JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO LA PERGOLA
9 päivänä heinäkuuta 1998 *

1. Nyt käsiteltävänä olevassa kanteessaan Espanjan kuningaskunta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaisi Llodiossa (Álava) sijaitsevalle Compañía Española de Tubos por Extrusión SA:lle myönnetystä valtion tuesta 30 päivänä heinäkuuta 1996 tehdyn komission päätöksen 97/21/EHTY, EY. [1]

Tosiseikat ja kansallinen lainsäädäntö

2. Compañía Española de Tubos por Extrusión SA (jäljempänä Tubacex) on Llodiossa (Álava) sijaitseva yksityinen yritys, joka valmistaa saumattomia teräsputkia. Sillä on Amuriassa (Álava) terästä valmistava tytäryhtiö Acería de Álava.

Kun Tubacexilla oli ollut pitkään huomattavia taloudellisia vaikeuksia, se julistettiin kesäkuussa 1992 tätä koskevien Espanjan säännösten mukaisesti väliaikaisesti maksukyvyttömäksi ja sitä koskeva yrityssaneerausmenettely aloitettiin. [2] Tämän vuoksi kyseisten yritysten työntekijät hakivat Fondo de Garantía Socialilta (palkkaturvaelin, jäljempänä Fogasa) palkkasaataviaan. Fogasa on itsenäinen, Espanjan työ- ja sosiaaliministeriön valvonnassa toimiva laitos, joka saa rahoituksensa työnantajamaksuista. Sen tehtävänä on maksaa työntekijöille ne palkat, joita ei ole maksettu työnantajan konkurssin tai taloudellisten vaikeuksien vuoksi; [3] kyseisten yritysten on tämän jälkeen maksettava Fogasalle takaisin ne määrät, joita se on maksanut työntekijöille. [4] Kuninkaan asetuksen nro 505/1985 32 §:n 1 momentissa säädetään tältä osin seuraavaa: "Maksettujen määrien takaisinperinnän helpottamiseksi Fondo de Garantía Salarial voi tehdä maksusopimuksia, joissa täsmennetään muotoa, määräaikoja ja vakuuksia koskevat seikat, ja näillä sopimuksilla on pyrittävä yhdistämään tavoite turvata takaisinperintämenettelyn tehokkuus sekä ne vaatimukset, jotka aiheutuvat yritystoiminnan jatkamisesta ja työpaikkojen turvaamisesta. Lykätyille maksuerille on maksettava laillista korkoa."

Työ- ja sosiaaliministerin 20.8.1995 tekemässä päätöksessä täsmennetään ne kriteerit, joita Fogasan on noudatettava toiminnassaan "kuitenkin niin, että Fogasalla on oltava siinä määrin harkintavaltaa, että se voi ottaa huomioon kunkin yksittäistapauksen erityispiirteet". Päätöksen 2 §:n 1 momentissa vahvistetaan maksunlykkäyksiin ja maksueriin

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 8, s. 14.

2 — Lokakuussa 1993 tämä yrityssaneerausmenettely päätettiin velkojien kanssa tehdyn sopimuksen perusteella; sopimuksen mukaan velat maksettiin vaihtovelkakirjalainalla.

3 — Ks. *Estatuto de Trabajadores*in (työntekijöiden asemaa koskeva yleislaki) 33 §:n 1 momentti ja Fogasan organisaatiosta ja toiminnasta 6.3.1985 annetun kuninkaan asetuksen nro 505/1985 2 §:n 1 momentti.

4 — Ks. *Estatuto de los Trabajadores*in 33 §:n 4 momentti ja kuninkaan asetuksen nro 505/1985 2 §:n 4 momentti.

jakamiseen sovellettavat enimmäisajat. Vakuuksia koskevassa 3 §:ssä säädetään, että tältä osin on vaadittava "riittäväksi katsottava" vakuus. Lisäksi 6 §:n 3 momentin mukaan Fogasa voi hylätä maksunlykkäyksiä ja maksueriin jakamista koskevat hakemukset.

