JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
2 päivänä helmikuuta 1995 *

1. Esillä on yksi kolmesta toisiinsa liittyvästä asiasta, joissa komissio on nostanut Italiaa vastaan kanteen perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Muut asiat ovat asia C-349/93, Aluminia ja Comsal, ja asia C-350/93, Lanerossi.

2. Esillä olevassa asiassa komissio vaatii toteamaan, että jättäessään panematta asetetussa määräajassa täytäntöön Alfa Romeo -yritykselle (autoteollisuus) Italian hallituksen myöntämästä valtion tuesta 31 päivänä toukokuuta 1989 tehdyn komission päätöksen [1] Italia on jättänyt täyttämättä sille perustamissopimuksen mukaan kuuluvat velvollisuudet. Kanteen yhteydessä herää kysymys, onko silloin, kun laiton valtion tuki on maksettu välillisesti julkisen yrityksen välityksellä, tuki palautettava tälle yritykselle vai valtiolle. Kysymys on esitetty myös asiassa C-350/93, Lanerossi.

3. Esillä olevan asian taustalla olevat seikat tapahtuivat vuosina 1985 ja 1986. Tuolloin Alfa Romeo, joka oli Italian toiseksi suurin autojen valmistaja, kuului osana holding-yhtiö Finmeccanicaan, jota vuorostaan valtion holding-yhtiö IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale) valvoi. Vuonna 1986 Italian hallitus (jäljempänä hallitus) vahvisti komission pyynnöstä, että se oli myöntänyt vuonna 1985 Alfa Romeolle 206,2 miljardin Italian liiran (ITL) suuruisen pääomatuen Alfa Romeon vuonna 1984 ja ensimmäisen puolen vuoden aikana 1985 kärsimän tappion kattamiseksi. Varat tämän tuen rahoittamiseksi saatiin valtion osakkeiden omistuksia hoitaville laitoksille, IRI mukaan luettuna, vuoden 1985 talousarviossa osoitetuista määrärahoista. [2] Comitato Interministeriale per la Programmazione Economican (CIPE, ministeriöiden välinen taloudellisen suunnittelun komitea) 3.4.1985 tekemä päätös koski näiden varojen jakamista. [3]

4. Komissio katsoi, että 206,2 miljardin ITL:n suuruinen pääomatuki oli valtion tukea ja aloitti 29.7.1987 perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn. Hallituksen ja Finmeccanican tämän menettelyn aikana antamien tietojen perusteella komissio katsoi selvitetyksi, että Alfa Romeolle oli vuonna 1986 myönnetty 408,9 miljar-

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Päätös 89/661/ETY (EYVL 1989 L 394, s. 9). Päätöksestä ei ole suomenkielistä versiota. Käännös tehty yhteisöjen tuomioistuimessa.

2 — 22.12.1984 annettu laki nro 887, *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* 1984 nro 365, lisänumero.

3 — *Gazzetta Ufficiale* 1985 nro 163.

din ITL:n suuruinen lisätuki uuden pääomasijoituksen muodossa. Varat tähän tukeen saatiin 19.10.1985 annetun asetuksen nro 547 [4] perusteella IRI:n liikkeeseen laskemasta joukkovelkakirjalainasta; mainitulla asetuksella (jota on myöhemmin muutettu 20.12.1985 annetulla lailla nro 749 [5]) annettiin julkisille laitoksille, IRI mukaan luettuna, lupa laskea liikkeeseen sellainen joukkovelkakirjalaina, jonka koron valtio maksoi. Lainasta kertyvä tuotto jaettiin 28.11.1985 annetulla CIPE:n päätöksellä [6] ja vuoden 1986 talousarvion [7] perusteella. Komissio ulotti 10.5.1988 29.7.1987 aloittamansa menettelyn koskemaan myös 408,9 miljardin ITL:n suuruista pääomatukea.

5. Komissio teki 31.5.1989 kyseessä olevan päätöksen, jonka 1, 2 ja 3 artikla kuuluvat seuraavasti:

"1 artikla

Italian hallituksen Alfa Romeo -konsernille julkisten holding-yhtiöiden, IRI:n ja Finmeccanican, välityksellä myöntämä, yhteensä 615,1 miljardin ITL:n suuruinen valtion pääomatuki on laiton eikä siten sovellu yhteismarkkinoille ETY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan tarkoittamalla tavalla, koska valtion tuki oli myönnetty perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa määrättyjen menettelysääntöjen vastaisesti. Tämä tuki on yhteismarkkinoille soveltumaton myös siksi, että se ei täytä 92 artiklan 3 kohdassa asetettuja poikkeuksen myöntämisen edellytyksiä.

2 artikla

Italian hallitus velvoitetaan täten vaatimaan 1 artiklassa tarkoitetun valtion tuen palauttamista Finmeccanicalta kahdessa kuukaudessa tämän päätöksen tiedoksiannosta.

Takaisinperintä on toteutettava kansallisessa laissa säädettyjen menettelyjen ja säännösten mukaisesti, mukaan lukien ne menettelyt ja säännökset, jotka koskevat valtion vaateisiin lisättäviä korkoja siinä tapauksessa, että palautus toteutetaan myöhemmin kuin edellisessä kohdassa tarkoitetun kahden kuukauden määräajan kuluessa.

3 artikla

Italian hallituksen on ilmoitettava komissiolle kahden kuukauden kuluessa tämän

4 — *Gazzetta Ufficiale* 1985 nro 248.
5 — *Gazzetta Ufficiale* 1985 nro 299.
6 — *Gazzetta Ufficiale* 1986 nro 6.
7 — 28.2.1986 annettu laki nro 41, *Gazzetta Ufficiale* 1986 nro 49, lisänumero nro 1.

päätöksen tiedoksiannosta sen noudattamiseksi toteuttamistaan toimenpiteistä."

