YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

15 päivänä heinäkuuta 2004 *

Asiassa C-501/00,

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään S. Ortiz Vaamonde, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

jota tukevat

Diputación Foral de Álava,

Diputación Foral deVizcaya,

Diputación Foral de Guipúzcoa,

Juntas Generales de Guipúzcoa ja

Gobierno del País Vasco,

edustajanaan abogado R. Falcón y Tella,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

ja

Unión de Empresas Siderúrgicas (Unesid), edustajinaan abogado L. Suárez de Lezo Mantilla ja abogado I. Alonso de Noriega Satrústegui,

väliintulijoina,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään G. Rozet ja G. Valero Jordana, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan Espanjan yhtiöverolaeista 31.10.2000 tehdyn komission päätöksen (EYVL 2001, L 60, s. 57),

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans, sekä tuomarit J.-P. Puissochet, J. N. Cunha Rodrigues, R. Schintgen (esittelevä tuomari) ja N. Colneric,

julkisasiamies: A. Tizzano,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Espanjan kuningaskunta on yhteisöjen tuomioistuimeen 29.12.2000 toimittamallaan kanteella vaatinut HT 33 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan Espanjan yhtiöverolaeista 31.10.2000 tehdyn komission päätöksen (EYVL 2001, L 60, s. 57; jäljempänä riidanalainen päätös).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

2 HT 4 artiklan c alakohdassa määrätään, että EHTY:n perustamissopimuksessa määrätyin edellytyksin "valtioiden muodossa tai toisessa myöntämä tuki tai avustukset taikka määräämät erityismaksut" ovat kiellettyjä.

3 HT 95 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

"Kaikissa niissä tapauksissa, joista ei määrätä tässä sopimuksessa ja joissa komission päätös tai suositus osoittautuu tarpeelliseksi 2, 3 ja 4 artiklassa määrättyjen yhteisön tavoitteiden saavuttamiseksi hiilen ja teräksen yhteismarkkinoiden toiminnassa 5 artiklan mukaisesti, päätös voidaan tehdä tai suositus antaa sen jälkeen kun neuvoston yksimielinen puoltava lausunto on saatu ja neuvoa-antavaa komiteaa kuultu."

4 Vastatakseen terästeollisuuden rakennemuutoksen aiheuttamiin vaatimuksiin komissio loi 1980-luvun alussa HT 95 artiklan nojalla yhteisön järjestelmän, jossa sallittiin terästeollisuudelle myönnettävät valtiontuet tietyissä tyhjentävästi luetelluissa tilanteissa.

5 Komission edellä mainitun artiklan nojalla käyttöön ottama järjestelmä toteutui yleisesti sovellettavien päätösten muodossa, joista käytetään nimitystä "terästeollisuuden tukisäännöstö", ja järjestelmää on muutettu useaan otteeseen terästeollisuuden suhdanneongelmien lievittämiseksi. Nyt esillä olevassa asiassa tarkoitettuna aikana voimassa ollut terästeollisuuden tukisäännöstö oli kuudes ja viimeinen tukisäännöstö, ja siitä päätettiin yhteisön säännöistä valtion tuesta terästeollisuudelle 18.12.1996 tehdyllä komission päätöksellä N:o 2496/96/EHTY (EYVL L 338, s. 42; jäljempänä tukisäännöstö). Kyseistä säännöstöä sovellettiin 1.1.1997–22.7.2002, jolloin EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolo päättyi.

6 Tukisäännöstön 1 artiklan otsikko on "Periaatteet", ja siinä säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden tai niiden alueellisten tai paikallisten viranomaisten terästeollisuudelle antamaa tai missä tahansa muodossa valtion varoista annettua tukea,

riippumatta siitä, onko se erityistä tukea vai ei, voidaan pitää yhteisön tukena ja siten yhteismarkkinoiden toimintaan soveltuvana ainoastaan, jos se on [tukisäännöstön] 2–5 artiklan säännösten mukaista.

— —

3. Tässä päätöksessä tarkoitettua tukea saa myöntää ainoastaan 6 artiklassa säädetyn menettelyn jälkeen, eikä sitä saa maksaa 22 päivän heinäkuuta 2002 jälkeen."

7 Tukisäännöstön 2–5 artiklan mukaan yhteismarkkinoille soveltuvina voidaan eräin edellytyksin pitää tukea tutkimus- ja kehitystyöhön (2 artikla), ympäristönsuojelutukea (3 artikla), tukea terästeollisuuden laitosten sulkemiseen (4 artikla) sekä Kreikassa sijaitseville yrityksille myönnettävää aluetukea, josta säädetään yleisissä tukiohjelmissa (5 artikla).

8 Tukisäännöstön 6 artiklan otsikko on "Menettely", ja siinä säädetään, että suunnitelmista, jotka koskevat 2–5 artiklassa tarkoitetun tuen myöntämistä tai valtion varojen siirtoa terästeollisuusyrityksille, on annettava tieto komissiolle, joka arvioi, soveltuvatko ne yhteismarkkinoille. Saman artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan suunnitellut toimenpiteet saa toteuttaa ainoastaan komission suostumuksella ja sen vahvistamia edellytyksiä noudattaen.

9 Tukisäännöstön 6 artiklan 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jos komissio katsoo, että tietty rahoitustoimenpide voi olla 1 artiklassa tarkoitettua valtion tukea, tai epäilee tietyn tuen soveltuvuutta tämän päätöksen säännöksiin, se ilmoittaa tästä kyseiselle jäsenvaltiolle ja antaa asianomaisille osapuolille sekä muille jäsenvaltioille tilaisuuden esittää huomautuksensa. Jos komissio toteaa huomautukset saatuaan ja annettuaan kyseiselle jäsenvaltiolle tilaisuuden vastata niihin, että kyseinen toimenpide muodostaa tuen, joka ei ole tämän päätöksen säännösten mukainen, se tekee päätöksen enintään kolme kuukautta sen jälkeen, kun se on vastaanottanut ehdotetun toimenpiteen arvioinnissa tarvittavat tiedot. Perustamissopimuksen 88 artiklan soveltamista jatketaan, jos jäsenvaltio ei noudata tuota päätöstä."

10 Tukisäännöstön 6 artiklan 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jos kyseisestä suunnitelmasta tehdyn täydellisen ilmoituksen vastaanottamisesta on kulunut kaksi kuukautta eikä komissio ole aloittanut 5 kohdan mukaista menettelyä tai ilmoittanut kannastaan muulla tavalla, suunnitellut toimenpiteet voidaan toteuttaa, jos jäsenvaltio on ilmoittanut aikomuksestaan komissiolle etukäteen. Kun komissio pyytää jäsenvaltioiden lausuntoa 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla, tämä määräaika on kolme kuukautta."

Kansallinen lainsäädäntö

11 Yhtiöverosta 27.12.1995 annetun Espanjan lain nro 43/1995 (*Boletín Oficial del Estado* (BOE) nro 310, 28.12.1995; jäljempänä laki nro 43/1995) 34 §:ssä, jonka

otsikkona on "Vientitoiminnan perusteella tehtävät vähennykset" ja jossa lähestulkoon toistetaan yhtiöverosta 27.12.1978 annetun lain nro 61/1978 (BOE nro 132, 30.12.1978) 26 §:n sisältö, säädetään seuraavaa:

"1. Vientitoimintaa harjoittavilla yrityksillä on oikeus vähentää verostaan seuraavat vähennykset:

a) 25 prosenttia investoinneista, jotka liittyvät sivuliikkeiden tai pysyvien toimipaikkojen perustamiseen ulkomaille sekä ulkomaisten yhtiöiden osakkuuksien hankintaan tai tavaroiden tai palveluiden — — vientitoimintaa harjoittavien tytäryhtiöiden perustamiseen, mikäli yritys omistaa vähintään 25 prosenttia tytäryhtiön osakepääomasta — —;

b) 25 prosenttia tuotteiden markkinoille saattamiseen liittyvien monivuotisten myynninedistämis- ja mainoskampanjoiden kustannuksista, ulkomaanmarkkinoille pääsyyn ja markkinatutkimukseen liittyvistä kustannuksista sekä messuihin, näyttelyihin ja vastaaviin tilaisuuksiin osallistumisesta aiheutuneista kustannuksista, mukaan luettuina Espanjassa pidetyt kansainväliset tapahtumat."

12 Álavan, Biskajan ja Guipúzcoan historialliset alueet, joilla on itsenäinen toimivalta verotusta koskevissa asioissa, ovat kukin sisällyttäneet verolainsäädäntöönsä lain nro 43/1995 34 §:ssä säädetyn vientitoiminnan harjoittamisen johdosta myönnettävän vähennyksen (jäljempänä riidanalaiset toimenpiteet).

13 Vähennys suoritetaan pääpiirteissään seuraavasti: tilikauden voittoon sovelletaan nimellistä 35 prosentin verokantaa ja näin saadaan veron kokonaismäärä, josta vähennetään kansainvälisen kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi myönnettävät verohuojennukset ja vähennykset (jäljempänä korjattu veron positiivinen kokonaismäärä). Vientitoiminnan harjoittamisen johdosta myönnettävä vähennys kuuluu ryhmään "tiettyjen toimintojen harjoittamisen johdosta myönnettävät vähennykset", joiden enimmäismäärä on rajoitettu 35 prosenttiin korjatusta veron positiivisesta kokonaismäärästä. Maksettavan veron nettomäärä saadaan vähentämällä vähennysten sallitut enimmäismäärät veron kokonaismäärästä.

Riidanalaisen päätöksen tekemistä edeltänyt menettely

14 Komissio pyysi 16.4.1996 päivätyllä kirjeellä Espanjan viranomaisilta tietoja mahdollisista "espanjalaisille terästeollisuuden yrityksille myönnettävistä vientituista".

15 Mainitut viranomaiset ilmoittivat 24.6.1996 päivätyllä kirjeellä komissiolle, että lain nro 43/1995 34 § on yleisesti sovellettava toimenpide, jota sovelletaan suoraan kaikkiin verovelvollisiin ilman mitään julkisvallan interventioita.

16 Komissio ilmoitti 7.8.1997 päivätyllä kirjeellä Espanjan hallitukselle päätöksestään aloittaa tukisäännöstön 6 artiklan 5 kohdassa säädetty menettely. Kyseinen päätös on julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä 31.10.1997 (EYVL C 329, s. 4), ja asianosaisia on kehotettu esittämään huomautuksensa kuukauden kuluessa mainitusta julkaisemisesta.

17 Niiltä osin kuin komissio katsoi, että riidanalaiset toimenpiteet ulottuivat myös toimialoille, joihin sovelletaan EY:n perustamissopimusta, ja että valtaosa näistä toimenpiteistä oli voimassa Espanjan kuningaskunnan liittyessä Euroopan yhteisöihin, komissio on myöntänyt, että EY:n perustamissopimuksen soveltamisaloilla myönnetyt tuet olivat olemassa olevia tukia. Sitä vastoin niiltä osin kuin sovellettavaksi tulee EHTY:n perustamissopimus, komissio on pitänyt mainittuja toimenpiteitä uusina tukina.

