JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
30 päivänä maaliskuuta 2000 *

1. Käsiteltävänä olevassa valituksessa, jolla haetaan muutosta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-129/96, Preussag Stahl vastaan komissio, 31.3.1998 antamaan tuomioon, [1] on kyse viidennen terästukisäännöstön [2] (jäljempänä viides säännöstö) tulkinnasta. Käsiteltävänä ovat erityisesti entisen Saksan demokraattisen tasavallan alueelle sijoittautuneille terästeollisuusyrityksille maksettavien alueellisten investointitukien ilmoittamiselle, hyväksymiselle ja maksamiselle annettua prosessuaalista aikataulua koskevat määräykset. Tällaiseen tukeen liittyy mielestäni kaksi pääkysymystä, joilla halutaan selvittää, onko viidennen säännöstön 6 artiklan 1 kohdassa ilmoittamiselle asetettu määräaika sitova ja preklusiivinen ja onko viidennen säännöstön 5 artiklaa tulkittava siten, että siinä asetetaan määräaika tuen hyväksymiselle. Toisaalta on tiedettävä, voiko yhteisöjen tuomioistuin viran puolesta ja missä olosuhteissa käsitellä valituksen yhteydessä valtion oikeusjärjestyksen perusteita.

Sovellettavat säännökset

2. EHTY:n perustamissopimuksen (jäljempänä perustamissopimus) 4 artiklan c alakohdan mukaan hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille soveltumattomina pidetään sekä sen vuoksi poistetaan ja kielletään perustamissopimuksessa määrätyin edellytyksin yhteisössä valtioiden muodossa tai toisessa myöntämä tuki tai avustukset taikka määräämät erityismaksut.

3. Koska perustamissopimuksen 67 artiklan 2 kohdassa annettua poikkeusta tähän ehdottomaan kieltoon sovelletaan ainoastaan harvoihin tapauksiin (siinä sallitaan pääasiallisesti komission lupa tuelle, jonka tarkoituksena on tasapainottaa valtion muita toimenpiteitä, joilla on haitallisia seurauksia) ja koska pelättiin terästeollisuuden joutuvan epäsuotuisaan asemaan muuhun teollisuuteen verrattuna, katsottiin, että oli syytä määrätä perustamissopimuksen 4 artiklan c alakohdan

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Kok. 1998, s. II-609.

2 — Terästeollisuudelle myönnettävää tukea koskevista yhteisön säännöistä 27.11.1991 tehty komission päätös N:o 3855/91/EHTY (EYVL L 362, s. 57).

soveltamiseen muita poikkeuksia, joilla on rajoitettu soveltamisala.

4. Näin ollen komissio teki useita perättäisiä yleisiä päätöksiä säännöistä (nk. terästukisäännöstöjä), joilla annetaan lupa myöntää tukea terästeollisuudelle tietyissä nimenomaisesti määrätyissä tapauksissa.

5. Käsiteltävänä olevaan tapaukseen sovellettavat säännöt annettiin viidennessä säännöstössä.[3] Sen oikeusperustana on perustamissopimuksen 95 artikla, jonka mukaan päätös voidaan tehdä kaikissa niissä tapauksissa, joista ei määrätä perustamissopimuksessa ja joissa päätös osoittautuu tarpeelliseksi perustamissopimuksen 2, 3 ja 4 artiklassa määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Komissio antoi säännöstön perustamissopimuksen 95 artiklan mukaisesti kuultuaan neuvoa-antavaa komiteaa ja saatuaan neuvoston yksimielisen puoltavan lausunnon.

6. Viides säännöstö tuli 9 artiklan mukaisesti voimaan 1.1.1992, ja sitä sovellettiin 31.12.1996 saakka. Viides säännöstö korvasi neljännen säännöstön,[4] jonka voimassaolo päättyi 31.12.1991. Nykyisin sovellettavat säännöt annetaan kuudennessa säännöstössä,[5] joka tuli voimaan 1.1.1997 ja jonka voimassaolo päättyy 22.7.2002; näin ollen se kattaa jäljellä olevan kauden perustamissopimuksen voimassaolon päättymiseen asti.[6]

7. Viidennen säännöstön 1 artiklan 1 kohdan mukaan terästeollisuudelle annettua tukea "voidaan pitää yhteisön tukena ja siten yhteismarkkinoiden toimintaan soveltuvana vain, jos se on 2—5 artiklan määräysten mukaista".

8. Viidennen säännöstön 5 artiklassa määrätään entisen Saksan demokraattisen tasavallan alueelle sijoittautuneille yrityksille tarkoitetusta investointituesta seuraavaa:

"Yleisissä tukiohjelmissa tarkoitettua alueellista investointitukea voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvana 31 päivään joulukuuta 1994 saakka, jos:

— —

— tukea saava yritys on sijoittautunut entisen Saksan demokraattisen tasa-

3 — Ks. edellä alaviite 2.

4 — Terästeollisuudelle myönnettävää tukea koskevista yhteisön säännöistä 1.2.1989 tehty komission päätös 322/89/ETY (EYVL 1989, L 38, s. 8).

5 — Terästeollisuudelle myönnettävää tukea koskevista yhteisön säännöistä 18.12.1996 tehty komission päätös N:o 2496/96/EHTY (EYVL 1996 L 338, s. 42).

6 — Ks. perustamissopimuksen 97 artikla.

vallan alueelle ja tukeen liittyy alueen koko tuotantokyvyn väheneminen."

9. Viidennen säännöstön 6 artiklassa annetaan seuraavat menettelysäännöt:

"1. Komissiolle on annettava tieto 2—5 artiklassa tarkoitetun tuen myöntämistä tai muuttamista koskevista suunnitelmista niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. — — Komissiolle on ilmoitettava tässä artiklassa tarkoitetuista tukisuunnitelmista 5 artiklassa tarkoitetun tuen osalta viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 1994 ja muun tuen osalta viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 1996.

— —

3. Komissio pyytää jäsenvaltioilta lausunnon — — alueellista investointeihin myönnettävää tukea koskevista suunnitelmista, kun kyseisen investoinnin määrä — — ylittää kymmenen miljoonaa ecua [ja] muista sille ilmoitetuista merkittävistä tukisuunnitelmista, ennen kuin se ottaa niihin kantaa. — —

4. Jos komissio, pyydettyään asianosaisilta lausunnot toteaa, että jokin tuki ei ole tämän päätöksen määräysten mukainen, se ilmoittaa päätöksestään asianomaiselle jäsenvaltiolle. Komissio tekee tämän päätöksen viimeistään kolme kuukautta sen jälkeen, kun se on saanut kyseisen tuen arviointiin tarvitsemansa tiedot. ETY:n perustamissopimuksen 88 artiklaa sovelletaan tapauksessa, jossa jokin jäsenvaltio ei noudata mainittua päätöstä. Kyseinen jäsenvaltio saa toteuttaa 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet vain komission suostumuksella ja noudattamalla sen vahvistamia edellytyksiä.

5. Jos kyseisestä suunnitelmasta tehdyn ilmoituksen vastaanottamisesta on kulunut kaksi kuukautta eikä komissio ole aloittanut 4 kohdassa tarkoitettua menettelyä tai ilmoittanut kannastaan muulla tavalla, suunnitellut toimenpiteet voidaan toteuttaa, mikäli jäsenvaltio on ilmoittanut aikeestaan komissiolle etukäteen. Kun komissio pyytää jäsenvaltioiden lausuntoa 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla, tämä määräaika pidennetään kolmeen kuukauteen.

6. Kaikki 4 ja 5 artiklassa tarkoitetut yksittäiset tapaukset on ilmoitettava komissiolle 1 kohdassa määrätyillä edellytyksillä. — — "

10. Viidennen säännöstön 1 artiklan 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Tässä päätöksessä tarkoitettua tukea saa toteuttaa vain 6 artiklassa tarkoitettujen menettelyjen mukaisesti, eikä niistä saa aiheutua maksuja 31 päivän joulukuuta 1996 jälkeen.

Päätöksen 5 artiklan mukaisesti myönnetyn tuen viimeisen maksupäivän on oltava 31 päivä joulukuuta 1994, lukuun ottamatta erityisiä verohelpotuksia (*Investitionszulage*) viidessä uudessa osavaltiossa (*Länder*), sellaisena kuin niistä säädetään Saksan vuoden 1991 veromuutoslaissa; näistä saa aiheutua maksuja 31 päivään joulukuuta 1995 saakka."

Asian tosiseikat

11. Saksi-Anhaltin osavaltiossa Walzwerk Ilsenburg GmbH -niminen yritys (jäljempänä Ilsenburg) oli entisen Saksan demokraattisen tasavallan valtionyrityksiä.

12. Preussag Stahl AG (jäljempänä Preussag Stahl) osti sen vuonna 1992 oikeudellisesti itsenäisenä tytäryhtiönä.

13. Vuonna 1995 Ilsenburg sulautui muodollisesti Preussag Stahliin, josta tuli Ilsenburgin oikeudellinen seuraaja.

14. Varmistaakseen Ilsenburgin toimintakyvyn uusissa markkinaolosuhteissa Preussag Stahl päätti toteuttaa huomattavia rationalisointitoimenpiteitä, muun muassa siirtää entisen Länsi-Saksan alueella sijaitsevan Salzgitterin tehtaansa paksulevyjen tuotanto Ilsenburgin valssaamoon.

15. Tässä siirrossa tarvittavien, yhteensä 29,5 miljoonan Saksan markan (DEM) suuruisten, investointien edistämiseksi sovittiin, että Saksi-Anhaltin osavaltio myöntäisi tuen, joka muodostui 5,850 miljoonan DEM:n investointituesta ja erityisestä 0,9505 miljoonan DEM:n suuruisesta erityisestä verohelpotuksesta (*Investitionszulage*).

16. Näihin tukiin sovellettiin kahta komission EY:n ja EHTY:n perustamissopimusten soveltuvien määräysten mukaisesti hyväksymää yleistä alueellista tukiohjelmaa eli alueellisten taloudellisten rakenteiden kehittämistä koskevaa yhteisön toiminnan puiteohjelmaa (*Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe Förde-*

rung der regionalen Wirtschaftsstruktur) ja investointitukilakia (*Investitionszulagengesetz*).

17. Saksan hallitus ilmoitti näistä tukisuunnitelmista komissiolle 24.11.1994 päivätyllä telekopiolla; ilmoitus merkittiin seuraavana päivänä komission rekisteriin numerolla 777/94 (jäljempänä suunnitelma nro 777/94).

18. Telekopiossa viitattiin nimenomaisesti 10.5.1994 päivättyyn ilmoitukseen, joka koski 11,8 miljoonan DEM:n suuruista toista tukisuunnitelmaa, joka myös oli tarkoitettu Ilsenburgille ja koski uusiin energialähteisiin siirtymistä ja ympäristönsuojelun kehittämistä (jäljempänä suunnitelma nro 308/94).

19. Komissio kehotti 1.12.1994 päivätyllä kirjeellään Saksan hallitusta peruuttamaan suunnitelmasta nro 777/94 tekemänsä ilmoituksen välttääkseen sellaisen menettelyn aloittamisen, jonka ainoana perusteena olisi ollut se, ettei ilmoittamiselle asetettua, kesäkuun 1994 lopussa päättynyttä määräaikaa ollut noudatettu. Komissio totesi, ettei tämän määräajan ylittäminen estänyt tukisuunnitelmien tutkimista edellyttäen, että tämän toimielimen oli vielä mahdollista tehdä päätös ennen vuoden 1994 loppua. Koska suunnitelma nro 777/94 ilmoitettiin kuitenkin vasta 25.11.1994 eli vain 17 arkipäivää ennen komission viimeistä kokousta vuonna 1994, komissio katsoi, että vaikka menettelyä kiirehdittäisiin niin paljon kuin mahdollista, sen oli mahdotonta tehdä päätös ennen vuoden loppua, koska jäsenvaltioita oli tarpeen kuulla suunniteltujen investointien suuruuden vuoksi.

20. Saksan hallitus vastasi 13.12.1994 päivätyllä kirjeellään komissiolle, ettei se peruuta missään tapauksessa suunnitelmasta nro 777/94 tekemäänsä ilmoitusta.

21. Preussag Stahl oli tällä välin 7.12.1994 lähettänyt kirjeen komission jäsenille Van Miertille ja Bangemannille ja esittänyt heille, että ilmoituksen viivästyminen johtui pitkistä ja laajoista neuvotteluista, jotka olivat aiheutuneet suunnitelman nro 777/94 vaikutuksesta asianomaisen alueen työllisyystilanteeseen, kun tuotanto siirrettäisiin Salzgitterin tehtaaseen Länsi-Saksaan. Tämän vuoksi Preussag Stahl pyysi näitä kahta komission jäsentä toimimaan sen hyväksi, että komission yksiköt tutkisivat vielä tätä suunnitelmaa viidennen säännöstön perusteella.

22. Preussag Stahl sai 21.12.1994 päivätyllä telekopiolla, joka vahvistettiin samana päivänä päivätyllä kirjeellä, seuraavan tiedoksiannon:

"Martin Bangemann
Euroopan komission jäsen

Kiitän Teitä 7.12.1994 päivätystä kirjeestänne.

Kollegani Karel van Miert ja minä olemme kanssanne samaa mieltä siitä, että Saksan uusissa osavaltioissa sijaitsevien yritysten tuesta on tehtävä kiireellisesti päätös, jotta kohtuuttoman pitkillä hallinnollisilla menettelyillä ei jarrutettaisi niiden taloudellista kehitystä.

Tästä syystä minulla on ilo ilmoittaa Teille, että Euroopan komissio on tänään pyyntönne mukaisesti antanut suostumuksensa Ilsenburgin valssaamon tuelle. Toivotan kaikkea menestystä yrityksellenne.

Kunnioittavasti,
Allekirjoitus: Martin Bangemann."

23. Komissio antoi samana päivänä (21.12.1994) päivätyllä teleksillä Saksan viranomaisille tiedoksi tukisuunnitelmat, joita se ei vastustanut ja joista yksi oli suunnitelma nro 308/94.

24. Preussag Stahlin pankkitilille maksettiin 23.12.1994 investointituen määrä (5 850 000 DEM), jonka Landesförderinstitut Sachsen-Anhalt oli 20.10.1994 tekemällään päätöksellä myöntänyt Preussag Stahlille sillä edellytyksellä, että komissio hyväksyy sen tekemän ilmoituksen.

