YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

28 päivänä tammikuuta 2003 *

Asiassa C-334/99,

Saksan liittotasavalta, asiamiehenään C.-D. Quassowski, jota avustajaa Rechtsanwalt J. Sedemund,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään D. Triantafyllou ja K.-D. Borchardt, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

jossa kantaja vaatii valtiontuesta, jonka Saksa on myöntänyt Gröditzer Stahlwerke GmbH:lle ja tämän tytäryhtiölle Walzwerk Burg GmbH:lle, 8 päivänä heinäkuuta 1999 tehdyn komission päätöksen 1999/720/EY, EHTY (EYVL L 292, s. 27) 4—7 artiklan kumoamista,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

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

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Saksan liittotasavallan, asiamiehenään B. Muttelsee-Schön, jota avustaa Rechtsanwalt T. Lübbig, ja komission, asiamiehenään D. Triantafyllou, 27.11.2001 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 24.1.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Saksan liittotasavalta on yhteisöjen tuomioistuimeen 9.9.1999 toimitetulla kanteella vaatinut EY 230 artiklan ja HT 33 artiklan mukaisesti, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa valtiontuesta, jonka Saksa on myöntänyt Gröditzer Stahlwerke GmbH:lle ja tämän tytäryhtiölle Walzwerk Burg GmbH:lle, 8 päivänä heinäkuuta 1999 tehdyn komission päätöksen 1999/720/EY, EHTY (EYVL L 292, s. 27; jäljempänä riidanalainen päätös) 4—7 artiklan.

Oikeudenkäyntiä edeltäneet seikat

2 Asiakirja-aineistosta ilmenee, että Gröditzer Stahlwerke GmbH (jäljempänä GS) on terästeollisuusyritys, jonka palveluksessa on noin 720 palkansaajaa ja joka on sijoittautunut Saksiin, joka on yksi uusista osavaltioista. Vuonna 1990 Saksan yhdistymisen jälkeen GS:n yhtiöpääomaa vastaavat osakkeet siirtyivät Treuhandanstaltille, joka on saksalainen julkisoikeudellinen elin, jonka tehtävänä on näiden osavaltioiden yritysten rakennemuutos ja yksityistäminen.

3 Treuhandanstaltin nimeksi muutettiin 1.1.1995 "Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben" (jäljempänä BvS). BvS:n tehtävät keskittyivät sen jälkeen hallintoon. Yritysten rakennemuutos ja yksityistäminen annettiin vuoden 1995 alussa BvS:n omistaman yrityksen BMGB Beteiligungs-

Management-Gesellschaft Berlin mbH:n (jäljempänä BMGB) tehtäväksi ja tälle siirtyivät myös BvS:n omistuksessa vielä olleet eri yhtiöiden osakkeet. Yksityistämisen tukemiseksi Treuhandanstalt oli myös perustanut yrityshallintoa varten kommandiittiyhtiöitä kuten EREL Gesellschaft Verwaltung GmbH & Co Management KG:n (jäljempänä EREL), joiden tehtävänä oli huolehtia Treuhandanstaltin toimeksiannosta ja sen valvonnassa uusien osavaltioiden eräiden yritysten yksityistämisestä.

4 Vuosina 1992—1996 GS sai investointitukia, sosiaalisiin toimenpiteisiin liittyviä tukia ja toimintatukia 304,5 miljoonaa Saksan markkaa (DEM) osakaslainoina, Treuhandanstaltin ja BvS:n takaamina pankkiluottoina sekä suorina avustuksina.

5 BMGB myi 1.1.1997 GS:n ja tämän tytäryhtiön Walzwerk Burg GmbH:n (jäljempänä WB) Georgsmarienhütte GmbH:lle (jäljempänä GMH) investointipankkien järjestämän tarjouskilpailun perusteella. GS:n myynnistä GMH:lle aiheutui BMGB:lle kokonaismäärältään 393 miljoonan DEM:n kulut, jotka johtuivat muun muassa osakaslainojen takaisinmaksun peruuntumisesta ja pankkiluottojen takaisinmaksusta.

6 Saksan liittotasavalta ilmoitti 6.6.1997 päivätyllä kirjeellä EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan (josta on tullut EY 88 artiklan 3 kohta) mukaisesti komissiolle GS:n ja WB:n hyväksi ennen näiden yritysten yksityistämistä ja sen aikana tehdyistä rahoitustoimenpiteistä. Komissio ilmoitti 5.8.1997 päivätyllä kirjeellä kyseiselle jäsenvaltiolle päätöksestään aloittaa näitä tukia koskeva yhteisön säännöistä valtion tuesta terästeollisuudelle 18 päivänä joulukuuta 1996 tehdyn komission päätöksen N:o 2496/96/EHTY (EYVL L 338, s. 42; jäljempänä kuudes terästukisäännöstö) 6 artiklan 5 kohdan mukainen menettely.

Komissio kehotti muita, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa näistä toimenpiteistä.

7 Komissio teki näiden tosiseikkojen ja tämän menettelyn perusteella riidanalaisen päätöksen, jonka 4—7 artikla kuuluvat seuraavasti:

"*4 artikla*

Investointituet, jotka on myönnetty GS:lle yhteensä enintään 83,2 miljoonan Saksan markan suuruisina ja jotka koostuvat Treuhandanstaltin/BvS:n sataprosenttisesti takaamista pankkiluotoista, GS:n kulloisenkin valtiollisen osakkaan (Treuhandanstalt/EREL/BMGB) ajanjaksona 1992—1996 myöntämistä osakaslainoista ja yksityistämissopimukseen kuuluvista avustuksista sekä 'Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur' -ohjelmaan kuuluvista vuosina 1997—1999 maksetuista aluetuista, eivät sovellu yhteismarkkinoille.

5 artikla

Saksan GS:n hyväksi toteuttamat yhteensä enintään 155,5 miljoonan Saksan markan suuruiset toimenpiteet, jotka koostuvat enintään 14,3 miljoonan Saksan markan investointituista ja enintään 141,2 miljoonan Saksan markan toimintatuista (joista 17 miljoonaa Saksan markkaa oli yksityistämissopimukseen kuuluvaa avustusta ja 124,2 miljoonaa Saksan markkaa rahoitusta Treuhandanstaltin/BvS:n sataprosenttisesti takaamilla lainoilla ja GS:n kulloisenkin valtiollisen osakkaan (Treuhandanstalt/EREL/BMGB) myöntämillä osakaslainoilla), ovat hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille soveltumattomia valtiontukia.

6 artikla

Tuet, jotka Saksa aikoo myöntää GS:lle Gröditzer Stahlwerke GmbH:n osakkeiden myynnistä Georgsmarienhütte GmbH:lle 27 päivänä helmikuuta 1997 tehdyn sopimuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti yhteensä 3,3 miljoonan Saksan markan määräisinä lainoina, jotka ovat ennakkomaksua myöhemmin saatavista aluetuista, eivät sovellu hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille.

7 artikla

1. Saksan on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet 4 ja 5 artiklassa tarkoitettujen ja tuensaajalle sääntöjenvastaisesti maksettujen tukien perimiseksi takaisin.

2. Tuet on maksettava takaisin kansallisen lainsäädännön mukaisten menettelyjen mukaisesti, ellei tämä ole kansallisen lainsäädännön nojalla mahdotonta tai kohtuuttoman vaikeaa. Takaisin perittävään tukeen sisällytetään korko alkaen siitä päivästä, jona tuki asetettiin tuensaajan/tuensaajien käyttöön, tuen todelliseen takaisinperintään asti, ja korko perustuu aluetukien avustusekvivalenttien laskennassa käytettyyn viitekorkoon.

3. Tässä artiklassa tuensaajalla ei tarkoiteta vain GS:ää, vaan lopulta myös kaikkia muita yrityksiä, joille omaisuusarvoja on siirretty niin, että siirrosta aiheutuu 1 kohdan vaikutusten mitätöityminen."

Kanne

8 Kanteensa tueksi Saksan hallitus esittää kuusi kanneperustetta, jotka ovat

— EY 213, EY 215, HT 9 ja HT 12 artiklan rikkominen sen vuoksi, ettei komission kokoonpano riidanalaista päätöstä tehtäessä ollut lainmukainen

— huolenpitovelvollisuuden rikkominen sekä hyvän hallintokäytännön ja oikeusvarmuuden periaatteiden loukkaaminen hallinnollisessa menettelyssä sekä perusteluvelvollisuuden laiminlyöminen

— EHTY:n perustamissopimuksen määräysten soveltaminen GS:n sellaisiin tuotantoaloihin, jotka eivät kuulu tämän perustamissopimuksen piiriin

— GS:n EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuuluvalle tuotantoalalle tarkoitettujen investointitukien virheellinen arviointi terästeollisuudelle myönnettävää tukea koskevista yhteisön säännöistä 27 päivänä marraskuuta 1991 tehdyn komission päätöksen N:o 3855/91/EHTY (EYVL L 362, s. 57; jäljempänä viides terästukisäännöstö) kannalta

— GS:n EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuulumattomille tuotantoaloille tarkoitettujen investointitukien virheellinen arviointi

— GS:n yksityistämismenettelyn virheellinen arviointi tukia koskevien sääntöjen kannalta.

Ensimmäinen kanneperuste, komission kokoonpanon lainvastaisuus

Asianosaisten lausumat

9 Saksan hallitus vetoaa siihen, että riidanalaisesta päätöstä rasittaa olennainen menettelyvirhe ja että päätös on siten mitätön, koska komission kokoonpano kyseistä päätöstä tehtäessä ei ollut lainmukainen. Kyseisen hallituksen mukaan riidanalainen päätös on tehty EY 213 ja EY 215 artiklan (tai HT 9 ja HT 12 artiklaan sisältyvien vastaavien määräysten) vastaisesti, koska komissioon ei enää tämän päätöksen tekohetkellä kuulunut 20 jäsentä, kun komission jäsen M. Bangemann oli "vapautettu tehtävistään" komission kollegion 1.7.1999 tekemällä päätöksellä (jäljempänä 1.7.1999 tehty päätös). Ottaen huomioon, ettei tällainen "tehtävistä vapauttaminen" perustu EY:n perustamissopimuksen määräyksiin ja että neuvosto oli reagoinut tähän "tehtävistä vapauttamiseen" vasta 9.7.1999 päättäessään EY 215 artiklan toisen kappaleen toisen virkkeen mukaisesti olla nimittämättä tilalle uutta jäsentä (komission kokoonpanosta 9 päivänä heinäkuuta 1999 tehty neuvoston päätös N:o 1999/493/EY, EHTY, Euratom (EYVL L 192, s. 53)), Saksan hallitus pitää toteennäytettynä, että komissio on omavaltaisesti muuttanut jäsentensä lukumäärää, josta määrätään EY:n perustamissopimuksessa, ja siten loukannut neuvoston päätäntävaltaa.

10 Saksan hallitus katsoo, että vaikka EY 215 artiklan toisessa kappaleessa annetaan mahdollisuus komission jäsenten lukumäärän vähentämiseen, kyseisen määräyksen sanamuodon mukaan neuvostolla on yksinomainen päätösvalta tässä asiassa.