6. Päätös annettiin 31.7.1989 tiedoksi hallitukselle. Hallitus ei toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä vaatiakseen valtion tuen palauttamista asetetussa määräajassa. Se nosti kanteen päätöksen kumoamiseksi. Asiassa C-305/89, *Italia vastaan komissio* [8] (asia Alfa Romeo), yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi tämän kanteen. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi hallituksen väitteet siitä, että kyseessä ei ollut perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla kilpailuun haittaavasti vaikuttava valtion tuki ja että komission menettely oli laiton sekä että valtion apu soveltui yhteismarkkinoille. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi myös hallituksen tuen palauttamisvelvollisuutta koskevat väitteet, erityisesti että Finmeccanica ei ollut vastuussa mainitun velvollisuuden täyttämisestä.

7. Yhteisöjen tuomioistuimen antaman tuomion seurauksena komissio kehotti toistuvasti hallitusta toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet valtion tuen takaisin perimiseksi. Italian viranomaiset ilmoittivat 13.3.1992 komissiolle aikomuksestaan vaatia valtion tuen palauttamista pyytämällä Finmeccanicaa palauttamaan IRI:lle valtion tuki korkoineen. Komission kilpailuasioista vastaava jäsen kirjoitti 26.6.1992 hallitukselle kaikista 1 kohdassa mainituista kolmesta asiasta. Hän totesi esillä olevan tapauksen yhteydessä, että vuoden 1985 pääomatukea vastaavan 206,2 miljardin ITL:n osalta ei riittänyt se, että Finmeccanicalta vaadittiin palautuksen suorittamista IRI:lle. Päätöksen noudattamiseksi määrä oli maksettava takaisin Italian valtiolle. Vuoden 1986 pääomatukea vastaavan 408,9 miljardin ITL:n osalta hän kehotti Italian viranomaisia antamaan lisätietoja, jotta komissio voisi ratkaista, oliko Finmeccanican IRI:lle suorittama palautus riittävä päätöksen noudattamiseksi. Hän ilmoitti myös, että koska Italia ei ollut noudattanut päätöstä, hän aikoo ehdottaa ennen heinäkuun loppua 1992 komissiolle täytäntöönpanoa koskevan menettelyn aloittamista. Italian viranomaiset pyysivät 14.10.1992 päivätyllä kirjeellä ylimääräistä määräaikaa viitaten siihen, että oli tarpeellista käsitellä tuen poistamiskysymystä osana julkisten yritysten yksityistämisohjelmaa, jonka Italian hallitus aikoi toteuttaa.

8. Italian hallitus ilmoitti komissiolle 12.2.1993 päivätyllä kirjeellä, että Finmeccanica oli palauttanut IRI:lle 719,1 miljardin ITL: n suuruisen määrän. Tämä summa muodostui 615,1 miljardin ITL:n suuruisesta tuesta ja 104 miljardin ITL:n suuruisista koroista. Mainittu 615,1 miljardin ITL:n määrä vastasi 206,2 miljardin ITL:n suuruista vuoden 1985 pääomatukea ja 408,9 miljardin ITL:n suuruista vuoden 1986 pääomatukea. Hallitus ilmoitti samalla kirjeellä myös komissiolle, että 29.12.1990 annetulla lailla nro 405 [9] poistettiin valtion velvollisuus

8 — Kok. 1991, s. I-1603.

9 — *Gazetta Ufficiale* 1990 nro 303.

maksaa IRI:lle 698 miljardia ITL pääomana ja 571 miljardia ITL korkoina; nämä summat liittyivät IRI:n vuoden 1985 lain nro 749 ja vuoden 1986 lain nro 41 mukaisesti liikkeeseen laskemaan joukkovelkakirjalainaan [10]. Valtio oli sitoutunut maksamaan takaisin sen joukkovelkakirjalainan pääoman ja korot, jolla hankittiin 408,9 miljardin ITL:n suuruisen pääomatuen rahoittamiseen tarvittavat varat.

9. Hallitus ilmoitti 12.2.1993 päivätyllä kirjeellään, että päätöksessä tarkoitettu velvollisuus vaatia palauttamista täytettiin Finmeccanican 719,1 miljardin ITL:n suuruisella takaisinmaksulla IRI:lle. Hallituksen mukaan IRI ei ollut velvollinen palauttamaan tätä summaa Italian valtiolle. Finmeccanican IRI:lle suorittamalla palautuksella poistettiin tuen laittomasta maksamisesta aiheutuneet kilpailun vääristymät. Myöskään ei ollut syytä tehdä eroa IRI:n ja Italian valtion välillä, koska IRI oli valtioon osana kuuluva julkinen yritys. Lisäksi 29.12.1990 annetulla lailla nro 405 tapahtuneen valtion rahoitusvelvoitteiden poistamisen seurauksena IRI ei saanut valtiolta sellaista rahoitustukea, mikä oli päätöksessä määritelty valtion tueksi.

10. Komissio antoi Italian viranomaisille tiedoksi 6.4.1993 päivätyllä kirjeellä ilmoituksen, että päätöstä ei oltu pantu oikein täytäntöön. Se tähdensi, että 206,2 miljardin ITL:n suuruista pääomatukea ei oltu rahoitettu joukkovelkakirjalainalla vaan talousarviossa IRI:lle osoitetuilla määrärahoilla. Sen vuoksi 206,2 miljardin ITL:n määrä oli maksettava takaisin Italian valtiolle. Komissio hyväksyi 408,9 miljardin ITL:n suuruisen pääomatuen osalta, että 29.12.1990 annetulla lailla nro 405 poistettiin valtion velvollisuus maksaa IRI:lle 698 miljardia ITL pääomana. Komissio totesi kuitenkin, että mainittu määrä vastasi ainoastaan 11,4 prosenttia siitä 6135 miljardin ITL:n kokonaismäärästä, minkä verran IRI:llä oli enintään lupa vuoden 1985 lain nro 749 ja vuoden 1986 lain nro 41 nojalla laskea valtion kustantamaa joukkovelkakirjalainaa liikkeeseen. Näin ollen komissio katsoi, että se saattoi ainoastaan hyväksyä sen määrän alentamisen, jonka IRI oli velkaa valtiolle päätöksen mukaan, samassa suhteessa, nimittäin 11,4 prosenttia 408,9 miljardista ITL:sta, eli 46,5 miljardia ITL. Näin ollen IRI:n oli maksettava valtiolle 568,6 miljardia ITL.