25. Komissio vahvisti Saksan hallitukselle 1.2.1995 päivätyllä kirjeellä, että tietyt alueelliset tukisuunnitelmat, muun muassa suunnitelma nro 308/94, soveltuivat yhteen viidennen säännöstön 5 artiklan kanssa.

26. Komissio päätti 15.2.1995 aloittaa suunnitelman nro 777/94 osalta viidennen säännöstön 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun tutkimusmenettelyn. Tämä päätös annettiin tiedoksi Saksan viranomaisille 10.3.1995 päivätyllä kirjeellä, joka julkaistiin myöhemmin ilmoituksena *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*. [7]

7 — EYVL 1995, C 289, s. 11.

27. Komissio totesi kirjeessä, että suunnitelma ilmoitettiin sille niin myöhään, ettei sen ollut mahdollista ottaa kantaa suunnitelman soveltuvuuteen ennen 31.12.1994, ja että tämän päivämäärän jälkeen sillä ei enää ollut siihen toimivaltaa viidennen säännöstön 5 artiklan sanamuodon mukaisesti. Lisäksi komissio kehotti muita jäsenvaltioita ja muita, joita asia koskee, esittämään sille huomautuksensa suunnitelmasta nro 777/94 kuukauden kuluessa ilmoituksen julkaisemisesta.

28. Bangemann oli tällä välin ilmoittanut 23.2.1995 päivätyllä kirjeellä Preussag Stahlille, että hänen 21.12.1994 päivätyssä kirjeessään tarkoitettu suostumus koski suunnitelmaa nro 308/94 eikä suunnitelmaa nro 777/94.

29. Suunnitelman nro 777/94 mukainen erityinen verohelpotus myönnettiin Finanzamt Wolfenbüttelin kahdella päätöksellä, joista 26.10.1995 tehdyllä päätöksellä myönnettiin 428 975,70 DEM ja 9.1.1996 tehdyllä päätöksellä 190 052 DEM, ja kyseiset summat maksettiin valittajalle samoina päivämäärinä.

30. Komissio totesi Walzwerk Ilsenburg GmbH:lle myönnetystä valtiontuesta 29.5.1996 tehdyssä päätöksessä 96/544/EHTY [8] (jäljempänä kanteen kohteena oleva päätös), että investointituki ja erityinen verohelpotus olivat viidennen säännöstön 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ja perustamissopimuksen 4 artiklan c alakohdassa kiellettyä yhteismarkkinoille soveltumatonta valtiontukea. Lisäksi komissio määräsi tuen palautettavaksi.

31. Komissio katsoi kanteen kohteena olevassa päätöksessä ensisijaisesti, että valtiontuki oli ilmoitettu sille niin myöhään, ettei se voinut ottaa kantaa ilmoitettuun tukeen ennen 31.12.1994. Lisäksi komissiolla ei viidennen säännöstön 5 artiklan nojalla ollut 31.12.1994 jälkeen toimivaltaa päättää alueellisen investointituen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille, vaikka se olisi ollut määräajassa ilmoitettuna yhteismarkkinoille soveltuva. Lopuksi komissio täsmensi, ettei 21.12.1994 päivätty kirje voinut saada aikaan Saksan viranomaisten perusteltua luottamusta. Näin ollen Saksan viranomaiset eivät olleet toimineet hyvässä uskossa päättäessään tukien maksamisesta 23.12.1994 mennessä.

32. Päätös annettiin 26.6.1996 tiedoksi Saksan hallitukselle, joka toimitti sen edelleen Preussag Stahlille 9.6.1996.

8 — EYVL 1996, L 233, s. 24.

Asian käsittely ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

33. Preussag Stahl nosti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 15.8.1996 jättämällään kannekirjelmällä kumoamiskanteen käsiteltävänä olevaa päätöstä vastaan. Saksan liittotasavalta tukee väliintulijana Preussag Stahlin vaatimuksia.

34. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi kanteen valituksenalaisella tuomiolla[9] eikä hyväksynyt ainuttakaan valittajan esittämistä seitsemästä kanneperusteesta. Annetut perusteet ovat lyhyesti seuraavat:

35. Valittaja totesi toisessa ja neljännessä kanneperusteessaan komission näkemyksestä, joka koski tuen ilmoittamista ennen 31.12.1994, että kyseinen tuki selvästi täytti viidennessä säännöstössä vahvistetut perusteet. Tämän perusteella valittaja päätteli, että komissiolla oli kuudessa viikossa riittävästi aikaa tehdä myönteinen päätös. Valittaja oli näkemyksensä mukaan myös joutunut syrjinnän kohteeksi sillä perusteella, että komissio oli antanut luvan vastaaville tuille, jotka myös oli ilmoitettu liian myöhään.

36. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi tuomion 52—60 kohdassa, että koska tuesta oli ilmoitettu 30.6.1994 jälkeen, komission ei voitu edellyttää tekevän päätöstä ennen 31.12.1994. Viidennen säännöstön menettelymääräysten tarkoituksena oli antaa komissiolle kuuden kuukauden määräaika päättää tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Komissiolla oli joka tapauksessa viidennen säännöstön 6 artiklan 5 kohdan nojalla kuusi kuukautta aikaa päättää alustavasta kannastaan. Lisäksi ei ollut näyttöä siitä, että komissio olisi laiminlyönyt huolellisuusvelvoitteensa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi tuomion 67 kohdassa, että muut tukisuunnitelmat, joihin valittaja viittasi, oli joko ilmoitettu aiemmin kuin käsiteltävänä oleva suunnitelma tai ne eivät olleet edellyttäneet jäsenvaltioiden kuulemista.

37. Valittaja väitti ensimmäisessä ja kolmannessa valitusperusteessaan, että mikään ei estänyt komissiota päättämästä 31.12.1994 jälkeen, että viidennen säännöstön 5 artiklassa tarkoitettu alueellinen investointituki oli yhteismarkkinoille soveltuva, jos sen hyväksymistä koskevat aineelliset edellytykset oli täytetty.

38. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi tuomion 38—47 kohdassa ja 63 kohdassa, että tuki voitiin viidennessä säännöstössä vahvistettujen sääntöjen perusteella toteuttaa ainoastaan, jos komissio hyväksyi sen. Tämän vuoksi alueellisen investointituen maksamiselle asetettu määräaika 31.12.1994 oli väistämättä myös viidennen säännöstön 5 artiklassa komissiolle asetettu määräaika päätöksen tekemiseksi kyseisen kaltaisten tukisuunnitelmien soveltuvuudesta yhteismark-

9 — Ks. edellä alaviite 1.

kinoille. Komissio ei voinut 31.12.1994 jälkeen tehdä päätöstä kyseisen tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Tämän vuoksi tuen ei enää voitu katsoa olevan viidennen säännöstön 1 artiklan 1 kohdan mukaan yhteismarkkinoille soveltuva, ja näin ollen se oli perustamissopimuksen 4 artiklan c kohdan nojalla kielletty.

39. Valittaja väitti viidennessä valitusperusteessaan, että riidanalaisen tuen maksaminen johtui täysin komission jäsenen Bangemannin 21.12.1994 päivätyn kirjeen perustana olleesta komission hallinnollisesta virheestä. Valittajan mukaan tukea ei voitu periä takaisin, koska tuensaajalla oli suojanaan kirjeen aiheuttamat perustellut odotukset.

40. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi tuomion 77—86 kohdassa, että asian olosuhteet huomioon ottaen 21.12. päivätty kirje ei voinut aiheuttaa Preussag Stahlin perusteltuja odotuksia.

41. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi myös valittajan kuudennen ja seitsemännen valitusperusteen, joissa valittaja vetosi säännöstön 6 artiklan 5 kohdan rikkomiseen ja perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiin.

Valitus

42. Preussag Stahlin nimeksi tuli 23.4.1998 Salzgitter AG (jäljempänä Salzgitter).

43. Salzgitter toimitti käsiteltävänä olevan valituksen yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 5.6.1998.

44. Salzgitter vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan asiassa T-129/96, Preussag Stahl vastaan komissio, 31.3.1998 annetun tuomion ja 29.5.1996 tehdyn komission päätöksen 96/544/EHTY.

45. Salzgitter esittää valituksensa tueksi kuusi valitusperustetta. Se katsoo, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on

1) syyllistynyt oikeudelliseen virheeseen päättäessään, ettei komissio voinut enää 31.12.1994 jälkeen tehdä päätöstä käsiteltävänä olevan kaltaisen tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille;

2) syyllistynyt oikeudelliseen virheeseen päättäessään, ettei komissio ollut velvollinen tekemään ennen 31.12.1994 päätöstä tuen nro 777/94 soveltuvuudesta yhteismarkkinoille;

3) rikkonut viidennen säännöstön 6 artiklan 4 kohtaa ja valtiontukea koskevan säännöstön yleisiä periaatteita hylätessään väitteet, joissa valittaja totesi, että kyseinen tuki täyttää säännöstön aineelliset vaatimukset ja että viidennen säännöstön 6 artiklan 4 kohdan mukaan komissiolla ei ollut toimivaltaa todeta tukea yhteismarkkinoille soveltumattomaksi ja vaatia sen takaisinmaksamista siinä tapauksessa, että tuki olisi aineellisesti yhteismarkkinoille soveltumaton;

4) rikkonut syrjintäkiellon periaatetta päättäessään, että komissiolla oli toimivalta todeta tuen nro 777/94 poikkeavan muista vastaavasti 30.6.1994 jälkeen ilmoitetuista tukisuunnitelmista;

5) rikkonut luottamuksensuojan periaatetta päättäessään, ettei komission jäsenen Bangemannin kirje voinut aiheuttaa Preussag Stahlin perusteltua luottamusta siihen, että tuki hyväksyttäisiin; ja

6) rikkonut perusteluvelvollisuutta päättäessään, että komission antamat perustelut olivat riittävät.

Tutkittavaksi ottaminen

46. Komission mukaan valitus on jätettävä tutkimatta kokonaan tai osittain. Komissio katsoo ensinnäkin, että Salzgitter vain toistaa kaikissa kuudessa valitusperusteessaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetut oikeudelliset perusteet ja väitteet. Komissio katsoo, että vaikka kyseiset oikeudelliset perusteet ja väitteet on muotoiltu toisin, niiden otsikointia on muutettu ja ne on esitetty eri järjestyksessä, niissä ei oikeuskäytännön vaatimusten vastaisesti esitetä mitään uutta perustetta erityisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomiota vastaan. Komissio katsoo toiseksi, että toisessa, neljännessä, viidennessä ja kuudennessa valitusperusteessa itse asiassa kiistetään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tekemä arvio tosiseikoista, mikä ei kuulu yhteisöjen tuomioistuimen toteuttaman valvonnan piiriin.

47. Koska komission ensimmäinen vastaväite koskee kaikkia kuutta valitusperustetta, sitä on syytä tarkastella tässä vaiheessa.

48. Komissio vetoaa tuomioihin, joissa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että kanne on jätettävä tutkimatta, jos siinä " — — pelkästään kerrataan tai toistetaan jo ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esitetyt perusteet ja väitteet, mukaan lukien sellaiset perusteet ja väitteet, jotka perustuvat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen nimenomaisesti hylkäämiin seikkoihin; tällainen valitus merkitsee itse asiassa todellisuudessa sitä, että vaaditaan vain ensimmäisen oikeusasteen tuo-

mioistuimessa nostetun kanteen käsittelyä uudelleen, mikä — — ei kuulu yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan — — ". [10]

49. Katson, että tällaista kaavaa on sovellettava varovasti. Oikeuskäytännöstä johtuu, että sillä pyritään pelkästään varmistamaan se, että kanne muotoillaan asianmukaisesti [11] eikä kanteella tosiasiassa pyritä asian käsittelyyn uudelleen. [12] Useiden ensimmäisessä oikeusasteessa jo esitettyjen perusteiden toistaminen ei sinänsä ole osoitus siitä, että kanne ei täytä kyseisiä vaatimuksia. Tämä pätee erityisesti käsiteltävänä olevan kaltaisiin tapauksiin, joissa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin vahvistaa yhteisön toimielimen päätöksiä tulkitsemalla yhteisön oikeutta samalla tavalla kuin vastaajana oleva toimielin. Jos valittaja ei tällaisessa tapauksessa voisi valituksessaan vedota alkuperäistä päätöstä vastaan jo esittämiinsä perusteisiin, valitusmenettelyllä ei olisi merkitystä. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asioissa Glencore Grain [13] antamissaan tuomioissa, että perusteita ei voida hylätä ainoastaan sillä perusteella, että ne on esitetty jo ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. Ainoa vaatimus on, että valituksessa on selvästi esitettävä, mitä seikkoja riidanalaisessa tuomiossa arvostellaan ja oikeusperusteet, jotka erityisesti tukevat kumoamisvaatimusta.

50. Koska käsiteltävänä oleva valitus täyttää edellä esitetyt vaatimukset ja koska muita hylkäämisperusteita ei ole ilmennyt, valitus on otettava tutkittavaksi kokonaisuudessaan.

Pääasia

51. Salzgitterin kahdessa ensimmäisessä valitusperusteessa on pääasiallisesti kyse entiseen Saksan demokraattiseen tasavaltaan sijoittautuneille terästeollisuusyrityksille tarkoitetun investointituen ilmoittamista, hyväksymistä ja maksamista koskevien määräaikojen välisestä suhteesta ja seurauksista, joita voi koitua niiden noudattamatta jättämisestä.

52. Käsiteltävänä olevan kaltaiseen tukeen sovelletaan kolmea eri päivämäärää, jotka on annettu viidennessä säännöstössä.

53. Viidennen säännöstön 6 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä annetaan ilmoittamista koskeva määräaika.

10 — Asia C-87/95 P, CNPAAP v. neuvosto, määräys 24.4.1996 (Kok. 1996, s. I-2003, 30 kohta) ja asia C-338/93, De Hoe v. komissio, määräys 7.3.1994 (Kok. 1994, s. I-819, 19 kohta).

11 — Ks. EHTY:n perussäännön 51 artikla, yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 112 artiklan 1 kohdan c alakohta, asia C-244/92 P, Kupka-Floridi v. talous- ja sosiaalikomitea, määräys 26.4.1993 (Kok. 1993, s. I-2041, 9 kohta) ja asia C-49/96 P, Progoulis v. komissio, määräys 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6803, 24 kohta).

