Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

13 päivänä maaliskuuta 2025 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Valtiontuet – Tuen käsite – Kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään tukitoimenpiteen myöntämisestä teräsvalimoalalla toimiville yrityksille siinä tapauksessa, että niiden tuotantolaitokset suljetaan kokonaan tai osittain – Rahoitusosuus – Etu

Yhdistetyissä asioissa C-746/23 ja C-747/23,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista kahdesta ennakkoratkaisupyynnöstä, jotka Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 29.11.2023 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 5.12.2023, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Cividale SpA ja

Flag Srl (C-746/23) sekä

Duferco Italia Holding SpA ja

Duferco Sertubi SpA (C-747/23)

vastaan

Ministero dello Sviluppo economico,

Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico,

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica del Ministero dello Sviluppo economico ja

Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico-Divisione X,

joissa asioiden käsittelyyn osallistuu

Fonderia di Torbole SpA,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Lycourgos sekä tuomarit S. Rodin (esittelevä tuomari), N. Piçarra, O. Spineanu-Matei ja N. Fenger,

julkisasiamies: A. Rantos,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Cividale SpA ja Flag Srl, edustajinaan S. Grassani ja S. Mendolia, avvocati,

– Duferco Italia Holding SpA ja Duferco Sertubi SpA, edustajinaan S. Grassani ja S. Mendolia, avvocati,

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan S. Fiorentino, avvocato dello Stato,

– Euroopan komissio, asiamiehinään D. Recchia ja B. Stromsky,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan tulkintaa sekä [EY 89] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL 1999, L 83, s. 1) tulkintaa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty kahdessa asiassa, joissa vastakkain ovat yhtäältä Cividale SpA ja Flag Srl asiassa C-746/23 sekä Duferco Italia Holding SpA ja Duferco Sertubi SpA asiassa C-747/23 ja toisaalta Ministero dello Sviluppo economico (talouskehitysministeriö, Italia; jäljempänä MISE), Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico (MISE:n yrityksille suunnatuista kannustintoimenpiteistä vastaava pääosasto, Italia), Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica del Ministero dello Sviluppo economico (MISE:n kehittämisen ja taloudellisen yhteenkuuluvuuden osasto, Italia) ja Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo economico – Divisione X (MISE:n yrityksille suunnatuista kannustintoimenpiteistä vastaava pääosasto – osasto X, Italia) ja jotka koskevat niiden päätösten laillisuutta, joilla MISE hyväksyi Flagin ja Duferco Sertubin hyväksi sellaisten rahoitusosuuksien maksamisen, jotka liittyivät niiden osallistumiseen valimoalan rationalisointiohjelmaan ja joiden määrä oli pienempi kuin aiemmin alustavasti vahvistettu määrä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Asetus N:o 659/1999 on korvattu [SEUT] 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 13.7.2015 annetulla neuvoston asetuksella (EU) 2015/1589 (EUVL 2015, L 248, s. 9). Pääasioiden taustalla olevien tosiseikkojen tapahtuma-ajan perusteella pääasioihin sovelletaan kuitenkin edelleen asetuksen N:o 659/1999 säännöksiä.

4 Asetuksen N:o 659/1999 2 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Jollei [EY 89] artiklan tai [perussopimuksen] muiden asiaa koskevien määräysten nojalla annetuissa asetuksissa toisin säädetä, asianomaisen jäsenvaltion on riittävän ajoissa ilmoitettava komissiolle kaikista suunnitelmistaan myöntää uutta tukea. Komissio ilmoittaa viipymättä asianomaiselle jäsenvaltiolle ilmoituksen vastaanottamisesta.

2. Asianomaisen jäsenvaltion on toimitettava ilmoituksessaan kaikki tarvittavat tiedot, jotta komissio pystyy tekemään 4 ja 7 artiklan mukaisen päätöksen, jäljempänä ’täydellinen ilmoitus’.”

5 Kyseisen asetuksen 3 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”Tukea, josta on 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti ilmoitettava, ei saa ottaa käyttöön ennen kuin komissio on tehnyt, tai sen katsotaan tehneen, päätöksen tällaisen tuen hyväksymisestä.”

6 Kyseisen asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Asianomainen jäsenvaltio voi peruuttaa 2 artiklassa tarkoitetun ilmoituksen hyvissä ajoin ennen kuin komissio on tehnyt 4 tai 7 artiklan mukaisen päätöksen.”

Italian oikeus

Laki nro 273/2002

7 Toimenpiteistä yksityisten aloitteiden ja kilpailun edistämiseksi 12.12.2002 annetun lain nro 273 (legge n. 273 – Misure per favorire l’iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza; GURI nro 293, 14.12.2002, Supplemento ordinario nro 230), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasioissa (jäljempänä laki nro 273/2002), 12 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Valurauta- ja teräsvalimoalan rationalisointiohjelman toteuttamiseksi hyväksytään 11 900 000 euron määrärahat vuodeksi 2002 ja 13 500 000 euron määrärahat vuosiksi 2003 ja 2004.

