YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (laajennettu ensimmäinen jaosto)

18 päivänä joulukuuta 1997 *

Asiassa T-178/94,

Asociación Telefónica de Mutualistas (ATM), Espanjan oikeuden mukaan perustettu yhdistys, Madrid, edustajinaan asianajajat Juan Eugenio Blanco Rodríguez ja Bernardo Vicente Hernández Bataller, Madrid, ja asianajaja Lydie Lorang, Luxemburg, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto André Sérébriacoff, 11 rue Goethe,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään kirjallisessa käsittelyssä aluksi oikeudellisen yksikön virkamiehet Francisco Enrique González Diaz ja Michel Nolin, sittemmin Francisco Santaolalla ja Nolin, ja suullisessa käsittelyssä oikeudellisen yksikön virkamies Fernando Castillo de la Torre, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta kumoamaan Asociación Telefónica de Mutualistasille 15.2.1994 päivätyllä komission kirjeellä D/30508 tiedoksi annetun komission päätöksen lopettaa kyseisen yhdistyksen tekemän valituksen käsittely; valitus kohdistui valtiontukeen, jota yhdistyksen mukaan oli myönnetty Compañia Telefónica de España -nimiselle osakeyhtiölle,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (laajennettu ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti A. Saggio sekä tuomarit A. Kalogeropoulos, V. Tiili, R. M. Moura Ramos ja J. Pirrung,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies B. Pastor,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 30.9.1997 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Valituksen perustana olevat tosiseikat

1 Kantajana oleva Asociación Telefónica de Mutualistas -niminen yhdistys (jäljempänä ATM) perustettiin vuonna 1987 varmistamaan Institución Telefónica de Previsión:in (jäljempänä ITP) osakkaiden oikeuksien turvaaminen; viimeksi mainittu on keskinäinen sosiaalivakuutusyhtiö, jonka Compañia Telefónica de España SA (jäljempänä TESA) on perustanut työntekijöidensä ja eläkkeensaajiensa hyväksi.

2 TESA on valtion osittain omistama elinkeinotoimintaa harjoittava osakeyhtiö. Se on saanut Espanjan valtiolta toimiluvan yleisen puhelinliikenteen järjestämiseen. Vuonna 1992 valtion osuus tämän yhtiön osakepääomasta oli 32 prosenttia, jäljelle jäävän pääoman jakautuessa 300 000 muun osakkeenomistajan kesken, joilla kullakin oli alle 0,5 prosenttia osakepääomasta. Kantaja selvitti istunnossa, että valtio omistaa tällä hetkellä 21 prosenttia osakepääomasta. Valtio nimittää lisäksi suurimman osan TESAn hallintoelinten jäsenistä.

3 TESA perusti ITP:n vuonna 1944 sosiaalivakuutuskassoista ja keskinäisistä sosiaalivakuutusyhtiöistä 6.12.1941 annetun lain sekä sen 26.5.1943 annetun soveltamisasetuksen nojalla. Kyseisen asetuksen mukaan näitä kassoja ja keskinäisiä yhtiöitä hallinnoidaan niiden yhtiöjärjestysten ja sääntöjen mukaisesti sillä edellytyksellä, että nämä ovat lain ja kyseisen soveltamisasetuksen vaatimusten mukaisia. Näissä säännöissä määrätään, että tällaisten elinten tarjoamia etuuksia pidetään yhteensoveltuvina niiden etujen kanssa, joita niiden jäsenet voivat saada valtion lakisääteisestä sosiaalivakuutusjärjestelmästä, jollei lainsäädännössä tai työministeriön nimenomaisissa määräyksissä todeta, että kyseiset etuudet korvaavat lakisääteisten sosiaalivakuutusjärjestelmien mukaiset etuudet.

4 Vuodesta 1966 lähtien ITP on korvannut yleisen sosiaaliturvan eläkkeiden, pysyvän työkyvyttömyyden sekä yleisten sairauksien aiheuttamien kuolemantapausten ja muiden sairaskulujen osalta. ITP:n myöntämät etuudet ovat olleet suurempia kuin yleisestä järjestelmästä myönnetyt.

5 Keskinäisten sosiaalivakuutusyhtiöiden myöntämät etuudet, samoin kuin niille suoritettavat maksut on vahvistettu näitä yhtiöitä koskevissa asetuksissa. TESAn ITP:lle suorittaman maksun suuruudeksi vahvistettiin ITP:n asetuksessa alun perin 7 prosenttia työntekijöille maksetuista palkoista, mutta se korotettiin ensin 8 prosenttiin ja sittemmin 9 prosenttiin.

6 Asiakirja-aineistosta ilmenee myös, että sellaiset elimet ja yritykset, jotka suljetaan pois yleisen järjestelmän piiristä tiettyjen riskien osalta, koska niiden oma sosiaalivakuutuskassa määrätyin osin korvaa yleisen sosiaaliturvajärjestelmän, hyötyvät korjauskertoimen soveltamisesta yleisten sosiaalimaksujen suuruutta määritettäessä. Kertoimet vahvistetaan vuosittain sosiaaliturva-asioista vastaavan ministeriön antamalla asetuksella. Ei ole kiistetty sitä, että alennus voi olla jopa 14 prosenttia palkoista.