12 — Ks. EHTY:n perussäännön 49 artiklan 1 kohta ja 54 artiklan 1 kohta.

13 — Asia C-386/96 P, Dreyfus v. komissio, tuomio 5.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2309, 38 kohta); asia C-391/96 P, Compagnie Continentale (Ranska) v. komissio, tuomio 5.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2377, 36 kohta); asia C-403/96 P, Glencore Grain v. komissio, tuomio 5.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2405, 38 kohta); asia C-404/96 P, Glencore Grain v. komissio, tuomio 5.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2435, 36 kohta). Ks. myös asiassa C-154/99 P, Politi v. European Training Foundation, 24.2.2000 esittämäni ratkaisuehdotus, 29—31 kohta.

Säännöstön 5 artiklassa tarkoitetut tukisuunnitelmat on ilmoitettava komissiolle "viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 1994".

54. Viidennen säännöstön 1 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa annetaan maksuja koskeva määräaika. Säännöstön 5 artiklassa tarkoitettu tuki on maksettava 31.12.1994 mennessä, lukuun ottamatta erityisiä verohelpotuksia (*Investitionszulagen*), jotka on maksettava 31.12.1995 mennessä.

55. Lopuksi 5 artiklassa määrätään, että sen soveltamisalaan kuuluvia tukia "voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvina 31 päivään joulukuuta 1994 saakka".

56. Asianosaisten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja oikeudenkäyntiasiakirjoissa esittämissä perusteluissa keskityttiin pääasiallisesti 5 artiklassa annetun kolmannen päivämäärän luonteeseen ja erityisesti siihen, oliko komissio edelleen toimivaltainen 31.12.1994 jälkeen päättämään entiseen Saksan demokraattiseen tasavaltaan sijoittautuneille terästeollisuusyrityksille maksettavan investointituen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille.

57. Asianosaiset ovat yksimielisiä siitä, että 1 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tuen maksamista koskeva määräaikaa on noudatettava tiukasti.

58. Asianosaiset eivät sen sijaan kiinnitä lainkaan huomiota 6 artiklan 1 kohdassa annetun ilmoittamista koskevan määräajan yhteydessä siihen, että Saksan liittotasavalta ilmoitti tukisuunnitelmasta vasta 25.11.1994 eli noin viisi kuukautta sen jälkeen, kun kyseinen määräaika oli umpeutunut.

59. Tältä osin valittaja ja Saksan hallitus ovat toistuvasti väittäneet, ettei säännöstössä ilmoittamiselle asetettu määräaika ollut preklusiivinen ja että komissio voi periaatteessa hyväksyä 30.6.1994 jälkeen ilmoitetun tuen. Valittaja ja Saksan hallitus katsoivat, että komission käytäntö vahvisti tämän näkemyksen. On kiistatonta, että komissio on hyväksynyt useita muita tukisuunnitelmia, joista oli ilmoitettu kyseisen määräajan päätyttyä.

60. Komissio omaksui nimenomaisesti saman kannan 1.12.1994 päivätyssä kirjeessään,[14] jossa se totesi, ettei viidennen säännöstön 6 artiklan 1 kohdassa asetettu määräaika ollut preklusiivinen, vaan ainoastaan hallinnollinen. Sen ainoa tarkoitus oli antaa komissiolle mahdollisuus käsitellä ilmoitettuja tukisuunnitelmia ajoissa ennen vuodenloppua. Tämän vuoksi määräajan

14 — Ks. edellä ratkaisuehdotuksen 19 kohta.

päätyttyä tehty ilmoitus ei sinänsä estänyt tukisuunnitelman hyväksymistä, jos komissiolle jäi vielä riittävästi aikaa tarkastella tukisuunnitelmia ja päättää niistä ennen vuodenloppua.

61. Komissio omaksui ensimmäisen asteen tuomioistuimessa varovaisemman kannan viidennen säännöstön 6 artiklan 1 kohdan tulkintaan. Valituksenalaisessa tuomiossa esitetään seuraava yhteenveto:

" — — vaikka tukien ilmoittamiselle asetettuun, 30.6.1994 päättyneeseen määräaikaan ei liity prekluusiouhkaa, komissio ei ole voinut ottaa asiaan kantaa enää ennen 31.12.1994, koska Saksan hallitus oli ylittänyt määräajan kohtuuttomalla tavalla — — ". [15]

62. Valituksenalaisessa tuomiossa ei käsitellä nimenomaisesti ilmoittamiselle asetetun määräajan luonnetta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo kuitenkin päätelmissään, jotka koskevat komission *velvollisuuksia* silloin, kun ilmoittaminen on tehty myöhässä, että komissiolla oli *oikeus* hyväksyä tällainen tuki ja ettei sitä estänyt tosiseikka, ettei Saksan liittotasavalta ollut noudattanut ilmoittamista koskevaa määräaikaa. [16]

15 — Ks. valituksenalaisen tuomion 50 kohta.

16 — Ks. erityisesti tuomion 52—60 kohta.

63. On hieman yllättävää, ettei ilmoittamista koskevaa määräaikaa käsitelty, sillä yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Saksa vastaan komissio, [17] että toisessa tukisäännöstössä annetut ilmoittamista koskevat määräajat [18] olivat sitovia. Ensimmäisen asteen tuomioistuimelle jätetyistä valituskirjelmistä käy myös ilmi, että asianosaiset viittasivat kyseiseen oikeuskäytäntöön.

64. Yhteisöjen tuomioistuin kehotti tämän vuoksi käsiteltävänä olevan asian suullisessa käsittelyssä asianosaisia tarkastelemaan asiassa Saksa vastaan komissio annetun tuomion tähän seikkaan liittyvää kohtaa.

65. Salzgitter ja Saksan hallitus totesivat asian suullisessa käsittelyssä pääasiallisesti, [19] että asia Saksa vastaan komissio koski toista terästukisäännöstöä eikä sitä näin ollen voinut soveltaa viidennen terätukisäännöstön tulkintaan.

66. Komissio toisti aluksi varovaisen kantansa ilmoittamiselle asetettuun määräaikaan. Sen jälkeen se totesi, ettei kyse niinkään ollut ilmoittamiselle asetetusta määräajasta, vaan sen määräajan päätymisestä, jonka kuluessa komissio saattoi tehdä päätöksensä ja jonka vuoksi tuen

17 — Asia 214/83, Saksa v. komissio, tuomio 3.10.1985 (Kok. 1985, s. 3053, 45—47 kohta).

18 — Terästeollisuudelle myönnettävää tukea koskevista yhteisön säännöistä 7.8.1981 tehty komission päätös 2320/81/EHTY (EYVL L 228, s. 14).

19 — Ks. tarkempi yhteenveto jäljempänä ratkaisuehdotuksen 80 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa.

hyväksyminen ei ollut mahdollista. Näin ollen ilmoittamiselle asetetun määräajan luonne ei komission mukaan liittynyt tähän riita-asiaan.

67. En ole samaa mieltä komission kanssa. Katson, että ilmoittamiselle asetetun määräajan luonne on ratkaiseva asian oikean ratkaisun kannalta. Katson, että jos viidennen säännöstön 6 artiklan 1 kohdassa ilmoittamiselle asetettu määräaika on tosiasiallisesti ehdoton ja preklusiivinen, kanteen kohteena oleva päätös oli laiton.

68. Jos ilmoittamiselle asetettu määräaika on ehdoton, komissiolla ei ole toimivaltaa hyväksyä määräajan umpeutumisen jälkeen ilmoitettua tukea (ainoana poikkeuksena ovat ylivoimaisen esteen tapaukset). Komissio katsoi kuitenkin kanteen kohteena olevassa päätöksessä, että sillä oli toimivalta hyväksyä tuki ja että määräaika oli ainoastaan hallinnollinen. Tästä on osoituksena komission tapa todeta valituksenalaisessa päätöksessä, että tosiseikkojen vuoksi (eikä oikeudellisten seikkojen vuoksi) se ei voinut hyväksyä kanteen kohteena olevaa päätöstä ennen 31.12.1994. Komissio totesi seuraavaa:

" — — Tällä määräajalla komissiolle annettiin riittävästi aikaa arvioida suunnitellut tukitoimenpiteet ennen 31 päivää joulukuuta 1994. On totta, että komissio on tehnyt päätöksiä ilmoituksista, jotka on tehty 30 päivän kesäkuuta 1994 jälkeen, mutta vain siinä tapauksessa, että päätökset on voitu tehdä ennen 31 päivää joulukuuta 1994. — —

[Käsiteltävänä olevassa tapauksessa V]uoden 1994 marraskuun 25 päivän (ilmoituksen saapumispäivä) ja joulukuun 21 päivän (viimeinen komission kokous ennen 31 päivää joulukuuta 1994) välinen aika — — ei ollut riittävä — — lopullisen päätöksen tekemiseen." [20]

69. Komission käsitys, ettei ilmoittamista koskeva määräaika ollut ehdoton, vaikutti myös kanteen kohteena olevaan päätökseen.

70. Komission väitteen vastaväite voitaisiin muotoilla seuraavalla tavalla: Jos viranomaisella on useita perusteita tehdä kielteinen päätös, se voi valita asianmukaisimmaksi katsomansa perusteen. Näin ollen komissio voi vapaasti tukeutua hyväksymiselle asetetun määräajan umpeutumiseen ilmoittamiselle asetetun määräajan umpeutumisen sijaan. Komissio katsoi lopultakin tukisuunnitelman laittomaksi, tosin eri syistä. Näin ollen oletus ilmoittamista koskevan määräajan luonteesta ei vaikuttanut kanteen kohteena olevan päätöksen laillisuuteen.

20 — Ks. edellä alaviitteessä 8 mainitun kanteen kohteena olevan päätöksen III jakso.

71. On totta, että kun tuki on yhteismarkkinoille soveltumaton useista toisistaan riippumattomista syistä, komissio voi vapaasti valita perusteen, johon se tukeutuu. Komissio voisi esimerkiksi perustaa tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille koskevan kielteisen päätöksen säännöstön pääasiallisten vaatimusten vastaisuuteen, sen sijaan että se perustaisi päätöksensä ilmoittamisen myöhästymiseen.

72. Käsiteltävänä olevassa asiassa perusteet eivät kuitenkaan ole toisistaan riippumattomia.

73. Komissio ei perustanut kanteen kohteena olevaa päätöstä ilmoittamisen myöhästymiseen, vaan kahteen muuhun seikkaan. Komissio päätteli ensiksi, ettei se ajan puutteen vuoksi ollut velvollinen hyväksymään kyseistä tukea ennen 31.12.1994. Toiseksi komissio ei enää kyseisen ajankohdan jälkeen ollut toimivaltainen hyväksymään tukea. [21]

74. Vaikka viimeksi mainitulla seikalla ei ole suoraa yhteyttä ilmoittamiselle asetettuun määräaikaan, ensiksi mainittu seikka edellyttää, että komissiolla oli oikeus hyväksyä 30.6.1994 jälkeen ilmoitettu tuki eikä määräaika näin ollen ollut preklusiivinen. Näin ollen päätös perustuu ilmoittamiselle asetetun preklusiivisen määräajan kanssa ristiriidassa olevaan perusteluun.

75. Edellä esitetystä seuraa, että jos komission olettamus oli väärä, kanteen kohteena oleva päätös oli laiton.

76. Toinen peruste tarkastella ilmoittamista koskevan määräajan luonnetta on vahvistaa päätöksen asianmukainen perusta (mahdollista uutta oikeusmenettelyä varten). Jos komission päätös kumottiin sillä perusteella, että ilmoittamista koskeva määräaika oli ehdoton, komissiolla ei olisi perusteita hyväksyä tukea. Jos päätös kuitenkin kumotaan muulla perusteella, komissio voisi mahdollisesti tehdä uuden päätöksen tuen hyväksymisestä.

77. Näin ollen käsittelen ilmoittamiselle asetettua määräaikaa koskevaa alustavaa ongelmaa, ennen valittajan kuuden valitusperusteen käsittelemistä.

78. Esiin tulee kaksi kysymystä:

1) Jos yksikään osapuoli ei ole tarkastellut ilmoittamiselle asetetun määräajan luonnetta, voiko yhteisöjen tuomioistuin käsitellä ja millä edellytyksin

21 — Ks. kanteen kohteena olevan päätöksen II ja III jakso sekä IV jakson päätelmät.

viran puolesta tätä kysymystä valituksen yhteydessä?

2) Onko viidennen säännöstön 6 artiklan 1 kohdassa ilmoittamiselle asetettu määräaika preklusiivinen vai ainoastaan hallinnollinen?

79. Ensimmäinen kysymys on luonnollisesti ensisijainen. Koska vastaus ensimmäiseen kysymykseen riippuu kuitenkin ilmoittamiselle asetetun määräajan luonnehdinnasta, käsittelen ensin toista kysymystä.

Viidennen säännöstön 6 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä ilmoittamiselle asetetun määräajan luonne

80. Salzgitteriä ja Saksan hallitusta kehotettiin esittämään asian suullisessa käsittelyssä näkemyksensä asiassa Saksa vastaan komissio annetun tuomion merkityksestä tässä asiassa, ja ne esittivät kolme perustelua sille, miksi niiden käsityksen mukaan viidennen säännöstön 6 artiklan 1 kohdassa asetettu määräaika ei ollut ehdoton. Ne väittivät ensiksi, että hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden mukaan ilmoittamista koskeva määräaika on ehdoton vain, jos asia on selkeästi ilmaistu, mikä ei päde viidennen säännöstön 6 artiklan 1 kohtaan. Toiseksi ne katsovat, että asiassa Saksa vastaan komissio annettu yhteisöjen tuomioistuimen tuomio ei liity viidennen säännöstön tulkintaan, erityisesti koska toinen ja viides säännöstö poikkeavat merkittävästi toisistaan. Kolmanneksi ne katsovat, että komissiota sitoo sen oma käytäntö, jonka mukaan ilmoittamiselle asetettu määräaika on katsottava vain ohjeelliseksi. Käsittelen edellä mainittuja kolmea perustetta järjestyksessä.