11. Hallitus ei vastannut 6.4.1993 päivättyyn komission kirjeeseen. Tämän vuoksi komissio nosti esillä olevan kanteen. Komissio väittää kanteessaan, että noudattaakseen täysin päätöstä hallituksen ei ole ainoastaan varmistauduttava siitä, että IRI perii takaisin Finmeccanicalta 615,1 miljardin ITL:n määrän korkoineen, vaan Italian valtion on myös perittävä takaisin IRI:ltä 568,6 miljardin ITL:n määrä korkoineen.

12. Ennen varsinaisen asian käsittelemistä on tarpeen tutkia kanteen tutkittavaksi ottami-

10 — Ks. edellä 4 kohta.

sen edellytykset; Italian hallitus on esittänyt kaksi prosessiväitettä.

13. Hallitus esittää, että väitettyä IRI:n velvollisuutta palauttaa tuki Italian valtiolle ei mainita päätöksessä. Komissio viittasi siihen ensimmäisen kerran 26.1.1992 päivätyssä kirjeessään. Hallituksen mukaan kannetta ei näin ollen voida ottaa tutkittavaksi, koska komissio vaatii, että todettaisiin Italian jättäneen täyttämättä sellaisen velvollisuuden, jota päätöksessä ei ole asetettu.

14. En pidä tätä väitettä vakuuttavana. On totta, että 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa täytäntöönpanoa koskevassa käsittelyssä komissio voi ainoastaan väittää, että vastaajana oleva jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta sitä päätöstä, jonka väitetty rikkominen on oikeudenkäynnin kohteena. Komissio ei voi tällaisessa käsittelyssä asettaa vastaajana olevalle jäsenvaltiolle muita velvollisuuksia kuin ne, jotka päätöksessä on jo mainittu. Tässä tapauksessa komissio ei kuitenkaan pyri asettamaan Italian valtiolle minkäänlaisia uusia velvollisuuksia. Se väittää pikemminkin, että Italian valtiolla on tämän päätöksen mukaisesti velvollisuus periä tuki takaisin IRI:ltä. Siinä, onko asian laita näin, on kyse päätöksen tulkinnasta, mikä puolestaan on asiakysymys.

15. Hallitus väittää myös, että kanne on työjärjestyksen 38 artiklan 1 kohdan c alakohdan vastainen; mainitun alakohdan mukaan kanteessa on mainittava riidan kohde ja yhteenveto seikoista, joihin kanne perustuu. Hallitus toteaa, että komission kanteessa ei perustella sitä, minkä vuoksi päätöstä rikotaan sillä, että Italian hallitus on jättänyt vaatimatta tuen palauttamista.

16. Tämä väite on myös hylättävä. Täyttääkseen työjärjestyksen 38 artiklan 1 kohdan c alakohdan edellytykset komission on ilmoitettava kanteessaan ne erityiset vaatimukset, jotka yhteisöjen tuomioistuimen on ratkaistava, ja ainakin yhteenveto niistä oikeudellisista ja tosiasiallisista seikoista, joihin kanne perustuu [11]. Kanteeseen sisältyy esillä olevassa tapauksessa selvä tosiasioita ja komission väitteitä koskeva selostus, minkä vuoksi Italian hallitus on voinut laatia yksityiskohtaisen vastineen [12]. Kanne on näin ollen tutkittava. Käsittelen nyt varsinaista asiaa.

17. Komissio väittää, että tuen palauttaminen Finmeccanicalta IRI:lle ei riitä päätöksen noudattamiseksi. Tuki on palautettava Italian valtiolle.

11 — Asia C-347/88, *komissio v. Kreikka*, tuomio 13.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4747, 28 kohta); asia C-52/90, *komissio v. Tanska*, tuomio 31.3.1992 (Kok. 1992, s. I-2187, 17 kohta).

12 — Ks. asia 281/82, *Unifrex v. komissio ja neuvosto*, tuomio 12.4.1984 (Kok. 1984, s. 1969, 15 kohta).

18. Korostan aluksi, että vaikka hyväksyttäisiinkin se, että tuen palauttaminen Finmeccanicalta IRI:lle riittää päätöksen noudattamiseksi, Italia on silti rikkonut sille perustamissopimuksen mukaan kuuluvia velvollisuuksia. Tämä johtuu siitä, että päätöksen 2 artiklan mukaan hallituksen oli perittävä tuki takaisin kahden kuukauden kuluessa 31.7.1989 tapahtuneesta tiedoksiannosta. Tuomioistuimelle annettujen tietojen perusteella on selvää, että Finmeccanica ei ollut palauttanut asetetussa määräajassa tukea IRI:lle. Tältä osin riittää viittaaminen 13.3.1992 päivättyyn kirjeeseen, jolla Italian viranomaiset ilmoittivat komissiolle aikomuksestaan periä valtion tuki takaisin pyytämällä Finmeccanicaa palauttamaan IRI:lle valtion tuki koroilla lisättynä [13]. Kirjeen liitteenä oli valtion holding-yhtiöitä koskevista asioista vastaavan Italian ministeriön 7.3.1992 päivätty tiedonanto Italian ulkoministeriölle. Tästä tiedonannosta ilmenee, että Finmeccanica ei vielä 7.3.1992 ollut palauttanut tukea IRI:lle. Italia on tämän vuoksi joka tapauksessa jättänyt panematta päätöksen asetetussa määräajassa täytäntöön.

