Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu ensimmäinen jaosto)

17 päivänä heinäkuuta 2014*

Valtiontuet — WestLB:n rakenneuudistus — Tuki jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseksi — EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohta — Päätös, jolla tuki todetaan yhteismarkkinoille soveltuvaksi tietyin edellytyksin — Kumoamiskanne — Edellytys siitä, että toimi koskee kantajaa erikseen — Oikeussuojan tarve — Tutkittavaksi ottaminen — Kollegiaalisuus — Perusteluvelvollisuus — Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi — Oikeasuhteisuus — Syrjintäkiellon periaate — EY 295 artikla — Asetuksen (EY) N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohta

Asiassa T-457/09,

Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband, kotipaikka Münster (Saksa), edustajinaan aluksi asianajajat A. Rosenfeld ja I. Liebach, sittemmin asianajajat A. Rosenfeld ja O. Corzilius,

kantajana

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään aluksi L. Flynn, K. Gross ja B. Martenczuk, sittemmin Flynn, Martenczuk ja T. Maxian Rusche,

vastaajana,

jossa vaaditaan kumoamaan valtiontuesta C 43/08 (ex N 390/08), jonka Saksa haluaa myöntää WestLB AG:n rakenneuudistukseen, 12.5.2009 tehty komission päätös 2009/971/EY (EUVL L 345, s. 1).

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: H. Kanninen (esittelevä tuomari) sekä tuomarit I. Pelikánová, E. Buttigieg, A. Collins ja S. Gervasoni,

kirjaaja: hallintovirkamies T. Weiler,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.12.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

tuomion

Tosiseikat

1. *Tuensaaja*

1 Tosiseikkojen tapahtuma-aikaan WestLB AG oli Saksan liittotasavallan Nordrhein-Westfalenin osavaltioon (jäljempänä NRW:n osavaltio) sijoittautunut kansainvälinen liikepankki. WestLB:n taseen loppusumma oli 286,5 miljardia euroa (tilanne 31.12.2007), ja se oli Saksan johtavia rahoituspalveluiden tarjoajia. NRW:n ja Brandenburgin osavaltioiden (Saksa) säästöpankkien keskuspankkina se toimi säästöpankkien ja maailmanlaajuisten rahoitusmarkkinoiden välisenä yhdyssiteenä. WestLB tarjosi yleispankin koko tuote- ja palveluvalikoiman.

2 WestLB:n omistajia (jäljempänä omistajat) olivat tosiseikkojen tapahtuma-aikaan ensinnäkin kantaja eli Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband, toiseksi Rheinischer Sparkassen- und Giroverband, kolmanneksi NRW:n osavaltio, neljänneksi Landschaftsverband Westfalen-Lippe ja viidenneksi Landschaftsverband Rheinland.

3 Kantaja ja Rheinischer Sparkassen- und Giroverband ovat kaksi säästöpankkien ryhmittymää, joista ensimmäinen sijaitsee Westfalen-Lippen alueella (Saksa) ja toinen Reininmaalla (Saksa) ja jotka molemmat omistivat tosiseikkojen tapahtuma-aikaan 25,03 prosenttia WestLB:stä. NRW:n osavaltion omistusosuus WestLB:stä oli puolestaan 37,4 prosenttia. Landschaftsverband Westfalen-Lippe on Westfalen-Lippen alueen kuntien yhteenliittymä ja Landschaftsverband Rheinland Reininmaan kuntien yhteenliittymä, ja niiden molempien omistusosuus WestLB:stä oli 6,09 prosenttia.

2. *WestLB:n taloudelliset vaikeudet ja roskapankista ilmoittaminen*

4 WestLB:n strukturoidut portfoliosijoitukset, joiden nimellisarvo oli 23 miljardia euroa ja jotka sisälsivät myös subprime-markkinoihin liittyviä riskejä (jäljempänä 23 miljardin euron portfolio), menettivät arvoaan vuoden 2007 puolivälistä lähtien. WestLB ei onnistunut jälleenrahoittamaan portfoliota markkinoilla, joten sen täytyi konsolidoida se omaan taseeseensa ja kirjata merkittävät tappiot.

5 Omistajat päättivät 20.1.2008 pidetyssä hätäkokouksessa, että yhtäältä WestLB:hen tehdään 2 miljardin euron pääomanlisäys vuoden 2007 ennakoitujen tappioiden ja kirjanpitoon kirjattujen väliaikaisten arvonalennusten kompensoimiseksi ja että toisaalta WestLB laatii rakenneuudistussuunnitelmia ja neuvottelee mahdollisesta sulautumisesta Hessen-Thüringenin osavaltiopankin Landesbankin (jäljempänä Helaba) kanssa.

6 Saksan liittotasavalta ilmoitti 7.2.2008 Euroopan yhteisöjen komissiolle, että ilman tukitoimenpiteitä oli vaarana, ettei WestLB enää 31.3.2008 täytä lakisääteisiä pääomavaatimuksia.

7 Omistajat tekivät 8.2.2008 pääasiallisia kysymyksiä koskevan sopimuksen (Eckpunktepapier). Siinä sovittiin toimenpiteistä, jotka korvaavat 20.1.2008 suunnitellut toimenpiteet, eli selvityslaitoksen (jäljempänä roskapankki) perustamisesta, millä oli tarkoitus erottaa WestLB 23 miljardin euron portfoliosta aiheutuneista riskeistä. Saksan liittotasavalta ilmoitti sopimuksesta samana päivänä komissiolle, ja sopimus annettiin tiedoksi 27.3.2008.

8 Omistajat hyväksyivät 31.3.2008 roskapankin perustamisen, johon oli vielä saatava NRW:n osavaltion parlamentin hyväksyntä.

3. *Roskapankin kuvaus*

9 Roskapankin perustaminen käsitti 23 miljardin euron portfolion myynnin nimellisarvoon Irlantiin sijoittautuneelle erillisyhtiölle Phœnix Light SF Limitedille (jäljempänä Phœnix Light) 31.3.2008. Yhtiö sitoutui jatkamaan portfolion jälleenrahoitusta.

10 Saadakseen kokoon 23 miljardin euron myyntihinnan Phoenix Light laski liikkeeseen joukkovelkakirjoja portfolion nimellisarvon verran. Liikkeeseen laskettiin kahden etuoikeusluokan joukkovelkakirjoja. Ylempi etuoikeusluokka koostui Senior Notes -arvopapereista, joiden kokonaisarvo on 18 miljardia euroa. Alempi etuoikeusluokka koostui kokonaisnimellisarvoltaan 5 miljardin euron Junior Notes -arvopapereista, jotka olivat siirretyistä omaisuuseristä se osa, johon tappioiden vaikutukset ensisijaisesti kohdistuivat.

11 NRW:n osavaltio takasi Junior Notes -arvopaperien koko pääoman maksamisen takaisin niiden haltijoille. Eckpunktepapierin perusteella NRW:n osavaltio saattoi vaatia neljältä muulta omistajalta korvausta niiden WestLB:stä omistaman osuuden mukaan kaikista näin muodostetun takauksen (jäljempänä riidanalainen takaus) nojalla tehdyistä takaisinmaksuista aina 2 miljardiin euroon saakka. Jos 3 miljardin euron lisäosuuteen vedottaisiin, NRW:n osavaltiolla olisi oikeus vaatia omistajilta vastaava määrä niiden omistamia WestLB:n osakkeita. Omistajat saattoivat myös sopia käteissuorituksesta.

12 Phœnix Lightin oli maksettava riidanalaisesta takauksesta vuotuinen takausprovisio. Sen oli myös maksettava korvaus joukkovelkakirjojen haltijoille. Korvaus Phoenix Lightille siirretyistä arvopapereista kattoi nämä kustannukset ja kaikki roskapankin hallinnointikustannukset.

13 Tämän jälkeen WestLB osti Junior Notes -arvopaperit kahdesta syystä. Ensinnäkin WestLB:n tilintarkastajat katsoivat, ettei kyseisten arvopapereiden arvoa tarvinnut enää takauksen saamisen jälkeen korjata alaspäin WestLB:n taseessa (erotuksena 23 miljardin euron portfolioon). Toiseksi WestLB pystyi käyttämään Junior Notes -arvopapereita vakuutena saadakseen niiden ostoon tarvitsemansa varat.

14 WestLB osti myös Senior Notes -arvopaperit.

4. *Täydentävä ilmoitus*

15 Saksan liittotasavalta lähetti 11.4.2008 komissiolle täydentävän ilmoituksen roskapankista. Se ilmoitti, että roskapankki oli perustettu NRW:n osavaltiolta saadun hyväksynnän jälkeen ja että perustamiseen oli myönnetty valtiontukea, minkä vuoksi se pyysi tuen välitöntä hyväksymistä pelastustukena. Saksan liittotasavalta sitoutui esittämään komissiolle kuuden kuukauden kuluessa eli 8.8.2008 mennessä joko WestLB:n rakenneuudistussuunnitelman tai näyttöä riidanalaisen takauksen lopullisesta lakkauttamisesta. Se ilmoitti, että jälkimmäisessä tapauksessa WestLB:n olisi maksettava takaisin kaikki saamansa maksut ja kaikki takauksen taloudelliset vaikutukset kumottaisiin.

5. *Riidanalaisen takauksen hyväksyminen kuuden kuukauden ajanjaksolle*

16 Komissio teki 30.4.2008 päätöksen K (2008) 1628 lopullinen roskapankista, jonka Saksan liittotasavalta on perustanut WestLB:n hyväksi (tuki NN 25/2008, ex CP 15/08, jäljempänä väliaikainen päätös).

17 Komissio katsoi tässä päätöksessä ensiksi, että riidanalainen takaus oli EY 87 artiklassa tarkoitettua valtiontukea (väliaikaisen päätöksen 28–39 perustelukappale).

18 Toiseksi komissio huomautti, ettei edeltävässä kohdassa mainitun tuen tarkoituksena ollut poistaa jäsenvaltion taloudessa olevaa vakavaa häiriötä. Sen vuoksi ei voitu katsoa, että tuki soveltuisi yhteismarkkinoille EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla. Tutkittuaan tukea valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi annettujen yhteisön suuntaviivojen (EUVL 2004, C 244, s. 2, jäljempänä pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivat) näkökulmasta komissio katsoi kuitenkin, että se voitiin sallia EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla (väliaikaisen päätöksen 41–58 kohta).

19 Komissio totesi tästä ensinnäkin, että WestLB oli pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivoissa tarkoitettu vaikeuksissa oleva yritys. Se huomautti, että jos riidanalaista takausta ei olisi myönnetty, WestLB ei olisi pystynyt täyttämään lakisääteisiä pääomavaatimuksia ja sen luottoluokitus olisi heikentynyt siinä määrin, että sen olisi ollut vaikeaa saada jälleenrahoitusta ja sille olisi aiheutunut lisätappioita, jolloin se olisi saattanut joutua lopettamaan toimintansa keskipitkällä aikavälillä (väliaikaisen päätöksen 44 ja 45 perustelukappale).

20 Toiseksi komissio totesi, että riidanalainen takaus vastasi ”pääomalainaa”, jonka ansiosta WestLB pystyi edelleen täyttämään lakisääteiset pääomavaatimukset ja siis jatkamaan toimintaansa. Komissio huomautti, että takaus noudatti pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivoissa tarkoitettuja rajauksia, sillä se oli annettu kuuden kuukauden ajanjaksolle ja se oli luonteeltaan palautettavaa, minkä lisäksi siihen sisältyvä tuki rajoittui määrään, joka oli välttämätön toiminnan jatkumisen varmistamiseksi (väliaikaisen päätöksen 47–49, 52, 54 ja 55 perustelukappale).

21 Kolmanneksi komissio huomautti, että myönnetty tuki oli perusteltavissa vakavilla sosiaalisilla syillä, sillä ei ollut huomattavia kielteisiä heijastusvaikutuksia ja se oli ensimmäinen pelastamis- tai rakenneuudistustuki, jonka WestLB sai kymmenen edeltävän vuoden aikana, joten se oli pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivoissa vaaditun mukainen (väliaikaisen päätöksen 56 ja 57 perustelukappale).

22 Väliaikaisen päätöksen päätösosassa komissio totesi, että riidanalainen takaus oli EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, joka oli pantu täytäntöön vastoin EY 88 artiklan 3 kohtaa mutta joka soveltui yhteismarkkinoille EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla. Se ilmoitti, että Saksan liittotasavallan oli toimitettava sille 8.8.2008 mennessä joko WestLB:n rakenneuudistussuunnitelma tai näyttöä riidanalaisen takauksen täydellisestä lakkauttamisesta. Komissio huomautti, että Saksan liittotasavalta oli sitoutunut siihen, että viimeksi mainitussa tapauksessa riidanalaista takausta koskeva ”NRW:n osavaltion ja Phoenix Lightin välinen sopimus” purettaisiin. WestLB:n olisi tästä syystä maksettava takaisin kaikki sopimuksen nojalla saamansa maksut.

23 Komissio hyväksyi kyseisen tuen 8.8.2008 saakka ja totesi, että jos Saksan liittotasavalta toimittaa sille uskottavan rakenneuudistussuunnitelman, tuki voitaisiin lähtökohtaisesti hyväksyä siihen saakka, kun suunnitelmaa koskeva lopullinen päätös olisi tehty.

6. *Roskapankin jatkamista koskeva ilmoitus ja tutkinta*

24 Komissio, Saksan liittotasavalta, WestLB ja omistajat olivat säännöllisesti yhteydessä toisiinsa rakenneuudistussuunnitelman laatimiseksi. Kantaja väittää, että komissio esitti WestLB:n ja omistajien kanssa 15.7.2008 pidetyssä kokouksessa suunnitelmalle hyväksymisedellytykset, joiden mukaan sillä piti pystyä vähentämään WestLB:n taseen loppusumma puoleen ja muuttamaan omistajarakennetta tietyissä määräajoissa.

25 Saksan liittotasavalta ilmoitti 8.8.2008 päivätyllä kirjeellään komissiolle aikomuksestaan muuttaa roskapankin rakenne pysyväksi rakenteeksi. Ilmoitukseen oli liitetty WestLB:n rakenneuudistussuunnitelma (jäljempänä alkuperäinen rakenneuudistussuunnitelma) ja omistajien tekemä pääasiallisia kysymyksiä koskeva sopimus (jäljempänä Eckpunktevereinbarung).

26 Alkuperäisessä rakenneuudistussuunnitelmassa esiteltiin muun muassa WestLB:n taseen loppusumman pienentämiseen ja toiminnan supistamiseen tähtääviä keskeisiä toimenpiteitä ja omistajarakenteen muutos, jolla taattiin, ettei enemmistö osakkeista ollut enää 30.9.2009 omistajien hallussa (omistajat ja Saksan liittotasavalta sitoutuivat ilmoittamaan tästä komissiolle tarkemmin 31.12.2008 mennessä).

27 Eckpunktevereinbarungin mukaan omistajat sitoutuivat ratkaisemaan WestLB:n vaikeudet tavalla, jolla taataan Saksan osavaltiopankkien alan kestävä uudistus. Ne ilmoittivat aikomuksestaan esittää komissiolle 31.12.2008 mennessä muutetun rakenneuudistussuunnitelman, joka sisältää alkuperäistä rakenneuudistussuunnitelmaa pidemmälle meneviä vähentämistoimia ja jossa otetaan huomioon omistajarakenteen muutos.

28 Komissio lähetti 1.10.2008 Saksan liittotasavallalle kirjeen, joka sisälsi kehotuksen esittää huomautuksia EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisesti (Valtiontuki C 2 (ex N 43/08) – WestLB – Saksa (EUVL C 390/08, s. 322; jäljempänä aloittamispäätös)) ja jossa se ilmoitti tälle päätöksestään aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu muodollinen tutkintamenettely (jäljempänä muodollinen tutkintamenettely) ”WestLB:n julkisten osakkaiden WestLB:n hyväksi toteuttamasta riskisuojasta”.

29 Komissio vahvisti aloittamispäätöksessä ensiksi väliaikaisessa päätöksessä tekemänsä arvion valtiontuen olemassaolosta (aloittamispäätöksen 34 ja 35 perustelukappale) ja mahdollisuudesta tutkia sen soveltuvuutta yhteismarkkinoille yksinomaan EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla. Se katsoi, ettei subprime-markkinoiden kriisi ollut vielä aiheuttanut EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitettua vakavaa häiriötä taloudessa (aloittamispäätöksen 43 ja 45 perustelukappale). Komissio jatkoi, että koska Saksan liittotasavalta aikoi muuttaa roskapankin rakenteen pysyväksi rakenteeksi, kyseistä tukea oli tästä lähtien tarkasteltava rakenneuudistustukena (aloittamispäätöksen 33 perustelukappale).

30 Tämän jälkeen komissio esitti epäilynsä siitä, noudattaako alkuperäinen rakenneuudistussuunnitelma pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivoja, ja totesi tarvitsevansa lisätietoja asiasta (aloittamispäätöksen 47 perustelukappale).

31 Komissio totesi tästä, ettei WestLB aikonut muuttaa liiketoimintamalliaan, vaikka se oli osoittautunut puutteelliseksi pitkällä aikavälillä. Yhtiön elinkelpoisuuden takaamiseksi saatettiin siis tarvita rajumpia muutoksia. Komissio huomautti, että WestLB:n vaikeudet johtuivat todennäköisesti sen omistajarakenteesta ja omistajien erisuuntaisista intresseistä, ja esitti epäilynsä siitä, onko toiminnan strateginen uudelleensuuntaaminen mahdollista ennen rakenteellisten ongelmien ratkaisemista. Komissio suhtautui myönteisesti siihen, että alkuperäisessä rakenneuudistussuunnitelmassa pyrittiin muuttamaan omistajarakennetta, sillä se voisi johtaa WestLB:n liiketoimintamallin muutokseen. Suunnitelma ei kuitenkaan sisältänyt tähän liittyviä konkreettisia toimenpiteitä, joten ei voitu määrittää, pystyttäisiinkö sen avulla palauttamaan pankin elinkelpoisuus (aloittamispäätöksen 48–50 perustelukappale).

32 Komissio kehotti lopuksi osapuolia, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa, mutta ainoastaan Saksan liittotasavalta teki niin 24.11.2008.

33 Saksan liittotasavalta pyysi 16.12.2008 lykkäystä määräaikaan, jossa sen oli ilmoitettava WestLB:n omistajarakenteen muuttamiseen liittyvistä konkreettisista toimenpiteistä. Komissio lykkäsi määräaikaa 31.3.2009 saakka.

34 Kantajan mukaan komissio esitti Saksan liittotasavallan kanssa 31.3.2009 pitämässään kokouksessa etenemissuunnitelman, joka sisälsi edellytyksiä, jotka oli täytettävä ennalta määritellyssä aikataulussa, jotta roskapankkirakenteesta voitaisiin tehdä pysyvä rakenne, ja ilmoitti, että se saattaisi tehdä kielteisen päätöksen 13.5.2009.

35 Komissio keskusteli 6–8.4.2009 Saksan liittotasavallan, WestLB:n ja omistajien kanssa pankin rakenneuudistuksesta ja edellytyksistä, jotka oli täytettävä kielteisen päätöksen välttämiseksi.

36 Saksan liittotasavalta esitti 30.4.2009 rakenneuudistussuunnitelman, joka sisälsi alkuperäiseen rakenneuudistussuunnitelmaan verrattuna tiettyjä muutoksia, joista oli keskusteltu komission kanssa (jäljempänä lopullinen rakenneuudistussuunnitelma).

37 Mainitussa suunnitelmassa esiteltiin ensiksi WestLB:n omistajarakenteen muutos, joka oli tarkoitus toteuttaa 31.12.2008 mennessä (esimerkiksi aiesopimuksella). WestLB asetettaisiin myyntiin kokonaisena tai yksittäisinä itsenäisinä yksikköinä tarjouskilpailumenettelyssä, joka aloitettaisiin ennen 31.8.2010, jotta myynti tulisi tietyin edellytyksin voimaan viimeistään 1.1.2012.

38 WestLB:n myymisen helpottamiseksi suunnitelma sisälsi rationalisointiin liittyviä toimenpiteitä, joilla vähennettäisiin kustannuksia ja riskejä ja suunnattaisiin liiketoimintaa uudelleen, eli useita toimipaikkoja lakkautettaisiin ja taseen loppusummaa ja riskipainotettuja omaisuuseriä pienennettäisiin 25 prosenttia 31.3.2010 mennessä ja 50 prosenttia maaliskuun 2011 loppuun mennessä suhteessa vuoden 2007 tilanteeseen.

39 Kyseisessä suunnitelmassa esitettiin myös useiden WestLB:n liiketoimintojen lopettamista tai vähentämistä.

7. *Riidanalainen päätös*

40 Komissio teki 12.5.2009 päätöksen 2009/971/EY valtiontuesta C 43/08 (ex N 390/08), jonka Saksa haluaa myöntää WestLB:n rakenneuudistukseen.

41 Saksan liittotasavalta ilmoitti 29.5.2009 päivätyllä kirjeellä komissiolle, että sen mielestä päätöksessä oli virheitä ja epätarkkuuksia etenkin 41 perustelukappaleessa, jossa todetaan seuraavaa:

”– – Kaikki – – [alkuperäisen] rakenneuudistussuunnitelman muutokset käsiteltiin komission kanssa, [Saksan liittotasavalta] hyväksyi ne, ja sen jälkeen ne esitettiin komissiolle 30 päivänä huhtikuuta 2009 rakenneuudistussuunnitelman muutoksena. Kolme viidestä [omistajasta] ei kuitenkaan ole vielä virallisesti vahvistanut [lopullista rakenneuudistussuunnitelmaa]. Siksi [lopullista] rakenneuudistussuunnitelmaa ei voi pitää sitovana, vaikka [Saksan liittotasavalta] ja omistajat ovat hyväksyneet sen. Menettelyn aikana komissio totesi, että omistajat eivät noudattaneet aikataulua ja viivästyttivät menettelyä. Siksi komissio pitää välttämättömänä tiettyjen ehtojen liittämistä päätökseensä.”

42 Saksan liittotasavalta väittää, että kyseisen perustelukappaleen toiseksi viimeinen virke on virheellinen, sillä ”määräajan lykkääminen oli perusteltu ja komissio oli hyväksynyt sen”.

43 Komissio ehdotti 10.6.2009 Saksan liittotasavallalle perustelukappaleen toiseksi viimeisen virkkeen muuttamista, jossa oli ainoastaan kyse täsmennyksestä, seuraavasti:

”Menettelyn aikana komissio totesi, että omistajat eivät pystyneet noudattamaan hyväksytyn rakenneuudistussuunnitelman alkuperäistä aikataulua ja että päätöksentekoelinten aikataulut viivästyttivät menettelyä.”

44 Saksan liittotasavalta ilmoitti 22.6.2009 päivätyllä sähköpostiviestillä hyväksyvänsä uuden sanamuodon, ja komissio oikaisi 28.7.2009 päätöstä 2009/971. Se lähetti Saksan liittotasavallalle kyseisen oikaisun samanaikaisesti päätöksen oikaistun toisinnon (EUVL L 345, s. 1; jäljempänä riidanalainen päätös) kanssa.

45 Komissio totesi riidanalaisessa päätöksessä ensiksi, että se oli jo väliaikaisessa päätöksessä todennut, että roskapankin toteuttaminen sisälsi WestLB:lle myönnettyä valtiontukea, ja että kyseisen tuen määrä vastasi hyvin todennäköisesti riidanalaisen takauksen nimellisarvoa (5 miljardia euroa) siinä vaiheessa, kun roskapankin väliaikaisesta rakenteesta on siirrytty pysyvään rakenteeseen (riidanalaisen päätöksen 52, 54–58 ja 60 perustelukappale).

46 Toiseksi komissio katsoi, toisin kuin se oli tehnyt väliaikaisessa päätöksessä ja aloittamispäätöksessä, että kyseisen tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille voitiin tutkia EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla.

47 Komission mukaan lähestymistavan muutos johtui siitä, että aloittamispäätöksen tekemisen jälkeen se oli todennut tiedonannossa, joka koski valtiontukisääntöjen soveltamista maailmanlaajuisen finanssikriisin seurauksena rahoituslaitosten suhteen toteutettuihin toimenpiteisiin (EUVL 2008, C 270, s. 8; jäljempänä finanssikriisin johdosta toteutettuja toimenpiteitä koskeva tiedonanto), tiedonannossa nimeltä ”Rahoituslaitosten pääomapohjan vahvistaminen tämänhetkisessä finanssikriisissä: tuen rajaaminen välttämättömään vähimmäismäärään ja suojatoimet kilpailun kohtuuttoman vääristymisen estämiseksi” (EUVL 2009, C 10, s. 2) sekä tiedonannossa, joka koski arvoltaan alentuneiden omaisuuserien käsittelyä yhteisön pankkisektorilla, että toimenpiteet pankkien tukemiseksi ovat omiaan poistamaan Saksan taloutta uhkaavan vakavan häiriön (riidanalaisen päätöksen 61 ja 62 perustelukappale).

48 Komissio huomautti kuitenkin, että – kuten se oli todennut edellä mainituissa tiedonannoissa – finanssikriisin yhteydessä myönnettyjen tukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille oli arvioitava pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen mukaisesti siten, että huomioon otetaan rahoitusmarkkinoiden järjestelmäkriisi (riidanalaisen päätöksen 63 perustelukappale).

49 Kolmanneksi komissio tutki tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Se totesi, että pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen mukaisesti sen oli tutkittava ensiksi, oliko olemassa rakenneuudistussuunnitelmaa, jolla WestLB:n pitkän aikavälin elinkelpoisuus voitaisiin palauttaa, seuraavaksi, rajoittuiko tuki kestoltaan ja määrältään täysin välttämättömään ja osallistuiko WestLB huomattavalla tavalla rakenneuudistuskustannusten kattamiseen, ja lopuksi, vääristikö tuki kilpailua yhteisen edun vastaisella tavalla. Komissio muistutti myös, että se saattoi asettaa tuensaajalle tiettyjä ehtoja (riidanalaisen päätöksen 65 perustelukappale).

50 Komissio tutki ensimmäiseksi lopullisessa rakenneuudistussuunnitelmassa tarkoitetut toimenpiteet ja totesi, että niillä pystyttiin palauttamaan WestLB:n pitkän aikavälin elinkelpoisuus (riidanalaisen päätöksen 66–75 perustelukappale).

51 Tämän jälkeen se katsoi, että WestLB:n osuus rakenneuudistuskustannuksista oli merkittävä ja vastasi mahdollisimman suurta osaa ja että tuen määrä oli rajattu välttämättömään (riidanalaisen päätöksen 76 ja 79 perustelukappale).

52 Riidanalaisen päätöksen 80–87 perustelukappaleessa komissio tutki vielä, sisälsikö lopullinen rakenneuudistussuunnitelma toimenpiteitä, joilla voitiin minimoida kilpailijoihin mahdollisesti kohdistuvat haitalliset vaikutukset, ja 88 perustelukappaleessa se totesi, että ”vastasuoritteet” olivat oikeassa suhteessa kilpailua vääristävään vaikutukseen ja minimoivat näitä vaikutuksia mahdollisimman paljon.

53 Edellä esitetyn perusteella komissio katsoi, että tuki soveltui yhteismarkkinoille tietyin edellytyksin (riidanalaisen päätöksen 89 perustelukappale).

54 Riidanalaisen päätöksen päätösosa kuuluu seuraavasti:

”1 artikla

Takauksen muodossa oleva suuruudeltaan 5 miljardin euron tuki, jonka [Saksan liittotasavalta] haluaa myöntää [WestLB:lle], soveltuu yhteismarkkinoille, edellyttäen että 2 artiklassa ja liitteessä mainitut ehdot täyttyvät.

2 artikla

1. [Lopullinen rakenneuudistussuunnitelma] on pantava täytäntöön kokonaisuudessaan kaikki liitteessä esitetyt ehdot mukaan lukien ja ilmoitetun aikataulun mukaisesti.

2. Komissio voi, jos tämä on tarpeen – – [Saksan liittotasavallan] riittävästi perustellusta hakemuksesta

a) myöntää pidennystä – – määräajoille tai

b) luopua poikkeuksellisissa olosuhteissa yhdestä tai useammasta – – ehdosta, muuttaa niitä tai korvata ne.

– –”

55 Riidanalaisen päätöksen liite kuuluu seuraavasti:

”2 artiklan 1 kohtaan

– –

2.1. – – omistajat – – myyvät WestLB:n kokonaisena tai osina – – 31 päivään joulukuuta 2011 mennessä.