11 Lisäksi Saksan hallitus väittää, että komission jäsenten yhdessä jätettyä tehtävänsä 16.3.1999 Bangemann oli asemaltaan pelkästään EY 215 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu tehtävässään jatkava komission jäsen. Tämä tilanne jatkui siihen asti, kunnes komission jäsenten tilalle nimitettiin uudet jäsenet. Saksan hallituksen mukaan tehtävässään jatkava komission jäsen ei kuitenkaan voi muuten kuin neuvoston suostumuksella vapautua tehtävästään, johon tässä tapauksessa kuuluu vain juoksevien asioiden hoitaminen mukaan lukien kiireellisten päätösten tekeminen. Tätä suostumusta ei kuitenkaan ollut riidanalaista päätöstä tehtäessä.

12 Saksan hallitus vetoaa vielä siihen, ettei asiassa ole noudatettu komission kollegisen päätöksenteon periaatetta, koska Bangemannin tehtävät oli siirretty komission jäsen K. van Miertille, jonka toimivaltaan kuuluivat kilpailun ja tukien valvonta. Teollisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa toimivaltainen pääosasto ei siten ole ollut edustettuna päätöksentekomenettelyssä.

13 Komissio vetoaa siihen, että EY 215 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetaan tilannetta, jossa komission jäsenten lukumäärä on vähentynyt, ja että neuvosto on vahvistanut Bangemannille tehtävistään annetun vapautuksen päättäessään 9.7.1999 nimenomaisesti, ettei ollut syytä nimittää uutta jäsentä näin lyhyeksi siirtymäajaksi. Tämä neuvoston päätös on komission mukaan täysin hyväksyttävä. Bangemann ei nimittäin olisi voinut enää hoitaa tehtäväänsä komission jäsenenä, kun otetaan huomioon hänen velvollisuutensa noudattaa sekä tehtävänsä aikana että sen päätyttyä tästä tehtävästään johtuvia velvollisuuksia, erityisesti kunniallisuutta ja pidättyvyyttä, kun heille toimikauden päätyttyä tarjotaan tiettyjä tehtäviä tai etuja.

14 Komission mukaan tästä seuraa, että komissio olisi voinut saattaa itsensä alttiiksi arvostelulle nimenomaan siinä tapauksessa, että Bangemann olisi osallistunut komission päätöksentekomenettelyyn vielä pyydettyään vapautusta tehtävästään voidakseen ryhtyä harjoittamaan ammattitoimintaa yrityksessä. Käytännössä

komissio ei nimittäin olisi voinut varmistautua Bangemannin puolueettomuudesta jokaisessa yksittäistapauksessa. Joka tapauksessa tehtävien yhteensopimattomuutta koskevat säännöt ja pidättyvyyttä koskeva velvollisuus ovat painavampia kuin puolueettomuutta koskeva velvollisuus. Näin ollen Bangemannin oli välttämättä jätettävä tehtävänsä komission jäsenenä.

15 Perustelujensa tueksi komissio viittaa vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan komissiolla on kiireellisissä tapauksissa oikeusaukon välttämiseksi toimivalta asettua yhteisön lainsäätäjän paikalle ja päättää lainsäädäntötoimista yhteisön toiminnan jatkumisen turvaamiseksi (yhdistetyt asiat 185/78—204/78, Van Dam en Zonen ym., tuomio 3.7.1979, Kok. 1979, s. 2345, Kok. Ep. IV, s. 515; yhdistetyt asiat 47/83 ja 48/83, Midden-Nederland ja Van Miert, tuomio 28.3.1984, Kok. 1984, s. 1721 ja asia 63/83, Kirk, tuomio 10.7.1984, Kok. 1984, s. 2689, Kok. Ep. VII, s. 605). Sitä suuremmalla syyllä komissiolla on oikeus hoitaa omat juoksevat asiansa silloin, kun sen jäsenmäärä on vähentynyt yhdellä.

16 Saksan hallituksen esittämistä perusteluista, joiden mukaan teollisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa toimivaltainen pääosasto ei olisi ollut edustettuna päätöksentekomenettelyssä, komissio huomauttaa, että tämän toimielimen jokaisesta päätösesityksestä pyydetään lausunto kaikilta niiltä yksiköiltä, joita asia koskee, jolloin näillä on tilaisuus esittää mielipiteensä kirjallisesti. Tässä tapauksessa teollisuuspolitiikan pääosasto on hyväksynyt riidanalaista päätöstä koskeneen esityksen.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

17 On syytä muistuttaa, että EY 213 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja HT 9 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan komission jäsenten määrää voidaan muuttaa neuvoston yksimielisesti tekemällä päätöksellä.

18 EY 215 artiklan ensimmäisen kohdan ja HT 12 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan lukuun ottamatta kuolemantapauksia ja niitä tapauksia, joissa jäsenen tilalle nimitetään uusi jäsen tavallisessa järjestyksessä, komission jäsenen tehtävät päättyvät, kun hän eroaa tai hänet erotetaan. EY 215 artiklan toisen kohdan ja HT 12 artiklan toisen kohdan mukaan jäsenen tilalle nimitetään jäljellä olevaksi toimikaudeksi uusi jäsen jäsenvaltioiden hallitusten yhteisellä sopimuksella. Viimeksi mainittujen määräysten mukaan neuvosto voi yksimielisesti päättää, että uutta jäsentä ei nimitetä.

19 EY 215 artiklan neljännessä kohdassa ja HT 12 artiklan neljännessä kohdassa määrätään vielä, että jollei komission jäsentä eroteta EY 216 tai vastaavasti HT 12 a artiklan mukaisesti, hän jatkaa tehtävässään, kunnes hänen tilalleen on nimitetty uusi jäsen.

20 Näistä määräyksistä johtuu, ettei komissiolla ole toimivaltaa muuttaa jäsentensä lukumäärää, ja toisaalta, että jos joku heistä eroaa, neuvostolla on yksinomainen toimivalta nimittää tämän jäsenen tilalle toinen henkilö tai päättää, ettei ole syytä nimittää toista henkilöä.

21 Asiaratkaisun antamiseksi Saksan hallituksen esittämästä ensimmäisestä kanneperusteesta on siten tutkittava, millainen tarkalleen ottaen on oikeudelliselta luonteeltaan se 1.7.1999 tehty päätös, jolla komissio on myöntänyt Bangemannille "virkavapauden", ja tutkittava erityisesti, onko komissio tällä päätöksellä muuttanut jäsentensä lukumäärää.

22 Tältä osin on syytä huomauttaa, että Bangemann pyysi jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferenssin puheenjohtajalle osoittamassaan 29.6.1999 päivätyssä kirjeessä, että hänet vapautettaisiin tehtävistään komissiossa, jotta hän voisi ryhtyä harjoittamaan ammattitoimintaa eräässä yrityksessä.

23 Komissio myönsi 1.7.1999 tehdyllä päätöksellä Bangemannille "virkavapauden" EY 215 ja HT 12 artiklan mukaisen menettelyn päättymiseen asti. Tämän päätöksen johdosta julkistettiin lehdistötiedote, johon sisältyi Bangemannin asemaa koskeva lausuma.

24 Tässä lausumassa, johon Saksan hallitus on sitä paitsi vedonnut tämän ensimmäisen kanneperusteen tueksi, komissio totesi seuraavaa:

"Bangemannin ei missään tapauksessa ole mahdollista hoitaa uusia tehtäviään ennen [EY] 215 artiklan mukaisen menettelyn päättymistä. Bangemann hyväksyy tämän. Ennen tätä komission kollegio on päättänyt, että Bangemann jää oman toivomuksensa mukaisesti virkavapaalle."

25 Pitää paikkansa, ettei EY:n ja EHTY:n perustamissopimuksissa eikä komission työjärjestyksessä ole mitään määräyksiä tai säännöksiä tällaisen "virkavapauden" myöntämisestä, kuten Saksan hallitus huomauttaa. On kuitenkin syytä todeta, että 1.7.1999 tehdyssä päätöksessä käytetystä käsitteistöstä riippumatta komissio on tässä päätöksessä pelkästään tehnyt yhteisön toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi johtopäätöksensä siitä, että Bangemann oli suostunut harjoittamaan ammattitoimintaa eräässä yksityisyrityksessä ja ettei hän enää halunnut hoitaa tehtäviään komissiossa.

26 Näissä olosuhteissa 1.7.1999 tehdyn päätöksen ei voida katsoa vaikuttaneen Bangemannin asemaan komission jäsenenä eikä merkinneen komission jäsenten lukumäärän vähentämistä.

27 Tästä seuraa, että komission kokoonpano riidanalaista päätöstä tehtäessä on ollut lainmukainen.

28 Saksan hallituksen ensimmäinen kanneperuste on siten hylättävä perusteettomana.

Toinen kanneperuste, huolenpitovelvollisuuden rikkominen sekä hyvän hallintokäytännön ja oikeusvarmuuden periaatteiden loukkaaminen hallinnollisessa menettelyssä sekä perusteluvelvollisuuden laiminlyöminen

29 Saksan hallituksen toinen kanneperuste jakautuu kahteen osaan.

Ensimmäinen osa

— Asianosaisten lausumat

30 Saksan hallitus katsoo, että riidanalainen päätös on huolenpitovelvollisuuden sekä hyvän hallintokäytännön ja oikeusvarmuuden periaatteiden vastainen, koska komissio aloitti tukia koskevan varsinaisen tutkintamenettelyn vasta 5.8.1997 eli yli kolmen vuoden kuluttua GS:n hyväksi suunniteltuja tukitoimia koskeneen Saksan hallituksen ensimmäisen ilmoituksen vastaanottamisesta.

31 Tältä osin Saksan hallitus vetoaa seuraaviin seikkoihin:

— se oli 9.6.1994 päivätyllä tiedonannolla toimittanut komissiolle yksityiskohtaiset tiedot siitä, miten Treuhandanstaltin 31.12.1993 saakka maksamat

133,3 miljoonan DEM:n avustukset GS:n saneeraamiseksi sekä vuodeksi 1994 suunnitellut noin 90 miljoonan DEM:n määräiset rahoitustoimet jakautuivat. Tässä ilmoituksessa Saksan hallitus myös ilmoitti komissiolle 15,2 miljoonan DEM:n (31.12.1993 saakka) ja 6,5 miljoonan DEM:n suuruisen rahamäärän kohdentamisesta erityisesti sosiaalisten toimenpiteiden rahoittamiseen. Se oli liittänyt ilmoitukseen GS:n kannattavuuden parantamiseksi laaditun yrityssuunnitelman vuosiksi 1994—1996. Siitä lähtien menettely komissiossa tapahtui asianumerolla NN 46/94

— se oli 29.6.1994 päivätyllä tiedonannolla ilmoittanut komissiolle suunnitelluista tukitoimista, jotka muodostuivat 59,61 miljoonan DEM:n määräisistä investoinneista. Saksan hallitus oli 2.12.1994 päivätyllä kirjeellä peruuttanut tämän ilmoituksen pelkästään komission suosituksesta

— se oli 7.9.1995 päivätyllä yksityiskohtaisella tiedonannolla toimittanut komissiolle kokonaiskuvan GS:n taloudellisesta tilanteesta ja sen kaupallisen toiminnan kehittymisestä kilpailutilanteessa. Saksan hallituksen mukaan tähän tiedonantoon oli liitetty kunkin toimialan osalta katsaus investointiohjelmaan vuosiksi 1993—1995 sekä 1996 ja 1997. Tässä tiedonannossa selostetut avustukset, niin jo maksetut kuin vasta suunnitellut, olivat kokonaismäärältään 335,9 miljoonaa DEM vuoden 1997 loppuun mennessä. Saksan hallitus oli tässä asiakirjassa vielä selvittänyt neljän Saksasta, Yhdistyneestä kuningaskunnasta ja Yhdysvalloista olevan mahdollisen sijoittajan kanssa käytyjä keskusteluja

— se oli komissiolle osoitetulla 3.4.1996 päivätyllä tiedonannolla esittänyt yhteenvedon GS:ää varten laaditusta rakennemuutosohjelmasta sekä esittä-

nyt tuotantosuunnitelman, arvion kapasiteetista ja tuotannosta sekä näiden pohjalta lasketut tulosta ja liikevaihtoa koskevat ennusteet vuoteen 1998 saakka

— se oli 22.8.1996 ja 9.4.1997 päivätyillä tiedonannoilla toimittanut komissiolle täydentäviä tietoja vuosina 1993—1995 toteutetuista investointitoimista.