19. On myös huomattava tässä vaiheessa, että Italia ei ole laskenut vaadittavaa korkoa oikein. Kuten on todettu, hallitus on ilmoittanut 12.2.1993 päivätyllä kirjeellään komissiolle, että Finmeccanica on palauttanut IRI:lle 719,1 miljardin ITL:n suuruisen määrän, joka muodostui 615,1 miljardin ITL:n suuruisesta tuesta ja 104 miljardin ITL:n koroista. Italia ei kirjeessään esittänyt mitään selvitystä maksun suorittamisesta. Hallitus lähetti tämän käsittelyn alkamisen jälkeen komissiolle 25.11.1993 päivätyn kirjeen yhteydessä sellaisia asiakirjoja, jotka sen mielestä todistivat, että Finmeccanica oli palauttanut tuen IRI:lle. Komissio väitti vastauksessaan, että hallitus on laskenut koron määrän väärin. Päätöksen 2 artiklan mukaan korkoa on laskettava siitä, kun päätös annettiin tiedoksi hallitukselle, alkavan kahden kuukauden määräajan päätymisestä alkaen. Koska päätös annettiin tiedoksi 31.7.1989, korkoa on laskettava 30.9.1989 alkaen. Hallitus otti koron laskemisen alkuajankohdaksi tiedoksiantopäivän asemesta sen päivän, jolloin päätös julkaistiin yhteisöjen virallisessa lehdessä, eli 30.12.1989. Hallitus laski koroa 28.2.1990 alkaen. Komissio katsoo näin ollen, että jo suorittamiensa maksujen lisäksi Finmeccanican on suoritettava viiden kuukauden ajalta viiden prosentin suuruista korkoa.

20. Hallitus ei kiistä laskeneensa korkoa väärin. Se ilmoittaa aikovansa toteuttaa päätöksen noudattamisen edellyttämät toimenpiteet. Italia on jättänyt näin ollen perimättä takaisin päätöksen mukaan vaadittavan koron.

21. Jatkan nyt sen kysymyksen käsittelyä, riittääkö päätöksen noudattamiseksi se, että Finmeccanica palauttaa tuen IRI:lle, vai onko tuki palautettava Italian valtiolle.

13 — Ks. edellä, 7 kohta.

Komissio ja hallitus keskittyvät tähän kysymykseen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämissään huomautuksissa.

22. Kuten aikaisemmin on todettu, komissio voi väittää 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa täytäntöönpanomenettelyssä ainoastaan, että vastaajana oleva jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä siihen päätökseen perustuvan velvollisuuden, jonka väitetty rikkominen on käsittelyn kohteena. Tämän vuoksi kysymys siitä, kuka on vastuussa laittomasti suoritetun tuen perimisestä takaisin, on ratkaistava päätöksen perusteella. Päätöstä tulkittaessa on otettava huomioon takaisinperimisvelvollisuuden tavoitteet.

23. Hallitus toteaa, että velvollisuus tuen palauttamiseen kuuluu tuensaajalle. Koska päätöksen 2 artiklan mukaan Finmeccanica on tuensaaja, se on ainoa tuen palauttamisesta vastuussa oleva taho. IRI on se laitos, jonka välityksellä tuki on kanavoitu ja suoritettu, eikä tuensaaja. IRI:llä ei sen vuoksi ole minkäänlaista velvollisuutta palauttaa sitä Italian valtiolle.

24. En pidä tätä ajattelutapaa vakuuttavana. Hallitus sekoittaa toisiinsa kaksi erillistä kysymystä, nimittäin sen, kuka on velvollinen palauttamaan tuen, ja sen, kenelle tuki on palautettava. Päätöksen 1 artiklassa tehdään selväksi se, että hallitus myönsi tuen Alfa Romeolle ja että IRI ja Finmeccanica toimivat vain välittäjinä. Päätöksen 2 artikla voidaan helposti katsoa tarkoittavan sitä, että tuki on palautettava Italian valtiolle. Tällaista tulkintaa tukee päätöksen italiankielinen versio, joka on ainoa todistusvoimainen versio. Tässä 2 artiklassa lausutaan, että "Il Governo italiano è tenuto a sopprimere gli aiuti di cui all'articolo 1 mediante ricupero presso la Finmeccanica ...". Tätä tulkintaa tukee myös päätöksen englanninkielinen versio. [14] Huomaan, että ranskankielinen versio ei ole yhtä selvä [15], mutta kuten jo on todettu, ainoastaan italiankielinen versio on todistusvoimainen.

25. Päätöksen johdanto-osan sisältö tukee sitä, että IRI toimi ainoastaan välittäjänä ja että vuosien 1985 ja 1986 pääomatukeen tarvittavat varat saatiin valtiolta. Siinä lausutaan seuraavasti: [16]

"... IRI sai valtion varoja tähän tarkoitukseen (eli tarkoitukseen myöntää tuki Alfa Romeolle) Finmeccanicalle erityisesti varattuna

14 — Ks. edellä, 5 kohta.

15 — Tämä 2 kohta kuuluu ranskaksi seuraavasti: "Le gouvernement italien est tenu de supprimer les aides mentionnées à l'article 1er et d'exiger de la société Finmeccanica qu'elle les restitue ...".

16 — EYVL 1989 L 394, s. 14.

vaihtovelkakirjalainana ja pääomasijoituksena ja ennen kaikkea '... konepajateollisuuden (ja) autoteollisuuden pääomarakenteen vahvistamiseen ja rahoitusrakenteen tervehdyttämiseen ...' (ks. esim. Italian tasavallan virallinen lehti, yleinen sarja, nro 163, 12.7.1985, s. 4954, ja nro 6, 9.1.1986, s. 40).

Esillä oleva asia koskee näin ollen täysin valtion valvonnassa olevien julkisten rahoituslaitosten (IRI:n ja Finmeccanican) välityksellä välillisesti Italian valtion Alfa Romeo Autolle myöntämää, tai Italian valtion varoissa viimeksi mainitulle myönnettyä tukea ...»