2.2. – – omistajat aloittavat – – tarjouskilpailumenettelyn viimeistään 31 päivänä elokuuta 2010 ja tekevät viimeistään 31 päivänä elokuuta 2011 kauppasopimuksen ostajan kanssa, niin että myynti tulee voimaan viimeistään 31 päivään joulukuuta 2011. Perustelluissa tapauksissa komissio voi hyväksyä rajoitettuun menettelyyn perustuvan myynnin tai osavaltiopankkien konsolidoinnin toteuttamisen – –.

3.1. Suhteessa WestLB:n 31 päivänä joulukuuta 2007 laaditun tarkastetun taseen loppusummaan – – taseen kokonaisloppusummaa vähennetään 31 päivään maaliskuuta 2010 mennessä yhteensä 25 prosenttia ja 31 päivään maaliskuuta 2011 mennessä yhteensä 50 prosenttia – –.

– –

4.1. WestLB:n ydinliiketoiminnat eriytetään, ja viimeistään 30 päivänä lokakuuta 2009 muodostetaan seuraavat – – segmentoidut – – osa-alueet:

a) Transaction Banking,

b) säästöpankkien kanssa tehtävä yhteistyö ja lainat keskisuurille yrityksille (Verbund/Mittelstand),

c) yritysasiakkaat, pääomamarkkinat ja strukturoitu rahoitus.

4.2. [Nämä] osa-alueet myydään yhdessä tai erikseen viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2011.

4.3. Myyntiin saakka minkään [kyseisen] osa-alueen liiketoiminnan laajentamista ei sallita lisäostoin tai yhteenliittymin muiden yritysten kanssa – –.

– –

4.5. – – pääomamarkkinatoimintoihin sovelletaan myyntiin saakka seuraavia rajoituksia:

– –

4.6. – – yritysasiakkaisiin ja strukturoituun rahoitukseen sovelletaan myyntiin saakka seuraavia rajoituksia:

– –

5.1. Kaikki jäljempänä mainitut – – osuudet myydään kokonaisuudessaan mahdollisimman pian, viimeistään – – 2010: [16 osuutta lueteltu]

– –

5.8. Myyntiin saakka WestLB ei suorita hybridipääomavälineisiin liittyviä maksuja tappiotilanteessa. Nämä välineet osallistuvat myös tappioihin, jos WestLB:n taseeseen kirjattaisiin tappio tilanteessa, jossa oman pääoman rahastoja ei pureta.

6.1. WestLB myydään kokonaisena tai osina avoimessa, läpinäkyvässä ja syrjimättömässä tarjouskilpailumenettelyssä noudattaen [riidanalaisen päätöksen liitteen] 2.1 ja 2.2 kohdassa määrättyjä määräaikoja.

6.2. Tarjouskilpailumenettelyyn saavat osallistua kaikki potentiaaliset koti- ja ulkomaiset ostajat. – –

– –

6.4. Tarjoajan on

a) oltava – – omistajista riippumaton kolmas osapuoli;

b) oltava sellainen, että sen voidaan kohtuudella olettaa saavan kaikki tarvittavat luvat, joita toimivaltaiset – – viranomaiset edellyttävät – –,

c) sovelluttava rahoitusasemaltaan ja erityisesti luottoluokitukseltaan varmistamaan kestävällä tavalla [WestLB:n] maksukyky.

6.5. Segmentoitujen osa-alueiden täysimittaista myyntiä pidetään parempana vaihtoehtona kuin pelkkää äänioikeuksien enemmistön siirtoa – –. [Pelkkä siirto] sallitaan vain, jos tarjouskilpailumenettelyssä ei ole tehty tarjousta yhden tai useamman segmentoidun osa-alueen täysimittaisesta haltuunotosta. [Komissiolle] tiedotetaan sopimuksen tekemisestä, ja se varaa oikeuden tehdä vastalause.

6.6. – – rajoitettuun menettelyyn perustuvan myynnin tai osavaltiopankkien konsolidoinnin mahdollisuus komission hyväksynnällä pysyy ennallaan. Tällöin tähänastisista omistajista voi tulla vähemmistöomistajia, jos ne luopuvat määräysvallasta [WestLB:ssä].

6.7. Osa-alueet ja toiminnot, joita ei ole myyty – –, lopetetaan 31 päivään joulukuuta 2011 mennessä lopullisesti, tai ne päättyvät tästä ajankohdasta lähtien niiden perustana olevan liiketoiminnan keston mukaisesti.

– –

[Riidanalaisen päätöksen] 2 artiklan 2 kohtaan

Soveltaessaan [riidanalaisen päätöksen] 2 artiklan 2 kohdassa olevaa tarkastusehtoa komissio kiinnittää asianmukaista huomiota tarjousehtoihin ja pääomamarkkinatilanteeseen.”

8. *WestLB:n tilanteen kehittyminen riidanalaisen päätöksen tekemisen jälkeen*

56 Riidanalaisen päätöksen tekemisen jälkeen 23 miljardin euron portfolion arvo alentui siinä määrin, ettei riidanalaisella takauksella voitu enää varmistaa, että WestLB pystyisi noudattamaan lakisääteisiä pääomavaatimuksia. Komissio hyväksyi 7.10.2009 tekemällään päätöksellä väliaikaisesti 6,4 miljardin euron suuruisen uuden takauksen myöntämisen WestLB:lle EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla (valtiontuki N 531/2009; EUVL C 305, s. 4). Saksan liittotasavalta sitoutui esittämään uusia rakenneuudistustoimenpiteitä 30.11.2009 mennessä.

57 Saksan liittotasavalta ilmoitti 10.12.2009 komissiolle WestLB:n hyväksi toteutetusta 3 miljardin euron pääomanlisäyksestä ja miljardin euron lisätakauksesta, joiden tarkoituksena oli siirtää uuteen roskapankkiin nimellisarvoltaan 85,1 miljardin euron varat. Komissio hyväksyi toimenpiteet väliaikaisesti 22.12.2009 tekemällään päätöksellä.

58 Saksan liittotasavalta ilmoitti 15.12.2009 komissiolle muutetusta rakenneuudistussuunnitelmasta (jäljempänä omaisuuden realisointia koskeva suunnitelma).

59 Komissio teki 20.12.2011 uuden päätöksen WestLB:n hyväksi vuodesta 2007 vuoden 2011 loppuun toteutetuista tukitoimenpiteistä (valtiontuet C 40/2009 ja C 43/2008; jäljempänä vuoden 2011 lopullinen päätös). Tässä päätöksessä komissio kumosi riidanalaisen päätöksen (vuoden 2011 lopullisen päätöksen 3 artikla). Se tutki valtiontukioikeuden näkökulmasta yhteisesti kaikkia WestLB:n hyväksi vuodesta 2007 joulukuuhun 2011 toteutettuja pääomanlisäyksiä ja myönnettyjä takauksia, myös riidanalaista takausta. Komissio totesi, että nämä rakenneuudistustuet soveltuivat yhteismarkkinoille EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla, ellei omaisuuden realisointia koskevassa suunnitelmassa tarkoitettujen toimenpiteiden toteuttamisesta muuta johdu.

Menettely

60 Kantaja nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 13.11.2009 jättämällään kannekirjelmällä kanteen, jolla se vaati riidanalaisen päätöksen kumoamista.

61 Unionin yleiseen tuomioistuimeen saapui samana päivänä myös kantajan toimittama erillinen asiakirja, jolla se teki välitoimia koskevan hakemuksen, jossa vaadittiin riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä. Välitoimista päättävä tuomari hylkäsi hakemuksen asiassa WestfälischLippischer Sparkassen-und Giroverband vastaan komissio (T-457/09 R, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa) 18.3.2011 antamallaan määräyksellä ja määräsi lisäksi, että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

62 Komissio ilmoitti unionin yleiselle tuomioistuimelle 26.4.2012 päivätyllä kirjeellä vuoden 2011 lopullisen päätöksen tekemisestä ja totesi, että päätöksen tekemisen johdosta ”kantajalla ei enää ollut oikeussuojan tarvetta, jos sellaista oli ollut alun perinkään”. Se ei kuitenkaan selittänyt toteamuksensa perusteena olleita syitä.

63 Unionin yleinen tuomioistuin kehotti työjärjestyksensä 64 artiklassa tarkoitettujen prosessinjohtotoimien yhteydessä kantajaa esittämään huomautuksensa vuoden 2011 lopullisen päätöksen vaikutuksista käsiteltävään kanteeseen.

64 Kantaja noudatti kehotusta 11.6.2012 päivätyllä kirjeellä.

65 Unionin yleinen tuomioistuin kehotti prosessinjohtotoimien yhteydessä 28.11.2012 päivätyllä kirjeellä komissiota esittämään huomautuksensa kantajan 11.6.2012 päivätystä kirjeestä.

66 Komissio vastasi kehotukseen 11.1.2013 päivätyllä kirjeellä. Se vaati kirjeessä unionin yleistä tuomioistuinta toteamaan, ettei kanteesta ollut enää tarpeen lausua, ja perusteli vaatimuksensa.

67 Kantaja esitti 4.4.2013 päivätyllä kirjeellä huomautuksensa komission esittämästä lausunnon antamisen raukeamista koskevasta vaatimuksesta.

68 Unionin yleinen tuomioistuin palautti 16.10.2013 tekemällään päätöksellä ja ensimmäisen jaoston ehdotuksesta asian laajennetun ensimmäisen jaoston käsiteltäväksi työjärjestyksen 14 artiklan 1 kohdan ja 51 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla.

69 Unionin yleinen tuomioistuin (laajennettu ensimmäinen jaosto) päätti 24.10.2013 antamallaan määräyksellä, että se käsittelee komission lausunnon antamisen raukeamista koskevan vaatimuksen pääasian yhteydessä.

70 Unionin yleinen tuomioistuin esitti 31.10.2013 prosessinjohtotoimien yhteydessä joitakin kirjallisia kysymyksiä asianosaisille ja muille osapuolille, ja nämä vastasivat asetetussa määräajassa.

71 Unionin yleinen tuomioistuin (laajennettu ensimmäinen jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn.

72 Asianosaisten lausumat ja vastaukset unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 6.12.2013 pidetyssä istunnossa.

Asianosaisten vaatimukset

73 Kantaja vaatii kanteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen päätöksen ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

74 Komissio vaatii vastineessaan, että unionin yleinen tuomioistuin

— hylkää kanteen, koska sen tutkittavaksi ottamisen edellytykset osin puuttuvat ja se on osin perusteeton, ja

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

75 Komissio vaatii 26.4.2012 päivätyssä kirjeessään, että unionin yleinen tuomioistuin

— antaa kantajalle mahdollisuuden ilmoittaa, haluaako se luopua kanteesta,

— jos kantaja ei luovu kanteesta, toteaa, että kanne on tullut tarkoituksettomaksi.

76 Kantaja vaatii 11.6.2012 päivätyssä kirjeessään, että unionin yleinen tuomioistuin

— hylkää komissio vaatimuksen siitä, että unionin yleinen tuomioistuin toteaa, ettei riita-asialla ole enää kohdetta,

— toissijaisesti, jos se katsoo, että riidanalaisesta päätöksestä nostettu kanne on tullut tarkoituksettomaksi, sallii kantajan kanneperusteiden ja vaatimusten mukauttamisen siten, että niissä vaaditaan tästä lähtien vuoden 2011 lopullisen päätöksen osittaista kumoamista siltä osin kuin se korvaa riidanalaisen päätöksen.

77 Komissio vaatii 11.1.2013 päivätyssä kirjeessään, että unionin yleinen tuomioistuin

— toteaa, että lausunnon antaminen kanteesta raukeaa,

— hylkää kantajan vaatimuksen kanneperusteiden ja vaatimusten mukauttamisesta ja

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

78 Kantaja vaatii 4.4.2013 päivätyssä kirjeessä, että unionin yleinen tuomioistuin

— hylkää komission vaatimuksen lausunnon antamisen raukeamisesta,

— jos se toteaa, että lausunnon antaminen kanteesta raukeaa, velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja

— pitää istunnon asianosaisten kuulemiseksi.

Oikeudellinen arviointi

1. *Tutkittavaksi ottaminen*

Kantajan asiavaltuus

79 Aivan aluksi on todettava, että julkisoikeudellisen oikeushenkilön asemassa oleva kantaja voi oikeussubjektina nostaa kumoamiskanteen EY 230 artiklan neljännen kohdan nojalla, kuten se perustellusti väittää. Koska riidanalainen päätös on osoitettu ainoastaan Saksan liittotasavallalle, kyseisen määräyksen mukaisesti on kuitenkin selvitettävä, koskeeko päätös kantajaa erikseen, mutta on selvää ja asianosaisten kesken riidatonta, että se koskee kantajaa suoraan.

80 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan päätös voi koskea erikseen muita kuin niitä, joille se on osoitettu, ainoastaan silloin, kun tämä päätös vaikuttaa niihin niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella ne erottuvat kaikista muista ja ne voidaan näin ollen yksilöidä samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu, on yksilöity (asia 25/62, Plaumann v. komissio, tuomio 15.7.1963, Kok., s. 197, Kok. Ep. I. s. 181 ja asia C-78/03 P, komissio v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, tuomio 13.12.2005, Kok., s. I-10737, 33 kohta).

81 Kantaja väittää, että koko riidanalainen päätös koskee sitä erikseen edeltävässä kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla. Se esittää tästä useita huomautuksia, jotka voidaan koota kahden pääasiallisen perustelun alle, joista ensimmäisen mukaan kantaja oli mukana toteuttamassa toimenpidettä, jonka komissio luonnehti riidanalaisessa päätöksessä valtiontueksi, ja joista toisen mukaan kyseinen päätös koskee kantajaa erikseen omistajana.

82 Komission mukaan riidanalainen päätös koskee kantajaa ainoastaan osittain. Se väittää tästä yhtäältä, ettei kantaja voi perustaa asiavaltuuttaan asemaansa elimenä, joka toteutti päätöksessä valtiontueksi luonnehditun toimenpiteen. Toisaalta komissio väittää, että kantajaa omistajana koskevat erikseen ainoastaan riidanalaisen päätöksen liitteessä mainitut ehdot, jotka liittyvät omistajien velvollisuuteen myydä WestLB riippumattomalle kolmannelle (jäljempänä myyntivelvoite).

Ensimmäinen perustelu, jonka mukaan kantaja on osallistunut riidanalaisessa päätöksessä valtiontueksi luokitellun toimenpiteen toteuttamiseen

83 Oikeuskäytännöstä johtuu, että päätös voi koskea erikseen julkisoikeudellisen oikeushenkilön, joka ei ole jäsenvaltio ja joka on toteuttanut komission lopullisessa päätöksessä valtiontueksi luonnehditun toimenpiteen (jäljempänä tuen myöntäjä), oikeudellista asemaa, jos päätös estää sitä käyttämästä haluamallaan tavalla sille myönnettyjä toimivaltuuksia, joihin kuuluu muun muassa kyseisen tuen myöntäminen (ks. vastaavasti asia T-214/95, Vlaamse Gewest v. komissio, tuomio 30.4.1998, Kok., s. II-717, 29 kohta ja yhdistetyt asiat T-127/99, T-129/99 ja T-148/99, Diputación Foral de Álava ym. v. komissio, tuomio 6.3.2002, Kok., s. II-1275, 50 ja 51 kohta).

84 Kantaja väittää, että se on osallistunut riidanalaisessa päätöksessä valtiontueksi luonnehditun toimenpiteen toteuttamiseen ja että se toteutti toimenpiteen omaa toimivaltaansa käyttäessään. Sen mukaan riidanalainen päätös estää sitä käyttämästä tätä toimivaltaansa, johon käsiteltävässä asiassa kuuluu riidanalaisen takauksen myöntäminen. Kanne olisi näin ollen otettava tutkittavaksi edeltävässä kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti.

85 Komissio ei ole kirjelmissään kiistänyt, että kantajaa voidaan pitää riidanalaisessa päätöksessä tarkastellun tuen myöntäjänä. Se huomauttaa, ettei kantajalla ole omaa intressiä, mikä oikeuskäytännön mukaan estää sitä nostamasta pätevästi kannetta tuen myöntäjänä. Unionin yleisen tuomioistuimen 31.10.2013 esittämiin kysymyksiin antamassaan vastauksessa ja istunnossa komissio kuitenkin väitti, ettei kantajaa voitu pitää tuen myöntäjänä. Komission mukaan riidanalaisessa päätöksessä tutkitun tuen myönsi WestLB:lle yksinomaan NRW:n osavaltio.

86 Riidanalaisen päätöksen, joka koskee ainoastaan ”suuruudeltaan 5 miljardin euron tukea” (ks. edellä 54 kohta), päätösosasta ilmenee, että riidanalainen takaus on ainoa kyseisessä päätöksessä muodollisesti valtiontueksi luonnehdittu toimenpide.

87 On siis tutkittava, voidaanko katsoa, että kantaja on myöntänyt osan kyseisestä tuesta.

88 Tästä on aluksi todettava, että Junior Notes -arvopapereiden mahdollisille ostajille tarkoitetun riidanalaisen takauksen myönsi muodollisesti NRW:n osavaltio, eivät muut omistajat (jäljempänä muut omistajat), sillä muut omistajat, kantaja mukaan luettuna, osallistuisivat ainoastaan omistajille aiheutuvien maksujen kattamiseen, jos riidanalaiseen takaukseen vedottaisiin.

89 Riidanalaisen päätöksen 24 perustelukappaleesta ilmenee, että Junior Notes -arvopapereiden ostajat voivat vaatia NRW:n osavaltiolta taloudellista korvausta, jos niille aiheutuisi kyseisten arvopapereiden arvon alenemiseen liittyvää tappiota, mutta riidanalaisen päätöksen tai asiakirja-aineiston perusteella ei voida katsoa, että ne voisivat vaatia jonkinlaista korvausta myös muilta omistajilta. Omistajien toimet tilanteessa, jossa riidanalainen takaus otetaan käyttöön, käsittävät niiden tekemien sopimusten nojalla ainoastaan NRW:n osavaltiolle ensimmäisestä 2 miljardin euron kustannuserästä tarjottavan

korvauksen, joka vastaa niiden osuutta WestLB:n pääomasta, ja tämän ylittävistä määristä omistajat voivat antaa osavaltiolle joko WestLB:n osakkeita tai sopia käteissuorituksesta (ks. edellä 11 kohta ja riidanalaisen päätöksen 24 perustelukappale).

90 Tähän on lisättävä, että kantaja itse vahvisti unionin yleisen tuomioistuimen 31.10.2013 esittämiin kysymyksiin antamassaan vastauksessa ja istunnossa, että NRW:n osavaltio oli ainoana taannut Junior Notes -arvopapereiden nimellisarvon niiden haltijoille ja että nämä eivät voineet vaatia mitään korvauksia muilta omistajilta.

91 Toisaalta riidanalaisen päätöksen 24 ja 26 perustelukappaleesta ja väliaikaisen päätöksen 20 perustelukappaleen kolmannesta luetelmakohdasta ilmenee, että jos riidanalaiseen takaukseen vedotaan, muut omistajat eivät automaattisesti osallistu NRW:n osavaltion suorittamaan korvaukseen, vaan osavaltion on esitettävä ennakkoon korvausvaatimus. NRW:n osavaltio on siis paitsi ainoana taannut Junior Notes -arvopaperien nimellisarvon niiden haltijoille myös vastuussa riidanalaisen takauksen mahdollisesta käyttöönotosta aiheutuvien kustannusten jakamisesta omistajien kesken, jolloin sen on otettava huomioon omistajien sopimuksissaan hyväksymät enimmäisvastuut.

92 Aineellisesti on todettava, että – kuten asianosaiset totesivat istunnossa – WestLB on riidanalaisen takauksen saaja, sillä sen nojalla edellä 9–14 kohdassa kuvattujen toimintojen, joilla roskapankki perustettiin, ansiosta se pystyi käytännössä poistamaan taseestaan ne varat, joiden arvo oli romahtanut, ja kirjaamaan siihen uusia varoja eli Junior Notes -arvopapereita, joiden nimellisarvo vastasi poistettujen varojen arvoa ja oli taattu. Vaikka WestLB on voinut hyötyä NRW:n osavaltion osallistumisesta riidanalaiseen takaukseen tässä yhteydessä, muiden omistajien osallistumisen ei kuitenkaan voida katsoa olleen takauksen perustamisen taustalla.

93 Näin ollen on ensinnäkin niin, että muut omistajat ovat sitoutuneet maksamaan NRW:n osavaltiolle takaisin osan riidanalaisen takauksen käyttöönotosta aiheutuvista kustannuksista (jäljempänä muiden omistajien sitoumus), mutta kyseistä sitoumusta ei voida pitää Junior Notes -arvopapereiden haltijoille tarkoitettuna vastatakauksena, toisin kuin kantaja väitti istunnossa, sillä se ei käsitä velvollisuutta suorittaa tietty prosenttimäärä Junior Notes -arvopapereiden nimellisarvosta niiden haltijoille siinä tapauksessa, että riidanalaiseen takaukseen vedotaan ja NRW:n osavaltio ei täytä sitoumustaan.

94 Toiseksi on todettava, että kun tarkastellaan sitä, vahvistaako muiden omistajien tekemä sitoumus NRW:n osavaltion vakavaraisuutta suhteessa Junior Notes -arvopaperien haltijoihin, kuten kantaja väitti istunnossa, asiakirja-aineiston perusteella ei voida katsoa, että muiden omistajien tekemä sitoumus vahvistaisi Junior Notes -arvopaperien haltijoiden oikeutta vaatia riidanalaisen takauksen käyttöönottoa tai antaisi heille etuoikeusaseman muihin NRW:n osavaltion velkojiin nähden, vaikka osoittautuisi, että kyseinen osavaltio, joka on alueellinen yhteisö, jonka autonomia ja julkiset valtaoikeudet perustuvat Saksan perustuslakiin, olisi maksukyvytön ja että siinä tapauksessa, että osavaltio joutuisi selvitystilaan, Saksan liittotasavalta ei olisi sisäisen oikeuden nojalla velvollinen avustamaan sitä taloudellisesti, jotta se pystyisi maksamaan velkansa.

95 Edellä esitetystä seuraa, että – kuten komissio väittää – riidanalaisella päätöksellä hyväksyttyä tukea myönsi ainoastaan NRW:n osavaltio, eikä muiden omistajien voida katsoa myöntäneen osaa tästä tuesta.

96 Tätä päätelmää eivät kyseenalaista mitkään kantajan istunnossa esittämät väitteet.

97 Kantaja väittää ensinnäkin, että komissio on itse riidanalaisessa päätöksessä luonnehtinut muut omistajat avun myöntäjiksi.

98 Tästä on ensinnäkin todettava, että se, onko kantaja tuen myöntäjä, on objektiivinen kysymys, johon annettava vastaus määräytyy riidanalaisessa päätöksessä esitettyjen tosiseikkojen perusteella, joita kantaja ei ole kiistänyt, eikä komission mahdollisesti näistä tosiseikoista tekemän arvioinnin perusteella.

99 Toiseksi on todettava, että komissio ei ollut velvollinen yksilöimään tuen myöntäjää riidanalaisessa päätöksessä. Kuten komissio perustellusti totesi istunnossa, se saattoi ainoastaan esittää syyt, joiden perusteella se katsoi, että valtio oli myöntänyt riidanalaisen takauksen julkisista varoista. Koska riidanalaisen takauksen oli myöntänyt valtio ja koska Saksan liittotasavalta ei kiistänyt julkisten varojen siirtoa hallinnollisen menettelyn missään vaiheessa, päätöksen kannalta merkitystä ei siis ollut sillä, voitiinko muita omistajia pitää tuen myöntäjinä.

100 Kolmanneksi on toki totta, että komissio huomautti riidanalaisen päätöksen 23 perustelukappaleen ensimmäisessä luetelmakohdassa, että riidanalainen takaus koostuu muun muassa ”WestLB:n omistajien kulloisenkin omistusosuuden mukaisesta takauksesta, joka kattaa WestLB:llä Phoenix Lightilta olevat saamiset 2 miljardiin euroon saakka”. Riidanalaisen päätöksen 23 perustelukappaleen neljännessä luetelmakohdassa se totesi lisäksi, että Phoenix Light maksaa ”[takaajille]” vuotuisen takausprovision takauksen tarjoamisesta. Komissio totesi kuitenkin samalla 23 perustelukappaleen kolmannessa luetelmakohdassa, että Junior Notes -arvopaperit takasi NRW:n osavaltio, minkä vuoksi ne ovat turvallisia. Vielä on muistettava, että komissio totesi väliaikaisen päätöksen päätösosassa, että jos sille ei esitetä rakenneuudistussuunnitelmaa viimeistään 8.8.2008, Saksan liittotasavalta sitoutuu siihen, että riidanalaista takausta koskeva ”NRW:n osavaltion ja Phœnix Lightin välinen sopimus” puretaan (ks. edellä 15 ja 22 kohta).

101 Toiseksi kantaja väitti istunnossa, ettei NRW:n osavaltio olisi päättänyt taata Junior Notes -arvopaperien nimellisarvoa, jos muut omistajat eivät olisi tehneet sitoumuksia. Sitoumukset olivat siis riidanalaisen takauksen ennakkoedellytys.

102 Tästä on todettava, ettei kantaja ole esittänyt väitteelleen mitään näyttöä. Ei voida siis todentaa, olisiko NRW:n osavaltio päättänyt myöntää riidanalaisen takauksen, jos muut omistajat eivät olisi tehneet sitoumuksia.

103 EY 87 artiklan 1 kohdassa ei joka tapauksessa tehdä eroa valtioiden toimenpiteiden syiden tai tavoitteiden perusteella vaan niiden vaikutusten perusteella (ks. asia C-487/487/06 P, British Aggregates v. komissio, tuomio 22.12.2008, Kok., s. I-10515, 85 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Näin ollen ne subjektiiviset syyt, joiden vuoksi NRW:n osavaltio suostui ainoana takaamaan Junior Notes -arvopaperien nimellisarvon niiden haltijoille, eivät vaikuta sen selvittämiseen, onko muiden omistajien sitoumuksesta huomattavaa hyötyä WestLB:lle ja voidaanko sitä pitää pankille tarkoitettuna valtiontukena.

104 Kolmanneksi kantaja väitti istunnossa, että NRW:n osavaltio suostui ainoana takaamaan Junior Notes -arvopaperien nimellisarvon siksi, että se oli ainoa käytännössä mahdollinen vaihtoehto. Koska näitä arvopapereita voitiin kaupata kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla, niihin liittyvän takauksen oli kantajan mukaan oltava oikeudellisesti riittävän yksinkertainen ja sen avulla sijoittajien, jotka eivät voineet laatia yksityiskohtaisia analyyseja tämäntyyppisen arvopaperin ostotoimenpiteistä, oli sekä pystyttävä helposti yksilöimään takaaja että voitava kääntyä vaatimuksineen yhden ainoan takaajan puoleen, jos takaus pantaisiin täytäntöön.

105 Tältä osin on suoralta kädeltä hylättävä väite siitä, että sijoittajat eivät laadi yksityiskohtaisia analyyseja ostaessaan arvopapereita kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta. Väite on täysin perusteeton, minkä lisäksi se ei ole uskottava, sillä vähimmäistason huolellisuusvelvoite koskee jokaista sijoittajaa ja erityisesti niitä sijoittajia, jotka päättävät toimia kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla niihin kohdistuvan vakavan kriisin aikana.

106 Lisäksi on todettava, ettei kantajan väitteestä käy ilmi, miksi ei voitu harkita muita vaihtoehtoja, jotka olisivat olleet Junior Notes -arvopaperien haltijoiden kannalta yhtä helppoja.

107 Väitteen perusteella ei nimittäin käy selväksi, miksi Junior Notes -arvopapereiden haltijat eivät olisi pystyneet määrittämään helposti näiden arvopapereiden takaajia ja kohdistamaan vaatimuksensa yhteen niistä, jos takaus olisi otettu käyttöön, joko siinä tapauksessa, että kaikki omistajat olisivat myöntäneet yhden yhteisvastuullisen takauksen kunkin arvopaperin nimellisarvon tietylle osalle samalla, kun NRW:n osavaltio olisi yksinomaisesti taannut nimellisarvon loppuosan, tai siinä tapauksessa, että olisi sovittu vastatakuiden järjestelmästä, jossa muut omistajat olisivat kattaneet tietyn prosenttiosuuden osavaltion vastuusta, jos tämä olisi jättänyt takauksen maksamatta. Nämä kaksi vaihtoehtoista järjestelmää, joiden ohella olisi voitu sopia sisäisesti kustannusten jakaantumisesta takauksen mahdollisen täytäntöönpanon tapauksessa, olisivat voineet sisältää Junior Notes -arvopapereiden haltijoille tarkoitetun lisäedun toisin kuin muiden omistajien tekemä sitoumusjärjestelmä.