7 Vuoden 1966 yleisen sosiaaliturvalain tavoitteena oli koordinoida ja yhtenäistää yleiset sosiaalivakuutukset. Tässä laissa säädetään pääasiallisesti, että yleiseen sosiaaliturvajärjestelmään liitetään ryhmät, jotka kuuluvat sosiaaliturvajärjestelmän soveltamisalaan, mutta joita tämä järjestelmä ei vielä kata.

8 20.11.1985 annetussa kuninkaan asetuksessa säädetään, että laitokset, joihin yleiseen järjestelmään liitettävät henkilöryhmät kuuluvat, ovat velvollisia korvaamaan yleiselle sosiaaliturvajärjestelmälle sen vastattavakseen ottamat kustannukset ja velvoitteet, ja että jos ne varat, jotka ovat käytettävissä niiden velvoitteiden maksamisen varmistamiseksi, joiden osalta kyseiset laitokset korvaavat sosiaaliturvan, eivät riitä kattamaan liittämisestä aiheutuvia kustannuksia, tästä erotuksesta vastaavat ne elimet tai yritykset, joilla on velvollisuus kattaa taloudellisesti kyseessä olevien laitosten myöntämien etuuksien suorittamisesta aiheutuneet kustannukset.

9 Tällä välin työministeriö hyväksyi vuonna 1977 ITP:tä koskevan muutetun asetuksen. Siirtymäsäännösten 4 kohdan mukaan TESA "takaa ne etuudet, jotka ITP:n on varmistettava kymmenen vuoden ajan, ja tämän vastuun konkretisoimiseksi vahvistetaan vuosittain takauksen enimmäismäärä ja takaus uudistetaan vuosittain niin, että sen voimassaoloaika on kymmenen vuotta kustakin uudistamisesta lähtien". Kantajan mukaan myös julkishallinto edellytti takauksen asettamista, jotta asetus voitiin hyväksyä.

10 ITP:n johtokomitean 24.7.1979 pidetyn kokouksen pöytäkirjan mukaan tämä komitea totesi TESAn varmistaneen ITP:n hankkiessa TESAn osake-erän, että se ottaa vastattavakseen tietyistä ITP:n sitoumuksista. Nämä sitoumukset sisälsivät muun muassa "edellä mainitun takauksen laajentamisen vakuutusmatemaattisissa tutkimuksissa todettujen teknisten vararahastojen tarpeen kattamiseksi" ja velvoitteen pitää voimassa tämä takaus, jonka laajuus tarkistetaan vuosittain edellä olevassa kohdassa mainittujen siirtymäsäännösten mukaisesti.

11 Kantaja väittää, että TESA on antanut takauksen vain vuoden 1977 budjetissaan laskien sen määräksi 8 miljardia Espanjan pesetaa (ESP); komissio ei kiistä tätä.

12 Kantaja väittää myös, että TESAn hallintoneuvosto on katsonut 28.1.1987 pidetyssä kokouksessaan, että se kymmenen vuoden aika, jonka alun perin vuonna 1977 myönnetyn takauksen oli määrä pysyä voimassa, oli päättynyt ja että TESA ei näin ollen enää ollut sidottu tähän takaukseen.

13 Espanjan hallitus päätti 27.12.1991 liittää yleiseen sosiaaliturvajärjestelmään ITP:n työssä käyvien ja eläkkeelle jääneiden työntekijöiden ryhmät. Työ- ja sosiaaliministeriö määritteli liittämisen vaikutukset 30.12.1991 antamallaan lakiasetuksella. Sosiaaliturvan suunnittelun ja taloudellisen sopeuttamisen johtokunta vahvisti 25.5.1992 antamallaan päätöksellä liittämisestä aiheutuneiden kustannusten määrän sillä olevan toimivallan rajoissa. Tässä päätöksessä todettiin lisäksi, että jos ITP:n varat osoittautuvat riittämättömiksi, TESAlla on velvollisuus maksaa ITP:n suorittamien maksujen ja eläkeläisille maksettavan kokonaismäärän välinen erotus. Täydentävän avustusjärjestelmän osalta tehtiin 8.7.1992 sopimus, jolla TESA sitoutui maksamaan tietyt etuudet niiden saajille.

14 Valtionvarainministeriö ilmoitti 10.6.1992 ITP:n purkamisesta ja selvitystilaan asettamisesta. Kantaja on kuitenkin huomauttanut, että selvitystilamenettely ei silti vielä ole lopullisesti päättynyt, eikä vastaaja ole kiistänyt tätä.

Hallinnollinen menettely

15 Näiden seikkojen perusteella komissiolle tehtiin 1.7.1993 ATM:n nimissä valitus, jossa moitittiin Espanjan viranomaisia siitä, että ne olivat hyväksyneet TESAn sosiaalikulujen alentamisen, ja tällä tavoin myöntäneet sille valtiontukea. Valituksessa moititut toimenpiteet, joita on kuvailtu hallinto- ja oikeudenkäyntimenettelyn aikana tehtyjen täsmennysten valossa, ovat seuraavat.

