YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
19 päivänä toukokuuta 1993 *

Asiassa C-198/91,

William Cook plc, englantilainen yhtiö, kotipaikka Sheffield, edustajanaan Philip Bentley, QC, ja asianajaja José Rivas de Andrés, Zaragoza, prosessiosoite Luxemburgissa Arsène Kronshagenin asianajotoimisto, 12 boulevard de la Foire,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet Eric White ja Michel Nolin, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön edustaja Nicola Annecchino, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jota tukee

Espanjan kuningaskunta, asiamiehinään yhteisön oikeutta ja toimielimiä koskevan kansallisen koordinoinnin pääjohtaja Alberto José Navarro Gonzalez ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa toimiva valtionasiamies Antonio Hierro Hernández-Mora,

väliintulijana,

jossa vaaditaan Piezas y Rodajes SA:lle myönnetyn valtiontuen "vastustamatta jättämistä" koskevan komission päätöksen kumoamista; päätöksestä oli ilmoitettu kantajalle 29.5.1991 päivätyllä kirjeellä,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti O. Due, jaostojen puheenjohtajat M. Zuleeg ja J. L. Murray sekä tuomarit G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, M. Díez de Velasco ja P. J. G. Kapteyn,

julkisasiamies: G. Tesauro,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 3.2.1993 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset lausumat,

ottaen huomioon julkisasiamiehen 31.3.1993 pidetyssä istunnossa antaman ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Yhteisöjen tuomioistuimeen 30.7.1991 jättämällään kanteella William Cook PLC (jäljempänä Cook) on vaatinut ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan toisen kohdan nojalla Piezas y Rodajes SA:lle (jäljempänä Pyrsa) myönnetyn valtiontuen "vastustamatta jättämistä" koskevan komission päätöksen kumoamista; päätöksestä oli ilmoitettu kantajalle 29.5.1991 päivätyllä kirjeellä.

2 Oikeudenkäyntiasiakirjoista käy ilmi, että 26.5.1987 tekemällään päätöksellä (katso tiedonanto 88/C251/04 - EYVL C 251, s. 4) komissio hyväksyi Espanjan aluetuen yleisen järjestelmän, jota koskevasta hankkeesta Espanjan hallitus oli ilmoittanut sille perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan määräysten mukaisesti 30.1.1987. Komissio hyväksyi kyseiseen järjestelmään myöhemmin tehdyt muutokset 1.9.1987 tekemällään päätöksellä.

3 Perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a alakohdan perusteella hyväksytyn tukijärjestelmän yhteydessä määrättiin erityisesti aluetuen myöntämisestä Teruelin maakunnassa alueellisen enimmäismäärän rajoissa, joka on 75 prosenttia nettotukiekvivalentista.

4 Juuri Teruelin maakunnassa, Monreal del Campon kunnassa Pyrsa aloitti 2 788 300 000 Espanjan pesetan suuruisen investointiohjelman ketjupyöriä (pääasiallisesti kaivosteollisuudessa käytettyjä ketjujen vetämiä hammaspyöriä) ja GET-tarvikkeita (joita käytetään maan tasoitukseen ja kaivamiseen tarkoitettujen laitteiden osina) valmistavan rautatehtaan rakentamiseksi.

5 Kyseistä investointia tuettiin seuraavin tavoin:

- Espanjan hallituksen myöntämä 975 905 000 pesetan tuki,

- Aragonin itsehallintoalueen myöntämä 182 000 000 pesetan tuki,

- Monreal del Campon kunnan myöntämä 2 300 000 pesetan tuki,

- Aragonin itsehallintoalueen myöntämä takaus 490 000 000 pesetan suuruiselle lainalle,

- Teruelin Diputacion provincialin myöntämä korkotuki edellä mainittua lainaa varten.

6 Cook, joka tuottaa teräsvaluja ja GET-tarvikkeita, esitti 14.1.1991 komissiolle "virallisen kantelun", jossa se kiisti tuen soveltuvuuden yhteismarkkinoille.

7 Komissio ilmoitti 13.3.1991 päivätyllä kirjeellä kantajana olevalle yritykselle, että Espanjan hallituksen myöntämä 975 905 000 pesetan tuki oli myönnetty alueellista tukea koskevan yleisen tukijärjestelmän yhteydessä ja oli siten yhteensoveltuva perustamissopimuksen 92 artiklan määräysten kanssa. Muiden tukien osalta kirjeessä viitattiin tutkimuksen aloittamiseen Espanjan viranomaisten kanssa.