108 Joka tapauksessa sillä, oliko omistajien valitsema järjestelmä, jolla taattiin Junior Notes -arvopaperien nimellisarvo, ainoa mahdollinen vaihtoehto, ei ole merkitystä sen selvittämisessä, tuottiko muiden omistajien sitoumus etua WestLB:lle, jonka komissio oli riidanalaisessa päätöksessä määritellyt tuensaajaksi. Näin ollen kyseinen seikka ei vaikuta myöskään siihen, voidaanko omistajia pitää kyseisen tuen myöntäjinä.

109 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, ettei ole osoitettu, että riidanalainen päätös koskee kantajaa erikseen kyseisen tuen myöntäjän ominaisuudessa.

Toinen perustelu, jonka mukaan riidanalainen päätös koskee kantajaa erikseen omistajana

110 Kantaja väittää, että riidanalainen päätös ja kaikki päätökseen sisältyvät ehdot koskevat sitä erikseen omistajana.

111 Komissio myöntää, että myyntivelvoite koskee kantajaa erikseen omistajan ominaisuudessa. Se kiistää sen sijaan, että muut riidanalaisen päätöksen ehdot koskivat kantajaa erikseen.

112 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että ellei henkilö voi vedota oikeussuojan tarpeeseen, joka olisi erillinen sellaisen yrityksen oikeussuojan tarpeesta, jota unionin toimi koskee ja josta kyseinen henkilö omistaa osuuden, tämä ei voi puolustaa etujaan tämän toimen osalta muutoin kuin käyttämällä oikeuksiaan tämän yrityksen, jolla on kanneoikeus, osuuden omistajana (ks. vastaavasti asia T-597/97, Euromin v. neuvosto, tuomio 20.6.2000, Kok., s. II-2419, 50 kohta; yhdistetyt asiat T-443/08 ja T-455/08, Freistaat Sachsen ja Land Sachsen-Anhalt v. komissio, tuomio 24.3.2011, Kok., s. II-1311, 62 kohta ja asia T-261/11, European Goldfields v. komissio, määräys 27.3.2012, 21 kohta).

113 Onkin siis tutkittava, onko kantajalla WestLB:n oikeussuojan tarpeesta erillinen oikeussuojan tarve riidanalaisen päätöksen kumoamiseen.

114 Kantaja väittää, että sillä on WestLB:n oikeussuojan tarpeesta erillinen oikeussuojan tarve, sillä riidanalaisessa päätöksessä se velvoitetaan luopumaan omistusoikeudestaan ja suostumaan pankin radikaaliin rakenneuudistukseen, johon kuuluu myös taseen loppusumman pienentäminen 50 prosentilla, mikä pienentää huomattavasti osakkeen arvoa.

115 Aluksi on todettava, että – kuten komissiokin myöntää – kantajalla on WestLB:n oikeussuojan tarpeesta erillinen oikeussuojan tarve myyntivelvoitteen osalta.

116 Kyseinen velvoite koskee nimittäin ainoastaan omistajia, joiden on asetetun määräajan kuluessa luovuttava omistusoikeudestaan WestLB:ssä, jotta pankille myönnetty tuki, joka on välttämätön sen rakenneuudistuksen kannalta, voitaisiin hyväksyä. WestLB:n ei sen sijaan tarvitse ryhtyä mihinkään toimiin velvoitteen nojalla, sillä velvoite ei vaikuta pankin varallisuuteen eikä sido sitä tietynlaiseen markkinakäyttäytymiseen.

117 Riidanalaisen päätöksen muista ehdoista, joihin kuuluvat muun muassa WestLB:n taseen loppusumman pienentäminen, on sen sijaan ensinnäkin todettava, että ne liittyvät pankin liiketoimintaan ja sen omaisuuden myyntiin asettamiseen tai realisointiin. WestLB olisi voinut esittää riidanalaisesta päätöksestä nostetussa kanteessa haluamansa väitteet näiden ehtojen lainvastaisuudesta tai tarpeettomuudesta.

118 Tämän jälkeen on huomattava, että komissio toteaa, että saksalaisen osakeyhtiön omistajalla on päätöksentekoon osallistumista koskevien oikeuksien lisäksi ainoastaan oikeus osuuteen yhtiön voitosta sekä oikeus mahdolliseen ylijäämään yrityksen omaisuuden realisoinnin yhteydessä, eikä kantaja kiistä tätä. On siis katsottava, että Saksan oikeuden nojalla omistajan asema ei anna oikeutta yrityksen varallisuuteen. Yrityksen taseen yhteissumman pienentämistä koskevat ehdot eivät näin ollen voi vaikuttaa omistajien oikeuksiin.

119 Lisäksi on todettava, että kantajan esittämä väite, jonka mukaan osakeyhtiön omistajat voivat nostaa unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteen kaikista komission päätöksistä, jotka vaikuttavat kielteisesti kyseisen yhtiön osakkeen arvoon, on ristiriidassa edellä 112 kohdassa tarkoitetun oikeuskäytännön kanssa, joten se on hylättävä.

120 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että kantajan oikeussuojan tarve ei ole erillinen WestLB:n oikeussuojan tarpeesta riidanalaisen päätöksen niiden ehtojen osalta, jotka eivät koske myyntivelvoitetta ja joihin kuuluu muun muassa WestLB:n taseen loppusumman pienentäminen, joten riidanalainen päätös ei koske kantajaa erikseen tältä osin. Sen sijaan kyseinen päätös koskee kantajaa erikseen siltä osin kuin riidanalaisen takauksen edellytyksenä on myyntivelvoitteen noudattaminen.

Päätelmä kantajan asiavaltuudesta

121 Edellä esitetystä seuraa, että kantajalla on asiavaltuus riidanalaisen päätöksen kumoamiseen ainoastaan siihen sisältyvän myyntivelvoitteen osalta.

122 Kantajan esittämät perusteet ja perustelut, joilla se tukee vaatimustaan riidanalaisen päätöksen kumoamisesta, voidaan näin ollen tutkia ainoastaan siltä osin kuin niillä pyritään osoittamaan, että myyntivelvoite on sisällytetty lainvastaisesti kyseisen päätöksen liitteeseen, ja ne on muilta osin jätettävä tutkimatta.

Kantajan oikeussuojan tarve

123 Aivan aluksi on todettava, että komissio hyväksyi vuoden 2011 lopullisessa päätöksessä riidanalaisen takauksen lisäksi kuusi tukitoimenpidettä sillä edellytyksellä, että omaisuuden realisointia koskevaa suunnitelmaa noudatetaan. Nämä kuusi toimenpidettä luetellaan kyseisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdan b–g alakohdassa.

124 Omaisuuden realisointia koskevaan suunnitelmaan, joka korvaa lopullisen rakenneuudistussuunnitelman, sisältyy WestLB:n toiminnan lakkauttaminen ja, kuten komissio väittää ja mitä kantaja ei ole riitauttanut, seuraavat toimenpiteet:

— tiettyjen WestLB:n toimintojen erottaminen yksiköksi (Verbundbank), joka toimii palveluntarjoajana NRW:n ja Brandenburgin osavaltioiden säästöpankeille ja näiden asiakkaille

— WestLB:n useiden toimialojen ja omistusosuuksien myynti

— kaikkien muiden WestLB:n portfolioiden lopullinen siirtäminen EAA-nimiseen uuteen roskapankkiin

— palvelu- ja salkunhoitopankin perustaminen; pankin nimi on väliaikaisesti SPM Bank ja myöhemmin Portigon, ja sen tehtävänä on tarjota palveluja EAA:lle ja Verbundbankille

— WestLB:n yleispankkitoimintaa koskevan toimiluvan rajoittaminen perumalla tiettyjä toimilupia.

125 Kuten komissio vahvisti istunnossa, on siis katsottava, että omaisuuden realisointia koskeva suunnitelma sisältää WestLB:n toimintojen järjestelmällisen purkamisen sekä niistä osan siirtämisen Verbundbankille, jotta voidaan varmistaa niiden säästöpankkien kannalta strategisten palvelujen jatkuvuus, joiden kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden yhteyselimenä WestLB toimi tosiseikkojen tapahtuma-aikaan keskuspankin ominaisuudessaan.

126 Omaisuuden realisointia koskevassa suunnitelmassa ei sen sijaan esitetä WestLB:n omistajarakenteen yleistä muuttamista ennen sen omaisuuden realisointia eikä kielletä omistajia pitämästä sen jälkeen itsellään osuuksia WestLB:n tiettyjä toimintoja jatkavista yhtiöistä, kuten Verbundbankista, EEA:sta tai palvelu- ja salkunhoitopankista, jonka nimi oli ensin SPM Bank ja myöhemmin Portigon.

127 Komissio toteaa tästä, eikä kantaja sitä kiistä, että Verbundbank siirrettiin Helaballe 1.7.2012 ja että siirtosopimuksen nojalla kantajasta tuli Helaban omistaja ja siten välillisesti Verbundbankin osaomistaja.

128 Tässä tosiasiallisessa yhteydessä on tarkasteltava komission esittämää lausunnon antamisen raukeamista koskevaa vaatimusta, jonka mukaan kantajalla ei ollut oikeussuojan tarvetta riidanalaisen päätöksen kumoamiseen vuoden 2011 lopullisen päätöksen tekemisen jälkeen.

129 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kanteen kohdetta koskevan kantajan oikeussuojan tarpeen on oltava olemassa kannetta nostettaessa, tai muuten kanne jätetään tutkimatta. Lisäksi kantajalla on oltava intressi asian voittamiseen tuomioistuimen ratkaisun julistamiseen saakka, tai muuten lausunnon antaminen asiassa raukeaa (ks. vastaavasti asia 14/63, Forges de Clabecq v. korkea viranomainen, tuomio 16.12.1963, Kok., s. 719 ja 748 ja asia C-362/05 P, Wunenburger v. komissio, tuomio 7.6.2007, Kok., s. I-4333, 42 kohta).

130 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kumoamiskanteesta ei ole myöskään tarpeen lausua enää silloin, kun kantaja on menettänyt intressin riidanalaisen toimen kumoamiseen oikeudenkäynnin aikana tapahtuneen seikan vuoksi, minkä vuoksi tämän toimen kumoamisella sinänsä ei voi enää olla oikeusvaikutuksia (ks. asia T-475/475, Dow AgroSciences ym. v. komissio, tuomio 9.9.2011, Kok. s., II-5937, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

131 Kuten kantaja kuitenkin perustellusti väittää, kantajalla voi olla edelleen perusteltu intressi saada peruutettu toimi kumotuksi, koska peruuttamisella ei ole samoja oikeudellisia seurauksia kuin sillä, että unionin yleinen tuomioistuin mahdollisesti kumoaa toimen. Toimielimen toimen peruuttaminen ei nimittäin tarkoita lainvastaisuuden myöntämistä, ja peruuttaminen saa aikaan vaikutuksensa peruuttamishetkestä alkaen, kun taas toimen kumoaminen vaikuttaa takautuvasti (ks. edellä 130 kohdassa mainittu asia Dow AgroSciences ym. v. komissio, tuomion 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

132 Kun toimi kumotaan, toimen toteuttaneen toimielimen on toteutettava tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet. Nämä toimenpiteet tarkoittavat muun muassa sitä, että kumoamistuomiossa todetut lainvastaisuuksien vaikutukset korjataan. Näin saadaan toimielin

muuttamaan kantajan olosuhteet tarkoituksenmukaisiksi tai välttämään samanlaisen päätöksen tekeminen (ks. edellä 130 kohdassa mainittu asia Dow AgroSciences ym. v. komissio, tuomion 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

133 Kuten edellä 59 kohdassa todetaan, vuoden 2011 lopullisella päätöksellä kumottiin riidanalainen päätös ja siten samalla kaikki siihen sisältyneet ehdot. Komissio ei kuitenkaan ole peruuttanut riidanalaista päätöstä. Näin ollen sillä on edelleen oikeusvaikutuksia kantajan tilanteeseen sen voimaantuloajankohdan ja kumoamisajankohdan välisen ajanjakson (12.5.2009–20.12.2011) osalta. Kuten kantaja perustellusti väittää, se velvoitettiin riidanalaisessa päätöksessä luopumaan osuudestaan WestLB:ssä tällä ajanjaksolla. Päätöksen kumoamisella voi siis olla sinänsä vaikutuksia kantajan oikeusasemaan niin, että sen oikeussuojan tarve säilyy (ks. vastaavasti edellä 130 kohdassa mainittu asia Dow AgroSciences ym. v. komissio, tuomion 70 kohta).

134 Komissio esittää kaksi perustelua tämän päätelmän kyseenalaistamiseksi.

135 Komissio korostaa ensiksi, ettei myyntivelvoitetta pantu täytäntöön, koska WestLB:lle ei onnistuttu löytämään ostajaa, eikä velvoite sisälly enää omaisuuden realisointia koskevaan suunnitelmaan, sillä kantajasta tuli lisäksi Helaban ja sitä kautta Verbundbankin osaomistaja. Komission mukaan tästä seuraa, ettei riidanalaisen päätöksen mahdollinen kumoaminen vaikuttaisi kantajan oikeusasemaan myyntivelvoitteen osalta. Koska kanne voidaan ottaa tutkittavaksi ainoastaan myyntivelvoitetta koskevilta osilta, kantaja ei voisi saada etua, vaikka kanne hyväksyttäisiin.

136 Tästä on todettava, että kantajalla oli myyntivelvoite yli kahden vuoden ajan. Sitä ei toki pantu täytäntöön käytännössä. Kantajalla säilyy kuitenkin intressi vaatia riidanalaisen päätöksen kumoamista siltä osin kuin siinä asetetaan sille tämä velvoite.

137 Kantaja voi nimittäin säilyttää intressin vaatia sitä suoraan koskevan toimen kumoamista saadakseen unionin tuomioistuimet toteamaan, että sitä kohtaan on menetelty lainvastaisesti, jotta tällainen toteamus voisi toimia mahdollisen vahingonkorvauskanteen, jolla pyrittäisiin korjaamaan riittävällä tavalla riidanalaisella toimella aiheutettu vahinko, perustana (ks. vastaavasti asia T-299/05, Shanghai Excell M&E Enterprise ja Shanghai Adeptech Precision v. neuvosto, tuomio 18.3.2009, Kok., s. II-565, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

138 Tämä on tilanne käsiteltävässä asiassa, sillä kantajalle on syntynyt kuluja, jotka liittyvät sen WestLB:stä omistaman osuuden myyntiin, vaikka myyntiä ei loppujen lopuksi tapahtunutkaan. Toisin kuin komissio väittää, nämä kustannukset johtuvat riittävän suoraan riidanalaisesta päätöksestä, ja vaikka WestLB:stä on tehty eri päätöksiä finanssikriisin johdosta, ei ole syytä katsoa, että olisi mahdotonta määrittää kohtuullisesti niiden kulujen osuus, joita kantajalle aiheutui myyntiin liittyvistä toimenpiteistä.

139 Tässä tilanteessa kantaja säilyttää intressin saada riidanalaisen päätöksen lainvastaisuus todetuksi, sillä yhtäältä tämä toteaminen sitoisi unionin tuomioistuimia vahingonkorvauskannetta käsiteltäessä ja toisaalta se voisi muodostaa perustan mahdolliselle oikeudenkäynnin ulkopuolisille komission ja kantajan välisille neuvotteluille, joilla pyrittäisiin korjaamaan kantajan kärsimä vahinko (ks. vastaavasti edellä 137 kohdassa mainittu asia Shanghai Excell M&E Enterprise ja Shanghai Adeptech Precision v. neuvosto, tuomion 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

140 Komission perustelun hyväksyminen merkitsisi lisäksi sitä, että samalla hyväksyttäisiin, että sellaiset toimielinten toimet, jotka ne itse kumoavat kumoamiskanteen nostamisen jälkeen mutta ennen kuin unionin yleinen tuomioistuin on antanut lopullisen ratkaisun, eivät olisi lainkaan tuomioistuinvalvonnan piirissä, jos niitä ei ole pantu täytäntöön. On kuitenkin katsottava, että tällainen tilanne on ristiriidassa SEUT 263 artiklan tarkoituksen kanssa; tämän artiklan mukaan unionin tuomioistuimet tutkivat Euroopan parlamentin ja neuvoston yhdessä toteuttamien toimien sekä neuvoston, komission ja Euroopan keskuspankin (EKP) toimien laillisuuden, suosituksia ja

lausuntoja lukuun ottamatta, samoin kuin Euroopan parlamentin sellaisten toimien laillisuuden, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin. Unioni on nimittäin oikeusyhteisö, koska sekä sen jäsenvaltiot että sen toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimien yhteensoveltuvuus perustuslakia vastaavan asiakirjan eli perustamissopimuksen ja sen perusteella johdetun lainsäädännön kanssa (ks. vastaavasti edellä 137 kohdassa mainittu asia Shanghai Excell M&E Enterprise ja Shanghai Adeptech Precision v. neuvosto, tuomion 56 ja 57 kohta).

141 Komission ensimmäinen perustelu, jolla se pyrkii kyseenalaistamaan päätelmän siitä, että kantajalla on edelleen oikeussuojan tarve, on siis hylättävä.

142 Toiseksi komissio väittää, ettei kantajalla ole enää oikeussuojan tarvetta riidanalaisen päätöksen kumoamiseen siksi, että kaikki kielteiset vaikutukset, joita päätökseen sisältyvistä ehdoista olisi voinut aiheutua sen oikeusasemaan, aiheutuvat myös vuoden 2011 lopullisesta päätöksestä.

143 Tältä osin on riittävää todeta, että – toisin kuin komissio väittää – vuoden 2011 lopullinen päätös ei aiheuta kaikkia edellisessä kohdassa tarkoitettuja kielteisiä vaikutuksia. Päätöksessä ei nimittäin aseteta kantajalle myyntivelvoitetta ja sallitaan sen näin ollen ainakin lähtökohtaisesti omistaa osuuksia WestLB:stä irrotetuista toiminnoista.

144 On siis hylättävä myös komission toinen perustelu, jonka tarkoituksena on kyseenalaistaa päätelmä siitä, että kantajan oikeussuojan tarve säilyy.

145 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että kantaja on säilyttänyt oikeussuojan tarpeensa. Komission esittämä vaatimus lausunnon antamisen raukeamisesta on näin ollen hylättävä.

146 Näin ollen ei ole tarpeen tutkia kantajan vaatimusta, joka koskee perusteiden ja vaatimusten mukauttamista vuoden 2011 lopullisen päätöksen hyväksymisen jälkeen siinä tapauksessa, että unionin yleinen tuomioistuin katsoisi, ettei riidanalaisesta päätöksestä nostetulla kanteella ole tarkoitusta.

2. *Asiakysymys*

Alustavat huomautukset

147 Kantaja vetoaa kanteensa tueksi kahdeksaan kanneperusteeseen. Niistä ensimmäinen koskee kollegisen päätöksenteon periaatteen loukkaamista, toinen EY 87 artiklan 1 kohdan virheellistä soveltamista, kun riidanalaisen takauksen aiheuttamaa kilpailun vääristymistä ei ole tutkittu, kolmas EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan rikkomista, neljäs suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, viides yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista, kuudes EY 295 artiklan rikkomista, seitsemäs EY [88] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1) 7 artiklan 4 kohdan rikkomista ja kahdeksas perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä.

148 Komissio katsoo, että kaikki nämä kanneperusteet ovat perusteettomia.

149 Kuten edellä 122 kohdassa todetaan, kantajan esittämät kanneperusteet voidaan ottaa tutkittavaksi ainoastaan siltä osin kuin niissä pyritään osoittamaan, että myyntivelvoite on sisällytetty lainvastaisesti riidanalaisen päätöksen liitteeseen.

150 Kantaja vetoaa mainittuun lainvastaisuuteen neljännessä, viidennessä, kuudennessa, seitsemännessä ja kahdeksannessa kanneperusteessa. Se esittää niissä kuitenkin väitteitä myös muiden riidanalaisen päätöksen liitteeseen sisältyvien ehtojen lainmukaisuudesta. Koska näitä väitteitä ei voida ottaa tutkittavaksi, ne on hylättävä suoralta kädeltä.

151 Seuraavaksi on huomattava, ettei myyntivelvoitetta olisi voitu sisällyttää laillisesti riidanalaisen päätöksen liitteeseen, jos kyseinen päätös olisi tehty joko kollegisen päätöksenteon periaatetta loukaten, EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohtaa tai EY 87 artiklan 1 kohtaa rikkoen tai perusteluvelvollisuus laiminlyöden siltä osin kuin kyse on riidanalaisen takauksen vaikutuksista kilpailuun, mihin kantaja vetoaa kolmessa ensimmäisessä kanneperusteessaan. On siis katsottava, että nämäkin kanneperusteet on otettava tutkittavaksi.

152 Näin ollen on tutkittava

— ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan kollegisen päätöksenteon periaatetta on loukattu,

— kolmas kanneperuste, joka liittyy EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan rikkomiseen,

— toinen kanneperuste, joka koskee EY 87 artiklan 1 kohdan virheellistä soveltamista,

— kahdeksas kanneperuste, joka perustuu perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiin,

— ja neljäs, viides, kuudes ja seitsemäs kanneperuste, jotka koskevat suhteellisuusperiaatteen ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista sekä EY 295 artiklan ja asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohdan rikkomista.

153 Toisen kanneperusteen yhteydessä on myös tutkittava tiettyjä kahdeksannessa kanneperusteessa esitettyjä väitteitä, jotka koskevat riidanalaisen päätöksen perustelujen puutteellisuutta siltä osin kuin ne koskevat riidanalaisen takauksen mahdollisia vaikutuksia kilpailuun.

Ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan kollegisen päätöksenteon periaatetta on loukattu

154 Kantaja väittää kannekirjelmässä, ettei riidanalaista päätöstä tehnyt komission jäsenten kollegio vaan kilpailusta vastaava komission jäsen, joka oli tuolloin N. Kroes, mikä loukkaa EY 219 artiklaan ja komission työjärjestyksen (C (2000) 3614, EYVL 2000 L 308, s. 26) 1 artiklaan perustuvaa kollegiaalisen päätöksenteon periaatetta.

155 Kuten komissio perustellusti toteaa, komission pääsihteeristön kirjaamon johtajan 12.5.2009 laatimasta muistiosta, jolla todetaan tiettyjen komission päätösten tekeminen mainittuna päivänä (SEK 2009 663/2002), ilmenee kuitenkin, että riidanalaisen päätöksen teki komission jäsenten kollegio kirjallisessa menettelyssä, ei N. Kroes.

156 Kantaja myöntää vastineessa, että edellisessä kohdassa mainittu komission pääsihteeristön kirjaamon johtajan muistio on osoitus siitä, että riidanalainen päätös tehtiin kirjallisessa menettelyssä. Se ei kuitenkaan peru käsiteltävää kanneperustetta ja esittää kaksi uutta väitettä (jäljempänä uudet väitteet).

157 Kantaja väittää ensinnäkin, että kirjallinen menettely ”kestää yleensä viisi päivää”. Komissio toimitti kuitenkin riidanalaisen päätöksen saksankielisen toisinnon WestLB:lle 6.5.2009. Kantajan mukaan 6. ja 7.5.2009 päivätyistä kahdesta komission sähköpostiviestistä ilmenee, että päätöksen tekstiä oli muokattu 7.5.2009. Kantaja väittää, ettei se ymmärrä, ”mikä teksti hyväksyttiin [kirjallisessa menettelyssä] ja millä hetkellä”. Se vaatii komissiota esittämään tästä ”tarvittavat selvennykset”.

158 Toiseksi kantaja väittää, että ”näyttö kirjallisen menettelyn toteuttamisesta ei selitä – – miksi päätöksen, joka oli tarkoitus esittää – – komission hyväksyttäväksi 13.5.2009 pidettävässä kokouksessa, tekemistä aikaistettiin päivällä”. Se huomauttaa, että Saksan talousministeriön 11.5.2009 päivätystä sähköpostiviestistä ilmenee, että komissio päätti muutoksesta ”keventääkseen erittäin täyttä keskiviikkopäivää, jolloin oli tehtävä useita päätöksiä”. Kantaja päättelee tästä, että riidanalainen päätös

oli suunniteltu tehtäväksi 13.5.2009 pidettävässä kokouksessa eikä kirjallisessa menettelyssä. Kantaja väittää lisäksi, että kyseistä menettelyä on tarkoitus noudattaa ainoastaan juoksevista asioista päätettäessä. Sitä ei siis voida noudattaa myyntivelvoitteen sisältävän päätöksen tekemisessä.

159 Komission mukaan uusia väitteitä ei voida ottaa tutkittavaksi, sillä kyse on vastauskirjelmässä esitetyistä uusista perusteista. Kyseiset väitteet ovat sen mielestä joka tapauksessa ilmeisen perusteettomia.

160 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdasta yhdessä sen 48 artiklan 2 kohdan kanssa ilmenee, että kanteessa on mainittava oikeudenkäynnin kohde ja yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista eikä asian käsittelyn kuluessa saa vedota uuteen kanneperusteeseen, ellei se perustu asian käsittelyn aikana esille tulleisiin oikeudellisiin seikkoihin ja tosiseikkoihin (asia T-340/04, France Télécom v. komissio, tuomio 8.3.2007, Kok., s. II-573, 164 kohta).

161 Peruste, jolla laajennetaan aikaisemmin – nimenomaisesti tai implisiittisesti – kannekirjelmässä esitettyä perustetta ja jolla on läheinen yhteys tähän perusteeseen, on kuitenkin otettava tutkittavaksi (ks. asia T-252/97, Dürbeck v. komissio, tuomio 19.9.2000, Kok., s. II-3031, 39 kohta ja asia T-195/00, Travelex Global and Financial Services ja Interpayment Services v. komissio, tuomio 10.4.2003, Kok., s. II-1677, 34 kohta).

162 Kantaja ei enää riitauta riidanalaista päätöstä sillä perusteella, ettei sitä ollut antanut komission jäsenten kollegio, kuten se teki kannekirjelmässä. Kantaja väittää uusissa perusteissaan kuitenkin edelleen, ettei päätöstä tehnyt tosiasiassa tai pätevästi komission jäsenten kollegio. On siis katsottava, että alkuperäisen kanneperusteen ja uusien väitteiden välillä on riittävä yhteys, jotta ne voidaan ottaa tutkittavaksi.

163 Uudet väitteet on siis tutkittava sisällöllisesti.

164 Kantaja väittää ensimmäisessä uudessa väitteessään, ettei riidanalaisen päätöksen lopullista versiota annettu tiedoksi komission jäsenille kohtuullisessa ajassa ja että komission olisi ilmoitettava, tehtiinkö riidanalaisen päätöksen lopullinen versio tosiasiassa kirjallisessa menettelyssä.

165 Ensimmäisestä seikasta on todettava, että kantaja tyytyy huomauttamaan, että kirjallinen menettely ”kestää tavanomaisesti viisi päivää” ja että komissio työsti riidanalaisen päätöksen tekstiä 7.5.2009 saakka. Komission työjärjestyksen 12 artiklassa, jonka mukaan komissio voi hyväksyä yhden tai useamman jäsenen tekemän ehdotuksen kirjallisella menettelyllä, ei kuitenkaan aseteta määräaikaa, jossa kyseisen ehdotuksen teksti on toimitettava komission jäsenille, jotta se voidaan hyväksyä. Kyseisen säännöksen toisessa kohdassa säädetään ainoastaan, että ”– – ehdotus on annettava kirjallisena tiedoksi kaikille komission jäsenille – – määräajassa, jonka kuluessa jäsenten on ilmoitettava ehdotusta koskevat varaumat ja muutokset”.

166 Lisäksi on katsottava, että komissio ilmoitti vastaajan vastauksessa, että tekstiin tehdyt muutokset koskivat ainoastaan saksankieliseen toisintoon tehtyjä pieniä korjauksia verrattuna käytetyllä työkielellä eli englanniksi laadittuun toisintoon, eikä kantaja kiistänyt tätä.

167 Näin ollen on hylättävä väite siitä, että komission jäsenillä oli liian vähän aikaa tutkia riidanalaista päätöstä ennen sen hyväksymistä.

