UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

17 päivänä toukokuuta 2011 *

Asiassa T-1/08,

Buczek Automotive sp. z o.o., kotipaikka Sosnowiec (Puola), edustajanaan aluksi asianajaja T. Gackowski, sittemmin asianajaja D. Szlachetko-Reiter ja lopuksi asianajaja J. Jurczyk,

kantajana,

jota tukee

Puolan tasavalta, asiamiehinään aluksi M. Niechciała, sittemmin M. Krasnodębska-Tomkiel ja M. Rzotkiewicz,

väliintulijana,

* Oikeudenkäyntikieli: puola.

vastaan

Euroopan komissio, asiamiehinään aluksi K. Gross, M. Kaduczak, A. Stobiecka-Kuik ja K. Herrmann, sittemmin Stobiecka-Kuik, Herrmann ja T. Maxian Rusche,

vastaajana,

jossa on kyse valtiontuesta C 23/06 (ex NN 35/06), jonka Puola on myöntänyt Technologie Buczek Group -teräksentuottajalle, 23.10.2007 tehdyn komission päätöksen 2008/344/EY (EUVL 2008, L 116, s. 26) osittaisesta kumoamisesta,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja I. Pelikánová sekä tuomarit K. Jürimäe (esittelevä tuomari) ja S. Soldevila Fragoso,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Pocheć,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 7.9.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asian tausta

TB:n ja sen tytäryhtiöiden BA:n ja HB:n tilanteen kehitys vuosina 2001–2006

1 Kantaja, Buczek Automotive sp. z o.o. (jäljempänä BA) on Puolaan sijoittautunut yhtiö, joka valmistaa putkia pääasiassa moottoriajoneuvoteollisuudelle. Riidanalaisten tosiseikkojen tapahtuma-aikaan BA oli Technologie Buczek S.A:n (jäljempänä TB) tytäryhtiö; tämä oli myös Puolaan sijoittautunut putkien valmistaja. TB omisti useita muita tytäryhtiöitä, joista Huta Buczek sp. z o.o. (jäljempänä HB) toimii sylinterituotannon alalla.

2 TB:n velat alkoivat kasvaa vuodesta 2001 lähtien. TB:n julkiset velkojat olivat seuraavat elimet: Zakład Ubezpieczeń Społecznych (jäljempänä ZUS), joka on Puolan sosiaaliturvalaitos, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, joka on vammautuneiden henkilöiden kansallinen kuntoutusrahasto, Puolan valtion veronsaajana ja Sosnowiecin kunta (Puola). TB oli myös yksityisten velkojien, kuten Eurofaktor S.A:n (jäljempänä EF), velallinen. Jälkimmäisen saatavat TB:ltä olivat noin 35 miljoonaa Puolan zlotya (PLN), joka oli suurempi määrä kuin kaikki julkiset saatavat yhteensä, minkä vuoksi EF oli TB:n päävelkoja.

3 TB laati vuonna 2002 rakenneuudistussuunnitelman taloudellisista vaikeuksistaan selviytymiseksi. Suunnitelman perusteella TB hyväksyttiin Puolan terästeollisuuden kansallisen rakenneuudistusohjelman tuensaajaksi; tämän ohjelman puitteissa Puolan tasavalta aikoi myöntää valtiontukea mainitulle teollisuudelle sen rakenneuudistusta varten vuodesta 1997 vuoteen 2006 asti. Kansallinen rakenneuudistusohjelma hyväksyttiin Puolan terästeollisuuden rakenneuudistuksesta laaditulla pöytäkirjalla N:o 8 (EUVL 2003, L 236, s. 948; jäljempänä pöytäkirja N:o 8), joka on kiinteä osa Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, laadittua asiakirjaa (EUVL 2003, L 236, s. 33) mainitun asiakirjan 60 artiklan mukaisesti.

4 TB:n rakenneuudistussuunnitelma sisälsi useita tukilajeja, joihin kuuluvat työvoimatuet, tutkimus- ja kehitystuet sekä taloudelliset rakenneuudistustoimenpiteet TB:n julkisille elimille olevien velkojen kumoamisen tai maksuajan pidentämisen muodossa.

5 Taloudellisia rakenneuudistustoimenpiteitä ei kuitenkaan koskaan hyväksytty, koska pöytäkirjassa N:o 8 määrätyt ja Puolan lainsäädännössä säädetyt kaksi olennaista edellytystä eivät täyttyneet, eikä TB:n velkaa kumottu tai sen maksuaikaa pidennetty.

6 Näin ollen edellä 2 kohdassa mainitut julkiset elimet toteuttivat vuosien 2004 ja 2006 välillä toimenpiteitä TB:n maksettaviksi erääntyneiden määrien perimiseksi. Hallinnollisista täytäntöönpanokeinoista 17.6.1966 annetun lain (ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r.o postepowaniu egzekucyjnym w administracji) säännösten mukaisesti ZUS, Sosnowiecin kunta ja verovirasto ryhtyivät TB:n omaisuuden ulosmittaukseen ulosmittaamalla pankkitilejä, saatavia ja käteisvaroja. Lisäksi Sosnowiecin kunnalle siirrettiin 19.8.1997 annetun verolain (ordynacja podatkowa) 66 §:n nojalla tietty omaisuus

eli TB:lle kuuluvan maa-alueen palstoja. Lisäksi julkiset elimet saivat samanaikaisesti niiden saatavien turvaamiseksi toteutettujen perintätoimenpiteiden kanssa vakuuksia TB:n varallisuudesta. Erityisesti ZUS sai 25 miljoonan PLN:n suuruiset kiinnitykset, ja sillä oli TB:n tuotanto-omaisuuteen noin 12 miljoonan PLN:n arvoiset pantit. Verolain 112 §:n perusteella Sosnowiecin kunnan sosiaaliturvalaitos yritti myös menestyksettä periä HB:ltä saatavansa.

7 BA teki 1.1.2006 TB:n kanssa vuokrasopimuksen, joka koski tuotanto-omaisuutta, jonka arvo oli 6 383 000 PLN. Tämä sopimus tehtiin toistaiseksi voimassa olevaksi. Siinä määrättiin, että BA maksaa TB:lle arvonlisäverottomasti 258 000 PLN kuukaudessa. Lisäksi BA sai 1 550 000 PLN:n suuruisen pääoman korotuksen heinäkuussa 2006.

8 TB korotti HB:n pääomaa vuosina 2005 ja 2006 useammalla pääomapanoksella, joiden kokonaismäärä oli 14 811 600 PLN. Nämä pääomakorotukset on tehty käyttöomaisuuspanoksina, jotka vastaavat rautatehdaskalustoa, käteispanoksina, saatavien kuittaamisena, immateriaaliomaisuuspanoksina ja oikeuksien siirtämisenä. Kunkin pääomankorotuksen yhteydessä TB sai HB:n arvopapereita.

9 TB julistettiin 16.8.2006 konkurssiin, mutta se sai luvan jatkaa taloudellisen toiminnan harjoittamista.

Hallinnollinen menettely komissiossa

10 Vuonna 2005 suoritetussa pöytäkirjan N:o 8 täytäntöönpanon ja seurannan yhteydessä suoritetussa riippumattomassa arvioinnissa todettiin, että TB:n velvoitteet

julkisia velkojia kohtaan kasvoivat eikä yritys saavuttanut taloudellista kannattavuutta. Euroopan yhteisöjen komissio pyysi 29.3., 1.8. ja 2.12.2005 päivätyillä kirjeillään Puolan viranomaisilta lisätietoja. Nämä vastasivat 23.6.2005, 28.9.2005 ja 14.2.2006 päivätyillä kirjeillä.

11 Komissio ilmoitti 7.6.2006 päivätyllä kirjeellään Puolan tasavallalle päätöksestään aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdassa määrätty muodollinen tutkintamenettely. Tämä päätös julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 19.8.2006 (EUVL C 196, s. 23). Tässä päätöksessä komissio kehotti niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa. Vain Puolan tasavalta vastasi tähän kehotukseen.

12 Komissio teki muodollisen tutkintamenettelyn päätteeksi 23.10.2007 valtiontuesta C 23/06 (ex NN 35/06), jonka Puola on myöntänyt Technologie Buczek Group -teräksentuottajalle, päätöksen 2008/344/EY (EUVL 2008, L 116, s. 26; jäljempänä riidanalainen päätös).

13 Riidanalaisessa päätöksessä komissio totesi, että TB on toteuttanut konsernin rakenneuudistuksen irrottamalla siitä kaksi kannattavaa tuotannonalaa, eli kromiteräksestä valmistetut valssaustuotteet HB:lle ja alumiini- tai kromipäällysteisten teräsputkien tuotannon BA:lle.