16 Tukea annettiin kantajan mukaan ensinnäkin siten, että viranomaiset sallivat TESAn vuoden 1982 ja vuoden 1991 lopun välisenä aikana saada hyväkseen sen ITP:lle tosiasiallisesti maksuina suorittaman määrän ja niiden maksujen, joita sen ei ollut korjauskertoimen vuoksi ollut maksettava yleiseen sosiaaliturvajärjestelmään, välisen erotuksen. Tämän tuen määrä oli 270 miljardia ESP. Kantaja vaati komissiota lisäksi määräämään TESAn maksamaan ITP:lle tämän erotuksen.

17 Toiseksi viranomaiset olivat kantajan mukaan sallineet sen takauksen voimassaolon lakkaamisen, joka TESAn olisi ollut pidettävä voimassa, jotta ITP voisi edelleen olla varma kymmenen seuraavan vuoden aikana maksettavakseen tulevien etuuksien kattamisesta. Tämä valtion menettely oli tuottanut TESAlle 8 miljardin ESP:n suuruisen edun.

18 Kantaja on valituksessaan lisäksi väittänyt, että kyseisistä tukitoimista on seurannut ITP:n joutuminen alijäämäiseen taloudelliseen tilaan, jonka vuoksi se on asetettu selvitystilaan.

19 Komissio kehotti 12.8.1993 päivätyllä kirjeellään kantajaa esittämään täydentävät huomautukset valitukseensa. Kantaja antoi 15.9.1993 pidetyn kokouksen jälkeen 29.10.1993 päivätyssä kirjeessään lisätietoja. Komissio kehotti vielä 12.11.1993 päivätyllä kirjeellään kantajaa täydentämään antamiaan tietoja, minkä tämä teki 3.12.1993 päivätyssä kirjeessään.

20 Komission ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämään kysymykseen antaman vastauksen mukaan Espanjan valtion kanssa ei ole käyty kirjeenvaihtoa eikä sille ole osoitettu muodollista päätöstä.

21 Komission ja kantajan välisen kirjeenvaihdon jälkeen komissio ilmoitti kantajan edustajalle Molina del Pozolle osoitetulla, 15.2.1994 päivätyllä kirjeellä D/30508, että kaiken asiassa kertyneen aineiston tutkimisen yhteydessä ei ollut ilmennyt mitään sellaista, joka olisi osoittanut TESAn saaneen valtiontukea. Komissio myös lopetti tähän kantajan valituksen käsittelyn.

22 15.2.1994 päivätyn kirjeen perustelut olivat seuraavat:

"Valtio ei ole millään tavoin osallinen [takauksen] voimassaolon päättymiseen — — [V]aikka TESA onkin suurimmaksi osaksi valtion omistama yritys, valtio tai mikään muukaan sen osakkeenomistajista ei periaatteessa ole vastuussa TESAn, joka on erillinen oikeushenkilö, toimista tai sitoumuksista.

Jos ITP ja työntekijät katsovat oikeuksiaan loukatun siitä syystä, että TESA ei ole pannut täytäntöön sitoumustaan, nämä voivat vaatia korvausta, kuten ne ovat tehneetkin, toimivaltaisissa kansallisissa tuomioistuimissa, jotka myöntävät kantajille oikeussuojaa, jos ne katsovat sen perustelluksi."

"Espanjan hallitus on Espanjan yleisen sosiaaliturva-alaa koskevan lainsäädännön mukaisesti päättänyt [yleiselle] sosiaaliturvajärjestelmälle suoritettavien maksujen poistamisesta tietyin osin, koska TESA täyttää näissä säännöksissä vaaditut edellytykset. Tribunal Supremo español on katsonut TESAn edellä mainitun yleisen lainsäädännön mukaisesti hyväksymien sitoumusten mahdollista täyttämättä jättämistä koskevasta kysymyksestä 26.12.1990 antamassaan tuomiossa, että asiaan sovellettavan yleisen lainsäädännön mukaan TESAlla ei ollut velvollisuutta maksaa ITP:lle suurempia summia kuin se tosiasiallisesti oli maksanut. Näin ollen komissio ei voi pitää mainittua erotusta valtiontukena, koska tämä tilanne ei ole sovellettavan yleislainsäädännön vastainen.
[— —]

valittajan vaatimus siitä, että komissio määräisi TESAn maksamaan ITP:lle erotuksen suuruisen määrän, ei missään tapauksessa ole yhteisön oikeuden mukainen, koska jos kyseessä olisi yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa oleva valtiontuki, komissio määräisi palauttamaan sen valtiolle."

Oikeudenkäyntimenettely

23 Tässä tilanteessa kantaja nosti 22.4.1994 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nyt esillä olevan kanteen.

24 Vastaaja on työjärjestyksen 114 artiklan 1 kohdan mukaisesti esittänyt erillisellä asiakirjalla tämän kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevan väitteen, joka on saapunut ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 28.7.1994.