168 Toisesta seikasta on riittävää todeta, että komissio on jo täsmentänyt, että lopullinen riidanalainen päätös tehtiin kirjallisessa menettelyssä 12.5.2009. Tätä tukee edellä 155 kohdassa mainittu komission pääsihteeristön kirjaamon johtajan muistio, mitä kantaja ei kiistä.

169 Ensimmäinen uusista väitteistä on näin ollen hylättävä perusteettomana.

170 Toisella uudella väitteellä kantaja väittää, ettei riidanalaista päätöstä olisi pitänyt tehdä kirjallisessa menettelyssä, sillä siinä menettelyssä päätetään ainoastaan juoksevista asioista.

171 Tältä osin on riittävää verrata komission työjärjestyksen 13 ja 14 artiklaa, joiden nojalla valtuutusmenettely ja toimivallan siirto -menettely on varattu hallinnointi- ja hallintotoimenpiteiden toteuttamiseen, sen 12 artiklaan, jossa kirjallista menettelyä ei ole rajoitettu vastaavalla tavalla.

172 Toisin kuin kantaja väittää, tätä päätelmää ei kyseenalaista komission internetsivustolla oleva komission työjärjestystä koskeva selittävä huomautus, jonka kantaja on liittänyt vastineeseen. Kuten komissio perustellusti väittää, selittävä huomautus ei ole oikeudellisesti sitova, mikä ilmenee myös sen tekstistä. Siinä todetaan lisäksi, että ”[kirjallisen menettelyn, valtuutusmenettelyn ja toimivallan siirto -menettelyn] tarkoituksena on useimmiten keventää komission jäsenten kollegion työtaakkaa sellaisten juoksevia asioita koskevien päätösten osalta, joista ei ole tarpeen keskustella”, mikä ei tarkoita, ettei kirjallisessa menettelyssä voitaisi tehdä päätöksiä, jotka koskevat muita kuin juoksevia asioita.

173 Edellä esitetystä seuraa, että myös toinen uusista väitteistä on perusteeton.

174 Niinpä käsiteltävä kanneperuste on hylättävä.

Kolmas kanneperuste, joka liittyy EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan rikkomiseen

175 Kantaja muistuttaa, että komissio hyväksyi riidanalaisen takauksen myöntämisen WestLB:lle EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla, ja väittää, että se teki virheen kyseisen määräyksen soveltamisessa.

176 Kantaja esittää tästä useita väitteitä, jotka voidaan jakaa kahteen osaan, joista ensimmäinen sisältää ensisijaisia väitteitä ja toinen toissijaisia väitteitä. Ensimmäisen osan väitteiden mukaan komissio on katsonut virheellisesti, että EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan tavoite on rinnastettavissa EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan sekä pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen tavoitteeseen, ja asettanut riidanalaisessa päätöksessä virheellisesti tiukempia ehtoja kuin suuntaviivojen ja EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan yhteisen soveltamisen nojalla olisi ollut mahdollista tehdä.

Ensisijaisesti esitetty ensimmäinen osa, jonka mukaan komissio on katsonut virheellisesti, että EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan tavoite on rinnastettavissa EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan sekä pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen tavoitteeseen

177 Kantaja väittää, että kun komissio tutki riidanalaisen takauksen soveltuvuutta yhteismarkkinoille EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla, se katsoi, että mainitun määräyksen tavoite oli rinnastettavissa EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan sekä pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen tavoitteeseen. Tämä on sen mielestä vakava arviointivirhe.

178 Kantaja esittää osan tueksi kaksi väitettä, jotka komissio kiistää. Ensimmäisen mukaan tavoite poistaa jäsenvaltion taloudessa oleva vakava häiriö on aina yhteisen edun mukainen. Toisen mukaan komissio on tehnyt riidanalaisessa päätöksessä kaksi virhettä, kun se on tulkinnut väärin EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan tavoitteen siltä osin kuin se tutki riidanalaisen takauksen soveltuvuutta yhteismarkkinoille pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen näkökulmasta eikä joka tapauksessa asettanut riidanalaisen takaukselle lievempiä ehtoja kuin EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella olisi voitu asettaa.

– Ensimmäinen väite, jonka mukaan tavoite poistaa jäsenvaltion taloudessa oleva vakava häiriö on aina yhteisen edun mukainen

179 Kantaja väittää, että EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan tavoite on pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivoissa tarkoitetuissa tapauksissa auttaa vakaassa liiketoimintaympäristössä vaikeuksissa olevaa yritystä. Suotuisan taloudellisen tilanteen olemassaolon vuoksi tämän määräyksen nojalla ei voida sallia tukia, jotka voivat muuttaa kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla, ja komission on taattava, että sallittujen tukien vaikutus kilpailuun on mahdollisimman vähäinen. EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan tavoitteena on sen sijaan poistaa koko taloudessa oleva häiriö. Se on aina yhteisen edun mukaista, minkä lisäksi se on toimivan kilpailun välttämätön edellytys. Kantaja päättelee tästä, että kyseisessä määräyksessä tarkoitetun tuen hyväksymiselle ei voida asettaa ehtoja, joilla pyritään suojelemaan kilpailua.

180 Tästä seikasta on todettava aluksi, että komissio katsoi riidanalaisessa päätöksessä, että riidanalaisen takauksen tarkoituksena oli mahdollistaa WestLB:n rakenneuudistus, mikä oli WestLB:n järjestelmäriskin kannalta olennaisen merkityksen vuoksi välttämätöntä, jotta voitiin poistaa laajasta finanssikriisistä aiheutunut Saksan taloudessa oleva vakava häiriö, mitä kantaja ei kiistä.

181 Siltä osin kuin käsiteltävän väitteen voidaan tulkita tarkoittavan sitä, että todettuaan, että riidanalaisen takauksen tarkoituksena oli poistaa Saksan taloudessa oleva vakava häiriö, komission oli luonnehdittava tuki yhteismarkkinoille soveltuvaksi eikä se voinut asettaa tuen hyväksymiselle ehtoja, on ensinnäkin todettava, että EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan sanamuodosta ilmenee, että kun komissio toteaa, kuten käsiteltävässä asiassa, että tuen tarkoituksena on poistaa jäsenvaltion taloudessa oleva vakava häiriö, se ei ole pelkästään tämän seikan perusteella velvollinen katsomaan, että tuki soveltuu yhteismarkkinoille.

182 Niistä tuista poiketen, jotka kuuluvat EY 87 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun valtiontukien yleisestä kiellosta tehtävän poikkeuksen piiriin ja jotka määräyksen mukaan ”soveltuvat” yhteismarkkinoille, EY 87 artiklan 3 kohdassa määrätään, että tiettyjä tukia, joihin kuuluvat tuet, joiden tarkoituksena on poistaa jäsenvaltion taloudessa oleva vakava häiriö, ”voidaan pitää” yhteismarkkinoille soveltuvina.

183 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissiolle annetaan EY 87 artiklan 3 kohdalla harkintavalta, jota käyttäessään sen on arvioitava taloudellisia ja sosiaalisia seikkoja yhteisön kannalta katsoen (ks. mm. asia 730/79, Philip Morris v. komissio, tuomio 17.9.1980, Kok., s. 2671, Kok. Ep. V, s. 313, 24 kohta; asia 310/85, Deufil v. komissio, tuomio 24.2.1987, Kok., s. 901, 18 kohta ja asia C-169/95, Espanja v. komissio, tuomio 14.1.1997, Kok., s. I-135, 18 kohta).

184 Näin ollen on katsottava, että vaikka kantaja on korostanut sanamuotojen erilaisuutta yhtäältä EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan, jossa sallitaan tietyt tuet, kunhan ne ”eivät muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla”, ja toisaalta EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan välillä, jossa tällaista ehtoa ei aseteta, tämän eron perusteella ei voida päätellä, että komissio ei voi arvioida viimeksi mainitun määräyksen nojalla sallitun tuen vaikutuksia koko unionin merkityksellisten markkinoiden kannalta (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat T-447/93-T-449/93, AITEC ym. v. komissio, tuomio 6.7.1995, Kok., s. II-1971, 138–143 kohta; ks. myös analogisesti edellä 183 kohdassa mainittu asia Espanja v. komissio, tuomion 17 kohta).

185 EY 88 artiklan 2 kohdan ensimmäiseen alakohtaan perustuva komission toimivalta päättää EY 87 artiklan kanssa ristiriidassa olevan tuen ”muuttamisesta” tarkoittaa välttämättä sitä, että komission päätökseen, jossa se EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella hyväksyy tuen, voidaan liittää ehtoja sen seikan varmistamiseksi, että hyväksytyt tuet eivät muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla (yhdistetyt asiat T-244/93 et T-486/93, TWD v. komissio, tuomio 13.9.1995, Kok., s. II-2265, 53–55 kohta).

186 On siis todettava, ettei EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohta estä komissiota asettamasta ehtoja riidanalaiselle takaukselle.

187 Kun kolmanneksi tarkastellaan sitä, voiko näiden ehtojen tarkoituksena olla hyväksytyn tuen kilpailuun kohdistuvien vaikutusten korjaaminen, on riittävää todeta, että riidanalaisen päätöksen myyntivelvoitetta koskevista 68 ja 69 perustelukappaleesta sekä niiden sijoittumisesta riidanalaisen päätöksen siihen osaan, jossa tutkitaan lopullisessa rakenneuudistussuunnitelmassa esitettyjä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on palauttaa WestLB:n pitkän aikavälin elinkelpoisuus, ilmenee, ettei riidanalaisen takauksen ehdoksi asetettu myyntivelvoitteen noudattamista siksi, että takauksen kilpailuvaikutukset olisi voitu minimoida, vaan siksi, että WestLB:n elinkelpoisuus olisi voitu taata.

188 Ensimmäinen väite on näin ollen hylättävä.

– Toinen väite, jonka mukaan komissio on tehnyt riidanalaisessa päätöksessä kaksi virhettä, kun se on tulkinnut väärin EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan tarkoituksen siltä osin kuin se tutki riidanalaisen takauksen soveltuvuutta yhteismarkkinoille pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen näkökulmasta eikä asettanut riidanalaisen takaukselle lievempiä ehtoja kuin EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella olisi voitu vaatia

189 Kantaja väittää yhtäältä, että komissio on tulkinnut väärin EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan tavoitteen, kun se tutki riidanalaisen takauksen soveltuvuutta yhteismarkkinoille pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen näkökulmasta, vaikka se oli todennut, että takauksella voitaisiin poistaa Saksan taloudessa oleva vakava häiriö. Toisaalta se väittää, että tuen hyväksymiseen EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla on joka tapauksessa sovellettava lievempiä ehtoja kuin tuen hyväksymiseen EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla.

190 Tästä on muistettava, että – kuten edellä 183 kohdassa todetaan – komissiolla on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan laaja harkintavalta EY 87 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Unionin tuomioistuinten valvonnan on näin ollen kohdistuttava ainoastaan siihen, että menettelyä ja perusteluvelvollisuutta koskevia sääntöjä on noudatettu, että tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että näitä tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja ettei harkintavaltaa ole käytetty väärin. Unionin tuomioistuinten asiana ei ole korvata komission taloudellista arviointia omalla arvioinnillaan (ks. asia T-152/99, HAMSA v. komissio, tuomio 11.7.2002, Kok., s. II-3049, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

191 Laajaa harkintavaltaa käyttäessään komissio voi perustellusti käyttää niitä kriteerejä, joita pitää sopivimpina sen arvioimiseksi, voidaanko tukea pitää yhteismarkkinoille soveltuvana, kunhan nämä kriteerit ovat asianmukaisia EY 3 artiklan g alakohdan ja EY 87 artiklan kannalta, ja täsmentää nämä kriteerit perustamissopimuksen mukaisissa suuntaviivoissa. Hyväksyessään tällaiset suuntaviivat komissio käyttää harkintavaltaansa ja ainoastaan rajoittaa itse harkintavaltaansa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta noudattaen. Arvioidessaan yksittäistä tukea tällaisten jo hyväksymiensä suuntaviivojen perusteella komission ei voida katsoa ylittävän harkintavaltansa rajoja tai luopuvan harkintavaltansa käytöstä. Komissio näet säilyttää valtansa kumota tai muuttaa näitä suuntaviivoja, jos olosuhteet sitä edellyttävät. Toisaalta nämä suuntaviivat koskevat rajattua sektoria, ja syy niiden antamiseen on komission halu noudattaa määrittämäänsä politiikkaa (edellä 83 kohdassa mainittu asia Vlaamse Gewest v. komissio, tuomion 89 kohta).

192 Tästä on huomattava ensinnäkin, että komissio ilmoitti jäsenvaltioille ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä niistä suuntaviivoista, joita se aikoi soveltaa EY 87 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa sille annetun toimivallan nojalla finanssikriisin johdosta rahoituslaitoksille myönnettyihin tukiin. Tämä tehtiin antamalla finanssikriisin johdosta toteutettuja toimenpiteitä koskeva tiedonanto, johon komissio viittasi riidanalaisen päätöksen 63 perustelukappaleessa.

193 Tiedonannon kymmenennestä kohdasta ilmenee, että jäsenvaltioiden finanssikriisin johdosta toteuttamien toimenpiteiden soveltuvuutta yhteismarkkinoille EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla oli arvioitava pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivoissa esitettyjen yleisten periaatteiden näkökulmasta, vaikka ”tämänhetkisissä olosuhteissa” saattoi olla mahdollista hyväksyä poikkeuksellisia toimenpiteitä. Soveltaessaan riidanalaisessa päätöksessä pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivoja komissio siis noudatti etukäteen itselleen määrittämiään harkintavallan rajoja.

194 Toiseksi on todettava, ettei kantaja esittänyt mitään syitä osoittaakseen, että pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivoissa tarkoitetut kriteerit, joita komissio piti riidanalaisen päätöksen tekohetkellä asianmukaisimpina sen arvioimiseksi, voitiinko finanssikriisin johdosta myönnettyjä tukia pitää yhteismarkkinoille soveltuvina, eivät olleet päteviä EY 3 artiklan g alakohdan ja EY 87 artiklan näkökulmasta niiden tukien arvioinnissa, joita pidettiin välttämättöminä jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseksi.

195 Mainittuja suuntaviivoja voidaan lisäksi pitää lähtökohtaisesti asianmukaisina arvioitaessa näiden tukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille etenkin, jos tuensaajat ovat järjestelmäriskin kannalta merkityksellisiä pankkeja, joiden taloudellinen elinkelpoisuus oli uhattuna siinä määrin, että niiden selviytyminen oli vaarassa, kuten käsiteltävässä asiassa.

196 Näin ollen yhtäältä se, että tällainen tuki on välttämätöntä taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseksi, ei tarkoita sitä, ettei tukea voitaisi pitää pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen 9 kohdassa tarkoitetulle vaikeuksissa olevalle yritykselle myönnettynä tukena; kyseisen kohdan mukaan tällainen on yritys, joka ei pysty omilla taikka omistajilta/osakkailta tai luotonantajilta saaduilla varoilla pysäyttämään tappiollista kehitystä, joka johtaa lähes varmasti yrityksen toiminnan loppumiseen lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä, jos viranomaiset eivät puutu tilanteeseen. Sellaista pankkia, jonka taloudellinen elinkelpoisuus on siinä määrin uhattuna, että sen selviytyminen on vaarassa, voidaan lähtökohtaisesti pitää vaikeuksissa olevana yrityksenä.

197 Toisaalta pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivoissa edellytetään, että jotta rakenneuudistustuki soveltuisi yhteismarkkinoille, tuensaaja soveltaa rakenneuudistussuunnitelmaa, jonka ansiosta sen pitkän aikavälin elinkelpoisuus voidaan palauttaa kohtuullisessa ajassa, tuen yhteydessä toteutetaan toimenpiteitä, joilla vältetään kohtuuttomat kilpailua vääristävät vaikutukset, ja tuki rajataan määrään, joka on ehdottomasti välttämätön rakenneuudistuksen toteuttamiseksi (suuntaviivojen 35–37, 38–42 ja 43–45 kohta). Komissiolla on kuitenkin oikeus edellyttää, että järjestelmäriskin kannalta merkittäville pankeille finanssikriisin johdosta myönnettäville tuille asetetaan nämä ehdot silloinkin, kun tuen tarkoituksena on poistaa jäsenvaltion taloudessa oleva vakava häiriö.

198 Kun tarkastellaan ensiksi vaatimusta rakenneuudistussuunnitelmasta, jolla näiden pankkien pitkän aikavälin elinkelpoisuus on mahdollista palauttaa kohtuullisessa ajassa, komissiolla on lähtökohtaisesti perusteet katsoa, että sellaisen järjestelmäriskin kannalta merkittävän pankin rakenneuudistuksella, jonka elinkelpoisuus ei ole taattu, ei voida poistaa pysyvästi niitä jäsenvaltion taloudessa olevia häiriöitä, jotka johtuvat tämän pankin tai koko rahoitusalan kohtaamista taloudellisista vaikeuksista. Kyseisen pankin olisi nimittäin vaikea jatkaa tavanomaista toimintaansa, sillä sen toiminnan jatkuvuuden epävarmuus ja rahoitusaseman haavoittuvuus vaikuttaisivat kielteisesti pankin asiakas-, luotonantaja- ja kumppanuussuhteisiin. Jos kyseessä oleva järjestelmäriskin kannalta merkittävä pankki ei pystyisi jatkamaan tavanomaista toimintaansa, tämä seikka voisi vaikuttaa kielteisesti koko kansalliseen rahoitusjärjestelmään ja sitä kautta koko talouteen.

199 Kun seuraavaksi tarkastellaan vaatimusta siitä, että tuen yhteydessä on toteutettava toimenpiteitä, joilla vältetään kohtuuttomat kilpailua vääristävät vaikutukset, on muistettava, että kun komissio arvioi tuen vaikutusta merkityksellisillä markkinoilla ja etenkin sen vaikutusta kaupankäynnin edellytyksiin, kuten sen on tehtävä EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohtaa soveltaessaan, sen on otettava huomioon ne vaikutukset, jotka tuella voi olla kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ks. vastaavasti edellä

184 kohdassa mainittu asia AITEC ym. v. komissio, tuomion 138–143 kohta). Näin ollen on katsottava, että komissio voi asettaa rakenneuudistustuelle ehtoja, joiden tavoitteena on minimoida tuen vaikutukset kilpailuun.

200 Kun vielä tarkastellaan edellytystä, jonka mukaan tuki on rajattava määrään, joka on ehdottomasti välttämätön rakenneuudistuksen toteuttamiseksi, on todettava, että EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohtaa on poikkeusmääräyksenä tulkittava suppeasti (yhdistetyt asiat C-57/00 P ja C-61/00 P, Freistaat Sachsen ym. v. komissio, tuomio 30.9.2003, Kok., s. I-9975, 98 kohta). Näin ollen ei voida katsoa, että komissio on tulkinnut väärin tätä määräystä päättäessään sallia ainoastaan ne tuet, jotka on rajattu määrään, joka on ehdottomasti välttämätön tuensaajan rakenneuudistuksen toteuttamiseksi, jotta tämä pystyy kehittämään riittävällä tavalla toimintaansa taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseksi.

201 Kolmanneksi on todettava, että pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivoissa esitetään tiettyjä pankkialalla sovellettavia kriteereitä (ks. finanssikriisin johdosta toteutettuja toimenpiteitä koskevan tiedonannon 6 kohta ja pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen 25 kohdan a alakohdassa mainittu alaviite).

202 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että komissio sovelsi riidanalaisen päätöksen tekohetkellä perustellusti EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohtaa tutkiessaan järjestelmäriskin kannalta merkittäville, vaikeuksissa oleville pankeille myönnettyjen rakenneuudistustukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen näkökulmasta.

203 Sen selvittämiseksi, saattoiko komissio käsiteltävässä asiassa soveltaa pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivoja, on siis tutkittava, saattoiko se katsoa, että WestLB oli järjestelmäriskin kannalta merkittävä vaikeuksissa oleva pankki ja että se oli saanut rakenneuudistustukea.

204 Tästä on aluksi huomautettava, että asianosaisten välillä on kiistatonta, että riidanalaisen takauksen välitön tarkoitus oli välttää 23 miljardin euron portfolion markkina-arvon heikkenemisestä aiheutuvat kielteiset vaikutukset WestLB:n taseeseen. Asianosaiset toteavat, että jos kyseistä toimenpidettä tai jotain muuta vaikutuksiltaan vastaavaa tukitoimenpidettä ei olisi toteutettu, WestLB olisi joutunut vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin, jotka olisivat vaarantaneet sen pankkitoiminnan jatkuvuuden lyhyellä aikavälillä ja jopa johtaneet koko toiminnan loppumiseen. Komissio saattoi siten perustellusti katsoa, että WestLB oli pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen 9 kohdassa tarkoitettu vaikeuksissa oleva yritys, kuten se oli jo todennut väliaikaisen päätöksen 44 ja 45 perustelukappaleessa, eivätkä Saksan liittotasavalta tai kantaja ole kiistäneet tätä seikkaa.

205 Toisin kuin kantaja väitti istunnossa, se, että riidanalaisen takauksen myönsi WestLB:n omistaja, ei tarkoita, ettei tätä pankkia voitaisi pitää pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen 9 kohdassa tarkoitettuna vaikeuksissa olevana yrityksenä.

206 Kantajan näkemyksen hyväksyminen johtaisi nimittäin siihen, että suurta osaa julkisista yrityksistä ei enää systemaattisesti voitaisi pitää vaikeuksissa olevina yrityksinä. On kuitenkin ilmeistä, ettei pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen 9 kohdan tavoitteena ole jättää soveltamisalan ulkopuolelle julkisia yrityksiä vaan erottaa ne yritykset, jotka eivät pysty varmistamaan toimintansa jatkumista ilman valtiontukea ja jotka katsotaan vaikeuksissa oleviksi yrityksiksi, niistä yrityksistä, joille tällainen tuki ei ole välttämätön.

207 Näin ollen sillä, että riidanalaisen takauksen myönsi WestLB:n omistaja, ei ole merkitystä sen selvittämisessä, voidaanko pankki luokitella vaikeuksissa olevaksi yritykseksi. Ainoa merkityksellinen seikka tältä osin on se, pystyikö pankki selviytymään taloudellisista vaikeuksista ilman valtiontueksi luokiteltavaa julkista tukea, mutta kantaja ei ota esille tätä kysymystä.

208 Tämän jälkeen on muistettava, että kantaja itse on väittänyt, että WestLB oli Saksan taloudelle järjestelmäriskin kannalta merkittävä pankki.

209 Vielä on huomattava, ettei kantaja kiistänyt, että roskapankin perustamista voitiin pitää WestLB:n rakenneuudistuksena ja että riidanalaista takausta voitiin pitää rakenneuudistustukena.

210 Tällaisessa tilanteessa on katsottava, että riidanalaisen takauksen soveltuvuutta yhteismarkkinoille voitiin tutkia pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen näkökulmasta.

211 Kantajan väitteet on siis hylättävä siltä osin kuin ne voidaan tulkita siten, että kantajan mukaan komissio on tehnyt oikeudellisen virheen, kun se on tutkinut riidanalaisen takauksen soveltuvuutta yhteismarkkinoille näiden suuntaviivojen näkökulmasta.

212 On joka tapauksessa todettava, kuten komissiokin teki perustellusti, ettei komissio tarkastellut riidanalaisessa päätöksessä riidanalaisen takauksen soveltuvuutta yhteismarkkinoille ainoastaan pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivoihin sisältyvien ehtojen perusteella. Kyseisen päätöksen 63 ja 76–79 perustelukappaleesta ilmenee, ettei komissio vaatinut WestLB:tä kattamaan vähintään 50 prosenttia rakenneuudistuskuluista omista varoistaan, vaikka kyseistä vähimmäisrahoitusosuutta lähtökohtaisesti vaaditaan mainittujen, suuryritysten rakenneuudistusta koskevien suuntaviivojen 44 kohdassa. Komissio katsoi, että WestLB:n ulkoisen velan johdosta sen olisi käytännössä mahdotonta saavuttaa oman rahoitusosuuden tavoitetta. Komissio huomautti lisäksi, että systeemisen finanssikriisin yhteydessä voisi olla kohtuutonta vaatia WestLB:ltä tarkkaan määritettyä rahoitusosuutta.

213 Kun komissio siis päätti myöntää WestLB:lle riidanalaisen takauksen EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdassa määrättyyn valtiontukien kieltoon tehdyn poikkeuksen nojalla, takaukseen sovellettiin tietyssä mielessä lievempiä ehtoja kuin pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen nojalla tavanomaisesti tehdään, toisin kuin kantaja väittää.

214 Myös toinen väite on näin ollen hylättävä.

215 Käsiteltävä osa on edellä esitetyn perusteella hylättävä.

Toissijaisesti esitetty toinen osa, jonka mukaan komissio on asettanut riidanalaisessa päätöksessä virheellisesti tiukempia ehtoja kuin pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen ja EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan yhteisen soveltamisen nojalla oli mahdollista tehdä

216 Kantaja väittää, että riidanalainen päätös on kumottava, vaikka katsottaisiin, että EY 87 artiklan 3 kohdan b ja c alakohdassa määrätyillä poikkeuksilla on sama tavoite, sillä komissio on asettanut kyseisessä päätöksessä tiukempia ehtoja kuin pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen nojalla olisi voitu tehdä. Se esittää vertailevan taulukon tietyistä päätöksistä, joita komissio on tehnyt ennen finanssikriisiä ja sen aikana ja jotka koskevat eri pankeille myönnettyjä tukia. Kantajan mukaan taulukosta ilmenee, että tukiin, joilla pyritään välttämään talouden häiriöt, sovelletaan tiukempia ehtoja kuin tukiin, joiden tarkoituksena on välttää konkurssit vakaassa liiketoimintaympäristössä. Kantaja huomauttaa, ettei komissio ollut vaatinut WestLB:tä koskevaa tapausta lukuun ottamatta yhdessäkään taulukossa luetelluista tapauksista tuensaajan omistajarakenteen muuttamista.

217 Komissio kiistää kantajan väitteet.

218 Tästä on ensinnäkin todettava, että kantajan toimittamasta vertailevasta taulukosta ilmenee, että jokaisessa luetellussa päätöksessä komissio on edellyttänyt, että tuensaajan taseen loppusummaa on pienennettävä, jotta tuki voidaan sallia. Kantajan mukaan tietyt päätökset on tehty EY

87 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla ja tietyt EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla, minkä lisäksi komissio on soveltanut kaikissa tapauksissa pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivoja, mitä komissio ei kiistä.

219 Kuten komissio kuitenkin perustellusti huomauttaa, kyseisen taulukon perusteella ei voida arvioida tosiseikkoja ja oikeudellista asiayhteyttä, jossa kukin tuki on myönnetty, eikä komission päättelyä eri tapauksissa. Sen perusteella ei myöskään voida arvioida komission kullekin tuelle asettamien muiden ehtojen tiukkuutta tai löyhyyttä eikä sen sallimia poikkeamisia pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivoissa esitetyistä periaatteista. Taulukossa esitetyistä tiedoista ei esimerkiksi ilmene, että komissio päätti olla vaatimatta, että WestLB:n olisi katettava vähintään 50 prosenttia rakenneuudistuskustannuksista omista varoistaan, vaikka tämä on otettava huomioon arvioitaessa niiden ehtojen tiukkuutta tai löyhyyttä, joita komissio asetti riidanalaiselle takaukselle. Käsiteltävässä asiassa on siis aiheellista suhteuttaa kantajan taulukon perusteella tekemien päätelmien merkitystä.

220 Toiseksi kantaja ei selitä, millä tavoin myyntivelvoitetta koskeva ehto on tiukempi kuin ehdot, joita voidaan asettaa yhteisesti pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen ja EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla.

221 Niiden ehtojen, joita päätöksessä voidaan asettaa ja joilla pyritään takaamaan tuensaajan pitkän aikavälin elinkelpoisuus, luonne ja merkitys määräytyvät joka tapauksessa kyseisten markkinoiden taloudellisen tilanteen ja tuensaajan taloudellisten vaikeuksien perusteella.

222 Kuten komissio perustellusti toteaa, ei ole perustetta katsoa, että nämä ehdot eivät voisi olla tietyllä tapaa tiukempia, kun tukea myönnetään pankille vakavan finanssikriisin aikana. Hyvin epävarmoilla markkinoilla voi nimittäin olla sitäkin tärkeämpää yksinkertaistaa vaikeuksissa olevan yrityksen rakennetta ja laskea sen riskiprofiilia, jotta sen selviytyminen voidaan taata, ja tämä voi edellyttää omistajarakenteen muuttamista.