32 Saksan hallitus huomauttaa lisäksi, että edellisessä kohdassa tarkoitettuihin tiedonantoihin sisältyviä taloutta koskevia tietoja on tutkittu useissa sen edustajien ja komission edustajien välillä käydyissä keskusteluissa.

33 Ennen tukia koskevan valvontamenettelyn aloittamista 5.8.1997 komissio ei kuitenkaan missään vaiheessa antanut ymmärtää, että sillä olisi epäilyjä näissä tiedonannoissa selostettujen jo maksettujen tai suunniteltujen avustusten laillisuudesta valtiontukiin sovellettavien sääntöjen kannalta. Komissio ei myöskään kyseenalaistanut Saksan hallituksen esittämien tietojen täydellisyyttä.

34 Saksan hallituksen mukaan tästä seuraa, että komissio oli näiden tukien suhteen myötävaikuttanut yli kolmen vuoden ajan siihen, että Saksan hallitukselle ja GS:lle oli syntynyt perusteltu luottamus siihen, ettei komissio tulisi millään tavoin vastustamaan tämän yrityksen rakennemuutokseen liittyviä taloudellisia toimenpiteitä.

35 Saksan hallitus viittaa niistä ilmoitettaessa jo maksettujen avustusten osalta asiassa 223/85, RSV vastaan komissio, 24.11.1987 annettuun tuomioon (Kok. 1987, s. 4617), jonka se katsoo osoittavan, ettei komissiolla ole rajatonta harkintavaltaa sen tutkiessa tällaisten avustusten laillisuutta tukiin sovellettavien sään-

töjen mukaisesti. Tämän oikeustapauksen mukaan komissiolla päinvastoin ei ole oikeutta vaatia niiden palauttamista, jos varsinaisen valvontamenettelyn aloittamisen ja palauttamismääräyksen sisältävän päätöksen välillä on kulunut 26 kuukautta. Nyt käsiteltävässä tapauksessa nämä periaatteet on selvästi sivuutettu, varsinkin kun kysymys on Treuhandanstaltin ja BvS:n toteuttamasta tyypillisestä yrityksen rakennemuutoksesta, jonka ominaispiirteistä komissio oli täysin tietoinen.

36 Tuohon aikaan vasta suunnitteilla olleista toimenpiteistä ilmoittamisen osalta Saksan hallitus katsoo asiassa 120/73, Lorenz, 11.12.1973 annetusta tuomiosta (Kok. 1973, s. 1471, Kok. Ep. II, s. 177) johtuvan, että pääsääntöisesti jäsenvaltioille on ilmoituksen lähettämistä seuraavien kahden kuukauden aikana selvästi tiedotettava valvontamenettelyn jatkumisesta. Saksan hallitus vetoaakin siihen, että komissio on antanut ajan kulua siten, että se on vasta kaksi tai kolme vuotta myöhemmin 5.8.1997 päivätyssä kirjeessään ilmoittanut vuosina 1994 ja 1995 ilmoitettujen avustussuunnitelmien laillisuuteen liittyvistä epäilyistä.

37 Komissio vetoaa ensisijaisesti siihen, että 6.6.1997 edeltävällä kirjeenvaihdolla, johon Saksan hallitus on viitannut, ei ole merkitystä käsiteltävänä olevassa asiassa. Komissio katsoo, että vaikka kyseinen hallitus on 9.6.1994 tosin toimittanut tietoja GS:lle vuoden 1993 loppuun saakka myönnetyistä 133,3 miljoonan DEM:n tuista, tämä ilmoitus on tapahtunut epävirallisin muodoin vastoin perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan vaatimuksia. Sitä paitsi 29.6.1994 tehdyssä virallisessa ilmoituksessa käsiteltiin vain investointitukia, joiden määrä oli 59,61 miljoonaa DEM. Komission mukaan Saksan viranomaiset olivat 2.12.1994 peruuttaneet tämän osittaisen ilmoituksen, mikä ilmeni siten, ettei kyseisistä tuista milloinkaan tehty virallista ilmoitusta.

38 Toissijaisesti komissio huomauttaa ensinnäkin, että perusteltu luottamus, johon Saksan hallitus vetoaa, syntyy vasta silloin, kun komissio ilmaisee varauksettoman ja nimenomaisesti myönteisen kantansa ilmoitettuihin toimenpiteisiin.

39 Toiseksi komissio katsoo, että käsiteltävänä olevaan asiaan ei liity mitään niitä tunnuspiirteitä, jollaisia oli edellä mainitussa asiassa RSV vastaan komissio, jossa annettuun tuomioon Saksan hallitus vetoaa.

40 Kolmanneksi komissio vetoaa edellä mainitussa asiassa Lorenz annetun tuomion osalta siihen, että siinä mainittu kahden kuukauden määräaika alkaa todellisuudessa kulua vasta silloin, kun komissiolla on käytettävissään kaikki päätöksensä laatimiseksi tarvitsemansa tiedot. Nyt käsiteltävässä asiassa ilmoitus GS:lle myönnetyistä tuista on joka tapauksessa tapahtunut 6.6.1997 ja virallinen tutkintamenettely on aloitettu 5.8.1997 eli ennen tämän kahden kuukauden määräajan päättymistä. Kaiken lisäksi komissio korostaa, että vaikka kyseinen määräaika olisi jo kulunut, asianomainen jäsenvaltio saa oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä täytäntöönpanna tukisuunnitelmansa vasta, kun tästä on etukäteen ilmoitettu komissiolle (em. asia Lorenz, tuomion 6 kohta). Saksan hallitus ei kuitenkaan ole noudattanut tätä periaatetta nyt käsiteltävässä asiassa.

— Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

41 Tuista, jotka oli jo maksettu niistä komissiolle ilmoitettaessa, ja perustellusta luottamuksesta, johon Saksan hallitus vetoaa, on syytä muistuttaa ensinnäkin, että komission EY 88 artiklan nojalla harjoittaman valtion tukien valvonnan pakottavuus huomioon ottaen tuensaajayritys voi perustellusti luottaa siihen, että tuki on lainmukainen, periaatteessa vain silloin, kun tukea myönnettäessä on noudatettu tämän artiklan mukaista menettelyä. Huolellisen taloudellisen toimijan edellytetään nimittäin yleensä kykenevän varmistautumaan siitä, että tätä menettelyä on noudatettu (ks. vastaavasti asia C-24/95, Alcan Deutschland, tuomio 20.3.1997, Kok. 1997, s. I-1591, 25 kohta).

42 Jäsenvaltio, jonka viranomaiset ovat myöntäneet tuen EY 88 artiklassa vahvistettujen menettelymääräysten vastaisesti, ei toisekseen voi vedota tuensaa-

jayrityksen perusteltuun luottamukseen vapautuakseen velvollisuudestaan toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sellaisen komission päätöksen täytäntöön panemiseksi, jolla komissio on määrännyt kyseisen jäsenvaltion perimään tuen takaisin. Jos tämä olisi mahdollista, estettäisiin näin EY 87 ja EY 88 artiklan määräysten tehokas vaikutus, koska kansalliset viranomaiset voisivat tällä tavoin vaarantaa perustamissopimuksen nojalla tehtyjen komission päätösten tehokkuuden käyttäen perusteena omaa lainvastaista menettelyään tai laiminlyöntiään (asia C-5/89, komissio v. Saksa, tuomio 20.9.1990, Kok. 1990, s. I-3437, Kok. Ep. X, s. 521, 17 kohta ja asia C-169/95, Espanja v. komissio, tuomio 14.1.1997, Kok. 1997, s. I-135, 48 kohta).

43 Pitää tosin paikkansa, että edellä mainitussa asiassa RSV vastaan komissio annetun tuomion 17 kohdasta ilmenee, että komission viivyttely valtiontukia koskevan päätöksen antamisessa voi joissakin olosuhteissa synnyttää tuensaajalle perustellun luottamuksen, joka estää komissiota velvoittamasta asianomaisen jäsenvaltion määräämään kyseisen tuen perittäväksi takaisin.

44 Edellä mainitussa asiassa RSV vastaan komissio annettuun tuomioon johtaneet olosuhteet olivat kuitenkin ensinnäkin poikkeukselliset eivätkä ne millään tavoin muistuta nyt käsiteltävänä olevan asian olosuhteita. Toimenpide, josta mainitussa tuomiossa oli kysymys, koski nimittäin toimialaa, joka oli jo usean vuoden ajan saanut komission hyväksymiä valtiontukia, ja tämän toimenpiteen tarkoitus liittyi hyväksyttyä tukea jo saaneesta toimesta aiheutuneista lisäkustannuksista selviytymiseen.

45 Toiseksi kuten komissio perustellusti huomauttaa, kun kansalliset viranomaiset ovat komission kanssa välittömässä yhteydessä oleva taho, ne ovat paremmin selvillä tukien valvontamenettelyn vaiheista ja lopputuloksesta ja ne eivät siten voi yhtä helposti kuin tukien saajat väittää niiden perusteltua luottamusta loukatun, varsinkaan kun ne ovat siten kuin nyt käsiteltävässä asiassa jatkaneet riidanalaisena ajanjaksona kyseisiä toimenpiteitä koskevien täydentävien tietojen toimittamista omasta aloitteestaan tai komission pyynnöstä.

46 Kaiken lisäksi Saksan hallitus myöntää itse, että komissio oli pyytänyt Saksan viranomaisia keskeyttämään ilmoitusmenettelyn siirtymävaiheen ajaksi mutta että se oli samalla ilmoittanut näille aikovansa ryhtyä tutkimaan asiaa uudelleen heti, kun yksityistämissopimus olisi tehty.

47 Saksan hallituksen esittämiä perusteluja, joilla pyritään osoittamaan kansallisten viranomaisten perusteltuun luottamukseen kohdistunut loukkaus, ei näin ollen voida hyväksyä.

48 Toimenpiteistä, joista Saksan hallitus oli ilmoittanut komissiolle ennen niiden täytäntöönpanoa, on syytä muistuttaa, että kuudennen terästukisäännöstön 6 artiklan 6 kohdasta johtuu, että jos suunnitelmasta tehdyn ilmoituksen vastaanottamisesta on kulunut kaksi kuukautta eikä komissio ole aloittanut mainitun säännöstön 6 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua tukien virallista tutkintamenettelyä tai ilmoittanut kannastaan muulla tavalla, suunnitellut toimenpiteet voidaan toteuttaa, jos jäsenvaltio on ilmoittanut aikomuksestaan komissiolle etukäteen.