14 Se totesi myös viranomaisten saatavista TB:ltä, että vaikka mainitut viranomaiset ovat toteuttaneet lain vaatimia perintätoimenpiteitä sekä muita toimenpiteitä, kuten kiinnitysten vahvistamisia, TB:n suorittamat maksut olivat riittämättömät vuonna 2004. Tältä osin se korostaa, että vuoden 2004 lopusta lähtien oli ilmeistä, ettei TB enää pystyisi maksamaan velkojaan eikä juoksevia sitoumuksiaan. Komission mukaan Puolan viranomaisilla oli kuitenkin vakaat vakuudet, jotka niillä oli mahdollisuus muuttaa käteisvaroiksi konkurssimenettelyssä. Näin ollen näiden vakuuksien käyttö

vaikutti komission mukaan hypoteettisen yksityisen velkojan näkökannalta järkevämmältä kuin rakenneuudistus.

15 Komissio päätteli, että Puolan viranomaiset luopuivat 20 761 643 PLN:n suuruisen määrän pakkotäytäntöönpanosta. Se lisäsi, että koska pakkotäytäntöönpanosta luopumisella oli ollut sama vaikutus kuin sillä, että edunsaajalle olisi myönnetty koko se määrä, joka nyt jätettiin panematta täytäntöön, näin saatu edun määrä oli 20 761 643 PLN, joka oli saatu 1.1.2005 lähtien. Lisäksi sen mielestä BA ja HB olivat saaneet tukea. Se arvioi, ettei TB ole säilyttänyt tukea, koska tämä yritys oli pakkotäytäntöönpanosta luopumisen vuoksi voinut jatkaa taloudellista toimintaansa ja organisoida sisäisen rakenneuudistuksensa.

16 Edellä todetun perusteella komissio julistaa riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa yhteismarkkinoille soveltumattomaksi valtiontueksi 20 761 643 PLN:n suuruisen määrän, jonka Puolan tasavalta on lainvastaisesti myöntänyt Technologie Buczek -konsernille (jäljempänä TB-konserni).

17 Riidanalaisen päätöksen 3 artiklan 1 ja 3 kohdassa komissio määrää Puolan tasavallan perimään tämän summan takaisin viivästyskorkoineen, ja se täsmentää, että HB- ja BA-tytäryhtiöiltä on perittävä takaisin niiden tosiasiallisesti saama tuki, toisin sanoen HB:ltä 13 578 115 PLN:n suuruinen määrä ja BA:lta 7 183 528 PLN:n suuruinen määrä.

18 Riidanalaisen päätöksen 4 ja 5 artiklan mukaan Puolan tasavallan on pantava tämä päätös täytäntöön neljän kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksiantamisesta ja ilmoitettava komissiolle sen tiedoksiantamisesta laskettavassa kahden kuukauden määräajassa ne toimenpiteet, joita se on toteuttanut päätöksen noudattamiseksi.

19 Riidanalaisen päätöksen 6 artiklan mukaan se on osoitettu Puolan tasavallalle.

Menettely ja asianosaisten vaatimukset

20 Kantaja nosti nyt käsiteltävän kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 8.1.2008 jättämällään kannekirjelmällä.

21 Kantaja teki riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä koskevan hakemuksen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon samana päivänä jättämällään erillisellä asiakirjalla.

22 Välitoimihakemus hylättiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen presidentin asiassa T-1/08 R, Buczek Automotive vastaan komissio, 14.3.2008 antamalla määräyksellä ja oikeudenkäyntikulut määrättiin vahvistettaviksi myöhemmin.

23 Puolan tasavalta pyysi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 18.3.2008 jättämällään hakemuksella saada osallistua oikeudenkäyntiin kantajan vaatimusten tukemiseksi.

24 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toisen jaoston puheenjohtaja antoi 13.5.2008 määräyksen, jolla Puolan tasavalta hyväksyttiin väliintulijaksi tähän oikeudenkäyntiin.

25 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toisen jaoston puheenjohtajan 4.5.2009 antamalla määräyksellä nyt käsiteltävä asia yhdistettiin suullista käsittelyä ja tuomiota varten asiaan T-440/07, Huta Buczek vastaan komissio, sekä asiaan T-465/07, Technologie Buczek vastaan komissio.

26 Asioiden T-465/07 ja T-440/07 kantajat ilmoittivat unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 28.4. ja 30.8.2010 jättämillään kirjelmillä luopuvansa kanteistaan.

27 Unionin yleisen tuomioistuimen toisen jaoston puheenjohtajan 7.7. ja 3.9.2010 antamilla määräyksillä asiat T-465/07 ja T-440/07 poistettiin unionin yleisen tuomioistuimen rekisteristä.

28 Kantaja, jota Puolan tasavalta tukee, vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen päätöksen 1 artiklan ja 3 artiklan 1 ja 3 kohdan

– toissijaisesti kumoaa riidanalaisen päätöksen 1 artiklan ja 3 artiklan 1 ja 3 kohdan siltä osin kuin komissio määrää niissä, että kantajalta on perittävä takaisin 7 183 528 PLN:n määrä

– kumoaa riidanalaisen päätöksen 4 ja 5 artiklan siltä osin kuin nämä artiklat koskevat tuen perimistä takaisin siltä

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

29 Komissio vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– jättää kanteen tutkimatta siltä osin kuin kantaja vaatii sellaisten määräysten kumoamista, jotka eivät koske sitä suoraan ja erikseen

– hylkää kanteen muut kohdat

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Tutkittavaksi ottaminen

Asianosaisten lausumat

30 Komissio väittää, että vaatimusten ensimmäinen osa on jätettävä tutkimatta, koska kantajalla ei ole oikeussuojan tarvetta riidanalaisen päätöksen 1 artiklan ja 3 artiklan 1 ja 3 kohdan suhteen. Nämä määräykset on osoitettu Puolan tasavallalle, ja ne koskevat TB-konsernia. Komissio on kuitenkin sitä mieltä, että koska kantaja on vain TB-konsernin yksikkö ja koskei se ole esittänyt valtakirjaa, jonka perusteella sillä on lupa esiintyä oikeudessa konsernin nimissä, se ei täytä EY 230 artiklan mukaisia edellytyksiä.

31 Kantaja kiistää komission väitteet ja väittää, että sillä on oikeussuojan tarve riidanalaisen päätöksen 1 artiklan ja 3 artiklan 1 ja 3 kohdan suhteen. Se muistuttaa, että vaikkei sitä ole mainittu riidanalaisen päätöksen 1 artiklan tekstissä, siinä on kyse TB-konsernista. Komissio on kuitenkin määritellyt TB-konsernin taloudellisesti sivuuttamalla sen tosiseikan, että sen muodostavat eri yksiköt ovat oikeudellisesti erillisiä. Komission analyysistä seuraa sen mukaan, että koko konsernille vahvistetulla tuen määrällä on vaikutus niihin summiin, jotka on perittävä takaisin kantajalta.

32 Puolan tasavalta kiistää komission väitteet siitä, että kantajalla olisi oikeussuojan tarve vain, jos sillä olisi valtuutus esiintyä oikeudessa muiden TB-konsernin yksiköiden tai Puolan tasavallan nimissä. Puolan tasavallan mukaan riidanalaisen päätöksen 1 artikla koskee TB-konsernia, johon kantaja kuuluu, ja näin ollen konsernille vahvistetun tuen määrällä on vaikutusta siihen tuen osuuteen, joka kantajan on maksettava takaisin. Näin ollen Puolan tasavalta on sitä mieltä, että päätöksen rakenteen ja sen sisällön erottamattoman luonteen vuoksi unionin yleisellä tuomioistuimella on velvollisuus tutkia se kokonaan.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

33 Kantaja vaatii vaatimustensa ensimmäisessä osassa riidanalaisen päätöksen 1 artiklan ja 3 artiklan 1 ja 3 kohdan kumoamista kokonaisuudessaan eikä, kuten se tekee vaatimustensa toisessa osassa, siltä osin kuin komissio määrää niissä siltä perittäväksi takaisin 7 183 528 PLN:n suuruisen määrän. Komissio katsoo lähtökohtaisesti, että vaatimusten ensimmäinen osa on jätettävä tutkimatta oikeussuojan tarpeen puuttuessa.