25 Kantaja on esittänyt huomautuksensa oikeudenkäyntiväitteestä 12.9.1994.

26 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 14.6.1995 antamalla määräyksellä oikeudenkäyntiväite on liitetty käsiteltäväksi pääasian yhteydessä.

27 Vastaaja on jättänyt ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 21.8.1995 vastineensa, kantaja on jättänyt 9.10.1995 vastauksensa ja vastaaja on jättänyt 15.12.1995 vastauksensa.

28 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (laajennettu ensimmäinen jaosto) on aloittanut asian suullisen käsittelyn esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on prosessinjohtotoimien rajoissa esittänyt asianosaisille joitakin kirjallisia kysymyksiä, joihin nämä ovat asianmukaisesti vastanneet.

29 Asianosaiset ovat antaneet suulliset lausumansa ja vastauksensa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin 30.9.1997 pidetyssä istunnossa.

Asianosaisten vaatimukset

30 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— tutkii kanteen ja katsoo sen perustelluksi,

— kumoaa 15.2.1994 päivätyn kirjeen, jolla komissio toteaa lopettaneensa kantajan tekemän valituksen käsittelemisen,

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

31 Vastaaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— ensisijaisesti jättää kanteen tutkimatta,

— toissijaisesti hylkää kanteen perusteettomana,

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

32 Vastaaja esittää kaksi prosessiväitettä kanteen tutkimista vastaan. Ensinnäkin kantajalta puuttuu vastaajan mukaan oikeussuojaintressi. Toiseksi ei ole olemassa päätöstä, jonka kantaja voisi riitauttaa eikä kantajalla missään tapauksessa ole EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan mukaista asiavaltuutta.

33 Ensimmäisessä prosessiväitteessä tarkoitettu oikeussuojaintressin puuttuminen johtuu ensinnäkin siitä, että vaikka Espanjan valtion taloudellinen puuttuminen

tilanteeseen TESAn hyväksi olisikin yhteismarkkinoiden kanssa yhteensoveltumatonta valtiontukea, sen palauttamista koskeva mahdollinen määräys ei mitenkään hyödyttäisi kantajaa, koska saamatta jääneet sosiaalimaksut olisi maksettava takaisin Espanjan valtiolle eikä ITP:lle tai ATM:lle. Espanjan oikeusjärjestyksessä ei vastaajan mukaan säädetä mahdollisuudesta kompensoida tavanomaisen sosiaaliturvamaksun ja TESAn ITP:lle maksaman alhaisemman maksun välistä erotusta, kuten Tribunal Supremo español on vastaajan mukaan todennut edellä mainitussa tuomiossaan.

34 Vastaaja lisää, että ITP:n purkautumisen huomioon ottaen maksujen palauttaminen sille on vuodesta 1992 lähtien ollut myös oikeudellisesti mahdotonta. Vaikka väitetyt palautettavat tuet olisikin ollut maksettava ITP:n kassaan, niiden määrä on selvitystilan vuoksi maksettava yleiseen sosiaaliturvajärjestelmään ITP:n liittämisestä siihen aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi.

35 Toiseksi oikeussuojaintressin puuttuminen johtuu siitä, että väitetty valtiontuki hyödyttäisi ainoastaan TESAa, joka on yritys, johon kantaja tai sen jäsenet eivät ole välittömästi tai välillisesti kilpailusuhteessa. Vastaaja nojautuu tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-295/92, Landbouwschap vastaan komissio, 30.9.1992 antamaan määräykseen (Kok. 1992, s. I-5003) ja yhdistetyissä asioissa 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 ja 247/80, Ludwigshafener Walzmühle Erling ym. vastaan neuvosto ja komissio, 8.4.1981 antamaan määräykseen (Kok. 1981, s. 1041) katsoen, että oikeussuojaintressin olemassaolon tai puuttumisen määrittämiseksi kilpailusuhteita on tarkasteltava kantajan itsensä kannalta eikä suhteessa sellaisiin henkilöihin tai yrityksiin, joita kyseessä oleva toimenpide tosiasiallisesti tai mahdollisesti koskee. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ATM tai myöskään sen jäsenet eivät välittömästi tai välillisesti kilpaile TESAn kanssa eivätkä ne ole TESAan muussakaan vapaan kilpailun turvaamisen kannalta merkityksellisessä suhteessa. Vastaajan mukaan tästä seuraa, että riidanalaisen päätöksen voimassa pitäminen tai kumoaminen ei vaikuta millään tavoin ATM:n etuihin.