Ilmoittamista koskevan määräajan luonne tarkasteltuna hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden valossa

81. Yhteisöjen tuomioistuin on tosin kerran todennut, että "oikeusvarmuuden periaate edellyttää muun muassa, että säännös, jossa asetetaan preklusiivinen määräaika, on selvä ja täsmällinen, jotta jäsenvaltiot voivat asiasta tietoisena arvioida, mikä merkitys määräajan noudattamisella niille on".[22] Edellä mainitussa tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei määräaika ollut preklusiivinen.

82. Edellä mainittua periaatetta on kuitenkin tarkasteltava käsiteltävänä olevan asian erityisten olosuhteiden yhteydessä. "Jäsenvaltio saattaa [preklusiivisen määräajan] seurauksena menettää taloudellisen tuen, jota koskeva hakemus oli hyväksytty ja jonka perusteella on jo esitetty huomattavia kuluja — — ".[23]

22 — Ks. asia 44/81, Saksa v. komissio, tuomio 26.5.1982 (Kok. 1982, s. 1855, tuomion 16 kohta).

23 — Ks. edellä alaviitteessä 22 mainittu tuomio.

83. Toiseksi yhteisöjen tuomioistuin perusti äskettäin vastaavanlaisessa asiassa antamansa tuomion samaan kaavaan ja päätyi täysin päinvastaiseen tulokseen, jossa kyseisen määräajan noudattaminen oli ehdotonta. Kyseisessä asiassa oli kyse Euroopan aluekehitysrahaston säännöistä. Niissä vaadittiin, että jäsenvaltiot esittivät komission ennen vuotta 1989 hyväksymiin hankkeisiin sidottuja määriä koskevat maksupyynnöt 31.3.1995 mennessä, jotta komissio voi saattaa hankkeet päätökseen 30.9.1995 mennessä. Yhteisöjen tuomioistuin lausui seuraavaa:

"Jos komissiolla olisi ollut harkintavaltaa — — ja se olisi työtilanteensa ja sen mukaan, millainen kapasiteetti sillä oli saattaa hankkeet lopullisesti päätökseen 30.9.1995 mennessä, voinut muuttaa päivämäärää, joka nyt oli 31.3.1995, jäsenvaltiot eivät olisi voineet varmasti tietää päivämäärää, johon mennessä ne voivat esittää lopulliset maksupyynnöt ilman, että niitä vastaan vedotaan prekluusioon". [24]

84. Katson edellä esitetyn perusteella, että on syytä noudattaa yhteisöjen tuomioistuimen tavanomaista tapauskohtaista lähestymistapaa, jota se käyttää kun siltä on pyydetty ratkaisua määräajan luonteesta. [25] Yhteisöjen tuomioistuin ei yleensä tukeudu mihinkään yleiseen periaatteeseen, vaan ottaa huomioon useita sellaisia perusteita kuin säännöksen sanamuoto, sen paikka järjestelmässä, komission harkintavalta kyseisellä alalla, määräajan tarkoitus lainsäädännön tavoitteisiin nähden ja kahden mahdollisen tulkinnan vaikutukset oikeusvarmuuden periaatteen toteutumisen kannalta.

85. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa viidennen säännöstön 6 artiklan 1 kohdan kolmannen virkkeen sanamuoto ei ole ratkaiseva, sillä siinä vain todetaan, että tukisuunnitelmista on ilmoitettava komissiolle viimeistään 30.6.1994. Viidennessä säännöstössä ei myöskään määrätä erityistä seuraamusta määräajan noudattamatta jättämiselle. Näin ollen on tarkasteltava säännöstössä määrätyn järjestelmän yhteydessä määräajan tavoitteita.

86. Viidennessä säännöstössä vahvistetaan poikkeuksia perustamissopimuksen 4 artiklan c kohdassa määrättyyn pääsääntöön. Sen tarkoituksena on jatkaa jo kolmannessa ja neljännessä säännöstössä perustettua tiukkaa järjestelmää ja ottaa käyttöön pelkästään teknisiä mukautuksia. [26] Näin ollen viidennessä säännöstössä määrättyjä poikkeuksia on tulkittava suppeasti.

87. Säännöstön johdanto-osasta johtuu, että suppea tulkinta on erityisen välttämätön, kun kyseessä on alueellinen investoin-

24 — Ks. asia C-84/96, Alankomaat v. komissio, tuomio 5.10.1999 (Kok. 1999, s. I-6547, 26 ja 27 kohta).

25 — Ks. mm. asia 32/72, Wasaknäcke v. Knäckebrotfabrik, tuomio 30.11.1972 (Kok. 1972, s. 1181); asia C-357/88, Hopermann, tuomio 2.5.1990 (Kok. 1990, s. I-1669) ja edellä alaviitteessä 24 mainittu asia Alankomaat v. komissio.

26 — Ks. viidennen säännöstön johdanto-osa, viides perustelukappale.

tituki, joka hyväksytään sen luonteen vuoksi ainoastaan poikkeustapauksissa. [27]

88. Alueellisille investointituille viidennessä säännöstössä annetut kolme tavoitetta [28] ovat niiden ripeä päättäminen kolmessa vuodessa, [29] komission toteuttama tehokas valvonta [30] ja muiden jäsenvaltioiden alustavat kuulemiset merkittävien investointitukisuunnitelmien yhteydessä. [31]

89. Mielestäni näiden kolmen edellä mainitun tavoitteen toteuttaminen vaarannettaisiin vakavasti, jos ilmoitusta koskeva määräaika katsottaisiin pelkästään ohjeelliseksi. Ilmoittamiselle asetetun määräajan 30.6.1994 ja maksuille asetetun määräajan 31.12.1994 välinen kuuden kuukauden pituinen aika on suhteellisen lyhyt viidennen säännöstön 6 artiklassa määrätyn monimuotoisen hyväksymismenettelyn toteuttamiseksi. Komissio voi noiden kuuden kuukauden aikana olosuhteiden mukaan joutua

— pyytämään jäsenvaltioilta lisätietoja ilmoitetusta tuesta,

— kuulemaan jäsenvaltioita viidennen säännöstön 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti (mikä edellyttää käännöksiä),

— aloittamaan viidennen säännöstön 6 artiklan 4 kohdan mukaisen menettelyn kehottamalla niitä, joita asia koskee, toimittamaan huomautuksensa (julkaisu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* ja mahdollisesti lisää käännöksiä) ja

— tekemään edellä mainitut huomautukset saatuaan ja asiakirja-aineistoa tutkittuaan kollegisena toimielimenä lopullisen päätöksen, jonka perusteella, jos se on myönteinen, kyseisillä jäsenvaltioilla on oltava mahdollisuus myöntää tuki ennen maksamiselle asetetun määräajan päättymistä.

90. Katson, että edellä mainitut kolme tavoitetta voidaan käytännössä toteuttaa ainoastaan, jos komsiolla on kaikissa tapauksissa ilmoittamisen jälkeen käytössään vähintään kuusi kuukautta ennen 31.12.1994.

91. Edellä mainittua näkemystä vastaan voidaan esittää, että kilpailun suojelemisessa ratkaiseva määräaika ei ole ilmoittamiselle asetettu määräaika vaan maksamiselle asetettu määräaika 31.12.1994. Tällainen analyysi edellyttää kuitenkin väistämättä sen hyväksymistä, että tuet maksetaan kiireellisesti valmisteltujen lupien perusteella, jopa ennen luvan anta-

27 — Ks. viidennen säännöstön johdanto-osa, 11. perustelukappale.

28 — Ks. edellä alaviitteessä 27 mainittu kohta.

29 — Ks. myös viidennen säännöstön 1 artiklan 3 kohdan, 5 artiklan ja 6 artiklan 1 kohdan välinen yhteys.

30 — Ks. myös mm. 6 artiklan 6 ja 7 kohta.

31 — Ks. myös 6 artiklan 3 kohta.

mista. Molemmissa edellä mainituissa tapauksissa vaarannettaisiin tehokkaan ennakkovalvonnan tavoite.

92. Toiseksi voitaisiin esittää vastaväite, jonka mukaan sillä, ilmoitetaanko tukisuunnitelma 30.6. mennessä tai muutamaa päivää myöhemmin, ei ole todellista merkitystä.

93. Tässä yhteydessä on otettava huomioon kyseisen määräajan toinen tavoite. Tuen ilmoittamista, hyväksymistä ja maksamista koskevat prosessuaaliset määräajat otettiin käyttöön ensimmäisen kerran toisessa säännöstössä,[32] ja niiden nimenomaisena tavoitteena oli varmistaa, että kaikkia tukia, joita terästeollisuudelle voidaan myöntää, on käsiteltävä yhdenmukaisesti yksinkertaisen menettelyn mukaisesti.[33] Yhdenmukainen käsittely vaarannetaan kuitenkin myös, jos ilmoittamista koskeva määräaika katsotaan pelkästään ohjeelliseksi. Käsiteltävänä oleva asia on erinomainen esimerkki seikoista, joita väistämättä tulee esiin, jos käytetään liian väljää lähestymistapaa määräaikojen ilmoittamisissa. Millaiset rajat väljälle lähestymistavalle olisi asetettava, kuka määrittää kyseiset rajat ja millä perustein? Toinen asiaan liittyvä ongelma koskee yhdenvertaisen käsittelyn varmistamisen vaikeutta. Näin ollen ei ole hämmästyttävää, että oikeusvarmuus ja yhdenvertainen käsittely ovat erittäin tärkeällä sijalla yhteisöjen tuomioistuimen tiettyjä prosessuaalisia määräaikoja koskevassa oikeuskäytännössä.[34]

94. On myös korostettava, että ilmoittamista koskevat preklusiiviset määräajat edistävät oikeusvarmuuden toteutumista, mutta ne eivät aina välttämättä toimi jäsenvaltioita vastaan. Tämä käy erittäin hyvin ilmi Saksan hallituksen asiassa Saksa vastaan komissio[35] omaksumassa kannassa. Saksan hallitus totesi toisen säännöstön 8 artiklan 1 kohdassa ilmoittamiselle asetetun määräajan olevan ehdoton.

95. Edellä esitetystä päädyn toiseen viidennen säännöstön 6 artiklan 1 kohdan tulkintaa koskevaan väiteryhmään, toisin sanoen väitteisiin, joissa on kyse toisen säännöstön 8 artiklan 1 kohdassa ilmoittamiselle asetettua määräaikaa koskevan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön merkityksestä.

Asiassa Saksa vastaan komissio annetun tuomion merkitys käsiteltävänä olevassa asiassa

96. Kyseisen tuomion[36] kohteena oli Saksan liittotasavallan vaatimus, joka koski useiden sellaisten päätösten kumoamista, joilla hyväksyttiin muiden jäsenvaltioiden terästeollisuusyrityksille myöntämät tuet.

32 — Ks. edellä alaviite 18.

33 — Ks. toisen säännöstön johdanto-osan kolmas perustelukappale.

34 — Ks. mm. asia 42/85, Cockerill-Sambre v. komissio, tuomio 26.11.1985 (Kok. 1985, s. 3749, 10 kohta); asia C-239/97, Irlanti v. komissio, määräys 7.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2655, 7 kohta).

35 — Ks. edellä alaviitteessä 17 mainittu 3.10.1985 annettu tuomio.

36 — Ks. edellä alaviitteessä 25 mainittu tuomio.

97. Tuolloin sovelletun toisen säännöstön [37] 8 artiklan 1 kohdassa määrätään melkein vastaavalla sanamuodolla kuin viidennen säännöstön 6 artiklan 1 kohdassa, että "komissiolle on annettava tieto 3—7 artiklassa tarkoitetun tuen myöntämistä tai muuttamista koskevista suunnitelmista riittävän ajoissa, jotta se voi esittää huomautuksensa. Tämän artiklan mukaiset ilmoitukset on tehtävä viimeistään 30.9.1982 — — ".

98. Toisen säännöstön 2 artiklan 1 kohdan viidennessä luetelmakohdassa vahvistettiin kaksi muuta sovellettavaa määräaikaa. Terästeollisuudelle myönnetyt tuet voitiin katsoa yhteismarkkinoille soveltuviksi, jos ne hyväksyttiin viimeistään 1.7.1983 ja jos niiden perusteella maksettavat tukimäärät maksettiin 31.12.1985 mennessä.

99. Toisen säännöstön 12 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Jos komissio katsoo markkinoilla tapahtuvan kehityksen ja terästeollisuustuotteiden hintatason perusteella välttämättömäksi muuttaa 2 artiklassa — — ja 8 artiklan 1 kohdassa asetettuja määräaikoja, sen on saatava asialle neuvoston yksimielinen puoltava lausunto. Jos neuvostossa ei saada aikaan yksimielistä päätöstä kahden kuukauden kuluessa komission pyynnöstä, lausunto annetaan yksinkertaisella enemmistöllä tehdyllä päätöksellä — — ."

100. Saksan liittotasavalta katsoi muun muassa, että toisen säännöstön 8 artiklan 1 kohtaa oli väistämättä rikottu, koska hyväksyttyjen tukien kokonaismäärä oli suurempi kuin komissiolle 30.9.1982 mennessä ilmoitettujen tukien määrä.

101. Komissio väitti, että toisen säännöstön 8 artiklan 1 kohdassa asetettu määräaika oli pelkästään prosessuaalinen ja että sen yksinomaisena tarkoituksena oli tehostaa komission toimintaa ja erityisesti varmistaa, että komissiolla olisi riittävästi aikaa tarkastella tukisuunnitelmien soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Komission mukaan ilmoittamiselle asetetun määräajan oikeudellinen merkitys oli määritettävä toisen säännöstön 8 artiklan 1 kohdan tavoitteiden perusteella ja sen perusteella, mikä merkitys kyseisellä ajankohdalla oli verrattuna muihin säännöstössä määrättyihin ajankohtiin. Komissio katsoi näin ollen, että ratkaiseva määräaika oli 1.7.1983, joka oli viimeinen päivämäärä tuen hyväksymiselle toisen säännöstön 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

102. Julkisasiamies VerLoren van Themaat totesi ratkaisuehdotuksessaan, että "vaikka hyväksyttäisiin komission väite, jonka mukaan ilmoittamiselle asetettu määräaika

37 — Ks. edellä alaviitteessä 18 mainittu säännöstö.

ei ole preklusiivinen siinä mielessä, että vähäisinkin määräajan ylittäminen estäisi liian myöhään ilmoitettujen tukisuunnitelmien hyväksymisen, kyseisen määräajan on kuitenkin katsottava olleen luonteeltaan sitovampi kuin mitä komissio väittää". Sitä että komissio hyväksyi omasta aloitteestaan ilmoittamista koskevan määräajan "merkittävät ylittämiset" oli tarkasteltava "olennaisena menettelyvirheenä", jonka perusteella kyseiset päätökset voitiin kumota.[38]

103. Yhteisöjen tuomioistuimen kanta määräajan luonteeseen oli jyrkempi kuin julkisasiamiehen, ja se totesi seuraavaa:

"Komission väitettä ei tältä osin voida hyväksyä. Toisen säännöstön 12 artiklassa määrätään nimenomaan, että komissio ei voi muuttaa 8 artiklan 1 kohdassa ja 2 artiklassa asetettua määräaikaa, jollei se osoittaudu välttämättömäksi markkinoilla tapahtuvan kehityksen ja terästeollisuustuotteiden hintatason perusteella ja jollei neuvosto anna asiasta puoltavaa lausuntoa.