Komission päätöksessä olevat viittaukset *Italian tasavallan viralliseen lehteen* tarkoittavat 3.4.1985 ja 28.11.1985 tehtyjä CIPE:n päätöksiä, joilla Italian valtio päätti myöntää tuen Alfa Romeolle [17]. Päätöksen johdantoosassa vahvistetaan siten, että IRI toimi tukea myöntäessään ainoastaan välittäjänä ja että tuki oli rahoitettu valtion varoilla sekä että hallitus oli CIPE:n välityksellä tehnyt päätöksen tuen myöntämisestä.

26. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Alfa Romeo antama tuomio ei tue sellaista väitettä, että päätöksen noudattamiseksi tuen palauttaminen IRI:lle riittää. Yksi hallituksen mainitussa asiassa esittämistä perusteluista on, että koska tuen tosiasiallinen saaja oli Alfa Romeo, päätöksessä ei olisi pitänyt velvoittaa Finmeccanicaa palauttamaan tukea. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi väitteen, jonka mukaan Finmeccanican katsottiin olevan tuensaaja, koska Finmeccanica oli se holding-yhtiö, johon Alfa Romeo ratkaisevana ajankohtana kuului, ja jonka mukaan Finmeccanicalta oli sen vuoksi vaadittava tuen palauttamista. [18] Asiassa Alfa Romeo yhteisöjen tuomioistuin ei tutkinut sitä kysymystä, kuka oli lopullisesti vastuussa tuen takaisinperimisestä, vaan ainoastaan sen kysymyksen, kuka oli vastuussa sen palauttamisesta.

27. Hallitus väittää, että koska IRI on valtion valvoma julkinen yritys, se on osa valtiota itseään. IRI voi yhtä hyvin kuin valtio vaatia tuen palauttamista.

28. En voi hyväksyä tätä väitettä. On totta, että yhteisöjen tuomioistuin on noudattanut valtion tuen käsitteen määrittelyssä funktionaalista lähestymistapaa perustamissopimuksen 92 artiklan tavoitteiden mukaisesti. Se on katsonut, että 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu kielto koskee kaikenlaista jäsenvaltion myöntämää tai sen varoista myönnettyä tukea ilman, että on tarpeen eritellä sitä, onko valtio myöntänyt tuen suoraan vai tukiasioiden hoitamista varten valtion perustamat tai nimeämät julkiset tai yksityiset

17 — Ks. edellä, 3 ja 4 kohta.

18 — Edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Alfa Romeo, tuomion 40 kohta.

laitokset. [19] Sovellettaessa 92 artiklaa on otettava ensisijaisesti huomioon tuen vaikutukset sillä suosittuihin yrityksiin tai valmistajiin, eikä suinkaan niiden laitosten asemaa, joiden tehtävänä on tuen jakaminen tai tukiasioiden hoitaminen [20]. Yhteisöjen tuomioistuin on myös vahvistanut, että "tukea ei välttämättä tarvitse rahoittaa valtion varoista, jotta se voidaan luokitella valtion tueksi". [21]

29. Toisin kuin mitä hallitus väittää, edellä mainitusta oikeuskäytännöstä ei kuitenkaan seuraa, että kun valtio on myöntänyt tukea julkisen yrityksen välityksellä, tuen palauttaminen tälle julkiselle yritykselle valtion asemesta riittää. Edellä mainitun oikeuskäytännön tarkoituksena on estää perustamissopimuksen valtion tukea koskevien määräysten tekeminen tehottomiksi myöntämällä tuki välillisesti. Yhteisöjen tuomioistuin ei tutkinut yhdessäkään edellä mainituista tapauksista erityisesti kysymystä siitä, kenelle laiton valtion tuki on palautettava. Tämä kysymys on ratkaistava ottamalla huomioon takaisinperimisvelvollisuuden tavoitteet ja uusia valtion tukia koskevan ennakkovalvontajärjestelmän tehokkuus.

30. Yksi takaisinperimisvelvollisuuden tavoitteista on aikaisemman tilanteen palauttaminen [22], nimittäin sen tilanteen, joka vallitsi ennen kuin tuensaaja sai tukea. Koska perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus antaa komissiolle tieto aiotusta tuesta ja lykätä sen täytäntöönpanoa ennen komission suostumusta, takaisinperimisellä on niin pitkälle kuin mahdollista palautettava se tilanne, joka olisi vallinnut, jos jäsenvaltio olisi asianmukaisesti täyttänyt tiedonantovelvollisuutensa ja velvollisuutensa lykätä aiotun tuen täytäntöönpanoa. Tämä ei ole kuitenkaan ainoa takaisinperimisvelvollisuuden tavoite. Laitonta tukea on vaadittava palautettavaksi varmistamalla, ettei niitä varoja, joilla tuki rahoitettiin, kanavoida muille samalla tai toisella talouselämän alalla toimiville yrityksille, ja sellaisella tavalla, että komission valvontatehtävät helpottuvat.

31. Hallitus väittää, että tuen palauttamisella Finmeccanicalta IRI:lle tuen myöntämisestä aiheutuneet kilpailun vääristymät poistuvat. Ei ole perusteita sille, että tuki pitäisi palauttaa valtiolle. En voi hyväksyä tätä väitettä. Kuten on jo todettu, yksi takaisinperimisvelvollisuuden tavoitteista on palauttaa se tilanne, joka olisi vallinnut, jos asianomainen jäsenvaltio olisi täyttänyt tiedonantovelvollisuutensa ja velvollisuutensa olla myöntämättä tukea ennen komission suostumusta siihen. Kysymys ei ole pelkästään ennen tuen myöntämistä vallinneen kilpailutilanteen palauttamisesta. Itse asiassa tämä voi usein olla mahdotonta. Oikeuskäytännön mukaan vel-

19 — Asia 78/76, *Steinike und Weinlig v. Saksa*, tuomio 22.3.1977 (Kok. 1977, s. 595, 21 kohta); asia 290/83, *komissio v. Ranska* (asia Crédit Agricole), tuomio 30.1.1985 (Kok. 1985, s. 439, 14 kohta); yhdistetyt asiat 67/85, 68/85 ja 70/85, *Van der Kooy ym. v. komissio*, tuomio 2.2.1988 (Kok. 1988, s. 219, 35 kohta), ja Alfa Romeo, mainittu alaviitteessä 8, 13 kohta.

20 — *Steinike und Weinlig*, mainittu alaviitteessä 19, tuomion 21 kohta.

21 — Crédit Agricole, mainittu alaviitteessä 19, tuomion 14 kohta.

22 — Asia C-142/87, *Belgia v. komissio*, (asia Tubemeuse), tuomio 21.3.1990 (Kok. 1990, s. I-959, 66 kohta).

vollisuuteen vaatia tuen palauttamista ei vaikuta sellainen seikka, että laittoman valtion tuen myöntämisestä aiheutuneita kilpailun vääristymiä ei voida enää korjata vaatimalla valtion tuen palauttamista silloin, kun asetetaan velvollisuus vaatia tuen palauttamista, tai sellainen seikka, että laittomasti myönnetyllä tuella ei ole enää minkäänlaista vaikutusta tuensaajaan, koska esimerkiksi tuensaaja on selvitystilassa; mainittu velvollisuus vaatia tuen palauttamista on laittomuuden "looginen seuraus" [23]. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on katsottava, että takaisinperimisen varsinaisten seurausten lisäksi velvollisuuteen vaatia tuen palauttamista vaikuttaa ratkaisevasti tarve saada yhteisöoikeuden rikkominen loppumaan.

32. Hallitus toteaa, että takaisinperimisvelvollisuus voi koskea ainoastaan laittomasti myönnettyä valtion tukea. Se väittää, että varojen siirtoa valtiolta IRI:lle, mikä tapahtui avoimesti ja lainsäädäntötoimiin perustuen, ei päätöksessä ollut tutkittu eikä määritelty valtion tueksi. Tämän seurauksena Italian valtiolla ei ole velvollisuutta vaatia IRI:ltä näiden varojen palauttamista.

33. Hallitus vetoaa näiden väitteiden tueksi ETY:n perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan sekä komission direktiivin 80/723/ETY:n 5 artiklan soveltamista valmistusalan julkisiin yrityksiin koskevaan komission tiedonantoon jäsenvaltiolle [24] (jäljempänä komission tiedonanto). Hallitus väittää, että on olemassa ero toisaalta valtion ja julkisten yritysten välisten laillisten rahoitustoimien ja toisaalta valtion tuen välillä. Ensiksi mainitun osalta on olemassa ainoastaan velvollisuus avoimuuteen eikä tiedonantovelvollisuutta. Kun tiedonantovelvollisuutta ei ole, 93 artiklan 3 kohtaa ei ole rikottu eikä näin ollen takaisinperimisvelvollisuuttakaan voi syntyä.

34. En pidä näitä perusteluja vakuuttavina. Minusta tuntuu, että kun valtio siirtää varoja valtion holding-yhtiölle sellaisin erityisin ohjein, jotka koskevat näiden varojen käyttämistä tuen myöntämiseksi yritykselle tai erityiselle toiminta-alalle, varojen siirtoa valtion holding-yhtiölle ei voida pitää täysin erillisenä toimenpiteenä. Sitä on pikemminkin pidettävä eräänä vaiheena tuen myöntämisessä asianomaiselle yritykselle tai asianomaisille yrityksille.

35. Kuten on todettu, Alfa Romeolle myönnetyn 206,2 miljardin ITL:n suuruisen pääomatuen rahoittamiseksi tarvittavat varat saatiin valtion holding-yhtiöitä koskevista asioista huolehtiville laitoksille, mukaan lukien IRI:lle, valtion talousarvion yhteydessä myönnetyistä määrärahoista. Valtion laitos CIPE päätti niiden jakamisesta. IRI:n liikkeeseen laskemalla joukkovelkakirjalainalla saatiin 408,9 miljardin ITL:n suuruisen pääomatuen rahoittamiseksi tarvittavat varat, jotka jaettiin CIPE:n myöhäisemmällä päätöksellä. Valtio sitoutui palauttamaan

23 — Alaviitteessä 8 mainittu asia Alfa Romeo, tuomion 41 kohta, ja ks. julkisasiamies Van Gervenin ratkaisuehdotus, s. 1633— 1634.

24 — EYVL 1991 C 273, s. 2. Komission tiedonannosta ei ole suomenkielistä versiota.

tämän joukkovelkakirjalainan pääoman ja maksamaan korot. [25] Tämän vuoksi on selvää, ettei IRI:ä ollut tarkoitettu näiden varojen lopulliseksi saajaksi, eikä sillä myöskään ollut minkäänlaista niiden jakamista koskevaa harkintavaltaa. Ne oli tarkoitettu Finmeccanicalle sinä holding-yhtiönä, johon Alfa Romeo tuolloin kuului. Tällaisessa tilanteessa ei voida epäillä sitä, että oli olemassa velvollisuus antaa tieto varojen siirtämisestä valtiolta IRI:lle.