8 Tutkimuksen seurauksena komissio tiedotti kantajalle 29.5.1991 päivätyllä kirjeellään päätöksestään "olla vastustamatta" Pyrsalle myönnettyjä tukia. Edellä mainittuun Espanjan hallitukselle osoitettuun kirjeeseen oli liitetty päätös NN 12/91, jossa komissio totesi, että tuet kuuluivat perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a alakohdan määräysten soveltamisalaan, joiden

mukaan sellaisten alueiden taloudellisen kehityksen tukemiseksi tarkoitettua tukea, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma, voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvana.

9 Päätös pohjautuu kahteen perusteeseen. Ensimmäisessä perusteessa komissio katsoo, että "Pyrsan edustama teollisuudenala on ketjupyörien ja GET-tarvikkeiden valmistus – – ; tämän alan kysyntä on kasvanut vuosina 1988–1990, eikä alalla ole ylikapasiteettia". Toisessa perusteessa todetaan, että "tuki on tarkoitettu erään uuden yrityksen investointiohjelmalle, ja että kaikkien tukien kokonaismäärä on alle 50 prosenttia nettotukiekvivalentista".

10 Kanteessaan Cook vaatii komission päätöksen kumoamista; päätöksestä tiedotettiin sille 29.5.1991 päivätyllä kirjeellä.

11 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin määräyksellä, joka annettiin 20.11.1991, Espanjan hallitus hyväksyttiin komission vaatimuksia tukevaksi väliintulijaksi.

12 Asiaan liittyviä tosiseikkoja, menettelyn kulkua sekä asianosaisten esittämiä perusteita ja väitteitä koskevat tarkemmat tiedot ilmenevät suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen näitä osia käsitellään jäljempänä ainoastaan, jos se on tarpeen tuomioistuimen perustelujen selvittämiseksi.

Kanteen kohde ja tutkittavaksi ottaminen

13 Edellä mainitussa, 29.5.1991 päivätyssä kirjeessä ainoastaan ilmoitetaan kantajalle päätöksestä NN 12/91, jossa komissio katsoi, että Pyrsalle myönnetty tuki oli yhteismarkkinoille soveltuva.

14 Kyseinen tiedotusluonteinen kirje ei sinänsä ole päätös, josta voitaisiin nostaa kumoamiskanne.

15 Sen sijaan Espanjan hallitukselle osoitetusta päätöksestä NN 12/91 voidaan nostaa kumoamiskanne.

16 Vastaaja on esittänyt, että viimeksi mainittu päätös, siltä osin kuin siinä mainitaan Espanjan hallituksen myöntämä 975 905 000 pesetan tuki, ainoastaan vahvistaa edellä mainitun, 13.3.1991 päivätyn kirjeen sisällön, jossa

todetaan, että tuki oli myönnetty komission hyväksymän yleisen alueellisen tukijärjestelmän mukaisesti. Vastaukseksi kyseiseen väitteeseen Cook on täsmentänyt vastauskirjelmässään, ettei kanne kohdistunut 13.3.1991 päivättyyn kirjeeseen eikä mihinkään kyseisen kirjeen jälkeen annettuun vahvistukseen.

17 Näissä olosuhteissa kanteen on katsottava kohdistuvan päätökseen NN 12/91 ainoastaan siltä osin kuin päätös koskee muuta kuin Espanjan hallituksen myöntämää tukea.

18 Koska kanteen kohteena olevaa päätöstä ei ole osoitettu Cookille, kanteen tutkittavaksi ottaminen edellyttää perustamissopimuksen 173 artiklan toisen kohdan määräysten mukaisesti, että päätös koskee kantajaa suoraan ja erikseen.

19 Komissio ja Espanjan hallitus väittävät, ettei tämä edellytys täyty, ja ettei kannetta tämän vuoksi voida ottaa tutkittavaksi.

20 Jotta päätöksen voidaan katsoa koskevan perustamissopimuksen 173 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetulla tavalla muita kuin niitä, joille se on osoitettu, vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että päätöksen on vaikutettava niiden oikeudelliseen asemaan niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella nämä erottuvat kaikista muista ja ne voidaan yksilöidä samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu (asia 25/62, Plaumann v. komissio, tuomio 15.7.1963, Kok. 1963, s. 199).

21 Sen ratkaisemiseksi, täyttyvätkö nämä edellytykset käsiteltävänä olevassa asiassa, on palautettava mieleen perustamissopimuksen 93 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettujen menettelyjen tarkoitus.

22 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt asiassa 84/82, Saksa vastaan komissio, 20.3.1984 antamassaan tuomiossa (Kok. 1984, s. 1451, 11 ja 13 kohta), on tehtävä ero yhtäältä perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun tukea koskevan alustavan tutkintavaiheen – jonka tarkoitus on ainoastaan sen mahdollistaminen, että komissio voi muodostaa ensikäsityksen sille ilmoitettujen tukihankkeiden osittaisesta tai täydellisestä yhteensoveltuvuudesta perustamissopimuksen kanssa – ja toisaalta perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan välillä. Ainoastaan tässä tutkintavaiheessa, jonka tarkoituksena on sen mahdollistaminen, että komissio saa täydelliset tiedot

kaikista asiaan liittyvistä seikoista, komissiolla on perustamissopimuksen mukaan velvollisuus antaa asianomaisille tilaisuus esittää näkemyksensä.