223 Käsiteltävä osa on edellä esitetyn perusteella hylättävä.

224 Näin ollen kolmas kanneperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.

Toinen kanneperuste, jonka mukaan komissio sovelsi virheellisesti EY 87 artiklan 1 kohtaa ja laiminlöi perusteluvelvollisuuden, kun se ei esittänyt näyttöä riidanalaisen takauksen vaikutuksista kilpailuun eikä ilmoittanut riittävällä tavalla syitä, joiden vuoksi takaus vääristäisi kilpailua

225 Kantaja väittää, ettei komissio esittänyt riidanalaisessa päätöksessä näyttöä riidanalaisen takauksen vaikutuksista kilpailuun eikä ilmoittanut riittävällä tavalla syitä, joiden vuoksi takaus vääristäisi kilpailua. Kantajan mukaan komissio on siis soveltanut virheellisesti EY 87 artiklan 1 kohtaa ja laiminlyönyt perusteluvelvollisuuden.

226 Tässä vaiheessa on samalla tarkasteltava myös kantajan kahdeksannessa kanneperusteessa esittämää väitettä siitä, että ”riidanalainen päätös on perusteltu puutteellisesti, koska siinä ei todeta, onko kilpailu vääristynyt [riidanalaisen takauksen] vuoksi ja millä tavalla se on vääristynyt rahoitusalalla, jolla markkinat eivät toimi asianmukaisella tavalla ja jolla jäsenvaltiot ovat myöntäneet 3 000 miljardin euron edestä julkisia tukia”.

227 Komissio kiistää kantajan väitteet.

228 On muistettava, että EY 87 artiklan 1 kohdassa kielletään tuet, jotka vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristävät tai uhkaavat vääristää kilpailua. Kuten komissio kuitenkin perustellusti huomauttaa, sillä ei ole näitä kahta edellytystä arvioidessaan velvollisuutta osoittaa, että tuet todella vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja että kilpailu tosiaankin vääristyy, vaan komission on

ainoastaan tutkittava, ovatko nämä tuet omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristämään kilpailua (asia C-66/02, Italia v. komissio, tuomio 15.12.2005, Kok., s. I-10901, 111 kohta).

229 Näin ollen se, ettei komissio esittänyt riidanalaisessa päätöksessä näyttöä riidanalaisen takauksen aiheuttamasta kilpailun vääristymisestä, ei tarkoita EY 87 artiklan 1 kohdan virheellistä soveltamista eikä perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiä. Merkitystä on ainoastaan sen selvittämisellä, ilmoittiko komissio tässä päätöksessä ne syyt, joiden vuoksi riidanalainen takaus oli omiaan vääristämään kilpailua, ja onko kantaja pystynyt osoittamaan, että nämä syyt olivat virheelliset.

230 Aluksi on tutkittava ensimmäistä, perusteluihin liittyvää kysymystä ja tämän jälkeen toista, asiasisältöä koskevaa kysymystä.

Riidanalaisen päätöksen perustelut, jotka koskevat riidanalaisen takauksen vaikutuksia kilpailuun

231 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 253 artiklan mukainen perusteluvelvollisuus määräytyy kyseisen toimenpiteen luonteen mukaan ja perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä toimenpiteen tehneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja 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, joka 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, koska tutkittaessa, ovatko päätöksen tai muun toimenpiteen perustelut EY 253 artiklan mukaisia, on otettava huomioon paitsi päätöksen toimenpiteen sanamuoto myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998, Kok., s. I-1719, 63 kohta; asia C-301/96, Saksa v. komissio, tuomio 30.9.2003, Kok., s. I-9919, 87 kohta ja asia C-42/01, Portugali v. komissio, tuomio 22.6.2004, Kok., s. I-6079, 66 kohta).

232 Toimenpiteen tukiluonteeseen sovellettuna edellisessä kohdassa tarkoitettu periaate edellyttää, että komissio esittää syyt, joiden vuoksi se katsoo, että kyseinen toimenpide kuuluu EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Myös niissä tapauksissa, joissa jo tuen myöntämiseen liittyvistä olosuhteista ilmenee, että tuki voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää tai uhata vääristää kilpailua, komission on ainakin mainittava nämä olosuhteet päätöksensä perusteluissa (asia 57/86, Kreikka v. komissio, tuomio 7.6.1988, Kok., s. 2855, 15 kohta; yhdistetyt asiat C-329/93, C-62/95 ja C-63/95, Saksa ym. v. komissio, tuomio 24.10.1996, Kok., s. I-5151, 52 kohta ja asia C-156/98, Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000, Kok., s. I-6857, 98 kohta).

233 Kun valtiontukia koskeva päätös on tehty tilanteessa, jossa kyseisen valtion yleisesti tiedetään olevan, ja kun päätös noudattaa erityisesti kyseisen valtion osalta vakiintunutta päätöskäytäntöä, päätöksen perustelut voidaan kuitenkin esittää suppeasti (ks. asia C-150/09 P, Iride ja Iride Energia v. komissio, määräys 21.1.2010, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

234 Riidanalainen päätös ei sisällä perusteluja siitä, oliko riidanalainen takaus omiaan vääristämään kilpailua. Komissio toteaa riidanalaisen päätöksen 52 perustelukappaleessa seuraavaa:

"On todettava, että [riidanalaisessa takauksessa] on kyse omistajien myöntämän pelastustuen jatkamisesta. Kuten [väliaikaisessa] päätöksessä jo todettiin, [riidanalainen takaus] on valtiontukea. [Saksan liittotasavalta] ei kiistä tätä."

235 Näin ollen riidanalaisen päätöksen perusteluissa, jotka koskevat riidanalaisen takauksen luonnehdintaa EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi ja siten väistämättä sitä, oliko takaus omiaan vääristämään kilpailua, viitataan kokonaisuudessaan väliaikaisen päätöksen perusteluihin, kuten kantajakin toteaa.

236 Aluksi on tutkittava, saattoiko komissio ainoastaan viitata väliaikaisen päätöksen perusteluihin.

237 Tästä on huomattava, että edellä 233 kohdassa mainitussa asiassa Iride ja Iride Energia vastaan komissio antamassaan määräyksessä unionin tuomioistuin tarkasteli päätöksen (jäljempänä Iride-päätös) perustelujen riittävyyttä tilanteessa, jossa komissio esitti toimenpiteen luonnehtimisesta valtiontueksi vain yhden ainoan virkkeen, jonka mukaan se ”on todennut, että tutkittavana olevaa toimenpidettä on pidettävä valtiontukena” (ks. edellä 233 kohdassa mainittu asia Iride ja Iride Energia v. komissio, luettuna yhdessä asian T-25/07, Iride ja Iride Energia v. komissio, tuomio 11.2.2009, Kok., s. II-245, 67 kohta, kanssa, josta tehty valitus johti edellä mainitun määräyksen antamiseen).

238 Unionin tuomioistuin totesi perustelut riittäviksi kahdesta syystä. Ensinnäkin kyseinen hallitus oli ilmoituksessaan itsekin pitänyt toimenpidettä valtiontukena. Toiseksi Iride-päätöksen oikeudellinen ja tosiasiallinen asiayhteys käsitti toiselle tuensaajalle myönnettyä valtiontukea koskevan päätöksen (jäljempänä ENEL-päätös), joka oli riittävällä tavalla perusteltu ja tehty riittävän samankaltaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa asiayhteydessä (edellä 233 kohdassa mainittu asia Iride ja Iride Energia v. komissio, määräyksen 24 ja 26 kohta).

239 On todettava, että nämä kaksi seikkaa, joiden perusteella unionin tuomioistuin totesi edellä 233 kohdassa mainitussa määräyksessä Iride ja Iride Energia vastaan komissio, että Iride-päätös oli riittävällä tavalla perusteltu, ovat pääpiirteittäin olemassa myös käsiteltävässä asiassa.

240 Yhtäältä, kun Saksan liittotasavalta lähetti 11.4.2008 komissiolle roskapankkia koskevan täydentävän ilmoituksen ja pyysi väliaikaista hyväksyntää sen perustamiselle, se myönsi, että roskapankin perustaminen käsitti WestLB:lle myönnettyä valtiontukea (väliaikaisen päätöksen 4 ja 25 perustelukappale). Asiakirja-aineistosta ei kuitenkaan ilmene, että Saksan liittotasavalta olisi riitauttanut väliaikaisen päätöksen myöhemmin siksi, että riidanalainen takaus luokiteltiin siinä valtiontueksi.

241 Toisaalta riidanalainen päätös ja väliaikainen päätös koskevat molemmat samaa valtion toimenpidettä (riidanalainen takaus), samaa tuensaajaa (WestLB) ja samaa tavoitetta (ettei WestLB joutuisi lopettamaan toimintaansa finanssikriisistä johtuvan 23 miljardin euron portfolion markkina-arvon heikentymisen vuoksi). Tällaisessa tilanteessa on katsottava, että kyseiset kaksi päätöstä tehtiin riittävän samankaltaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa asiayhteydessä.

242 Vielä on huomattava, että ENEL-päätöksen tekemisen (1.12.2004) ja Iride-päätöksen tekemisen (8.11.2006) välillä kului 23 kuukautta, kun taas väliaikaisen päätöksen tekemisen (30.4.2008) ja riidanalaisen päätöksen tekemisen (12.5.2009) välillä kului 12 kuukautta ja 12 päivää.

243 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että komissio saattoi riidanalaisessa päätöksessä ainoastaan viitata väliaikaisessa päätöksessä tekemäänsä valtiontukiluonnehdintaan.

244 Tämän jälkeen on tutkittava, onko väliaikainen päätös riittävällä tavalla perusteltu tältä osin.

245 Perustelut sisältyvät väliaikaisen päätöksen 30 perustelukappaleeseen, jossa todetaan seuraavaa:

”Komissio toteaa, että WestLB:llä on rajatylittävää ja kansainvälistä toimintaa, mikä tarkoittaa, että valtion varoista myönnetty etu haittaa kilpailua pankkialalla ja vaikuttaa yhteisön sisäiseen kauppaan (komission päätös asiassa C 50/2006, BAWAG, 27.6.2007, ei vielä julkaistu, 127 kohta).”

246 Väliaikaisen päätöksen perusteluja on täydennettävä valtiontuesta C 50/2006 (ex NN 68/2006, CP 102/2006), jonka Itävalta on toteuttanut BAWAG-PSK:n hyväksi, 27.6.2007 tehdyn komission päätöksen (EUVL 2008, L 83/7, s. 7, jäljempänä BAWAG-PSK-päätös) perusteluilla, joihin komissio viittaa. Kuten komissio kuitenkin itse toteaa unionin yleisen tuomioistuimen kirjalliseen kysymykseen antamassaan vastauksessa, se oli tehnyt lyöntivirheen väliaikaisen päätöksen 30 perustelukappaleessa viitatessaan siinä BAWAG-PSK-päätöksen 127 perustelukappaleeseen, joka ei koske sen selvittämistä, oliko viimeksi mainitussa päätöksessä tarkoitettu tuki omiaan vääristämään kilpailua. Mainittua asiaa käsitellään tosiasiassa BAWAG-PSK-päätöksen 121–125 perustelukappaleessa, joissa todetaan seuraavaa:

”121. EY 87 artiklan 1 kohdassa kielletään tuet, jotka vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristävät tai uhkaavat vääristää kilpailua.

122. Oikeudellista arviointia tehdessään komission ei tarvitse osoittaa, että tuet todella vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristävät kilpailua, vaan sen on ainoastaan tutkittava, ovatko tuet omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristämään kilpailua. Jos jäsenvaltion tuki vahvistaa yhden yrityksen asemaa sen kilpailijoihin nähden yhteisön sisäisessä kaupassa, on katsottava, että tuki vaikuttaa niiden kilpailukykyyn.

123. Komissio muistuttaa, että pankkiala on jo useita vuosia ollut kilpailun alainen. Kilpailu oli mahdollista jo EY:n perustamissopimuksessa annettujen pääoman vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten perusteella, ja markkinoiden jatkuvan vapautumisen ansiosta se on merkittävästi kehittynyt.

124. BAWAG-PSK:lla on sivukonttoreita tai tytäryhtiöitä eri jäsenvaltioissa – –. Vastavuoroisesti myös muiden jäsenvaltioiden pankkeja toimii Itävallassa – –.

125. Lisäksi pankkialalla on jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Takaus vahvistaa BAWAG-PSK:ta verrattuna muihin pankkiyrityksiin, joiden kanssa se kilpailee yhteisön sisäisessä kaupassa. Takaus on sen vuoksi omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristämään kilpailua.”

247 Edellä esitetyn perusteella komissio katsoi väliaikaisessa päätöksessä, että riidanalainen takaus oli omiaan vaikuttamaan pankkialan kilpailuun sillä perusteella, että ala oli kilpailtu, että riidanalainen takaus vahvisti WestLB:n asemaa markkinoilla, joilla se toimi, verrattuna niihin pankkeihin, joille ei ollut myönnetty tukea, ja että WestLB:llä oli rajatylittävää ja kansainvälistä toimintaa.

248 On tutkittava, täyttävätkö nämä perustelut oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset sekä väliaikaisen päätöksen asiayhteyden että kyseistä alaa säätelevien oikeussääntöjen näkökulmasta.

249 Unionin tuomioistuimet ovat ensinnäkin todenneet, että edellytykset, jotka koskevat vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja toisaalta kilpailun vääristymistä, liittyvät valtiontukiasioissa pääsääntöisesti erotuksetta toisiinsa, ja katsoneet, että kun tuki vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ks. yhdistetyt asiat T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97-T-607/97, T-1/98, T-3/98-T-6/98 ja T-23/98, Alzetta ym. v. komissio, tuomio 15.6.2000, Kok., s. II-2319, 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

250 On kuitenkin kiistatonta ja ilmeistä, että WestLB toimii useiden jäsenvaltioiden markkinoilla ja että Saksan markkinoilla siihen kohdistuu tosiasiallista tai potentiaalista kilpailua useiden muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden pankkien taholta.

251 Toiseksi, kuten komissio totesi BAWAG-PSK-päätöksen 123 perustelukappaleessa, pankkiala on ollut merkittävällä tavalla yhteisön vapauttamistoimien kohteena. Oikeuskäytännön mukaan tämä seikka antaa pontta sille kilpailulle, joka on voinut seurata jo perustamissopimuksessa määrätystä pääomien vapaasta liikkuvuudesta, mikä voi riittää sen toteamiseen, että tuet vaikuttavat tosiasiallisesti tai potentiaalisesti kilpailuun ja että niillä on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (asia C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze ym., tuomio 10.1.2006, Kok., s. I-289, 142 ja 145 kohta).

252 Kolmanneksi, kuten komissio totesi pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen 4 kohdassa, tehottomien yritysten poistuminen markkinoilta on tavanomainen osa markkinoiden toimintaa ja rakenneuudistustuki kuuluu eniten kilpailun vääristymistä aiheuttaviin valtiontukilajeihin, joten pääsääntönä pitäisi olla perustamissopimuksen yleinen periaate valtiontuen kieltämisestä ja tästä säännöstä poikkeamisen pitäisi olla rajoitettua.

253 Tästä on todettava, että kun tuki on välttämätön tietyn yrityksen selviytymiselle siten, että se joutuu muuten lopettamaan toimintansa, tuen myöntäminen vääristää lähtökohtaisesti aina kilpailua, koska se estää mainitun yrityksen markkinaosuuksien uudelleenjaon sen kilpailijoiden kesken.

254 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että sellaisen päätöksen perustelut voidaan esittää erityisen suppeasti, jossa valtiontueksi todetaan rakenneuudistustuki, joka on myönnetty WestLB:n kaltaiselle yritykselle, jolla on laajalti rajatylittävää toimintaa ja joka toimii unionin vapauttamistoimien kohteena olevalla alalla, kuten pankkialalla, ja joka olisi voinut joutua lopettamaan toimintansa, jos tukea ei olisi myönnetty.

255 Edellä esitetyn perusteella väliaikaisessa päätöksessä esitetyt perustelut, jotka liittyvät riidanalaisen takauksen mahdollisiin kilpailuvaikutuksiin, on todettava riittäviksi.

Riidanalaisessa päätöksessä riidanalaisen takauksen kilpailuvaikutuksista esitettyjen perustelujen oikeellisuus

256 Kantaja esittää kaksi väitettä, joilla se pyrkii kyseenalaistamaan riidanalaisen päätöksen perustelujen oikeellisuuden siltä osin kuin ne koskevat sitä, voiko riidanalainen takaus vaikuttaa kilpailuun. Ensimmäiseksi kantaja väittää, että komission olisi pitänyt tutkia tosiasiallinen markkinatilanne riidanalaisen päätöksen tekohetkellä sen selvittämiseksi, voitiinko väliaikaisessa päätöksessä valtiontueksi katsottu riidanalainen takaus luonnehtia edelleen näin. Toiseksi kantaja väittää, etteivät vuodesta 2008 alkaen rahoitusalalle myönnetyt tuet voi vääristää kilpailua.

– Ensimmäinen väite, jonka mukaan komission olisi pitänyt tutkia tosiasiallinen markkinatilanne riidanalaisen päätöksen tekohetkellä

257 Kantaja väittää, ettei komissio voinut ainoastaan viitata väliaikaiseen päätökseen siltä osin kuin oli selvitettävä, oliko riidanalainen takaus omiaan vääristämään kilpailua. Kun komissio tekee päätöksen siitä, että toimenpiteeseen sovelletaan EY 87 artiklan 1 kohtaa, se on kantajan mukaan aina velvollinen tutkimaan tosiasiallisen markkinatilanteen kyseisen päätöksen tekopäivänä. Kantaja huomauttaa, että komissiolla oli käsiteltävässä asiassa erityinen tutkintavelvollisuus. Ensinnäkin finanssikriisistä kehittyi väliaikaisen päätöksen ja riidanalaisen päätöksen tekopäivien välisenä aikana yksi vuosisadan vakavimmista kriiseistä, minkä vuoksi komissio hyväksyi yhteensä noin 3 000 miljardin euron tukien myöntämisen rahoitusalalle. Kantajan mielestä onkin epätodennäköistä, että riidanalaisen päätöksen tekohetkellä alalla olisi enää ollut kilpailua, joka olisi voinut vääristyä. Se toteaa lisäksi, että 5 miljardin euron tuki, jonka osuus oli 0,167 prosenttia kaikista komission finanssikriisin johdosta hyväksymistä tuista aina riidanalaisen päätöksen tekemiseen saakka, ei pystyisi vääristämään kilpailua merkittävästi pitkällä aikavälillä. Toiseksi väliaikainen päätös koski väliaikaista pelastamistoimenpidettä, kun taas riidanalainen päätös koskee pysyvää rakenneuudistustoimenpidettä.

258 On katsottava, että kysymys siitä, onko tuki perustamissopimuksessa tarkoitettu valtiontuki, on lähtökohtaisesti ratkaistava sellaisten objektiivisten seikkojen perusteella, joita arvioidaan ajankohtana, jolloin komissio tekee päätöksensä, ja että siten unionin tuomioistuinten harjoittaman valvonnan on kohdistuttava komission edellä mainittuna ajankohtana suorittamaan arviointiin tilanteesta (ks. vastaavasti asia C-334/07 P, komissio v. Freistaat Sachsen, tuomio 11.12.2008, Kok., s. I-9465, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

259 On kuitenkin katsottava, että kun komissio on jo todennut toimenpiteen valtiontueksi päätöksessä, jota ei ole riitautettu, kuten se on käsiteltävässä asiassa tehnyt väliaikaisessa päätöksessä riidanalaisen takauksen osalta, sen ei välttämättä tarvitse tutkia uudelleen kilpailutilannetta hetkellä, jolloin se tekee uuden päätöksen, jossa sama toimenpide todetaan edelleen valtiontueksi, kunhan molemmat päätökset on tehty riittävän samankaltaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa asiayhteydessä.

260 Kantajan väitteillä ei kuitenkaan pystytä osoittamaan, että väliaikaisen päätöksen ja riidanalaisen päätöksen tekemisen välisenä aikana olosuhteet olisivat muuttuneet siinä määrin, että komission olisi tutkittava uudelleen riidanalaisen takauksen mahdolliset vaikutukset kilpailuun.

261 Ensinnäkin finanssikriisin mahdollinen kärjistyminen väliaikaisen päätöksen tekemisen (30.4.2008) ja riidanalaisen päätöksen tekemisen (12.5.2009) välisenä aikana ja se seikka, että komissio oli tuona aikana hyväksynyt useita yhteenlasketulta määrältään suuria valtiontukia rahoitusalan hyväksi, eivät estä sitä, että vaikeuksissa olevalle pankille myönnetty toimenpide luonnehditaan edelleen valtiontueksi analysoimatta uudelleen alan kilpailutilannetta.

262 Yhtäältä kyseinen ala on ollut yhteisön tasolla sellaisen merkittävän vapauttamisprosessin kohteena, joka on antanut pontta sille kilpailulle, joka on voinut seurata jo perustamissopimuksessa määrätystä pääomien vapaasta liikkuvuudesta (edellä 251 kohdassa mainittu asia Cassa di Risparmio di Firenze ym., tuomion 145 kohta). Kantaja ei kuitenkaan voi väittää, että finanssikriisin mahdollinen kärjistyminen ja edeltävässä kohdassa tarkoitettujen tukien hyväksyminen olisivat poistaneet kovan kilpailun, jolloin riidanalainen takaus ei voisi enää vaikuttaa siihen.

263 On joka tapauksessa katsottava, että 5 miljardin euron suuruisen valtiontuen myöntäminen vaikeuksissa olevalle suurelle pankille, jotta tämä pystyisi jatkamaan toimintaansa eikä menettäisi merkittäviä markkinaosuuksiaan kilpailijoilleen, on lähtökohtaisesti omiaan vaikuttamaan olemassa olevaan kilpailuun myös siinä tapauksessa, että kilpailu olisi erittäin vähäistä.

264 Toisaalta kantaja ei kiistä komission väitettä siitä, että useat jäsenvaltioihin sijoittautuneet pankit, mukaan luettuna WestLB:n kaltaiset osavaltiopankit, eivät olleet saaneet lainkaan valtiontukea riidanalaisen päätöksen tekohetkellä. Kuten komissio perustellusti toteaa, riidanalaisen takauksen myöntäminen vaikutti väistämättä edellä mainittujen pankkien ja WestLB:n väliseen kilpailuun, vaikka muut pankit olisivatkin tuolloin jo saaneet merkittävää julkista tukea.

265 Oikeuskäytännöstä johtuu lisäksi, että arvioitaessa, onko kyseistä tukea pidettävä valtiontukena, merkitystä ei ole sillä, että tuensaajan kilpailijat saavat valtiontukea (edellä 83 kohdassa mainittu asia Vlaamse Gewest v. komissio, tuomion 54 kohta).

266 Toiseksi se, että riidanalaisesta takauksesta, joka otettiin väliaikaisen päätöksen tekohetkellä käyttöön väliaikaisena ja luonteeltaan palautettavana toimenpiteenä, oli tullut riidanalaisen päätöksen tekohetkellä pysyvä toimenpide, ei ole sellainen olosuhteiden muutos, jonka vuoksi komissio ei olisi kyseisessä päätöksessä voinut viitata väliaikaisessa päätöksessä esitettyyn luonnehdintaan. Komissio saattoi päinvastoin kohtuudella katsoa, kuten se perustellusti väittää, että valtiontueksi luonnehdittu toimenpide, joka siis voi vääristää kilpailua ja jolle oli asetettu aikaraja, oli luonnehdittava sellaiseksi erityisesti siksi, ettei tätä aikarajaa enää ollut.

267 Edellä esitetystä seuraa, että komissio ei soveltanut virheellisesti EY 87 artiklan 1 kohtaa, kun se ei tutkinut riidanalaisessa päätöksessä, oliko riidanalainen takaus omiaan vääristämään kilpailua, vaan viittasi väliaikaisessa päätöksessä aiheesta tekemäänsä analyysiin. Näin ollen käsiteltävä väite on hylättävä.

– Toinen väite, jonka mukaan vuodesta 2008 alkaen rahoitusalalle myönnetyt tuet eivät voi vääristää kilpailua

268 Kantaja väittää, että vuodesta 2008 alkaen rahoitusalalle myönnettyjen tukien tarkoituksena oli välttää alan romahtaminen, joten ne eivät voineet vääristää kilpailua.

269 Tästä on riittävää todeta, että komission riidanalaisessa päätöksessä tutkima tuki on yksittäinen tuki, joka on myönnetty yhdelle pankille eli WestLB:lle, eikä sitä ole myönnetty koko Saksan tai Euroopan rahoitusalalle. Ei toki voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että WestLB:n selviytymisellä voi olla myös myönteisiä taloudellisia vaikutuksia niihin laitoksiin, jotka eivät ole hyötyneet valtion tukitoimenpiteistä. WestLB on kuitenkin nyt väistämättä vahvemmassa kilpailuasemassa näihin laitoksiin verrattuna kuin siinä tapauksessa, että se olisi joutunut lopettamaan toimintansa.

270 Kantajan väitettä ei siten voida hyväksyä.

271 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että riidanalaisen päätöksen perustelut siltä osin, saattoiko riidanalainen takaus vääristää kilpailua, ovat riittävät ja että kantaja ei ole pystynyt osoittamaan, että komission esittämät syyt olisivat virheelliset.

272 Toinen kanneperuste on siis hylättävä.

Kahdeksas kanneperuste, jonka mukaan perusteluvelvollisuus on laiminlyöty

Alustavat huomautukset

273 Aluksi on muistettava, että kantajan esittämä väite siitä, että riidanalaisen päätöksen perustelut ovat puutteelliset, koska niissä ei todeta, että riidanalainen takaus voi vääristää kilpailua eikä määritellä vääristymisen luonnetta, on jo tutkittu toisen kanneperusteen yhteydessä.

274 Kantaja väittää tämän jälkeen, että riidanalaista päätöstä ei ole perusteltu riittävästi siltä osin, onko riidanalainen takaus EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukainen. Kantajan mukaan päätöksen perusteluista ei käy ilmi, millä tavoin sen liitteessä olevat ehdot ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia määräyksessä asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Päätöksessä olisi kuitenkin kantajan mukaan pitänyt perustella yksityiskohtaisesti ensinnäkin finanssikriisin asiayhteys, toiseksi riidanalaisessa päätöksessä asetettujen ehtojen ulottuvuus ja kolmanneksi se, miksi ”päätös menee selvästi aiempia päätöksiä pidemmälle”.

275 Tästä on todettava, että koska kanne voidaan ottaa tutkittavaksi ainoastaan siltä osin kuin se koskee myyntivelvoitteeseen liittyvien ehtojen sisällyttämistä riidanalaisen päätöksen liitteeseen, kantajan väitteiden asiasisältöä voidaan tutkia ainoastaan näihin ehtoihin liittyvien perustelujen osalta.

276 Kantaja huomauttaa tästä, että riidanalaisessa päätöksessä olisi pitänyt perustella yksityiskohtaisemmin myyntivelvoitteen välttämättömyys etenkin siksi, ettei vastaavaa velvoitetta ollut asetettu muissa ”samanaikaisissa menettelyissä”. Riidanalaisen päätöksen 69 perustelukappaleessa esitetyt perustelut, joiden mukaan säästöpankkien ja NRW:n osavaltion intressit ovat toisinaan täysin vastakkaiset, eivät

sen mielestä ole riittävät. On nimittäin tavanomaista, että osakeyhtiön omistajien intressit ovat toisinaan ristiriidassa keskenään. Kantaja väittää lisäksi, ettei riidanalaisen päätöksen perusteluja voida täydentää selityksillä, jotka komissio on esittänyt ainoastaan unionin yleisessä tuomioistuimessa.

277 Komissio kiistää kantajan väitteet.

278 On muistettava, että komissio totesi riidanalaisessa päätöksessä, että riidanalainen takaus oli vaikeuksissa olevalle yritykselle myönnettyä rakenneuudistustukea. Kuten edellä 210 kohdassa todetaan, se saattoi siten tutkia kyseisen toimenpiteen soveltuvuutta yhteismarkkinoille pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen näkökulmasta.

279 Pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen 17 kohdan mukaan rakenneuudistus on osa realistista, johdonmukaista ja kauaskantoista suunnitelmaa, jonka tavoitteena on palauttaa yrityksen pitkän aikavälin elinkelpoisuus. Suuntaviivojen 34 kohdan mukaan yksittäisen rakenneuudistustuen myöntämisen edellytyksenä on oltava komission vahvistaman rakenneuudistussuunnitelman täytäntöönpano.