18 Espanjan viranomaiset uudistivat 13.10.1997 päivätyllä kirjeellä jo ennen tukisäännöstön 6 artiklan 5 kohdassa säädetyn menettelyn aloittamista esittämänsä kannan, jonka mukaan riidanalaiset toimenpiteet eivät muodostaneet valtiontukia. Lisäksi mainittujen viranomaisten mukaan kyseisiä toimenpiteitä olisi voitu pitää olemassa olevina tukina.

19 Edellä mainitun menettelyn kuluessa komissio on vastaanottanut huomautuksia seuraavilta kolmelta yhdistykseltä: Espanjan yritysjärjestöjen keskusjärjestöltä, Unión de Empresas Siderúrgicasilta (jäljempänä Unesid) ja Wirtschaftsvereinigung Stahlilta. Espanjan viranomaiset ovat ottaneet kantaa näihin huomautuksiin 16.3.1998 päivätyllä kirjeellä.

Riidanalainen päätös

20 Komissio teki 31.10.2000 riidanalaisen päätöksen. Päätöksen kahdessa ensimmäisessä artiklassa todetaan seuraavaa:

"1 artikla

Kaikki valtiontuki, jonka Espanja on myöntänyt

a) yhtiöverosta 27 päivänä joulukuuta 1995 annetun lain 43/1995 34 pykälän nojalla,

b) yhtiöverosta 26 päivänä kesäkuuta 1996 annetun Vizcayan maakuntaneuvoston Norma Foral 3/96 -säädöksen 43 pykälän nojalla,

c) yhtiöverosta 4 päivänä heinäkuuta 1996 annetun Guipúzcoan maakuntaneuvoston Norma Foral 7/1996 -säädöksen 43 pykälän nojalla, tai

d) yhtiöverosta 5 päivänä heinäkuuta 1996 annetun Álavan maakuntaneuvoston Norma Foral 24/1996 -säädöksen 43 pykälän nojalla,

Espanjaan sijoittautuneille EHTY:n terästeollisuusyrityksille, ei sovellu hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille.

2 artikla

Espanjan on toteutettava viipymättä aiheelliset toimenpiteet, jotta Espanjaan sijoittautuneille EHTY:n terästeollisuusyrityksille ei enää myönnetä 1 artiklassa tarkoitettua tukea [jäljempänä kyseessä olevat tuet]."

21 Komissio ei ole kuitenkaan määrännyt kyseessä olevia tukia perittäviksi takaisin niitä saaneilta terästeollisuuden yrityksiltä johtuen erityisesti sen itsensä aiemmin omaksumasta erilaisesta näkökannasta suhteessa vastaaviin kansallisiin toimenpiteisiin sekä tutkintamenettelyn pitkästä kestosta, joka ei ollut Espanjan kuningaskunnan syytä, siten, että "edes varovaisimmat ja parhaiten asiasta perillä olevat terästeollisuusyritykset eivät olisi voineet ennakoida kyseisten verosäännösten

olevan EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklan vastaista valtiontukea ja ne voisivat perustellusti vedota oikeutettuihin etuihinsa" (riidanalaisen päätöksen 28 perustelukappale).

22 Tässä tilanteessa Espanjan kuningaskunta nosti nyt esillä olevan kanteen.

23 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti antoi 13.6.2001 määräyksen, jolla Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Vizcaya, Diputación Foral de Guipúzcoa, Juntas Generales de Guipúzcoa ja Gobierno del País Vasco (jäljempänä baskiviranomaiset) hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan Espanjan kuningaskunnan vaatimuksia.

24 Samana päivänä annetulla määräyksellä myös Unesid hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan Espanjan kuningaskunnan vaatimuksia.

Asianosaisten vaatimukset

25 Espanjan kuningaskunta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen päätöksen ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

26 Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää kanteen ja

— velvoittaa Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

27 Baskiviranomaiset vaativat, että yhteisöjen tuomioistuin

— hyväksyy kanteen

— kumoaa riidanalaisen päätöksen ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut, mukaan lukien väliintulijoille aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

28 Unesid vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että sen väliintulokirjelmä voidaan muotoseikkojen ja määräaikojen puolesta ottaa tutkittavaksi

— kumoaa riidanalaisen tuomion ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Kanne

29 Kanteensa tueksi Espanjan kuningaskunta vetoaa seuraaviin kolmeen kanneperusteeseen:

— tukisäännöstön 6 artiklan 5 kohdassa säädettyjen tutkintamenettelyä sääntelevien säännösten rikkomiseen

— HT 15 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätyn perusteluvelvollisuuden laiminlyöntiin ja

— HT 4 artiklan c alakohdan rikkomiseen.

30 Väliintulijat ovat lisäksi esittäneet useita perusteita Espanjan vaatimusten tueksi.

Ensimmäinen kanneperuste

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

31 Ensimmäisellä kanneperusteellaan Espanjan kuningaskunta moittii komissiota siitä, että tämä ei ole noudattanut riidanalaisen päätöksen tekemisessä tukisäännöstön 6 artiklan 5 kohdassa säädettyä kolmen kuukauden määräaikaa, joka alkaa kulua siitä, kun komissio on vastaanottanut riidanalaisten toimenpiteiden arvioinnissa tarvittavat tiedot. Nyt esillä olevassa asiassa riidanalainen päätös on tehty lähes kaksi vuotta ja kahdeksan kuukautta sen jälkeen, kun komissiolla oli ollut käytettävissään kaikki tarvittavat tiedot arvioidakseen kyseessä olevien toimenpiteiden yhteensoveltuvuutta perustamissopimuksen kanssa.

32 Näin toimiessaan komissio on Espanjan hallituksen mukaan loukannut oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatetta sekä puolustautumisoikeuksia. Tältä osin Espanjan hallitus väittää, että menettelyn viivästys aiheutti sen, että kyseisenlaisen menettelyn perustana oleva tutkimus irtautui ajan mittaan täysin asiayhteydestään. Lisäksi komission pitkään kestäneestä toimettomuudesta tutkimuksen päätyttyä saatettiin päätellä, että se ei vastusta tutkimuksen kohteena olleita toimenpiteitä. Komissio ei myöskään ole tuonut esiin mitään sisäisiä tai jonkun ulkopuolisen toteuttamia toimia tai tutkimuksia eikä mitään muutakaan syytä, jolla tätä viivästystä voitaisiin perustella tai selittää.

33 Espanjan hallitus lisää, että komissio on riidanalaisessa päätöksessä luopunut kyseessä olevien tukien takaisinperinnästä. Kun terästeollisuuden yritykset voivat pätevästi katsoa, että riidanalaiset toimenpiteet eivät ennen tutkintamenettelyä tai sen kuluessa muodostaneet yhteismarkkinoille soveltumatonta tukea, tilanteen on oltava näin sitä suuremmalla syyllä kyseessä olevan jäsenvaltion osalta.

34 Väliintulijat yhtyvät Espanjan hallituksen väitteisiin.

35 Väliintulijoiden mukaan komission vastauksessaan liian myöhään esittämä selvitys, jonka mukaan riidanalaisen päätöksen tekemisen viivästyminen johtui kaikkien jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä koskevan sellaisen tutkimuksen aloittamisesta, jolla pyrittiin tarkistamaan, oliko muissa jäsenvaltioissa käytössä vastaavanlaisia vientitukia kuin nyt kyseessä oleva tuki, ei ole vakuuttava, koska siinä ei selvitetä syitä, joiden vuoksi menettelyllä, jolla pyritään saamaan tietoja muissa jäsenvaltioissa toteutetuista toimenpiteistä, voitaisiin perustella riidanalaisten toimenpiteiden johdosta aloitetun menettelyn viivästyminen.

36 Baskiviranomaiset riitauttavat myös komission toteamuksen, jonka mukaan se ei voi enää — kun otetaan huomioon yleinen periaate, jonka mukaan tuet ovat kiellettyjä — hyväksyä kyseessä olevia tukia, jos tukisäännöstön 6 artiklan 5 kohdassa säädetyn määräajan noudattamatta jättämisen vuoksi päätöksen tekeminen on mahdotonta. Tällainen väite perustuu virheelliselle olettamalle siitä, että kyseessä on tuki, ja tämän vuoksi se on hyväksyttävä, jotta se voidaan panna täytäntöön. Baskiviranomaisten mukaan ratkaistavana oleva kysymys on nimenomaisesti sen selvittäminen, muodostavatko riidanalaiset toimenpiteet tuen. Komissiolla ei voi olla rajoittamatonta määräaikaa tämän arvioinnin suorittamiseen.

37 Unesid lisää tältä osin, että riidanalaisessa päätöksessä on rikottu tukisäännöstön 6 artiklan 5 kohdassa säädetyn kolmen kuukauden määräajan lisäksi myös sitä kohtuullista määräaikaa, joka komissiolla on käytettävissään itse tutkintamenettelyn aloittamiseksi. Viitaten yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 120/73, Lorenz, 11.12.1973 antamaan tuomioon (Kok. 1973, s. 1471, Kok. Ep. I, s. 177) ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa T-213/95 ja T-18/96, SCK ja FNK vastaan komissio, 22.10.1997 antamaan tuomioon (Kok. 1997, s. II-1739, 55 kohta) Unesid huomauttaa, että Espanjan liittyttyä Euroopan yhteisöihin komissio on odottanut 12 vuotta ennen menettelyn aloittamista, vaikka lain nro 43/1995 34 §:stä ja riidanalaisista toimenpiteistä oli ilmoitettu sille mainitun liittymisen yhteydessä. Tästä samasta syystä komissio on Unesidin mukaan rikkonut hyvää hallintoa koskevia sääntöjä.

38 Unesid toteaa, että komissiolla oli erityinen velvollisuus esittää perustelut niistä olosuhteista, joiden johdosta se päätti muuttaa kantaansa ja todeta, että kyseessä olevat toimenpiteet — joiden täytäntöönpanoa se ei ollut koskaan vastustanut — eivät olleet yhteensopivia perustamissopimuksen kanssa.

39 Komissio riitauttaa tulkinnan, jonka mukaan tukisäännöstön 6 artiklan 5 kohdassa säädetyn määräajan noudattamatta jättämisestä aiheutuu menettelyn mitättömyys. Sen mukaan esillä olevassa asiassa ei voida päätellä mistään, että mikäli kyseistä määräaikaa olisi noudatettu, riidanalaisen päätöksen sisältö olisi ollut toisenlainen, ja erityisesti, että se olisi ollut Espanjan kuningaskunnalle edullinen. Tässä tilanteessa kyseessä ei voi olla olennaisten menettelymääräysten rikkominen eikä kontradiktorisen periaatteen loukkaaminen.