49 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä johtuu vastaavasti, että EY 88 artiklan 3 kohdan, jolla pyritään ennalta estämään EY:n perustamissopimuksen vastaisten tukien toteuttaminen, tarkoituksen vuoksi on välttämätöntä, että tämän määräyksen viimeiseen virkkeeseen sisältyvää tuen toteuttamista koskevaa kieltoa sovelletaan koko alustavan vaiheen ajan. Tämän vuoksi komission on toimittava joutuisasti, jotta se ottaisi asianmukaisesti huomioon jäsenvaltioiden intressin saada nopea ratkaisu niissä tilanteissa, joissa asioihin puuttuminen on kiireellistä. Jos komissio ei sen jälkeen, kun jäsenvaltio on ilmoittanut sille tukisuunnitelmasta, aloita kontradiktorista menettelyä kohtuullisen määräajan kuluttua, jäsenvaltio voi toteuttaa tuen sen jälkeen, kun se on ilmoittanut asiasta komissiolle, minkä jälkeen kyseistä tukea pidetään olemassa olevana tukena. Yhteisöjen tuomioistuin on EY:n perustamissopimuksen 173 artiklaa (josta on muutettuna tullut EY 230 artikla) ja EY:n perustamissopimuksen 175 artiklaa (josta on tullut EY 232 artikla) lähtökohtina pitäen katsonut, ettei tällainen kohtuullinen määräaika saisi ylittää kahta kuukautta (ks. vastaavasti mm. em.

asia Lorenz, tuomion 4 kohta ja asia C-99/98, Itävalta v. komissio, tuomio 15.2.2001, Kok. 2001, s. I-1101, 32 kohta). Sitä paitsi yhteisöjen tuomioistuin on myös katsonut, että tämä kahden kuukauden määräaika on ehdoton (em. asia Itävalta v. komissio, tuomion 72—74 kohta).

50 Tältä osin on aiheellista huomauttaa, että komission käytettävissä oleva määräaika tukisuunnitelman alustavaa tutkimista ja kontradiktorisen menettelyn aloittamisen tarpeellisuudesta päättämistä varten on sekä yhteisön lainsäätäjän antamassa kuudennessa terästukisäännöstössä että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä arvioitu kahden kuukauden pituiseksi, jotta otettaisiin huomioon jäsenvaltion intressi saada nopea ratkaisu niissä tilanteissa, joissa asioihin puuttuminen on kiireellistä. Tästä seuraa, että suunnitellun tuen alustavaa tutkintaa on lähtökohtaisesti pidettävä tämän intressin vuoksi kiireellisenä, jollei asianomainen jäsenvaltio nimenomaisesti suostu määräajan pidentämiseen (ks. vastaavasti em. asia Itävalta v. komissio, tuomion 76 kohta).

51 Nyt käsiteltävässä asiassa on Treuhandanstaltin, BvS:n ja BMGB:n erityistehtävä huomioon ottaen syytä todeta ensinnäkin, että kaikki komission riidanalaisessa päätöksessä tutkimat avustukset ovat toimenpiteitä, joihin on ryhdytty GS:n rakennemuutoksen aikaansaamiseksi ja tämän yrityksen yksityistämistä silmällä pitäen.

52 Toiseksi on syytä huomauttaa, että Saksan hallitus on 29.6.1994 päivätyn ilmoituksen peruuttamisen osalta väittänyt, että peruuttaminen tapahtui komission vaadittua Saksan viranomaisia keskeyttämään ilmoitusmenettelyn siirtymävaiheen ajaksi, koska GS:n yksityistäminen ei ollut välittömästi odotettavissa. Saksan hallituksen mukaan komissio nimittäin oli ilmoittanut sille useaan kertaan, että se halusi ryhtyä tutkimaan uudelleen tätä kysymystä — ja sen yhteydessä myös niitä jo maksettuja avustuksia, joista kyseinen hallitus oli sille ilmoittanut — heti, kun GS:n rakennemuutos olisi edistynyt ja yksityistämisestä olisi tehty sopimus.

53 Pitää tosin paikkansa, että tämä peruutus koski vain 29.6.1994 päivättyä ilmoitusta. On kuitenkin todettava, että se on selvä ja yksiselitteinen aihetodiste siitä, että Saksan hallitus suostui siihen, että komissio tutkii kaikki GS:n hyväksi toteutetut toimenpiteet samalla kertaa tämän yrityksen rakennemuutosta ja yksityistämistä koskevien olosuhteiden kanssa.

54 Tätä toteamusta tukee myös se seikka, että Saksan hallitus piti useista komissiolle lähettämistään ilmoituksista huolimatta välttämättömänä ilmoittaa 6.6.1997 päivätyllä kirjeellään uudelleen rahoitustoimenpiteistä, joihin oli ryhdytty GS:n hyväksi.

55 Näistä seikoista on pääteltävä, että aloittaessaan kuudennen terästukisäännöstön 6 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun menettelyn 5.8.1997 eli ennen kahden kuukauden kulumista edellisessä kohdassa mainitusta 6.6.1997 päivätystä ilmoituksesta komissio ei ole laiminlyönyt mainitun säännöstön 6 artiklan 6 kohdassa säädettyä ja tämän tuomion 49 ja 50 kohdassa todetussa oikeuskäytännössä mainittua määräaikaa.

56 Näin ollen Saksan hallituksen toisen kanneperusteen ensimmäinen osa on kaikki edellä esitetyt seikat huomioon ottaen hylättävä.

Toinen osa

57 Saksan hallitus katsoo, että kun riidanalaisessa päätöksessä ei millään tavoin mainita ilmoitusmenettelyn olennaisia olosuhteita 6.6.1997 edeltävältä ajalta eikä siinä millään tavoin viitata riidanalaisten toimenpiteiden vaikutukseen jäsenvaltioiden väliseen kauppaan eikä myöskään mainita, vääristävätkö nämä toimenpiteet kilpailua tai uhkaavatko ne vääristää sitä, riidanalainen päätös rikkoo perusteluvelvollisuutta sellaisena kuin se on määrätty HT 5 artiklan toisen

kohdan neljännessä luetelmakohdassa, HT 15 artiklan ensimmäisessä kohdassa ja EY 253 artiklassa.

58 Tältä osin on syytä muistuttaa, että vaikka pitää paikkansa, että edellisessä kohdassa mainituissa määräyksissä edellytetyistä perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä riidanalaisen toimenpiteen tehneen yhteisön toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, jotta he voivat puolustaa oikeuksiaan, ja että yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden, perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia. Sen selvittämiseksi, täyttävätkö päätöksen perustelut nämä vaatimukset, on nimittäin otettava huomioon toimen sanamuodon lisäksi sen asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (ks. vastaavasti asia C-122/94, komissio v. neuvosto, tuomio 29.2.1996, Kok. 1996, s. I-881, 29 kohta; asia C-278/95 P, Siemens v. komissio, tuomio 15.5.1997, Kok. 1997, s. I-2507, 17 kohta ja asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998, Kok. 1998, s. I-1719, 63 kohta).

59 Erityisesti valtiontukia koskevan päätöksen osalta yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että vaikka tietyissä tapauksissa jo tuen myöntämiseen liittyvien seikkojen vuoksi tuki voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää tai uhata vääristää kilpailua, komission on joka tapauksessa mainittava nämä seikat päätöksensä perusteluissa (yhdistetyt asiat 296/82 ja 318/82, Alankomaat ja Leeuwarder Papierwarenfabriek v. komissio, tuomio 13.3.1985, Kok. 1985, s. 809, Kok. Ep. VIII, s. 107, 24 kohta; yhdistetyt asiat C-329/93, C-62/95 ja C-63/95, Saksa ym. v. komissio, tuomio 24.10.1996, Kok. 1996, s. I-5151, 52 kohta sekä yhdistetyt asiat C-15/98 ja C-105/99, Italia ja Sardegna Lines v. komissio, tuomio 19.10.2000, Kok. 2000, s. I-8855, 66 kohta).

60 Nyt käsiteltävässä asiassa GS:n EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuuluvan tuotantoalan hyväksi tehtyihin riidanalaisiin tukitoimiin on sovellettava HT 4 artiklan c alakohtaa, jonka mukaan tukien katsominen hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille soveltumattomiksi ei edellytä, että ne vaikuttaisivat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan taikka vääristäisivät tai uhkaisivat vääristää kilpailua.

61 GS:n EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuulumattomille tuotantoaloille tarkoitetuista tuista on aiheellista todeta, että kun komissio on riidanalaisen päätöksen 54—63 perustelukappaleessa viitannut ensinnäkin siihen, että GS toimii terästeollisuuden herkällä alalla, toiseksi tiettyjä EHTY:n ulkopuolisia terästeollisuuden aloja koskevista puitteista 13 päivänä joulukuuta 1988 annettuun komission tiedonantoon (EYVL C 320, s. 3; jäljempänä tiettyjä EHTY:n ulkopuolisia terästeollisuuden aloja koskevat puitteet), johon sisältyy EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuulumattomien terästeollisuustuotteiden yhteismarkkinoiden tilanteen analyyttinen esittely ja jossa selvitetään tätä toimialaa 1970-luvulta lähtien kohdannutta pitkää ja vakavaa kriisitilaa, kolmanneksi alueellisia valtiontukia koskevista suuntaviivoista 10 päivänä maaliskuuta 1998 annettuun komission tiedonantoon (EYVL C 74, s. 9; jäljempänä alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat) ja neljänneksi komission hyväksymän Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstrukturin (yleishyödyllinen hanke alueellisen talouden rakenteen parantamiseksi; jäljempänä Gemeinschaftsaufgabe) puitteissa uusille osavaltioille myönnettäviä alueellisia tukia koskevaan 35 prosentin enimmäismäärään, komissio on riittävästi osoittanut syyt, joiden vuoksi 35 prosentin rajan ylittävän tuen hyväksyminen merkitsisi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttavaa kilpailun vääristymistä tavalla, jota ei voida hyväksyä.

62 Hallinnolliseen menettelyyn liittyneistä 6.6.1997 edeltäneistä seikoista on puolestaan riittävää todeta, että kuten tämän tuomion 51—55 kohdasta ilmenee, komissio oli perustellusti katsonut 6.6.1997 päivätyn ilmoituksen olleen ainoa, joka voitiin ottaa huomioon perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan ja kuudennen terästukisäännöstön 6 artiklan 6 kohdan mukaisesti. Lisäksi komissio on Saksan hallituksen tältä osin vastaan väittämättä lausunut, että tämä ilmoitus koski kaikkia GS:n hyväksi toteutettuja taloudellisia toimenpiteitä. Tästä seuraa, että ennen 6.6.1997 tehtyjä ilmoituksia koskevan maininnan puuttuminen ei merkitse HT 5 artiklan toisen kohdan neljännestä luetelmakohdasta, HT 15 artiklan ensimmäisestä kohdasta ja EY 253 artiklasta johtuvan perusteluvelvollisuuden laiminlyömistä.

63 Näissä olosuhteissa Saksan hallituksen toisen kanneperusteen toinen osa on hylättävä. Tämä kanneperuste on siten hylättävä kokonaisuudessaan.