3. Tämän juuri kuvaillun lainsäädännön mukaisesti yhtäältä Tubacex ja Acería de Álava ja toisaalta Fogasa tekivät 10.7.1992 sopimuksen, jonka mukaan Fogasa maksaa näiden yritysten työntekijöille palkkasaatavia määrän, jonka suuruudeksi vahvistettiin 444 327 300 Espanjan pesetaa (ESP). Kyseiset kaksi yritystä puolestaan sitoutuivat maksamaan Fogasalle takaisin tämän määrän ja sille korkoa 211 641 186 ESP. Maksuajaksi sovittiin kahdeksan vuotta ja vuosikoroksi kymmenen prosenttia. Sopimusta muutettiin kaksi kertaa, [5] ja se korvattiin 10.3.1994 uudella sopimuksella, jota puolestaan muutettiin 3.10.1994. [6]

4. Tubacex ja Acería de Álava tekivät myös Tesorería General de la Seguridad Socialin (yleinen sosiaaliturvarahasto, jäljempänä TGSS) kanssa sopimukset siitä, että näiden yritysten sosiaalivakuutusmaksujen maksamiseen myönnettäisiin lykkäyksiä ja että maksut jaettaisiin eriin.

Tällaiset sopimukset perustuvat *Ley General de la Seguridad Social*in (yleinen sosiaaliturvalaki) 20 §:ään, jossa säädetään seuraavaa:

"1. Maksamatta jääneiden sosiaalivakuutusmaksujen ja niiden korotusten osalta voidaan myöntää maksunlykkäyksiä tai maksu voidaan jakaa maksueriin.

— —

3. Sosiaalivakuutusmaksuja koskevista maksunlykkäyksistä ja maksueriin jakamisesta päätetään kunkin yksittäistapauksen ominaispiirteet huomioon ottaen siinä muodossa ja niillä edellytyksillä, jotka työ- ja sosiaaliministeri tarkemmin määrittää."

5 — Ensimmäisen, 8.2.1993 tehdyn muutoksen johdosta pääoman määrä oli 376 194 837 ESP ja korkojen määrä 183 473 133 ESP; maksu oli suoritettava 16 puolivuotiserässä, ja sovellettavana korkokantana oli yhdeksän prosenttia. Toisessa, 16.2.1994 tehdyssä muutoksessa pääoman määräksi vahvistettiin 372 miljoonaa ESP ja koron määräksi yhdeksän prosentin korkokantaa soveltaen 154 138 830 ESP.

6 — Sopimuksessa, joka tehtiin 10.3.1994, uudeksi pääoman määräksi vahvistettiin 465 727 750 ESP ja koron määräksi 197 580 900 ESP. Sovellettavana korkokantana oli yhdeksän prosenttia. Sopimuksella, joka tehtiin 3.10.1994, pääoman määrä nostettiin 469 491 521 ESP:aan ja koron määrä 205 335 378 ESP:aan, ja nämä määrät oli maksettava kahdeksan vuoden kuluessa. Korot oli sopimuksen mukaan maksettava kolmen viimeisen vuoden aikana, ja 70 prosenttia pääoman lyhennyksistä oli lykätty maksettavaksi 30.12.1998 alkaen.

Lykätyn määrän lisäksi on maksettava viivästyksestä johtuva 20 prosentin korotus. [7]

Maksunlykkäysten myöntämistä ja maksueriin jakamista koskevat edellytykset täsmennetään 11.10.1991 annetussa kuninkaan asetuksessa nro 1517/1991. Sen 39 §:ssä, joka on otsikoitu "Viranomaisen harkintavalta", säädetään seuraavaa: "Sosiaalivakuutusmaksujen maksunlykkäyksistä ja maksueriin jakamisesta tehtävä päätös on harkinnanvarainen, ja viranomainen voi vaatia tämän asetuksen 30 §:n mukaisesti riittävän vakuuden antamista — — ."

Saman asetuksen 41 §:ssä, joka on otsikoitu "Muoto, vaatimukset ja edellytykset", säädetään seuraavaa:

"1. Edellisessä pykälässä mainituista maksunlykkäyksistä ja maksueriin jakamisesta päätetään siinä muodossa ja niillä edellytyksillä, jotka työ- ja sosiaaliministeri tarkemmin määrittää.

2. Sosiaaliturvasaatavia koskeville maksunlykkäyksille ja maksuerille on joka tapauksessa maksettava korkoa siitä päivästä alkaen, jolloin maksujen lykkäämisestä tai jakamisesta tehdyn päätöksen vaikutukset alkavat, maksupäivään asti, ja korkokantana on se laillinen korkokanta, joka on päätöksen tekoajankohtana voimassa — — ."

Tarkemmat säännökset kuninkaan asetuksen nro 1517/1991 soveltamisesta on annettu 8.4.1992 tehdyssä ministerin päätöksessä. Tässä yhteydessä on erityisesti mainittava päätöksen 11 §, jonka mukaan "Tesorería General de la Seguridad Social voi harkintansa mukaan päättää, että sosiaalivakuutusmaksujen osalta myönnetään maksunlykkäyksiä tai maksut jaetaan eriin — — ".

5. Tubacex oli jättänyt maksamatta tiettyjä sosiaalivakuutusmaksuja, joiden maksamisesta sovittiin yrityssaneerausmenettelyn päättäneessä, lokakuussa 1993 tehdyssä sopimuksessa. [8] Tämän sopimuksen jälkeen Tubacex ja Acería de Álava jättivät jälleen maksamatta sosiaalivakuutusmaksuja, ja näistä kertyi uudeksi velan määräksi Tubacexin osalta 1 156 601 560 ESP ja Acería de Álavan osalta 255 325 925 ESP. Näiden määrien lisäksi kyseisten yritysten maksettavaksi tuli *Ley General de la Seguridad Social*in 27 §:n mukaisesti edellä mainittu viivästyksestä johtuva korotus. [9]

7 — Ks. *Ley General de la Seguridad Social*in 27 §.

8 — Tämä sopimus on mainittu edellä alaviitteessä 2.

9 — Korotus oli Tubacexin osalta 253 335 669 ESP ja Acería de Álavan osalta 49 083 697 ESP, eli maksettavaksi kokonaismääräksi tuli Tubacexin osalta 1 409 957 329 ESP ja Acería de Álavan osalta 274 409 604 ESP.

Tesorería General de la Seguridad Social teki 25.3.1994 Tubacexin kanssa ja 2.4.1994 Acería de Álavan kanssa sopimukset sen niiltä olevien saamisten takaisinperimiseksi. Näissä sopimuksissa sopimuspuolet sopivat maksujen lykkäämisestä ja jakamisesta eriin edellä mainitun kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Molempien sopimusten mukaan takaisinmaksettavalle määrälle oli maksettava yhdeksän prosentin korkoa. [10]

Riidanalainen päätös

6. Alustavan tutkimuksen jälkeen komissio teki 30.7.1996 nyt riidanalaisen päätöksen, jonka 1 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Espanjan kuningaskunnan toimenpiteet Compañia Española de Tubos por Extrusion SA:n, jäljempänä 'Tubacex', ja Acería de Álavan hyväksi sisälsivät tukea, joka myönnettiin laittomasti ja joka perustamissopimuksen 92 artiklan ja päätöksen N:o 3855/91/EHTY mukaan ei sovellu yhteismarkkinoille, koska lainasta peritty korko oli alempi kuin vastaava markkinakorko. Päätös koskee seuraavia järjestelyjä:

1) Fondo de Garantía Salarialin, jäljempänä 'FOGASA', Tubacexin ja Acería de Álavan 10 päivänä heinäkuuta 1992 yhteensä 444 327 300 pesetan pääomasta allekirjoittama lainasopimus, jota muutettiin 8 päivänä helmikuuta 1993 ja 16 päivänä helmikuuta 1994 tehdyillä sopimuksilla (joiden pääomat olivat 376 194 872 pesetaa ja 372 000 000 pesetaa),

2) FOGASAn, Tubacexin ja Acería de Álavan 10 päivänä maaliskuuta 1994 yhteensä 465 727 750 pesetan pääomasta allekirjoittama lainasopimus, joka muutettiin 3 päivänä lokakuuta 1994 tehdyllä yhteensä 469 491 521 pesetan pääomaa koskevalla sopimuksella,

3) sosiaaliturvarahaston (Seguridad Social) ja Acería de Álavan 25 päivänä maaliskuuta 1994 274 409 604 pesetan velkojen uudelleenjärjestelystä tekemä sopimus,

10 — Ensimmäisen sopimuksen mukaan Acería de Álavan oli maksettava 274 409 604 ESP, joka oli tarkoitus maksaa progressiivisesti kasvavissa erissä viiden vuoden kuluessa, ja 51 prosenttia oli maksettava viidentenä vuonna. Tubacexin kanssa tehdyn sopimuksen mukaan lykkäys koski 1 409 957 329 ESP:n määrää ja maksuehdot vastasivat niitä, joita sovellettiin Acería de Álavaan.

4) sosiaaliturvarahaston ja Tubacexin 1 409 957 329 pesetan velkojen uudelleenjärjestelystä 12 päivänä huhtikuuta 1994 tekemä sopimus."

Lisäksi päätöksen 2 artiklassa määrätään, että "Espanja poistaa 1 artiklassa mainituista järjestelyistä tuet perimällä ne takaisin tai käyttämällä tavanomaisia markkinakorkoja siitä hetkestä lähtien, jolloin FOGASA alun perin myönsi lainat tai sosiaaliturvarahaston lainan uudelleenjärjestelystä maksujen keskeytyksen jälkeen sovittiin, ja perii takaisin määrän, joka vastaa markkinakoron ja tuen lakkaamiseen asti tosiasiallisesti perityn koron välistä erotusta — — ."

Espanjan kuningaskunta on riitauttanut tämän päätöksen nyt käsiteltävänä olevalla kanteellaan. Erityisesti se katsoo virheellisiksi ne komission päätelmät, joiden mukaan Fogasan saamisten takaisinmaksua koskevia ehtoja ja kyseisten yritysten sosiaalivakuutusmaksujen lykkäyksiä oli pidettävä valtiontukena.

Perustamissopimuksen 118 artiklan rikkominen

7. Espanjan hallitus väittää ensinnäkin, että riidanalaisella päätöksellä rikotaan perustamissopimuksen 118 artiklaa: [11] ne toimenpiteet, joita komissio on pitänyt valtiontukena, ovat todellisuudessa työoikeudellisia järjestelyjä ja liittyvät tarkemmin ottaen sosiaaliturvasääntelyyn eli alaan, joka kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan ja jolla komissiolla on ainoastaan oikeus tehdä ehdotuksia ja sovittaa yhteen jäsenvaltioiden toimia. Erityisesti Fogasan osalta Espanjan kuningaskunta toteaa, että Fogasa on ainoastaan maksanut työntekijöille palkat, joita yritykset eivät olleet maksaneet, ja toteuttanut näin palkkaturvatehtäväänsä, joka on erottamaton osa työoikeutta. Niiden saatavien perinnän osalta, joita Tesorería General de la Seguridad Socialilla oli kyseisiltä yrityksiltä vakuutusmaksujen maksamatta jäämisen vuoksi, Espanjan kuningaskunta toteaa, että tällaisesta perinnästä säädetään *Ley General de la Seguridad Social*issa, minkä vuoksi kyse on sosiaaliturvalainsäädäntöön kuuluvasta sääntelystä, jossa vahvistetaan se, miten tämän saman lain mukaiset maksuvelvollisuudet täytetään.