40 Espanjan hallituksen väite, jonka mukaan viivästys on vaikuttanut komission suorittaman tutkimuksen lopputulokseen, on komission mukaan niin ikään perusteeton, koska Espanjan hallitus ei ole selvittänyt, mitä sellaisia muutoksia, jotka olisivat voineet vaikuttaa mainittuun lopputulokseen, on tosiasiassa tapahtunut ajanjaksona, joka kului Espanjan hallituksen huomautusten esittämisestä riidanalaisen päätöksen tekemiseen.

41 Komissio vetoaa niin ikään HT 4 artiklan c alakohdan selkeään sanamuotoon, jossa todetaan, että valtioiden muodossa tai toisessa myöntämä tuki tai avustukset eivät sovellu hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille ja näin ollen ne on yhteisön alueella lakkautettava ja ne ovat kiellettyjä. Koska komissio ei ole tehnyt erityistä päätöstä, jossa vahvistetaan tuen hyväksyttävyys, asiassa ei vallitse oikeudellista epävarmuutta, sillä tällaisessa tilanteessa on katsottava, että tuki ei ole perustamissopimuksen kanssa yhteensopiva ja sitä on näin ollen pidettävä kiellettynä.

42 Komissio huomauttaa luottamuksensuojan periaatteen väitetyn loukkaamisen osalta, ettei se ole koskaan antanut aihetta minkäänlaiseen varmuuteen siitä, etteivät riidanalaiset toimenpiteet muodostaisi tukia. Joka tapauksessa mainittua periaatetta ei voida loukata päätöksellä, jossa luovutaan tukien takaisinperinnästä.

43 Komissio riitauttaa myös vertauksen edellä mainitussa asiassa Lorenz annettuun tuomioon. Tuossa asiassa oli kyse komissiolle ilmoitettujen tukihankkeiden tutkimismenettelystä, kun taas riidanalainen päätös on tehty menettelyssä, joka koski kansallisten viranomaisten jo myöntämiä tukia. Vaikka komission mukaan onkin hyväksyttävää, että asiassa Lorenz annetussa tuomiossa mainittu kahden kuukauden määräaika on vanhentumisaika, jotta vältyttäisiin tukihankkeen lykkäämiseltä määräämättömäksi ajaksi, vastaavanlainen suoja ei ole tarpeen tutkittaessa jo myönnettyä tukea.

44 Mitä tulee viittaukseen edellä mainitussa asiassa SCK ja FNK vastaan komissio annettuun tuomioon, komissio huomauttaa, että kyseisen tuomion 57 kohdasta ilmenee, että "hallinnollisen menettelyn keston kohtuullisuutta on arvioitava tapauskohtaisesti ja arvioinnissa on otettava huomioon muun muassa asiayhteys". Kun otetaan huomioon asian monitahoisuus, riidanalaisen päätöksen tekemiseen kulunut aika nyt esillä olevassa asiassa ei ole kohtuuton.

45 Komissio täsmentää, että viivästys riidanalaisen päätöksen tekemisessä selittyy kaikkien jäsenvaltioiden lainsäädäntöä koskevan sellaisen tutkimuksen aloittamisella, jolla pyrittiin varmistumaan, olivatko ne myöntäneet Espanjassa riidanalaisilla toimenpiteillä myönnettyjä tukia vastaavia vientitukia.

46 Komissio lisää, että Unesidin väite siitä, että riidanalainen päätös on seurausta menettelystä, joka on käynnistetty kohtuullisen määräajan jälkeen, perustuu tosiseikkoihin, joita ei ole olemassa, sillä Espanjan kuningaskunta ei ole koskaan

ilmoittanut komissiolle riidanalaisia toimenpiteitä koskevia hankkeita. Tiedot, jotka komissio sai Espanjan kuningaskunnan Euroopan yhteisöihin liittymistä edeltäneiden neuvottelujen kuluessa, koskivat olemassa olevia tukia. Lisäksi kyseiset tiedot on annettu arvioitaessa valtiontukia ETY:n perustamissopimuksen valossa.

47 Komissio väittää vielä, että HT 4 artiklan c alakohdassa määrätään tukia koskevasta kiellosta, josta komissio voi poiketa ainoastaan tukisäännöstössä säädetyn menettelyn päätteeksi. Mikäli tukisäännöstön 6 artiklan 5 kohdassa säädetyn määräajan noudattamatta jättämisen ainoa seuraus olisi se, että komission olisi mahdotonta tehdä päätöstä, komissio ei voisi päättää kyseisen säännöksen mukaisesti aloitettua menettelyä, loukkaamatta EHTY:n perustamissopimuksessa määrättyä periaatetta siitä, että tuet ovat kiellettyjä.

48 Tällaisessa tilanteessa uuden menettelyn aloittaminen olisi komission mukaan välttämätöntä. Tämä ratkaisu ei kuitenkaan olisi prosessiekonomian periaatteen mukainen, koska uudessa päätöksessä ainoastaan toistettaisiin aiemman päätöksen sisältö.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

49 Asiassa on selvää, että tukisäännöstön 6 artiklan 5 kohdassa säädetty kolmen kuukauden määräaika oli päättynyt, kun riidanalainen päätös tehtiin.

50 Asiassa C-5/01, Belgia vastaan komissio, 12.12.2002 annetusta tuomiosta (Kok. 2002, s. I-11991, 60 kohta) ilmenee kuitenkin, että edellä mainittua määräaikaa ei ole pidettävä määräaikana, jonka päätyttyä toimivaltaa ei enää ole ja jonka päätyttyä komissio ei voi ratkaista suunnitellun tukitoimenpiteen yhteensoveltuvuutta perustamissopimuksen kanssa.

51 Kun otetaan huomioon se yleinen asiayhteys, johon kolmen kuukauden määräaika liittyy, sekä määräajalla tavoiteltu päämäärä, sellaisessa tilanteessa, jossa komissio ei olisi tehnyt päätöstä tässä määräajassa, jäsenvaltio ei voisi toteuttaa kyseistä tukitoimenpidettä eikä se toisaalta voisi saada komissiolta lupapäätöstä tämän aloittamassa menettelyssä. Tällainen tilanne olisi valtiontukia koskevien sääntöjen asianmukaisen toimivuuden vastaista, koska komission lupa voitaisiin mahdollisesti saada ainoastaan tukisäännöstön mukaisesti aloitetun uuden menettelyn päätteeksi, minkä seurauksena komission päätöksenteko viivästyisi ilman, että kyseinen jäsenvaltio saisi lisätakeita (em. asia Belgia v. komissio, tuomion 58 ja 59 kohta).

52 Sen jälkeen kun komissio aloitti tutkintamenettelyn huhtikuussa 1996, sen on hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti tehtävä lopullinen päätös kohtuullisessa määräajassa siitä, kun se vastaanottaa kyseessä olevan jäsenvaltion, asianosaisten ja mahdollisesti muiden jäsenvaltioiden esittämät huomautukset. Oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn liian pitkä kesto on nimittäin omiaan vaikeuttamaan kyseisen valtion mahdollisuuksia osoittaa vääriksi komission väitteet ja perustelut ja siten omiaan loukkaamaan puolustautumisoikeuksia (ks. EY 226 artiklassa määrätyn oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn osalta asia C-207/97, komissio v. Belgia, tuomio 21.1.1999, Kok. 1999, s. I-275, 25 kohta).

53 Tältä osin oikeuskäytännöstä ilmenee, että hallinnollisen menettelyn keston kohtuullisuutta on arvioitava tapauskohtaisesti ja arvioinnissa on otettava huomioon muun muassa asiayhteys, komission käyttämät eri menettelyvaiheet, asianosaisten

toiminta menettelyn aikana, asian vaikeusaste sekä asian merkitys eri osapuolille (ks. em. asia SCK ja FNK v. komissio, tuomion 57 kohta ja analogisesti tuomioistuinmenettelyn osalta asia C-185/95 P, Baustahlgewebe v. komissio, tuomio 17.12.1998, Kok. 1998, s. I-8417, 29 kohta).

54 Nyt esillä olevassa asiassa riittää, kun todetaan, että riidanalaisia toimenpiteitä koskeva menettely edellytti, että komissio selvitti perusteellisesti Espanjan lainsäädäntöä sekä todella monimutkaisia tosiasioita ja oikeuskysymyksiä muun muassa sen vuoksi, että kyseiset toimenpiteet eivät kohdistuneet ainoastaan terästeollisuuden yrityksiin vaan kaikkiin espanjalaisiin yrityksiin.

55 On niin ikään sääntöjenmukaista, että kun kyseessä ovat veronluonteiset toimenpiteet, joiden luonnehtiminen HT 4 artiklan c alakohdassa tarkoitetuiksi "tuiksi" ei ole itsestään selvää, komissio on katsonut tarpeelliseksi aloittaa kaikkiin jäsenvaltioihin kohdistuvan tutkimuksen tarkistaakseen, sisältyykö niiden lainsäädäntöihin samanluonteisia tukitoimenpiteitä kuin Espanjassa.

56 Lisäksi komissio on ottanut huomioon muun muassa tutkintamenettelyssä aiheutuneet "viivästykset", jotka eivät olleet Espanjan kuningaskunnan syytä, luopumalla määräämästä kyseessä olevia tukia perittäviksi takaisin terästeollisuuden yrityksiltä.

57 Espanjan hallitus ei ole osoittanut, kuinka tutkintamenettelyn kesto — kun otetaan huomioon aikaisemmat olosuhteet — olisi omiaan aiheuttamaan sen, että riidanalaisella päätöksellä loukataan yhtäältä oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita ja toisaalta Espanjan viranomaisten puolustautumisoikeuksia.

58 Kuten komissio on paikkansapitävästi huomauttanut, Espanjan hallitus ei ole esittänyt mitään sellaista seikkaa, jolla voitaisiin vahvistaa väite, jonka mukaan nyt esillä olevassa asiassa kuluneesta ajasta olisi aiheutunut se, että riidanalaisen päätöksen tekemiseen johtanut tutkimus olisi tullut merkityksettömäksi ja että puolustautumisoikeuksia olisi loukattu, eikä se ole myöskään selvittänyt syytä, jonka vuoksi komissio olisi voinut menettelyn uudelleenaloittamisen johdosta tehdä uuden päätöksen, joka olisi ollut Espanjan kuningaskunnalle edullisempi.

59 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäinen kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

Toinen kanneperuste

Asianosaisten lausumat

60 Toisella kanneperusteellaan Espanjan hallitus moittii komissiota ensinnäkin siitä, ettei se ole perustellut perinpohjaista muutosta suhtautumisessaan riidanalaisiin toimenpiteisiin. Vaikka komissio oli alun perin katsonut, että kyseisiä toimenpiteitä, jotka — kuten riidanalaisen päätöksen 26. perustelukappaleesta ilmenee — oli annettu tiedoksi komissiolle Espanjan kuningaskunnan liittyessä Euroopan yhteisöihin, ei ollut pidettävä tukina, se on sittemmin katsonut, että kyseessä oli perustamissopimuksen vastainen tuki.