Kolmas kanneperuste, EHTY:n perustamissopimuksen määräysten soveltaminen GS:n tämän perustamissopimuksen piiriin kuulumattomiin tuotantoaloihin

Asianosaisten lausumat

64 Kolmannessa kanneperusteessaan Saksan hallitus vetoaa siihen, että riidanalaista päätöstä rasittaa GS:n saamien toimintatukien ja sosiaalisten toimenpiteiden arviointiin liittyvä oikeudellinen virhe ja että päätös on kumottava, koska komissio ei ole soveltanut EHTY:n perustamissopimuksen ja terästukisäännöstöjen määräyksiä pelkästään arvioidessaan GS:n tämän perustamissopimuksen piiriin kuuluvaa tuotantoalaa koskevien tukitoimenpiteiden laillisuutta vaan myös GS:n sen piiriin kuulumattomille tuotantoaloille tarkoitettujen tukitoimenpiteiden laillisuutta.

65 Saksan hallituksen mukaan ensinnäkään pelkästään se seikka, että yritys valmistaa yhdellä kaikkiaan neljästä toimialastaan HT liitteessä I tarkoitettuja tuotteita, ei voi riittää perusteeksi sille, että tämän yrityksen muuhun toimintaan sovellettaisiin EHTY:n perustamissopimusta. Nyt käsiteltävässä asiassa tämä pätee sitä suuremmalla syyllä, kun yli 90 prosenttia GS:n ulkoisesta liikevaihdosta koostui tuotteista, jotka eivät kuuluneet tämän liitteen piiriin. Tässä liitteessä mainittuja välituotteita (harkot ja levyaihiot) nimittäin valmistettiin vain yhdessä GS:n neljästä tuotantolaitoksesta, nimittäin sulattamossa. Yli 90 prosenttia näistä välituotteista kuitenkin käytettiin GS:n niitä myymättä tässä yrityksessä, jossa ne jatkojalostettiin takomossa, valssaamossa ja valimossa.

66 Toiseksi Saksan hallitus katsoo, että kuten HT 50 artiklan 2 kohdasta ja HT 80 artiklasta johtuu, EHTY:n perustamissopimuksen soveltaminen tiettyyn yritykseen ei riipu tämän yrityksen toiminnasta kokonaisuutena tarkastellen vaan sen tuotteista. Tämän väitteen tueksi Saksan hallitus viittaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (asia 14/59, Société des fonderies de Pont-à-Mousson v. korkea viranomainen, tuomio 17.12.1959, Kok. 1958—1959, s. 445,

469 ja asia 328/85, Deutsche Babcock, tuomio 15.12.1987, Kok. 1987, s. 5119, 9 kohta), josta kyseisen hallituksen mukaan ilmenee, että kysymys EHTY:n perustamissopimuksen soveltamisesta on ratkaistava tuotteiden perusteella.

67 Kolmanneksi Saksan hallitus vetoaa siihen, että soveltaessaan EHTY:n perustamissopimusta sen piiriin kuulumattomiin tuotteisiin komissio toimii vastoin aikaisempaa käytäntöään, sellaisena kuin se ilmenee tiettyjä EHTY:n ulkopuolisia terästeollisuuden aloja koskevista puitteista, Llodiossa (Álava) sijaitsevalle Compañía Española de Tubos por Extrusión SA:lle myönnetystä valtion tuesta 30 päivänä heinäkuuta 1996 tehdystä komission päätöksestä 97/21/EHTY, EY (EYVL 1997, L 8, s. 14) ja 29.7.1998 tehdystä komission päätöksestä, jolla Productos Tubularesille myönnettävä rakennemuutostuki on hyväksytty (EYVL C 409, s. 6).

68 Lopuksi Saksan hallitus väittää, että riippumattomien tilintarkastajien tarkastaman erillisen analyyttisen kirjanpidon ansiosta GS takaa sen, ettei sen EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuuluvan tuotantoalan käyttöön annettuja varoja ole käytetty muita tuotantoaloja varten eikä päinvastoin. Tältä osin se muistuttaa, että komissio mainitsi riidanalaisen päätöksen 14 perustelukappaleessa tilintarkastusyhtiö KPMG:n kertomuksen, jonka Saksan hallitus esitti vuonna 1998 ja josta ilmenee erittäin selvästi, että GS:ssä on vuodesta 1990 lähtien ollut hallintoyksikön hoitama erillinen analyyttinen kirjanpito, jonka avulla voidaan erittäin täsmällisesti eritellä varojen kohdentaminen eri tuotantolaitoksille.

69 Saksan hallitus katsoo tästä seuraavan, ettei komissio ole perustanut riidanalaista päätöstä toteamukseen, jonka mukaan GS:n EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuuluvalla tuotantoalalla olisi todella käytetty tuotantovälineitä epäsuhteisella tavalla, vaan väärinkäytön vaaran olemassaoloa koskevaan olettamukseen, jonka KPMG:n asiantuntijalausunto kumoaa.

70 Saksan hallitus lausuu lopuksi, että sen toimittamat tiedot ja asiantuntijalausunnot osoittavat, ettei käsiteltävässä tapauksessa ole ollut väärinkäytön

vaaraa. Komissio ei myöskään ole todennut tällaisen väärinkäytön olemassaoloa. Se seikka, että komissio on nyt käsiteltävässä asiassa ilman riittäviä perusteita tehnyt tämän tuomion 67 kohdassa mainitusta 29.7.1998 tehdystä päätöksestä poikkeavan ratkaisun, on näin ollen GS:ään kohdistuvaa vakavaa syrjintää ja samalla kyseisen toimielimen käytettävissä olevan harkintavallan väärinkäyttöä.

71 Komissio vetoaa ensisijaisesti ensinnäkin siihen, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuu selvästi, että EHTY:n perustamissopimusta sovelletaan kaikkiin HT liitteessä I tarkoitettuja tuotteita valmistaviin yrityksiin siitä riippumatta, myyvätkö nämä yritykset kyseiset tuotteet itse vai käyttävätkö ne tuotteet vain uudelleen. Ratkaisevana seikkana ei siten ole myynti vaan valmistaminen ja yhdistetyissä tuotantoprosesseissa välituotteiden valmistaminen, koska on aina olemassa vaara siitä, että periaatteessa sisäiseen käyttöön tarkoitetut tuotteet todellisuudessa saatetaan markkinoille (em. asia Société des fonderies de Pont-à-Mousson v. korkea viranomainen, s. 470—472).

72 Edellä mainitussa asiassa Deutsche Babcock annetulla tuomiolla ei komission mukaan myöskään ole merkitystä nyt käsiteltävässä asiassa, sillä se koskee vienti- ja tuontimaksujen palauttamisesta annetun neuvoston asetuksen sovellettavuutta EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuuluviin tuotteisiin.

73 Lopuksi komissio katsoo yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevän, että EHTY:n perustamissopimuksessa vahvistettujen kilpailusääntöjen soveltaminen riippuu myös tukisääntöjen osalta luonnostaan yrityksistä eikä tuotteista.

74 Sen varalta, ettei näitä perusteluja hyväksyttäisi, komissio vetoaa toissijaisesti siihen, että EHTY:n perustamissopimuksen ja terästukisäännöstöjen soveltaminen kaikkien GS:n hyväksi toteutettujen toimintatukien ja sosiaalisten toimenpiteiden arvioimiseen on perusteltua, koska on olemassa vaara siitä, että näitä tukia väärinkäytetään GS:n EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuuluvan tuotantoalan hyväksi. Kuten riidanalaisen päätöksen 35—40 perustelukappa-

leesta nimittäin ilmenee, näennäisesti tämän perustamissopimuksen piiriin kuulumattomille tuotantoaloille tarkoitetut tuet ovat todellisuudessa tulleet tuotantoketjun lopussa tämän perustamissopimuksen piiriin kuuluvan yhdistetyn tuotantoalan hyväksi siten, että viimeksi mainittu tuotantoala on sisäisen kirjanpidon avulla hyötynyt keinotekoisesti vahvistetusta täydestä hinnasta.

75 Vastauksenaan Saksan hallituksen väitteeseen, jonka mukaan komissio ei ole todistanut väärinkäyttöä vaan se on pelkästään viitannut väärinkäytön vaaraan, komissio lausuu, että tukitoimien tutkimiselle EY:n perustamissopimuksen kannalta on jo ennakkoehtona, ettei minkäänlaista väärinkäyttöä tapahdu. Se on toisin sanoen yksi niistä edellytyksistä, joita vaaditaan niiden yhteensopivuudelle tämän perustamissopimuksen kanssa. Näin ollen olisi ollut jäsenvaltion asiana vedota siihen ja todistaa se, ettei väärinkäyttöä tapahdu, koska sillä on todistustaakka myönnettyjen tukien soveltuvuudesta yhteismarkkinoille. Saksan viranomaiset eivät kuitenkaan ole kyenneet todistamaan tätä, joten on pitäydyttävä olettamuksessa, että riidanalaiset varat on kohdennettu GS:n EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuuluvalle tuotantoalalle.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

76 On syytä muistuttaa ensinnäkin, että 4 artiklan c alakohdassa, johon EHTY:n perustamissopimuksen alaisia tukia koskeva oikeussäännöstö perustuu, määrätään, että hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille soveltumattomina pidetään sekä sen vuoksi kielletään perustamissopimuksessa määrätyin edellytyksin valtioiden muodossa tai toisessa myöntämä tuki tai avustukset.

77 Toiseksi on syytä huomauttaa, että HT 80 ja HT 81 artiklan mukaan EHTY:n perustamissopimuksen määräyksiä sovelletaan vain hiilen ja teräksen tuotantoa harjoittaviin yrityksiin ja että ilmaisut "hiili" ja "teräs" koskevat tällöin ainoastaan HT liitteessä I lueteltuja tuotteita.

78 Tästä seuraa, että HT 4 artiklan c alakohdassa ilmaistu kielto koskee yritystä vain siltä osin kuin tämä harjoittaa tällaista tuotantoa (ks. vastaavasti em. asia Société des fonderies de Pont-à-Mousson v. korkea viranomainen, s. 467 ja 468).

79 Nyt käsiteltävässä asiassa ei ole kiistetty, että GS harjoittaa HT liitteen I piiriin kuuluvaa tuotantoa. Kuitenkin Saksan hallitus vetoaa siihen, että 90 prosenttia GS:n liiketoiminnasta muodostuu EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuulumattomien tuotteiden myynnistä ja että 90 prosenttia kyseisen yrityksen valmistamista mainitun perustamissopimuksen piiriin kuuluvista välituotteista käytetään yrityksen niitä myymättä yrityksen sisällä.

80 Tältä osin on syytä muistuttaa ensinnäkin, että toisin kuin EY 87 artiklan 1 kohdassa, HT 4 artiklan c alakohdassa ei edellytetä, että tuki vääristäisi tai uhkaisi vääristää kilpailua, jotta sen voitaisiin katsoa olevan yhteismarkkinoille soveltumaton. Kyseisessä EHTY:n perustamissopimuksen määräyksessä nimittäin kielletään rajoituksetta kaikki tuet, joten määräyksen ei voida katsoa sisältävän de minimis -sääntöä (ks. vastaavasti asia C-111/99 P, Lech-Stahlwerke v. komissio, määräys 25.1.2001, Kok. 2001, s. I-727, 41 kohta).