34 Tältä osin on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostama kumoamiskanne voidaan tutkia vain, jos tällä henkilöllä on intressi saada riidanalainen toimi kumotuksi. Tällainen intressi edellyttää, että riidanalaisen toimen kumoamisella saattaa sinällään olla oikeudellisia seurauksia ja että kanteen lopputuloksesta voisi näin olla hyötyä kantajalle (asia T-387/04, EnBW Energie Baden-Württemberg v. komissio, tuomio 30.4.2007, Kok., s. II-1195, 96 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 Riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa todetaan, että TB-konsernille lainvastaisesti myönnetty 20 761 643 PLN:n suuruinen valtiontuki on soveltumaton yhteismarkkinoille. Riidanalaisen päätöksen 124 perustelukappaleessa sekä 3 artiklan 1 kohdassa komissio toteaa kuitenkin, että tuki on perittävä takaisin sen saajilta eli kantajalta ja HB:ltä. Jos 1 artikla kumottaisiin, erityisesti kantajalle asetettu velvollisuus tuen palauttamiseen katoaisi. Tästä seuraa, että kantajan etujen mukaista on riidanalaisen päätöksen 1 artiklan kumoaminen kokonaisuudessaan.

36 Sitä vastoin on todettava, että riidanalaisen päätöksen 3 artiklan 1 ja 3 kohdassa vahvistetaan kantajalta ja HB:ltä takaisin perittävät määrät. Komissio on täsmentänyt riidanalaisen päätöksen 131 perustelukappaleessa tavan, jolla nämä määrät on laskettu. Tästä perustelukappaleesta ilmenee, että aluksi se on ottanut huomioon varat, jotka TB on tosiasiassa siirtänyt kantajalle ja HB:lle, eli 7,833 miljoonaa PLN ja 14,81 miljoonaa PLN. Tämän jälkeen se on todennut, että mainittujen varojen yhteenlaskettu määrä eli 22,643 miljoonaa PLN ylitti myönnetyn tuen kokonaismäärän. Seuraavaksi se rinnasti palautettavan kokonaismäärän myönnettyyn tukimäärään ja pienensi suhteessa sekä kantajan että HB:n maksettavaksi tulevaa määrää. Koska kantaja on saanut 34,6 prosenttia ja HB 65,4 prosenttia siirretyistä varoista, kantajalla on velvollisuus maksaa 34,6 prosenttia eli 7 183 528 PLN palautettavasta kokonaismäärästä ja HB:llä on velvollisuus maksaa siitä 65,4 prosenttia eli 13 758 115 PLN.

37 Riidanalaisen päätöksen 131 perustelukappaleessa annettujen selitysten perusteella komissio voisi vaatia kantajaa palauttamaan TB:n sille tosiasiallisesti siirtämien varojen määrän eli 7,833 miljoonaa PLN, jos mainittu päätös kumottaisiin HB:n maksettavaksi tulevan määrän osalta.

38 Jos kantajalla on näin ollen intressi saada riidanalaisen päätöksen 3 artiklan 1 ja 3 kohta kumotuiksi siltä osin kuin komissio määrää niissä, että siltä on perittävä takaisin 7 183 528 PLN:n suuruinen määrä, ei voida katsoa, että sillä on myös intressi saada riidanalaisen päätöksen 3 artiklan 1 ja 3 kohta kumotuiksi kokonaisuudessaan.

39 Näin ollen komission esittämä tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista koskeva väite on osittain hyväksyttävä vaatimusten ensimmäisen osan osalta ja mainittu vaatimusten osa on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin kantaja vaatii siinä riidanalaisen päätöksen 3 artiklan 1 ja 3 kohdan kumoamista kokonaisuudessaan.

Asiakysymys

40 Kantaja esittää kanteensa tueksi kuusi perustetta. Niistä ensimmäinen koskee EY 87 artiklan 1 kohdan ja EY 88 artiklan 2 kohdan rikkomista, toinen EY 253 artiklan ja Nizzassa 7.12.2000 allekirjoitetun Euroopan unionin perusoikeuskirjan (EYVL C 364, s. 1) 41 artiklan rikkomista, kolmas EY 5 artiklan rikkomista, neljäs oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista, viides omistusoikeuden loukkaamista ja kuudes harkintavallan väärinkäyttöä.

Asianosaisten lausumat

41 Kantaja väittää Puolan tasavallan tukemana ensimmäisen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa, että komissio on rikkonut EY 87 artiklan 1 kohtaa luokitellessaan virheellisesti yhteismarkkinoille soveltumattomaksi valtiontueksi julkisten velkojen olemassaolon. Kantajan mukaan mikään niistä neljästä edellytyksestä, joiden täyttyessä toimenpide voidaan luokitella valtiontueksi – eli valtion toimenpide tai valtion varoista toteutettu toimenpide, saatu etu, jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttaminen ja kilpailun vääristyminen –, ei nyt käsiteltävässä asiassa täyty.

42 Ensimmäiseksi valtion toimenpidettä koskevasta edellytyksestä kantaja väittää ensinnäkin, etteivät Puolan viranomaiset ole koskaan antaneet velkoja anteeksi TB:lle, vaan ne ovat päinvastoin toteuttaneet kaikki niiden saatavien täytäntöön panemiseksi välttämättömät toimenpiteet.

43 Toiseksi kantaja riitauttaa ensimmäisen väitteensä tueksi komission riidanalaisessa päätöksessä suorittaman analyysin sen määrittämiseksi, ovatko Puolan viranomaiset toimineet hypoteettisen yksityisen velkojan tavoin. Tältä osin kantaja ensinnäkin torjuu komission riidanalaisen päätöksen 91 perustelukappaleessa esittämän toteamuksen siitä, että yksityinen velkoja olisi valinnut sillä olevien vakuuksien realisoinnin konkurssimenettelyssä ennemmin kuin TB:n suorittaman rakenneuudistuksen, koska

– toteutetun perintämenettelyn avulla maksettavia summia on saatu asteittain takaisin

– konkurssimenettelyt ovat pitkiä ja velallisen omaisuuden selvitystilaan asettamista on edellettävä joukko konkurssipesän hoitajan ja konkurssituomarin toteuttamia toimenpiteitä, joista useimmista voidaan valittaa, mikä voi siirtää maksettavien summien maksamista

– konkurssimenettely itse aiheuttaa kustannuksia, jotka pienentävät velkojien tyydyttämiseksi tarkoitettua omaisuutta

– julkisten elinten kaikki vakuudet eivät ole ensisijaisia.

44 Kantaja lisää vastauskirjelmässään, että komission arviointi siitä, että jos konkurssihakemus olisi jätetty vuonna 2004, saatavat olisi jo peritty, perustuu jälkikäteiseen arvioon, jossa otetaan huomioon myöhemmät tapahtumat, joista viranomaisilla ei ollut tietoa niiden päättäessä täytäntöönpanotavasta. Kantaja selittää, että Puolan viranomaiset ovat ottaneet huomioon yhtäältä riskin siitä, että konkurssimenettely päättyy ainoastaan velkojen osittaiseen maksamiseen, ja toisaalta sen, että vireillä olevat täytäntöönpanomenettelyt lakkaavat konkurssiin julistamisen vaikutuksesta.

45 Tämän jälkeen kantaja toteaa, että hypoteettisen yksityisen velkojan menettely olisi nyt käsiteltävässä asiassa määritettävä TB:n yksityisten velkojien, erityisesti sen merkittävimmän velkojan eli EF:n, toimien perusteella. Tältä osin kantaja väittää, että siitä huolimatta, että EF:llä oli erittäin vakaat tosiasialliset vakuudet kiinteistökiinnitysten muodossa ja irtaimeen omaisuuteen otettuina pantteina, se ei ole vaatinut, että TB julistettaisiin maksukyvyttömäksi, vaan se on katsonut, että takaisinperintämenettely antaisi sille suuremmat mahdollisuudet saatavien perimiseksi.

46 Lopuksi kantaja väittää, että komission väite riidanalaisen päätöksen 96 perustelukappaleessa siitä, että vuoden 2004 lopusta lähtien oli selvää, ettei TB:stä tule kannattava, on virheellinen. Kantaja muistuttaa, että komissio on väittänyt riidanalaisen päätöksen 57 ja 14 perustelukappaleessa, että TB sai vuokramaksuja vastikkeeksi varallisuutensa osittaisesta vuokraamisesta. Komissio ei myöskään kiistä sitä, että tukea saaneen HB:n arvopaperit kuuluivat TB:n varallisuuteen, joten jälkimmäinen voi

siten odottaa saavansa tuloja osinkoina. Lisäksi toisin kuin komissio väittää riidanalaisen päätöksen 94 perustelukappaleessa, TB oli vuoden 2006 loppuun asti jatkanut tuotantotoimintaansa.

47 Kolmanneksi kantaja väittää ensimmäisen väitteensä tueksi, että kaikki TB:n julkiset velat sekä korot ja täytäntöönpanomaksut on maksettu TB:n konkurssimenettelyn yhteydessä.