2. Edellä 1 momentissa tarkoitetulla ohjelmalla pyritään Euroopan yhteisön valtiontukisääntöjen mukaisesti seuraaviin tavoitteisiin:

a) edistämään korkeampaa osaamisen tasoa tuotannossa muun muassa tervehdyttämällä tuotantokapasiteettia ja kehittämällä olosuhteita edullisiksi sille, että osaaminen keskittyy kilpailukyvyltään kaikkein parhaisiin yrityksiin

_ _”

Ministeriön asetus nro 73/2004

8 Valurauta- ja teräsvalimoalan kansallisen rationalisointiohjelman tukemisesta annetun lain nro 273/2002 12 §:n täytäntöönpanosta 13.1.2004 annetun asetuksen nro 73 (decreto del 13 gennaio 2004, n. 73 – Regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 12 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, concernente il sostegno del programma nazionale di razionalizzazione del comparto delle fonderie di ghisa e di acciaio; GURI nro 69, 23.3.2004), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasioissa (jäljempänä ministeriön asetus nro 73/2004), 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Koska tuotantokapasiteetin määrä tuotantojärjestelmässä on liian suuri, [valurauta- ja teräsvalimo]alan tervehdyttämiseksi otetaan käyttöön kannustinohjelmia tuotantoon käytettävien laitosten ja koneiden hävittämiseksi siten, että tuotantolaitos tämän seurauksena suljetaan. – –

2. Rahoitusosuuden määrä perustuu 7.3.2002 annetussa komission tiedonannossa K(2002) 315 mainituista kahdesta arvosta, joita ovat katetuotto ja romutettavien laitosten jäännösarvo, korkeampaan, ja se on

a) 100 prosenttia näistä kahdesta arvosta korkeammasta arvosta siinä tapauksessa, että tuotantokapasiteetti vähenee yritysten sulautumisen seurauksena tai sellaisten valimoyritysten välisten sopimusten seurauksena, joihin sisältyy muun muassa asianmukainen ratkaisu työllisyysongelmiin. Valimon, joka ostaa lakkautettavan tuotannon, on erityisesti osoitettava, että sen myyntituotto (return on sales, ROS) on kolmessa viimeksi vahvistetussa tilinpäätöksessä ollut keskimäärin positiivinen. Tästä on oltava näyttönä tilintarkastusyhteisön lausunto. Lisäksi kyseisen valimon on esitettävä toimialan teknisen asiantuntijan lausunto siitä, että se kykenee omilla tuotantolaitoksillaan jatkamaan toimintansa lopettavan valimon tuotantoa

b) 60 prosenttia näistä kahdesta arvosta korkeammasta arvosta siinä tapauksessa, että kyse on ainoastaan tuotantokapasiteetin vähentämisestä.

3. Edellä mainitut arvot määritetään seuraavasti:

– –

b) romutettavien laitosten kirjanpidollinen jäännösarvo 31.12.2002 tehtyjen poistojen jälkeen.

– –

5. Rahoitusosuutta hakevan yrityksen tulee lisäksi

a) teettää tilintarkastusyhteisöllä tilinpäätösten luokittelun muutos liitteessä D olevan mallin mukaisesti

b) esittää laitosten hävittämistä koskevissa suunnitelmissa tarkoituksenmukainen ratkaisu hävittämisestä seuraaviin työllisyysongelmiin

c) huolehtia siitä, että kannustintoimien kohteena olevat laitokset hävitetään vuoden kuluessa siitä, kun tämä asetus on julkaistu Italian tasavallan virallisessa lehdessä

d) täysimääräisen rahoitusosuuden saamiseksi esittää sopimus, jonka se on tehnyt sellaisen yrityksen kanssa, joka kykenee jatkamaan lakkautettavaa toimintaa, ja josta käyvät ilmi tämän pykälän 2 momentin a kohdassa säädetyt vaatimukset.

6. Tuotantolaitosten hävittäminen merkitsee liitteessä C mainittujen laitosten osien leikkausta. Kyseisistä toimenpiteistä aiheutuvat kulut vähennetään romun luovutuksesta saaduista tuotoista.

– –

8. Tuotto, jonka rahoitusosuutta hakeneet yritykset ovat saaneet hävittämisestä syntyneen romun myynnistä, sen jälkeen, kun on vähennetty kyseisten laitosten polttoleikkauksesta ja purkamisesta aiheutuvat kustannukset, maksetaan valtion talousarvioon joka tapauksessa sen jälkeen, kun näiden laitosten hävittämisestä maksettava rahoitusosuus on saatu kokonaisuudessaan. – –”

9 Kyseisen ministeriön asetuksen 9 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Rahoitusosuutta saava yritys ei saa palauttaa käytöstä poistettua tuotantokapasiteettia rahoitusosuuden maksamista seuraavien viiden vuoden aikana.

2. Jos edellä 1 momentissa säädettyä ei noudateta, yritys menettää oikeutensa rahoitusosuuksiin vastaavassa määrin kuin tuotantokapasiteettia on palautettu käyttöön; tällöin vastaava rahoitusosuus on palautettava lain mukaisine korkoineen ja uudelleen arvostettuna.

3. Ellei tämän ministeriön asetuksen 2 §:n 2 momentin a kohdassa tarkoitettua yritysten välistä sopimusta noudateta, yritys menettää oikeutensa korkeampaan rahoitusosuuteen.

4. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti edellä olevien momenttien säännöksiä sovelletaan kyseisiä rahoitusosuuksia saavien yhtiöiden emoyhtiöihin, tytäryhtiöihin ja niihin muulla tavoin yhteydessä oleviin yhtiöihin.

– –”

6.2.2006 annettu ministeriön asetus

10 Lain nro 273/2002 12 §:ssä säädetyn, valurauta- ja teräsvalimoalalle myönnettävistä etuuksista 13.1.2004 annetun ministeriön täytäntöönpanoasetuksen nro 73 soveltamisperusteiden määrittelemisestä 6.2.2006 annetun asetuksen (decreto – Definizione dei criteri applicativi del regolamento attuativo 13 gennaio 2004, n. 73, per l’attribuzione dei benefici previsti in favore del comparto delle fonderie di ghisa e di acciaio, previsto dall’articolo 12 della legge 12 dicembre 2002, n. 273; GURI nro 36, 13.2.2006), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä 6.2.2006 annettu ministeriön asetus), 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Edellä 1 §:ssä tarkoitettu korvaus maksetaan, kun yritys on poistettu kaupparekisteristä siviilikoodeksin (codice civile) 2495 §:n mukaisesti, tai – jos kyse on useammasta liiketoimintaosasta koostuvasta yrityksestä – kun sen valimotoiminnot on luovutettu toiselle, vasta perustetulle yritykselle, joka saattaa laitoksen hävittämisen edellyttämät toimenpiteet ja velvoitteet päätökseen ja lopettaa sitten toimintansa. Korvausta ei kuitenkaan voida maksaa, ellei laitoksia ole hävitetty vuoden kuluessa siitä, kun asetus on julkaistu Italian tasavallan virallisessa lehdessä.”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

Asia C-746/23

11 Flag, joka on Cividale-yhtiön kokonaan omistama, valurauta- ja teräsvalimoalalla toimiva yhtiö, omisti Marconissa (Italia) valimon, jossa on kaksi erillistä tuotantoyksikköä.

12 Tehtyään Cividalen kanssa sopimuksen, johon sisältyi ratkaisu työllisyysongelmiin, Flag esitti 18.6.2004 MISE:lle hakemuksen, jossa se pyysi Italian viranomaisten myöntämää rahoitusosuutta yhden tuotantoyksikkönsä hävittämiseksi lain nro 273/2000 12 §:n 2 momentin a kohdan ja ministeriön asetuksen nro 73/2004 2 §:n 2 momentin a kohdan nojalla.

13 MISE vahvisti 14.9.2006 päivätyssä muistiossaan romutettavan laitoksen arvon määrittämiseksi tehdyn selvityksen jälkeen Flagille maksettavan rahoitusosuuden määräksi alustavasti noin 1 645 000 euroa. Kyseisen rahoitusosuuden maksamisen edellytyksenä oli yhtäältä se, että erityinen ministerityöryhmä varmistaa, että laitos on hävitetty, ja toisaalta se, että lakkautettava liiketoimintaosa on luovutettu toiselle yhtiölle, joka on perustettu yksinomaan kyseisen laitoksen hävittämisen toteuttamiseksi.

14 Flag luovutti tämän liiketoimintaosan 28.12.2006 päivätyllä asiakirjalla Flag Fonderia Acciaio Marcon Srl:lle, joka perustettiin kyseisen laitoksen hävittämiseksi, hävittämisen seurauksena syntyvän romun myymiseksi ja tästä myynnistä saadun tuoton tulouttamiseksi valtion talousarvioon. Viimeksi mainittu yhtiö asetettiin tämän jälkeen selvitystilaan ja poistettiin kaupparekisteristä.

15 MISE:n teollisuuspolitiikan ja kilpailukyvyn pääosasto (Direzione generale per la politica industriale e la competitività del Ministero dello Sviluppo economico, Italia) vahvisti johtajansa 17.4.2009 antamalla päätöksellä, että Flagille maksettavan rahoitusosuuden määrä oli määritettävä ministeriön asetuksen nro 73/2004 2 §:n 2 ja 3 momentissa säädettyjen perusteiden mukaisesti.

16 MISE hyväksyi kuitenkin 29.5.2013 tekemällään päätöksellä ainoastaan 200 000 euron suuruisen summan maksamisen Flagille vähämerkityksisiä valtiontukia koskevan unionin säännöstön mukaisesti.

17 Cividale ja Flag nostivat tästä päätöksestä kanteen, jossa ne vetosivat muun muassa SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan sekä asetuksen N:o 659/1999 rikkomiseen. Näiden kahden yhtiön mukaan kyseisessä asiassa kyseessä oleva rahoitusosuus ei ole valtiontukea vaan pelkkä korvaus, josta ei koidu taloudellista etua.

18 Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Veneton alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) hylkäsi kanteen sillä perusteella, että alun perin suunniteltua rahoitusosuutta ei olisi voitu myöntää ilmoittamatta siitä etukäteen komissiolle SEUT 108 artiklan mukaisesti.