Näin ollen komissiolla oli toimivalta hyväksyä tuet ainoastaan, jos niiden perustamis- tai muuttamishankkeet oli ilmoitettu komissiolle 30.9.1982 mennessä".[39]

104. Yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan kumonnut komission päätöksiä. Se katsoi, että kyseiset jäsenvaltiot olivat ilmoittaneet riittävän yksityiskohtaiset tukisuunnitelmansa hyvissä ajoin ennen 30.9.1982. Tukimäärien lisääminen ilmoittamista koskevan määräajan umpeuduttua ei sinänsä ollut vastoin toisen säännöstön 8 artiklan 1 kohtaa, jollei määrän lisäämisellä muutettu ilmoitetun tuen luonnetta.

105. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti kahden vuoden kuluttua asiassa Saksa vastaan komissio annetusta tuomiosta asiassa Falck vastaan komissio annetussa tuomiossa[40] toisen säännöstön 8 artiklan 1 kohdassa ilmoittamiselle asetetun määräajan ehdottoman luonteen.

106. Salzgitter ja Saksan hallitus toteavat käsiteltävänä olevan asian yhteydessä, että yhteisöjen tuomioistuin perusti asiassa Saksa vastaan komissio annetun tuomion yksinomaan toisen säännöstön 12 artiklaan. Ne toteavat myös, että koska kyseistä määräystä ei ollut säilytetty myöhemmissä säännöstöissä, myöhempien säännöstöjen tulkinnassa ei voida vedota edellä mainittuun tuomioon. Lisäksi yhteisön lainsäätäjä ei kyseisen yhteisöjen tuomioistuimen tuomion vuoksi säilyttänyt toisen säännöstön 12 artiklaa myöhemmissä säännöstöissä, jotta komissio voisi käsitellä riittävällä joustavuudella määräajan umpeutumisen jälkeen tehtyjä ilmoituksia.

38 — Ks. oikeustapauskokoelman sivut 3075 ja 3076.
39 — Ks. kyseisen tuomion 46 ja 47 kohta.
40 — Ks. asia 304/85, Falck v. komissio, tuomio 24.2.1987 (Kok. 1987, s. 871, 16 ja 18 kohta).

107. Mielestäni ei pitäisi kiinnittää liikaa huomiota siihen, että yhteisöjen tuomioistuin perusti päätöksensä toisen säännöstön määräajan ehdottomuudesta vain yhteen perusteluun. Ainoa asiasta tehtävä perusteltu päätelmä on, että yhteisöjen tuomioistuin katsoi kyseisen perustelun yksinään riittävän kumoamaan kaikki komission päinvastaiset perustelut. Tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että yhteisöjen tuomioistuin olisi implisiittisesti hylännyt kaikki muut samaa tulosta tukevat perustelut.

108. Asiaan liittyy vakavampi kysymys siitä, eikö toisen ja viidennen säännöstön voida niiden välisten erojen vuoksi katsoa vastaavan toisiaan.

109. On todettava, että kyseiset säännöstöt vastaavat monelta osin toisiaan. Niissä annetaan poikkeukset perustamissopimuksessa yleisesti kielletyille tuille, molempien oikeudellisena perustana on perustamissopimuksen 95 artikla, molempien 1 artiklassa käytetään samaa menetelmää, joka on kuviteltu yhteisön tukijärjestelmä, niiden rakenteet ovat hyvin samantapaiset ja niissä annetaan, toisin kuin ensimmäisessä säännöstössä,[41] menettelysäännöt, joihin on liitetty tarkka aikataulu.

110. Toisen säännöstön 8 artiklan 1 kohdassa ja viidennen säännöstön 6 artiklan 1 kohdassa annettujen määräaikojen sanamuoto ja tarkoitus ovat myös samanlaiset siltä osin kuin kyse on 5 artiklan soveltamisalaan kuluvista tuista. Molemmissa määräyksissä asetetaan tiettyjen tukimuotojen ilmoittamiselle ajallisia velvoitteita sillä perusteella, että kyseisten tukien soveltamisaika on lyhyt.[42] Näin ollen niillä on sekä prosessuaalinen että aineellinen tavoite. Tämän vuoksi ne on erotettava muista sellaisista ilmoittamiselle asetetuista määräajoista kuin neljännen säännöstön 6 artiklan 1 kohdassa[43] annettu määräys, jonka mukaan ilmoittaminen on tehtävä tietyssä ajassa ennen sovellettavan säännöstön voimassaolon päättymistä. Viimeksi mainittujen määräaikojen voitaisiin tulkita perustuvan pääasiallisesti käytännön syihin.

111. Ainoa suurempi ero kyseisten säännöstöjen välillä on toisen säännöstön 12 artikla, jolla ei ole vastinetta myöhemmissä säännöstöissä. Edellä on jo todettu Salzgitterin ja Saksan hallituksen katsovan, että yhteisön lainsäätäjä ei yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Saksa vastaan komissio antamien perustelujen vuoksi säilyttänyt toisen säännöstön 12 artiklan kaltaista määräystä myöhemmissä säännöstöissä.

112. Edellä mainittu perustelu ei mielestäni ole vakuuttava. Toisen säännöstön 12 artiklassa valtuutettiin komissio muuttamaan 2 artiklassa ja 8 artiklan 1 kohdassa asetettuja määräaikoja, jos se osoittautuisi välttämättömäksi markkinoilla

41 — Terästeollisuudelle myönnettävää tukea koskevista yhteisön säännöistä 1.2.1980 tehty komission päätös 257/80/EHTY (EYVL L 29, s. 59).

42 — Ks. edellä alaviitteessä 18 mainitun toisen säännöstön johdanto-osan viides perustelukappale ja alaviitteessä 2 mainitun viidennen säännöstön johdanto-osan yhdestoista perustelukappale.

43 — Ks. edellä alaviite 4.

tapahtuvan kehityksen vuoksi ja jos neuvosto antaisi puoltavan lausunnon. Säännöstön 12 artiklan 1 kohdan 2 alakohdan mukaan komissio saattoi tarvittaessa tehdä kyseisen muutoksen saatuaan määräenemmistöllä annetun neuvoston puoltavan lausunnon. Määräaikoja voitiin näin ollen muuttaa helpommin kuin säännöstön muita osia, joiden muuttamiseen tarvittiin 11 artiklan 2 kohdan yleisen määräyksen mukaan neuvoston yksimielinen puoltava lausunto. Toisen säännöstön johdanto-osan mukaan 12 artiklan tarkoituksena oli ottaa määräaikojen vahvistamisessa käyttöön joustavuus. [44]

113. Koska myöhemmissä säännöstöissä ei ole 12 artiklan kaltaista määräystä, kaikki muutokset säännöstöihin, myös määräaikoja koskevat muutokset, on tehtävä perustamissopimuksen 95 artiklassa määrätyn tiukan menettelyn mukaisesti, toisin sanoen komissio tekee kyseiset muutokset saatuaan neuvoston yksimielisen puoltavan lausunnon.

114. Katson, että asiassa Saksa vastaan komissio annetun tuomion mukaan komissiolla ei ollut toimivaltaa muuttaa ilmoittamiselle asetettua määräaikaa ilman neuvoston (yksimielistä tai määräenemmistöllä annettua) puoltavaa lausuntoa. Samaa ratkaisua on mielestäni sovellettava suuremmalla syyllä viidenteen säännöstöön, jossa komissio tarvitsee aina neuvoston yksimielisen puoltavan lausunnon ilmoittamiselle asetettujen määräaikojen muuttamiseen.

44 — Ks. edellä alaviitteessä 18 mainitun toisen säännöstön johdanto-osan viides perustelukappale.

115. On muitakin syitä päätellä, että viidennen säännöstön tarkoituksena on määrätä vähintään yhtä tiukasta menettelystä kuin toisessa säännöstössä.

116. Ensiksi kolmannen, [45] neljännen ja viidennen säännöstön johdanto-osissa ei määräaikojen yhteydessä mainita joustavuutta. Toiseksi niissä ei muun muassa hyväksytä toimintatukea. [46] Kolmanneksi kolmas säännöstö annettiin noin kaksi kuukautta sen jälkeen, kun asiassa Saksa vastaan komissio oli annettu tuomio, jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi toisessa säännöstössä ilmoittamiselle asetetun määräajan tiukaksi. Näin ollen kolmannen säännöstön laatijoiden olisi pitänyt osoittaa hyvin selvästi, että ilmoittamiselle asetettu määräaika oli pelkästään ohjeellinen.

117. Näkemystäni tukee kaksi perustelua, jotka on tehty toisessa ja viidennessä säännöstössä asetettujen määräaikojen eroista.

118. Toisaalta toisen säännöstön mukaan jäsenvaltiolla oli noin vuosi aikaa sään-

45 — Ks. 27.11.1985 tehty komission päätös 3484/85/EHTY (EYVL L 340, s. 1).

46 — Ks. edellä alaviitteessä 45 mainitun kolmannen säännöstön johdanto-osan II osasto ja alaviitteessä 4 mainitun neljännen säännöstön johdanto-osan I osaston 1 ja 2 kohta.

nöstön voimaantulosta elokuussa 1981 tukisuunnitelmien ilmoittamiselle asetetun määräajan umpeutumiseen syyskuussa 1982. Viidennen säännöstön mukaan Saksalla oli noin kaksi ja puoli vuotta aikaa säännöstön voimaantulosta tammikuussa 1992 ilmoittamiselle asetetun määräajan umpeutumiseen 30.6.1994. Viiveitä ilmoittamisen tekemisessä ei viidennen säännöstön yhteydessä voida entistä suuremmalla syyllä ymmärtää.

119. Toisaalta komissiolla oli toisen säännöstön mukaan noin vuosi aikaa ilmoittamisen ja hyväksymisen välillä ja jäsenvaltioilla oli käytettävissään lisäksi kaksi ja puoli vuotta maksun suorittamiseksi. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi kuitenkin, että ilmoittamiselle asetettu määräaika oli tiukka. Viidennen säännöstön mukaan komissiolla on periaatteessa aikaa tarkastella tukea vain kuusi kuukautta, jona aikana maksut on myös suoritettava. Koska aikataulu on paljon tiukempi, on entistä tärkeämpää, että ilmoittaminen tehdään ajoissa.

120. Näin ollen on todettava, että yhteisöjen tuomioistuin vaati kahdessa merkittävässä asiassa annetussa tuomiossa väljemmän toisen säännöstön perusteella ilmoittamista ennen 8 artiklan 1 kohdassa asetetun määräajan umpeutumista. Mielestäni käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole syytä tulkita viidennen säännöstön 6 artiklan 1 kohdassa ilmoittamiselle asetettua määräaikaa toisin.

Komission noudattama käytäntö ja luottamuksensuojan periaate

121. On kiistatonta, että komissio omaksui käytännössä väljän asenteen ja katsoi viidennen säännöstön 6 artiklan 1 kohdassa ilmoittamiselle asetetun määräajan pelkästään ohjeelliseksi. Salzgitter ja Saksan hallitus katsovat, että kyseinen käytäntö sitoo komissiota ja aiheuttaa perustellun luottamuksen.

122. On kuitenkin selkeästi vahvistettu, että toimielinten laiton käyttäytyminen ei periaatteessa ole oikeutettua eikä voi näin ollen aiheuttaa lainvastaisia oikeuksia. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Lucchini vastaan komissio annetussa tuomiossa julkisasiamies Capotortin ilmaisun mukaisesti, että ” — — viranomaisten käyttäytyminen, joka poikkeaa siihen sovellettavan lainsäädännön tavanomaisesta soveltamisesta, ei voi antaa aihetta kyseisten viranomaisten toimivaltaan kuuluvan henkilön perustellulle luottamukselle”.[47] Toteamuksessa piilee ajatus, ettei ole oikeutta vaatia samanarvoista kohtelua henkilön kanssa, joka on hyötynyt lainvastaisesta kohtelusta. Toteutetulla lainvastaisuudella ei voida perustella myöhempää lainvastaisuutta.

123. Luottamuksensuojaan perustuva perustelu ei ole vahvempi silloin, kun yksittäisen toimen toteuttaja on myös kyseisen toimen perustana olevan yleisesti sovellettavan toimen toteuttaja. Yhteisön säädösten hierarkiasta seuraa, että sellaista

47 — Ks. asia 1252/79, Lucchini v. komissio, tuomio 11.12.1980 (Kok. 1980, s. 3753 ja erityisesti s. 3771).

yleisesti sovellettavaa toimea kuin viides säännöstö ei voida implisiittisesti muuttaa myöhemmillä yleisesti sovellettavilla ja samaan toimeen perustuvilla yksittäisillä päätöksillä.[48] Lisäksi jos päinvastainen perustelu hyväksyttäisiin, komissio voisi kiertää perustamissopimuksen 95 artiklan vaatimukset, toisin sanoen vaatimuksen neuvoston yksimielisestä puoltavasta lausunnosta, voidakseen muuttaa viidettä säännöstöä.

124. Edellä esitetyn perusteella katson, että viidennen säännöstön 6 artiklan 1 kohdassa entisen Saksan demokraattisen tasavallan alueelle sijoittautuneille terästeollisuusyrityksille myönnettävän tuen ilmoittamiselle asetettu määräaika on ehdoton ja preklusiivinen.

Olisiko yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävä viran puolesta ilmoittamiselle asetetun määräajan ehdotonta luonnetta?

125. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei käsitellyt ilmoittamiselle asetetun määräajan luonnetta. Asianosaiset totesivat asian käsittelyn yhteydessä yhteisöjen tuomioistuimessa, ettei määräaika ollut preklusiivinen ja ettei se ainakaan ollut asian ratkaisun kannalta merkittävä. Lisäksi ne totesivat tämän ainoastaan, kun niiltä nimenomaisesti pyydettiin kannanottoa.

126. Valittajan valitusperusteissa esitetyistä oikeudellisista kysymyksistä yksikään ei olisi tullut esiin, jos komissio olisi noudattanut ilmoittamiselle asetetun määräajan ehdotonta luonnetta. Esitin myös edellä, että kanteen kohteena oleva päätös perustuu olettamukseen, jonka mukaan ilmoittamiselle asetettu määräaika olisi pelkästään hallinnollinen.[49] Kanteen kohteena oleva päätös tehtiin näin ollen viidennen säännöstön 6 artiklan 1 kohdan vastaisesti.

127. Tilanteessa on ristiriita, jonka aiheuttaa asianosaisten (ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen) haluttomuus käsitellä kyseisestä ongelmaa ja yhteisöjen tuomioistuimen tehtävä lainvalvojana. Tämän vuoksi on tutkittava, onko yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävä asiaa viran puolesta ja saako se tehdä niin.

128. Kysymys tulee esiin valituksen käsittelyn yhteydessä. Yhteisöjen tuomioistuin ei ymmärtääkseni ole vielä määritellyt tällaisia menettelyjä varten rajoja, joiden perusteella uusia oikeudellisia perusteita voidaan tutkia viran puolesta. Kansallisissa oikeusjärjestyksissä tällainen toiminta on toisinaan ylemmissä oikeusasteissa rajoitetumpaa kuin alemmissa.[50]

48 — Ks. asia T-2/93, Air France v. komissio, tuomio 19.5.1994 (Kok. 1994, s. II-323, 102 kohta).

49 — Ks. edellä ratkaisuehdotuksen 68 kohta.

50 — Ks. yhdistetyissä asioissa C-430/93 ja C-431/93, Van Schijndel ja Van Veen v. SPF, tuomio 14.12.1995, esittämäni ratkaisuehdotuksen 39—41 kohta (Kok. 1995, s. I-4705).

129. On selvää, että yhteisöjen tuomioistuin ei voi ottaa tutkittavaksi valitusperusteita, joita asianosaiset eivät ole esittäneet. [51] Katson kuitenkin, että poikkeuksena olisi pidettävä oikeusjärjestyksen perusteisiin pohjautuvia perusteita (moyens d'ordre public).

130. Tärkein syy tähän ilmenee perustamissopimuksen 31 artiklasta, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa, että yhteisön säännöksiä tulkittaessa ja sovellettaessa noudatetaan lakia. Muutoksenhakumenettely on merkittävä keino yhteisöjen tuomioistuimelle toteuttaa edellä esitettyä tehtävää. Muissa oikeudenkäyntimenettelyissä on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaista, että molemmat yhteisöjen tuomioistuimet voivat ja niillä on jopa velvollisuus ottaa viran puolesta tutkittavaksi oikeusjärjestyksen perusteisiin pohjautuvia perusteita. [52] Ei ole mitään syytä pitää tällaista mahdollisuutta muutoksenhaun yhteydessä kokonaan poissuljettuna.

131. Toiseksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on useita seikkoja, jotka puoltavat edellä esitettyä. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi äskettäin, että yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä oli ottaa tutkittavaksi viran puolesta oikeusjärjestyksen perusteisiin liittyviä perusteita. [53] Muutoksenhakumenettelyistä on todettava, että yhteisöjen tuomioistuin on jo tarkastellut viran puolesta yhden tutkimatta jättämisperusteen. [54] Lisäksi useissa valitusasioissa on katsottu, että kyseisessä menettelyssä ei ollut mitään, joka olisi estänyt yhteisöjen tuomioistuinta ottamasta viran puolesta tutkittavaksi oikeusjärjestyksen perusteisiin liittyviä perusteita. [55]

132. Lopuksi on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen mielestä on erittäin tärkeää, että kansalliset muutoksenhakutuomioistuimet voivat ottaa viran puolesta tutkittavaksi yhteisön oikeuteen liittyviä seikkoja. [56] Olisi epäjohdonmukaista, jos yhteisöjen tuomioistuin sulkisi kokonaan pois tällaisen mahdollisuuden omien muutoksenhakumenettelyjensä yhteydessä.

133. Kyse ei niinkään ole siitä, onko yhteisöjen tuomioistuimella toimivaltaa ottaa viran puolesta tutkittavaksi perusteita, jotka pohjautuvat oikeusjärjestyksen perusteisiin, vaan siitä, liittyykö komission ilmoitukselle asetetun määräajan huomioon ottamatta jättäminen oikeusjärjestyksen perusteisiin.

134. "Oikeusjärjestyksen perusteisiin liittyviä seikkoja" on vaikea määritellä. Se mitä seikkoja tuomioistuin voi ottaa tutkittavaksi perustuu kyseisen oikeusjärjes-

51 — Ks. asia C-136/92 P, komissio v. Brazzelli Lualdi ym., tuomio 1.6.1994 (Kok. 1994, s. I-1981, 52 kohta).

52 — Ks. mm. asia C-166/95 P, komissio v Daffix, tuomio 20.2.1997 (Kok. 1997, s. I-983, 24 kohta).

53 — Ks. asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1719, 67 kohta).

54 — Ks. asia C-19/93 P, Rendo ym. v. komissio, tuomio 19.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3319, 13 kohta).

55 — Ks. julkisasiamies Fennellyn ratkaisuehdotus, asia C-357/95 P, ENU v. komissio, tuomio 11.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1329, ratkaisuehdotuksen 27—29 kohta); julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotus, asia C-355/95 P, TWD v. komissio, tuomio 15.5.1997 (Kok. 1997, s. I-2549, ratkaisuehdotuksen 23 kohta); julkisasiamies Elmerin ratkaisuehdotus, asia C-259/96 P, neuvosto v. De Nil ja Impens, tuomio 14.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2915, ratkaisuehdotuksen 44 ja 45 kohta).

56 — Ks. asia C-312/93, Peterbroeck, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4599); edellä alaviitteessä 50 mainitut yhdistetyt asiat Van Schijndel ja Van Veen; asia C-126/97 Eco Swiss, tuomio 1.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3055).

tyksen tärkeimpiin arvoihin, oikeudenkäyntimenettelyyn sovellettavien sääntöjen mukaiseen asianosaisten ja tuomioistuimen asemaan, käsitteen soveltamisesta vastaavan tuomioistuimen luonteeseen ja asiaa käsittelevän tuomioistuimen oikeusasteeseen.

135. Yhteisön oikeusjärjestyksestä on todettu, että eri kumoamisperusteet on erotettava toisistaan.[57] Perustamissopimuksen 33 artiklan 1 kohdan mukaan komission päätökset voidaan kumota toimivallan puuttumisen, olennaisten menettelymääräysten rikkomisen, perustamissopimuksen tai sen soveltamista koskevan oikeussäännön rikkomisen taikka harkintavallan väärinkäytön vuoksi. Edellä mainitun teorian mukaan yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa tutkittavaksi viran puolesta kahdesta ensiksi mainitusta syystä johtuvat perusteet, jotka koskevat nk. toimen ulkoista lainmukaisuutta, kun taas se ei voi ottaa tutkittavaksi kahdesta muusta edellä mainitusta syystä johtuvia perusteita, joissa on kyse sisäisestä lainmukaisuudesta.[58]

136. Äskettäin annettu tuomio tuntuu vahvistavan kyseisen eron. Yhteisöjen tuomioistuin totesi EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan (josta on tullut EY 230 artikla) yhteydessä ja EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan (josta on tullut EY 253 artikla) rikkomisesta johdetuista perusteista ja ilmeisestä arviointivirheestä seuraavaa:

"On kuitenkin muistutettava, että kyseessä ovat kaksi toisistaan erillistä kanneperustetta, joihin voidaan vedota perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitetun kanteen yhteydessä. Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee perustelujen puuttumista tai riittämättömyyttä, kohdistuu tässä määräyksessä tarkoitettuun olennaisen menettelymääräyksen rikkomiseen ja kuuluu oikeusjärjestyksen perusteisiin, ja yhteisöjen tuomioistuinten on tutkittava se viran puolesta — — . Toinen kanneperuste, joka koskee riidanalaisen päätöksen aineellista oikeudenmukaisuutta, kohdistuu sitä vastoin 173 artiklassa tarkoitettua perustamissopimuksen soveltamista koskevan oikeussäännön rikkomiseen, ja yhteisöjen tuomioistuimet voivat tutkia tämän kanneperusteen vain, jos kantaja on vedonnut siihen".[59]

137. Katson, ettei ole syytä luottaa liikaa kyseiseen eroon (sillä yhteisöjen tuomioistuin toimi joka tapauksessa tilanteessa, jolla ei ollut välitöntä vaikutusta asian ratkaisuun). Ensiksi eri kumoamisperusteiden erottelu on sinänsä muodollista ja epävarmaa. On muistettava, että kaksi ensimmäistä kanneperustetta sisältyvät kolmanteen kanneperusteeseen, koska toimivallan puuttuminen ja olennaisen menettelymääräyksen rikkominen ovat aina yhteisön oikeuden rikkomista. Toiseksi kun otetaan huomioon yhteisöjen tuomioistuimen tehtävä lainvalvojana, ei voida hyväksyä sitä, että tuomioistuinta estettäisiin ottamasta viran puolesta tut-

57 — Ks. mm. julkisasiamies Lagrangen ratkaisuehdotus, asia 66/63, Alankomaat v. korkea viranomainen, tuomio 15.7.1964 (Kok. 1964, s. 553).

58 — Ks. mm. Lenaerts K. ja Arts D., *Procedural Law of the European Union*, Lontoo, 1999, s. 185.

59 — Ks. edellä alaviitteessä 53 mainittu asia komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomion 67 kohta.

kittavaksi olennainen, vakava ja ilmeinen lainvastaisuus, jollainen on esimerkiksi perusoikeuden tai EY:n perustamissopimuksen 85 artiklan (josta on tullut EY 81 artikla) rikkominen, samalla kun se voisi ottaa viran puolesta tutkittavaksi tiettyjen menettelymääräysten rikkomiset.

138. Näin ollen seuraan yhteisöjen tuomioistuimen muiden asioiden käsittelyssä noudattamaa lähestymistapaa, kun se on ottanut perusteita tutkittavaksi viran puolesta eikä ole ottanut huomioon niiden asemaa teoreettisessa luokittelussa. [60] Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että on päätettävä, onko epäasianmukaista jättää toimen lainmukaisuus epäselväksi. [61]

139. Onko se, että komissio ei ole ottanut huomioon ilmoittamiselle asetetun määräajan preklusiivisuutta, riittävän merkittävä rikkominen, jotta yhteisöjen tuomioistuin ottaisi sen tutkittavaksi viran puolesta? Millä perusteilla päätetään, onko yhteisöjen tuomioistuimen "epäasianmukaista jättää toimen lainmukaisuus epäselväksi"? Liittyykö ilmoittamiselle asetetun määräajan preklusiivisuus "oikeusjärjestyksen oikeusperusteisiin"?

140. Kolmella perusteella näyttää olevan merkitystä vastattaessa edellä esitettyihin kysymyksiin.

141. Ensiksi on määritettävä, onko rikkomisen kohteena olleen oikeussäännön tarkoituksena täyttää yhteisön oikeusjärjestyksen perustavanlaatuinen tavoite ja onko sillä merkittävä asema kyseisen tavoitteen täyttämisessä.

142. Toiseksi on arvioitava, onko rikkomisen kohteena ollut oikeussääntö annettu kolmansien hyväksi vai yleiseksi hyödyksi eikä vain niiden henkilöiden hyväksi, joita asia välittömästi koskee.

143. Kolmanneksi oikeussäännön rikkomisen on oltava ilmeinen, toisin sanoen yhteisöjen tuomioistuimen ja kolmansien on voitava helposti havaita ja tunnistaa kyseinen rikkominen. Oikeussäännön vaikutus vaarannetaan vakavasti silloin, kun yhteisön oikeuden rikkominen on ilmeinen. Yhteisöjen tuomioistuin voi tuolloin olla varmempi oikeaan ratkaisuun päätymisestä.

144. Katson, että käsiteltävänä olevassa tapauksessa kolme edellä mainittua edellytystä on täytetty.

145. Ensiksi totesin jo edellä, että viidennen säännöstön 6 artiklan 1 kohta kuuluu sääntöihin, joiden tarkoituksena on täyttää entiseen Saksan demokraattiseen tasavaltaan sijoittautuneille teräsyrityksille

60 — Ks. mm. asia 2/54, Italia v. korkea viranomainen, tuomio 21.12.1954 (Kok. 1954, s. 37, 7 kohta); asia 14/59, Pont-à-Mousson v. korkea viranomainen, tuomio 17.12.1959 (Kok. 1959, s. 445 ja erityisesti s. 474); asia C-304/89, Oliveira v. komissio, tuomio 7.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2283, 18—21 kohta).

61 — Ks. edellä alaviitteessä 60 mainittu asia Pont-à-Mousson v. korkea viranomainen (Kok. 1959, s. 474).

myönnettäville alueellisille investointituille asetetut neljä tavoitetta. Kyseiset tavoitteet ovat seuraavat: kyseisten tukien ripeä päättäminen kolmessa vuodessa, komission toteuttaman tehokkaan valvonnan varmistaminen, muiden jäsenvaltioiden mukaan ottaminen päätöksentekoprosessiin kuulemalla niitä ennalta tärkeiden investointitukihankkeiden yhteydessä sekä yhdenmukaisen kohtelun ja oikeusvarmuuden takaaminen. [62] Kyseisen järjestelmän tarkoituksena on viime kädessä suojella Saksaan ja muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita kilpailevia teräsyrityksiä itäisen Saksan alueelle maksettujen perusteettomien investointitukien aiheuttamalta vilpilliseltä kilpailulta ja siten edistää perustamissopimuksen yhden päätavoitteen saavuttamista. [63] Olen myös selittänyt, miksi ilmoittamiselle asetetulla määräajalla on näin merkittävä asema tässä järjestelmässä. [64]

146. Toiseksi, päinvastoin kuin mitä komissio näyttää olettavan (avoimesti asiassa Saksa vastaan komissio ja implisiittisemmin käsiteltävänä olevassa asiassa), ilmoittamiselle 6 artiklan 1 kohdassa asetetun määräajan tarkoituksena ei ole vain komission oman toiminnan tehostaminen ja siten vain oikeudenkäyntimenettelyn toisen asianosaisen hyödyttäminen; edellä esitetystä seuraa, että kyseisen määräyksen tarkoituksena on ennen kaikkea hyödyttää muita jäsenvaltioita, kilpailevia terästeollisuusyrityksiä ja viime kädessä yhteisön kuluttajia ja veronmaksajia.