11 — Tässä artiklassa määrätään, että "— — komission tehtävänä on — — edistää jäsenvaltioiden kiinteää yhteistoimintaa sosiaalialalla ja erityisesti asioissa, jotka koskevat:
— työllisyyttä;
— työoikeutta ja työoloja;
— ammatillista perus- ja lisäkoulutusta;
— sosiaaliturvaa;
— työtapaturmien ja ammattitautien ehkäisyä;
— työterveyttä;
— järjestäytymisoikeutta sekä työnantajien ja työntekijöiden välisiä kollektiivisia neuvotteluja.
Tätä varten komissio kiinteässä yhteydessä jäsenvaltioiden kanssa tekee tutkimuksia, antaa lausuntoja ja järjestää neuvotteluja sekä kansallisista kysymyksistä että kansainvälisiä järjestöjä koskevista kysymyksistä.
Komissio kuulee talous- ja sosiaalikomiteaa, ennen kuin se antaa tässä artiklassa tarkoitetun lausunnon."

Espanjan hallitus väittää siis lähinnä, että komissio on rikkonut 118 artiklaa, kun se on pitänyt valtiontukena toimia, jotka on päin vastoin ymmärrettävä sosiaaliturvan alaan kuuluviksi. Tämä perustelu ei kuitenkaan vakuuta minua. Kuten komissio on osuvasti todennut kirjelmissään, päätöksessä ei ole pidetty valtiontukena Fogasan ja TGSS:n toimia sinänsä vaan niitä ehtoja, joita sovellettiin kyseisten yritysten velkojen maksamiseen Fogasalle ja TGSS:lle, ja tarkemmin ottaen sitä, että näille erille on pitänyt maksaa ainoastaan laillista korkoa eikä siis markkinakorkoa. Toisin sanoen, kuten komissio on todennut, sitä, että Fogasa on maksanut työntekijöiden palkkasaatavat, ja velkojen uudelleenjärjestelyä TGSS:n kanssa ei sinänsä ole pidetty valtiontukena. Tukena on sitä vastoin pidettävä sitä, että vaikka kyseisillä yrityksillä on velvollisuus maksaa lykätyt ja eriin jaetut määrät näille sosiaaliturvaelimille, näitä yrityksiä suositaan niin, että ne joutuvat maksamaan markkinakoron sijasta sitä edullisempaa laillista korkoa.

Näin ollen riidanalaisella päätöksellä ei rikota 118 artiklaa: päätöksessä ei kyseenalaisteta Fogasan ja TGSS:n toimia eikä puututa näiden elinten "sosiaalisen tehtävän" hoitamiseen, vaan päätöksen kohteena ovat näiden elinten ja yritysten väliset taloudelliset suhteet. Toisaalta yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että valtiontukena voidaan pitää sosiaaliturva-alaan kuuluvia kansallisia toimenpiteitä. Oikeuskäytännössä on nimittäin vakiintuneesti todettu, että "92 artiklan 1 kohdassa ei tehdä eroa valtioiden toimenpiteiden syiden tai tavoitteiden perusteella vaan niiden vaikutusten perusteella (asia 173/73, Italia v. komissio, tuomio 2.7.1974, Kok. 1974, s. 709, 27 kohta) — — toimenpiteitä ei voida jättää katsomatta perustamissopimuksen 92 artiklassa tarkoitetuksi tueksi suoraan yksinomaan sillä perusteella, että toimenpiteet ovat luonteeltaan sosiaalisia". [12] Tästä oikeuskäytännöstä ilmenee näin ollen, että toisin kuin Espanjan hallitus on väittänyt, Fogasan ja TGSS:n toimien mahdollinen sosiaalinen luonne ei ole riittävä peruste sille, että niihin ei voitaisi soveltaa 92 artiklaa.

Riidanalaisten tukitoimien yleisestä luonteesta

8. Espanjan hallitus väittää lisäksi, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa eivät täyty ne 92 artiklassa määrätyt edellytykset, joiden perusteella Fogasan ja TGSS:n toimia voitaisiin pitää valtiontukena. Erityisesti tukena on pidetty sitä, että kyseiset yritykset ovat maksaneet ainoastaan laillista korkoa eikä markkinakorkoa. Espanjan hallituksen mukaan laillisen koron soveltamisesta säädetään kuitenkin laissa, ja kyseessä on siis yleinen sääntö, jota sovelletaan kaikkiin yrityksiin, joilta Fogasalla tai TGSS:llä on saamisia. Toisin sanoen Espanjan hallituksen mukaan kyseisestä sääntelystä voivat hyötyä kaikki yritykset eikä sillä suosita "jotakin yritystä tai tuotannonalaa" 92 artiklan 1 kohdassa edellytetyllä tavalla.

12 — Ks. asia C-241/94, Ranska v. komissio, tuomio 26.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4551, 20 ja 21 kohta).

Myöskään tämä näkemys ei vaikuta vakuuttavalta. On riidatonta, etteivät yleisesti sovellettavat toimenpiteet kuulu 92 artiklan soveltamisalaan. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kuitenkin todettu, että myös sellaiset toimet, jotka vaikuttavat ensi näkemältä olevan kaikkiin yrityksiin sovellettavia, voivat olla tietyllä tavalla valikoivia, minkä vuoksi on katsottava, että niillä pyritään suosimaan tiettyjä yrityksiä tai tuotannonaloja. Näin on erityisesti silloin, kun viranomaisilla on yleistä sääntöä soveltaessaan tiettyä harkintavaltaa päätöksenteossaan. Asiassa Ranska vastaan komissio antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että riidanalaisen kansallisen järjestelmän perusteella "tietyt yritykset voivat päästä edullisempaan asemaan kuin muut yritykset — — ja järjestelmä voi siten täyttää perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun tuen edellytykset", koska kyseessä olevalla kansallisella laitoksella oli "harkintavaltaa, jonka perusteella se voi mukauttaa taloudellisia toimenpiteitä eri seikkojen perusteella — — ". [13]

Näin ollen tämän oikeuskäytännön valossa siinä tapauksessa, että viranomaisilla on harkintavaltaa, kyseessä ei voi olla yleisesti sovellettava toimenpide. Kuten komissio on todennut, myös nyt esillä olevassa asiassa viranomaisilla on ollut harkintavaltaa. Tämä ilmenee suoraan siitä lainsäädännöstä, joka koskee Fogasan ja TGSS:n toimintaa. Edellä mainitussa 20.8.1995 tehdyssä työ- ja sosiaaliministerin päätöksessä säädetään tosin Fogasan osalta tietyistä yleisistä kriteereistä, mutta samalla siinä täsmennetään, että näiden kriteerien soveltamisessa "Fogasalla on oltava siinä määrin harkintavaltaa, että se voi ottaa huomioon kunkin yksittäistapauksen erityispiirteet". Lisäksi päätöksen 2 §:n 1 momentissa vahvistetaan maksunlykkäyksiin ja maksueriin jakamiseen sovellettavat enimmäisajat, joten Fogasalla on harkintavaltaa päättäessään siitä, kuinka pitkä kyseinen määräaika on yksittäistapauksessa. Lisäksi Fogasan harkintavaltaa kuvastaa vakuuksia koskeva päätöksen 3 §, jonka mukaan vakuuden on oltava "riittäväksi katsottu". Lopuksi Fogasa voi päätöksen 6 §:n 3 momentin mukaan hylätä sille tehdyt hakemukset, jotka koskevat maksunlykkäyksiä ja maksueriin jakamista. TGSS:n osalta on puolestaan todettava, että lainsäädännössä annetaan TGSS:lle nimenomaisesti harkintavaltaa. Kyseisen kuninkaan asetuksen 39 §:n (jonka otsikkona on "Viranomaisen harkintavalta") 1 momentissa säädetään, että "— — maksunlykkäyksistä — — tehtävä päätös on *harkinnanvarainen*". [14]

Siten Fogasalla ja TGSS:llä on kyseisten päätösten osalta harkintavaltaa; harkintavaltaa ei tietenkään ole korkokannan vahvistamisen osalta, sillä korkokantana on laillinen korko, vaan toimien konkreettisten yksityiskohtien määrittämisen osalta. Tämä on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan riittävä peruste sille, että kyseessä ei voida katsoa olevan sellaisten yleisesti sovellettavien toimenpiteiden, jotka jäävät 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle.

13 — Ks. asia C-241/94, 24 kohta. Tuomiossaan yhteisöjen tuomioistuin totesi, että kyseisellä kansallisella toimielimellä oli "— — vapaa harkintavalta, jonka perusteella se voi mukauttaa taloudellisia toimenpiteitä eri seikkojen osalta, kuten esimerkiksi edunsaajien valinnan sekä taloudellisten toimenpiteiden suuruuden ja edellytysten osalta" (23 kohta).

14 — Kursivointi tässä.

Espanjan hallitus on myös esittänyt, että komissio on muuttanut kantaansa toimenpiteiden luokittelun osalta: aluksi komissio katsoi, että laillisen koron kantaminen oli valtiontukea, kun taas nyt se väittää, että tuki liittyy siihen harkintavaltaan, jota Fogasalla ja TGSS:llä on niiden päättäessä toimiensa yksityiskohdista. Tämä väite on kuitenkin virheellinen. On selvää, että molemmat näistä seikoista liittyvät toisiinsa ja ovat toisiaan täydentäviä, kun tutkitaan, onko kyse valtiontuesta: laillisen koron kantaminen markkinakoron sijasta on se etu, jonka yritys saa; viranomaisten harkintavallan perusteella voidaan tämän jälkeen päätellä, että kyseessä ei ole yleisesti sovellettava toimenpide vaan toimenpide, jolla pyritään suosimaan "*jotakin* yritystä tai tuotannonalaa" 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Tuen rahoittaminen valtion varoista ja kilpailun vääristäminen

9. Espanjan hallitus väittää, että Fogasan ja TGSS:n toimia ei ole pidettävä valtiontukena, koska niistä ei aiheudu valtiolle mitään kustannuksia tai menetyksiä.

En ole myöskään tästä samaa mieltä. On nimittäin selvää, että laillisen koron soveltamisesta aiheutuu joka tapauksessa valtiolle sellainen taloudellinen menetys, jonka suuruutena on juuri markkinakoron ja sovelletun laillisen koron välinen ero.

Toiseksi kilpailun vääristämisen osalta Espanjan hallitus väittää lähinnä, että laillisen koron soveltaminen on sinänsä vaikutukseltaan neutraalia, koska tätä korkoa sovelletaan kaikkiin yrityksiin, jotka ovat Fogasalle ja TGSS:lle maksuvelvollisia. Espanjan hallituksen mukaan kilpailun vääristyminen on joka tapauksessa erittäin vähäistä, koska pankkien tavallisen markkinakoron ja laillisen koron välinen ero on pieni ja koska se pääoma, jolle tässä asiassa on maksettu korkoa, on suhteellisen pieni. Näin ollen kyseisten toimenpiteiden vaikutus kyseisten yritysten talouteen on Espanjan hallituksen mukaan vähäinen. Olen kuitenkin myös tältä osin samaa mieltä kuin komissio, joka on väittänyt, että palkat ja sosiaalivakuutusmaksut ovat osa kaikkien yritysten tavanomaisia kustannuksia, joista näiden on vastattava omilla varoillaan. [15] Näin ollen aina kun tällaisten taloudellisten velvoitteiden täyttämistä helpotetaan — mikä tässä tapauksessa on tehty niin, että maksunlykkäysten osalta on sovellettu muuta kuin markkinakorkoa — yritys joka tapauksessa nauttii tietynlaisesta "ulkopuolelta annetusta edusta", joka vääristää kilpailun edellytyksiä.

15 — Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "tuen käsitteeseen kuuluvat sellaiset julkisen vallan myöntämät edut, jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia" (ks. em. asia Ranska v. komissio, tuomion 34 kohta ja asia C-387/92, Banco Exterior de España, tuomio 15.3.1994, Kok. 1994, s. I-77, 12 ja 13 kohta).

10. Espanjan hallitus on myös väittänyt, että tukea määritellessään komissio ei ottanut huomioon sitä, että sosiaaliturvalainsäädännön mukaan viivästyksen vuoksi on maksettava 20 prosentin korotus. Espanjan hallituksen mukaan komission olisi pitänyt ottaa tämä korotus huomioon tutkiessaan sitä, millaista taloudellista hyötyä yritykset olivat saaneet.

Tämä väite on kuitenkin perusteeton. Komissio on nimittäin pitänyt tukena laillisen korkokannan soveltamista, kun taas äsken mainittu korotus on osa pääomaa. Kyse on siis eri asiasta. Kuten komissio on todennut, sitä, että yritykset olisi vapautettu myös korotusten maksamisesta, olisi ollut pidettävä lisätukena.

Yksityisen velkojan käyttäytyminen

11. Espanjan hallitus väittää lopuksi, että tutkiessaan, onko kyse valtiontuesta, komissio on toiminut virheellisesti ottaessaan vertailukohteeksi ne edellytykset, joita yksityinen pankki olisi soveltanut, eli pankkien tavanomaisen markkinakoron. Espanjan hallituksen mukaan julkinen valta ei myöntänyt tässä asiassa luottoa tavoitellakseen voittoa, vaan se toimi samoin kuin mikä tahansa sellainen yksityinen velkoja, joka pyrkii perimään saamisensa maksukyvyttömältä velalliselta. Jos velallinen on taloudellisissa vaikeuksissa, velkoja ei pyri saamaan voittoa vaan se pyrkii turvaamaan velan pääoman takaisinsaamisen.

En ole samaa mieltä Espanjan hallituksen kanssa. On kiistatonta, että Fogasa ja TGSS eivät pyrkineet tuottamaan tältä osin voittoa, kun ne myönsivät kyseisille yrityksille luottoa tai maksunlykkäyksen. Kuitenkin juuri tätä on pidettävä komission tarkoittamana tukena. Kyseiset yritykset nauttivat nimittäin muusta kuin markkinaehtoisesta taloudellisesta edusta, kun taas valtiontukia koskevissa säännöksissä kielletään juuri julkisen vallan puuttuminen talouteen sellaisella tavalla, joka vääristää markkinaoloja vapaan ja vääristymättömän kilpailun kanssa ristiriitaisella tavalla. Toisaalta katson, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa julkinen taho on myös poikennut näistä Espanjan hallituksen viimeksi mainitsemista periaatteista eli siitä, että vertailukohteeksi on otettava yksityinen velkoja, joka pyrkii perimään takaisin saamisensa. On nimittäin vaikea kuvitella sellaista yksityistä velkojaa, joka myöntäisi kriisiyrityksille luottoja ja maksunlykkäyksiä edullisin ehdoin. Ne vakavat taloudelliset vaikeudet, joissa nyt kyseessä olevat yritykset olivat, ovat tavallisesti seikka, joka estää uusien luottojen saannin ja jo olemassa olevia velkoja koskevien helpotusten myöntämisen.

Ratkaisuehdotus

12. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1. hylkää kanteen;

2. velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.