36. Vaikka katsottaisiinkin, että Italia olisi täysin täyttänyt 93 artiklan 3 kohdassa asetetun tiedonantovelvollisuuden antamalla mainitun tiedon varojen IRI:lle siirtämisen jälkeen eli sen jälkeen, kun CIPE oli tehnyt päätöksen niiden jakamisesta, mielestäni Italian valtiolla olisi silti velvollisuus vaatia varojen palauttamista IRI:ltä noudattaakseen päätöstä. Kuten jo todettiin, tässä tapauksessa varojen siirtämistä valtiolta IRI:lle ei oltu koskaan tarkoitettu täysin erilliseksi toimenpiteeksi vaan erääksi vaiheeksi valtion tuen myöntämisessä Alfa Romeolle. Näin ollen vaatimus yhteisöoikeuden mukaisen tilanteen palauttamisesta voidaan toteuttaa vain maksamalla tuki takaisin valtiolle. En voi havaita esillä olevassa tilanteessa minkäänlaista ratkaisevaa eroa siinä, että Italian valtio siirtää varat Finmeccanicalle IRI:n välityksellä tai suoraan.

37. Ei ole kiistetty sitä, että takaisinperimisvelvollisuuden täyttämiseksi tuensaajayritykseltä on otettava pois sille laittomasti suoritettu tuki. Voi kuitenkin olla, ettei tämä riitä. Silloin kun valtio on tosiasiallisesti myöntänyt tuen joko antamalla tätä koskevan määräyksen tai varojaan käyttämällä, on tuki palautettava valtiolle, vaikka se olisikin myönnetty välillisesti, eli holding-yhtiön välityksellä. Tuen palauttaminen välittäjänä toimineelle holding-yhtiölle tai tässä tapauksessa tuen siirtäminen holding-yhtiöltä toiselle ei riitä. Muussa tapauksessa tuen takaisinperiminen voi jäädä pelkäksi kirjanpidolliseksi toimenpiteeksi, joka edellyttää ainoastaan sen asianmukaista kirjaamista asianomaisten holding-yhtiöiden tileille. Tällaisessa tilanteessa olisi vaikea varmistautua siitä, että tuki on palautettu asianmukaisesti, ja varmistautua myös siitä, että tällä tavalla siirretyt varat käytetään tulevaisuudessa sopusoinnussa perustamissopimuksen valtion tukea koskevien määräysten kanssa. Näistä syistä mielestäni komission päätöksen asianmukainen noudattaminen esillä olevan kaltaisessa tilanteessa voidaan toteuttaa ainoastaan palauttamalla kyseessä olevat summat valtiolle.

38. En voi ymmärtää, kuinka komission tiedonanto, johon hallitus vetoaa, voisi tukea sen väitteitä. Jotta voitaisiin arvioida komission tiedonannon merkitys esillä olevalle käsittelylle, on tarpeen tutkia lyhyesti sen taustaa.

39. Komissio antoi perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan perusteella vuonna 1980

25 — Ks. edellä, 3 ja 4 kohta.

jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteitten avoimuudesta direktiivin [26] (jäljempänä avoimuusdirektiivi). Avoimuusdirektiivin tavoitteena on varmistaa perustamissopimuksen valtion tukea koskevien määräysten tehokas soveltaminen ilman julkisten ja yksityisten yritysten välistä syrjintää. Komission peruste tämän direktiivin antamiseen oli se, että kansallisten julkisten viranomaisten ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteitten monimutkaisuuden vuoksi komission oli vaikeaa täyttää velvollisuutensa varmistautuakseen siitä, että yhteismarkkinoille soveltumatonta valtion tukea ei myönnetty. Komissio katsoi, että valtion tukea koskevia määräyksiä voitiin soveltaa oikeudenmukaisesti sekä julkisiin että yksityisiin yrityksiin ainoastaan, jos julkisten viranomaisten ja julkisten yritysten välisistä taloudellisista suhteista tehtiin avoimia. [27]

40. Avoimuusdirektiivin 1 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että julkisten viranomaisten ja julkisten yritysten väliset taloudelliset suhteet ovat avoimia siten, että seuraavat seikat käyvät selkeästi ilmi: a) julkisten viranomaisten kyseisille julkisille yrityksille suoraan myöntämät julkiset varat; b) julkiset varat, jotka julkiset viranomaiset myöntävät julkisten yritysten tai rahoituslaitosten välityksellä; c) kyseisten julkisten varojen tosiasiallinen käyttötarkoitus. Direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on komission pyynnöstä annettava edellä mainitut tiedot sekä tarpeelliset taustatiedot erityisesti menettelyn tavoitteista.

41. Avoimuusdirektiivillä ei kuitenkaan rajoiteta perustamissopimuksen valtion tukea koskevia määräyksiä. [28] Sen tavoitteena ei selvästikään ole korvata 93 artiklan 3 kohdassa asetettua tiedonantovelvollisuutta, vaan helpottaa komission valvontatehtävää, nimittäin tehdä komissiolle mahdolliseksi määritellä, onko valtion tuki kysymyksessä silloin, kun julkiset viranomaiset myöntävät varoja suoraan tai välillisesti julkisille yrityksille.

42. Komission tiedonannon tavoitteena on laatia menettelylliset suuntaviivat siitä, kuinka julkisille yrityksille myönnettävää valtion tukea koskevia sääntöjä sovelletaan. Komissio havaitsee tarpeen suurempaan avoimuuteen sekä julkisia yrityksiä koskevan toimintamallin kehittämiseen, koska näitä yrityksiä ei ollut tarpeeksi otettu huomioon valtion tukea koskevalla toiminta-alalla. [29] Komissio toteaa, että 93 artiklan 3 kohdan mukaan julkisille yrityksille myönnetystä tuesta on annettava etukäteen tieto komissiolle, kuten yksityisille yrityksillekin myön-

26 — Direktiivi 80/723/ETY (EYVL 1980 L 195, s. 35), sellaisena kuin se on komission direktiivillä 85/413/ETY (EYVL 1985 L 229, s. 20), ja komission direktiivillä 93/84/ETY (EYVL 1993 L 254, s. 16) muutettuna.

27 — Ks. avoimuusdirektiivin johdanto-osa, 4 ja 5 perustelukohta.

28 — Johdanto-osa, 13 perustelukohta.

29 — Ks. komission tiedonannon 1 kohta.

netystä tuesta, jotta voidaan määritellä, kuuluuko se 92 artiklan soveltamisalaan.