36 Toinen prosessiväite koskee kantajan osalta riitauttamiskelpoisen päätöksen puuttumista. Vastaaja väittää ensinnäkin, että 15.2.1994 päivätty kirje ei ole kantajalle osoitettu päätös, sillä 6 päivänä helmikuuta 1962 annetussa neuvoston asetuksessa N:o 17 (perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus, EYVL 1962, 13, s. 204) säädetystä poiketen valtiontukien alalla ei ole olemassa valitusmenettelyä, joka johtaisi kantajan niin halutessa hänelle osoitettuun päätökseen, josta voitaisiin nostaa kumoamiskanne. Tämä kanta vahvistetaan komission mukaan selvästi yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-313/90, CIRFS ym. vastaan komissio, 24.3.1993 antamassa tuomiossa (Kok. 1993, s. I-1125) ja asiassa C-198/91, Cook vastaan komissio, 19.5.1993 antamassa tuomiossa (Kok. 1993, s. I-2487), ja siitä tehdään yhteenveto julkisasiamies Tesauron edellä mainitussa asiassa Cook vastaan komissio esittämässä ratkaisuehdotuksessa (Kok. 1993, s. I-2502).

37 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa lähetetyn kaltainen kirje on vastaajan mukaan vain ilmoitus päätöksestä, joka on osoitettu jäsenvaltiolle, jolle ainoana osoitetaan valtiontukia koskevat päätökset. Kirjeellä ainoastaan annetaan tällaisen päätöksen sisältö tiedoksi niille, jotka ovat ilmoittaneet valtiontuen myöntämisestä. 15.2.1994 päivätyllä kirjeellä ei näin ollen itsessään päätetä menettelyä, joka voidaan aloittaa uudelleen, jos valituksen tehnyt yritys esittää uusia tosi- tai oikeusseikkoja tämän perustelemiseksi.

38 Lisäksi vastaaja katsoo, että päätös ei missään tapauksessa koske kantajaa erikseen, kuten perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa edellytetään. Päätös, jossa todetaan, että valtion väitetty taloudellinen puuttuminen asiaan TESAn eduksi ei ole perustamissopimuksen 92 artiklassa tarkoitettua valtiontukea, ei koske erikseen kantajaa yksityisenä yhdistyksenä, joka toimii esillä olevassa oikeudenkäynnissä jäsentensä edun nimissä, muttei oman etunsa vuoksi. Kantajalla ei ole ollut täsmällisemmin sanottuna yhdistetyissä asioissa 67/85, 68/85 ja 70/85, Van der Kooy ym. vastaan komissio, 2.2.1988 annetussa tuomiossa (Kok. 1988, s. 219) tarkoitettua etuoikeutetun neuvotteluosapuolen roolia. Vaikka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa T-447/93, T-448/93 ja T-449/93, AITEC ym. vastaan komissio, 6.7.1995 antamassa tuomiossa (Kok. 1995, s. II-1971) vahvistetaankin, että asian saatetaan katsoa koskevan ammatillista yhteisöä erikseen siltä osin kuin se pystyy osoittamaan, että kyseiset tuet vaikuttavat huomattavasti joidenkin sen jäsenten kilpailuasemaan ja jos kyseisten jäsenten mahdollisesti nostama kanne olisi otettava tutkittavaksi yhteisöjen tuomioistuimen

asiassa 169/84, Cofaz ym. vastaan komissio, 28.1.1986 antamassa tuomiossa (Kok. 1986, s. 391) tarkoitetulla tavalla, komissio katsoo kuitenkin, että näin ei ole nyt käsiteltävänä olevassa asiassa.

39 Asia ei myöskään koske kantajaa suoraan perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa edellytetyllä tavalla, koska päätöksen olla esittämättä vastalauseita valtiontukien puuttuessa ja Espanjan sosiaaliturva-alaa koskevasta lainsäädännöstä mahdollisesti johtuvan vahingon välillä ei ole syy-yhteyttä. Vaikka komissio olisikin arvioinut virheellisesti Espanjan valtion taloudellista puuttumista asiaan TESAn hyväksi ja sen täytyisi näin määrätä tuen palauttamisesta, Espanjan oikeusjärjestyksessä ei säädetä mekanismista, joka mahdollistaisi sen vahingon korjaamisen, jota kantaja väittää sille aiheutuneen.

40 Kantaja väittää, että kanne on otettava tutkittavaksi. Ensimmäisen prosessiväitteen osalta kantaja väittää, että sillä on oikeussuojaintressi. Takauksen voimassaolon päättymisestä ja liian alhaisista maksuista eli kantajan ilmoittamista tuista johtuu ensinnäkin, että ITP ei ole voinut maksaa etuuksia niihin oikeutetuille ja että se on liitetty yleiseen sosiaaliturvajärjestelmään. TESAn saamien valtiontukien, jotka kantaja katsoo yhteismarkkinoille soveltumattomiksi, palauttaminen olisi kantajan edun mukaista, koska Espanjan hallintoviranomaiset siirtäisivät nämä määrät ITP:lle, ja siis lopullisesti kantajan jäsenten hyödyksi.

41 Kantaja väittää, että komissio on tulkinnut virheellisesti Tribunal Supremo español-in edellä mainittua tuomiota. Kantajan mukaan tämä tuomio ei koske kysymystä siitä, onko puheena olevat summat palautettava. Kansallinen tuomioistuin on perustanut päätöksensä ainoastaan menettelysääntöihin ja katsonut, että kantajana esiintyneiden työntekijöiden ja eläkkeensaajien sijasta ITP:n johtoelinten olisi pitänyt esittää tämä vaatimus.

42 Komission väite, jonka mukaan summien palauttaminen ITP:lle olisi ollut oikeudellisesti mahdotonta vuodesta 1992 lähtien, ei myöskään löydä tukea laista, koska ITP:tä ei ole asetettu välittömästi selvitystilaan. Siinäkin tapauksessa, että lailliset

edellytykset tälle olisivat täyttyneet ja oikeudelliset selvitystilaan asettamista koskevat päätökset olisi tehty, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kantajalle suosiollinen tuomio nyt käsiteltävänä olevassa asiassa voisi johtaa ITP:n purkamiseen johtaneiden hallinnollisten toimien ja päätösten tarkistamiseen.

43 Markkinoilla vallitsevan kilpailutilanteen osalta kantaja toteaa, että sille on aiheutunut todellista ja varmaa vahinkoa TESAlle myönnettyjen valtiontukien vuoksi, koska sosiaalimaksujen pienentyminen on vaikuttanut sen jäsenten oikeuksiin. Kantaja vetoaa tässä yhteydessä edellä mainitussa asiassa Cook vastaan komissio annettuun tuomioon, jossa ne, joita asia koskee perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuin tavoin, on määritelty henkilöiksi, yrityksiksi taikka yhteisöiksi, joiden etuihin tuen myöntäminen mahdollisesti vaikuttaa, joten tällä toisin sanoen tarkoitetaan kilpailevia yrityksiä ja ammatillisia järjestöjä. Koska kantaja on keskinäisen yhtiön osakkaiden etujen ajamiseksi perustettu ammatillinen yhdistys, kaikella ITP:hen tai TESAan vaikuttavalla on välitöntä merkitystä senkin kannalta.

44 Lisäksi kantajalla on mielestään oikeussuojaintressi nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, koska kantaja on perustettu ITP:n oikeuksien puolustamiseksi oloissa, joissa kyseisten oikeuksien puolustaminen olisi muutoin ollut mahdotonta sen vaikutusvallan vuoksi, joka TESAlla oli ITP:hen.

45 Kantaja väittää toisen prosessiväitteen osalta, että sille osoitettu 15.2.1994 päivätty kirje on päätös, jolla on pakottavia oikeusvaikutuksia. Tällä päätöksellä lopetetaan valitusmenettely ja arvioidaan riidanalaisia tukia ja näin ollen estetään kantajan jäseniä saavuttamasta etujaan tulevaisuudessa.

46 Kantaja viittaa tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-325/91, Ranska vastaan komissio, 16.6.1993 antamaan tuomioon (Kok. 1993, s. I-3283, 9 kohta), jonka mukaan perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitetun riitauttamiskelpoisen päätöksen olemassaolo riippuu siitä, saako se aikaan oikeusvaikutuksia, ja yhdistetyissä asioissa 166/86 ja 220/86, Irish Cement vastaan komissio, 15.12.1988

annettuun tuomioon (Kok. 1988, s. 6473, 11 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin on todennut kieltäytymisen aloittaa 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely oikeusvaikutuksia aikaansaavaksi toimenpiteeksi. Kantaja viittaa myös yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-39/93 P, SFEI ym. vastaan komissio, 16.6.1994 antamaan tuomioon (Kok. 1994, s. I-2681, 27 ja 28 kohta), jonka mukaan toimielin, jolla on toimivalta todeta rikkomus ja määrätä siitä sanktio ja jolle yksityiset oikeussubjektit voivat tehdä valituksen, kuten komissiolle kilpailuoikeuden alalla, tekee välttämättä toimenpiteen, joka saa aikaan oikeusvaikutuksia, kun se lopettaa tutkimukset, jotka se on aloittanut tällaisen valituksen johdosta, eikä päätöstä asian käsittelyn lopettamisesta voida luokitella alustavaksi tai valmistelevaksi, koska se on menettelyn viimeinen vaihe: sitä ei enää seuraa mikään sellainen toimenpide, josta voitaisiin nostaa kumoamiskanne.

47 Kantaja väittää lisäksi osallistuneensa aktiivisesti menettelyyn, jonka komissio aloitti sen tekemän valituksen seurauksena. Tämä seikka antaa sille oikeuden riitauttaa tämän menettelyn päätteeksi tehdyn päätöksen (edellä mainitussa asiassa Cofaz ym. vastaan komissio annettu tuomio).

48 Lopuksi kantaja väittää, että nyt käsiteltävänä oleva kanne on tutkittava, jotta kantajalle voidaan taata oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 13 artiklan ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti, sillä Espanjassa ei ole käytettävissä valtiontukien osalta mitään asianmukaista oikeussuojakeinoa, jonka avulla kantaja voisi vastustaa sitä sosiaalimaksujen alentamista, joka on mahdollinen Espanjan valtion laiminlyönnin vuoksi.

49 Vastaaja vastaa vastineessaan, että edellä mainittu yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa SFEI ym. vastaan komissio koskee perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan soveltamismenettelyä, jonka osalta on säädetty muun muassa mahdollisuudesta tehdä valituksia. Tätä oikeuskäytäntöä ei voida vastaajan mukaan soveltaa nyt käsiteltävänä olevassa asiassa. Edellä mainitun yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Irish Cement vastaan komissio antaman tuomion osalta vastaaja huomauttaa, että jos yhteisöjen tuomioistuin ei olisi tässä tuomiossa katsonut, että kanne on nostettu määräajan päättymisen jälkeen, sen olisi pitänyt tutkia, koskiko komission kirje kantajaa suoraan ja erikseen.

50 Lopuksi vastaaja toteaa kantajan väitteestä, joka koskee oikeudellisten valvontakeinojen puuttumista, jos nyt käsiteltävänä olevaa kannetta ei tutkita, että perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaa voidaan soveltaa suoraan ja näin ollen kantaja voi vedota siihen kansallisissa tuomioistuimissa, jos se katsoo sen tarpeelliseksi.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

51 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo ensinnäkin, että päätös, jolla lopetetaan tukitoimenpiteen perustamissopimuksenmukaisuuden tutkiminen, osoitetaan aina kyseessä olevalle jäsenvaltiolle ja että yksityinen oikeussubjekti voi riitauttaa sen yhteisöjen tuomioistuimessa, jos perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan edellytykset täyttyvät.

52 Tässä vaiheessa on todettava, että 15.2.1994 päivätty kirje on kantajan osalta pelkästään tiedonanto sen päätöksen sisällöstä, joka on osoitettu kyseessä olevalle jäsenvaltiolle. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo näin ollen, että on kohtuullista ymmärtää kantajan kumoamisvaatimus, joka koskee 15.2.1994 päivättyä komission kirjettä, jolla se ilmoittaa lopettaneensa kantajan tekemän valituksen käsittelyn niin, että sillä tarkoitetaan tosiasiassa sellaisen päätöksen kumoamista, joka on osoitettu kyseessä olevalle jäsenvaltiolle ja joka toistetaan kyseisessä kirjeessä.

53 Luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nostaa perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan nojalla kanteen ainoastaan sellaisista päätöksistä, jotka saavat aikaan sellaisia pakottavia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa tämän etuihin muuttamalla merkittävästi tämän oikeudellista asemaa.

54 Näin ollen on tutkittava, vaikuttaako kantajan ilmoittamien valtiontukien perustamissopimuksenmukaisuuden tutkimisen lopettamisesta tehty päätös, joka on annettu kantajalle tiedoksi 15.2.1994 päivätyllä kirjeellä, mutta joka tosiasiallisesti on osoitettu Espanjan kuningaskunnalle, kantajan etuihin muuttamalla merkittävästi tämän oikeudellista asemaa. Tämän edellytyksen on täytyttävä, jotta kantaja voisi perustella intressinsä saada riidanalainen päätös kumotuksi.

55 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kantaja väittää, että komission päätös sisältää arvion riidanalaisista tuista, joten sillä estetään kantajan jäseniä saavuttamasta oikeuksiaan tulevaisuudessa. On siis syytä lyhyesti kuvata nyt käsiteltävänä olevan asian tosiasiaperustaa sen määrittelemiseksi, mikä on komission päätöksen ja kantajan väitetyn vahingon välinen syy-yhteys.

56 Kantaja on keskinäisen vakuutusyhtiö ITP:n oikeudenhaltijoiden muodostama yhdistys. Nämä oikeudenhaltijat ovat kaikki TESAn työntekijöitä tai eläkkeensaajia; ITP on TESAn työntekijöidensä sosiaaliturvan järjestämiseksi perustama yhtiö. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa näin ollen, että tosiasiassa kantajana olevan yhdistyksen jäsenet valittavat valtiontuista, joita heidän nykyisen tai entisen työnantajansa väitetään saaneen.

57 Kantaja väittää, että ilman väitettyjä lainvastaisia tukia ITP:tä ei olisi liitetty yleiseen sosiaaliturvajärjestelmään ja sen oikeudenhaltijat olisivat voineet edelleen saada suurempia etuuksia kuin yleisessä järjestelmässä. Kantaja lisää, että jos tukimäärä olisi palautettu valtiolle, kuten komission olisi pitänyt kantajan mielestä määrätä, valtio maksaisi nämä määrät ITP:lle. Viimeksi mainittu olisi tämän vuoksi tullut jälleen toimintakykyiseksi ja sen oikeudenhaltijat olisivat saaneet takaisin oikeutensa korkeampiin etuuksiin.