147. Lopuksi on tuotava esiin käsiteltävänä olevan asian ehkä vakavin seikka, eli että komission toteuttama yhteisön oikeuden rikkominen on ollut ilmeinen. Rikkominen on ollut ilmeinen, koska kenen tahansa on helppo todentaa määräajan noudattaminen. Toimenpiteitä toteutetaan joko ennen määräajan päättymistä tai sen jälkeen. Välissä olevaa aikaa, "puolueetonta" tilannetta ei ole. (Näitä perusteluja voidaan soveltaa myös sellaiseen tapaukseen, jossa yhteisön tuomioistuin ottaa viran puolesta tutkittavaksi sen ratkaistavaksi saatettuihin toimiin sovellettavat määräajat.) [65] Toiseksi asioissa Saksa vastaan komissio ja Falck vastaan komissio annettujen tuomioiden jälkeen oli ilmeistä, ettei komissio voinut enää perustellusti väittää, että myöhemmin terästukisäännöstöissä ilmoittamiselle asetetut määräajat olisivat pelkästään ohjeellisia. Jos yhteisön toimielin itsepintaisesti hyväksyy asianmukaisen määräajan jälkeen ilmoitetun tuen, vaikka yhteisöjen tuomioistuin on antanut kaksi päinvastaista tuomiota, ei yhteisön oikeusjärjestykseen kuuluvan oikeussäännön noudattamisella ole perustetta.

148. Edellä esitetystä seuraa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen olisi pitänyt ottaa kysymys viran puolesta tutkittavaksi oikeusjärjestyksen perusteisiin kuuluvana seikkana. Siitä seuraa myös, että yhteisöjen tuomioistuimen on tarkasteltava tätä kysymystä muutoksenhakuvaiheessa, vaikka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole niin tehnyt. Pelkästään lainsäädäntöä koskevan muutoksenhakumenettelyn päätehtäviin kuuluu nimen-

62 — Ks. edellä ratkaisuehdotuksen 88 ja 93 kohta.

63 — Ks. perustamissopimuksen 3 g ja 4 c artikla.

64 — Ks. edellä ratkaisuehdotuksen 89 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

65 — Ks. mm. asia 152/85 Misset v. neuvosto, tuomio 15.1.1987 (Kok. 1987, s. 223, 11 kohta); ks. myös yhdistetyt asiat T-121/96 ja T-151/96, Mutual Aid Administration Service v. komissio, tuomio 18.9.1997 (Kok. 1997, s. II-1355, 38 kohta).

omaan sen varmistaminen, että laillisuusperiaatetta noudatetaan. Jos yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että ensimmäisen oikeusasteen oikeudenkäynnin asianosaiset ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jättivät käsittelemättä oikeusjärjestyksen perusteisiin kuuluvan ratkaisevan seikan, näiden samojen asianosaisten tahto ei voi ratkaista, onko kysymys otettava esiin muutoksenhakuvaiheessa. Kun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oli "epäasianmukaista jättää toimen lainmukaisuus epäselväksi", yhteisöjen tuomioistuimella on yhteisön oikeusjärjestyksen ylimpänä lainvalvojana sitäkin epäasianmukaisempaa olla ottamatta kysymystä tutkittavaksi.

149. Vaikka rajoitettaisiinkin yhteisöjen tuomioistuimen viran puolesta tutkittavaksi otettavia seikkoja, määräaika kuuluu mielestäni seikkoihin, jotka voidaan ja pitää ottaa tutkittavaksi.

150. Ensiksi ongelma rajoittuu koskemaan yksinomaan yhtä oikeudellista seikkaa. Kaikki asian kannalta merkitykselliset tosiseikat, jotka liittyvät tuen ilmoittamiseen, on vahvistettu ja yhteisöjen tuomioistuimen tiedossa. Toiseksi uuden seikan esiin ottaminen ei johda asianosaisten vaatimukset ylittävän ratkaisun antamiseen [66] tai oikeudenkäynnin kohteen lainvastaiseen muuttamiseen. [67] Määräajan ehdottomuudella voidaan viime kädessä perustella komission päätöksen kumoaminen, ja siten vaatimus hyväksyä. Tietyn seikan käsiteltäväksi ottaminen on näin ollen erotettava sellaisen uuden vaatimuksen käsiteltäväksi ottamisesta, joka muuttaa oikeudenkäynnin rajoja sellaisina kuin ne on määritetty vaatimuksissa. Kieltoa, joka koskee asianosaisten oikeutta tuoda esiin uusia perusteita muutoksenhakuvaiheessa ja joka vahvistettiin asiassa komissio vastaan Brazzelli Lualdi ym. annetussa yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa, [68] ei voida soveltaa oikeusjärjestyksen perusteisiin kuuluviin kysymyksiin, jotka yhteisöjen tuomioistuimen on tutkittava viran puolesta.

Asian ratkaisuun vaikuttavat seuraukset

151. Tähän mennessä esittämäni perustelut ovat lyhyesti seuraavat:

152. Viidennen säännöstön 6 artiklan 1 kohdassa ilmoittamiselle asetettu määräaika 30.6.1994 on preklusiivinen. Koska valituksen kohteena oleva päätös perustuu osittain olettamukseen, että määräaika on pelkästään hallinnollinen, päätös rikkoo viidennen säännöstön 6 artiklan 1 kohtaa. Määräajan preklusiivinen luonne kuuluu oikeusjärjestyksen perusteisiin. Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuimen on otettava se viran puolesta tutkittavaksi, vaikka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tai asianosaiset eivät ole tuoneet asiaa esiin.

153. Ensimmäinen seuraus on, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio on kumottava, koska se ei ottanut viran puolesta tutkittavaksi ilmoittamiselle asetetun määräajan ehdotonta luonnetta.

66 — Ks. yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 113 artiklan 1 kohdan toinen luetelmakohta ja 116 artiklan 1 kohdan toinen luetelmakohta.

67 — Ks. yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 113 artiklan 2 kohta ja 116 artiklan 2 kohta.

68 — Ks. edellä alaviitteessä 51 mainittu asia C-136/92 P, tuomion 57—59 kohta.

154. Toinen seuraus on, että yhteisöjen tuomioistuin voi antaa lopullisen ratkaisun, koska kaikki tosiseikat ja oikeudelliset seikat on vahvistettu. Kanteen kohteena oleva päätös on kumottava, koska se perustuu viidennen säännöstön 6 artiklan 1 kohdan pakottavan luonteen kanssa ristiriitaisiin perusteisiin. Perustamissopimuksen 34 artiklan mukaan asia on palautettava komissiolle, jonka on toteutettava tarvittavat toimenpiteet tuomion täytäntöön panemiseksi.

155. Oikeudenkäyntikuluista on todettava, että molemmat asianosaiset ovat vastustaneet ehdottamaani ratkaisua. Tilanne on näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan mukaan poikkeuksellinen. Mielestäni molempien asianosaisten olisi vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Toissijaisesti: komission ajallinen toimivalta hyväksyä tuki

156. Tarkastelen kuitenkin toissijaisesti valittajan esittämiä valitusperusteita. [69]

69 — Ks. edellä ratkaisuehdotuksen 45 kohta.

157. Valittaja katsoo ensimmäisessä valitusperusteessaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen päättäessään, ettei komissio voinut enää 31.12.1994 jälkeen päättää yleisissä säännöissä määrättyjen ja entiseen Saksan demokraattiseen tasavaltaan sijoittautuneille terästeollisuusyrityksille tarkoitettujen alueellisten investointitukien soveltuvuudesta yhteismarkkinoille.

158. Katson tässä yhteydessä aiheelliseksi palauttaa mieliin olennaiset tosiseikat. Saksan hallitus ilmoitti tuesta 25.11.1994. Saksan liittotasavalta maksoi investointituen valittajan pankkitilille 23.12.1994. Komissio päätti 15.2.1995 aloittaa viidennen säännöstön 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun muodollisen menettelyn. Erityiset verohelpotukset myönnettiin kahdella Saksan verohallinnon päätöksellä 26.10.1995 ja 9.1.1996.

159. Komissio katsoi kanteen kohteena olevassa 29.5.1996 tehdyssä päätöksessään, että investointituki ja erityinen verohelpotus olivat yhteismarkkinoille soveltumatonta valtiontukea, joka on kielletty perustamissopimuksessa ja säännöstössä, ja määräsi ne palautettavaksi.

160. Komissio täsmensi aluksi, että asiaan voitiin tuotteiden luonne ja kyseisen yrityksen tilanne huomioon ottaen periaatteessa soveltaa perustamissopimuksen 4

c artiklaa ja viidennen säännöstön 5 artiklaa. Tämän jälkeen komissio totesi seuraavaa:

"[Viidennen säännöstön] 5 artiklassa määrätään kuitenkin yksiselitteisesti, että komissio voi todeta alueellisten investointitukien soveltuvan yhteismarkkinoille ainoastaan 31 päivään joulukuuta 1994 saakka, ja näin ollen sillä ei 31 päivän joulukuuta 1994 jälkeen ole enää kyseistä toimivaltaa.

[Viidennen säännöstön] mukaan 1 päivästä tammikuuta 1995 alkaen ei ole enää mahdollista todeta Saksan teräsyrityksille myönnettävää alueellista investointitukea yhteismarkkinoille soveltuvaksi, koska kyseisten sääntöjen 1 artiklan 1 kohdassa ja 5 artiklassa ei määrätä soveltuvuudesta yhteismarkkinoille 31 päivän joulukuuta 1994 jälkeen, riippumatta siitä, olisiko tuki voitu hyväksyä vai ei, jos siitä olisi ilmoitettu ajoissa.

— —

Koska komissio saattoi [viidennen säännöstön] 5 artiklan nojalla todeta alueellisen investointituen soveltuvan yhteismarkkinoille ainoastaan 31 päivään joulukuuta 1994 saakka eikä se voinut ottaa ilmoitettuun valtion tukeen kantaa ennen kyseistä ajankohtaa, kyseinen ilmoitettu tuki ei terästukisääntöjen 1 artiklan 1 kohdan mukaan sovellu yhteismarkkinoille ja se on kielletty EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklan c kohdan nojalla.

Jo maksetut tuet on maksettava takaisin, koska ne eivät sovellu yhteismarkkinoille ja ovat kiellettyjä EHTY:n perustamissopimuksen nojalla — — ."

161. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin vahvisti edellä esitetyn analyysin ja totesi valituksenalaisen tuomion 41 kohdan lopussa, että viidennen säännöstön 5 artiklassa vahvistettiin komissiolle viimeinen mahdollinen päivä päättää tällaisten tukien soveltuvuudesta yhteismarkkinoille.

162. Edellä mainitun keskeisen toteamuksen täsmällistä ulottuvuutta ei ole helppo tulkita. Valituksenalaisen tuomion 46 kohdasta näyttää johtuvan, että kyseinen toteamus koskee nimenomaisesti komission toimivaltaa tutkia tuen *aineellista* soveltuvuutta yhteismarkkinoille. Tästä seuraa, että tukea ei voida mitenkään hyväksyä 31.12.1994 jälkeen, koska tuen aineellisen yhteismarkkinoille soveltuvuuden tarkastelu on ehdottomana edellytyksenä sen hyväksymiselle. Viime kädessä katson, että komission päätös ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio voidaan tiivistää yhteen perusajatukseen: 5 artiklan sanamuoto tarkoittaa, että tuki on hyväksyttävä 31.12.1994 mennessä ja ettei komissiolla tuon päivämäärän jälkeen ole enää toimivaltaa todeta uusiin viiteen osavaltioon sijoittautuneille

teräsyrityksille tarkoitettuja tukia teräksen yhteismarkkinoille soveltuviksi.

163. Näin ollen on ratkaistava, onko 5 artiklan tulkittava vahvistavan viimeisen mahdollisen päivän hyväksymiselle.

Sanamuoto

164. Viidennen säännöstön 5 artiklan mukaan kyseistä tukea "voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvana 31.12.1994 saakka — — ". Säännöstössä ei ole käytetty sanamuotoa "todeta soveltuvaksi", joka olisi voitu tulkita tuen hyväksymiselle asetetuksi määräajaksi.[70] Säännöstössä ei myöskään käytetä sanamuotoa: "Komissio voi todeta tuen soveltuvaksi 31.12.1994 saakka", jota olisi sovellettu selkeästi asian käsittelyyn eikä niinkään aineellisiin seikkoihin. Edellä esitettyä voidaan verrata EY:n perustamissopimuksen 92 artiklaan (josta on muutettuna tullut EY 87 artikla) ja 93 artiklaan (josta on muutettuna tullut EY 88 artikla), jotka ovat olleet säännöstön määräysten mallina. Perustamissopimuksen 92 artiklassa annetaan tukeen sovellettavat aineelliset edellytykset ja sen 3 kohdassa määrätään seuraavaa: "Yhteismarkkinoille soveltuvana *voidaan pitää* — — " (kursivointi tässä). Perustamissopimuksen 93 artiklan, joka koskee menettelyä, 3 kohdassa määrätään seuraavaa: "Jos komissio katsoo, että tällainen suunnitelma ei — — sovellu yhteismarkkinoille — — ". Viidennen säännöstön 5 artiklassa käytetyllä ilmaisulla "[investointi]tukea voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvana" esitetään samalla tavalla pikemminkin viimeinen mahdollinen aika tuen soveltuvuudelle eikä niinkään prosessuaalisia vaatimuksia. Itse asiassa kyseisessä määräyksessä toistetaan 1 artiklan 1 kohdan sanamuoto: "Tukea voidaan pitää yhteisön tukena ja sen vuoksi yhteismarkkinoiden toimintaan soveltuvana — — ". Näin ollen 5 artiklassa tuen hyväksymistä pyytävä jäsenvaltio velvoitetaan täyttämään 31.12.1994 mennessä kaikki tuen yhteismarkkinoille soveltuvuuteen liittyvät prosessuaaliset ja aineelliset vaatimukset, jotta tuki hyväksyttäisiin. Siinä ei aseteta komissiolle tuen hyväksymistä koskevaa määräaikaa. Artiklan saksankielinen sanamuoto on vieläkin selkeämpi tältä osin.[71]

Säännöstön säätämishistoria

165. Säätämishistoria vahvistaa käsitystä, ettei 5 artiklassa vahvisteta hyväksymiselle viimeistä mahdollista päivämäärää.