81 Toiseksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuu, ettei HT 80 artiklassa tarkoitettua tuotannon käsitettä voida tulkita siten, että sillä tarkoitettaisiin ainoastaan markkinoille saatettaviksi tarkoitettujen tuotteiden valmistamista. Sen lisäksi nimittäin, että tällainen tulkinta johtaisi siihen, että merkittävä tai jopa merkittävin osa HT liitteessä I lueteltujen esineiden tuotannosta jäisi EHTY:n perustamissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle, mikä olisi selvästi tämän perustamissopimuksen laatijoiden tarkoituksen vastaista, se tekisi mainitun perustamissopimuksen soveltamisen tiettyyn tuotteeseen riippuvaksi sitä tuottavan yrityksen oikeudellisesta rakenteesta. Siinä tapauksessa EHTY:n perustamissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäisi muun muassa suurten yhdistettyjen tehtaiden tuotanto, ja tämä seuraus olisi sekä vastoin mainitun perustamissopimuksen sanamuotoa että sen henkeä ja tarkoitusta (ks. vastaavasti em. asia Société des fonderies de Pont-à-Mousson v. korkea viranomainen, s. 470 ja 471).

82 Näin ollen on katsottava, ettei se, että GS:n EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuuluva tuotanto on suhteellisen vähäinen, kuten sekään, ettei GS myy tätä tuotantoa, voi sulkea tätä yritystä mainitun perustamissopimuksen ja erityisesti HT 4 artiklan c alakohdan soveltamisalan ulkopuolelle.

83 On kuitenkin syytä huomauttaa, että tässä tapauksessa komissio ei ole soveltanut EHTY:n perustamissopimuksen määräyksiä ja terästukisäännöstöjä pelkästään GS:n tämän perustamissopimuksen piiriin kuuluville tuotantoaloille tarkoitettujen toimintatukien ja sosiaalisten toimenpiteiden tutkimiseen vaan myös tämän yrityksen sen piiriin kuulumattomille tuotantoaloille tarkoitettujen vastaavien toimenpiteiden tutkimiseen.

84 Tältä osin on syytä todeta, että kysymyksen ollessa yrityksistä, jotka valmistavat sekä EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuuluvia että EY:n perustamissopimuksen piiriin kuuluvia tuotteita, voi olla perusteltua soveltaa EHTY:n perustamissopimusta tukiin, jotka on tarkoitettu sen soveltamisalaan kuulumattoman tuotantoalan avustamiseen, jos on olemassa todellinen vaara mainittujen tukien väärinkäytöstä tähän soveltamisalaan kuuluvan tuotannon hyväksi. Kun nimittäin otetaan huomioon terästeollisuusalan erityispiirteet ja toisaalta HT 4 artiklan c alakohdassa ilmaistu jyrkkä ja ehdoton valtion tukien kielto, olisi EHTY:n perustamissopimuksella toteutetun järjestelmän tarkoituksen vastaista soveltaa EY:n perustamissopimuksen vähemmän jyrkkiä määräyksiä tukiin, jotka voivat mahdollisesti tulla jonkin yrityksen EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuuluvien tuotantoalojen hyväksi.

85 Näin ollen on tutkittava, onko tällaisen väärinkäytön vaara ollut olemassa tässä tapauksessa.

86 Komissio on riidanalaisen päätöksen 35—41 perustelukappaleessa riittävästi osoittanut tällaisen vaaran olemassaolon viittaamalla muun muassa siihen, että on mahdotonta erottaa GS:n EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuuluville tuotantoaloille myönnettyjä tukia sen muille tuotantoaloille myönnetyistä tuista, koska tällä yrityksellä ei ole erillisiä kirjanpitoja.

87 Komissio on jopa toimittanut merkittäviä aihetodisteita siitä, että tällaista väärinkäyttöä on todella tapahtunut. Kuten julkisasiamies nimittäin on huomauttanut ratkaisuehdotuksensa 40 kohdassa, riidanalaisen päätöksen 36 perustelukappaleen taulukosta ilmenee, että kirjanpitoa koskevat tiedot tilintarkastusyhtiö KPMG:n kertomuksessa, johon Saksan hallitus on vedonnut osoittaakseen erillisen kirjanpidon olemassaolon, ovat ristiriidassa 6.6.1997 päivättyyn ilmoitukseen sisältyvien tietojen kanssa lähes kaikkien lukujen osalta ja ne vahvistavat riidanalaisen päätöksen 39 perustelukappaleessa esitetyn komission arvioinnin väärinkäytöstä varojen kohdentamisessa.

88 Näin ollen komissio on menetellyt oikein arvioidessaan kaikkien GS:n hyväksi toteutettujen toimintatukien ja sosiaalisten toimenpiteiden laillisuutta EHTY:n perustamissopimuksen kannalta.

89 Saksan hallituksen kolmas kanneperuste on sen vuoksi hylättävä.

Neljäs kanneperuste, GS:n EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuuluville tuotantoaloille tarkoitettujen investointitukien virheellinen arviointi viidennen terästukisäännöstön kannalta

90 Neljännessä kanneperusteessaan Saksan hallitus vetoaa siihen, että riidanalainen päätös on lainvastainen ja se on sen vuoksi kumottava siltä osin kuin sen 51 perustelukappaleessa lausutaan, että GS:lle myönnetyt 13,3 miljoonan DEM:n suuruiset investointituet ovat hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille soveltumattomia.

91 Se seikka, että komissio on katsonut mainittujen investointitukien olevan yhteensopimattomia EHTY:n perustamissopimuksen ja viidennen terästuki-

säännöstön 5 artiklan kolmannen luetelmakohdan kanssa pelkästään sen vuoksi, ettei niitä ollut ilmoitettu sille ennen 30.6.1994, osoittaa kyseisen hallituksen mukaan, että komission suhtautuminen käsiteltävänä olevaan asiaan on ristiriitainen, koska kyseinen toimielin on itse pyytänyt Saksan hallitusta peruuttamaan 29.6.1994 päivätyn ilmoituksensa.

92 Joka tapauksessa Saksan hallitus vetoaa siihen, että pelkkä ilmoituksen määräajan muodollinen laiminlyöminen ei oikeuta komissiota vaatimaan tuen lopullista palauttamista, jollei se ole tutkinut eikä kyseenalaistanut sen aineellisoikeudellista lainmukaisuutta. Tältä osin se viittaa EY:n perustamissopimuksen alaan kuuluvia valtiontukia koskevaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jota sen mukaan sovelletaan myös EHTY:n perustamissopimuksen alalla (asia C-301/87, Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990, Kok. 1990, s. I-307, Kok. Ep. X, s. 319, ns. Boussac Saint-Frères -tapaus ja asia C-39/94, SFEI ym., tuomio 11.7.1996, Kok. 1996, s. 3547, 43 kohta).

93 Tältä osin on heti aluksi tärkeää korostaa, että toisin kuin EY:n perustamissopimuksen valtiontukia koskevissa määräyksissä, joissa komissiolle annetaan pysyvästi oikeus päättää tukien soveltuvuudesta yhteismarkkinoille, tämä oikeus annetaan terästukisäännöstöissä komissiolle vain määrätyksi ajanjaksoksi (yhdistetyt asiat C-74/00 P ja C-75/00 P, Falck ja Acciaierie di Bolzano v. komissio, tuomio 24.9.2002, Kok. 2002, s. I-7869, 115 kohta).

94 Näin ollen jos tukea, jonka jäsenvaltio haluaa komission hyväksyvän tietyn säännöstön perusteella, ei ole ilmoitettu kyseisessä tukisäännöstössä tuen ilmoittamiselle asetetun määräajan kuluessa, komissio ei voi enää ottaa kantaa kyseisen tuen soveltuvuuteen yhteismarkkinoille tämän säännöstön perusteella (ks. asia 214/83, Saksa v. komissio, tuomio 3.10.1985, Kok. 1985, s. 3053, 40—47 kohta ja asia C-210/98 P, Salzgitter v. komissio, tuomio 13.7.2000, Kok. 2000, s. I-5843, 49—55 kohta).

95 Viidennen terästukisäännöstön osalta on syytä muistuttaa, että sen 5 artiklan mukaan yleisissä tukiohjelmissa tarkoitettua alueellista investointitukea voidaan

pitää yhteismarkkinoille soveltuvana 31 päivään joulukuuta 1994 saakka, edellyttäen että tukea saava yritys on sijoittautunut uusien osavaltioiden alueelle ja tukeen liittyy alueen koko tuotantokyvyn väheneminen.

96 Lisäksi kyseisen säännöstön 6 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä määrätään, että komissiolle on ilmoitettava tukisuunnitelmista tämän säännöstön 5 artiklassa tarkoitetun tuen osalta viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 1994.

97 Kun kyseisistä tuista on ilmoitettu komissiolle vasta 6.6.1997, tästä seuraa, että tämän tuomion 93 ja 94 kohdassa mainituista tuomioista ilmenevän oikeuskäytännön mukaisesti komissio ei voinut tutkia niitä viidennen terästukisäännöstön kannalta. Se seikka, että komissiolle oli ilmoitettu mainituista tuista 29.6.1994 päivätyllä ilmoituksella, jonka Saksan viranomaiset myöhemmin peruuttivat, ei muuta tätä johtopäätöstä.

98 Sillä Saksan hallituksen väittämällä ja komission kiistämällä seikalla, että tämä peruutus olisi tapahtunut viimeksi mainitun pyynnöstä, ei ole oikeudellista merkitystä nyt käsiteltävässä asiassa.

99 Näin ollen Saksan hallituksen neljäs kanneperuste on hylättävä.

Viides kanneperuste, GS:n EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuulumattomille tuotantoaloille tarkoitettujen investointitukien virheellinen arviointi

100 Viidennessä kanneperusteessaan, joka jakautuu kahteen osaan, Saksan hallitus kiistää komission arvioinnin GS:n EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuulumattomille tuotantoaloille tarkoitetuista investointituista.

Ensimmäinen osa

101 Saksan hallitus vetoaa siihen, että arvioidessaan GS:n EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuulumattomille tuotantoaloille tarkoitettuja investointitukia komissio on riidanalaisessa päätöksessä virheellisesti soveltanut viidennen terästukisäännöstön mukaisia alueellisten tukien arviointiperusteita eikä — kuten kyseinen hallitus oli komissiota pyytänyt — vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakennemuutokseen myönnettäviä valtiontukia koskevia yhteisön suuntaviivoja (EYVL 1994, C 368, s. 12; jäljempänä rakennemuutosta koskevat suuntaviivat). Ensiksi mainitussa säädöksessä tuen määrä rajoitettiin enintään 35 prosentiksi investointien määrästä, kun taas viimeksi mainitussa säädöksessä sallittiin jopa koko tämän määrän suuruiset tuet.

102 Tältä osin Saksan hallitus vetoaa kolmeen perusteluun.

103 Ensinnäkin se väittää, että GS:n EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuulumattomille tuotantoaloille tarkoitettuja investointitukia olisi pitänyt arvioida yksinomaan EY:n perustamissopimuksen kannalta. Sen sijaan komissio on siksi, että GS kokonaisuutena tarkastellen harjoittaa toimintaansa "herkällä alalla", katsonut, ettei EY:n perustamissopimuksessa määrätty tukien salliminen voi mennä pitemmälle kuin EHTY:n perustamissopimuksessa ja viidennessä terästukisäännöstössä sallitaan. Tällainen viittaaminen EHTY:n perustamissopimuksen ja sen säännöstön mukaisiin arviointiperusteisiin on lainvastaista.

104 Toiseksi Saksan hallitus vetoaa siihen, ettei GS:n EY:n perustamissopimuksen piiriin kuuluva toiminta muodosta "herkkää alaa" Treuhandanstaltin toimintaa koskevissa oikeussäännöissä tai rakennemuutosta koskevissa suuntaviivoissa tarkoitetussa mielessä. Kyseisen hallituksen mukaan tietty talouselämän ala ei ole "herkkä ala" pelkästään sen vuoksi, että se kärsii "alakohtaisesta ylikapasiteetista". "Herkkiä aloja" ovat nimittäin vain sellaiset talouselämän alat, joita varten komissio on tiedonannoissaan tai muissa säädöksissä vahvistanut valtiontukien hyväksymistä koskevia aineellisia perusteita.