58 On kuitenkin todettava, että Tribunal Supremo español on katsonut, että "ei ole olemassa mitään oikeutta vaatia [ITP: n] hyväksi muita [— —] maksuja kuin niitä, joista on lainmukaisesti säädetty sitä koskevassa [tekstissä], ja kaikki vakuutetut riskit kattavaksi tarkoitetun tavanomaisen [yleiseen sosiaaliturvakassaan] suoritettavan maksun ja nyt käsiteltävässä asiassa TESAn [keskinäiselle vakuutusyhtiölle]

suorittaman osittaisen maksun välinen ero on yleisesti tunnettu lainsäädännön muuttamiseen kohdistuva ongelma, jota ei voida ratkaista tuomioistuimissa [— —]" (edellä mainitun tuomion oikeudellisten perustelujen 3 kohta). Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että komissio oli oikeassa päätellessään, että TESAlla ei ollut kansallisen lainsäädännön nojalla velvollisuutta maksaa ITP:lle suurempia summia kuin se tosiasiallisesti oli maksanut. Kansallisessa lainsäädännössä ei myöskään säädetä velvollisuudesta maksaa yleiseen sosiaaliturvajärjestelmään suoritettavan tavanomaisen maksun ja tälle keskinäiselle yhtiölle kyseisenä ajanjaksona sovellettavien säännösten mukaisesti suoritetun alhaisemman maksun välistä erotusta ITP:lle (ks. edellä 5 ja 6 kohta).

59 Vaikka päätös kumottaisiinkin ja komission olisi toteutettava toimenpiteet tuomion täytäntöönpanemiseksi, mikään ei viittaa siihen, että tästä menettelystä voitaisiin kohtuudella olettaa seuraavan kyseisen erotuksen maksaminen ITP:lle.

60 Kuten komissio on perustellusti väittänyt, jos oletetaan, että palauttamisesta määrättäisiin, maksuunpanematta jääneet sosiaalimaksut olisi palautettava Espanjan valtiolle, jolla ei kansallisen lainsäädännön mukaan ole velvollisuutta maksaa niitä tämän jälkeen ITP:lle. Koska yksityisten vakuutuskassojen liittäminen yleiseen sosiaaliturvajärjestelmään on poliittinen tavoite (ks. edellä 7 kohta), ei ole myöskään aihetta olettaa, että ITP voitaisiin elvyttää.

61 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa väitettyä tukea koskevan toisen kanneperusteen osalta, että vaikka komissio olisikin todennut takauksen voimassaolon päättymisen merkinneen valtiontukea, jonka se olisi määrännyt palautettavaksi, tämä olisi tarkoittanut vain sitä, että TESA olisi velvoitettu takaamaan oikeudenhaltijoille kuuluvien etuuksien maksamisen näille. TESAlla on kuitenkin jo edellä 8 ja 13 kohdassa mainittujen kansallisten säännösten nojalla velvollisuus kattaa ITP:n liittämisestä yleiseen sosiaaliturvajärjestelmään aiheutuvat kustannukset. Etuudet on maksettu ITP:n siihen liittämisestä lähtien yleisestä sosiaaliturvajärjestelmästä. Koska kantaja ei ole osoittanut, että takauksen voimassaolon päättyminen olisi aiheuttanut konkreettisia menetyksiä sen jäsenille, se ei ole myöskään osoittanut, että mahdollinen palauttaminen olisi johtanut siihen, että sen samat jäsenet olisivat voineet laillisesti vaatia etuuksia. Se ei myöskään ole osoittanut, että ITP:tä ei olisi liitetty yleiseen järjestelmään, jos takaus olisi pidetty voimassa.

62 Edellä mainittujen seikkojen vuoksi päätös ei selvästikään vaikuta kantajan oikeusasemaan, vaikka sen seurauksena onkin kantajan valituksen käsittelyn päättyminen. Tästä seuraa, että tämän päätöksen voimassa pitäminen tai kumoaminen ei voi millään tavalla vaikuttaa kantajan tai sen jäsenten etuihin. Näin ollen kantajalla ei ole intressiä riitauttamansa päätöksen kumoamiseen eikä kantaja siten täytä perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan mukaisia edellytyksiä.

63 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa lisäksi, että koska kantaja on tosiasiassa sellaisen yrityksen, jonka väitetään saaneen valtiontukea, työntekijöiden yhdistys, se ei ole tämän yrityksen kilpailija eikä se myöskään voi perustella oikeussuojaintressiään päätöksen kilpailuvaikutuksilla (ks. kilpailuvaikutusten ja tutkittavaksi ottamisen välisestä suhteesta esimerkiksi edellä mainittu asia Landbouwschap v. komissio, määräyksen 12 kohta ja asia T-435/93, ASPEC ym. v. komissio, tuomio 27.4.1995, Kok. 1995, s. II-1281, 63 kohta).

64 Näin ollen kantajalla ei ole perusteltua intressiä sille 15.2.1994 päivätyllä kirjeellä tiedoksiannetun päätöksen kumoamiseen.

65 Edellä esitettyjen seikkojen vuoksi nyt käsiteltävänä oleva kanne on jätettävä tutkimatta ilman, että olisi tarpeen tarkastella kantajan ja komission esittämiä muita perusteita.

Oikeudenkäyntikulut

66 Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, se on komission esittämien vaatimusten mukaisesti velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIN (laajennettu ensimmäinen jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanne jätetään tutkimatta.

2) Kantaja velvoitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.

Saggio Kalogeropoulos Tiili

Moura Ramos Pirrung

Julistettiin Luxemburgissa 18 päivänä joulukuuta 1997.

H. Jung A. Saggio

kirjaaja presidentti