19 Kyseinen tuomioistuin totesi, että MISE oli ”yrittänyt” 24.9.2003 tehdä ilmoituksen laissa nro 273/2002 ja ministeriön asetuksessa nro 73/2004 säädetystä rationalisointiohjelmasta tukisuunnitelmana komissiolle asetuksessa N:o 659/1999 säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti. Ilmoitus kuitenkin peruutettiin 21.11.2003 päivätyn komission täydennyspyynnön

johdosta. MISE katsoi komission kanssa käytyjen keskustelujen perusteella, että kyseisen ohjelman yhteensoveltuvuudesta valtiontukia koskevan unionin säännöstön kanssa olisi joka tapauksessa tehty kielteinen päätös. Tästä syystä MISE luopui ilmoitusmenettelystä.

20 Cividale ja Flag valittivat Tribunale amministrativo regionale per il Veneton ratkaisusta Consiglio di Statoon (ylin hallintotuomioistuin, Italia), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin. Ne väittävät muun muassa, että mainitussa asiassa kyseessä olevaa rahoitusosuutta ei voida pitää valtiontukena, koska siitä ei koidu mitään merkittävää etua eikä se ei ole omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai vääristämään kilpailua sisämarkkinoilla, joten se ei täytä SEUT 107 artiklassa määrättyjä edellytyksiä. Tämän väitteen tueksi ne toteavat ensinnäkin, että kyseisen rahoitusosuuden maksamisen edellytyksenä on, että kyseiset tuotantolaitokset hävitetään lopullisesti ja että niiden omistajana oleva yritys lopettaa toimintansa. Niiden mukaan kyseinen rahoitusosuus on pelkkä korvaus kyseisen yksikön tuotantokapasiteetin menetyksestä. Lisäksi kyseisen rahoitusosuuden määrä, joka määritetään ministeriön asetuksessa nro 73/2004 ja 6.2.2006 annetussa ministeriön asetuksessa vahvistettujen laskentaperusteiden mukaisesti, on huomattavasti pienempi kuin hävitetyn laitoksen arvo, kun otetaan huomioon sen tuotantokapasiteetti.

21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko mainitussa asiassa kyseessä olevaa rahoitusosuutta pidettävä unionin oikeudessa tarkoitettuna valtiontukena. Se katsoo, että on vaikea määrittää, mikä on tällaisen rahoitusosuuden saajana olevalle yritykselle koituva taloudellinen etu, varsinkin kun, kuten nyt esillä olevassa asiassa, rahoitusosuus ei vastaa lakkautetun laitoksen markkina-arvoa ja sen tulonhankintakykyä.

22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo tältä osin esiin useita seikkoja. Unionin oikeudessa tarkoitettu valtiontuen käsite näyttäisi edellyttävän, että tuensaajayritys on edelleen olemassa. Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen rahoitusosuus myönnetään tuotantolaitosten fyysisestä hävittämisestä ja näiden laitosten omistavan ja kyseisen rahoitusosuuden saavan yrityksen toiminnan tai liiketoimintaosan samanaikaisesta lopettamisesta. Kyseessä on siis toimenpide, jolla helpotetaan kyseisen yrityksen tai jonkin sen liiketoimintaosan toiminnan lopettamista.

23 Lisäksi kyseinen tuomioistuin muistuttaa, että kansallinen lainsäädäntö on esteenä sille, että mainittu taloudellinen tuki voidaan maksaa yritykselle, joka tehtyään sopimuksen kyseiset laitokset lakkauttavan yrityksen kanssa sitoutuu ottamaan haltuunsa niiden tuotantokapasiteetin ja henkilöstön. Lisäksi kyseisessä lainsäädännössä säädetään, että tällaisen rahoitusosuuden saaja ei saa palauttaa käytöstä poistettua tuotantokapasiteettia rahoitusosuuden maksamista seuraavien viiden vuoden aikana.

24 Kyseinen tuomioistuin toteaa myös, että pääasiassa kyseessä olevan rahoitusosuuden määrä lasketaan kyseisten laitosten kirjanpidollisen arvon perusteella, josta on vähennetty jo tehdyt poistot, taikka näiden laitosten vuosien 2000–2002 katetuoton arvon perusteella nykyarvoistettuna, jos tämä arvo on edellistä arvoa korkeampi. Näin ollen kyseinen rahoitusosuus, jota ei määritetä ottamalla huomioon investoinnin kokonaisarvo ja tulonhankintakyky vaan ainoastaan jompikumpi edellä mainituista osatekijöistä, ei vastaa tuotantovälineen käypää arvoa.

25 Sitä vastoin toisen yrityksen kanssa tehdyt tuotannon jatkamista ja työllisyyden säilyttämistä koskevat sopimukset, jotka oikeuttavat 100 prosentin suuruiseen rahoitusosuuteen ministeriön asetuksen nro 73/2004 2 §:n 2 momentin a kohdan nojalla, mahdollistavat sen, että lakkautettavan yrityksen asiakkaat ja liikevaihto voidaan ohjata vain yhdelle toiselle yritykselle,

joka saa siitä etua. Tällaiset sopimukset, varsinkin jos niihin liittyy varsinaisia sulautumisia, voidaan pitää yrityskeskittyminä, jotka lähtökohtaisesti ovat omiaan vaikuttamaan kilpailuun. Valimoalan rationalisointia koskeva lainsäädäntö ei kuitenkaan sisällä minkäänlaisia säännöksiä, joilla turvattaisiin kansallisten ja EU:n yrityskeskittymiä koskevien säännösten soveltaminen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kyseinen lainsäädäntö voi siten johtaa siihen, että jopa Euroopan unionin kannalta merkittävät keskittymät jäävät huomiotta.

26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo lopuksi, että ministeriön asetuksen nro 73/2004 2 §:n 2 momentin a kohdassa säädetty toimenpide on mahdollista erottaa kyseisen ministeriön asetuksen 2 §:n 2 momentin b kohdassa säädetystä toimenpiteestä, johon liittyy 60 prosentin suuruinen rahoitusosuus. Viimeksi mainitussa säännöksessä säädetään nimittäin, että yritykselle, joka lakkauttaa kyseiset laitokset ja lopettaa toimintansa tekemättä toisen toimijan kanssa sopimusta tuotannon jatkamisesta ja henkilöstön palvelukseen ottamisesta, jolloin tämän yrityksen jättämä asiakaskunta jakautuu vapaasti kyseisen alan yritysten kesken, myönnetään rahoitusosuus, joka on 60 prosenttia jommastakummasta kyseisen 2 §:n 2 momentissa tarkoitetuista kahdesta arvosta.

Asia C-747/23

27 Duferco Sertubi pyysi saada osallistua pääasiassa kyseessä olevaan ohjelmaan tekemättä ministeriön asetuksen nro 73/2004 2 §:n 2 momentin a kohdassa tarkoitettua sopimusta toisen yrityksen kanssa. Näin ollen se haki kyseisen ministeriön asetuksen 2 §:n 2 momentin b kohdassa säädettyä 60 prosentin suuruista rahoitusosuutta. Tätä seikkaa lukuun ottamatta asiassa C-747/23 esitetyssä ennakkoratkaisupyynnössä esitetyt tosiseikat ja perustelut ovat samankaltaiset kuin asiassa C-746/23 esitetyssä ennakkoratkaisupyynnössä mainitut tosiseikat ja perustelut.

28 Consiglio di Stato on näin ollen päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset, jotka ovat samat asioissa C-746/23 ja C-747/23:

”1) Onko – – kansallisella lainsäädännöllä säänneltyä toimenpidettä, erityisesti ministeriön asetuksen nro 73/2004 2 §:n 2 momentin a kohdassa tarkoitettua toimenpidettä, pidettävä SEUT 107 ja SEUT 108 artiklassa sekä neuvoston asetuksessa [N:o 659/1999] tarkoitettuna valtiontukena?

2) Onko – – kansallisella lainsäädännöllä säänneltyä toimenpidettä, erityisesti ministeriön asetuksen nro 73/2004 2 §:n 2 momentin b kohdassa tarkoitettua toimenpidettä, pidettävä SEUT 107 ja SEUT 108 artiklassa sekä neuvoston asetuksessa [N:o 659/1999] tarkoitettuna valtiontukena?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

29 Kahdella kysymyksellään, jotka on tarkasteltava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko SEUT 107 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että valtiontukea ovat sellaiset rationalisointiohjelman mukaiset rahoitusosuudet, joita valurauta- ja teräsvalimoalan yritykset voivat saada ja joiden määrä on 100 prosenttia hakijayrityksen lakkauttamien tuotantolaitosten kirjanpidollisesta arvosta, josta on vähennetty jo tehdyt poistot, taikka näiden laitosten katetuottoa koskevasta arvosta nykyarvoistettuna kyseisen ohjelman hyväksymistä edeltävältä ajanjaksolta, jos viimeksi mainittu arvo on korkeampi, siinä tapauksessa, että

tuotantokapasiteetti vähenee hakijayrityksen ja muiden alan yritysten sulautumisen seurauksena tai näiden yritysten välisten sellaisten sopimusten seurauksena, joihin sisältyy muun muassa asianmukainen ratkaisu työllisyysongelmiin, taikka 60 prosenttia näistä kahdesta arvosta korkeammasta arvosta siinä tapauksessa, että kyse on ainoastaan mainitun hakijayrityksen tuotantolaitosten lakkauttamisesta.

30 Aluksi on todettava, kuten tämän tuomion 27 kohdassa mainitaan, että asiassa C-747/23 esitetystä ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee selvästi, että Duferco Sertubin hakemus pääasiassa kyseessä olevan rahoitusosuuden saamiseksi tehtiin ministeriön asetuksen nro 73/2004 2 §:n 2 momentin b kohdan perusteella. Tästä seuraa, että – toisin kuin Italian hallitus väittää – toinen ennakkoratkaisukysymys ei ole luonteeltaan hypoteettinen, joten se voidaan ottaa tutkittavaksi.