23 Jos komissio ei aloita 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä vaan toteaa saman artiklan 3 kohdan perusteella, että valtiontuki on yhteismarkkinoille soveltuva, kyseisen menettelyn tarjoamien menettelyllisten takeiden kunnioittaminen voidaan tältä osin taata ainoastaan nin, että ne, joiden hyväksi nämä takeet on annettu, voivat riitauttaa näiden takeiden noudattamista ainoastaan voidessaan kiistää yhteisöjen tuomioistuimessa komission kyseisen päätöksen.

24 Yhteisöjen tuomioistuimen esittämän määritelmän mukaan perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa käytetyllä käsitteellä "ne, joita asia koskee" tarkoitetaan henkilöitä, yrityksiä ja yhteenliittymiä, joiden etuihin tuen myöntäminen saattaa vaikuttaa, eli erityisesti kilpailevia yrityksiä ja ammatti- ja toimialajärjestöjä (asia 323/82, Intermills v. komissio, tuomio 14.11.1984, Kok. 1984, s. 3809, 16 kohta).

25 Vaikka komission ja Espanjan hallitus kiistävät käsiteltävänä olevassa asiassa sen, että riidanalainen tuki olisi luonteeltaan kilpailua olennaisella tavalla vääristävä, ne eivät sen sijaan kiistä sitä, että Cook, joka tukea saavan yrityksen tavoin valmistaa GET-tarvikkeita, on perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu yritys, jota asia koskee.

26 Koska Cook on kyseisessä kohdassa tarkoitettu yritys, komission päätöksen NN 12/91 on katsottava koskevan sitä suoraan ja erikseen. Tämän vuoksi se voi vaatia päätöksen kumoamista perustamissopimuksen 173 artiklan toisen kohdan perusteella.

Pääasia

27 Kanteensa tueksi Cook väittää menettelyn olleen lainvastainen, koska kanteen kohteena oleva päätös on tehty ainoastaan perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan perusteella, ilman, että komissio on aloittanut etukäteen saman artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tutkintamenettelyä. Cook väittää myös, että puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen ja hyvän hallinnon periaatteita on loukattu siltä osin kuin kantelun tehneelle yritykselle ei ole perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun menettelyn yhteydessä annettu tilaisuutta esittää huomautuksiaan komission päätöksensä perusteena käyttämi-

en näkökohtien osalta. Lopuksi kanteen kohteena olevan päätöksen perusteeseen, jonka mukaan ketjupyörien ja GET-tarvikkeiden teollisuudenalalla ei ole ylikapasiteettia, liittyy ilmeinen arviointivirhe.

28 Cook korostaa erityisesti, että komission on noudatettava perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua menettelyä silloin kun, kuten käsiteltävänä olevassa asiassa,

- se antaa ratkaisun sellaisen tuen yhteensoveltuvuudesta, josta sille ei ole ilmoitettu,

- se toteaa tuen yhteensoveltuvuuden perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a alakohdan määräysten perusteella,

- kyseisen menettelyn aloittaminen on aiheellista tuen yhteensoveltuvuuden arviointiin liittyvien vaikeuksien vuoksi.

29 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt edellä mainitussa tuomiossa Saksa vastaan komissio (13 kohta), 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely on välttämätön silloin, kun komissiolla on vakavia vaikeuksia sen arvioimisessa, onko tukihanke yhteismarkkinoille soveltuva. Komissio voi päättää menettelyn 93 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun alustavaan vaiheeseen ja tehdä sen päätteeksi myönteisen päätöksen tuen soveltuvuudesta ainoastaan, jos se on alustavan tutkinnan perusteella vakuuttunut siitä, että kyseinen hanke on yhteensoveltuva perustamissopimuksen kanssa. Jos komissio sen sijaan on alustavan tutkinnan perusteella tehnyt vastakkaisen päätelmän tai jos se ei ole voinut alustavan tutkinnan perusteella selvittää kaikkia niitä ongelmia, jotka ovat tulleet esiin arvioitaessa hankkeen soveltuvuutta yhteismarkkinoille, komissiolla on velvollisuus hankkia kaikki tarvittavat lausunnot ja aloittaa tätä varten 93 artiklan 22 kohdassa tarkoitettu menettely.