61 Toiseksi Espanjan hallituksen mukaan riidanalaiseen päätökseen ei sisälly mitään sellaisia seikkoja, jotka osoittavat mainittujen toimenpiteiden vaikutuksen kansallisten vientituotteiden kilpailukykyyn ja erityisesti hintojen määräytymiseen tai vahingon, jota on aiheutunut niille yrityksille, joihin ei sovelleta Espanjan yhtiöverolainsäädäntöä, minkä selvittäminen olisi edellyttänyt kansallisten verojärjestelmien tutkimista kokonaisuudessaan.

62 Komissio vastaa, ettei se ole ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä koskaan väittänyt, etteivät riidanalaiset toimenpiteet muodostaneet tukea, eikä sen näin ollen tarvinnut perustella kantansa muuttumista tältä osin.

63 Lisäksi riidanalainen päätös täyttää perusteluvelvollisuuden asettamat vaatimukset, sellaisina kuin yhteisöjen tuomioistuin on niitä tulkinnut, koska siitä käy ilmi komission päättely, jonka perusteella riidanalaiset toimenpiteet luokiteltiin "EHTY:n perustamissopimuksessa tarkoitetuiksi tuiksi". Näiden perustelujen johdosta Espanjan hallitukselle on selvinnyt syyt, joiden vuoksi komissio on tehnyt riidanalaisen päätöksen, ja yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa päätöksen laillisuutta.

64 Komission mukaan Espanjan hallituksen esiin tuomalla perustelujen puutteellisuudella ei ole merkitystä valtiontuen olemassaoloon nähden. Jotta toimenpidettä pidetään yhteisön oikeuden mukaisena valtiontukena, ei ole tarpeen, että sillä aiheutetaan vahinkoa mahdollisille kilpailijoille, vaan että siitä aiheutuu taloudellista etua tuensaajille. Yhtiöveron määrän alentaminen täyttää tämän edellytyksen ilman, että on tarpeen ryhtyä tutkimaan verotaakkaa tai toiminnallisia kuluja eri jäsenvaltioissa. Lisäksi kun kyse on EHTY:n perustamissopimuksesta, riidanalaisten toimenpiteiden vaikutusta kilpailuun ei ole välttämätöntä selvittää (ks. yhdistetyt asiat T-129/95, T-2/96 ja T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke ja Lech-Stahwerke v. komissio, tuomio 21.1.1999, Kok. 1999, s. II-17, 99 kohta ja asia C-111/99 P, Lech-Stahlwerke v. komissio, määräys 25.1.2001, Kok. 2001, s. I-727, 41 kohta).

65 Tämän vuoksi komissio katsoo, että sillä ei ollut velvollisuutta tarkastella sitä, että riidanalaisilla toimenpiteillä ei ollut vaikutusta kansallisten vientituotteiden kilpailukykyyn. Näin ollen komissio ei mielestään ole laiminlyönyt perusteluvelvollisuutta.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

66 On todettava, että Espanjan kuningaskunnan esittämä toinen kanneperuste, joka perustuu riidanalaisen päätöksen perustelujen puutteellisuuteen, koostuu kahdesta osasta, joista ensimmäinen koskee sitä, että komissio on väitetysti muuttanut kanteensa kyseessä olevien tukien yhteensoveltuvuudesta yhteismarkkinoille, ja toinen eräitä edellytyksiä, jotka riidanalaisten toimenpiteiden olisi tullut täyttää, jotta ne olisi voitu luokitella HT 4 artiklan c alakohdassa tarkoitetuiksi "tuiksi".

— Toisen kanneperusteen ensimmäinen osa

67 On muistettava, että HT 4 artiklan c alakohdan mukaan hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille soveltumattomia ovat poikkeuksetta jäsenvaltioiden muodossa tai toisessa myöntämät tuet ja avustukset, minkä vuoksi ne poistetaan ja kielletään yhteisössä.

68 HT 95 artiklan nojalla annetussa tukisäännöstössä hyväksytään kuitenkin tukien myöntäminen terästeollisuudelle tietyissä rajoitetuissa tapauksissa ja siinä asetettujen menettelyjen mukaisesti. Mainitun säännöstön 6 artiklan 4 kohdassa määrätään erityisesti, että suunnitellut toimenpiteet saa toteuttaa ainoastaan komission suostumuksella. Tämän artiklan 6 kohdassa mainitaan nimenomainen poikkeus tähän sääntöön, kun siinä määrätään, että toimenpiteet voidaan toteuttaa, jollei komissio ole kahden kuukauden kuluessa suunnitelmaa koskevan ilmoituksen vastaanottamisesta aloittanut tämän artiklan 5 kohdassa tarkoitettua menettelyä tai ilmoittanut kannastaan muulla tavalla, edellyttäen, että jäsenvaltio on ilmoittanut aikomuksestaan komissiolle etukäteen (em. asia Belgia v. komissio, tuomion 54 kohta).

69 Tilanteet, joissa terästeollisuudelle voidaan myöntää tukia, ovat näin ollen poikkeuksia säännöstä, jonka mukaan nämä tuet ovat kiellettyjä, ja niitä voidaan periaatteessa myöntää ainoastaan komission nimenomaisen päätöksen nojalla (em. asia Belgia v. komissio, tuomion 54 kohta).

70 Nyt esillä olevassa asiassa komissio ei kuitenkaan ole koskaan tehnyt päätöstä, jolla hyväksyttäisiin nimenomaisesti kyseessä olevien tukien myöntäminen. Tältä osin kilpailuasioista vastaavan komissaarin Euroopan parlamentin jäsenen kirjalliseen kysymykseen kesäkuussa 1996 antamassa vastauksessa, joka mainitaan riidanalaisen päätöksen 26. perustelukappaleessa, ei oteta kantaa riidanalaisten toimenpiteiden luokittelemiseen HT 4 artiklan c alakohdassa tarkoitetuiksi tuiksi.

71 Näissä olosuhteissa, koska komissio ei ollut muuttanut kantaansa, kuten Espanjan hallitus väitti sen toimineen, komissiolla ei ollut syytä perustella riidanalaista päätöstä tältä osin.

72 Toisen kanneperusteen ensimmäinen osa on näin ollen tosiseikkojen osalta virheellinen, ja se on täten hylättävä.

— Toisen kanneperusteen toinen osa

73 EY 253 artiklaa koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, jota voidaan soveltaa myös HT 15 artiklan osalta, kyseisessä artiklassa edellytettyjen perustelujen on oltava kyseessä olevan toimenpiteen luonteen mukaisia ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä riitautetun toimenpiteen tehneen yhteisön toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että yhteisöjen tuomioistuimet voivat valvoa toimenpiteen laillisuuden. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, koska tutkittaessa sitä, täyttävätkö päätöksen perustelut EY

253 artiklan vaatimukset, on otettava huomioon päätöksen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt (ks. mm. asia C-56/93, Belgia v. komissio, tuomio 29.2.1996, Kok. 1996, s. I-723, 86 kohta; asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998, Kok. 1998, s. I-1719, 63 kohta; asia C-310/99, Italia v. komissio, tuomio 7.3.2002, Kok. 2002, s. I-2289, 48 kohta ja em. asia Belgia v. komissio, tuomion 68 kohta).

74 Nyt esillä olevassa asiassa tältä osin riittää, kun todetaan, että riidanalaisesta päätöksestä ilmenee selkeästi ja yksiselitteisesti komission päättely, jonka nojalla riidanalaisia toimenpiteitä pidettiin HT 4 artiklan c alakohdassa tarkoitettuina "tukina".

75 Espanjan hallituksen esittämät väitteet, jotka liittyivät riidanalaisten toimenpiteiden vaikutukseen kansallisten tuontitavaroiden kilpailukykyyn ja mainittujen toimenpiteiden erityisyyteen, eivät koske perusteluvelvollisuuden noudattamista, mikä muodostaa olennaisen muotomääräyksen, jota on — kuten edellä todettiin — asianmukaisesti noudatettu nyt esillä olevassa asiassa, vaan riidanalaisen päätöksen asiasisällön laillisuutta. Nämä väitteet tutkitaan kolmannen kanneperusteen yhteydessä, jonka tueksi Espanjan hallitus vetoaa jälleen kansallisten tuotteiden kilpailukykyyn liittyviin kysymyksiin sekä kyseessä olevien toimenpiteiden erityisyyteen.

76 Toisen kanneperusteen toinen osa on täten hylättävä perusteettomana.

77 Edellä esitetyn perusteella toinen kanneperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.

Kolmas kanneperuste

78 Tämä kanneperuste koostuu niin ikään kahdesta osasta.

Kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa

— Asianosaisten lausumat

79 Kolmannen kanneperusteen ensimmäisessä osassa Espanjan hallitus moittii komissiota siitä, että se on tehnyt oikeudellisen virheen tulkitsemalla HT 4 artiklan c alakohdassa tarkoitettua valtiontukien käsitettä yhtä laajasti kuin EY 87 artiklassa tarkoitettua valtiontukien käsitettä. EHTY:n perustamissopimuksessa kielletään tuet järjestelmällisesti edellyttämättä sitä, että tukien vaikutus kilpailuun on selvitetty, eikä sillä säädellä olemassa olevia tukia, sillä kaikki tuet — olipa ne myönnetty ennen kyseisen jäsenvaltion liittymistä hiili- ja teräsyhteisöön tai sen jälkeen — ovat yhtä lailla kiellettyjä.

80 Näissä olosuhteissa, ja kun kyseessä on EHTY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluva tilanne, ei Espanjan hallituksen mukaan voida hyväksyä yhtä laajaa tulkintaa kuin EY:n perustamissopimuksen mukaisissa tilanteissa luomatta riskiä virheellisestä toiminnasta, mistä nyt esillä olevassa asiassa on osoituksena komission kanta siitä, että riidanalainen päätös ei ole taannehtiva.

81 Tukien luonnehtimisen HT 4 artiklan c alakohdan nojalla kielletyiksi on Espanjan hallituksen mukaan siis oltava suhteellisen vaivatonta ja tämän on koskettava ainoastaan välittömiä interventioita, kuten tukisäännöstön 1 artiklan 2 kohdassa olevista kuvailuista ilmenee.

82 HT 67 artiklassa vahvistetaan tämä tulkinta, sillä kyseinen artikla koskee nimenomaisesti kaikkia jäsenvaltioiden toimia, joihin ei sovelleta HT 4 artiklan c alakohdassa määrättyä kieltoa mutta jotka ovat omiaan vaikuttamaan tuntuvasti kilpailun edellytyksiin hiili- ja terästeollisuudessa (asia 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. korkea viranomainen, tuomio 23.2.1961, Kok. 1961, s. 1 ja 43, Kok. Ep. I, s. 69). Mainitussa HT 67 artiklassa määrätään, että tällaisten toimien vahingolliset vaikutukset voidaan korvata sopivan tuen myöntämisellä (2 kohdan ensimmäinen luetelmakohta) lähettämällä kyseiselle valtiolle suositus toteuttaa toimenpiteitä, joiden se katsoo olevan sen omaan taloudelliseen tasapainoon parhaiten soveltuvia (2 kohdan toinen luetelmakohta) tai antamalla muita "tarvittavia suosituksia" (3 kohta). Espanjan hallitus huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen mukaan edellä mainituissa artikloissa tarkoitetaan erillisiä aloja niin, että ensimmäisessä poistetaan ja kielletään tietyt jäsenvaltioiden toimenpiteet alalla, joka perustamissopimuksen nojalla kuuluu yhteisön toimivaltaan, ja että jälkimmäisessä pyritään lieventämään kilpailun edellytyksiin puuttumista, joka välttämättä aiheutuu jäsenvaltioilla säilytetystä toimivallan käytöstä (em. asia De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. korkea viranomainen, s. 47). Mikäli komissio näissä olosuhteissa katsoi, että riidanalaiset toimenpiteet vaikuttivat tuntuvasti kilpailun edellytyksiin, sen olisi tullut toimia HT 67 artiklan nojalla eikä HT 4 artiklan c alakohdan nojalla.

83 Baskiviranomaisten mukaan HT 4 artiklan c alakohta koskee vastaavalla tavalla ainoastaan tukia, jotka on toteutettu terästeollisuuden yritysten tai hiilen ja teräksen tuotannon eduksi. Välitön subventio muodostaa silti tuen, vaikka se olisi myönnetty "horisontaalisesti", eli yhtä lailla EHTY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluville yrityksille (jäljempänä EHTY:n mukaiset yritykset) kuin muillekin yrityksille. Sitä vastoin muu interventio kuin subventio, kuten esimerkiksi verotuksellinen toimenpide, voi muodostaa mainitussa artiklassa tarkoitetun tuen vain, jos toimenpide kohdistuu erityisesti EHTY:n mukaisiin yrityksiin tai hiilen ja teräksen tuotantoon.

84 Mikäli komission ajatuskulku hyväksyttäisiin, kaikki verovähennykset — vaikka kyseessä olisi horisontaalinen verojärjestelmä, jota sovelletaan sekä EHTY:n mukaisiin yrityksiin että muihin yrityksiin — olisivat aina kiellettyjä EHTY:n perustamissopimuksen nojalla ja täten olisi vaarana, että terästeollisuuden yrityksiä verotettaisiin raskaammin kuin muita yrityksiä, joihin nähden kyseessä oleva

verotuksellinen toimenpide olisi kielletty ainoastaan, jos sillä on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai jos se on omiaan vääristämään kilpailua. Tällainen tulkinta — jolla olisi haitallisia vaikutuksia terästeollisuudelle suhteessa muiden teollisuudenalojen tilanteeseen — on baskiviranomaisten mukaan ilmeisen selvästi EHTY:n perustamissopimuksen, erityisesti sen 2, 3 ja 67 artiklan, päämäärien vastainen.

85 Baskiviranomaiset korostavat, että kaikkiin teollisuudenaloihin sovellettavista yleisistä verotuksellisista toimenpiteistä aiheutuvia kilpailunvääristymisiä olisi tarvittaessa torjuttava turvautumalla HT 67 artiklaan tai ryhtymällä valtiontukia koskevaan menettelyyn EY:n perustamissopimuksen nojalla.

86 Komissio toteaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EHTY:n perustamissopimuksessa tarkoitettu tuen käsite on sama kuin EY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa (ks. mm. asia C-200/97, Ecotrade, tuomio 1.12.1998, Kok. 1998, s. I-7907, 35 kohta). Tältä osin tukisäännöstön 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetaan ilman mitään epäselvyyttä "jäsenvaltioiden tai niiden alueellisten tai paikallisten viranomaisten terästeollisuudelle antamaa tai missä tahansa muodossa — — annettua tukea", ja saman artiklan 2 kohdassa esitetään ainoastaan esimerkinomainen luettelo tukia muodostavista seikoista.

87 Lisäksi riidanalaiset toimenpiteet eivät jää EHTY:n perustamissopimuksella luodun valvontajärjestelmän ulkopuolelle sen seikan vuoksi, että ne ovat luonteeltaan horisontaalisia. Vastaavasti myöskään se, että HT 67 artiklassa luodaan menettely, jolla pyritään antamaan komissiolle mahdollisuudet valvoa valtioiden toimenpiteitä, joista saattaa aiheutua haitallisia vaikutuksia hiili- ja terästeollisuuden kilpailulle, ei tarkoita sitä, että kyseisen perustamissopimuksen valtiontukia koskevia määräyksiä ei voitaisi soveltaa. Komissio lisää vielä, että kilpailunvääristymisillä, joita HT 67 artiklassa tarkoitetaan, on ymmärrettävä tarkoitettavan ainoastaan terästeollisuuden yritysten välisen kilpailun vääristymiä.

88 On mahdollista, että Espanjan hallitus katsoo, että perustamissopimuksella luotu tukien valvontajärjestelmä on ankara, mutta tällaisella de lege ferenda väitteellä ei voida perustella kumoamiskannetta, joka on nostettu sellaista komission päätöstä vastaan, jolla ainoastaan sovelletaan positiivista oikeutta, olipa tämä kuinka ankaraa tahansa.

— Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

89 Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan HT 4 artiklan c alakohdan mukaista tuen käsitettä on tulkittava yhteisöjen tuomioistuimen EY 87 artiklan osalta antamien ratkaisujen mallin mukaisesti (ks. mm. em. asia Ecotrade, tuomion 35 kohta ja asia C-390/98, Banks, tuomio 20.9.2001, Kok. 2001, s. I-6117, 33 kohta).

90 Näin ollen tuen käsite on yleisluonteisempi kuin avustuksen käsite sen vuoksi, että tuella ei tarkoiteta ainoastaan konkreettisia suorituksia, kuten avustuksia, vaan myös toimenpiteitä, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä mutta jotka eri tavoin alentavat yritysten vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia (ks. mm. em. asia De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. korkea viranomainen, tuomion s. 69; asia C-387/92, Banco Exterior de España, tuomio 15.3.1994, Kok. 1994, s. I-877, 13 kohta; em. asia Ecotrade, tuomion 34 kohta; asia C-143/99, Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, tuomio 8.11.2001, Kok. 2001, s. I-8365, 38 kohta ja em. asia Belgia v. komissio, tuomio 12.12.2002, 32 kohta).

91 Lisäksi HT 4 artiklan c alakohdassa tarkoitetun "tuen" käsitteen alaan kuuluvat välttämättä sellaiset edut, jotka on myönnetty suoraan tai välillisesti valtion varoista tai joista aiheutuu lisäkustannuksia valtiolle tai valtion tätä tarkoitusta varten osoittamille tai perustamille elimille (ks. mm. asia 82/77, Van Tiggele, tuomio 24.1.1978, Kok. 1978, s. 25, Kok. Ep. IV, s. 1, 23–25 kohta; yhdistetyt asiat C-72/91 ja C-73/91, Sloman Neptun, tuomio 17.3.1993, Kok. 1993, s. I-887, Kok. Ep. XIV, s. I-47, 19 ja 21 kohta; yhdistetyt asiat C-52/97–C-54/97, Viscido ym., tuomio 7.5.1998, Kok. 1998, s. I-2629, 13 kohta; em. asia Ecotrade, tuomion 35 kohta ja em. asia Belgia v. komissio, tuomio 12.12.2002, 33 kohta).

92 On vielä lisättävä, että yhdistetyissä asioissa 6/69 ja 11/69, komissio vastaan Ranska, 10.12.1969 antamassaan tuomiossa (Kok. 1969, s. 523, Kok. Ep. I, s. 425) yhteisöjen tuomioistuin totesi, että HT 67 artiklassa, jonka 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa määrätään tilanteista, joissa annetaan komissiolle mahdollisuus sallia jäsenvaltioiden HT 4 artiklasta poiketen myöntää tukia, ei erotella hiilen ja teräksen toimialojen erityisiä tukia ja sellaisia tukia, joita sovelletaan mainituilla toimialoilla ainoastaan yleisemmän toimenpiteen vaikutuksesta. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on mainitun tuomion 44 ja 45 kohdassa katsonut, että vientitoiminnan yhteydessä myönnetty normaalia edullisempi rediskonttauskorko muodostaa tuen, jonka komissio voi — mikäli se katsoo, että kyseinen toimiala kuuluu EHTY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan — sallia ainoastaan HT 67 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa määrätyissä olosuhteissa.

93 Edellä esitetyn johdosta komissio ei ole tulkinnut virheellisesti HT 4 artiklan c alakohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitettä katsomalla yhteisöjen tuomioistuimen EY:n perustamissopimuksen osalta antamien ratkaisujen mukaisesti, että riidanalaisten toimenpiteiden kaltaista tukitoimenpidettä — vaikka se olisi välillinenkin — voidaan pitää EHTY:n perustamissopimuksen nojalla kiellettynä tukena.

94 Kolmannen kanneperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hylättävä perusteettomana.

Kolmannen kanneperusteen toinen osa

— Asianosaisten lausumat

95 Kolmannen kanneperusteen toisessa osassa Espanjan hallitus väittää, että riidanalaiset toimenpiteet eivät tyypillisesti kuulu tuen käsitteen piiriin, koska kyseessä ei

ole valikoiva etu, joka on ominainen kaikille valtiontuille sekä EY:n että EHTY:n perustamissopimuksen puitteissa. Lisäksi valikoivuutta on Espanjan hallituksen mukaan arvioitava ainoastaan kyseessä olevan jäsenvaltion sisäisen tilanteen osalta.

96 Espanjan hallituksen mukaan toimenpide, jota ei sovelleta ainoastaan johonkin yritysryhmään vaan kaikkiin yrityksiin, muodostaa valtiontuen ainoastaan, jos kansallisilla viranomaisilla on tietynasteista harkintavaltaa toimenpidettä sovellettaessa.

97 Nyt esillä olevassa asiassa riidanalaisia toimenpiteitä sovelletaan kaikkiin yrityksiin, jotka täyttävät toimenpiteiden soveltamista koskevat objektiivisesti asetetut edellytykset, eikä toimenpiteiden soveltaminen riipu julkisyhteisön harkintavallasta. Kyseessä olevat toimenpiteet liittyvät ulkomailla toteutettuihin investointeihin eikä itse vientiin. Kaikkien länsimaiden verojärjestelmissä on vastaavanlaisia kannustimia investointeihin, koska kunkin valtion veropolitiikalla pyritään jatkuvasti uudistamaan instrumentteja, joilla saattaa olla vaikutusta yksityisten investointien määrään, tiheyteen ja luonteeseen.