31 Tämän täsmennyksen jälkeen on huomautettava, että ilmoitusvelvollisuus on yksi keskeisistä seikoista valvontajärjestelmässä, joka EUT-sopimuksessa on otettu käyttöön valtiontukien alalla. Tässä järjestelmässä jäsenvaltioilla on velvollisuus yhtäältä ilmoittaa komissiolle kustakin toimenpiteestä, jolla on tarkoitus myöntää tai muuttaa SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea, ja toisaalta olla SEUT 108 artiklan 3 kohdan, sellaisena kuin se on täsmennettynä asetuksen N:o 659/1999 2 artiklassa, mukaisesti toteuttamatta tällaista toimenpidettä niin kauan kuin mainittu toimielin ei ole tehnyt kyseistä toimenpidettä koskevaa lopullista päätöstä (ks. vastaavasti tuomio 24.11.2020, Viasat Broadcasting UK, C-445/19, EU:C:2020:952, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 28.10.2021, Eco Fox ym., C-915/19–C-917/19, EU:C:2021:887, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Koska unionin tuomioistuin on toimivaltainen esittämään kansallisille tuomioistuimille kaikki sellaiset unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka saattavat auttaa näitä niiden arvioidessa kansallisen järjestelmän tai toimenpiteen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa niiden käsiteltäväksi saatetussa asiassa, se voi esittää mainituille tuomioistuimille sellaiset tulkintaan liittyvät seikat, joiden avulla ne voivat määrittää, voidaanko kansallista järjestelmää tai toimenpidettä pitää unionin oikeudessa tarkoitettuna valtiontukena. Mikäli näin on, sen arvioiminen, soveltuuko tukijärjestelmä tai tukitoimenpide sisämarkkinoille, kuuluu sen sijaan komission yksinomaiseen toimivaltaan, jonka käyttämistä unionin tuomioistuin valvoo (ks. vastaavasti tuomio 7.3.2024, Fallimento Esperia ja GSE, C-558/22, EU:C:2024:209, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

33 Kansallisen toimenpiteen luokitteleminen SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi edellyttää, että kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät. Ensinnäkin kyseessä on oltava valtion toimenpide tai valtion varoista toteutettu toimenpide. Toiseksi kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kolmanneksi toimenpiteellä on annettava valikoivaa etua sen edunsaajalle. Neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua (tuomio 19.9.2024, Yhdistynyt kuningaskunta ym. v. komissio (Ulkomaisten väliyhtiöiden tulojen verotus), C-555/22 P, C-556/22 P ja C-564/22 P, EU:C:2024:763, 91 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34 Ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee, että on tutkittava erityisesti, saattavatko pääasiassa kyseessä olevat rahoitusosuudet merkitä niiden saajille sellaista etua, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja jäsenvaltioiden välistä kauppaa, kun muistetaan, että ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on täysi toimivalta tutkia, täyttyvätkö kaikki tämän tuomion edellisessä kohdassa mainitut edellytykset.

35 Ensinnäkin tämän tuomion 33 kohdasta ilmenee, että edellytyksenä ei ole, että tukitoimenpide todellisuudessa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai että se tosiasiallisesti vääristää kilpailua. Riittää, että tuki saattaa vaikuttaa tuohon kauppaan ja vääristää kilpailua (tuomio 7.3.2024, Fallimento Esperia ja GSE, C-558/22, EU:C:2024:209, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Lisäksi tällainen edellytys täyttyy, jos tukitoimenpiteen käyttöönottohetkellä kyseisillä markkinoilla on toimivaa kilpailua koskeva tilanne, jotta voidaan katsoa, että valtion toimenpide tai valtion varoista toteutettu toimenpide on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristämään tai uhkaamaan vääristää kilpailua (ks. vastaavasti tuomio 12.1.2023, DOBELES HES, C-702/20 ja C-17/21, EU:C:2023:1, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), eikä ole tarpeen, että tuensaajayritykset itse osallistuvat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ks. vastaavasti tuomio 14.1.2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 Ei näet ole olemassa tiettyä rajaa tai prosenttilukua, jonka alittavan toimenpiteen osalta voitaisiin katsoa, että sillä ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tuen suhteellisen vähäinen merkitys tai tukea saavan yrityksen suhteellisen vaatimaton koko ei sulje ensi arviolta pois sitä mahdollisuutta, että se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (tuomio 14.1.2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Nyt käsiteltävässä asiassa on kiistatonta, että valurauta- ja teräsvalimoala oli avoin kilpailulle ja että sillä oli rajat ylittävää kauppaa pääasiassa kyseessä olevia rahoitusosuuksia koskevan ohjelman toteuttamisajankohtana.

38 Tästä seuraa, että jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta tarkistuksesta muuta johdu, unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevien rahoitusosuuksien maksaminen saattoi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun.

39 Toiseksi ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, merkitsevätkö pääasiassa kyseessä olevat rahoitusosuudet etua, koska ne liittyvät yhtäältä tuensaajayritysten tuotantokapasiteetin vähentämiseen tai jopa lakkaamiseen kokonaan ja toisaalta ne eivät vastaa hävitettävien tuotantolaitosten käypää arvoa.

40 Tältä osin on muistutettava, että kaikki sellaiset valtion toimenpiteet, jotka niiden muodosta ja tavoitteista riippumatta ovat omiaan suosimaan yhtä tai useampaa yritystä suoraan tai välillisesti tai joilla myönnetään niille etua, jota ne eivät olisi saaneet tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, ovat tämän tuomion 33 kohdassa mieleen palautetussa oikeuskäytännössä tarkoitettua etua (tuomio 17.11.2022, Volotea ja easyJet v. komissio, C-331/20 P ja C-343/20 P, EU:C:2022:886, 107 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Myönnetyt edut voivat siten johtua positiivisten suoritusten, kuten subventioiden, lisäksi myös toimenpiteistä, jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia (tuomio 27.1.2022, Sātiņi-S, C-238/20, EU:C:2022:57, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tuen käsite ei sitä vastoin voi kattaa yrityksen hyväksi valtion varoista myönnettyä toimenpidettä, jos yritys olisi voinut saada saman edun normaaleja markkinaolosuhteita vastaavissa olosuhteissa. Niitä olosuhteita, joissa tällainen etu on myönnetty, arvioidaan lähtökohtaisesti soveltamalla yksityinen talouden toimija -periaatetta, paitsi jos ei ole mahdollista verrata kyseisessä tapauksessa kyseessä olevaa valtion toimintaa yksityisen talouden toimijan toimintaan, koska kyseinen toiminta liittyy erottamattomasti

sellaisen infrastruktuurin olemassaoloon, jota yksikään yksityinen talouden toimija ei olisi koskaan voinut rakentaa, tai jos valtio on toiminut julkisen vallan käyttäjänä (tuomio 17.11.2022, Volotea ja easyJet v. komissio, C-331/20 P ja C-343/20 P, EU:C:2022:886, 108 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Toisin sanoen yksityinen talouden toimija -arviointiperusteen sovellettavuus riippuu lopulta siitä, että kyseinen jäsenvaltio myöntää taloudellisen edun yritykselle yksityisen talouden toimijan – ei julkisen vallan käyttäjän – ominaisuudessaan. Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, merkitystä voi olla erityisesti kyseisen toimenpiteen luonteella ja kohteella, sen asiayhteydellä, tavoitellulla päämäärällä ja niillä säännöillä, joita tähän toimenpiteeseen sovelletaan (ks. vastaavasti tuomio 5.6.2012, komissio v. EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, 81 ja 86 kohta sekä tuomio 19.12.2019, Arriva Italia ym., C-385/18, EU:C:2019:1121, 73 kohta).

43 Näiden seikkojen perusteella ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka on yksin toimivaltainen toteamaan pääasian tosiseikat ja arvioimaan niitä sekä arvioimaan kansallisten säännösten täsmällistä ulottuvuutta, on ratkaistava, voivatko pääasiassa kyseessä olevat rahoitusosuudet tuottaa etua yrityksille, joille ne on tarkoitettu. Unionin tuomioistuin on kuitenkin toimivaltainen antamaan pääasian asiakirja-aineiston ja sille esitettyjen kirjallisten huomautusten perusteella mainitulle tuomioistuimelle ohjeita, joiden avulla se voi antaa ratkaisunsa (ks. vastaavasti tuomio 28.11.2024, Bayerische Ärzteversorgung ym., C-758/22 ja C-759/22, EU:C:2024:989, 47 ja 48 kohta). Tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on esitettävä seuraavat täsmennykset, jotta se voi ratkaista asianmukaisesti käsiteltävinään olevat asiat.

44 Ensinnäkään unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ei mitenkään ilmene, että Italian valtio olisi tehnyt päätökset pääasiassa kyseessä olevien rahoitusosuuksien myöntämisestä yksityisenä talouden toimijana. Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta tarkistuksesta muuta johdu, käsiteltävässä asiassa ei siis ole mahdollista soveltaa yksityinen talouden toimija -arviointiperustetta sen määrittämiseksi, merkitsevätkö kyseiset rahoitusosuudet valikoivaa etua.

45 Toiseksi lain nro 273/2002 12 §:n 2 momentin a kohdassa mainituista tavoitteista, eli tuotannon edistämisestä muun muassa tervehdyttämällä tuotantokapasiteettia ja kehittämällä olosuhteita edullisiksi sille, että tuotanto keskittyy, seuraa, että pääasiassa kyseessä olevilla rahoitusosuuksilla pyritään ainakin osittain keventämään kustannuksia, jotka liittyvät tuotannon lakkauttamiseen alalla, jolle on ominaista tietty tuotannon ylikapasiteetti. Tällaiset kustannukset kuuluvat tämän tuomion 41 kohdassa tarkoitettuihin yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluviin kustannuksiin.

46 Kolmanneksi on todettava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan pääasiassa kyseessä olevat rahoitusosuudet lasketaan hakijayrityksen hävittämien tuotantolaitosten kirjanpidollisen arvon perusteella, josta on vähennetty jo tehdyt poistot, taikka näiden laitosten katetuottoa koskevan arvon perusteella nykyarvoistettuna kyseisen ohjelman hyväksymistä edeltävältä ajanjaksolta, jos tämä arvo on edellistä arvoa korkeampi.

47 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näyttää päättelevän tästä, että pääasiassa kyseessä olevat rahoitusosuudet ovat määrältään pienempiä kuin purettujen yksiköiden luontainen arvo, joka tavanomaisissa markkinaolosuhteissa on laskettava ottamalla huomioon sekä hävitetyn tuotantoyksikön muodostaman investoinnin arvo että kyseisen tuotantoyksikön tulonhankintakyvystä johtuva arvo.

48 Tällainen seikka ei kuitenkaan nyt käsiteltävässä asiassa riitä sulkemaan pois SEUT 107 artiklassa tarkoitetun edun olemassaoloa. Ei nimittäin ole ajateltavissa, että tuotantoyksikkö voitaisiin luovuttaa hintaan, joka heijastaa sen luontaista arvoa, kun kyseisille markkinoille on ominaista, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, ylituotanto. Näin ollen vaikuttaa todennäköiseltä, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen ohjelman, jolla pyritään kannustamaan yrityksiä hävittämään tiettyjä ylituotantomarkkinoilla toimivia tuotantoyksiköitä, yhteydessä maksetut rahoitusosuudet ovat taloudellisesti edullisempia kuin vastike, jonka nämä yritykset olisivat voineet saada tällaisille markkinoille ominaisissa olosuhteissa näiden yksiköiden hävittämisestä.

49 Näin ollen on katsottava, jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta tarkistuksesta muuta johdu, että pääasiassa kyseessä olevat rahoitusosuudet muodostavat tämän tuomion 40 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetun taloudellisen edun, jota edunsaajayritykset eivät olisi voineet saada tavanomaisissa markkinaolosuhteissa.

50 Neljänneksi, jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta tarkistuksesta muuta johdu, unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ei myöskään ilmene, että pääasiassa kyseessä olevien rahoitusosuuksien saajat eivät olisi SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja yrityksiä, kun otetaan huomioon, että ainoastaan yritysten toiminta kuuluu tämän määräyksen soveltamisalaan (tuomio 11.6.2020, komissio ja Slovakia v. Dôvera zdravotná poisťovňa, C-262/18 P ja C-271/18 P, EU:C:2020:450, 27 kohta).

51 Kyseisen 6.2.2006 annetun ministeriön asetuksen 2 §:stä nimittäin ilmenee, että hakijayritys voi myös vain luovuttaa valimosta koostuvan liiketoimintaosan vasta perustetulle toiselle yritykselle, joka kyseisten laitosten fyysiseen hävittämiseen liittyvien toimien ja velvoitteiden suorittamisen jälkeen lakkaa harjoittamasta kyseistä toimintaa. Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta näyttää ilmenevän myös, että pääasioiden valittajat ovat voineet vain luovuttaa yhden tuotantoyksiköistään tällaiselle uudelle yritykselle täyttääkseen kyseisessä 2 §:ssä säädetyt vaatimukset.

52 Esitettyihin kysymyksiin on näin ollen vastattava, että SEUT 107 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että sellaiset rationalisointiohjelman mukaiset rahoitusosuudet, joita valurauta- ja teräsvalimoalan yritykset voivat saada ja joiden määrä on 100 prosenttia hakijayrityksen lakkauttamien tuotantolaitosten kirjanpidollisesta arvosta, josta on vähennetty jo tehdyt poistot, taikka näiden laitosten katetuottoa koskevasta arvosta nykyarvoistettuna kyseisen ohjelman hyväksymistä edeltävältä ajanjaksolta, jos viimeksi mainittu arvo on korkeampi, siinä tapauksessa, että tuotantokapasiteetti vähenee hakijayrityksen ja muiden alan yritysten sulautumisen seurauksena tai näiden yritysten välisten sellaisten sopimusten seurauksena, joihin sisältyy erityisesti asianmukainen ratkaisu työllisyysongelmiin, taikka 60 prosenttia näistä kahdesta arvosta korkeammasta arvosta siinä tapauksessa, että kyse on ainoastaan mainitun hakijayrityksen tuotantolaitosten lakkauttamisesta, merkitsevät etua, joka on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun, edellyttäen, että osoitetaan yhtäältä, että sama yritys ei olisi voinut saada samaa etua olosuhteissa, jotka vastaavat kyseisten markkinoiden tavanomaisia markkinaolosuhteita, ja toisaalta, että kyseisillä markkinoilla vallitsee toimiva kilpailu.

Oikeudenkäyntikulut

53 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

SEUT 107 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että sellaiset rationalisointiohjelman mukaiset rahoitusosuudet, joita valurauta- ja teräsvalimoalan yritykset voivat saada ja joiden määrä on 100 prosenttia hakijayrityksen lakkauttamien tuotantolaitosten kirjanpidollisesta arvosta, josta on vähennetty jo tehdyt poistot, taikka näiden laitosten katetuottoa koskevasta arvosta nykyarvoistettuna kyseisen ohjelman hyväksymistä edeltävältä ajanjaksolta, jos viimeksi mainittu arvo on korkeampi, siinä tapauksessa, että tuotantokapasiteetti vähenee hakijayrityksen ja muiden alan yritysten sulautumisen seurauksena tai näiden yritysten välisten sellaisten sopimusten seurauksena, joihin sisältyy erityisesti asianmukainen ratkaisu työllisyysongelmiin, taikka 60 prosenttia näistä kahdesta arvosta korkeammasta arvosta siinä tapauksessa, että kyse on ainoastaan mainitun hakijayrityksen tuotantolaitosten lakkauttamisesta, merkitsevät etua, joka on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun, edellyttäen, että osoitetaan yhtäältä, että sama yritys ei olisi voinut saada samaa etua olosuhteissa, jotka vastaavat kyseisten markkinoiden tavanomaisia markkinaolosuhteita, ja toisaalta, että kyseisillä markkinoilla vallitsee toimiva kilpailu.

Allekirjoitukset