280 Pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen 47 kohdassa todetaan, että tuensaajan on toteutettava edeltävässä kohdassa tarkoitettu suunnitelma kokonaisuudessaan ja noudatettava kaikkia muita tuen hyväksymistä koskevassa päätöksessä asetettuja velvoitteita. Suunnitelman tai muiden velvoitteiden noudattamatta jättäminen katsotaan tuen väärinkäytöksi.

281 Pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen 35–37 kohdassa esitetään säännöt, joiden mukaan rakenneuudistussuunnitelma on esitettävä komissiolle kaikkine siihen kuuluvine seikkoineen. Ensinnäkin suunnitelman on sisällettävä kaikki tarpeelliset tiedot, kuten selvitys markkinoista ja kuvaus yrityksen vaikeuksiin johtaneista seikoista, joiden perusteella ehdotetut toimenpiteet arvioidaan. Toiseksi kyseisen jäsenvaltion on sitouduttava suunnitelman täytäntöönpanoon. Kolmanneksi suunnitelmalla on tehtävä mahdolliseksi yrityksen pitkän aikavälin elinkelpoisuuden palautuminen kohtuullisessa ajassa realististen oletusten perusteella siten, että se voi rakenneuudistuksen jälkeen vastata itse omaehtoisesti kaikista kustannuksistaan. Neljänneksi, jos yrityksen vaikeudet johtuvat sen omistajaohjausjärjestelmän puutteista, järjestelmää on muutettava asianmukaisella tavalla.

282 Pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen 38–40 kohdassa käsitellään rakenneuudistustuen myöntämiseen liittyvien ”kohtuuttomien kilpailua vääristävien vaikutusten välttämistä”. Näiden ohjeiden perusteella vastasuoritteet on ensinnäkin toteutettava siten, että rakenneuudistustuen kielteisiä vaikutuksia kilpailuun ja kaupankäyntiin rajoitetaan (jäljempänä vastasuoritteet). Toiseksi vastasuoritteiden on oltava ”asianmukaisia” siten, että ne eivät heikennä markkinarakennetta. Kolmanneksi ne on ”suhteutettava” tuesta aiheutuviin kilpailua vääristäviin vaikutuksiin. Vastasuoritteet on tässä suhteessa ensinnäkin toteutettava markkinoilla, joilla kyseisellä yrityksellä on rakenneuudistuksen jälkeen huomattava markkina-asema. Vaikka nämä vastasuoritteet voidaan toteuttaa ennen tuen myöntämistä tai myöntämisen jälkeen, niiden on joka tapauksessa oltava olennainen osa rakenneuudistussuunnitelmaa. Ne eivät saa muodostua pelkästään kirjanpidosta poistamisesta tai tappiollisen toiminnan lopettamisesta, kun niistä ei aiheudu kyseisen yrityksen kapasiteetin tai markkinaläsnäolon supistumista (yhdistetyt asiat T-115/09 ja T-116/09, Electrolux v. komissio, tuomio 14.2.2012, 44 kohta).

283 Edellä esitetystä seuraa, että rakenneuudistussuunnitelman olemassaolo on välttämätön edellytys sille, että rakenneuudistustuki voidaan katsoa yhteismarkkinoille soveltuvaksi. Suunnitelmalla on keskeinen asema komission tältä osin tekemässä analysoinnissa (jäljempänä yhteensoveltuvuuden tutkiminen). Pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen mukaan tuen hyväksynnän automaattisena edellytyksenä on komission tutkima ja vahvistama suunnitelma.

284 Toisaalta rakenneuudistussuunnitelman, jonka perusteella komissio tutkii yhteensoveltuvuuden, on sisällettävä kahdentyyppisiä toimenpiteitä, joilla on eri tavoitteet. Ensimmäisten toimenpiteiden tavoitteena on palauttaa yrityksen pitkän aikavälin elinkelpoisuus. Toisten toimenpiteiden tavoitteena on välttää kilpailun kohtuuton vääristyminen. Mikään ei lähtökohtaisesti estä sitä, että komissio ja kyseinen jäsenvaltio neuvottelevat rakenneuudistussuunnitelmassa esitettyjen toimenpiteiden sisällöstä, ja tuensaaja voi tarvittaessa osallistua neuvotteluihin. Pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivoista ilmenee kuitenkin, että jäsenvaltion on viime kädessä sitouduttava lopullisen suunnitelman täytäntöönpanoon.

285 Kun tarkastellaan rakenneuudistustuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille, oikeuskäytännöstä ilmenee, että perusteluvelvollisuus on täytetty, jos komission päätöksessä mainitaan ne syyt, joiden vuoksi komissio katsoo, että tuet ovat perusteltuja pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivoissa asetettuihin edellytyksiin nähden, joita ovat muun muassa se, että rakenneuudistuksesta on tehty suunnitelma, se, että tuensaajan pitkän aikavälin elinkelpoisuudesta on esitetty tyydyttävää näyttöä, ja se, että tuet ovat oikeassa suhteessa tuensaajan osuuteen rakenneuudistuksen kustannuksista (ks. analogisesti asia T-349/03, Corsica Ferries France v. komissio, tuomio 15.6.2005, Kok., s. II-2197, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

286 Edellä esitetyn perusteella on ensiksi määritettävä, mikä on komission sen velvollisuuden ulottuvuus, jonka mukaan sen on esitettävä syyt, joiden vuoksi se on päättänyt asettaa riidanalaisen takauksen ehdoksi myyntivelvoitteen noudattamisen, ja toiseksi tutkittava, ovatko riidanalaisen päätöksen perustelut tältä osin riittävät.

Komission sen velvollisuuden ulottuvuus, jonka mukaan sen on esitettävä syyt, joiden vuoksi se on päättänyt asettaa riidanalaisen takauksen ehdoksi myyntivelvoitteen noudattamisen

287 Jotta voidaan määrittää, mikä on komission sen velvollisuuden ulottuvuus, jonka mukaan sen on esitettävä syyt, joiden vuoksi se on päättänyt asettaa riidanalaisen takauksen ehdoksi myyntivelvoitteen noudattamisen, on ensiksi yksilöitävä tavoite, jonka suhteen komission oli perusteltava päätöksensä. Toiseksi on määritettävä komission sen yleisen velvollisuuden ulottuvuus, jonka mukaan sen on perusteltava päätöksensä, joissa rakenneuudistustukien hyväksymisen ehdoksi asetetaan rakenneuudistussuunnitelmissa, joiden täytäntöönpanoon asianomaiset jäsenvaltiot ovat sitoutuneet, esitettyjen toimenpiteiden toteuttaminen. Kolmanneksi on tutkittava, onko velvollisuudella eri ulottuvuus, kun komissio päättää taata kyseisten suunnitelmien noudattamisen asettamalla päätöksissään tiettyjä ehtoja asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohdan nojalla. Neljänneksi on vielä selvitettävä, oliko myyntivelvoite osa WestLB:n ensimmäistä täydellistä rakenneuudistussuunnitelmaa, jonka täytäntöönpanoon Saksan liittotasavalta oli sitoutunut.

– Tavoite, jonka suhteen komission oli perusteltava päätöksensä asettaa riidanalaisen takauksen ehdoksi myyntivelvoitteen noudattaminen

288 Kantaja väittää lähinnä, että kun komissio päättää asettaa rakenneuudistustuen hyväksymiselle tiettyjä ehtoja, se pyrkii saavuttamaan tavoitteen, johon pyritään sillä valtiontukien yleistä kieltoa koskevalla poikkeuksella, johon tuen hyväksyminen perustuu. Jos hyväksyntä perustuu EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohtaan, kantajan mukaan kyseisen tavoitteen on oltava jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistaminen

289 Väite on hylättävä.

290 Kuten edellä 284 kohdassa todetaan, kun komissio asetti rakenneuudistustuen hyväksymisen ehdoksi rakenneuudistussuunnitelmassa, johon asianomainen jäsenvaltio on sitoutunut, esitettyjen toimenpiteiden toteuttamisen, sen tavoitteena oli ensinnäkin taata tuensaajan pitkän aikavälin elinkelpoisuuden palautuminen ja toiseksi välttää kilpailun kohtuuton vääristyminen.

291 Kuten edellä 187 kohdassa todetaan, myyntivelvoite oli käsiteltävässä asiassa sisällytetty riidanalaisen päätöksen liitteeseen toimenpiteenä, jonka tarkoituksena oli taata WestLB:n pitkän aikavälin elinkelpoisuuden palautuminen. Komissio oli siis velvollinen perustelemaan ainoastaan tämän tavoitteen osalta, miksi se päätti asettaa riidanalaisen takauksen ehdoksi kyseisen velvoitteen noudattamisen.

– Komission sen yleisen velvollisuuden ulottuvuus, jonka mukaan sen on perusteltava päätöksensä, joissa rakenneuudistustukien hyväksymisen ehdoksi asetetaan rakenneuudistussuunnitelmissa, joiden täytäntöönpanoon asianomaiset jäsenvaltiot ovat sitoutuneet, esitettyjen toimenpiteiden toteuttaminen

292 On todettava, että on lähtökohtaisesti komission asiana esittää näyttö EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun tuen myöntämisestä, kun taas todistustaakka siitä, että tuki tästä määräyksestä poiketen soveltuu yhteismarkkinoille, on pääsääntöisesti asianomaisella jäsenvaltiolla, jonka on näytettävä toteen, että tämän poikkeuksen edellytykset täyttyvät (ks. vastaavasti asia T-68/03, Olympiaki Aeroporia Ypiresies v. komissio, tuomio 12.9.2007, Kok., s. II-2911, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

293 Kun komissio käyttää laajaa harkintavaltaansa, joka sillä EY 87 artiklan 3 kohdan nojalla on arvioidessaan valtiontukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille (ks. edellä 183 kohta), ja vaatii – kuten käsiteltävässä asiassa – suuntaviivoissaan ja tiedonannoissaan, että tuen hyväksymiseksi asianomainen jäsenvaltio sitoutuu sellaisen suunnitelman täytäntöönpanoon, jonka avulla saavutetaan tiettyjä täsmällisiä ja legitiimejä tavoitteita, jäsenvaltion asiana on osoittaa, että nämä tavoitteet voidaan saavuttaa kyseisellä suunnitelmalla, eikä komission asiana ole osoittaa, että kukin suunnitelmassa esitetty toimenpide on välttämätön tavoitteiden saavuttamiseksi.

294 Edellä 279–284 kohdassa esitettyjen näkemysten perusteella rakenneuudistussuunnitelman on katsottava muodostuvan jäsenvaltion ehdottamista sitoumuksista, joilla pyritään osoittamaan niiden edellytysten täyttyminen, joiden nojalla valtiontukien yleisestä kiellosta voidaan poiketa. Näiden sitoumusten tarkoituksena on saada komissio tekemään päätös, johon asianomaisella jäsenvaltiolla ei ole subjektiivista oikeutta, eli hyväksymään tuki, jolla voidaan välttää kilpailuvoimien tuottama tulos, ja sitoumuksilla pyritään takaamaan edellä 284 ja 290 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttaminen.

295 Tuensaajalle rakenneuudistussuunnitelmasta tulee sellaisten jäsenvaltion asettamien edellytysten kokonaisuus, joiden on täytyttävä, jotta tuki voidaan myöntää, sillä jäsenvaltio on sitoutunut komissioon nähden siihen, että se myöntää tuen ainoastaan, jos tuensaaja noudattaa suunnitelmaa.

296 Tällaisessa tilanteessa on katsottava, että komission on tuen hyväksymisestä tekemässään päätöksessä ensinnäkin osoitettava, että hyväksytty toimenpide on luonnehdittava EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, toiseksi varmistettava, että asianomainen jäsenvaltio on osoittanut, että tukeen voidaan soveltaa jotakin EY 87 artiklan 3 kohdan poikkeuksista, ja kolmanneksi todettava, että rakenneuudistussuunnitelmassa, jonka täytäntöönpanoon asianomainen jäsenvaltio on sitoutunut, tarkoitettujen kaikkien toimenpiteiden ansiosta voidaan katsoa, että tuensaaja on elinkelpoinen pitkällä aikavälillä ja että tuki ei vääristä kilpailua kohtuuttomasti.

297 Toisin kuin kantaja väittää, komissio ei sen sijaan ole velvollinen selittämään kunkin rakenneuudistussuunnitelmassa esitetyn toimenpiteen tarpeellisuutta eikä pyrkimään siihen, että se vaatii toteuttamaan ainoastaan vähiten rajoittavat niistä toimenpiteistä, joilla voidaan taata edeltävässä kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttaminen, ellei ole joko niin, että kyseinen jäsenvaltio on sitoutunut etukäteen panemaan täytäntöön vähemmän rajoittavan rakenneuudistussuunnitelman, jolla tavoitteet voidaan yhtä asianmukaisesti saavuttaa, tai niin, että jäsenvaltio on ilmaissut vastustavansa tiettyjen toimenpiteiden sisällyttämistä rakenneuudistussuunnitelmaan ja on sitoutunut suunnitelman

täytäntöönpanoon siksi, että komissio on todennut lopullisesti, ettei tukea hyväksytä, ellei kyseisiä toimenpiteitä toteuteta, sillä tällaisissa tilanteissa kyseisen jäsenvaltion ei voida katsoa tehneen päätöstä siitä, että tuen edellytyksenä on kyseisten toimenpiteiden toteuttaminen.

298 Ensinnäkin tätä päätelmää tukee se, että rakenneuudistussuunnitelma voi sisältää useita erilaisia toimenpiteitä, minkä vuoksi on tunnettava perusteellisesti tuensaajan toiminta ja sisäinen rakenne, sen markkinatilanne sekä sen käytettävissä olevat strategiset vaihtoehdot, jotta vaihtoehtoisia toimenpiteitä voidaan suunnitella. Koska komissiolla ei välttämättä ole tietoa näistä seikoista, se ei voi määritellä vaihtoehtoisia toimenpiteitä toimenpiteille, jotka on esitetty rakenneuudistussuunnitelmassa, jonka täytäntöönpanoon asianomainen jäsenvaltio on sitoutunut.

299 Toiseksi on huomattava, että jos komission edellytettäisiin esittävän perusteet jokaisen rakenneuudistussuunnitelmassa esitetyn toimenpiteen tarpeellisuudesta, se ei välttämättä pystyisi kaikissa tilanteissa toteamaan, että tuensaaja on elinkelpoinen pitkällä aikavälillä. Näin olisi sellaisessa tapauksessa, jossa rakenneuudistussuunnitelma sisältää tiettyjä toimenpiteitä, joilla yhdessä voitaisiin varmistaa tuensaajan elinkelpoisuus mutta jotka eivät erikseen tarkasteltuina vaikuta elinkelpoisuuden kannalta välttämättömiltä. Tällaisessa tapauksessa komissio ei pystyisi osoittamaan yhdenkään esitetyn toimenpiteen välttämättömyyttä eikä voisi käytännössä asettaa tuen hyväksymisen ehdoksi niiden toteuttamista. Se ei siis voisi varmistua tuensaajan elinkelpoisuuden palaamisesta.

300 Kolmanneksi on muistettava, että kun komissio hyväksyy rakenneuudistustuen myöntämisen pankille, jonka taloudellinen tilanne on heikentynyt siinä määrin, että se voisi muussa tapauksessa joutua lopettamaan toimintansa ja aiheuttaa kriisin kansallisilla rahoitusmarkkinoilla, sen toiminnan jatkuvuus voidaan taata ainoastaan julkisella väliintulolla, jolla vältetään kilpailuvoimien tuottama tulos ja jonka tarkoituksena on poistaa jäsenvaltion taloudessa oleva vakava häiriö.

301 Vaikka tällaisessa tilanteessa on perusteltua vaatia komissiota valvomaan, että myönnetyllä tuella voidaan saada aikaan odotettu myönteinen vaikutus kyseiseen talouteen, mikä voi edellyttää varmuutta pankin elinkelpoisuudesta, ja että se vaikuttaa mahdollisimman vähän kilpailuun, olisi sen sijaan kohtuutonta vaatia, että komissio osoittaisi myös, että tuen hyväksymisen edellytykset ovat tuensaajan kannalta mahdollisimman lievät.

302 Edellä 296 ja 297 kohdassa tehty päätelmä noudattaa myös oikeuskäytäntöä, jonka mukaan – siltä osin kuin on kyse rakenneuudistustuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille – komission perusteluvelvollisuus on täytetty, jos kyseisessä päätöksessä mainitaan ne syyt, joiden vuoksi tuet ovat perusteltuja pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivoissa asetettuihin edellytyksiin nähden, joita ovat muun muassa se, että rakenneuudistuksesta on tehty suunnitelma, se, että tuensaajan pitkän aikavälin elinkelpoisuudesta on esitetty tyydyttävää näyttöä, ja se, että tuet ovat oikeassa suhteessa tuensaajan osuuteen rakenneuudistuksen kustannuksista (ks. edellä 285 kohta).

– Sen selvittäminen, onko komission yleisen velvollisuuden perustella päätökset, joissa rakenneuudistustukien hyväksymisen ehdoksi asetetaan rakenneuudistussuunnitelmissa, joiden täytäntöönpanoon asianomaiset jäsenvaltiot ovat sitoutuneet, esitettyjen toimenpiteiden toteuttaminen, ulottuvuus toinen tapauksissa, joissa komissio päättää taata rakenneuudistussuunnitelman noudattamisen sisällyttämällä päätökseensä ehtoja asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohdan nojalla

303 Kantaja väitti istunnossa, että komission perusteluvelvollisuuden on katsottava eroavan edellä 296 ja 297 kohdassa kuvatusta, kun se päättää asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohdan nojalla sisällyttää ehdon rakenneuudistustuen hyväksyvään päätökseensä.

304 Väite on kuitenkin hylättävä siltä osin kuin tämä ehto vastaa rakenneuudistussuunnitelmassa, jonka täytäntöönpanoon asianomainen jäsenvaltio on sitoutunut, esitettyä toimenpidettä, kuten käsiteltävässä asiassa.

305 Kun otetaan huomioon yhtäältä pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivoissa kaikille niille jäsenvaltioille, jotka haluavat myöntää rakenneuudistustukea tietylle yritykselle, asetettu velvollisuus esittää rakenneuudistussuunnitelma ja toisaalta suuntaviivoissa tarkoitettu automaattinen ehdollisuus eli se, että tuen hyväksyminen edellyttää suunnitelmassa esitettyjen toimenpiteiden toteuttamista, kyseisten toimenpiteiden on katsottava kuuluvan edellytyksiin, jotka kyseinen jäsenvaltio on asettanut tuen myöntämiselle (ks. edellä 295 kohta). Nämä edellytykset ovat lisäksi osa sitä tosiasiallista ja oikeudellista asiayhteyttä, jonka perusteella kyseinen jäsenvaltio on pyytänyt komissiota tutkimaan tuen soveltuvuuden yhteismarkkinoille.

306 Kun komissio siis asettaa rakenneuudistustuen hyväksymiselle tällaisen edellytyksen, se ei aseta sen paremmin tuensaajalle kuin kyseiselle jäsenvaltiollekaan mitään sellaista velvoitetta, johon nämä eivät olisi sitoutuneet jo aiemmin.

307 Seuraukset, joita tällaisen edellytyksen täyttämättä jättämisestä kyseiselle jäsenvaltiolle aiheutuu, vastaavat sisällöltään niitä seurauksia, joita aiheutuu rakenneuudistussuunnitelmassa, jonka täytäntöönpanoon se on sitoutunut, esitetyn toimenpiteen toteuttamatta jättämisestä, eli komissio voi toisin sanoen katsoa, että tukea on käytetty väärin, ja panna unionin tuomioistuimessa vireille jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista koskevan menettelyn.

308 On joka tapauksessa niin, että koska komissio ei ole katsonut, että riidanalaisen takauksen hyväksymisen kannalta merkitystä oli ainoastaan sillä, että olemassa oli rakenneuudistussuunnitelma, jonka nojalla tietyt toimenpiteet oli toteutettava, ei olisi loogista vaatia komissiota selittämään niitä syitä, joiden vuoksi tuen hyväksymispäätöksen ehdoksi oli asetettava kyseisten toimenpiteiden toteuttaminen.

309 On siis katsottava, että komissio oli riidanalaisessa päätöksessä velvollinen selittämään ainoastaan ne syyt, joiden vuoksi lopullisessa rakenneuudistussuunnitelmassa esitettyjen toimenpiteiden, joihin myyntivelvoite kiistatta kuului, toteuttaminen riitti takaamaan WestLB:n pitkän aikavälin elinkelpoisuuden ja varmistamaan, ettei riidanalainen takaus vääristä kilpailua kohtuuttomasti, jos voidaan katsoa yhtäältä, ettei Saksan liittotasavalta ollut aiemmin sitoutunut sellaiseen vähemmän rajoittavaan täydelliseen rakenneuudistussuunnitelmaan, jolla kyseiset tavoitteet olivat saavutettavissa yhtä asianmukaisesti, ja toisaalta, että se ei ollut ilmaissut vastustavansa myyntivelvoitteen sisällyttämistä lopulliseen rakenneuudistussuunnitelmaan ja oli ehdottanut sen sisällyttämistä ainoastaan sillä perusteella, että komissio oli todennut, ettei tukea muussa tapauksessa hyväksyttäisi (ks. edellä 297 kohta).

– Sen selvittäminen, oliko lopullinen rakenneuudistussuunnitelma ensimmäinen WestLB:n täydellinen rakenneuudistussuunnitelma, jonka täytäntöönpanoon Saksan liittotasavalta oli sitoutunut, ja oliko se ilmaissut vastustavansa myyntivelvoitteen sisällyttämistä kyseiseen suunnitelmaan

310 Aivan aluksi on tutkittava, voidaanko alkuperäistä rakenneuudistussuunnitelmaa, joka esitettiin komissiolle 8.8.2008 ja joka ei sisältänyt WestLB:n myyntiä samoin ehdoin kuin lopullinen rakenneuudistussuunnitelma, pitää täydellisenä rakenneuudistussuunnitelmana.

311 On muistettava, että yhtäältä alkuperäinen rakenneuudistussuunnitelma sisälsi sitoumuksen, jonka mukaan Saksan liittotasavalta esittäisi komissiolle tiedot WestLB:n omistajarakenteen muutoksen ”käytännön toteutuksesta” 31.12.2008 mennessä (ks. aloittamispäätöksen 25 perustelukappale ja riidanalaisen päätöksen 2 ja 29 perustelukappale sekä edellä 26 kohta). Näiden toimenpiteiden, joita ei yksilöity, myötä omistajien oli tarkoitus luopua enemmistöosuudestaan 30.9.2009 mennessä.

312 Toisaalta ilmoittaessaan alkuperäisestä rakenneuudistussuunnitelmasta komissiolle Saksan liittotasavalta totesi, että omistajat olivat sopineet Eckpunktevereinbarung-asiakirjassa esittävänsä sille 31.12.2008 mennessä muutetun rakenneuudistussuunnitelman, joka sisälsi alkuperäistä suunnitelmaa pidemmälle meneviä vähentämistoimenpiteitä ja jossa otettiin huomioon omistajarakenteen muutos (aloittamispäätöksen 26 perustelukappale ja edellä 27 kohta).

313 Kun komissiolle ilmoitettiin alkuperäisestä rakenneuudistussuunnitelmasta, se tuli siis väistämättä siihen käsitykseen, että sille esitettäisiin myöhemmin uusia merkittäviä rakenneuudistustoimenpiteitä, jotka saattaisivat vaikuttaa huomattavasti riidanalaisen takauksen yhteensoveltuvuuden tutkimiseen. Tällaisessa tilanteessa se ei pystynyt suorittamaan tutkimusta alkuperäisen rakenneuudistussuunnitelman perusteella. Alkuperäistä suunnitelmaa ei siis voitu pitää pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen 35–45 kohdassa tarkoitettuna täydellisenä suunnitelmana.

314 Tämän jälkeen on todettava, ettei asiakirja-aineistosta ilmene, että Saksan liittotasavalta olisi pyytänyt komissiota tutkimaan riidanalaisen takauksen yhteensoveltuvuutta joko alkuperäisessä rakenneuudistussuunnitelmassa esitettyjen toimenpiteiden tai lopullisessa suunnitelmassa esitetyistä toimenpiteistä poikkeavien muiden toimenpiteiden näkökulmasta tai että se olisi vastustanut myyntivelvoitteen asettamista riidanalaisen takauksen ennakkoedellytykseksi. Kun otetaan huomioon pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivoissa kaikille niille jäsenvaltioille, jotka haluavat myöntää rakenneuudistustukea, asetettu velvollisuus esittää rakenneuudistussuunnitelma, suunnitelmassa esitettyjä toimenpiteitä on sovellettava myös Saksan liittotasavaltaan, ellei se ole ilmaissut olevansa eri mieltä niistä. Saksan liittotasavalta ei ole edes aloittamispäätöksestä esittämissään huomautuksissa väittänyt, ettei myyntivelvoite ollut välttämätön WestLB:n elinkelpoisuuden takaamiseksi tai että lievempiä vaihtoehtoisia ratkaisuja olisi ollut olemassa (ks. riidanalaisen päätöksen 44–50 perustelukappale), kun taas komissio oli todennut jo aloittamispäätöksen 49 perustelukappaleessa, että WestLB:n omistajarakenteen muuttaminen voisi olla välttämätöntä, kuten se perustellusti väittää. Koska WestLB tai mikään muu osapuoli, jota asia koskee, ei esittänyt huomautuksia aloittamispäätöksestä (ks. edellä 32 kohta), on katsottava, ettei päätöstä vastustettu. Tässä tosiasiallisessa tilanteessa käsiteltävässä asiassa on katsottava, että myyntivelvoitteen sisällyttämisestä lopulliseen rakenneuudistussuunnitelmaan päätti viime kädessä Saksan liittotasavalta.

315 Vaikka kantaja väittää, että komissio ehdotti tai jopa vaati myyntivelvoitteen sisällyttämistä lopulliseen rakenneuudistussuunnitelmaan, se ei joka tapauksessa väitä, että tämä olisi tehnyt nimenomaisen tai hiljaisen päätöksen, jolla se olisi hylännyt joko alkuperäisen rakenneuudistussuunnitelman tai jonkin myöhemmän rakenneuudistussuunnitelman, joka ei sisältänyt myyntivelvoitetta, tai jossa se olisi ilmoittanut Saksan liittotasavallalle, ettei riidanalaista takausta hyväksyttäisi, jollei kyseistä velvoitetta sisällytetä WestLB:n rakenneuudistussuunnitelmaan.

316 On siis todettava yhtäältä, että lopullinen rakenneuudistussuunnitelma oli ainoa pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen 35–40 kohdassa tarkoitettu suunnitelma, jonka täytäntöönpanoon Saksan liittotasavalta oli sitoutunut ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä, ja toisaalta, ettei ole osoitettu, että kyseinen jäsenvaltio vastusti myyntivelvoitteen sisällyttämistä mainittuun suunnitelmaan, joten sen on katsottava olevan viime kädessä vastuussa velvoitteen sisällyttämisestä.

– Päätelmä

317 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että komission perusteluvelvollisuus siltä osin kuin on kyse tarpeesta asettaa riidanalaisen takauksen hyväksymiselle lopullisessa rakenneuudistussuunnitelmassa esitetyt ehdot, joilla pyrittiin takaamaan WestLB:n pitkän aikavälin elinkelpoisuus, muodostuu velvollisuudesta selittää ne syyt, joiden vuoksi se katsoi, että kyseisen suunnitelman noudattaminen riitti mainitun tavoitteen saavuttamiseen.

318 Toisin kuin kantaja väittää, ei siis ole tarpeen tutkia erikseen myyntivelvoitetta koskevia riidanalaisen päätöksen perusteluja. Komissio oli nimittäin velvollinen ilmoittamaan kyseisessä päätöksessä ainoastaan, miksi WestLB:n pitkän aikavälin elinkelpoisuuden varmistamista koskeva tavoite voitiin saavuttaa asettamalla ehdoksi myyntivelvoitteen noudattaminen yhdessä muiden lopullisessa rakenneuudistussuunnitelmassa esitettyjen toimenpiteiden toteuttamisen kanssa.

319 On siis tutkittava, noudattiko komissio tätä velvollisuutta riidanalaisessa päätöksessä.

Myyntivelvoitteen tarpeellisuutta koskevien riidanalaisen päätöksen perustelujen riittävyyden tutkinta

320 Ensiksi on huomattava, että komissio totesi riidanalaisen päätöksen 64 perustelukappaleessa, että WestLB:n pitkän aikavälin elinkelpoisuuden palauttamiseksi tarvittavan rakenneuudistuksen laajuus oli yhtäältä suoraan yhteydessä annetun tuen laajuuteen ja määrään ja toisaalta pankin liiketoimintamallin vakauteen, kuten todetaan arvoltaan alentuneiden omaisuuserien käsittelyä koskevan tiedonannon 52 kohdassa ja tiedonannon ”Rahoituslaitosten pääomapohjan vahvistaminen tämänhetkisessä finanssikriisissä: tuen rajaaminen välttämättömään vähimmäismäärään ja suojatoimet kilpailun kohtuuttoman vääristymisen estämiseksi” 44 kohdassa.

321 Toiseksi komissio huomautti riidanalaisen päätöksen 68 perustelukappaleessa, että WestLB:n omistajarakenteen muutoksella oli keskeinen merkitys esiin tulleiden vaikeuksien ratkaisun ja pankin myönteisen taloudellisen kehityksen kannalta. Komissio viittasi tältä osin aloittamispäätöksessä esitettyihin toteamuksiin, joiden mukaan vaikea tilanne johtui muun muassa mainitusta omistajarakenteesta ja omistajien erilaisista intresseistä.

322 Kuten edellä 31 kohdassa todetaan, komissio oli jo todennut aloittamispäätöksen 49 perustelukappaleessa, että WestLB:n vaikeudet johtuivat todennäköisesti sen omistajarakenteesta ja omistajien ”erisuuntaisista intresseistä”. Mainitun päätöksen 50 perustelukappaleessa se huomautti, että alkuperäisessä rakenneuudistussuunnitelmassa esitetty omistajarakenteen muutos voisi johtaa pankin liiketoimintamallin muutokseen. Sen 48 perustelukappaleessa komissio korosti, että mainittu liiketoimintamalli, jolle olivat tyypillisiä strukturoidut portfoliosijoitukset, taseen ulkopuoliset velvoitteet ja asiakkaisiin liittyvän liiketoiminnan pieni osuus, oli osoittautunut kestämättömäksi pitkällä aikavälillä.

323 Kolmanneksi komissio muistutti riidanalaisen päätöksen 69 perustelukappaleessa, että WestLB ja sen omistajat olivat hyväksyneet, että WestLB:n vaikeudet aiheutuivat osaksi sen omistajarakenteesta, ja sitoutuneet täsmentämään pankin rakenneuudistusta koskevat menettelytavat ja esittämään näyttöä omistajarakenteen muutoksesta 31.12.2008 mennessä esimerkiksi aiesopimuksen muodossa. Komissio totesi, että parhaaksi katsottu ratkaisu oli WestLB:n ja Helaban yhdistäminen. DekaBank Deutsche Girozentralen yhdistämistä tähän ryhmään ehdotettiin täydentävänä toimenpiteenä. Komissio totesi, ettei kumpikaan vaihtoehto ollut osoittautunut onnistuneeksi useista syistä, joista yksi oli se, että omistajien intressit poikkesivat toisistaan. Komissio huomautti, että WestLB:n välillisten omistajien eli säästöpankkien ja NRW:n osavaltion intressit olivat toisinaan täysin vastakkaisia, ja katsoi sen osoittavan, että sen aloittamispäätöksessä ”tältä osin esittämä näkemys oli oikea” ja että ”omistajanvaihdos oli erittäin tärkeä [WestLB:n] pitkän aikavälin elinkelpoisuuden palauttamisen kannalta”.

324 Neljänneksi komissio huomautti riidanalaisen päätöksen 73 perustelukappaleessa, että WestLB:n myyntiä helpotettaisiin etukäteen toteutettavalla liiketoimintaprosessien eriyttämisellä ja toiminnan järjestämisellä kolmeen ydinliiketoiminta-alaan, jotka tarjottaisiin myyntiin sekä yksittäin että kokonaisuutena tarjouskilpailumenettelyssä.

325 Viidenneksi komissio totesi riidanalaisen päätöksen 74 perustelukappaleessa, että WestLB oli järjestänyt liiketoimintaansa uudelleen vetäytymällä tappiollisesta liiketoiminnasta, kuten sijoitusten hoidosta ja kaupankäynnistä omaan lukuun, jotka saivat aikaan kriisin, ja asettamalla jälleen painopisteen asiakkaisiin liittyvään liiketoimintaan. Sen mukaan lopullisen rakenneuudistussuunnitelman avulla WestLB saattoi keskittää liiketoimintansa jälleen NRW:n osavaltioon ja yleisemmin Saksaan ja palauttaa painopisteen tietyille keskeisille liiketoiminta-alueille. Komissio huomautti, että luopumalla riskialttiista liiketoiminnasta ja palaamalla vähemmän volatiiliin liiketoimintaan, johon kuuluvat Transaction Banking sekä säästöpankkien, yksityisasiakkaiden ja keskisuurten yritysten kanssa tehtävä yhteistyö, lisättiin pitkällä aikavälillä kestävän liiketoiminnan osuutta WestLB:n kokonaisliiketoiminnasta ja edesautettiin pankin pitkän aikavälin elinkelpoisuuden palauttamista ja sellaisen toiminta-ajatuksen hylkäämistä, joka ei ollut aiemmin osoittautunut pitkällä aikavälillä kestäväksi.

326 Kuudenneksi komissio huomautti vielä riidanalaisen päätöksen 75 perustelukappaleessa, että lopullinen rakenneuudistussuunnitelma sisälsi kustannusten vähennystoimenpiteitä ja toimenpiteitä WestLB:n riskinhallinnan ja sitä kautta sen riskiprofiilin parantamiseksi. Kuten edellä 50 kohdassa mainitaan, komissio totesi, että kyseinen suunnitelma osoitti selvästi, että WestLB saattoi palauttaa pitkän aikavälin elinkelpoisuutensa.

327 Edellä esitetystä seuraa, että komissio määritteli riidanalaisessa päätöksessä riittävän tarkasti useita lopulliseen rakenneuudistussuunnitelmaan sisältyviä toimenpiteitä, joilla WestLB:n kokonaisliiketoimintaa ja omistajarakennetta voitiin muuttaa. Komission näkökulmasta tämä muutos tarkoitti luopumista sellaisesta liiketoimintamallista, jolle oli tyypillistä pankin taloudellisten vaikeuksien taustalla oleva riskialtis liiketoiminta. Myöskään sen omistajien intressit eivät enää poikkeaisi toisistaan, millä oli komission mielestä ollut huomattava merkitys vaikeuksien synnyssä. Komissio totesi vielä, että WestLB:n siirtymistä riskittömämpään liiketoimintamalliin ja yhtenäisempään omistajarakenteeseen tuettaisiin tai helpotettaisiin kustannusten vähentämistoimenpiteillä ja jakamalla se erikseen myytäviin liiketoiminta-aloihin.

328 Näistä perusteluista ilmenevät ne syyt, joiden vuoksi komissio katsoi, että lopullisessa rakenneuudistussuunnitelmassa esitetyt ja riidanalaisen päätöksen liitteeseen sisältyvät toimenpiteet, myös myyntivelvoitetta koskevat, saattoivat taata WestLB:n pitkän aikavälin elinkelpoisuuden palautumisen.

329 On siis katsottava, että riidanalainen päätös on perusteltu riittävästi siltä osin kuin on kyse myyntivelvoitteen asettamisesta riidanalaisen takauksen ehdoksi.

330 Ylimääräisenä huomautuksena on esitettävä, että kyseisiä perusteluja olisi pidettävä riittävinä myös siinä tapauksessa, että komission olisi katsottu olevan velvollinen perustelemaan myyntivelvoitteen välttämättömyyden WestLB:n pitkän aikavälin elinkelpoisuuden palauttamisen kannalta, kuten kantaja väitti.

331 Edellä 31, 32 ja 321 kohdasta seuraa nimittäin, että komissio ilmoitti riidanalaisen päätöksen tekemiseen johtaneessa hallinnollisessa menettelyssä ja kyseisessä päätöksessä, että WestLB:n taloudelliset vaikeudet aiheutuivat liiketoimintamallista, joka ei ollut kestävä.

332 Komissio ilmoitti myös, että kyseinen liiketoimintamalli oli osaksi seurausta tietynlaisesta omistajarakenteesta ja omistajien erilaisista intresseistä.

333 On toki niin, että komissio määritteli ainoastaan kirjelmissään WestLB:n omistajarakenteen erityispiirteet, jotka sen mukaan olivat liiketoimintamallin ja eriävien intressien taustalla ja heikensivät näin pankin taloudellista kannattavuutta. Se väitti lähinnä, että Westfalen-Lippen ja Reininmaan

säästöpankit määräsivät WestLB:n omistajarakenteen, joten ei voitu kohtuudella katsoa, että pankki voisi kehittää merkittävää liiketoimintaa sellaisella säästöpankkitoiminnan alalla, joka oli keskeinen sen taloudellisen kannattavuuden palautumisen kannalta, eli yksityisasiakkaisiin liittyvällä toimialalla.

334 WestLB:n omistajarakenteen koostumus ja omistajien mahdolliset ristiriitaiset intressit ovat kuitenkin väistämättä kantajan tiedossa, joten olisi liiallista vaatia komissiota kuvaamaan riidanalaisessa päätöksessä kyseisen omistajarakenteen pääpiirteet, jotka sen mukaan ovat WestLB:n taloudellisten vaikeuksien taustalla (ks. vastaavasti ja analogisesti asia T-167/07, Far Eastern New Century v. neuvosto, tuomio 13.4.2011, 127 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

335 Komissio oli lisäksi jo todennut aloittamispäätöksessä, että WestLB:n taloudelliset vaikeudet johtuivat sen omistajarakenteeseen ja omistajien ristiriitaisiin intresseihin perustuvasta kestämättömästä liiketoimintamallista, eivätkä Saksan liittotasavalta tai kantaja osapuolena, jota asia koskee, olleet kiistäneet tätä alustavaa päätelmää eivätkä pyytäneet tarkempia tietoja sen taustalla olevista perusteista, mikä rajaa komissiolle kuuluvaa perusteluvelvollisuutta tämän seikan osalta riidanalaisessa päätöksessä (ks. vastaavasti ja analogisesti edellä 334 kohdassa mainittu asia Far Eastern New Century v. neuvosto, tuomion 128 kohta).

336 Kuten kantajakin huomauttaa, omistajat olivat allekirjoittaneet komissiolle 8.8.2008 ilmoitetun Eckpunktevereinbarung-sopimuksen (edellä 25 kohta). Mainittu sopimus hyväksyttiin komission, Saksan liittotasavallan, WestLB:n ja omistajien välisen yhteydenpidon jälkeen, ja se sisältää pankin omistajarakenteen muutosta koskevan sitoumuksen (ks. edellä 26 ja 27 kohta). Komission velvollisuus selittää, mistä syystä omistajarakenteen muuttaminen oli välttämätöntä, on siis lieventynyt käsiteltävässä asiassa.

337 Käsiteltävä kanneperuste on näin ollen hylättävä.

Neljäs peruste, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista

338 Käsiteltävä kanneperuste jakautuu kolmeen osaan, joista ensimmäisen mukaan komission arvio riidanalaisessa päätöksessä asetettujen ehtojen oikeasuhteisuudesta perustuu virheelliseen lähtökohtaan, toisen mukaan omaisuusoikeutta on loukattu ja kolmannen mukaan omistajille on aiheutunut suhteetonta vahinkoa verrattuna riidanalaisen päätöksen tavoitteeseen.

Ensimmäinen osa, jonka mukaan komission arvio riidanalaisessa päätöksessä asetettujen ehtojen oikeasuhteisuudesta perustuu virheelliseen lähtökohtaan

339 Kantaja esittää kolmanteen kanneperusteeseensa sisältyvän väitteen, jonka mukaan komissio piti EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohtaan, jonka perusteella riidanalainen takaus hyväksyttiin, sisältyvää tavoitetta rinnastettavana EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan tavoitteeseen. Kantajan mukaan komissio on siis arvioinut riidanalaisessa päätöksessä asetettujen ehtojen oikeasuhteisuutta virheellisestä lähtökohdasta. Kantajan mukaan taloudessa olevan vakavan häiriön poistaminen on tärkeämpi yleisen edun mukainen tavoite kuin tietyn alan tai alueen kehittäminen. Sen mielestä suhteellisuusperiaatetta on jo tästä syystä loukattu.

340 Komissio kiistää kantajan väitteet.

341 On korostettava, että kantaja vetoaa ainoastaan muodollisesti suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen. Tosiasiassa se moittii tapaa, jolla komissio on riidanalaisessa päätöksessä soveltanut EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohtaa, ja viittaa tästä seikasta kolmannessa kanneperusteessa esittämiinsä väitteisiin. Ensimmäinen osa on siis hylättävä samoin perustein kuin mainitut väitteet, kuten komissio perustellusti huomauttaa.

Toinen osa, joka koskee omistusoikeuden loukkaamista

342 Kantaja väittää, että omistajilta vietiin riidanalaisella päätöksellä omistusoikeus, mikä on vastoin unionin omaisuudensuojaa sääteleviä periaatteita, minkä komissio kiistää.

343 On todettava, että edellisen osan tavoin käsiteltävä osa perustuu ainoastaan muodollisesti suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen. Kantaja esittää tässä osassa tosiasiassa väitteet, jotka se esitti kuudennessa kanneperusteessa, jonka tueksi se vetosi siihen, ettei komissiolla ollut toimivaltaa velvoittaa omistajia luopumaan omistusoikeudestaan WestLB:ssä. Kantajan esittämät väitteet tutkitaan siis kuudennen kanneperusteen yhteydessä. Ne on kuitenkin hylättävä tämän kanneperusteen yhteydessä, sillä niillä ei pystytä osoittamaan suhteellisuusperiaatteen loukkaamista.

Kolmas osa, jonka mukaan omistajille on aiheutunut suhteetonta vahinkoa suhteessa riidanalaisen päätöksen tavoitteeseen

344 Kantaja väittää, että kun omistajilta vietiin riidanalaisella päätöksellä omistusoikeus, niille on aiheutunut suhteetonta vahinkoa suhteessa tavoitteeseen, jonka mukaan komissio pyrki välttämään kilpailun vääristymisen rahoitusalalla. Vahinko on suhteeton etenkin siksi, että kyseiselle alalle oli jo myönnetty useita tukia ja riidanalainen takaus oli katsottu välttämättömäksi, jotta voitaisiin pelastaa merkittävän suuri pankki ja palauttaa rahoitusalan toimintakyky.

345 Komissio kiistää kantajan väitteet.

346 Suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, eli silloin kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava (asia 15/83, Denkavit Nederland, tuomio 17.5.1984, Kok., s. 2171, 25 kohta ja asia 265/87, Schräder HS Kraftfutter, tuomio 11.7.1989, Kok., s. 2237, Kok. Ep. X, s. 109, 21 kohta).

347 Suhteellisuusperiaate on unionin oikeuden yleisenä oikeusperiaatteena unionin toimielinten kaiken toiminnan laillisuuden mittari. Tämän vuoksi tutkittaessa komission aloittamia toimia esiin nousee aina yhtäältä kysymys kyseisen periaatteen noudattamisesta johtuvien velvollisuuksien ulottuvuudesta ja täsmällisistä rajoista sekä toisaalta kysymys tuomioistuinten harjoittaman valvonnan rajoista. (asia C-441/07 P, komissio v. Alrosa, tuomio 29.6.2010, Kok., s. I-5949, 36 ja 37 kohta).

348 Suhteellisuusperiaatteen ulottuvuuden arvioimiseksi käsiteltävässä asiassa on erityisesti otettava huomioon komission ja asianomaisen jäsenvaltion velvollisuudet menettelyssä, jossa hyväksytään rakenneuudistustuen myöntäminen sellaiselle yritykselle, jonka toiminnan jatkuvuus on vaarassa, sellaisena kuin ne on pääpiirteittäin kuvattu edellä 287–302 kohdassa.

349 Edellä 287–302 kohdassa esitetyn perusteella on katsottava, ettei suhteellisuusperiaatteen noudattaminen edellytä, että komissio asettaa rakenneuudistustuen hyväksymiselle ehdoksi sellaisten toimenpiteiden toteuttamisen, jotka ovat täysin välttämättömiä tuensaajan elinkelpoisuuden palauttamiseksi ja kilpailun kohtuuttoman vääristymisen välttämiseksi, jos kyseiset toimenpiteet sisältyvät rakenneuudistussuunnitelmaan, jonka täytäntöönpanoon asianomainen jäsenvaltio on sitoutunut.

350 Kun komissio panee suhteellisuusperiaatteen täytäntöön tässä yhteydessä, se nimittäin vain tarkastaa, että yhtäältä rakenneuudistussuunnitelman, jonka täytäntöönpanoon asianomainen jäsenvaltio on sitoutunut, perusteella voidaan katsoa, että tuensaaja on elinkelpoinen pitkällä aikavälillä ja että kilpailun kohtuuton vääristyminen vältetään, ja että toisaalta kyseinen jäsenvaltio ei ole sitoutunut

sellaisen suunnitelman täytäntöönpanoon, joka sisältää vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, joilla taloudellinen elinkelpoisuus voidaan riittävällä tavalla taata ja välttää kilpailun vääristyminen (ks. analogisesti edellä 347 kohdassa mainittu asia komissio v. Alrosa, 41 kohta).

351 Komission päätöksen, jonka mukaan riidanalaisen takauksen hyväksyminen edellyttää myyntivelvoitteen noudattamista, oikeasuhteisuutta on siis tutkittava edellä esitettyjen havaintojen näkökulmasta.

352 Lopullinen rakenneuudistussuunnitelma on tältä osin ainoa täydellinen rakenneuudistussuunnitelma, jonka täytäntöönpanoon Saksan liittotasavalta oli sitoutunut ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä (ks. edellä 316 kohta). Koska myyntivelvoite sisältyi kyseiseen suunnitelmaan, on katsottava, ettei komissio ollut velvollinen asettamaan riidanalaiselle takaukselle WestLB:n omistajarakenteen muuttamista koskevia ehtoja, jotka olisivat olleet lievemmät kuin lopullisessa rakenneuudistussuunnitelmassa.

353 Edellä esitetystä seuraa, ettei komissio loukannut suhteellisuusperiaatetta, kun se asetti riidanalaisen takauksen hyväksymisen ehdoksi myyntivelvoitteen noudattamisen.

354 Ylimääräisenä huomautuksena on vielä todettava, että vaikka komissio olisi ollut velvollinen asettamaan rakenneuudistustuen ehdoksi ainoastaan kaikkein vähiten rajoittavien toimenpiteiden, joilla voitiin varmistaa tuensaajan pitkän ajan taloudellisen elinkelpoisuuden palautuminen, noudattamisen, olisi katsottava, ettei kantaja ole osoittanut, että myyntivelvoite on liiallinen suhteessa komission tavoittelemaan päämäärään.

355 Tästä on muistettava, että toisin kuin kantaja väittää, kun komissio asetti riidanalaiselle takaukselle ehdoksi myyntivelvoitteen noudattamisen, sen tavoitteena ei ollut välttää takauksesta aiheutuva kilpailun kohtuuton vääristyminen rahoitusmarkkinoilla.

356 Kuten komissio perustellusti väittää ja kuten edellä 187 ja 291 kohdassa todetaan, myyntivelvoitteen tavoitteena on nimittäin taata WestLB:n pitkän aikavälin elinkelpoisuuden palautuminen.

357 Yhtäältä on siis hylättävä tehottomana kantajan väite siitä, että kyseinen ehto on suhteeton verrattuna tavoitteeseen välttää kilpailun kohtuuton vääristyminen.

358 Toisaalta on huomattava, ettei kantaja ole esittänyt perusteluita osoittaakseen, että komission päätös, jossa riidanalaisen takauksen ehdoksi asetettiin myyntivelvoitteen noudattaminen, olisi liiallinen suhteessa tavoitteeseen taata WestLB:n pitkän aikavälin elinkelpoisuuden palautuminen.

359 Kaiken edellä esitetyn perusteella käsiteltävä kanneperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.

Viides peruste, jonka mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta on loukattu ja harkintavaltaa on käytetty väärin

360 Kantaja väittää, että komissio loukkasi riidanalaisen päätöksen tehdessään yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja syyllistyi harkintavallan väärinkäyttöön

361 Kantajan mukaan se, että pankille tarkoitetun tuen hyväksymisen edellytykseksi asetetaan pankin myyminen, on ennenkuulumatonta komission päätöskäytännössä. Erilainen kohtelu käy sen mielestä selvästi ilmi myös verrattaessa riidanalaista päätöstä komission 7.5.2009 tekemään päätökseen K(2009)3708 lopullinen, joka koski Commerzbankille (Saksa) myönnettyä valtiontukea N 244/2009 (jäljempänä Commerzbank-päätös). Kyseisessä päätöksessä, joka tehtiin viikkoa ennen riidanalaista päätöstä, komissio ei vaatinut tuensaajapankin omistajarakenteen muuttamista. Kantaja esittää lisäksi

taulukon, josta sen mukaan ilmenee, että finanssikriisin johdosta myönnetyistä tuista tehdyistä päätöksistä ainoastaan WestLB:tä koskevassa päätöksessä tutkitun tuen ehdoksi asetettiin tuensaajan omistajarakenteen muuttaminen.

362 Kantaja lisää, ettei komissio ole esittänyt ainoatakaan objektiivista perustelua WestLB:n erilaiselle kohtelulle. Se huomauttaa, että komissio käytti tosiasiassa sille EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdassa annettua toimivaltaa mielivaltaisesti muuhun kuin säännöksen varsinaiseen tarkoituksessa eli järjestääkseen WestLB:n ja sen omistajarakenteen uudelleen. Kantajan mukaan kyse on EY 230 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetusta harkintavallan väärinkäytöstä. Se esittää väitteensä tueksi kolme tosiseikkaa. Ensinnäkin komissio oli sen mukaan vahvistanut rakenneuudistuksen hyväksymisen edellytykset etukäteen 15.7.2008. Toiseksi se ei ollut muuttanut ehtoja riidanalaisessa päätöksessä, vaikka finanssikriisi oli kärjistynyt ja vaikka se oli lopulta päättänyt soveltaa EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohtaa. Kolmanneksi Kroes oli sen mukaan useaan otteeseen julkisuudessa painottanut asetettuja ehtoja muun muassa neljässä lehtiartikkelissa ja antanut useita varoituksia osavaltiopankkien konsolidoinnista ilmoittamalla, että ”kolmeen pilariin perustuva” Saksan rahoitusala oli aikansa elänyt ja se oli uudistettava.

363 Komissio kiistää kantajan väitteet.

364 On ensinnäkin muistettava, että yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavoin eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavoin, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella (ks. asia C-248/04, Koninklijke Coöperatie Cosun, tuomio 26.10.2006, Kok., s. I-10211, 72 kohta ja asia T-422/07, Djebel – SGPS v. komissio, tuomio 18.1.2012, 202 kohta).

365 Kantaja ei kuitenkaan ole osoittanut, että WestLB:n tilanne oli rinnastettavissa niiden valtiontukia saaneiden pankkien tilanteeseen, jotka se oli maininnut kannekirjelmässään ja joiden rakenneuudistustuet komissio oli sen mukaan hyväksynyt vaatimatta omistajarakenteen muuttamista.

366 Tästä on todettava, että vaikeuksissa olevalle pankille rahoituskriisissä myönnetyn rakenneuudistustuen vaikutus määräytyy useiden yksittäisten olosuhteiden perusteella, ja näihin kuuluvat muun muassa pankin taloudellinen tilanne ja mahdollisuus tulla jälleen taloudellisesti elinkelpoiseksi. Kantaja ei kuitenkaan tarkastele sitä, oliko komissio kantajan mainitsemia pankkeja koskevissa päätöksissään katsonut, että niiden omistajarakenteet olivat yhtä ongelmalliset kuin WestLB:n tapauksessa, kuten komissio perustellusti huomauttaa.

367 Commerzbank-päätöksessä kyseessä olleesta tuesta komissio väittää, ettei sen edellytykseksi asetettu tuensaajan omistajarakenteen muuttamista siksi, että WestLB:stä poiketen Commerzbank oli yhtiö, jonka osakeomistus oli hajaantunut laajalle, ja sen vaikeudet eivät johtuneet omistajarakenteesta tai omistajien eriävistä intresseistä, mitä kantaja ei kiistänyt sen paremmin vastauksessaan kuin istunnossakaan.

368 Toiseksi on huomattava, että – kuten komissio väittää – komission päätöksen, jossa todetaan, ettei uusi tuki täytä EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan poikkeuksen soveltamisedellytyksiä, laillisuutta on arvioitava ainoastaan kyseisen määräyksen näkökulmasta, ei komission aiemman päätöskäytännön perusteella, jos sellaista on ylipäänsä olemassa (ks. analogisesti asia T-396/08, Freistaat Sachsen ja Land Sachsen-Anhalt v. komissio, tuomio 8.7.2010, 54 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa ja edellä 364 kohdassa mainittu asia Djebel – SGPS v. komissio, tuomion 198 kohta). Valtiontuen käsitettä ja välttämättömiä edellytyksiä, joilla taataan tuensaajan elinkelpoisuuden palautuminen, sovelletaan objektiiviseen tilanteeseen, joka arvioidaan ajankohtana, jolloin komissio tekee päätöksensä. Syyt, joiden vuoksi komissio oli arvioinut kyseessä olevaa tilannetta eri tavalla aikaisemmassa päätöksessä, eivät siis saa vaikuttaa riidanalaisen päätöksen laillisuuden arviointiin (ks. analogisesti edellä 364 kohdassa mainittu asia Djebel – SGPS v. komissio, tuomion 199 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

369 Kolmanneksi, kuten komissio perustellusti väittää, komissiolla täytyy olla mahdollisuus asettaa yhteensoveltuvuudelle tiukempia ehtoja kuin aiemmissa päätöksissään, jos yhteismarkkinoiden kehitys ja vääristymättömän kilpailun tavoite näillä markkinoilla sitä vaativat, joten taloudelliset toimijat eivät voi perustellusti luottaa sellaisen olemassa olevan tilanteen säilymiseen, jota voidaan muuttaa unionin toimielinten harkintavallan rajoissa (ks. vastaavasti edellä 364 kohdassa mainittu asia Djebel – SGPS v. komissio, tuomion 200 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

370 Tämän jälkeen on katsottava, että se, että rakenneuudistustuen edellytykseksi asetetaan rakenneuudistussuunnitelmassa, jonka täytäntöönpanoon kyseinen jäsenvaltio on sitoutunut, esitettyjen toimenpiteiden toteuttaminen, ei lähtökohtaisesti voi johtaa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamiseen.

371 Tilanteessa, jossa kahden toisiinsa rinnastettavan rakenneuudistustuen hyväksymiselle on asetettu eri ehdot, jotka on vahvistettu jo rakenneuudistussuunnitelmissa, joiden täytäntöönpanoon asianomaiset jäsenvaltiot ovat sitoutuneet, tuensaajien erilaiset tilanteet eivät ole seurausta komission tekemästä valinnasta vaan kyseisten jäsenvaltioiden tekemien sitoumusten luonteesta, ja komission on tutkittava, voidaanko sitoumuksilla taata tuensaajien elinkelpoisuuden palauttaminen ja estää kilpailun kohtuuton vääristyminen.

372 Sen selvittämiseksi, onko komissio käyttänyt harkintavaltaansa väärin riidanalaisen päätöksen tehdessään, on muistettava, että oikeuskäytännön mukaan toimenpidettä tehtäessä harkintavaltaa on käytetty väärin ainoastaan, jos objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella on selvää, että toimenpide on tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai perustamissopimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi (asia C-342/03, Espanja v. neuvosto, tuomio 10.3.2005, Kok., s. I-1975, 64 kohta).

373 Aivan aluksi on kuitenkin huomattava, että – kuten komissio perustellusti väittää – kantajan mainitsemat lehtiartikkelit, jotka sisältävät tiettyjä Kroesin lausuntoja, eivät osoita, että hän olisi käyttänyt valtiontukia koskevaa valvontavaltaansa muiden kuin EY 87 artiklassa esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi.