43. Avoimuusdirektiivillä ja komission tiedonannolla ei kummallakaan ole vaikutusta jäsenvaltion velvollisuuteen antaa tieto aiotusta valtion tuesta ja vaatia laittomasti myönnettyä valtion tukea palautettavaksi. Niillä ei kumota sitä käsitystä, että päätöksen noudattamiseksi tuki on palautettava Italian valtiolle. Päinvastoin, ne tukevat mielestäni sellaista käsitystä, että valtion tuen palauttaminen valtiolle itselleen on tarpeellista avoimuuden varmistamiseksi, komission valvontatehtävien helpottamiseksi, ja perustamissopimuksen valtion tukea koskevien määräysten tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi.

44. Takaisinperimisvelvollisuuden täyttämiseksi ei hallituksen mukaan ole myöskään välttämätöntä, että tuki maksetaan takaisin jollekin valtioon kuuluvalle yksikölle; hallituksen mukaan riittää esimerkiksi se, että luovutetaan tukea ja korkoa vastaava määrä kulttuuri- tai hyväntekeväisyysjärjestölle. Esillä olevassa tapauksessa valtion tukea ei kuitenkaan ole siirretty kulttuuri- tai hyväntekeväisyysjärjestölle. Se on jäänyt pikemminkin IRI:lle, valtion holding-yhtiölle, joka toimi välittäjänä tuen suorittamisessa ja jonka kautta valtio puuttuu kaupallisten yritysten toimintaan. Vaarana on selvästi se, että IRI käyttäisi tuen rahoittamiseen annettuja varoja valtion tuen myöntämiseen samalla tai eri alalla toimiville yrityksille.

45. Katson tämän vuoksi, että päätöksen noudattamiseksi IRI:n on palautettava tuki takaisin Italian valtiolle sen suuruisena kuin komissio vaatii.

46. Komissio vaatii kanteessaan tuomioistuinta toteamaan myös, että Italia on jättänyt täyttämättä sille perustamissopimuksen mukaan kuuluvat velvollisuudet jättäessään antamatta komissiolle tiedon niistä toimista, jotka on toteutettu tuen palauttamisen vaatimiseksi, kuten päätöksen 3 artiklassa edellytetään. Koska Italia ei ollut toteuttanut tarvittavia toimia pannakseen päätöksen asetetussa määräajassa täytäntöön, tiedon antamatta jättäminen näistä toimista ei kuitenkaan ole erillinen yhteisöoikeuden rikkomus. [30]

47. Komissio toteaa kanteessaan, että Finmeccanican ja IRI:n velvollisuudella palauttaa laiton tuki korkoineen ei poisteta niitä haitallisia seurauksia, joita tuen suorittamisesta on jo aiheutunut muille Finmeccanican kanssa samoilla markkinoilla kilpaileville yrityksille. Komissio viittaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan 169 artiklassa tarkoitetussa menettelyssä sen toteaminen, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille perustamissopimuksen mukaan kuuluvat velvollisuudet, voi luoda perusteen vastuulle, joka valtiolle voi sen laiminlyönnin vuoksi syntyä toisia jäsenvaltioita, yhteisöä

30 — Asia C-303/93, *komissio v. Italia*, tuomio 18.5.1994 (Kok. 1994, s. I-1901, 6 kohta); asia C-255/93, *komissio v. Ranska*, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4949, 29 kohta).

tai yksityisiä asianosaisia kohtaan [31]. Se väittää, että samanlaisia periaatteita voidaan soveltaa 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin menettelyihin, ja pyytää yhteisöjen tuomioistuinta nimenomaisesti lausumaan tässä asiassa annettavassa tuomiossa tältä osin.

48. Komissio on tehnyt samanlaisen pyynnön edellä mainittua asiaa Aluminia ja Comsal koskevassa kanteessaan (asia C-349/93, komissio v. Italia). Kuten totesin tähän asiaan liittyvässä ratkaisuehdotuksessani [32], yhteisöjen tuomioistuimen sellainen toteamus, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille perustamissopimuksen mukaan kuuluvat velvollisuudet jättäessään perimättä takaisin laittomasti suoritetun valtion tuen, voi itse asiassa olla perusteena valtion vastuulle sen laiminlyönnin vuoksi; tällaisella toteamuksella voi olla erityistä merkitystä laittoman tuen saajana olevan yrityksen kanssa kilpaileville yrityksille.

49. Yhteisöjen tuomioistuimen ei kuitenkaan tarvitse esillä olevassa asiassa antaa komission pyytämää lausuntoa. Tällainen toteamus voi olla asianmukaista sen osoittamiseksi, että komissiolla on intressiä jatkaa täytäntöönpanoa koskevaa menettelyä senkin jälkeen, kun vastaajana oleva jäsenvaltio on jo lopettanut velvollisuuden vastaisen rikkomuksen. Esillä olevassa asiassa kysymyksessä ei kuitenkaan ole komission intressi kanteen ajamiseksi.

Ratkaisuehdotus

50. Edellä esitetyn mukaisesti katson, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi:

1) todettava, että jättäessään panematta asetetussa määräajassa täytäntöön Alfa Romeo -yritykselle (autoteollisuus) Italian hallituksen myöntämästä valtion tuesta 31 päivänä toukokuuta 1989 annetun komission päätöksen 89/661/ETY Italian tasavalta on jättänyt täyttämättä sille ETY:n perustamissopimuksen mukaan kuuluvat velvollisuudet;

2) velvoitettava Italian tasavalta korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

31 — Asia C-263/88, *komissio v. Ranska*, tuomio 12.10.1990 (Kok. 1990, s. I-4611, 9 kohta); asia 154/85, *komissio v. Italia*, tuomio 17.6.1987 (Kok. 1987, s. 2717, 6 kohta).

32 — 19.1.1995 annettu ratkaisuehdotus, 25 ja 26 kohta.