48 Toisena väitteenään kantaja esittää, ettei komissio millään tavoin kuvaile, millaista etua TB olisi saanut kyseessä olevasta tuesta. Puolan viranomaisten aloittamat toimet ovat päinvastoin johtaneet TB:n taloudellisten vaikeuksien asteittaiseen suurentumiseen.

49 Kolmanneksi kantaja väittää, ettei komissio ole myöskään osoittanut, että kyseessä oleva tuki olisi vaikuttanut jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai vääristänyt kilpailua tai uhannut vääristää sitä.

50 Puolan tasavalta lisää ensinnäkin Puolan viranomaisten toteuttamien perintätoimenpiteiden osalta, että aika, joka ulottuu siitä hetkestä, josta lähtien pakkotäytäntöönpano on tullut laillisesti mahdolliseksi, siihen hetkeen, jona komissio katsoo tämän täytäntöönpanon päättyneen, eli 31.12.2004, on erittäin lyhyt ja joka tapauksessa riittämätön saatavien perimiseksi tai sen päättelemiseksi, että mainittujen saatavien takaisin periminen on mahdotonta tavanomaisin täytäntöönpanokeinoin ja että on tarpeen tehdä konkurssihakemus.

51 Tämän jälkeen Puolan tasavalta huomauttaa, ettei riidanalainen päätös ole looginen, sillä komissio väittää siinä, että valtiontuki on myönnetty 31.12.2004, mutta se perustelee tätä päivämäärää Puolan viranomaisten vuosina 2005 ja 2006 toteuttamilla toimenpiteillä. Voidakseen päätellä, että tuki on myönnetty TB:lle 31.12.2004, komissio voi kuitenkin tukeutua vain kyseisen hetken tilanteeseen ja kyseisenä päivänä saatavilla oleviin tietoihin.

52 Puolan tasavalta huomauttaa hypoteettisen yksityisen velkojan kriteeristä, ettei komissio ole suorittanut syvällisiä taloudellisia tarkasteluja, joiden perusteella se voisi päätellä, että Puolan viranomaiset olisivat perineet takaisin suuremman osan saatavistaan nopeammin, jos ne vuoden 2004 loppua kohden olisivat aloittaneet konkurssimenettelyn. Puolan tasavallan mukaan komissio näyttää lisäksi unohtavan, että konkurssimenettely ei johda velkojien välittömään tyydyttämiseen ja siitä aiheutuu menoja, jotka myös pienentävät velkojien kesken jaettavaa määrää.

53 Ensimmäisenä väitteenään julkisten velkojen takaisin perimistä koskevasta kysymyksestä komissio toteaa ensinnäkin, että julkisia velkoja ei ole peritty järkiperäisesti takaisin eikä tätä takaisinperintää ole optimoitu ja että kantaja sivuuttaa sen seikan, että Puolan viranomaisten toimenpiteet ovat olleet tehottomia. Niiden toimenpiteet ovat johtaneet vain velkojen mitättömän pienen osuuden takaisin perintään, eikä niillä ole edistetty TB:n kokonaisvelan vähentymistä. Käytännössä ne ovat päinvastoin muodostaneet jatkuvan rahoituksen sekä TB:n toimintatuen, joten se on voinut jatkaa kannattamatonta toimintaansa, vaikka mainitut viranomaiset olisivat voineet hakea TB:n konkurssiin, mikä olisi mahdollistanut sen varallisuuden muodostamien vakuuksien tehokkaan realisoinnin, kun otetaan erityisesti huomioon se, että nämä vakuudet olivat ensisijaisia.

54 Komissio väittää lisäksi, että sen näkemystä tukee oikeuskäytäntö, jonka mukaan kyseessä on valtiontuki, jos saatavaa ei ole tosiasiassa peritty takaisin. Viranomaisten suvaitsevaisuus velkojen maksamatta jättämiselle pienentää yrityksen normaaleja kustannuksia, ja vaikkei se ole avustus suppeassa merkityksessä, sillä on sama luonne ja samanlaiset vaikutukset.

55 Toiseksi komissio väittää, että jos valikoiva etu johtuu tehottomista kansallisista säännöksistä, syy siitä on Puolan tasavallan. Koska riidanalainen päätös on osoitettu sille, sillä on velvollisuus soveltaa sitä käyttäen kaikki sen käyttävissä olevat toimenpiteet, mukaan lukien lainsäädännölliset.

56 Kolmanneksi komissio väittää, että kantajan argumentit ovat ristiriitaisia, koska se väittää yhtäältä, että Puolan viranomaiset ovat toteuttaneet kaikki lakisääteiset toimenpiteet erääntyneiden summien takaisin perimiseksi, ja toisaalta, että nämä samat viranomaiset ovat vapaaehtoisesti jättäneet perimättä velat välittömästi takaisin periäkseen maksettavan summan kokonaisuudessaan takaisin viivästyskorkoineen.

57 Neljänneksi siitä Puolan tasavallan väitteestä, jonka mukaan komissio olisi saanut tukeutua vain 31.12.2004 vallinneeseen tilanteeseen ja kyseisenä päivänä saatavilla oleviin tietoihin, komissio muistuttaa, ettei valtiontuki ole yksi ainoa toimenpide, jolla myönnetään määrätty rahamäärä. Tämä tuki johtuu siitä, ettei velkoja ole tehokkaasti peritty takaisin. Olisi siis loogista, että se alkaa tiettynä hetkenä ja jatkuu niin kauan kuin velkoja ei ole tosiasiallisesti peritty takaisin. Tällaisen tuen kestoa olisi siis perusteltava passiivisuudella sen alkamisen jälkeen eikä pelkästään aikaisemmilla toimilla, kuten Puolan tasavalta haluaa.

58 Toisena väitteenään komissio toteaa korkojen maksamisesta, että julkisten velkojen tapauksessa korot lasketaan velkojan tahdosta riippumatta ja se on pakollista. Korkojen laskemisesta ja perimisestä luopuminen merkitsee lisätukea.

59 Kolmanneksi siitä kysymyksestä, ovatko Puolan viranomaiset menetelleet hypoteettisen yksityisen velkojan tavoin, komissio kiistää ensinnäkin sen, että se, että TB:lle on alun perin myönnetty rakenneuudistustukea, tekee mahdottomaksi Puolan viranomaisten toimenpiteiden tutkimisen yksityisen velkojan näkökannalta, koska tällainen velkoja ei salli sitä, että sen alkuperäinen velka TB:lle kumotaan.

60 Toiseksi komissio väittää, ettei yksityinen velkoja olisi menetellyt samalla tavoin kuin Puolan viranomaiset samanlaisessa tilanteessa. Komission mukaan yksityinen velkoja on valmis hyväksymään velan takaisin maksamisen lykkäämistä vaikeuksissa olevalle yritykselle tai akordin tämän yrityksen rakenneuudistuksen yhteydessä vain, jos siitä on sille taloudellista hyötyä. Nyt käsiteltävässä asiassa komissio väittää kuitenkin, että se on riidanalaisessa päätöksessä osoittanut, että TB oli vuoden 2004 tammikuusta lähtien maksukyvytön ja ettei ollut luultavaa, että siitä tulisi kannattava, mikä tarkoittaa sitä, että yksityinen velkoja olisi tässä tilanteessa päättänyt velkojen takaisin perimisestä vuodesta 2004 lähtien.

61 Komissio täsmentää, ettei yksityinen velkoja tyytyisi mihin tahansa takaisinperintätoimenpiteisiin, vaan se tyydytettäisiin ainoastaan tehokkaiksi katsotuilla toimenpiteillä. Näin ollen yksityinen velkoja olisi tutkinut, johtaisiko sen hallussa olevien vakuuksien realisointi konkurssimenettelyssä suurempaan takaisinmaksuun kuin velkojen perintämenettelyssä. Komissio toteaa nyt käsiteltävässä asiassa kuitenkin aluksi, ettei perintä ole johtanut TB:n velkojen takaisinmaksuun, koska velkojen määrän kasvu on koko ajan ollut merkittävämpää kuin takaisin perityt summat, ja sitten, että TB:n mahdollisuudet tulla kannattavaksi olivat merkittävästi pienentyneet, ja

lopuksi, että ZUS:lla oli TB:n velkojen määrää vastaavat vakuudet. Tästä johtuu komission mukaan, että ZUS:n tilanteessa olevalla yksityisellä velkojalla ei olisi mitään syytä odottaa edelleen saatavien täytäntöönpanoa.

62 Kolmanneksi EF:n toimintaa koskevasta kantajan väitteestä komissio toteaa, että yhtäältä se on hylättävä, koska sitä ei ole esitetty tutkintamenettelyssä, eikä EF toisaalta ole luotettava yksityisenä viitteellisenä velkojana.

63 Neljänneksi syvällisten taloudellisten analyysien puuttumista koskevasta Puolan tasavallan väitteestä komissio väittää riidanalaisen päätöksen 91 perustelukappaleen ja asiassa T-36/99, Lenzing vastaan komissio, 21.10.2004 annetun tuomion (Kok., s. II-3597) perusteella, ettei ollut tarpeen osoittaa konkurssimenettelyn ensisijaisuutta muihin takaisinperintämuotoihin nähden, koska Puolan viranomaiset eivät olleet käyttäneet kaikkia takaisinperintätoimenpiteitä, vaikka niillä oli siihen velvollisuus.

64 Neljäntenä pääperustelunaan siitä kantajan väitteestä, jonka mukaan julkisten velkojen erääntyneet osuudet on maksettu konkurssimenettelyn yhteydessä, komissio väittää, että TB:n julkisten velkojen takaisin periminen ei mahdollista kaiken kilpailun vääristymisen poistamista EY 88 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että tukien takaisin perimisellä on tarkoitus palauttaa markkinoilla ennen näiden tukien myöntämistä vallinnut tilanne. Tämä tavoite saavutetaan, kun tuensaaja on palauttanut lainvastaiset tuet ja kun se on menettänyt sen edun, joka sillä oli ollut markkinoilla sen kilpailijoihin nähden. Koska nyt käsiteltävässä asiassa kilpailuetu siirrettiin TB:ltä BA:lle ja HB:lle, oikeudenmukaisen kilpailun olosuhteet voitiin palauttaa vain niin, että BA ja HB maksavat tuen takaisin.

Unionin yleisen tuomioistuimen arviointi asiasta

65 EY 87 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: ”Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.”

66 Toimenpiteen luokitteleminen EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi edellyttää, että kaikki kyseisessä määräyksessä tarkoitetut edellytykset täyttyvät. Kyseessä on ensinnäkin oltava valtion toimenpide tai valtion varoista toteutettu toimenpide. Toiseksi toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kolmanneksi edellytetään, että toimenpiteellä annetaan sen kohteena olevalle jokin etu suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa. Neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua (ks. asia T-34/02, Le Levant 001 ym. v. komissio, tuomio 22.2.2006, Kok., s. II-267, 110 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

67 Tarkemmin sanoen valtion toimenpiteeseen tai valtion varoista toteutettuun toimenpiteeseen liittyvän edellytyksen osalta oikeuskäytännössä on katsottu, että EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena on pidettävä ainoastaan suoraan tai välillisesti valtion varoista myönnettyjä etuja (asia C-379/98, PreussenElektra, tuomio 13.3.2001, Kok., s. I-2099, 58 kohta).

68 Etuun liittyvästä edellytyksestä on ensinnäkin muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tuen käsite on yleisempi kuin avustuksen käsite, koska sillä ei tarkoiteta ainoastaan positiivisia suorituksia, kuten itse avustuksia, vaan myös valtion toimenpiteitä, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä mutta jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat

siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia (ks. yhdistetyt asiat C-328/99 ja C-399/00, Italia ja SIM 2 Multimedia v. komissio, tuomio 8.5.2003, Kok., s. I-4035, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

69 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 87 artiklassa ei tehdä eroa valtioiden toimenpiteiden syiden tai tavoitteiden perusteella vaan niiden vaikutusten perusteella (ks. asia C-480/98, Espanja v. komissio, tuomio 12.10.2000, Kok., s. I-8717, 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

70 On katsottu, että sen arvioimiseksi, onko valtion toimenpide EY 87 artiklassa tarkoitettu tuki, on määritettävä se, saako edunsaajayritys taloudellista etua, jota se ei olisi saanut tavanomaisilla markkinaehdoilla (asia C-256/97, DM Transport, tuomio 29.6.1999, Kok., s. I-3913, 22 kohta). Tätä varten perimättä olevien julkisten saatavien osalta kyseessä olevia julkisia elimiä on verrattava sellaiseen yksityiseen velkojaan, joka pyrkii perimään takaisin saatavansa velalliselta, joka on taloudellisissa vaikeuksissa (asia T-152/99, HAMSA v. komissio, tuomio 11.7.2002, Kok., s. II-3049, 167 kohta).

71 Näiden periaatteiden perusteella on tutkittava, onko komissio nyt käsiteltävässä asiassa soveltanut oikein EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitettä.

72 Kantaja väittää ensinnäkin lähtökohtaisesti, että kyseessä olevat toimenpiteet eivät ole EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, koska Puolan viranomaiset eivät ole koskaan antaneet TB:n velkoja anteeksi ja koska ne ovat toteuttaneet kaikki niiden saatavien perimiseksi välttämättömät toimenpiteet, eli valtion toimenpidettä koskeva edellytys ei täyty.

73 On todettava, että vaikka kantaja vetoaa valtion toimenpiteiden puuttumiseen, sen argumentit keskittyvät asiallisesti siihen kysymykseen, joka koskee edellä 2 kohdassa tarkoitettujen julkisten elinten myöntämien etujen olemassaoloa. Se ei pyri väitteillään mitenkään osoittamaan, että TB:lle väitetysti myönnetty etu ei ole suoraan eikä välillisesti rahoitettu valtion varoista edellä 67 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla. Niillä pyritään vain osoittamaan, että komission riidanalaisessa päätöksessä tarkastelemia toimenpiteitä ei voida pitää etuna. Näin ollen on määritettävä, täyttyykö edun olemassaoloa koskeva edellytys nyt käsiteltävässä asiassa.

74 Tästä edellytyksestä on todettava, että toisin kuin kantaja väittää, komissio ei kiistä sitä, että Puolan viranomaiset eivät ole antaneet TB:n julkisia velkoja anteeksi eivätkä pidentäneet niiden maksuaikaa. Riidanalaisen päätöksen 38–40 perustelukappaleesta ilmenee, että komissio oli täysin tietoinen siitä, että Puolan viranomaiset olivat toteuttaneet niiden saatavien perimiseksi laissa säädettyjä toimenpiteitä, kuten pankkitilien ulosmittauksen, kiinnitysten ja panttien perustamisen sekä tietyn varallisuuden omistusoikeuden siirron. Komissio täsmensi 7.9.2010 pidetyssä istunnossa katsoneensa riidanalaisen päätöksen tekemiseksi, että edellä 2 kohdassa tarkoitettujen julkisten elinten suorittamat perintätoimet olivat olleet tehottomia TB:n velkamäärän kehitykseen nähden ja että julkisten saatavien tosiasiallinen perimättä jättäminen olisi rinnastettava velkojen anteeksi antamiseen tai niiden maksuajan pidentämiseen.

75 Riidanalaisen päätöksen 91, 96 ja 97 perustelukappaleesta ilmenee kuitenkin erityisesti, että komission mielestä TB:lle myönnetty etu ei muodostunut siitä, että edellä 2 kohdassa tarkoitettujen julkisten elinten toteuttamien perintätoimien tehottomuus olisi rinnastettava velkojen anteeksi antamiseen tai maksuajan pidentämiseen, vaan siitä, että mainitut viranomaiset olivat luopuneet 20 761 643 PLN:n suuruisesta pakkotäytäntöönpanosta, koska ne eivät olleet vaatineet TB:n konkurssiin asettamista vuoden 2004 lopusta lähtien, vaikka tuohon aikaan oli todettu, että TB ei todennäköisesti tule millään tavoin kannattavaksi. Riidanalaisen päätöksen 97 perustelukappaleesta

ilmenevän komission näkemyksen mukaan tämä on toimintatukea TB:lle, joka on näin voinut jatkaa kannattamatonta toimintaansa.

76 Näin ollen on todettava, että riidanalainen päätös ei perustu TB:n velkojen anteeksi antamiseen tai niiden maksuajan pidentämiseen eikä Puolan viranomaisten takaisinperintätoimien tehottomuuteen, jonka komissio rinnastaa velan anteeksiantamiseen tai maksuajan pidentämiseen, vaan siihen, että Puolan viranomaisilla oli käytettävissään toinen saatavien takaisinperintämenetelmä – konkurssiin asettamisvaatimus –, joka komission mukaan olisi mahdollistanut saatavien tehokkaan takaisin perimisen.

77 Kun otetaan huomioon edellä 68 ja 69 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, jonka mukaan valtion toimenpiteiden muoto, syy tai tavoite eivät voi estää niiden luokittelua valtiontueksi, komissio ei ole tehnyt mitään virhettä katsoessaan, että se, että Puolan viranomaiset eivät ole vuoden 2004 lopulla vaatineet TB:n konkurssiin asettamista ja ne ovat tyytyneet, vaikkakin huolellisesti, noudattamaan lakisääteisiä julkisten saatavien takaisinperintämenettelyjä, muodosti TB:lle myönnetyn edun. On muistutettava, että jokaisen konkurssimenettelyn tavoitteena on riippumatta siitä, päättyykö se konkurssiin asetetun yhtiön saneeraukseen tai sen selvitystilaan, ainakin mainitun yhtiön velkojen maksu. Tässä yhteydessä konkurssiin asetetun yhtiön vapaus hallinnoida varallisuuttaan ja toimintaansa on rajoitettu. Kun edellä 2 kohdassa tarkoitetut Puolan viranomaiset pidättäytyivät vaatimasta TB:n asettamista konkurssiin, ne antoivat tämän yhtiön hyödyksi ajanjakson, joka kuluessa se sai vapaasti käyttää varallisuuttaan ja jatkaa toimintaansa ja sai siten etua.

78 Lisäksi on huomautettava, että nyt käsiteltävässä asiassa ei yhtäältä ole kiistetty sitä, että vuoden 2004 lopun ja vuonna 2006 tehdyn konkurssi-ilmoituksen välisenä aikana

TB oli kyvytön maksamaan velkansa kokonaisuudessaan. Kantaja myöntää näin ollen kirjelmissään, että TB:n julkiset velat sekä korot ja perintäkulut on maksettu vain konkurssimenettelyn yhteydessä. Toisaalta ei ole myöskään kiistetty sitä, että TB jatkoi vuosina 2005 ja 2006 toimintaansa. Tänä aikana se muun muassa vuokrasi kantajalle tiettyä tuotantovarallisuuttaan ja teki pääomakorotuksia kantajan ja HB:n hyödyksi. Näin ollen on todettava, että siitä huolimatta, että edellä 2 kohdassa tarkoitetut julkiset elimet olisivat käyttäneet kaikki lakisääteiset keinot, jotta TB olisi maksanut velkansa, nämä velat on maksettu vain osittain ja TB on voinut jatkaa toimintaansa ja organisoida uudelleen konsernin vuokraamalla tuotantovarallisuutta BA:lle ja korottamalla sen pääomaa sekä korottamalla HB:n pääomaa käyttöomaisuuspanoksen muodossa. Tämä uudelleenorganisointi ei kuitenkaan olisi ollut mahdollinen, jos TB olisi julistettu konkurssiin vuoden 2004 lopulla (ks. vastaavasti edellä 69 kohdassa mainittu asia Espanja v. komissio, tuomion 20 kohta).

79 On siis katsottava komission tavoin, että TB on saanut vuoden 2004 lopusta lähtien toimintatukea Puolan viranomaisilta, jotka ovat sen konkurssiin hakemisesta pidättäytyessään sallineet sen jatkaa taloudellista toimintaansa ilman, että se olisi maksanut velkojaan, joiden suuruus tuolloin oli 20 761 643 PLN.

80 Koska toiseksi Puolan viranomaiset ovat juuri siitä syystä, että ne ovat suorittaneet julkisten saatavien lakisääteiset perintämenettelyt mutta pidättäytyneet konkurssihakemuksesta, myöntäneet TB:lle edun, on määritettävä edellä 70 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti, onko komissio rikkonut EY 87 artiklan 1 kohtaa katsoessaan, että mainittua etua ei olisi myönnetty normaaleissa markkinaolosuhteissa. On siis tarkistettava, onko komissio soveltanut oikein yksityisen velkojan testiä, minkä kantaja riitauttaa.

81 Kantaja on erityisesti sitä mieltä, että yksityinen velkoja ei olisi valinnut sillä olevien vakuuksien realisointia konkurssimenettelyssä, kun otetaan huomioon konkurssimenettelyjen kesto, näistä menettelyistä aiheutuvat kulut, se, että kaikki julkisten elinten vakuudet eivät olleet ensisijaisia, ja se, että Puolan viranomaisten toteuttamassa perintämenettelyssä erääntyneet summat oli maksettu asteittain. Puolan tasavalta väittää muun muassa, että komissio ei ole suorittanut syvällisiä taloudellisia arviointeja, joiden avulla se voisi päätellä, että Puolan viranomaiset olisivat perineet takaisin suuremman osan saatavistaan, jos ne vuoden 2004 lopulla olisivat hakeneet TB:n konkurssiin.

82 Tältä osin on muistutettava, että komission arviointi siitä, täyttääkö toimenpide yksityistä markkinataloustoimijaa koskevan arviointiperusteen, merkitsee monimutkaista taloudellista arviointia. Kun komissio tekee tällaista arviointia edellyttävän toimen, sillä on laaja harkintavalta, ja tuomioistuinvalvonta rajoittuu sen varmistamiseen, että menettelysääntöjä ja perusteluvelvollisuutta on noudatettu, oikeudellista virhettä ei ole tehty, huomioon otetut tosiseikat ovat aineellisesti oikeita, näiden tosiseikkojen arvioinnissa ei ole tehty ilmeistä arviointivirhettä eikä harkintavaltaa ole käytetty väärin. Unionin yleisen tuomioistuimen asiana ei missään tapauksessa ole korvata päätöksentekijän taloudellista arviointia omalla arvioinnillaan (ks. vastaavasti asia C-323/00 P, DSG v. komissio, määräys 25.4.2002, Kok., s. I-3919, 43 kohta; edellä 70 kohdassa mainittu asia HAMSA v. komissio, tuomion 127 kohta ja asia T-196/04, Ryanair v. komissio, tuomio 17.12.2008, Kok., s. II-3643, 41 kohta).

83 Vaikka unionin tuomioistuimet tunnustavat komissiolla olevan harkintavaltaa taloudellisissa tai teknisissä asioissa, se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että niiden on pidättäydyttävä valvomasta sitä, miten komissio on tulkinnut tällaisia seikkoja. Asianosaisten esittämien väitteiden mukaisesti unionin tuomioistuinten on paitsi tutkittava esitettyjen todisteiden aineellinen paikkansapitävyys, luotettavuus ja johdonmukaisuus myös tarkistettava, sisältävätkö nämä todisteet kaikki ne merkitykselliset tiedot, jotka on otettava huomioon monitahoisen tilanteen arvioinnissa, ja voivatko kyseiset

todisteet tukea niistä tehtyjä päätelmiä (asia C-290/07 P, komissio v. Scott, tuomio 2.9.2010, Kok., s. I-7763, 65 kohta).

84 On vielä muistutettava, että oikeuskäytännön mukaan silloin, kun yritys, jonka taloudellinen asema on huonontunut merkittävästi, ehdottaa velkojilleen sellaista sopimusta tai joukkoa sopimuksia, jotka koskevat sen velkojen järjestelyä sen tilanteen korjaamiseksi ja selvitystilaan asettamisen välttämiseksi, kunkin velkojan on tehtävä päätöksensä vertaamalla yhtäältä sitä summaa, jota sille tarjotaan ehdotetun sopimuksen pohjalta, ja toisaalta sitä summaa, jonka se arvioi voivansa saada takaisin yrityksen mahdollisen selvitystilaan asettamisen jälkeen. Sen päätökseen vaikuttaa joukko tekijöitä, kuten se, onko se kiinteistöpanttivelkoja, etuoikeutettu vai tavallinen velkoja, sen hallussa mahdollisesti olevien vakuuksien luonne ja merkitys, sen tekemä arviointi yrityksen selviämismahdollisuuksista, ja se hyöty, jonka se saa, jos yritys asetetaan selvitystilaan (edellä 70 kohdassa mainittu asia HAMSA v. komissio, tuomion 168 kohta). Näin ollen komission on ratkaistava kunkin asianomaisen julkisen elimen osalta ja juuri edellä mainitut tekijät huomioon ottaen, oliko kyseisen elimen toteuttama velan anteeksianto olennaisesti suurempi kuin sellaisen hypoteettisen yksityisen velkojan, jonka tilannetta yritykseen nähden voidaan verrata asianomaisen julkisen elimen tilanteeseen ja joka pyrkii perimään takaisin saataviaan velalliselta (edellä 70 kohdassa mainittu asia DM Transport, tuomion 25 kohta ja edellä 70 kohdassa mainittu asia HAMSA v. komissio, tuomion 170 kohta).

85 Nyt käsiteltävässä kaltaisessa tapauksessa, jossa mitään velkajärjestelysopimusta ei ole tehty, hypoteettisella yksityisellä velkojalla on analogisesti mahdollisuus valita yhtäältä lakisääteisen velkojen perintämenettelyn ennalta arvattavan tuoton ja toisaalta sen määrän välillä, jonka se arvioi voivansa saada yhtiön konkurssimenettelyn päätteeksi. Sen valintaan vaikuttaa joukko edellä 84 kohdassa mainitun kaltaisia tekijöitä. Näin ollen nyt käsiteltävässä asiassa komissiolla oli velvollisuus määrittää, olisiko yksityinen velkoja näiden tekijöiden perusteella edellä 2 kohdassa mainittujen julkisten elinten tavoin valinnut velkojen lakisääteisen perintämenettelyn ennemmin kuin konkurssimenettelyn.

86 Tätä toteamusta ei voi horjuttaa komission edellä 63 kohdassa mainitussa asiassa Lenzing vastaan komissio annetusta tuomiosta tekemä tulkinta, jonka mukaan konkurssimenettelyn ensisijaisuuden osoittaminen toisiin perintämenettelyihin nähden ei ollut välttämätöntä, koska Puolan viranomaiset eivät olleet käyttäneet kaikkia perintätoimenpiteitä – mukaan lukien konkurssimenettely –, vaikka niillä oli ollut siihen velvollisuus.

87 Yhtäältä julkisia saatavia perivillä kansallisilla viranomaisilla ei ole velvollisuutta käyttää kaikkia niiden käytettävissä olevia perintämenetelmiä. Kuten edellä 70 kohdasta ilmenee, ainoa velvollisuus, joka mainituilla viranomaisilla on, jotta niiden toimenpidettä ei luokitella valtiontueksi, on menetellä tavalla, jolla yksityinen velkoja olisi menettelyt normaaleissa markkinaolosuhteissa. Jos on olemassa useampia perintämenetelmiä, on kuitenkin välttämätöntä vertailla eri menetelmien ansioita, jotta voidaan määrittää, minkä niistä yksityinen velkoja olisi valinnut.

88 Vaikka toisaalta edellä 63 kohdassa mainitussa asiassa Lenzing vastaan komissio annetussa tuomiossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole nimenomaisesti lausunut siitä, onko komission välttämätöntä vertailla eri perintämenettelyjen ansioita hypoteettisen yksityisen velkojan näkökannalta, tämä tuomio ei kuitenkaan mitenkään tue komission väitettä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistuttaa päinvastoin sen 152 kohdassa, että komission tehtävänä on varmistaa kussakin yksittäistapauksessa esillä olevien olosuhteiden perusteella, ovatko kyseessä olevien julkisten elinten päätös hyväksyä vaikeuksissa olevan yrityksen velkojen järjestely ja kyseisen järjestelyn edellytykset yksityistä velkojaa koskevan arviointikriteerin mukaiset. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on lisäksi todennut tämän tuomion 159 ja 160 kohdassa, ettei komissio voisi päätellä, että mainitut julkiset elimet olivat maksimoineet saataviensa takaisinperinnän suorittamatta analyysiä, joka perustuu tukea saaneen yrityksen elinkelpoisuuteen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa siis, että kyseessä olevien julkisten elinten suorittamien perintämenettelyjen ansioita on arvioitava erityisesti yrityksen elinkelpoisuuden valossa, mikä merkitsee

implisiittisesti sitä, että mainittua elinkelpoisuutta koskevien tietojen suhteen olisi ehkä pitänyt suosia muuta perintämenettelyä.

89 Edellä 83 kohdassa tarkoitetun oikeuskäytännön mukaisesti on siis tutkittava, saattoiko komissio sillä riidanalaisen päätöksen tekohetkellä käytettävissä olleiden seikkojen perusteella päätellä, että hypoteettinen yksityinen velkoja olisi valinnut konkurssihakemuksen eikä lakisääteisiä perintämenettelyjä.

90 Tältä osin on todettava ensinnäkin edellä 2 kohdassa tarkoitetuilla julkisilla elimillä olevien vakuuksien luonteesta ja laajuudesta, että riidanalaisen päätöksen 40 ja 91 perustelukappaleesta ilmenee, että komissio on analysoinut näitä vakuuksia. Analyysin päätteeksi se on päätellyt riidanalaisen päätöksen 91 perustelukappaleessa, että ZUS:lla, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnychilla ja verovirastolla oli ”hyvät vakuudet”, jotka niillä oli mahdollisuus muuttaa käteisvaroiksi konkurssimenettelyssä, ja että TB:n tilan ja sen varallisuusaseman heikentyessä olisi ollut taloudellisesti järkevämpää hyödyntää näitä vakuuksia kuin toteuttaa rakenneuudistus. Vaikka kantaja kiistää tämän päätelmän, on kuitenkin todettava, että riidanalaisen päätöksen 91 perustelukappaleesta ilmenee, että komission analyysi perustuu Puolan tasavallan hallinnollisessa menettelyssä toimittamiin aineellisiin tietoihin.

91 Toiseksi komissio on tutkinut TB:n velkasaneerausmahdollisuuksia vuoden 2004 lopulla erityisesti riidanalaisen päätöksen 89, 90 ja 96 perustelukappaleessa. Tämän tutkinnan päätteeksi komissio on päätellyt, että vuoden 2004 lopulla kaikki TB:n elinkelpoisuuden palautumisnäkymät olivat negatiivisia. Vaikka kantaja kiistää tämän päätelmän samoin kuin vakuuksien luonnetta ja laajuutta koskevan analyysin, on kuitenkin korostettava, että mainittu tutkinta perustuu riidanalaisen päätöksen 49–51 perustelukappaleessa tarkoitettuihin aineellisiin seikkoihin eli

komission riippumattoman konsultin laatimiin, vuosia 2003 ja 3004 koskeviin seurantakertomuksiin sekä Puolan tasavallan laatimiin, myös vuosia 2003 ja 2004 koskeviin seurantakertomuksiin.

92 Kolmanneksi siitä edusta, jonka hypoteettinen yksityinen velkoja olisi voinut toivoa saavansa konkurssimenettelyssä, on todettava, että komissio on todennut riidanalaisen päätöksen 88 perustelukappaleessa, että ”velkojen maksun lykkäämisestä saatavien etujen huolellinen punnitseminen olisi osoittanut, että mahdollisesta velkojen maksusta saatava tuotto ei olisi ollut suurempi kuin yrityksen selvitystilaan asettamisesta saatava turvattu tuotto”. Unionin yleinen tuomioistuin toteaa kuitenkin, että riidanalaisesta päätöksestä ei ilmene aineellisia seikkoja, joihin tämä väite perustuu.

93 Komissio ei erityisesti mainitse riidanalaisessa päätöksessä, onko sillä käytettävissään tämän väitteen tueksi analyysejä, joista ilmenee se etu, jonka hypoteettinen yksityinen velkoja saisi konkurssimenettelyn päätteeksi – kun otetaan erityisesti huomioon tällaisesta menettelystä aiheutuvat kulut – suhteessa etuun, joka saadaan julkisten velkojen lakisääteisestä perintämenettelystä.

94 Komissio, jolta kysyttiin tästä kirjallisella kysymyksellä, johon sitä pyydettiin vastaamaan 7.9.2010 pidetyssä istunnossa, ei pystynyt ilmoittamaan, oliko tällaisia analyysejä ja tutkimuksia tehty ja käytetty riidanalaisen päätöksen tekemiseksi. Se tyytyi selittämään, että kyseiset analyysit sisältyvät riidanalaisen päätöksen 84, 87 ja 88 perustelukappaleeseen. Nämä perustelukappaleet eivät kuitenkaan sisällä mitään vertailevaa analyysiä julkisten velkojen lakisääteisen perintämenettelyn ja konkurssimenettelyn ennalta arvattavasta tuotosta. Komissio ei myöskään ole pystynyt esittämään tällaisen analyysin sisältäviä asiakirjoja, vaikka unionin yleinen tuomioistuin on sellaista siltä pyytänyt. Näin ollen on todettava, ettei mikään näyttö tue riidanalaisen päätöksen 88 perustelukappaleeseen sisältyvää väitettä.

95 Neljänneksi niistä muista tekijöistä, jotka voivat vaikuttaa hypoteettisen yksityisen velkojan valintaan, unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että komissio ei ilmoita riidanalaisessa päätöksessä, onko sillä ollut käytettävissään tutkimuksia tai analyysejä konkurssimenettelyn kestosta suhteessa julkisten velkojen lakisääteiseen perintämenettelyyn. Komissio, jolta kysyttiin tästä prosessinjohtotoimella, johon sitä pyydettiin vastaamaan 7.9.2010 pidetyssä istunnossa, ilmoitti päinvastoin, ettei se ollut verrannut näiden kahden menettelyn kestoa siksi, että TB:n tilanne oli vuonna 2005 sellainen, että konkurssi ei ollut vältettävissä.

96 Edellä todetun perusteella unionin yleisen tuomioistuimen mukaan komissiolla ei ollut käytettävissään aineellisia seikkoja, joiden perusteella se voisi väittää, että yksityinen velkoja olisi vuoden 2004 lopulla valinnut konkurssimenettelyn. Edellä 83 kohdassa mainitun oikeuskäytännön perusteella ja ilman, että olisi tarpeen tarkistaa niiden päätelmien pätevyys, jotka komissio on tehnyt yhtäältä Puolan viranomaisilla olevien takeiden analysoinnin ja toisaalta TB:n näkymien arvioinnin jälkeen, on todettava, että tapa, jolla komissio on soveltanut hypoteettisen yksityisen velkojan testiä, on ristiriidassa EY 87 artiklan 1 kohdan kanssa ja ettei komissio näin ollen ole pätevästi todennut, että TB:lle on myönnetty valtiontukea.

97 Näin ollen ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa on hyväksyttävä ja riidanalaisen päätöksen 1 artikla on kumottava siltä osin kuin komissio toteaa siinä, että Puolan tasavalta on myöntänyt TB:lle lainvastaista valtiontukea.

98 Koska riidanalaisen päätöksen 1 artikla on kumottava edeltävässä kohdassa mainitusta syystä, unionin yleinen tuomioistuin tutkii vain toissijaisesti riidanalaisen päätöksen perustelut siltä osin kuin komissio toteaa siinä Puolan tasavallan myöntäneen TB:lle lainvastaista valtiontukea. Tältä osin täsmennetään yhtäältä, että kantaja väittää toisessa kanneperusteessaan, että komissio on laiminlyönyt perusteluvelvollisuutensa niiden edellytysten suhteen, jotka koskevat valtioiden väliseen kauppaan vaikuttamista tai kilpailun vääristymistä tai sen vääristymisen uhkaa, ja toisaalta, että perustelujen puuttuminen tai riittämättömyys ovat oikeusjärjestyksen perusteisiin

pohjautuvia perusteita, jotka unionin tuomioistuimet voivat ja jotka niiden pitää tutkia viran puolesta (asia C-166/95 P, komissio v. Daffix, tuomio 20.2.1997, Kok., s. I-983, 23 ja 24 kohta).

99 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että asianomaiselle vastaisen yksittäistapausta koskevan päätöksen perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä riidanalaisen toimenpiteen tehneen toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, ja että toimivaltainen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden (asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998, Kok., s. I-1719, 63 kohta; ks. edellä 66 kohdassa mainittu asia Le Levant 001 ym. v. komissio, tuomion 111 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

100 Perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, sillä tutkittaessa sitä, ovatko päätöksen perustelut EY 253 artiklan mukaisia, on otettava huomioon päätöksen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (asia T-214/95, Vlaams Gewest v. komissio, tuomio 30.4.1998, Kok., s. II-717, 63 kohta).

101 Sovellettuna tukitoimen oikeudelliseen arviointiin tämä periaate edellyttää, että ilmoitetaan ne syyt, joiden perusteella komissio on katsonut, että kyseinen tukitoimi kuuluu EY 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan (edellä 100 kohdassa mainittu asia Vlaams Gewest v. komissio, tuomion 64 kohta). Toisin sanoen komissiolla on velvollisuus ilmoittaa ne syyt, joiden vuoksi sen mukaan EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut edellytykset, sellaisina kuin ne on kuvailtu edellä 66 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä, täyttyvät.

102 Täsmällisemmin sanottuna valtioiden väliseen kauppaan vaikuttamista ja kilpailun vääristämistä tai sen vääristämisen uhkaa koskevista edellytyksistä riittää suppea esitys niistä tosiseikoista ja oikeudellisista seikoista, jotka on otettu huomioon kyseistä edellytystä arvioitaessa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on siten todennut, että komissiolla ei ole velvollisuutta tehdä taloudellista erittelyä asianomaisilla aloilla vallitsevasta todellisesta markkinatilanteesta, kantajan markkinaosuudesta, kilpailijayritysten tilanteesta ja jäsenvaltioiden välisistä kyseisten tuotteiden ja palvelujen kauppavirroista, kun se on esittänyt, millä tavoin riidanalainen tuki vääristi kilpailua ja vaikutti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (asia 730/79, Philip Morris Holland v. komissio, tuomio 17.9.1980, Kok., s. 2671, Kok. Ep. V, s. 313, 9–12 kohta ja edellä 70 kohdassa mainittu asia HAMSA v. komissio, tuomion 224 ja 225 kohta). Vaikka tuen myöntämiseen liittyvistä seikoista ilmenisi, että tuki voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristää tai uhata vääristää kilpailua, komission on joka tapauksessa mainittava nämä seikat päätöksensä perusteluissa (ks. edellä 100 kohdassa mainittu asia Vlaams Gewest v. komissio, tuomion 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

103 Komissio on sekä kirjelmissään että istunnossa viitannut riidanalaisen päätöksen 97 perustelukappaleeseen, jossa se on mielestään perustellut päätöksensä valtioiden väliseen kauppaan vaikuttamista ja kilpailun vääristymistä tai sen vääristymisen uhkaa koskevien edellytysten täyttymisen osalta.

104 Riidanalaisen päätöksen 97 perustelukappale kuuluu seuraavasti:

”Puolan viranomaiset eivät siis onnistuneet panemaan täytäntöön 20,761 miljoonan zlotyn saatavia (Puolan neljännessä rakenneuudistuskertomuksessa mainittiin määräksi 20,267 miljoonaa zlotya, mutta Puolan viranomaiset korjasivat määrää myöhemmin). Kyseinen määrä on toimintatukea, jonka ansiosta yritys saattoi jatkaa tappiollista toimintaansa ja siten saada siitä etua, joka oli myönnetty sille valtion varoista.

Tällainen tuki uhkaa vääristää kilpailua alalla, jolla käydään kauppaa jäsenvaltioiden välillä, eikä tuki sen vuoksi sovellu yhteismarkkinoille [EY] 87 artiklan nojalla."

105 On todettava, että jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttamisen ja kilpailun vääristymisen tai sen vääristymisen uhan osalta riidanalaisen päätöksen 97 perustelukappaleessa ainoastaan toistetaan EY 87 artiklan 1 kohdan ilmaisut eikä se sisällä edes suppeaa esitystä niistä tosiseikoista ja oikeudellisista seikoista, jotka on otettu huomioon näitä edellytyksiä arvioitaessa.

106 Lisäksi riidanalaisen päätöksen muiden perustelujen analysoinnista ilmenee, etteivät ne edes niiden olosuhteiden kuvailun yhteydessä, joissa tämä tuki on myönnetty, sisällä pienintäkään seikkaa, joka voisi osoittaa, että kyseessä oleva tuki voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai että se vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua.

107 Näin ollen riidanalainen päätös ei ole riittävästi perusteltu EY 253 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

108 Koska edellä 96 kohdassa on todettu, ettei komissio ole osoittanut, että kyseessä on EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuki, ja koska edeltävässä kohdassa on lisäksi todettu, ettei riidanalaista päätöstä ole perusteltu riittävästi, riidanalaisen päätöksen 1 artikla on kumottava ilman, että olisi tarpeen tutkia kantajan esittämiä muita perusteita.

109 Koska kumotaan riidanalaisen päätöksen 1 artikla, joka on kantajalle asetetun palautusvelvoitteen perusta, on kumottava myös riidanalaisen päätöksen 3 artiklan 1 ja 3 kohta sekä 4 ja 5 artikla kantajaa koskevin osin.

Oikeudenkäyntikulut

110 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan sekä korvaamaan kantajan vaatimusten mukaisesti sen oikeudenkäyntikulut, välitoimimenettelystä aiheutuneet kulut mukaan lukien.

111 Puolan tasavalta vastaa työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan perusteella omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Valtiontuesta C 23/06 (ex NN 35/06), jonka Puola on myöntänyt Technologie Buczek Group -teräksentuottajalle, 23.10.2007 tehdyn komission päätöksen 2008/344/EY 1 artikla kumotaan.

2) Päätöksen 2008/344 3 artiklan 1 ja 3 kohta sekä 4 ja 5 artikla kumotaan siltä osin kuin ne koskevat Buczek Automotive sp. z o.o:ta.

3) Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se velvoitetaan korvaamaan Buczek Automotiven oikeudenkäyntikulut, välitoimimenettelystä aiheutuneet kulut mukaan lukien.

4) Puolan tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Pelikánová Jürimäe Soldevila Fragoso

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä toukokuuta 2011.

Allekirjoitukset