374 On nimittäin katsottava, että Kroes julkisti lausunnoillaan mielipiteensä siitä, että riidanalaisen takauksen myöntämisen edellytykseksi olisi asetettava niiden olosuhteiden korjaaminen, joiden vuoksi WestLB oli joutunut vaikeuksiin ennen finanssikriisiä, mikä edellyttäisi sen liiketoimintamallin merkittävää muuttamista ja sen omistajarakenteeseen liittyvien ongelmien ratkaisemista. Nämä lausunnot eivät edusta komission lopullista kantaa kyseisestä asiasta eivätkä etenkään Saksan rahoitusalan rakenteesta.

375 Kantaja ei joka tapauksessa selitä, miksi Kroesin lausuntoja olisi pidettävä objektiivisina, asiaankuuluvina ja yhtäpitävinä seikkoina, joiden perusteella voidaan katsoa, että riidanalainen päätös oli tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai tietyn menettelyn välttämiseksi.

376 Seuraavaksi on todettava, ettei myöskään se, että komissio pystyi ilmoittamaan 15.7.2008 ne ehdot, joiden oli sen mielestä täytyttävä, jotta riidanalainen takaus voitaisiin hyväksyä, ja että komissio ei ollut muuttanut näitä ehtoja riidanalaisessa päätöksessä siitä huolimatta, että finanssikriisi oli kärjistynyt ja että se oli päättänyt soveltaa EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohtaa, ole sellainen objektiivinen seikka, jonka perusteella voitaisiin todeta, että riidanalainen päätös oli tehty muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai tietyn menettelyn välttämiseksi.

377 Tämä nimittäin osoittaa ainoastaan, että komissio oli ilmoittanut suhteellisen aikaisessa vaiheessa menettelyä, että riidanalaista takausta ei pystyttäisi välttämättä hyväksymään, ellei WestLB:n rakenneuudistussuunnitelmaan sisällytettäisi tiettyjä ehtoja, jotka sisältyivät lopulliseen

rakenneuudistussuunnitelmaan, mutta se ei ollut esittänyt lopullista kantaansa asiasta. Edellä esitetystä ei kuitenkaan seuraa, että komissio olisi pyrkinyt muuttamaan WestLB:n omistajarakennetta tai pienentämään pankin kokoa saavuttaakseen muita tavoitteita kuin taatakseen pankin elinkelpoisuuden ja estääkseen kilpailun kohtuuttoman vääristymisen.

378 Yhtäältä on lisäksi huomattava, ettei kantaja ole esittänyt riidanalaista päätöstä koskevaa kumoamisperustetta, jonka mukaan komissio olisi perusteettomasti painostanut Saksan liittotasavaltaa, jotta se sitoutuisi lopullisen rakenneuudistussuunnitelman täytäntöönpanoon.

379 Toisaalta komission 15.7.2008 tekemää epävirallista arviota siitä, voitiinko riidanalaista takausta hyväksyä, jollei tiettyjä toimenpiteitä toteutettaisi, edelsi perusteellinen tutkimus, jossa kyseistä takausta tarkasteltiin valtiontukia koskevan oikeuden näkökulmasta. Komissio oli nimittäin tehnyt jo 30.4.2008 väliaikaisen päätöksen, joka koski kyseisen takauksen soveltuvuutta yhteismarkkinoille, ja kuten edellä 320 kohdassa todetaan, kun Saksan liittotasavalta, WestLB ja muut osapuolet, joita asia koski, esittivät huomautuksensa aloittamispäätöksestä, ne eivät kiistäneet muodollisesti komission siinä esittämää alustavaa päätelmää, jonka mukaan omistajarakenteen muuttaminen saattoi olla välttämätöntä WestLB:n pitkän aikavälin elinkelpoisuuden palauttamiseksi.

380 Edellä esitetyn perusteella on todettava, ettei kantaja ole pystynyt osoittamaan, että komissio olisi kohdellut sitä syrjivästi tai käyttänyt väärin EY 87 artiklassa komissiolle myönnettyä valtaa.

381 Käsiteltävä kanneperuste on siis hylättävä.

Kuudes peruste, jonka mukaan EY 295 artiklaa on rikottu

382 EY 295 artiklassa määrätään, että ”[EY:n] perustamissopimuksella ei puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin”.

383 Kantaja väittää komission rikkoneen tätä määräystä, kun se asetti riidanalaisen takauksen ehdoksi myyntivelvoitteen noudattamisen. Se väittää, että komissio vei omistajilta näiden omistusoikeuden ja päätti, mikä taho voi tietyn omaisuuden omistaa, mikä kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Komissio ei sen mukaan voi edes EY 87 ja EY 88 artiklassa sille myönnettyä toimivaltaa käyttäessään pakottaa omistajaa luopumaan omistusoikeudestaan, sillä tällöin se ylittää EY 295 artiklassa unionin toimivallalle asetetut absoluuttiset rajat.

384 Kantaja arvioi, että EY 295 artiklan tarjoamaa suojaa on joka tapauksessa heikennetty, jos jäsenvaltiolla ei ole enää lainkaan liikkumavaraa niiden hallinnoidessa julkisia yrityksiä, säilyttäessä omistusosuuksiaan näissä yrityksissä tai ottaessaan huomioon muita kuin puhtaasti tuotontavoittelua koskevia arviointiperusteita. Kantajan mukaan riidanalaisella päätöksellä vietiin omistajilta tämä päätäntävalta. Toisin kuin komissio väittää, merkitystä ei kantajan mukaan ole sillä, oliko tämä riidanalaisen päätöksen ensisijainen vai toissijainen tavoite.

385 Kantaja väittää, että ”kun tarkastellaan useita tutkintamenettelyjä, jotka koskevat valtiontukia ja väliaikaisia toimenpiteitä rahoitusalalla, voidaan havaita – – ettei komissio enää tutki yksittäistapauksia vaan se on järjestämässä rahoitusalaa perusteellisesti uudelleen toteuttamalla eri pankkien liiketoimintamalleja ja toiminta-aloja koskevia rakenteellisia toimenpiteitä”. Kantaja huomauttaa, että komissio on tosiasiassa ohjannut koko rahoitusalaa talouspoliittisesta näkökulmasta kilpailupoliittisen näkökulman sijasta ja se on näin ylittänyt toimivaltansa ja rikkonut EY 295 artiklaa.

386 Komissio kiistää kantajan väitteet.

387 Aivan aluksi on huomattava, että – kuten komissio väittää –oikeuskäytännöstä seuraa, että vaikka kukin jäsenvaltio määrittää edelleen omistusoikeusjärjestelmänsä EY 295 artiklan nojalla, kyseinen määräys ei merkitse sitä, että jäsenvaltioissa vallitsevia omistusoikeusjärjestelmiä eivät koskisi perustamissopimuksen perustavanlaatuiset säännöt (asia 182/83, Fearon, tuomio 6.11.1984, Kok., s. 3677, Kok. Ep. VII, s. 661, 7 kohta; asia C-367/98, komissio v. Portugali, tuomio 4.6.2002, Kok., s. I-4756, 48 kohta ja yhdistetyt asiat T-228/99 ja T-233/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen v. komissio, tuomio 6.3.2003, Kok., s. II-435, 192 kohta).

388 Näin ollen EY 86 artiklan 1 kohdan mukaan perustamissopimuksen kilpailusääntöjä, jotka ovat perustavanlaatuisia sääntöjä, sovelletaan erotuksetta julkisiin ja yksityisiin yrityksiin (edellä 387 kohdassa mainittu asia Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen v. komissio, tuomion 193 kohta).

389 Ei siis voida katsoa, että EY 295 artiklalla rajoitetaan EY 87 artiklan 1 kohdan mukaisen valtiontuen käsitteen alaa (edellä 387 kohdassa mainittu asia Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen v. komissio, tuomion 194 kohta).

390 EY 295 artikla ei siis voi rajata komissiolle kuuluvaa harkintavaltaa päättää, voidaanko toimenpide, joka kuuluu EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontukien yleisen kiellon piiriin, hyväksyä jonkin EY 87 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun, tähän määräykseen kohdistuvan poikkeuksen nojalla.

391 Tästä syystä on katsottava, ettei EY 295 artikla estä komissiota asettamasta rakenneuudistuksen kohteena olevalle yritykselle myönnettävän valtiontuen ehdoksi yrityksen myyntiä, kun myynnin tarkoituksena on varmistaa yrityksen pitkän aikavälin elinkelpoisuus.

392 Kuten komissio huomauttaa, tällainen edellytys ei kyseenalaista myöskään kyseisen jäsenvaltion ”omistusjärjestelmää”.

393 Tästä on riittävää todeta ensinnäkin, että oikeuskäytännön mukaan siitä, että kilpailusääntöjä sovelletaan yrityksiin riippumatta niihin sovellettavasta omistusoikeusjärjestelmästä, ei seuraa EY 295 artiklan suojan alan rajoittaminen tai se, ettei jäsenvaltiolla olisi käytännössä enää liikkumavaraa niiden hallinnoidessa julkisia yrityksiä, säilyttäessä omistusosuuksiaan näissä yrityksissä tai ottaessaan huomioon muita kuin puhtaasti tuotontavoittelua koskevia arviointiperusteita (edellä 387 kohdassa mainittu asia Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen v. komissio, tuomion 195 kohta).

394 Jos oletetaan, että edeltävässä kohdassa mainitut intressit voisivat estää kilpailusääntöjen soveltamisen, ne on otettu huomioon EY 86 artiklan 2 kohdassa, jossa määrätään, että yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin voidaan jättää soveltamatta kilpailusääntöjä, jos ne oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estävät yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä (edellä 387 kohdassa mainittu asia Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen v. komissio, tuomion 196 kohta).

395 Kantaja ei kuitenkaan ole väittänyt, että EY 86 artiklan 2 kohdassa asetetut edellytykset, joiden nojalla WestLB voitaisiin vapauttaa kilpailusääntöjen soveltamisesta, olisivat täyttyneet (ks. vastaavasti edellä 387 kohdassa mainittu asia Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen v. komissio, tuomion 197 kohta).

396 Näin ollen kantajan väite siitä, että komission tavoitteena sen asettaessa riidanalaisen takauksen edellytykseksi myyntivelvoitteen noudattamisen oli kyseenalaistaa Saksan rahoitusalan rakenne ja julkinen omistus WestLB:ssä tai muissa pankeissa, on virheellinen, kuten komissio toteaa.

397 Tästä on lisättävä, ettei riidanalaisessa päätöksessä aseteta riidanalaisen takauksen edellytykseksi WestLB:n myymistä yksityisille. Komissio totesi päinvastoin riidanalaisen päätöksen 72 perustelukappaleessa, että se hyväksyy vaihtoehtoisia ratkaisuja, kuten Saksan osavaltiopankkien konsolidoinnin, sillä ne ovat luonteeltaan julkisia, kuten osapuolet ovat todenneet unionin yleisen tuomioistuimen 31.10.2003 esittämiin kirjallisiin kysymyksiin antamissaan vastauksissa.

398 Kuten komissio väittää, riidanalaisen takauksen hyväksynnän ehtona ei ollut se, että omistajien piti luopua pääomaosuuksistaan WestLB:ssä vastikkeetta. Hyväksynnälle asetettujen ehtojen mukaan omistajat saattoivat myydä osuutensa mille tahansa yksityiselle tai julkiselle henkilölle, joka täytti tietyt kriteerit ja jonka komissio hyväksyi.

399 Ei voida sulkea pois sitä, että myynnille asetetut edellytykset, kuten määräaika, johon mennessä myynti oli toteutettava, ja takeen puuttuminen siitä, että finanssikriisi ja sen vaikutukset pankkiomaisuuden arvoon olisivat edelleen olemassa ennen määräajan päättymistä, saattoivat vaikuttaa merkittävästi hintaan, jonka omistajat pystyivät saamaan osuuksistaan. Tämä seikka on kuitenkin suhteutettava siihen, että osapuolet ovat yksimielisiä siitä, että WestLB olisi voinut joutua lopettamaan toimintansa kokonaan ilman riidanalaista takausta tai vaikutukseltaan vastaavaa tukitoimenpidettä, joten kyseisen yrityksen markkina-arvo olisi ollut lähtökohtaisesti huomattavasti alhaisempi, jos takaukseen ei olisi sovellettu poikkeusta EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontukien yleisestä kiellosta.

400 Edellä esitetyn perusteella käsiteltävä kanneperuste on hylättävä.

Seitsemäs peruste, jonka mukaan asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohtaa on rikottu

401 Asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohdan mukaan ”komissio voi asettaa myönteiselle päätökselle ehtoja, joiden täytyttyä se voi katsoa tuen soveltuvan yhteismarkkinoille, sekä velvoitteita, joiden avulla se voi valvoa päätöksen noudattamista”.

402 Kuten kantaja huomauttaa, unionin tuomioistuimet olivat tunnustaneet komission oikeuden asettaa ehtoja ja velvoitteita jo ennen asetuksen N:o 659/1999 antamista (ks. edellä 185 kohta).

403 Kantaja esittää käsiteltävän kanneperusteen tueksi kolme väitettä, jotka komissio kiistää.

404 Kantaja väittää ensinnäkin, että se, että komissio on rikkonut EY 295 artiklaa riidanalaisen päätöksen tehdessään, johtaa myös asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohdan rikkomiseen.

405 On kuitenkin riittävää todeta, ettei tämä väite eroa kantajan edeltävän kanneperusteen yhteydessä esittämistä väitteistä, jotka koskevat EY 295 artiklan rikkomista. Näin ollen se on hylättävä samoin perustein kuin edeltävän kanneperusteen väitteet.

406 Toiseksi kantaja väittää, ettei asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohdassa sallita komission asettaa ehtoja, jotka loukkaavat omistusoikeutta. Oikeusvarmuuden periaatteen, jonka mukaan sääntöjen on oltava selviä ja täsmällisiä, jotta voidaan taata tilanteiden ja oikeudellisten suhteiden ennakoitavuus, mukaan tällaisen perusoikeuden loukkaamisen täytyy perustua täsmälliseen sääntöön, jossa säädetään unionin ja kyseisen toimielimen toimivallasta mainitulla alalla. Asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohtaa ei voida pitää tällaisena säännöksenä, sillä siinä ei täsmennetä ehtoja ja velvoitteita, joita komissio voi asettaa.

407 Kantaja väittää, että tätä väitettä tukee ”vertailu toisiin säänneltyihin aloihin”. Se huomauttaa, että [EY] 81 ja [EY] 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1) 7 artiklan 1 kohdan nojalla komissio voi velvoittaa yritykset ja yritysten yhteenliittymät lopettamaan EY 81 ja EY 82 artiklan rikkomisen. Kantajan mukaan asetuksen 7 artiklan 1 kohdan nojalla voidaan määrätä toteuttamaan toimintaa

koskevat tai rakenteelliset korjaustoimenpiteet, jotka ovat oikeasuhteisia tehtyyn rikkomiseen nähden ja tarpeen sen tosiasialliselle lopettamiselle, ja rakenteellisia korjaustoimenpiteitä voidaan määrätä vain joko silloin, kun ei ole olemassa yhtä tehokasta toimintaan liittyvää korjaustoimenpidettä tai kun yhtä tehokas toimintaan liittyvä korjaustoimenpide olisi asianomaiselle yritykselle rajoittavampi kuin kyseessä oleva rakenteellinen toimenpide. Tällaisia sääntöjä ei ole vahvistettu asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohdassa.

408 Kantaja huomauttaa myös, että yrityskeskittymien valvonnasta 20.1.2004 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 (EUVL L 24, s. 1) 6 artiklan 2 kohdassa ja 8 artiklan 2 kohdassa säädetään ”ehtojen asettamisen aineellisten edellytysten vähimmäissisällöstä”. Komission tiedonannossa neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004 ja komission asetuksen (EY) N:o 802/2004 mukaan hyväksyttävistä korjaustoimenpiteistä (EUVL 2008, C 267, s. 1) todetaan lisäksi, että komissio voi asettaa sulautumien hyväksymiselle ehtoja ainoastaan osapuolten sitoumusten perusteella.

409 Tästä on todettava, kuten komissio perustellusti väittää, että asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohdassa täsmennetään ainoastaan ne menettelylliset edellytykset, joiden on täytyttävä, jotta komissio voi katsoa tuen soveltuvaksi yhteismarkkinoille asettamalla sille tiettyjä ehtoja. Kuten komissio huomauttaa, tästä säännöksestä seuraa, että tämä on mahdollista ainoastaan päätöksissä, jotka on tehty muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen jälkeen, kuten käsiteltävässä asiassa. Sen sijaan ne aineelliset edellytykset, joita komissio voi asettaa valtiontuen hyväksymiselle EY 87 artiklan 3 kohdan nojalla, eivät perustu asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohtaan vaan oikeudelliseen perustaan, johon tuen yhteensoveltuvuuden toteaminen perustuu, eli käsiteltävässä asiassa EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohtaan.

410 Kuten edellä on useaan otteeseen todettu, komissio voi rakenneuudistustukea hyväksyessään EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla soveltaa kyseisen tuen yhteensoveltuvuuden tutkimisessa pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivoihin sisältyviä kriteerejä, joihin kuuluu tuensaajan pitkän aikavälin elinkelpoisuuden palauttamista koskeva kriteeri. Näin ollen on katsottava, että komissio voi asettaa tämän määräyksen nojalla rakenneuudistustuen hyväksynnälle ehdoksi minkä tahansa rakenneuudistussuunnitelmaan, jonka täytäntöönpanoon jäsenvaltio on sitoutunut, sisältyvän sellaisen toimenpiteen toteuttamisen, jonka tarkoituksena on palauttaa yrityksen elinkelpoisuus.

411 Näihin toimenpiteisiin kuuluu muun muassa myyntivelvoite, johon kantaja viittaa.

412 Kantajan käsiteltävän kanneperusteen yhteydessä esittämä toinen väite on siis hylättävä.

413 Kolmanneksi kantaja väittää, että ”komissio piti välttämättömänä asettaa yksipuolisia ehtoja, jotka liittyvät omistusoikeudesta luopumiseen”. Riidanalaisen päätöksen alkuperäisen version mukaan syynä oli se, että omistajat ”eivät noudattaneet aikataulua ja viivästyttivät menettelyä”. Kantaja huomauttaa kuitenkin, ettei aikataulusta ollut sovittu. Se myöntää, ettei riidanalaisessa päätöksessä enää mainita tätä perustelua, ja sen mukaan kyse ei ole ”pienestä virheestä”, joka ”ei vaikuta päätöksen päätösosaan ja perusteluihin”. Tämän jälkeen komissio katsoi kantajan mukaan ehtojen olevan välttämättömiä siksi, että ”päätöksentekoelinten aikataulut viivästyttivät menettelyä”. Omistajien toimivaltaisten instanssien päätös olisi kuitenkin voitu tehdä ennen toukokuun 2009 loppua. Kantaja päättelee tästä, ettei komissio halunnut odottaa päätöksen tekemistä. Asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohdan soveltamisen kannalta ei myöskään ole välttämätöntä eikä riittävää, että osapuolet eivät noudata aikataulua, jota ei vielä ole edes asetettu.

414 Tästä on huomattava, että – toisin kuin kantaja väittää – komissio ei ollut velvollinen odottamaan, että omistajat päättävät itse WestLB:n rakenneuudistuksen ehdoista. Kuten edellä 284 kohdassa todetaan, nämä ehdot oli vahvistettava rakenneuudistussuunnitelmassa, jonka täytäntöönpanoon olivat sitoutuneet jäsenvaltiot, eivät omistajat.

415 Kun tarkastellaan viittauksia riidanalaisen päätöksen korjaamattoman version 41 perustelukappaleeseen tehtyyn oikaisuun, joka sisältyy mainitun päätöksen korjatun version 42 perustelukappaleeseen, kantaja ei ilmoita selkeästi, mitä päätelmiä unionin yleisen tuomioistuimen olisi tästä tehtävä.

416 Riidanalaisen päätöksen korjaamattoman version ja korjatun version vertailusta ilmenee kuitenkin, että kyseessä on vähäinen muutos.

417 Kuten edellä 41 ja 43 kohdasta ilmenee, riidanalaisen päätöksen korjaamattomassa versiossa todettiin, että ”[lopullista] rakenneuudistussuunnitelmaa ei [voitu] pitää sitovana, vaikka [Saksan liittotasavalta] ja omistajat [olivat] hyväksyneet sen” ja että ”menettelyn aikana komissio [oli todennut], että omistajat eivät noudattaneet aikataulua ja viivästyttivät menettelyä”. Riidanalaisen päätöksen korjatussa versiossa näitä huomautuksia ei enää ole, vaan siinä todetaan, että ”menettelyn aikana komissio [oli todennut], että omistajat eivät pystyneet noudattamaan hyväksytyn rakenneuudistussuunnitelman alkuperäistä aikataulua ja että päätöksentekoelinten aikataulut viivästyttivät menettelyä”.

418 Näin ollen riidanalaisen päätöksen kaksi versiota ovat näiltä osin sisällöltään samanlaiset. Ei ole syytä katsoa, että kahden version muotoiluerot osoittaisivat komission muuttaneen päättelyään.

419 Kuten komissio väittää, kyseinen oikaisu ei myöskään liity komission toimivaltaan asettaa riidanalaiselle takaukselle tiettyjä ehtoja. Komission ei tarvinnut perustella päätöstään asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohdassa sille myönnetyn toimivallan käytöstä tarkoituksenaan asettaa tuen hyväksymiselle riidanalaisessa päätöksessä tarkoitettuja ehtoja.

420 Kantajan käsiteltävän kanneperusteen yhteydessä esittämä kolmas väite on siis hylättävä.

421 Kaikki edellä esitetyt seikat huomioon ottaen käsiteltävä kanneperuste on kokonaisuudessaan hylättävä.

422 Koska kaikki käsiteltävän kannekirjelmän kanneperusteet, jotka voitiin ottaa tutkittavaksi, on hylätty perusteettomina, kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

423 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

424 Koska kantaja on hävinnyt asian, se vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan ja komission oikeudenkäyntikuluista sekä pääasian käsittelyn että välitoimimenettelyn osalta komission vaatimusten mukaisesti.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu ensimmäinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Komission esittämä vaatimus lausunnon antamisen raukeamisesta hylätään.

2) Kanne hylätään.

3) Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan ja komission oikeudenkäyntikuluista myös välitoimimenettelyn osalta.

Kanninen Pelikánová Buttigieg
Collins Gervasoni

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä heinäkuuta 2014.

Allekirjoitukset

Sisällys

Tosiseikat 1

1. Tuensaaja 1

2. WestLB:n taloudelliset vaikeudet ja roskapankista ilmoittaminen 2

3. Roskapankin kuvaus 3

4. Täydentävä ilmoitus 3

5. Riidanalaisen takauksen hyväksyminen kuuden kuukauden ajanjaksolle 3

6. Roskapankin jatkamista koskeva ilmoitus ja tutkinta 4

7. Riidanalainen päätös 6

8. WestLB:n tilanteen kehittyminen riidanalaisen päätöksen tekemisen jälkeen 10

Menettely 10

Asianosaisten vaatimukset 11

Oikeudellinen arviointi 12

1. Tutkittavaksi ottaminen 12

Kantajan asiavaltuus 12

Ensimmäinen perustelu, jonka mukaan kantaja on osallistunut riidanalaisessa päätöksessä valtiontueksi luokitellun toimenpiteen toteuttamiseen 13

Toinen perustelu, jonka mukaan riidanalainen päätös koskee kantajaa erikseen omistajana 16

Päätelmä kantajan asiavaltuudesta 17

Kantajan oikeussuojan tarve 17

2. Asiakysymys 20

Alustavat huomautukset 20

Ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan kollegisen päätöksenteon periaatetta on loukattu 21

Kolmas kanneperuste, joka liittyy EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan rikkomiseen 23

Ensisijaisesti esitetty ensimmäinen osa, jonka mukaan komissio on katsonut virheellisesti, että EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan tavoite on rinnastettavissa EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan sekä pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen tavoitteeseen 23

– Ensimmäinen väite, jonka mukaan tavoite poistaa jäsenvaltion taloudessa oleva vakava häiriö on aina yhteisen edun mukainen 24

– Toinen väite, jonka mukaan komissio on tehnyt riidanalaisessa päätöksessä kaksi virhettä, kun se on tulkinnut väärin EY 87 artiklan 3 kohdan b alakohdan tarkoituksen siltä osin kuin se tutki riidanalaisen takauksen soveltuvuutta yhteismarkkinoille pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen näkökulmasta eikä asettanut riidanalaisen takaukselle lievempiä ehtoja kuin EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella olisi voitu vaatia 25

Toissijaisesti esitetty toinen osa, jonka mukaan komissio on asettanut riidanalaisessa päätöksessä virheellisesti tiukempia ehtoja kuin pelastus- ja rakenneuudistussuuntaviivojen ja EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan yhteisen soveltamisen nojalla oli mahdollista tehdä 28

Toinen kanneperuste, jonka mukaan komissio sovelsi virheellisesti EY 87 artiklan 1 kohtaa ja laiminlöi perusteluvelvollisuuden, kun se ei esittänyt näyttöä riidanalaisen takauksen vaikutuksista kilpailuun eikä ilmoittanut riittävällä tavalla syitä, joiden vuoksi takaus vääristäisi kilpailua 29

Riidanalaisen päätöksen perustelut, jotka koskevat riidanalaisen takauksen vaikutuksia kilpailuun ... 30

Riidanalaisessa päätöksessä riidanalaisen takauksen kilpailuvaikutuksista esitettyjen perustelujen oikeellisuus 33

– Ensimmäinen väite, jonka mukaan komission olisi pitänyt tutkia tosiasiallinen markkinatilanne riidanalaisen päätöksen tekohetkellä 33

– Toinen väite, jonka mukaan vuodesta 2008 alkaen rahoitusalalle myönnetyt tuet eivät voi vääristää kilpailua 35

Kahdeksas kanneperuste, jonka mukaan perusteluvelvollisuus on laiminlyöty 35

Alustavat huomautukset 35

Komission sen velvollisuuden ulottuvuus, jonka mukaan sen on esitettävä syyt, joiden vuoksi se on päättänyt asettaa riidanalaisen takauksen ehdoksi myyntivelvoitteen noudattamisen 37

– Tavoite, jonka suhteen komission oli perusteltava päätöksensä asettaa riidanalaisen takauksen ehdoksi myyntivelvoitteen noudattaminen 37

– Komission sen yleisen velvollisuuden ulottuvuus, jonka mukaan sen on perusteltava päätöksensä, joissa rakenneuudistustukien hyväksymisen ehdoksi asetetaan rakenneuudistussuunnitelmissa, joiden täytäntöönpanoon asianomaiset jäsenvaltiot ovat sitoutuneet, esitettyjen toimenpiteiden toteuttaminen 38

– Sen selvittäminen, onko komission yleisen velvollisuuden perustella päätökset, joissa rakenneuudistustukien hyväksymisen ehdoksi asetetaan rakenneuudistussuunnitelmissa, joiden täytäntöönpanoon asianomaiset jäsenvaltiot ovat sitoutuneet, esitettyjen toimenpiteiden toteuttaminen, ulottuvuus toinen tapauksissa, joissa komissio päättää taata rakenneuudistussuunnitelman noudattamisen sisällyttämällä päätökseensä ehtoja asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohdan nojalla 39

– Sen selvittäminen, oliko lopullinen rakenneuudistussuunnitelma ensimmäinen WestLB:n täydellinen rakenneuudistussuunnitelma, jonka täytäntöönpanoon Saksan liittotasavalta oli sitoutunut, ja oliko se ilmaissut vastustavansa myyntivelvoitteen sisällyttämistä kyseiseen suunnitelmaan 40

– Päätelmä 41

Myyntivelvoitteen tarpeellisuutta koskevien riidanalaisen päätöksen perustelujen riittävyyden tutkinta 42

Neljäs peruste, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista 44

Ensimmäinen osa, jonka mukaan komission arvio riidanalaisessa päätöksessä asetettujen ehtojen oikeasuhteisuudesta perustuu virheelliseen lähtökohtaan 44

Toinen osa, joka koskee omistusoikeuden loukkaamista 45

Kolmas osa, jonka mukaan omistajille on aiheutunut suhteetonta vahinkoa suhteessa riidanalaisen päätöksen tavoitteeseen 45

Viides peruste, jonka mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta on loukattu ja harkintavaltaa on käytetty väärin 46

Kuudes peruste, jonka mukaan EY 295 artiklaa on rikottu 49

Seitsemäs peruste, jonka mukaan asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 4 kohtaa on rikottu 51

Oikeudenkäyntikulut 53