30 Vaikka, toisin kuin Cook väittää, velvollisuus perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn aloittamiseen ei riipu siitä, onko tukea ilmoitettu tai mitä perustamissopimuksen 92 artiklan määräystä sovelletaan, komission on yhteisöjen tuomioistuimen valvonnassa päätettävä asiaan liittyvien tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella, onko kyseinen menettely aloitettava tuen yhteensoveltuvuuden tarkastelun yhteydessä esiin tulleiden vaikeuksien vuoksi.

31 Tämän vuoksi on tutkittava, liittyikö käsiteltävänä olevassa asiassa komission perusteluinaan käyttämiin arvioihin – erityisesti siihen, ettei ketjupyörien ja GET-tarvikkeiden alalla ollut ylikapasiteettia – sellaisia vaikeuksia, joiden vuoksi kyseisen menettelyn aloittaminen olisi ollut tarpeen.

32 Kuten komissio on myöntänyt yhteisöjen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamissaan vastauksissa, erityisiä tietoja ketjupyöristä ja GET-tarvikkeista ei ole olemassa.

33 Ainoat saatavilla olevat tiedot koskevat teräsvaluteollisuutta, johon ketjupyörien ja GET-tarvikkeiden valmistus kuuluu. Tukea koskevasta kehyksestä tietyillä EHTY-toiminnan ulkopuolisilla terästeollisuuden aloilla annetussa tiedonannossa 88/C320/03 (EYVL C 320, s. 3) komissio totesi, että teräsvaluteollisuuden alan kysyntä oli laskenut ja että heikon käyttöasteen vuoksi alalla tarvittiin uusia sovellutuksia.

34 Komissio väittää, että kyseisen asiakirjan jälkeen, jossa annettiin ymmärtää, että teräsvaluteollisuuden alalla oli ylikapasiteettia, tilanne oli kehittynyt suotuisaan suuntaan vuosina 1989 ja 1990. Tämän tarkastelun tueksi, joka on vastoin kantajan esittämiä yhtäpitäviä asiakirjoja, komissio käyttää perusteenaan Euroopan valimoalan yhdistysten komitean (Comité des associations européennes de fonderies – CAEF) tilastoja.

35 Tilastoissa esitetyt luvut ovat ainoastaan osittaisia, koska niihin sisältyy ainoastaan tuotanto, sen arvo sekä työntekijöiden lukumäärä. Niistä ei käy ilmi tuotantokapasiteetti, eikä niiden perusteella ole mahdollista vertailla tuotantoa ja kysyntää markkinoilla. Näistä tiedoista ei tämän vuoksi voi varmuudella päätellä, onko alalla ylikapasiteettia.

36 Lisäksi komissio myöntää vastineissaan ja vastauksissaan, että "tuotantokapasiteetin arvioiminen teräsvaluteollisuuden alalla on vaikeaa".

37 Näin ollen käytettävissä olevista tiedoista ja tilastoista ei käy selvästi ilmi, oliko ketjupyörien ja GET-tarvikkeiden teollisuudenalalla ylikapasiteettia ajankohtana, jolloin kanteen kohteena oleva päätös tehtiin. Sen selvittäminen olisi edellyttänyt kyseisen teollisuudenalan laajaa tarkastelua sekä lisätutkimuksia alan yrityksissä.

38 Koska komissio aikoi käyttää perustelunaan sitä, ettei alalla ole ylikapasiteettia, sen olisi tämän vuoksi pitänyt aloittaa perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely tarkistaakseen, kaikki tarvittavat lausunnot hankittuaan, oliko komission arviointi, johon liittyi erityisiä vaikeuksia, perusteltu.

39 Koska sellaista menettelyä ei noudatettu ennen päätöksen NN 12/91 tekemistä, päätös on lainvastainen siltä osin kuin se koskee muuta kuin Espanjan hallituksen Pyrsalle myöntämää tukea. Tämän vuoksi on tältä osin aiheellista kumota kyseinen päätös, ilman että on tarpeen tutkia muita kantajan esittämiä perusteita.

Oikeudenkäyntikulut

40 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

41 Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan määräysten mukaisesti Espanjan kuningaskunnan on väliintulijana vastattava omista kuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Pyrsalle myönnetyn valtiontuen "vastustamatta jättämistä" koskeva, Espanjan hallitukselle osoitettu komission päätös NN 12/91, josta ilmoitettiin Cookille 29.5.1991 päivätyllä kirjeellä, kumotaan siltä osin kuin se koskee muuta kuin Espanjan hallituksen myöntämää 975 905 000 pesetan tukea.

2) Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) **Espanjan kuningaskunnan on vastattava omista kuluistaan.**

Due Zuleeg Murray Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Grévisse Díez de Velasco Kapteyn

Julistettiin Luxemburgissa 19 päivänä toukokuuta 1993.

J.-G. Giraud
kirjaaja

O. Due
presidentti