98 Espanjan hallitus väittää myös, että sellaisen yrityksen tilanne, joka on joutunut toteuttamaan investointeja kyetäkseen viemään tuotteitaan, on erilainen kuin ainoastaan kyseisen jäsenvaltion sisällä (johon yritys on jo asettautunut ja jossa se jo tunnetaan) kauppaa harjoittavan yrityksen tilanne tai sellaisen yrityksen tilanne, joka harjoittaa vientiä toiseen valtioon pyrkimättä laajentamaan infrastruktuuriaan. Yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa ristiriidassa ei ole se seikka, että kansallisella verolainsäädännöllä helpotetaan kansainvälistä kauppaa. Lisäksi komission esittämä näkökanta aiheuttaisi vakavia vääristymiä Espanjan verojärjestelmän sisällä, koska EHTY:n mukaisilla yrityksillä, joihin sovelletaan Espanjan lakia, ei enää olisi mahdollisuutta soveltaa erästä sellaista verovähennystä, johon kaikki muut terästeollisuuden yritykset voivat vedota.

99 Espanjan hallitus kiistää sen, että yritysten voittoihin kohdistuvalla verorasituksella voi olla ratkaiseva vaikutus yritysten kilpailukykyyn tai varsinkaan hintojen muodostumiseen. Missään tapauksessa riidanalaisia toimenpiteitä ei voida arvioida yksinään, erottaen ne muista veron muodostumiseen vaikuttavista seikoista. Näin ollen, jos jäsenvaltiossa ei ole käytössä vastaavanlaista verovähennystä kuin laissa nro 43/1995 säädetty vähennys, tämä ei silti tarkoita sitä, että kyseiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden yritysten todellinen verotus olisi korkeampaa kuin espanjalaisten yritysten verotus.

100 Espanjan hallituksen mukaan valtiontukia koskevien säännösten soveltamisella ei voida lievittää välittömän verotuksen alalla vallitsevia kansallisia eroavaisuuksia, kun otetaan huomioon, että kyseistä alaa ei ole harmonisoitu yhteisön tasolla.

101 Baskiviranomaiset ja Unesid yhtyvät Espanjan hallituksen riidanalaisten toimenpiteiden yleisestä ja objektiivisesta luonteesta esittämään arvioon.

102 Mitä tulee niihin väitettyihin etuihin, joita kyseisistä toimenpiteistä aiheutuu edunsaajille, baskiviranomaiset huomauttavat yhtäältä, että näillä toimenpiteillä säädetty verovähennys ei liity suoranaisesti vientiin. Toiseksi baskiviranomaiset toteavat, että ääritapauksessa komission esittämä päättely johtaisi siihen, että kaikki verohelpotukset sellaisten yritysten eduksi, jotka kuuluvat HT 4 artiklan c alakohdan soveltamisalaan, katsottaisiin automaattisesti valtiontuiksi ja niistä olisi näin ollen ilmoitettava komissiolle ja tämän olisi hyväksyttävä ne. Tällä puututtaisiin baskiviranomaisten mukaan ilmeisellä tavalla jäsenvaltioiden verotusta koskevaan toimivaltaan.

103 Baskiviranomaiset ja Unesid lisäävät, että mikäli terästeollisuuden yritykset eivät kuuluisi lain nro 43/1995 soveltamisalan piiriin, tästä aiheutuisi näille yrityksille epäedullinen tilanne, joka ei olisi yhdenvertainen muiden yritysten tilanteisiin nähden ja joka olisi yhteisön oikeuden ja Espanjan perustuslain — jossa säädetään verotuksellisen yhdenvertaisuuden periaatteesta — vastainen.

104 Koskien komission esittämää vertausta niihin teräksentuottajiin, jotka eivät ole verovelvollisia Espanjan yhtiöverotuksessa, Unesid vetoaa verotuksen alalla sovellettavaan alueperiaatteeseen korostaen, että asiassa ei ole myönnetty yrityksille mitään erityisiä etuuksia syrjivien perusteiden nojalla, koska kaikki Espanjan alueelta käsin toimivat terästeollisuuden yritykset — kotimaiset ja ulkomaiset — kuuluvat lain nro 43/1995 34 §:n soveltamisalaan.

105 Lisäksi baskiviranomaisten mukaan yhteisön oikeuden kannalta paljon kyseenalaisempaa olisi säätää vähennyksestä, jota sovelletaan ainoastaan yrityksiin, jotka tekevät investointeja kyseessä olevan valtion alueelle tai tietylle osalle mainittua aluetta. Riidanalaisten toimenpiteiden tarkoituksena on todellisuudessa edesauttaa kansainvälistä kauppaa, mikä on EHTY:n perustamissopimuksen mukainen päämäärä.

106 Komissio myöntää, että kaikki yritysten erilaiset kohtelut eivät muodosta valtiontukea. Se väittää, että vero- ja sosiaaliturvajärjestelmiä sekä muita yritysten kuluihin vaikuttavia sääntöjä tutkimalla voidaan todeta, että oikeussäännöillä, jotka sääntelevät mainittuja interventioita kussakin jäsenvaltiossa, ei ainoastaan luoda yhtenäisiä sääntöjä, vaan niihin sisältyy myös sellaisia poikkeuksia yleisestä järjestelmästä, joita sovelletaan tiettyihin ryhmiin kuuluviin yrityksiin.

107 Komission mukaan vaikeudet johtuvat siitä, että edellä mainittujen erilaisten kohtelujen joukosta on erotettava ne, jotka aiheutuvat yleisten periaatteiden soveltamisesta erityisiin tilanteisiin, ja ne, joilla myönnetään tietyille yrityksille etu yleisen järjestelmän sisäisestä johdonmukaisuudesta poiketen (ks. vastaavasti asia 173/73, Italia v. komissio, tuomio 2.7.1974, Kok. 1974, s. 709, Kok. Ep. II, s. 323 ja asia C-75/97, Belgia v. komissio, tuomio 17.6.1999, Kok. 1999, s. I-3671, 39 kohta).

108 Komissio muistuttaa vielä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tuen objektiivisen käsitteen nojalla tukea ei määritellä kyseessä olevan toimenpiteen syiden tai tavoitteiden perusteella vaan sen vaikutusten perusteella (em. asia Italia v. komissio, tuomio 2.7.1974, 27 kohta).

109 Komissio korostaa tältä osin, että kansallisen toimenpiteen tavoite on tekijä, joka on selvitettävä vaiheessa, jossa arvioidaan kyseisen toimenpiteen yhteensoveltuvuutta perustamissopimuksen kanssa ja joka voi mahdollisesti johtaa siihen, että mainitun toimenpiteen todetaan olevan yhteensopiva perustamissopimuksen kanssa, kunhan kyseessä on joku EY 87 artiklassa tai tukisäännöstön 2–5 artiklassa tarkoitetuista poikkeuksista. Sitä vastoin toimenpiteen tavoitteen perusteella ei voida katsoa, että kyseessä ei ole tuki, koska tuen olemassaolo on selvitetty vaiheessa, joka edeltää yhteensoveltuvuuden arviointia.

110 Nyt esillä olevassa asiassa Espanjan hallitus ei ole komission mukaan täsmentänyt sitä, mitä verojärjestelmän periaatetta vastaa se edullinen kohtelu, jota sovellettiin ulkomaille investoineisiin yrityksiin. Lisäksi mainittu hallitus myöntää, että useat Espanjan viranomaiset käyttävät veropolitiikkaa keinona toteuttaa teollisuus- ja kauppapolitiikan tavoitteita.

111 Espanjassa voimassa olevien verojärjestelmien sisäinen systematiikka ei näin ollen selitä riidanalaisilla toimenpiteillä käyttöönotetun verokannustimen väitettyä tavoitetta, vaan mainittu tavoite on näistä järjestelmistä riippumaton. Vaikka tuo tavoite olisikin täysin lainmukainen, sillä ei voida estää sitä, että kyseisiä toimenpiteitä pidetään luonteeltaan valtiontukina, eikä näin ollen saattaa niitä yhteisön säännösten edellytysten ulottumattomiin.

112 Tämän seurauksena komissio katsoo, että riidanalaisia toimenpiteitä ei voida oikeuttaa Espanjan verojärjestelmän luonteella eikä sen systematiikalla.

113 Sen väitteen osalta, joka koskee EY 87 artiklan väitettyä käyttöä verotuksen yhdenmukaistamisen välineenä, komissio toteaa, että kanteessa ei ole yhtään tätä koskevaa kanneperustetta. Koska työjärjestyksen 42 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa kielletään vetoamasta uuteen perusteeseen asian käsittelyn kuluessa, komissio katsoo tässä tilanteessa, että kyseinen kanneperuste on jätettävä tutkimatta.

114 Kyseisen kanneperusteen sisällön osalta komissio väittää, että riidanalaisella päätöksellä ei ole mitään tekemistä verotuksen yhdenmukaistamisen kanssa.

— Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

115 Kuten tämän tuomion 90 kohdassa mainittiin, edellä mainitussa asiassa De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg vastaan korkea viranomainen annetusta tuomiosta ilmenee, että tuen käsite on yleisluonteisempi kuin avustuksen käsite sen vuoksi, että tuella ei tarkoiteta ainoastaan konkreettisia suorituksia, kuten avustuksia, vaan myös toimenpiteitä, jotka eivät ole avustuksia sanan suppeassa merkityksessä mutta jotka eri tavoin alentavat yritysten vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia ja ovat siten sekä luonteeltaan että vaikutuksiltaan avustusten kaltaisia.

116 Tästä seuraa, että toimenpide, jolla viranomaiset myöntävät tietyille yrityksille verohelpotuksen, jolla sen edunsaajat asetetaan taloudellisesti edullisempaan asemaan kuin muut verovelvolliset, on HT 4 artiklan c alakohdassa tarkoitettua valtiontukea (ks. vastaavasti em. asia Banco Exterior de España, tuomion 14 kohta).

117 Sitä, että verovähennyksen saava yritys on edullisemmassa asemassa suhteessa sellaisiin yrityksiin, joille mainittua vähennystä ei ole myönnetty, ei voida kiistää.

118 Espanjan hallitus väittää kuitenkin, että riidanalaiset toimenpiteet, joita sovelletaan automaattisesti kaikkiin yrityksiin sellaisin objektiivisin perustein, joilla ei jätetä verohallinnolle mitään harkintavaltaa esimerkiksi toimenpiteistä hyötyvien yritysten valinnassa, eivät ole luonteeltaan valikoivia.

119 Tätä väitettä ei voida hyväksyä.

120 Lailla nro 43/1995 käyttöönotetusta verovähennyksestä voivat hyötyä vain yhdentyyppiset yritykset eli ne, jotka harjoittavat vientitoimintaa ja toteuttavat määrättyjä riidanalaisissa toimenpiteissä tarkoitettuja investointeja. Tämän toteamus riittää osoittamaan sen, että kyseessä oleva verovähennys täyttää sen erityisyyden vaatimuksen, joka muodostaa valtiontuen käsitteen erään ominaispiirteen eli kyseessä olevan etuisuuden valikoivan luonteen (ks. valtion ainoastaan kansallisille vientituotteille myöntämän vientitoimintaan liittyvän normaalia edullisemman rediskonttauskoron osalta em. asia komissio v. Ranska, tuomion 20 ja 21 kohta; vientiluottojen korkojen takaisinmaksun osalta asia 57/86, Kreikka v. komissio, tuomio 7.6.1988, Kok. 1988, s. 2855, 8 kohta ja taloudellisissa vaikeuksissa oleviin suuryrityksiin, jotka ovat erityisen paljon velkaa tietyn tyyppisille eli lähinnä julkiseen sektoriin kuuluville velkojille, sovellettavan erityisen konkurssijärjestelmän osalta em. asia Ecotrade, tuomion 38 kohta).

121 Riidanalaisten toimenpiteiden valikoivan luonteen osoittaminen ei edellytä sitä, että toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on harkintavaltaa kyseessä olevan verovähennyksen soveltamisessa (ks. em. asia Belgia v. komissio, tuomio 17.6.1999, 27 kohta), vaikka tällaisen harkintavallan olemassaolo saattaakin olla

sen luonteinen seikka, että sillä sallitaan julkisvallan suosivan tiettyjä yrityksiä tai tuotantoaloja muiden vahingoksi ja näin ollen se voi olla osoituksena siitä, että kyseessä on HT 4 artiklan c alakohdassa tai EY 87 artiklassa tarkoitettu valtiontuki.

122 Sitä vastoin kyseessä olevan jäsenvaltion verojärjestelmän, johon kansalliset toimenpiteet kuuluvat, luonteella ja systematiikalla voidaan periaatteessa pätevästi perustella toimenpiteiden poikkeavuutta yleisesti sovellettavista säännöksistä. Tällaisessa tilanteessa mainitut toimenpiteet, sikäli kuin ne vastaavat kyseisen verojärjestelmän systematiikkaa, eivät täytä erityisyyden vaatimusta.

123 Tältä osin on todettava, että yhteisön oikeuden nykytilassa välitön verotus kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, vaikka vakiintuneessa oikeuskäytännössä onkin todettu, että niiden on käytettävä tätä toimivaltaansa yhteisön oikeutta noudattaen (ks. mm. asia C-391/97, Gschwind, tuomio 14.9.1999, Kok. 1999, s. I-5451, 20 kohta) ja näin ollen pidättäydyttävä tähän liittyen toteuttamasta mitään toimenpiteitä, jotka saattavat muodostaa yhteismarkkinoille soveltumattoman valtiontuen.

124 Jotta sen verojärjestelmän, johon riidanalaiset toimenpiteet kuuluvat, luonteella ja systematiikalla voitaisiin nyt esillä olevassa asiassa oikeuttaa mainitut toimenpiteet, ei riitä, että toimenpiteillä väitetään pyrittävän edistämään kansainvälistä kauppaa. Pitää paikkansa, että tällainen päämäärä muodostaa taloudellisen tavoitteen, mutta asiassa ei ole osoitettu, että mainittu päämäärä vastaa Espanjassa voimassa olevan verojärjestelmän — sellaisena kuin sitä sovelletaan kaikkiin yrityksiin — yleistä systematiikkaa.

125 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtiontukien osalta ei myöskään tehdä eroa niiden syiden tai tavoitteiden perusteella, vaan ne määritellään niiden vaikutusten perusteella (ks. mm. em. asia Belgia v. komissio, tuomio 12.12.2002, 45 kohta). Täten

se seikka, että riidanalaisilla toimenpiteillä pyritään toteuttamaan kauppa- tai teollisuuspolitiikan tavoitteita, kuten kansainvälisen kaupan edistämistä tukemalla investointeja ulkomaille, ei riitä siihen, että mainitut toimenpiteet jäisivät välittömästi HT 4 artiklan c alakohdan mukaisen "tuen" määritelmän ulkopuolelle.

126 Espanjan hallitus ja väliintulijat vetoavat myös verotuksellisen yhdenvertaisuuden periaatteeseen sikäli kuin terästeollisuuden yritysten jättäminen lain nro 43/1995 34 §:n soveltamisalan ulkopuolelle aiheuttaisi mainittujen yritysten syrjimisen suhteessa Espanjan verolainsäädännön soveltamisalaan kuuluviin yrityksiin, jotka täyttävät kyseisessä säännöksessä säädetyn verovähennyksen myöntämisen asettamat edellytykset.

127 Tältä osin riittää, kun todetaan, että niiltä osin kuin terästeollisuuden yrityksiä koskevat EHTY:n perustamissopimuksen erityiset määräykset, mainittujen yritysten tilanne ei ole vastaava kuin muiden yritysten.

128 Edellä esitetyin perustein on todettava, että komissio ei ole tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, että riidanalaiset toimenpiteet olivat luonteeltaan valikoivia.

129 Lisäksi katsoakseen, että mainitut toimenpiteet kuuluivat HT 4 artiklan c alakohdassa määrätyn kiellon soveltamisalaan, komissiolla ei ollut velvollisuutta osoittaa, että niillä oli vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai kilpailuun, toisin kuin EY:n perustamissopimuksen mukaisten asioiden yhteydessä (yhdistetyt asiat C-280/99 P–C-282/99 P, Moccia Irme ym. v. komissio, tuomio 21.6.2001, Kok. 2001, s. I-4717, 32 kohta; yhdistetyt asiat C-74/00 P ja C-75/00 P, Falck ja Acciaierie di Bolzano v. komissio, tuomio 24.9.2002, Kok. 2002, s. I-7869, 102 kohta ja em. asia Belgia v. komissio, tuomio 12.12.2002, 75 kohta).

130 Kaiken edellä esitetyn perusteella kolmannen kanneperusteen toista osaa ei voida hyväksyä, ja näin ollen kolmas kanneperuste on hylättävä.

Väliintulijoiden esittämät oikeudelliset perusteet ja perustelut

Asianosaisten lausumat

131 Baskiviranomaiset tuovat esiin kaksi uutta oikeudellista perustetta Espanjan hallituksen väitteiden tueksi.

132 Ensinnäkin baskiviranomaiset moittivat komissiota siitä, että se on automaattisesti ilman mitään erityisiä perusteluja ulottanut riidanalaisen päätöksen koskemaan baskiprovinssien säännöksiä toteamalla ainoastaan, että mainitut säännökset ovat luonteeltaan vastaavia kuin lain nro 43/1995 34 artikla.

133 Tältä osin komissio on ainakin tehnyt arviointivirheen jättäessään omaksumatta vastaavanlaista kantaa Navarran autonomisella alueella voimassa olevien sääntöjen osalta.

134 Joka tapauksessa asiassa olisi tullut ottaa huomioon se seikka, että riidanalaiset toimenpiteet ovat osa autonomisia verojärjestelmiä, jotka ovat kukin erilaisia muun muassa välittömien verojen osalta.

135 Toiseksi komissio ei baskiviranomaisten mukaan ole harkinnut sitä mahdollisuutta, että riidanalaiset toimenpiteet muodostavat tuen ainoastaan osittain.

136 Komission olisi tullut täsmentää, missä määrin lain nro 43/1995 34 §:ssä riidanalaisten toimenpiteiden 43 §:ssä oli kyse valtiontukien luomisesta ja, koska kyseessä oli yrityksiä, jotka harjoittivat sekä terästeollisuuden toimintaa että muuta toimintaa, mikä oli tuen suhteellinen määrä.

137 Olettaen, että riidanalaisia toimenpiteitä pidetään valtiontukena, Unesid moittii komissiota myös siitä, että tämä ei ole aloittanut menettelyä, joka on luotu Espanjan kuningaskunnan ja Portugalin tasavallan liittymisehdoista ja perustamissopimusten mukautuksista tehdyn asiakirjan (EYVL 1985, L 302, s. 22; jäljempänä liittymisasiakirja) pöytäkirjassa N:o 10, joka koskee Espanjan terästeollisuuden rakenneuudistusta. Mainitun pöytäkirjan liitteen, jonka otsikkona on "Tuen arvioimismenettelyt ja -perusteet", 7 artiklan mukaisten lausuntojen perusteella olisi voitu todeta, että useisiin kansallisiin oikeusjärjestyksiin sisältyy riidanalaisia toimenpiteitä vastaavia sääntöjä, joita on tähän saakka pidetty aidosti yleisesti sovellettavina toimenpiteinä, joita ei voida pitää julkisvallan myöntäminä tukina.

138 Unesid väittää lisäksi, että se seikka, että valtion toteuttama toimenpide kuuluu HT 4 artiklan c alakohdan soveltamisalaan kuulumatta välttämättä yhteisön toimielinten ennakolta hyväksymien tukisäännösten tukiluokkiin, ei tarkoita sitä, että mainitun toimenpiteen olisi pelkästään tästä syystä todettava olevan yhteensoveltumaton EHTY:n perustamissopimuksen kanssa, eikä sitä, että jäsenvaltion olisi tämän johdosta lakkautettava kyseessä oleva toimenpide.

139 Komissio on näin soveltanut ilmeisellä tavalla väärin HT 95 artiklan soveltamisalaa jättäessään saattamatta asian Euroopan unionin neuvoston käsiteltäväksi, jotta tämä olisi ilmaissut kantansa riidanalaisten toimenpiteiden mahdollisesta poikkeukselli-

sesta hyväksymisestä. Vaikka ratkaisun tekeminen mainitun artiklan soveltamisesta onkin komission harkintavallassa, tällä on kuitenkin HT 8 artiklan mukainen velvollisuus "varmistaa tässä sopimuksessa asetettujen tavoitteiden toteutuminen sopimuksessa asetetuin edellytyksin". Näin ollen, mikäli olosuhteista käy ilmi, että määrätty julkisvallan myöntämä tuki on perusteltu, koska se kuuluu osana perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseen, komission on tosiasiallisesti tutkittava mahdollisuus soveltaa HT 95 artiklan ensimmäistä alakohtaa ja HT 5 ja HT 15 artiklan mukaisesti perusteltava tältä osin tekemänsä ratkaisu.

140 Nyt esillä olevassa asiassa on mahdollista hyväksyä lain nro 43/1995 34 §:n voimassa pitäminen EHTY:n soveltamisalaan kuuluvien yritysten osalta, kun otetaan huomioon HT 2 artiklassa ja HT 3 artiklan d ja g alakohdassa mainitut tavoitteet. Riidanalaisessa päätöksessä ei kuitenkaan ole tältä osin mitään taloudellista tai sosiaalista selvitystä.