166. Toisen säännöstön 2 artiklassa määrättiin vastaavanlaisessa tilanteessa, että "Tuet voitiin katsoa yhteismarkkinoille soveltuviksi — — edellyttäen että — — ne hyväksytään viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 1983." Kyseisellä sanamuodolla asetettiin hyväksymiselle selkeästi määräaika. Tämä vahvistettiin toisen säännöstön

70 — Komissio toteaa kuitenkin virheellisesti valituksenalaisen päätöksensä IV osastossa, että "komissio saattoi terästukisääntöjen 5 artiklan nojalla *todeta* alueellisen investointituen soveltuvan yhteismarkkinoille ainoastaan 31 päivään joulukuuta 1994 saakka." (kursivointi tässä).

71 — Kyseiset tuet ' — — können bis zum 31. Dezember 1994 als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gelten — — '.

muuttamisesta 19 päivänä huhtikuuta 1985 tehdyssä komission päätöksessä N:o 1018/85/EHTY,[72] jossa todettiin, että "[Toisen säännöstön] 2, 5 ja 8 artiklassa on asetettu tukien ilmoittamista, hyväksymistä ja maksamista koskevat määräajat".

167. Yhteisön lainsäätäjä korvasi kuitenkin seuraavissa säännöstöissä toisen säännöstön sanamuodon seuraavasti: "Voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvina — — saakka". Tyypilliset esimerkit saadaan viidennen säännöstön 5 artiklasta ja kuudennen säännöstön 6 artiklasta. Jos yhteisön lainsäätäjä olisi aikonut vahvistaa viidennen säännöstön 5 artiklassa määräajan tuen hyväksymiselle, se olisi todennäköisesti säilyttänyt toisessa säännöstössä käytetyn yksiselitteisen sanamuodon.

Säännöstön systematiikkaan perustuva tulkinta

168. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tukeutui valituksenalaisen tuomion ratkaisevassa 41 kohdassa yksinomaan säännöstön systemaattiseen tulkintaan ja erityisesti 5 artiklan 1 kohdan ja 6 artiklan väliseen suhteeseen. Lainattuaan laajalti kyseisiä artikloja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi seuraavaa:

" — — säännöstössä tarkoitetut tuet on voitu toteuttaa ainoastaan komission etukäteen antaman suostumuksen jälkeen. Kuten 1 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan viittauksesta säännöstön 5 artiklaan ilmenee, alueellisten investointitukien viimeiseksi maksupäiväksi vahvistettu päivämäärä 31.12.1994 on näin ollen välttämättä 5 artiklassa vahvistettu viimeinen mahdollinen päivä, jolloin komissio on voinut päättää tällaisten tukien soveltuvuudesta yhteismarkkinoille."

169. Edellä esitetyt perustelut eivät mielestäni ole vakuuttavia.

170. Ensiksi on epäselvää, miksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tukeutuu 1 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa säännöstön 5 artiklaan tehtyyn viittaukseen. Kyseisessä artiklassa määrätään, että "5 artiklan mukaisesti myönnetyn tuen viimeisen maksupäivän on oltava 31 päivä joulukuuta 1994 — — ". Mielestäni 1 artiklan 3 kohdassa 5 artiklaan tehdyn viittauksen yksinomaisena tarkoituksena on määrittää kyseiseen maksuun sovellettavan erityisen määräajan soveltamisala. En näe syytä, miksi viittauksella 5 artiklaan säännöstön muun artiklan soveltamisen yhteydessä olisi vaikutuksia itse 5 artiklan tulkintaan.

72 — EYVL L 110, s. 5.

171. Kahdessa muussa seikassa, jotka sisältyvät edellä lainatun katkelman perusteluihin, näyttää olevan kyse virheellisestä logiikasta.

172. Säännöstön 1 artiklan 3 kohdassa todetaan, että tukea voidaan myöntää vain 6 artiklassa tarkoitettujen menettelyjen mukaisesti. Sen 6 artiklan 1 kohdassa määrätään, että komissiolle on ilmoitettava kaikista tuen myöntämistä koskevista suunnitelmista, ja 6 artiklan 4 kohdan viimeisessä virkkeessä määrätään, että jäsenvaltio saa toteuttaa suunnitellut toimenpiteet vain komission suostumuksella ja noudattamalla sen vahvistamia edellytyksiä. Edellä mainitut kolme määräystä tiivistyvät ensimmäiseen kieltoon — yhdyn tältä osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kantaan — jonka mukaan jäsenvaltio voi periaatteessa toteuttaa tuen ainoastaan saatuaan komission etukäteen antaman suostumuksen.

173. Säännöstön 1 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa määrätyn toisen kiellon mukaan 5 artiklan mukaisesti myönnettyä tukea ei saa periaatteessa maksaa 31.12.1994 jälkeen (poikkeuksena ovat erityiset verohelpotukset).

174. Jos olen asian oikein ymmärtänyt, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kahdesta edellä mainitusta kiellosta valituksenalaisen tuomion 41 kohdassa tekemä yhdistetty tulkinta voitaisiin muotoilla uudelleen seuraavasti: jos hyväksyminen on saatava ennen maksamista ja jos maksu on suoritettava 31.12.1994 mennessä, hyväksymistä ei voida tehdä 31.12.1994 jälkeen.

175. Edellä mainitut houkuttelevat päätelmien perusteet ovat kuitenkin virheelliset.

176. Säännöstössä noudatetun systematiikan mukaan komissiolla ei ole velvoitetta hyväksyä tukea ennen määrättyä maksupäivää, vaan jäsenvaltiolla on velvollisuus odottaa komission hyväksymistä ennen tuen toteuttamista.

177. Edellä esitetystä seuraa, että säännöstössä noudatetusta systematiikasta voi aiheutua ikäviä seurauksia sellaisessakin tilanteessa, jossa jäsenvaltio on täyttänyt kaikki määrätyt vaatimukset.

178. Olettakaamme esimerkiksi, että tukisuunnitelmasta on ilmoitettu asianmukaisesti etukäteen ja että suunnitelma on säännöstössä asetettujen edellytysten mukainen. Jos komissio ei tällaisessa tapauksessa hyväksy tukea 31.12.1994 mennessä, kyseistä tukea ei voida myöntää rikkomatta vähintään yhtä säännöstössä asetettua kieltoa. Jäsenvaltio joko rikkoo, kuten käsiteltävänä olevassa tapauksessa on käynyt, ensimmäistä kieltoa toteuttamalla tuen ennen sen hyväksymistä tai se

odottaa hyväksymistä ja on sen vuoksi vaarassa rikkoa toista kieltoa maksamalla tuen 1 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa asetetun määräajan jälkeen.

179. Ratkaisevaa on, hyväksyykö komissio tuen ennen maksamiselle asetettua määräaikaa vai sen jälkeen, ja tämä perustuu täysin komission hallinnolliseen kykyyn ja/tai haluun ratkaista asia 31.12.1994 mennessä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että komission toimettomuus voi pakottaa jäsenvaltion rikkomaan säännöstöä, vaikka se olisi täyttänyt kaikki säännöstössä asetetut vaatimukset.

180. Edellä kuvatussa tilanteessa asia on aivan selkeä: komission on hyväksyttävä tuki, koska ainoa sääntöjenvastaisuus on komission oma viivästyminen asioiden hoidossa. Tällainen seuraus aiheuttaa puolestaan, että komissiolla on useissa tapauksissa velvollisuus tehdä hyväksymistä koskevia päätöksiä 31.12.1994 jälkeen. Esitin edellä, miten vaikeaa komissiolle voi olla päättää ilmoitetuista tukisuunnitelmista kuuden kuukauden kuluessa.[73] Edellä mainitut vaikeudet voivat olla syy siihen, ettei uusissa terästukisäännöstöissä enää aseteta hyväksymiselle määräaikoja.

181. Edellä esitetystä seuraa myös, että 5 artiklan tulkitsemisella hyväksymistä koskevaksi määräajaksi voi olla kohtuuttomia seurauksia. Komissio voisi määritellä itse oman ajallisen toimivaltansa pelkästään valitsemalla, päättääkö se tuen hyväksymisestä 31.12.1994 mennessä vai sen jälkeen. Jäsenvaltion oikeus myöntää tukea voisi viime kädessä riippua hallinnon päätöksen tekoa varten käytettävissä olevista varoista tai pahimmassa tapauksessa sen hyvästä tahdosta. Jos 5 artiklaa tulkitaan komission ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ehdottamalla tavalla, vahvistetaan määräaika, jonka päättymisellä olisi vakavat seuraukset asianosaisille, joilla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa kyseisen määräajan noudattamiseen. Tämä voi olla lisäsyy siihen, miksi todellinen hyväksymistä koskeva määräaika annettiin ensimmäisen ja viimeisen kerran toisessa säännöstössä.

182. Voitaisiin väittää, että 5 artiklaa on tulkittava siten, että siinä vahvistetaan määräaika hyväksymiselle ainakin sellaisissa tapauksissa, joissa tuesta on ilmoitettu 30.6.1994 jälkeen eli ilmoittamiselle asetetun määräajan jälkeen.

183. Säännöstössä ei kuitenkaan ole yhtään seikkaa, jonka mukaan 5 artiklaa voitaisiin tulkita kahdella eri tavalla sen mukaan, onko tuesta ilmoitettu tiettyyn ajankohtaan mennessä vai sen jälkeen. Perusteita on vielä vähemmän sille, että 5 artiklassa katsottaisiin asetettavan määräaika silloin, kun aikataulua on kiristetty tuen ilmoittamisessa tapahtuneen viiveen vuoksi. Komission esittämä edellytys hyväksymistä koskevasta määräajasta ei mielestäni todellisuudessa lainkaan sovellu

73 — Ks. edellä ratkaisuehdotuksen 89 kohta.

ratkaisuksi täysin toisenlaiseen ongelmaan, joka koskee myöhässä tehtyä ilmoittamista.

Teleologisia perusteita

184. Viidennen säännöstön johdanto-osan mukaan alueelliset investointituet ovat luonteeltaan poikkeuksellisia ja "olisi perusteetonta ylläpitää [niitä] kauemmin kuin terästeollisuuden ajanmukaistamiseen tarvittava kausi, joka on arvioitu kolmeksi vuodeksi." [74] Säännöstön investointitukia koskeva tavoite on, että tuen kohteena olevat *investoinnit* terästeollisuusyritysten ajanmukaistamiseen tehdään vuoden 1994 loppuun mennessä. Edellä esitetty on vahvistettu erityisiin verohelpotuksiin (*Investitionszulage*) sovellettavissa säännöissä. Kyseisiä verohelpotuksia myönnetään Saksan verolain nojalla sen jälkeen, kun investointi on tehty. Tällaista tukea voidaan maksaa 31.12.1995 saakka (säännöstön 1 artiklan 3 kohta).

185. Edellä esitetyn tavoitteen saavuttamiseksi jäsenvaltioiden on noudatettava niille sääntöjen mukaan kuuluvia velvoitteita. Niiden on ilmoitettava tuesta riittävän ajoissa etukäteen eivätkä ne periaatteessa saa myöntää tukea 31.12.1994 jälkeen.

186. Kyseisen tavoitteen saavuttamisen kannalta ei kuitenkaan ole merkitystä sillä, hyväksyykö komissio esimerkiksi hallinnollisten vaikeuksien vuoksi tuen vasta 1.1.1995 eikä 31.12.1994. Tuesta kilpailulle aiheutuvien vaikutusten osalta tärkeää on ainoastaan ajankohta, jona investoinnit tehdään eikä päivämäärä, jona komissio ilmaisee kantansa tuen soveltuvuudesta yhteismarkkinoille.

187. Näin ollen päädyn toteamaan, että jollei yhteisöjen tuomioistuin yhdy edellä esittämääni ratkaisuehdotukseen, sen olisi hyväksyttävä valittajan ensimmäinen kanneperuste ja kumottava ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio ja kanteen kohteena oleva päätös. Tällöin komission olisi perustamissopimuksen 34 artiklan nojalla toteutettava tarvittavat toimenpiteet, ja se olisi määrättävä vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

188. Koska olen päätynyt siihen, että valittajan ensimmäinen valitusperuste on perusteltu, ei ole syytä tarkastella muita kanneperusteita, jotka on esitetty ainoastaan toissijaisesti.

74 — Ks. edellä alaviitteessä 2 mainitun viidennen säännöstön johdanto-osan 11. perustelukappale.

Ratkaisuehdotus

189. Katson edellä ensisijaisesti, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi perustettava päätöksensä siihen, ettei komissio ole noudattanut viidennen säännöstön 6 artiklan 1 kohdassa ilmoittamiselle asetettua preklusiivista määräaikaa. Näistä ensisijaisista perusteluista johtuva asian ratkaisu näyttää eroavan toissijaisesti esitetyistä perusteluista seuraavasta ratkaisusta ainoastaan oikeudenkäyntikuluja koskevan päätöksen osalta. Totesin kuitenkin jo edellä, että käytetyistä perusteluista riippuu, mitä toimenpiteitä komission on perustamissopimuksen 34 artiklan nojalla toteutettava, ja näin ollen myös asian ratkaisu perustuu viime kädessä asian käsittelyssä käytettyihin perusteluihin.

190. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— kumoaa asiassa T-129/96, Preussag Stahl vastaan komissio, 31 päivänä maaliskuuta 1998 annetun tuomion;

— kumoaa valtion tuesta Walzberg Ilsenburg GmbH:lle 29 päivänä maaliskuuta 1996 tehdyn komission päätöksen 96/544/EHTY;

— velvoittaa kantajan ja komission vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan; ja

— velvoittaa Saksan hallituksen vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.