105 Tiettyjä EHTY:n ulkopuolisia terästeollisuuden aloja koskevat puitteet eivät kuitenkaan kyseisen hallituksen mielestä merkinneet tietyn alan osoittamista herkäksi, koska niissä vain määrättiin ilmoittamaan putkiteollisuuden hyväksi toteutetuista toimenpiteistä. Näillä puitteilla ei ole mitään oikeusvaikutuksia GS:n EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuulumattomien tuotantoalojen kannalta. Niissä ei varsinkaan edellytetä sitä, että rakennemuutosta koskevan hankkeen tuki rajoitettaisiin enintään 35 prosentiksi investointien määrästä.

106 Kolmanneksi Saksan hallitus vetoaa siihen, että komissio on tehnyt karkean arviointivirheen kieltäytyessään soveltamasta nyt käsiteltävään tapaukseen rakennemuutosta koskevia suuntaviivoja, joita oli sovellettu sadoissa muissa Treuhandanstaltin, BvS:n ja BMGB:n hoitamissa samankaltaisissa yksityistämisissä. Komission väite, jonka mukaan mitään rakennemuutossuunnitelmaa ei olisi saatettu sen käsiteltäväksi, on väärä, koska mainittu hallitus oli esittänyt sille sellaisen rakennemuutossuunnitelman sekä vuosina 1994—1996 tehdyissä ilmoituksissa että 6.6.1997 tehdyssä ilmoituksessa. Saksan hallitus väittää, että jos yrityksen kannattavuuden palautumisella yksityistämisen jälkeen olisi riidanalaisen päätöksen 58 perustelukappaleessa lausutuin tavoin ratkaiseva merkitys nyt käsiteltävässä asiassa, komission olisi pitänyt hyväksyä kysymyksessä olevat tuet täysimääräisinä.

107 Tältä osin on syytä huomauttaa ensinnäkin, että komissio on perustellusti katsonut riidanalaisen päätöksen 56 perustelukappaleessa, että Treuhandanstaltin toimintaa koskevia sääntöjä, nimittäin komission Saksan hallitukselle lähettämiä 26.10.1991 päivättyä kirjettä SG(91) D/17825, 8.12.1992 päivättyä kirjettä

SG(92) D/17613 ja 1.2.1995 päivättyä kirjettä SG(95) D/1062, ei ollut sovellettava nyt käsiteltävässä asiassa. Näissä kirjeissä nimittäin jätetään niillä annettujen sääntöjen ulkopuolelle herkkänä alana "terästeollisuusala" eikä "EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuuluva terästeollisuusala".

108 Lisäksi riidanalaisen päätöksen 60—63 perustelukappaleesta ilmenee, että komissio katsoi tukien myöntämishetkellä voimassa olleiden aluetukia koskevien suuntaviivojen olevan ainoa GS:n EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuulumattomien tuotantoalojen investointitukien arviointiin sovellettava oikeudellinen perusta. Katsoessaan, että mainittuja tukia oli tarkasteltava Gemeinschaftsaufgabea koskevien yleisten sääntöjen puitteissa myönnettävien alueellisten investointitukien sallittujen enimmäismäärien kannalta, se tuli EY 87 artiklan 3 kohdan ja EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisesti johtopäätökseen, jonka mukaan kyseiset tuet soveltuivat yhteismarkkinoille vain 35 prosentin osalta niiden määrästä.

109 On todettava, että toisin kuin Saksan hallitus väittää, tästä päättelystä ei millään tavoin seuraa, että komissio olisi soveltanut EHTY:n perustamissopimuksen tai terästukisäännöstöjen määräyksiä kyseisten toimenpiteiden arviointiin.

110 Väitteestä, jossa Saksan hallitus arvostelee komissiota siitä, ettei tämä ole nyt käsiteltävässä tapauksessa soveltanut rakennemuutosta koskevia suuntaviivoja, on lopuksi aiheellista huomauttaa, että kuten riidanalaisen päätöksen 53 perustelukappaleesta ilmenee, Saksan liittotasavalta ilmoitti 14.10.1998 komissiolle, että kyseisten investointitukien yhteydessä Treuhandanstalt, EREL ja BvS olivat tosiasiallisesti toimineet aluetukia maksavina eliminä. Koska Saksan hallitus ei ole kiistänyt tätä komission lausumaa, on katsottava, että mainitut tuet on myönnetty aluetukina.

111 Sitä paitsi kyseisiin investointitukiin liittyvän GS:n rakennemuutossuunnitelman olemassaoloa ei ole osoitettu tässä tapauksessa. Saksan hallitus on nimittäin vain viitannut yleisluonteisesti kirjeenvaihtoonsa komission kanssa hallinnollisen menettelyn yhteydessä ja sen jälkeen esittämättä sellaisia konkreettisia seikkoja, jotka olisivat omiaan osoittamaan, että todellinen, johdonmukainen ja täydellinen rakennemuutosohjelma olisi pantu täytäntöön ja toimitettu komission hyväksyttäväksi.

112 Kaiken lisäksi Saksan hallituksen väite, jonka mukaan GS:n kassavirta on tilikauden 1998 aikana ollut ensimmäisen kerran positiivinen, ei yksinään ole omiaan todistamaan, että tämän yrityksen kannattavuus olisi pysyvästi palautunut.

113 Näin ollen viidennen kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana.

Toinen osa

114 Viidennen kanneperusteensa toisessa osassa Saksan hallitus vetoaa siihen, että riidanalaisessa päätöksessä on oikeudellinen virhe siltä osin kuin komissio on jättänyt hyväksymättä GS:n EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuulumattomille tuotantoaloille tarkoitetut tuet EY 87 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti. Kyseinen hallitus katsoo, että Treuhandanstaltin, BvS:n ja BMGB:n toteuttama GS:n rakennemuutos ja siihen liittyvät toimenpiteet ovat tyypillinen esimerkki tapauksesta, johon tätä määräystä sovelletaan, varsinkin kun Gröditz (Saksa) terästeollisuuden entisenä sijoittautumispaikkana kärsii erityisen tuntuvasti sosialistisen suunnitelmatalouden seurauksista eikä tämän alueen keskimääräinen taloudellinen taso yllä lähellekään niiden osavaltioiden taloudellista tasoa, jotka muodostivat Saksan liittotasavallan ennen Saksan yhdistymistä.

115 Tältä osin on syytä muistaa, että EY 87 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaan yhteismarkkinoille soveltuvaa tukea on "tuki sellaisille Saksan liittotasavallan alueille, joihin Saksan jako on vaikuttanut, jos tuki on tarpeen jaosta aiheutuneen taloudellisen haitan korvaamiseksi".

116 Saksan yhdistymisen jälkeen tätä määräystä ei ole kumottu Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella eikä Amsterdamin sopimuksella (asia C-156/98, Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000, Kok. 2000, s. I-6857, 47 kohta).

117 On kuitenkin todettava, että koska on kyse EY 87 artiklan 2 kohdan c alakohdassa määrätystä poikkeuksesta EY 87 artiklan 1 kohdassa vahvistettuun yleiseen periaatteeseen, jonka mukaan valtiontuet ovat yhteismarkkinoille soveltumattomia, on ensin mainittua sopimusmääräystä tulkittava suppeasti (ks. em. asia Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000, 49 kohta).

118 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi katsonut, yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkinnassa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on (asia 292/82, Merck, tuomio 17.11.1983, Kok. 1983, s. 3781, 12 kohta; asia 337/82, St. Nikolaus Brennerei und Likörfabrik, tuomio 21.2.1984, Kok. 1984, s. 1051, 10 kohta ja em. asia Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000, 50 kohta).

119 Sitä paitsi vaikka EY 87 artiklan 2 kohdan c alakohdan soveltaminen uusiin osavaltioihin onkin mahdollista Saksan yhdistymisen jälkeen, soveltamisen on kuitenkin tapahduttava niillä samoilla edellytyksillä, joita sovellettiin vanhoihin osavaltioihin yhdistymistä edeltäneellä ajanjaksolla (ks. em. asia Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000, 51 kohta).

120 Tässä suhteessa Saksan jaolla tarkoitetaan historiallisesti vuonna 1948 tehtyä kahden miehitetyn vyöhykkeen välistä jakoa. Tämän vuoksi "jaosta aiheutunut taloudellinen haitta" voi merkitä ainoastaan sitä taloudellista haittaa, jota uudesta fyysisestä rajalinjasta aiheutunut eristys tuotti tietyille Saksan alueille, kuten liikenneyhteyksien katkeaminen tai Saksan alueen eri osien välisten kauppasuhteiden katkeamisesta johtunut markkina-alueiden menetys (ks. em. asia Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000, 52 kohta).

121 Sitä vastoin Saksan hallituksen kannassa, jonka mukaan EY 87 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla olisi mahdollista täysin korvata uusien osavaltioiden kiistattomasti kärsimä taloudellinen jälkeenjääneisyys, ei oteta huomioon sitä, että tämä alakohta on poikkeusmääräys, eikä asiayhteyttä, johon se liittyy, eikä myöskään sillä tavoiteltuja päämääriä (ks. vastaavasti em. asia Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000, 53 kohta).

122 Taloudellinen haitta, josta kaikki uudet osavaltiot yleisesti ottaen kärsivät, ei nimittäin ole välittömästi aiheutunut EY 87 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetusta Saksan maantieteellisestä jaosta (ks. em. asia Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000, 54 kohta).

123 Näin ollen on todettava, että vanhojen ja uusien osavaltioiden väliset kehityserot selittyvät muilla syillä kuin Saksan jaosta aiheutuneilla maantieteellisillä seikoilla ja että tällaisina syinä voidaan pitää muun muassa Saksan eri osissa toteutettuja erilaisia poliittis-taloudellisia järjestelmiä (ks. em. asia Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000, 55 kohta).

124 Sen vuoksi on katsottava, ettei Saksan hallitus ole esittänyt mitään seikkoja, jotka osoittaisivat GS:n EHTY:n perustamissopimuksen piiriin kuulumattomille tuo-

tantoaloille tarkoitettujen tukien olleen tarpeellisia Saksan jaosta aiheutuneen taloudellisen haitan korvaamiseksi.

125 Tämän vuoksi viidennen kanneperusteen toinen osa on hylättävä. Näin ollen tämä kanneperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.

Kuudes kanneperuste, GS:n yksityistämismenettelyn virheellinen arviointi tukiin sovellettavien sääntöjen kannalta

126 Kuudennessa kanneperusteessaan Saksan hallitus kiistää komission GS:n yksityistämismenettelystä tekemän arvioinnin aineellisessa suhteessa. Se vetoaa ensinnäkin siihen, että riidanalainen päätös on virheellinen, kun siinä nojaudutaan toteamukseen, jonka mukaan GS:n yksityistäminen 340 miljoonan DEM:n negatiivisella myyntihinnalla ei ollut osakkaiden näkökulmasta kustannuksiltaan edullisempi ratkaisu kuin purkautuminen. Mainitun hallituksen mukaan tämä toteamus perustuu virheelliseen arviointiin oikeudellisesta tilanteesta Saksassa ja virheelliseen tulkintaan tukiin sovellettavissa säännöissä tarkoitetun yksityisen sijoittajan kriteeristä.