141 Komissio esittää ensin yleisiä huomautuksia niistä kahdenlaisista vääristymistä, joita aiheutuu yhtäältä eri jäsenvaltioiden yleisten säännösten välisistä eroavaisuuksista ja toisaalta kohtelusta, jota sovelletaan ainoastaan tiettyihin yrityksiin tai tiettyyn ryhmään kuuluviin yrityksiin ja joka on edullisempi kuin jäsenvaltiossa voimassa olevien yleisten säännösten mukainen kohtelu, ja huomauttaa tämän jälkeen, että tuen valikoiva luonne on riippumaton siitä seikasta, onko tuki seurausta objektiivisten arviointiperusteiden soveltamisesta. Toimenpide voi olla valikoiva, vaikka sen soveltamista koskevat arviointiperusteet ovat täysin selkeitä ja objektiivisia eivätkä jätä hallinnolle mitään harkintavaltaa toimenpiteen täytäntöönpanossa.

142 Komission mukaan nyt esillä olevassa asiassa jo riidanalaisten toimenpiteiden lukeminen riittää osoittamaan niiden poikkeuksellisen luonteen suhteessa yleissääntöön ja näin ollen sen, että verokannustin on luonteeltaan valikoiva, koska sitä sovelletaan ainoastaan sellaisten yritysten eduksi, jotka harjoittavat "vientitoimintaa". Tällainen kannustin ei ole luonteeltaan yleinen siten, että sitä sovellettaisiin kaikkiin niihin, jotka ovat yhteisöverotuksessa verovelvollisia, vaan se koskee ainoastaan niitä, jotka harjoittavat tiettyjä vientiin liittyviä toimintoja. Tällaisella verokannustimella luodaan ilmeinen etu siitä hyötyville verovelvollisille asettamalla

ne taloudellisesti edullisempaan tilanteeseen kuin muut verovelvolliset, kuten ne Espanjassa verovelvolliset teräksentuottajat, joihin tätä etua ei sovelleta, sekä muissa jäsenvaltioissa verovelvolliset teräksentuottajat (ks. riidanalaisen päätöksen 19. perustelukappale).

143 Mitä tulee riidanalaisen päätöksen väitettyyn automaattiseen ulottamiseen baskien alueellisiin säännöksiin ja Navarran autonomisella alueella sovellettavan vastaavanlaisen veroedun huomioimatta jättämiseen, komissio väittää ensinnäkin, että baskien alueelliset säännökset ovat nimenomaisesti riidanalaisen päätöksen kohteena ja että mainittujen säännösten yhdenmukaisuus lain nro 43/1995 34 §:n kanssa — joka olennaisilta osiltaan vastaa baskien alueellisia säännöksiä — salli riidanalaisessa päätöksessä käytetyn viittauksen, jolla vältettiin turhaa toistoa. Lisäksi Espanjan viranomaiset eivät ole mainitun päätöksen tekemistä edeltäneen menettelyn aikana missään vaiheessa ilmoittaneet komissiolle kyseisen 34 §:n sekä riidanalaisten toimenpiteiden kanssa vastaavanlaisen, Navarran autonomisella alueella sovellettavan verosäännöksen olemassaolosta. Näin ollen baskiviranomaisten esiintuoma väitetty arviointivirhe on ainoastaan seurausta Espanjan viranomaisten toteuttaman yhteistyön puutteesta tai jopa näiden laiminlyönnistä.

144 Toiseksi sen väitteen osalta, joka koskee mielivaltaista toimintaa tai suhteellisuusperiaatteen loukkaamista sen vuoksi, että komissio ei ole tutkinut sitä seikkaa, että riidanalaiset säännöt saattoivat muodostaa valtiontuen ainoastaan osittain, komissio katsoo, että riidanalaisen päätöksen vaikutusten rajoittaminen kuuluu päätöksen täytäntöönpanovaiheeseen, jonka kuluessa Espanjan viranomaisten on yksilöitävä yritys yritykseltä ne investoinnit, joiden osalta verovähennyksen soveltaminen ei ole EHTY:n perustamissopimuksen mukaista.

145 Kolmanneksi, liittymisasiakirjan mukaisen menettelyn väitetyn rikkomisen osalta komissio toteaa, että tämä väite on täysin perusteeton, koska mainitun asiakirjan pöytäkirjaa N:o 10 sovellettiin liittymisasiakirjan 52 artiklan mukaisesti ainoastaan kolmen vuoden ajan alkaen Espanjan kuningaskunnan liittymisestä Euroopan yhteisöihin ja ainoastaan tukiin, jotka liittyivät Espanjan terästeollisuuden yritysten rakenneuudistussuunnitelmiin.

146 Lopuksi komissio ei kiistä sitä, että sillä on toimivalta HT 95 artiklan nojalla hyväksyä valtiontukia tapauskohtaisesti, mutta kuten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, tämä toimivalta on poikkeuksellista ja harkinnanvaraista. Komission mukaan tämä tarkoittaa sitä, että sen on perusteltava mainitun toimivallan käyttö, mutta sitä vastoin sillä ei ole mitään velvollisuutta selvittää syitä — ja vielä vähemmän taloudellisia syitä — joiden vuoksi se ei ole käyttänyt tässä säännöksessä annettua mahdollisuutta hyväksyä tuki yksittäistapauksessa.

147 Kyseisen toimivallan käyttö on toki tuomioistuinvalvonnan alaista, mutta tämä valvonta rajoittuu sen varmistamiseen, onko perustamissopimuksen määräyksiä rikottu tai mainitun sopimuksen täytäntöönpanemiseksi annettuja toimia loukattu tai onko asiassa syyllistytty harkintavallan väärinkäyttöön.

148 Lisäksi Unesid on ilmoittanut puutteellisesti ne perustamissopimuksen tavoitteet, joihin se viittaa. Mainittujen tavoitteiden joukossa on myös HT 5 artiklan ensimmäisen alakohdan kolmannen luetelmakohdan mukaisesti tavanomaisten kilpailun edellytysten luominen, ylläpitäminen ja noudattaminen.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

149 Riidanalaisen päätöksen ulottuvuudesta baskien alueellisiin säännöksiin riittää, kun todetaan, että baskiviranomaiset eivät ole esittäneet mitään sellaisia seikkoja, joilla voitaisiin osoittaa, että perusteet, joilla kyseistä päätöstä on perusteltu lain nro 43/1995 34 §:n osalta, eivät olisi sovellettavissa mainittuihin alueellisiin säännöksiin niiden erityislaatuisuuden vuoksi.

150 Lisäksi se, että riidanalaisen päätöksen kohteena eivät ole tietyt vastaavanlaiset verosäännökset, joita sovelletaan Espanjan muilla alueilla, ei ole sen luonteinen seikka, että sillä asetettaisiin kyseenalaiseksi päätöksen laillisuus.

151 Väite, jonka mukaan komissio ei ollut selvittänyt sitä mahdollisuutta, että riidanalaiset toimenpiteet muodostavat ainoastaan osittain HT 4 artiklan c alakohdassa tarkoitetun tuen, ei pidä paikkaansa tosiasioiden osalta, koska riidanalaisen päätöksen 15. perustelukappaleesta ilmenee selvästi, että kyseinen päätös koskee riidanalaisten toimenpiteiden soveltamista arvioituna ainoastaan perustamissopimuksen määräyksiin nähden ja näin ollen ainoastaan EHTY:n mukaisten yritysten osalta.

152 Sen väitteen osalta, jonka mukaan komissio ei ole aloittanut liittymisasiakirjan pöytäkirjassa N:o 10 olevassa liitteessä luotua menettelyä, riittää, kun todetaan, että kuten komissio on paikkansapitävästi todennut, mainitun asiakirjan 52 artiklan mukaisesti pöytäkirjaa N:o 10 sovellettiin ainoastaan kolmen vuoden ajan Espanjan kuningaskunnan liittymisestä Euroopan yhteisöihin ja joka tapauksessa se koskee vain Espanjan terästeollisuuden yritysten rakenneuudistussuunnitelmia.

153 Lopuksi on todettava sen väitteen osalta, joka perustuu ilmeiseen arviointivirheeseen HT 95 artiklan ensimmäisen alakohdan sovellettavuuden yhteydessä, että mainitulla artiklalla sallitaan komission tekevän tuossa artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti päätöksiä, joilla sallitaan poikkeuksellisesti hiili- ja teräsmarkkinoiden hyvän toimivuuden kannalta tarpeellisten tukien myöntäminen.

154 Joillakin päätöksillä annetaan lupa erityisten tukien myöntämiseen ilmoitetuille terästeollisuuden yrityksille, ja toisilla komissiolle annetaan toimivalta julistaa yhteismarkkinoille soveltuviksi kaikille säädetyt edellytykset täyttäville yrityksille myönnettävät tietyntyyppiset tuet (asia C-399/95 R, Saksa v. komissio, määräys 3.5.1996, Kok. 1996, s. I-2441, 20 kohta).

155 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, komissio käyttää tätä toimivaltaa, kun se katsoo, että kyseessä oleva tuki on tarpeellinen perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi järjestelmä edellyttää sisäisen rakenteensa

mukaisesti komission tekemän yksittäispäätöksen yhteydessä sitä, että jäsenvaltio pyytää komissiota ryhtymään HT 95 artiklassa määrättyyn menettelyyn ennen kuin komissio on tutkinut tuen tarpeellisuuden perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta (em. asia Belgia v. komissio, tuomio 12.12.2002, 84 ja 85 kohta).

156 Tästä seuraa, että toisin kuin Unesid väittää, komissiolla ei ollut nyt esillä olevassa asiassa mitään velvollisuutta aloittaa viran puolesta ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä HT 95 artiklan ensimmäisessä alakohdassa määrättyä menettelyä salliakseen riidanalaiset toimenpiteet mainittuun määräykseen perustuen.

157 Edellä esitetyn johdosta väliintulijoiden esittämät oikeudelliset perusteet ja perustelut on hylättävä.

158 Edellä esitetyillä perusteilla kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

159 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja Espanjan kuningaskunta on hävinnyt asian, viimeksi mainittu on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan väliintulijat vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

3) **Diputación Foral de Álava, Diputación Foral de Vizcaya, Diputación Foral de Guipúzcoa, Juntas Generales de Guipúzcoa, Gobierno del País Vasco ja Unión de Empresas Siderúrgicas (Unesid) vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Timmermans Puissochet Cunha Rodrigues

Schintgen Colneric

Julistettiin Luxemburgissa 15 päivänä heinäkuuta 2004.

R. Grass

kirjaaja

C. W. A. Timmermans

toisen jaoston puheenjohtaja