127 Toiseksi riidanalainen päätös on kyseisen hallituksen mukaan virheellinen myös, koska siinä asetetaan kyseenalaiseksi, onko tarjouspyyntömenettelyssä, joka GS:n tapauksessa oli kansainvälinen, noudatettu "ehdottoman, avoimen ja läpinäkyvän menettelyn" vaatimuksia yksityistämistä koskevien käytännesääntöjen mukaisesti, jotka komissio on julkaissut 23. kilpailupolitiikkaa koskevassa kertomuksessa (1993) (jäljempänä käytännesäännöt).

128 GS:n yksityistämisestä periaatteessa ja komission tekemästä yksityisen sijoittajan kriteerin soveltamisesta Saksan hallitus puolestaan huomauttaa, että komissio on

yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (yhdistetyt asiat C-278/92—C-280/92, Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994, Kok. 1994, s. I-4103, 22 kohta) viitaten katsonut, että GS:n purkautumiskuluista, jotka tilintarkastusyhtiö KPMG oli arvioinut 475 miljoonaksi DEM:ksi, oli otettava vertailussa huomioon vain 94 miljoonaa DEM, koska tämä summa vastasi tilintarkastajien arvioimaa likvidointiarvoa, jonka ylittävästä määrästä BvS ei mennyt takaukseen.

129 Saksan hallitus katsoo ensinnäkin, että oikeustapauksilla, joihin komissio on vedonnut, ei ole merkitystä nyt käsiteltävässä asiassa. Edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Espanja vastaan komissio 14.9.1994 annettu tuomio nimittäin perustuu toteamuksiin, jotka koskevat osakkeita omistavan julkisoikeudellisen yhteisön vastuuta Espanjan oikeuden mukaan. Saksan oikeudessa tilanne on kuitenkin toisenlainen. Kuten komissio on myöntänyt riidanalaisen päätöksen 81 perustelukappaleessa, GS:n osakkaina toinen toisensa jälkeen olleiden julkisyhteisöjen myöntämiä osakaslainoja ei olisi voitu käyttää konkurssivelkojien tyydyttämiseen. Tämä määrä huomioon ottaen purkautumiskustannusten suuruus on 292 miljoonaa DEM.

130 Toiseksi Saksan hallitus kiistää riidanalaisen päätöksen 80 perustelukappaleen ensimmäisen kohdan a alakohtaan sisältyvät komission toteamukset, joiden mukaan BvS ei olisi mennyt GS:n veloista takaukseen osakkaana vaan julkisyhteisönä. Kyseisen hallituksen mukaan BvS:n myöntämät vakuudet eivät ole valtiollisia tukitoimia. Ne ovat päinvastoin kaikissa suhteissa verrattavissa yksityisellä sektorilla yleisesti esiintyviin vakuuksiin, joita holdingyhtiöt myöntävät tytäryhtiöilleen. Tällaisten holdingyhtiöiden on tytäryhtiön purkautumiskustannuksia määritettäessä myös otettava huomioon nämä vakuudet. Tältä osin on täysin samantekevää, oliko BvS osakkaana GS:ssä suoraan tai välillisesti jonkin hallinnointiyhtiön kautta.

131 Kolmanneksi Saksan hallitus vetoaa siihen, ettei riidanalaisessa päätöksessä oteta huomioon sitä, että Saksan oikeuden mukaan BvS on yhtiön purkautuessa osakkaana velvollinen maksamaan sijaintipaikan kunnostamiskustannukset, joi-

den määräksi tilintarkastajat ovat arvioineet 87 miljoonaa DEM. Saksan julkisoikeuden mukaan purkautuneen yhtiön osakas on vastuussa yhtiön aiheuttamasta maan saastumisesta ja muista seikoista, joiden vuoksi alueen kunnostaminen on tarpeen.

132 Neljänneksi Saksan hallituksen mukaan olisi otettava myös huomioon purkautumisesta itsessään aiheutuvat kulut, joiden määräksi tilintarkastajat ovat arvioineet 57 miljoonaa DEM. Koska osakas on sen suhteen maksuvelvollinen, tämä määrä olisi myös otettava huomioon verrattaessa yksityistämisen kustannuksia purkautumiskustannuksiin. Sikäli kuin nämä kustannukset kuuluvat BvS:n määräysvallassa olevalle hallinnointiyhtiölle, on Saksan hallituksen mukaan otettava lisäksi huomioon, että tällä yhtiöllä oli purkautumiskulujen osalta vapautus maksuvelvollisuudesta BvS:lle.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

133 Sen ratkaisemiseksi, sisältyykö GS:n yksityistämiseen 340 miljoonan DEM:n negatiivisella myyntihinnalla valtiontueksi katsottavia seikkoja, on arvioitava, olisiko kooltaan julkista sektoria hoitaviin organisaatioihin rinnastettavissa oleva yksityinen sijoittaja saattanut tehdä samanlaisissa olosuhteissa yhtä suuria pääomasijoituksia mainitun yrityksen myynnin yhteydessä vai olisiko se päättänyt purkaa yrityksen (ks. vastaavasti mm. asia C-482/99, Ranska v. komissio, tuomio 16.5.2002, Kok. 2002, s. I-4397, 70 kohta).

134 Kuten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, tältä osin on tehtävä ero valtiolle yhtiön osakkaana kuuluvien velvoitteiden ja sille julkisen vallan haltijana kuuluvien velvoitteiden välillä (em. yhdistetyt asiat Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994, 22 kohta).

135 Nyt käsiteltävässä tapauksessa on myös otettava huomioon, ettei asiassa ole kiistetty, että GS on vaikeuksissa oleva yritys, jolle eri julkisyhteisöt ovat useiden vuosien aikana myöntäneet korottomia luottoja ilman takaisinmaksuvelvollisuutta.

136 Saksan hallituksen väitteitä, joilla pyritään osoittamaan, että GS:n purkaminen olisi tullut kalliimmaksi kuin sen yksityistäminen, on tutkittava näiden seikkojen valossa.

137 Nyt käsiteltävässä tapauksessa kulut, jotka olisivat aiheutuneet GS:n purkamisesta, olivat Saksan liittotasavallan mukaan määrältään 475 miljoonaa DEM. Eriteltynä tästä summasta 196 miljoonaa DEM vastaa osakaslainoja, 49 miljoonaa DEM on vakuudellisia pankkiluottoja, 26 miljoonaa DEM sekalaisia velkoja, 147 miljoonaa DEM varauksia sekalaisiin kuluihin (joista 87 miljoonaa DEM sijaintipaikan kunnostamiseen ja 22 miljoonaa DEM henkilöstöä koskevaan suunnitelmaan, joka ei johdu pakottavista velvoitteista) ja 57 miljoonaa DEM varsinaisen purkautumismenettelyn kustannuksiin, joita ovat muun muassa toimintamenot ja kulut toiminnan keskeyttämisestä purkautumismenettelyn aikana.

138 GS:n hyväksi myönnettyjen luottovakuuksien osalta on ensinnäkin todettava, että ne on annettu vaikeuksissa olevalle yritykselle, joka ei ole antanut niistä mitään käypää vastiketta. Yksityinen sijoittaja ei normaalisti olisi myöntänyt GS:lle tällaisia luottoja. Kuten komissio on huomauttanut riidanalaisen päätöksen 45 perustelukappaleessa, valtion myöntämiä vakuuksia vaikeuksissa olevalle yritykselle on pidettävä taatun lainan määrän suuruisena valtiontukena.

Tästä seuraa, että siitä yritykselle aiheutuvat velvoitteet johtuvat siten selvästi tukien myöntämisestä eikä niitä sen vuoksi voida sisällyttää purkautumisesta aiheutuvia normaaleja kuluja koskevaan laskelmaan.

139 Sijaintipaikan kunnostamiskustannuksista, joihin Saksan hallitus on vedonnut, on puolestaan syytä huomauttaa, että kun otetaan huomioon se asiakirja-aineistosta ilmenevä seikka, että kyseisen sijaintipaikan myyntiarvo oli vain 9 miljoonaa DEM, yksityinen sijoittaja ei olisi yrityksen purkautuessa antanut sen käyttöön lisävaroja, vaikka yritys oli velvollinen huolehtimaan kunnostamisesta. Missään tapauksessa Saksan hallitus ei ole toimittanut täsmällisiä tietoja, jotka olisivat omiaan osoittamaan, että nyt käsiteltävään asiaan verrattavassa tilanteessa purkautuvan yrityksen osakkailla olisi ollut velvollisuus tilanteen niin vaatiessa vastata henkilökohtaisesti sijaintipaikan kunnostamiskustannusten koko määrästä.

140 Osakaslainoista on lopuksi todettava, että ne ovat GS:n vaikeudet ja lainoihin liittyvät ehdot huomioon ottaen kokonaisuudessaan tukea, kuten riidanalaisen päätöksen 44 perustelukappaleessa on esitetty. Siitä, että näitä lainoja ei makseta takaisin, aiheutuu siten näiden lainojen myöntämiseen eli siis siihen, että jäsenvaltio on julkisen vallan haltijana toteuttanut toimenpiteen, jollainen ei ollut ajateltavissa yksityisen sijoittajan taholta ja jota sen vuoksi ei voida ottaa huomioon purkautumiskuluja koskevassa laskelmassa, perustuvan saatavan menetys. Vaikka oletettaisiin, että osakaslainoja olisi maksukyvyttömyystilanteessa pidetty Saksan lainsäädännön mukaisesti omina varoina, joita ei voida vaatia käytettäviksi konkurssivelkojien tyydyttämiseen, ja että ne olisi sisällytetty purkautumiskustannuksiin, näiden kustannusten määrä oli vain 292 miljoonaa DEM eli selvästi vähemmän kuin yksityistämisestä aiheutuneet kulut 340 miljoonaa DEM.

141 Näissä olosuhteissa on katsottava, että komissio on perustellusti katsonut riidanalaisen päätöksen 82 perustelukappaleessa, että GS:n purkamisesta olisi aiheutunut vähemmän kuluja ja että yksityinen sijoittaja olisi siten päätynyt tähän ratkaisuun.

142 Saksan hallituksen väitteestä, jonka mukaan GS:n yksityistämismenettelyssä on noudatettu käytännesäännöissä ilmaistuja "ehdottoman, avoimen ja läpinäkyvän menettelyn" vaatimuksia, on sitä paitsi riittävää todeta, että riippumatta näiden käytännesääntöjen oikeudellisesta merkityksestä ja siinäkin tapauksessa, että tämä väite olisi näytetty toteen, se ei olisi voinut saattaa kyseenalaiseksi toteamusta, jonka mukaan päätös GS:n yksityistämisestä negatiivisella myyntihinnalla ei ollut yksityistä sijoittajaa koskevien kriteerien mukainen, joten siihen sisältyi valtiontuelle ominaisia piirteitä.

143 Tästä seuraa, että myös Saksan hallituksen kuudes kanneperuste on hylättävä.

144 Näissä olosuhteissa Saksan hallituksen kanne on kaikki edellä esitetyt seikat huomioon ottaen hylättävä perusteettomana.

Oikeudenkäyntikulut

145 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Saksan liittotasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Saksan liittotasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

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

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet

Schintgen Timmermans Gulmann

Edward La Pergola Skouris

von Bahr Cunha Rodrigues

Julistettiin Luxemburgissa 28 päivänä tammikuuta 2003.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti