JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CHRISTINE STIX-HACKL
12 päivänä syyskuuta 2002 [1]

I Johdanto

1. Belgian kuningaskunta riitauttaa nyt käsiteltävällä kumoamiskanteella valtiontuesta, jonka Belgia on myöntänyt terästeollisuusyritys Cockerill Sambre SA:lle, 15 päivänä marraskuuta 2000 tehdyn komission päätöksen 2001/198/EHTY (jäljempänä riidanalainen päätös). [2] Kanne koskee erityisesti sitä, ovatko korvaukset, jotka maksetaan valtion varoista ja joita suoritetaan terästeollisuusyrityksen työntekijöille korvauksena siitä ansionmenetyksestä, joka heille on aiheutunut työehtosopimuksessa sovitusta viikkotyöajan lyhentämisestä, EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklan c kohdassa kiellettyä valtiontukea.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksessa (jäljempänä EHTY:n perustamissopimus) kielletään valtiontukien myöntäminen terästeollisuusyrityksille. Sen 4 artiklan c kohdassa määrätään, että hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille soveltumattomana pidetään "valtioiden muodossa tai toisessa myöntämä[ä] tuk[ea] tai avustuks[ia] taikka määrääm[iä] erityismaksu[ja]", minkä vuoksi ne kielletään.

3. EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisessä ja toisessa 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.

Mahdollisesti sovellettavat seuraamukset määrätään samassa päätöksessä tai suosituksessa samaa menettelyä noudattaen."

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.
2 — EYVL L 71, s. 23.

4. Komissio on EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklan edellä mainittujen määräysten perusteella antanut 1980-luvulta lähtien valtiontukea koskevia yhteisön sääntöjä, joiden nojalla terästeollisuudelle voidaan myöntää valtiontukea tietyissä tarkoin rajatuissa tapauksissa. Ajanjaksona, josta tässä tapauksessa on kysymys, olivat voimassa ne terästeollisuuden valtiontukea koskevat yhteisön säännöt, jotka on vahvistettu päätöksellä N:o 2496/96/EHTY (jäljempänä terästeollisuuden tukisäännöstö). [3]

5. Terästeollisuuden tukisäännöstön 1 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Jäsenvaltion tai paikallisten viranomaisten terästeollisuudelle antamaa tukea tai missä tahansa muodossa valtion varoista annettua tukea, riippumatta siitä, missä muodossa se on tai onko se erityistä tukea vai ei, voidaan pitää yhteisön tukena ja siten yhteismarkkinoiden toimintaan soveltuvana vain, jos se on 2—5 artiklan määräysten mukaista." [4] Kyseisen 1 artiklan 2 kohdan mukaan "käsite 'tuki' kattaa myös tukiosat, jotka sisältyvät jäsenvaltioiden tai niiden alueellisten tai paikallisten viranomaisten tai muiden toimielinten toteuttamiin valtion varojen siirtoihin terästeollisuuden yrityksille omistusosuuksien hankinnan, pääoman lisäysten tai vastaavien rahoitustoimenpiteiden muodossa — — , joita ei voida pitää markkinatalouden tavanomaisen käytännön mukaisena todellisena riskipääoman sijoittamisena".

6. Menettelyn osalta terästeollisuuden tukisäännöstön 6 artiklan 5 kohdassa määrätään 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. — — "

III Tosiseikasto ja riidanalaisten toimenpiteiden taustaa

7. Cockerill Sambre SA (jäljempänä Cockerill Sambre) on integroitu terästeollisuusyritys, jonka kotipaikka on Vallonian

3 — Terästeollisuudelle myönnettävää tukea koskevista yhteisön säännöistä 18 päivänä joulukuuta 1996 tehty komission päätös (EYVL L 338, s. 42).

4 — Terästeollisuuden tukisäännöstön 2—5 artiklassa määrätään tietyistä tuista, joita voidaan tiettyjen edellytysten täyttyessä pitää yhteismarkkinoille soveltuvina, kuten tuki tutkimus- ja kehitystyöhön, ympäristönsuojelutuki ja tuki sulkemisiin. Jäljempänä "yhteismarkkinoilla" tarkoitetaan aina hiilen ja teräksen yhteismarkkinoita.

alueella. Ranskalainen terästeollisuuskonserni Usinor osti Cockerill Sambren vuoden 1999 alussa, kun se siihen saakka oli ollut julkinen yritys, jonka suurin omistaja oli Vallonian alue.

8. Euroopan terästeollisuuskriisi horjutti Vallonian terästeollisuutta erityisesti vuonna 1996, jolloin työttömyys huomattavasti lisääntyi, ja sen jälkeen työntekijöiden edustajat alkoivat voimakkaammin vaatia työajan lyhentämistä työllisyyden lisäämiseksi tai sen pitämiseksi vähintään entisellä tasolla. Kuten kannekirjelmästä ja siihen liitetyistä asiakirjoista, erityisesti Belgian viranomaisten 30.6.1999 päivätyssä kirjeessä komissiolle lähettämästä muistiosta ilmenee, Cockerill Sambren pääjohtaja oli hyväksynyt työajan lyhentämisen tammikuussa 1996 sillä edellytyksellä, että tämä johtaisi uusien työpaikkojen luomiseen eikä siitä aiheutuisi yritykselle ylimääräisiä kuluja. Vuonna 1996 tehdyssä työehtosopimuksessa sovittiin sekakomitean perustamisesta tutkimaan mahdollisuutta työajan lyhentämiseen mainitut edellytykset täyttävällä tavalla. Sekakomiteat tekivät sen päätelmän, että työllisyyden ylläpitäminen tai lisääminen ei ollut mahdollista sillä tavoin, että kuluvaikutus olisi ollut neutraali — eli että yrityksen (sosiaali)kulut eivät olisi nousseet.

9. Neuvoteltaessa työehtosopimuksesta vuosiksi 1997—1998 vakituiset työntekijät vaativat kuitenkin viikoittaisen työajan lyhentämistä 37 tunnista 34 tuntiin, jotta työntekijöiden määrää voitaisiin lisätä merkittävästi. Yritys joutui hylkäämään tämän vaatimuksen kulujen suuruuden vuoksi, jolloin kaikki vakituiset työntekijät menivät yhden päivän mittaiseen varoituslakkoon.

10. Lopulta neuvotteluissa päädyttiin 17.4.1998 Cockerill Sambren ja asianomaisten työntekijöiden edustajien kesken työehtosopimukseen (jäljempänä vuoden 1998 työehtosopimus), jolla viikoittaista työtuntimäärää alennettiin 37 tunnista 34 tuntiin. Sopimuksella on kaksi tavoitetta: työntekijöiden tulojen tosiasiallisen pienentämisen ja yritykselle aiheutuvien ylimääräisten kulujen välttäminen. Tämä mahdollistettiin sillä, että yritys sai valtiontukea. [5]

11. Vuoden 1998 työehtosopimuksessa määrätään näin ollen seuraavaa:

— viikoittainen työaika lyhennetään 37 tunnista 34 tuntiin 1.11.1999 alkaen toistaiseksi

5 — Ks. tästä kannekirjelmän liitteenä (liite 3) oleva 6.4.1999 päivätty Cockerill Sambren kirje vakituisille työntekijöille.

— pitämällä kaikkien vakituisten työntekijöiden tekemien työtuntien kokonaismäärä ennallaan luodaan 150 uutta työpaikkaa

— Cockerill Sambren vakituisille työntekijöilleen maksama kokonaispalkkasumma pysyy ennallaan. Yritys maksaa ainoastaan sen osan palkasta, joka vastaa 34-tuntisen työviikon mukaan laskettua palkkaa vuosittain indeksitarkastettuna

— otetaan käyttöön (degressiivinen) järjestelmä, jolla korvataan vakituisten työntekijöiden ansionmenetys.

12. Vuoden 1998 työehtosopimuksen mukaan nämä korvaukset rahoitetaan osittain siten, että työntekijät, joiden työaika lyhenee, luopuvat palkankorotuksista, joihin heillä olisi ollut oikeus vuosina 1997 ja 1998. Työehtosopimuksessa määrätään kuitenkin lisäksi nimenomaisesti siitä, että sopimuspuolet vaativat yhdessä kaikkia mahdollisia tukia, joita Cockerill Sambrelle voidaan myöntää sovitun työajan lyhentämisen rahoittamiseksi.

13. Vuoden 1998 työehtosopimuksen lopussa on vielä seuraava sopimuslauseke:

"Tämän työehtosopimuksen taloudellinen edellytys on, että valtiolta saadaan sekakomiteassa arvioituja määriä vastaavat korvaukset. Mikäli niitä ei saada, sopimuspuolet tutkivat yhdessä tilannetta ja mahdollisuuksia tämän sopimuksen täytäntöönpanemiseksi."

14. Sittemmin korvauksia, joiden saajina oli yhteensä 1 852 vakituista työntekijää, maksatettiin todellisuudessa työntekijöillä itsellään vain hyvin rajoitetussa määrin eli 0,7 miljoonan euron verran; suurin osa rahoitettiin Belgian ja Vallonian viranomaisten toimenpitein.

IV Riidanalaiset toimenpiteet

15. Riidanalaisten toimenpiteiden kokonaisarvo on 13,7 miljoonaa euroa, ja ne koostuvat kahdesta osatekijästä.

16. Belgian hallitus on ensinnäkin myöntänyt työnantajan sosiaaliturvamaksuihin (jäljempänä sosiaalimaksut) 20,36 miljoonan euron alennuksen vuosille

1999—2005. Näistä toimenpiteistä on määrätty 24.12.1993 annetun kuninkaallisen asetuksen mukaisesti,[6] ja kyseiseen asetukseen sisältyy suunnitelma siitä, miten sosiaaliturvamaksuja alennetaan työn uudelleen jakamiseksi. Asetusta on täydennetty vaikeuksissa tai rakenneuudistusvaiheessa olevia yrityksiä koskevista edullisemmista soveltamisehdoista 24.2.1997 annetulla kuninkaallisella asetuksella,[7] joka sisältää vieläkin edullisempia ehtoja. Nämä ehdot koskevat muun muassa uusien työpaikkojen lukumäärää ja sosiaalimaksuja koskevan alennuksen myöntämisajanjaksoa.

17. Belgian hallitus luokitteli 28.7.1997 Cockerill Sambren rakenneuudistusvaiheessa olevaksi yritykseksi ja myönsi 19.5.1998 sille 24.12.1993 annetussa kuninkaallisessa asetuksessa säädetyt alennukset sosiaaliturvamaksuihin 24.2.1997 annetun asetuksen mukaisin edullisimmin hinnoin. Belgian hallituksen toimenpiteen edellytyksenä oli uusien työpaikkojen luominen ja niiden säilyttäminen.

18. Vallonian hallitus myönsi toisaalta 19.11.1998 Belgian hallituksen tukea täydentävän 3,35 miljoonan euron tuen. Toimenpiteen taustalla oli Vallonian hallituksen ajama politiikka, jolla pyrittiin edistämään työajan lyhentämistä vapaaehtoisilla alakohtaisilla sopimuksilla tai "yrityssuunnitelman" perusteella. Tämä politiikka perustuu Vallonian hallituksen ja työehtosopimuspuolten yhteiseen julistukseen.[8] Cockerill Sambren ja Vallonian alueen välillä tehtiin 16.12.1998 sopimus, jossa pyrittiin täsmentämään Vallonian alueen myöntämään tukeen liittyneitä yksityiskohtia. Sopimuksen mukaan Vallonian alueen tuella pyritään yksinomaan kattamaan vuosina 1999—2005 maksettavin alenevin suorituksin osa siitä palkanalennuksesta, johon Cockerill Sambren vakituiset työntekijät olivat suostuneet.

19. Kun yritys siirtää Belgian hallituksen toteuttamasta sosiaalimaksujen alennuksesta koituvat säästöt suoraan työntekijöille, Vallonian alueen myöntämä täydentävä tuki suoritetaan puolestaan tätä tarkoitusta varten perustetun voittoa tavoittelemattoman yhteisön kautta.

V Menettely komissiossa ja riidanalainen päätös

20. Belgian lehdistössä esitettyjen tietojen johdosta komissio osoitti Belgian viran-

6 — Maan kilpailukyvyn suojelemisesta 6.1.1989 annetun lain täytäntöönpanosta annettu kuninkaan asetus, Moniteur belge 31.12.1993, s. 29300.

7 — Moniteur belge 11.3.1997, s. 5182, annettu työllisyyden edistämisestä ja kilpailukyvyn ennakoivasta suojelemisesta 26.7.1996 annetun lain mukaisesti (Moniteur belge 1.8.1996, s. 20575).

8 — Taloudellisesta kehityksestä ja työllisyyden edistämisestä 11.12.1995 annettu julistus.

omaisille 23.11.1998 päivätyn kirjeen, jossa se pyysi lisätietoja tuesta, jota terästeollisuusyritys Cockerill Sambre oli oletetusti saanut työajan lyhentämisen yhteydessä. Belgian viranomaiset vahvistivat 11.12.1998 päivätyssä kirjeessä tietojen paikkansapitävyyden mutta esittivät, että heidän mielestään kyse ei ollut valtiontuesta.

21. Komissio ilmoitti Belgian hallitukselle 25.1.2000 päivätyllä kirjeellä aloittavansa näiden toimenpiteiden johdosta terästeollisuuden tukisäännöstön 6 artiklan 5 kohdassa tarkoitetun menettelyn.

22. Komissio sai huomautuksia asianomaisilta ja toimitti ne Belgian hallitukselle 23.5.2000 lausuntoa varten. Komissio vastaanotti Belgian tätä koskevan lausunnon 9.6.2000 päivätyllä kirjeellä.

23. Valtiontuesta, jonka Belgia on myöntänyt terästeollisuusyritys Cockerill Sambrelle, 15.11.2000 tekemässään päätöksessä komissio totesi, että riidanalaiset toimenpiteet ovat terästeollisuuden tukisäännöstön 1 artiklassa tarkoitettua valtiontukea, joka ei sovellu yhteismarkkinoille. Lisäksi se totesi, että Belgia on pannut tuen täytäntöön terästeollisuuden tukisäännöstön 6 artiklan 1 ja 2 kohdan vastaisesti.

VI Kanne

24. Belgian hallitus nosti kyseisestä päätöksestä EY 230 artiklan nojalla kumoamiskanteen 8.1.2001 päivätyllä kannekirjelmällä, joka kirjattiin saapuneeksi yhteisöjen tuomioistuimeen 9.1.2001.

25. Belgian kuningaskunta vaatii

— riidanalaisen päätöksen kumoamista ja

— komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

26. Komissio vaatii

— kanteen hylkäämistä perusteettomana ja

— Belgian kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

27. Belgian hallitus on esittänyt kanteensa tueksi viisi kanneperustetta, joista viimeinen on esitetty vain toissijaisesti.

28. *Ensimmäisessä* kanneperusteessaan se vetoaa siihen, että komissio on tehnyt ilmeisen arviointivirheen pitäessään riidanalaisia toimenpiteitä valtiontukina; sen mielestä komissio on näin menetellessään tulkinnut virheellisesti EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklan c kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitettä sekä terästeollisuuden tukisäännöstöä. *Toisessa* kanneperusteessaan kantaja vetoaa siihen, että komissio on tulkinnut virheellisesti tuensaajan käsitettä, koska viranomaisten toimenpiteet on toteutettu Cockerill Sambren vakituisten työntekijöiden eikä Cockerill Sambren itsensä eduksi. *Kolmannessa* kanneperusteessaan Belgian hallitus vetoaa terästeollisuuden tukisäännöstön mukaisten menettelysääntöjen rikkomiseen sekä komission toimivallan puuttumiseen. *Neljäs* kanneperuste koskee sitä, että komissio on laiminlyönyt perusteluvelvollisuutensa. Toissijaisesti siltä varalta, että katsotaan, että kyseessä ovat kuitenkin valtiontuet, kantaja vetoaa *viidennessä* kanneperusteessaan vielä siihen, että komissio on tehnyt ilmeisen arviointivirheen, kun se ei ole poikkeuksellisesti hyväksynyt riidanalaisia toimenpiteitä EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklan perusteella.

29. Kaksi ensimmäistä kanneperustetta koskevat saman kysymyksen eri puolia: kuuluvatko riidanalaiset toimenpiteet valtiontuen käsitteen piiriin? Kun otetaan huomioon näiden kanneperusteiden sisällöllinen yhteys, käsittelen niitä seuraavassa yhdessä, kuten kantajakin on tehnyt vastauskirjelmässään ja suullisessa käsittelyssä.

VII Ensimmäinen ja toinen kanneperuste: Täyttävätkö riidanalaiset toimenpiteet EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklan c kohdassa tarkoitetut valtiontuen edellytykset?

Asianosaisten lausumat

30. *Kantaja* vetoaa *kahdessa ensimmäisessä* kanneperusteessaan siihen, että komissio on menetellyt perusteettomasti ja tehnyt ilmeisiä arviointivirheitä katsoessaan päätöksessään, että riidanalaiset toimenpiteet merkitsevät EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklan c kohdassa ja terästeollisuuden tukisäännöstössä tarkoitettua tukea.

31. Se on perustellut ensimmäisen kanneperusteen yhteydessä väitettään sillä, että Cockerill Sambre ei ole saanut taloudellista etua, ja nojautuu lähinnä kahteen perusteluun.

32. Se vetoaa ensinnäkin siihen, että "korvaus" ei ole yrityksen kuluerä. Se katsoo, että Cockerill Sambrella ei ollut lakiin perustuvaa velvollisuutta maksaa samaa palkkaa 34 työtunnilta kuin 37 työtunnilta, eikä se ole myöskään vuonna 1998 tehdyssä työehtosopimuksessa sitoutunut rahoittamaan korvauksia. Sopimuksessa määrätään päinvastoin siitä, että korvaukset rahoitetaan julkisista varoista ja työntekijöiden omista varoista.

33. Kantaja esittää toiseksi, että työajan lyhentämisen taloudellinen merkitys Cockerill Sambrelle on neutraali. Kyseinen yritys ei kantajan mukaan ole saanut mitään taloudellista etua sosiaalimaksujen alennuksesta, koska siitä saadut säästöt on siirretty täysimääräisesti asianomaisille työntekijöille, joten julkiset varat ovat ainoastaan siirtyneet yrityksen kautta ilman että sen kulut olisivat pienentyneet. Vallonian alueen tuet on suoritettu suoraan työntekijöille. Kantajan mielestä riidanalaiset toimenpiteet voidaan näin ollen pikemminkin rinnastaa yksittäisille työntekijöille suoritettuihin tukiin.

34. Taloudellisen neutraalisuuden osalta kantaja vetoaa vielä siihen, että vakituisten työntekijöiden suorittamien työtuntien määrä ja siitä Cockerill Sambrelle aiheutuvat lakiin ja työehtosopimukseen perustuvat kulut pysyvät samoina, joten se ei ole sopinut palkkakulujen lisäämisestä työntekijöiden edustajien kanssa. Kantaja esittää lisäksi, että yritykselle on aiheutunut runsaasti lisäkuluja työajan lyhentämisen vuoksi, muun muassa kuluja uuden henkilöstön koulutuksesta ja kulloinkin käytettävissä olevien kokeneiden ja ammattitaitoisten työntekijöiden vähenemisestä sekä ylimääräisiä hallinto- ja organisointikuluja. Kantaja vetoaa vielä yrityksen tilintarkastajien kertomukseen, jossa vahvistetaan, että toimenpide on ollut Cockerill Sambren kannalta taloudellisesti neutraali.

35. *Komissio* huomauttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisessa valtiontuen käsitteessä ei erotella toisistaan vapaaehtoisia ja pakollisia kuluja. Se toteaa, että tässä tapauksessa on kiistatonta, että riidanalaiset toimenpiteet ovat valtion toteuttamia ja että ainoa riidanalainen kysymys on se, onko Cockerill Sambrelle koitunut valtiontuen käsitteen piiriin kuuluvaa taloudellista etua.

36. Komissio vetoaa myös vuoden 1998 työehtosopimuksen syntyhistoriaan. Sen mukaan kyseisessä sopimuksessa on todellisuudessa kolme sopimuspuolta, koska yrityksen ja työntekijöiden edustajien neuvottelut olivat johtaneet umpikujaan, joka voitiin ratkaista vain kolmannen osapuolen eli viranomaisten toimenpiteellä.

37. Komissio esittää edelleen, että palkkakulut muodostavat yhden tärkeimmistä

yrityksen toiminta- ja tuotantokulueristä, joten valtio, joka ottaa vastattavakseen osan yrityksen palkkakuluista, osallistuu siten sen toimintakuluihin ja antaa sille edun sellaisiin yrityksiin nähden, jotka eivät saa tällaista avustusta.

38. Komission mielestä yritysten on vastattava työehtosopimuksiin perustuvista kuluista. Riippumatta siitä, kuka on tehnyt aloitteen neuvottelujen aloittamisesta tai missä neuvottelujen vaiheessa valtio puuttuu tilanteeseen ja ottaa kulut vastattavakseen, kyseessä on yritykselle myönnetty valtiontuki.

39. Kantaja vetoaa *toisen* kanneperusteensa yhteydessä osittain samanlaisin taloudelliseen etuun liittyvin perusteluin siihen, että riidanalainen toimenpide on hyödyttänyt ainoastaan työntekijöitä. Työaikaa on lyhennetty yksinomaan heidän aloitteestaan ja heidän edukseen, ja yritys on toiminut ainoastaan hallinnollisena ja rahoituksellisena välikätenä saamatta mitään etua toimenpiteestä. Sen mielestä korvaukset olivat puhtaasti asianomaisille työntekijöille annettu sosiaalinen täsmäkorvaus. Riidanalaiset toimenpiteet olivat siis pikemminkin yksittäisille henkilöille kuin yritykselle myönnettyä tukea.

40. *Komissio* viittaa sitä vastoin vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan tukia on tarkasteltava pikemminkin niiden vaikutusten kuin niiden perustelujen tai tavoitteiden valossa. Se katsoo, että se, että työntekijät ovat saaneet korvauksista välittömän edun, ei merkitse sitä, etteikö niistä olisi välillistä etua yritykselle.

Arviointi

41. *Kahden ensimmäisen kanneperusteen* osalta on tutkittava, täyttävätkö työehtosopimuksen mukaiset suoritukset, jotka maksetaan työntekijöiden palkan lisäksi ja joilla pyritään korvaamaan työajan sovittu lyhentäminen, EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklan c kohdassa asetetun tuen edellytykset. On kiistatonta, että nämä korvaukset suorittaa valtio tai että ne suoritetaan sen varoista, koska työntekijät eivät maksa niitä itse.

42. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tuen käsite on yleisluonteisempi kuin avustuksen käsite. Tuella ei tarkoiteta suoria rahallisia avustuksia yrityksille vaan myös yleisesti viranomaisten toimenpiteitä,

jotka eri tavoin alentavat yritysten vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia. [9]

43. Komission tavoin on todettava, että merkityksellisiä eivät ole tällaisten valtion toimenpiteiden perustelut tai tavoitteet vaan niiden vaikutukset. [10] Käyttääkseni ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ilmaisua, valtiontuen käsite on "objektiivinen ja sen kannalta merkittävää on ainoastaan se, annetaanko valtion toimenpiteellä jokin (taloudellinen) etu yhdelle tai useammalle yritykselle". [11]

44. Kun asiaa tarkastellaan taloudellisten vaikutusten kannalta, ilmenee heti, että useat perusteluista, joita kantaja on esittänyt sitä vastaan, että riidanalaisia toimenpiteitä voitaisiin pitää tukina, eivät ole pitäviä.

45. Ensinnäkään ei pidä paikkaansa, etteikö valtion toimenpiteitä voitaisi pitää valtiontukina sen vuoksi, että ne ovat sosiaalisia. [12] Kantajan esityksellä, jonka mukaan riidanalaisilla toimenpiteillä pyritään luomaan työpaikkoja ja lieventämään työntekijöiden edun nimissä työajan lyhentämisestä aiheutuvia haittoja, ei näin ollen ole merkitystä ratkaistaessa sitä, onko toimenpiteitä pidettävä valtiontukena.

46. Tässä yhteydessä haluaisin kuitenkin korostaa, että tämä ei merkitse sitä, että EHTY:n valtiontukia koskevissa määräyksissä poissuljettaisiin yleisesti sosiaaliset tai uusien työpaikkojen luomiseen tarkoitetut valtion toimenpiteet. Tällaisten toimenpiteiden on kuitenkin oltava yleisiä, eikä niillä saa suosia tiettyjä yrityksiä tai tuotannonaloja. Tällaiset yleisluontoiset toimenpiteet eivät lähtökohtaisesti kuulu valtiontuen käsitteen piiriin, koska ne eivät ole erityisiä, [13] toisin kuin — edellä kuvatussa merkityksessä — valikoivat sosiaalisiin tavoitteisiin tähtäävät toimenpiteet, jotka valtiontukina voivat olla EHTY:n perustamissopimuksen mukaisia vain komission perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla tekemän yleisen tai yksittäistapausta koskevan poikkeuksen perusteella. [14]

47. Lisäksi toimenpiteen vaikutuksiin perustuvasta näkemyksestä seuraa, että kun on löydetty vastaus kysymykseen, onko Cockerill Sambre saanut taloudellista etua, on mahdollista vastata myös toisessa

9 — Asia 30/59, Steenkolenmijnen in Limburg, tuomio 23.2.1961 (Kok. 1961, s. 3, erityisesti s. 39, Kok. Ep. I, s. 69); asia C-387/92, Banco Exterior de España, tuomio 15.3.1994 (Kok. 1994, s. I-877, 13 kohta); asia C-241/94, Ranska v. komissio, tuomio 26.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4551, 34 kohta); asia C-256/97, DM Transport, tuomio 29.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3913, 19 kohta) ja asia C-143/99, Adria-Wien Pipeline, tuomio 8.11.2001 (Kok. 2001, s. I-8365, 38 kohta).

10 — Ks. mm. asia 173/73, Italia v. komissio, tuomio 2.7.1974 (Kok. 1974, s. 709, Kok. Ep. II, s. 323, 27 kohta) ja edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Ranska v. komissio, tuomion 20 kohta.

11 — Asia T-67/94, Ladbroke, tuomio 27.1.1998 (Kok. 1998, s. II-1, 52 kohta).

12 — Ks. edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Ranska v. komissio, tuomion 21 kohta; asia C-342/96, Espanja v. komissio, tuomio 29.4.1999 (Kok. 1999, s. I-2459, 23 kohta) ja asia C-75/97, Belgia v. komissio, tuomio 17.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3671, 25 kohta).

13 — Ks. esim. asia C-200/97, Ecotrade, tuomio 1.12.1998 (Kok. 1998, s. I-7907, erityisesti 40 kohta) ja edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Belgia v. komissio, tuomion 26 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

14 — Ks. tästä jäljempänä 132 ja 133 kohta.

kanneperusteessa esitettyihin kysymyksiin, jotka koskevat riidanalaisista toimenpiteistä koituvien taloudellisten etujen saajaa.

48. Sen toteaminen, onko Cockerill Sambre saanut (erityistä) taloudellista etua näistä riidanalaisista toimenpiteistä, liittyy näet siihen, onko kyseinen yritys edunsaaja. On merkityksetöntä, saako yritys suoraan vai välillisesti etua toimenpiteestä [15] ja yleisemmin missä muodossa kansallinen toimenpide on toteutettu. [16]

49. Kuten komissio huomauttaa, myös julkisasiamies Lenz on todennut, että "valtion tuen edunsaajaa ei voida etsiä vain kääntymällä sen puoleen, joka on saanut tuen suoraan, vaan on otettava huomioon myös ne seuraukset, joita tuella on edellä mainitun suhteen ulkopuolella". [17]

50. On kiistatonta, että riidanalaiset toimenpiteet ovat loppujen lopuksi hyödyttäneet välittömästi työntekijöitä, jotka ovat saaneet palkkaa täydentävän korvauksen suoraan Vallonian hallitukselta ja joille Cockerill Sambre on toisaalta siirtänyt täysimääräisinä säästöt, jotka se on saanut siitä, että Belgian hallitus on myöntänyt sille alennuksen sosiaalimaksuista.

51. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että Cockerill Sambre ei olisi välillisesti saanut taloudellista etua toimenpiteestä sen vuoksi, että korvausten maksaminen valtion varoista on alentanut yrityksen kuluja.

52. Tarkastelen näin ollen seuraavaksi nyt käsiteltävän asian ratkaisemisen kannalta olennaista kysymystä eli sitä, mitä yrityksen "kuluilla" tai "kustannuksilla" olisi katsottava tarkoitettavan.

53. Kantajan ensimmäinen väite koskee nimenomaan sitä, että korvaukset eivät ole Cockerill Sambren "kuluja".

54. Todettakoon kuitenkin heti aluksi, että kuten komissiokin on osittain todennut, ainakin Belgian hallituksen toimenpiteen osalta kulujen alentamista voitaisiin tutkia vielä toiseltakin kannalta. Korvausten rahoitus, siltä osin kuin Belgian hallitus on ottanut ne vastattavakseen, on teknisesti tapahtunut siten, että työnantajan maksettavana olevia sosiaalimaksuja on alennettu, ja tämä on sen jälkeen siirtänyt siitä koituneet säästöt työntekijöille.

15 — Ks. jo asiassa 6/64, Costa v. ENEL, 15.7.1964 annettu tuomio (Kok. 1964, s. 1141 ja erityisesti s. 1161, Kok. Ep. I, s. 211).

16 — Ks. asia 234/84, Belgia v. komissio, tuomio 10.7.1986 (Kok. 1986, s. 2263, Kok. Ep. VIII, s. 717, 13 kohta ja siinä mainittu tuomio).

17 — Asiassa C-311/94, Ijssel-Vliet, 23.5.1996 annettu ratkaisuehdotus (Kok. 1996, s. I-5023, 9 kohta). Ks. myös julkisasiamies Jacobsin edellä alaviitteessä 9 mainitussa asiassa Ranska v. komissio 7.5.1996 antaman ratkaisuehdotuksen 51 kohta.

55. Tältä kannalta vaikuttaisi asianmukaiselta tutkia pikemminkin sosiaalimaksuja kuin korvauksia. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpidettä, jonka tarkoituksena on vapauttaa osittain tietyn teollisuuden alan yritykset yleisen sosiaaliturvajärjestelmän tavanomaisen soveltamisen mukaisista maksuista ilman, että kyseistä vapautusta voitaisiin perustella järjestelmän luonteella tai rakenteella, on pidettävä tukena. [18]

56. Toisaalta, kuten edellä olen todennut, valtion toimenpidettä on arvioitava sen vaikutusten ja laajemman asiayhteyden perusteella. Tässä tapauksessa säästöt, joita on saatu sosiaalivakuutusmaksujen alennuksista, eli toimenpiteen välitön taloudellinen hyöty on täysimääräisesti "vyörytetty" työntekijöille. Näin ollen yritys on voinut saada taloudellista etua vain siinä tapauksessa, että työntekijöille maksettavat korvaukset on luettava yrityksen kuluihin. Taloudellista etua koskeva ongelma piilee siis korvauksissa myös Belgian hallituksen toimenpiteiden osalta.

57. Tutkin näin ollen seuraavaksi, ovatko korvaukset tällaisia yrityksen "kuluja", jotka valtio on ottanut vastattavakseen, ilman että käsittelisin lähemmin kulloisiakin julkisen rahoituksen muotoja, joihin nyt käsiteltävän asian osalta on edellä viitattu.

58. Aluksi on todettava, että Cockerill Sambre ja työntekijöiden edustajat ovat vuoden 1998 työehtosopimuksessa sopineet näiden korvausten maksamisesta samalla kun ne ovat sopineet työajan lyhentämisestä.

59. Valtiontuen käsite, sellaisena kuin se on määritelty edellä mainitussa oikeuskäytännössä, [19] kattaa kulut, jotka "tavallisesti kuuluvat yritysten vastattaviksi". Tässä ilmaisussa asetetaan tietty mittapuu ja esitetään tietty ennakko-oletus yrityksen "olemuksesta" ja siitä, mitkä kulut "tavallisesti" kuuluvat sen vastattaviksi.

60. Yleisesti arvioiden valtiontukia koskevan oikeuden lähtökohtana on yritys, joka toimii taloudellisesti, eli todellisten kulujen sekä markkinalakien ja -voimien mukaisesti, mikä merkitsee muun muassa sitä, että se rahoittaa tuotantokulunsa lähtökohtaisesti omista varoistaan. Tuet, joilla loppujen lopuksi ainoastaan "alennetaan keinotekoisesti" tuotantokuluja, ovat näin ollen kiellettyjä. [20]

18 — Ks. mm. edellä alaviitteessä 10 mainittu asia Italia v. komissio 2.7.1974, tuomion 33 kohta; asia C-301/87, Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990 (Kok. 1990, s. I-307, Kok. Ep. X, s. 319, 41 kohta); asia C-251/97, Ranska v. komissio, tuomio 5.10.1999 (Kok. 1999, s. I-6639, 36 kohta) ja edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Belgia v. komissio, tuomion 33 kohta.

19 — Ks. edellä alaviitteessä 9 mainitut tuomiot.

20 — Tämä näet harjoittaa taloudellista toimintaa, joka vastaa EHTY:n perustamissopimuksen 2 artiklassa vahvistettua tavoitetta varmistaa järkevin tuotannon jakautuminen mahdollisimman korkealla tuottavuuden tasolla; ks. tästä edellä alaviitteessä 9 mainitussa asiassa Steenkolenmijnen annettu tuomio, s. 43; ks. myös vastaavasti esim. edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Ranska v. komissio, tuomion 41 kohta.

61. Yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti perustanut valtiontukia koskevat ratkaisunsa näkemykseen taloudellisesta toimijasta, joka toimii taloudellisesti järkiperäisellä ja markkinatilanteen mukaisella tavalla. [21]

62. Esimerkiksi tilanteessa, jossa on vahvistettu energialähteiden hintoja, yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että normaali taloudellinen toimija ei luovu voitosta, jonka se muuten voisi saada. [22] Oikeuskäytäntö, joka koskee valtion osallistumista yksityisoikeudellisten yritysten pääomaan, on samansuuntainen, ja sen mukaan yksityinen osakkuuksien haltija sijoittaa yritykseen pääomaa ainoastaan siinä tapauksessa, että se vaikuttaa edes pitkällä aikavälillä kannattavalta. [23]

63. Tämän näkemyksen taustalla oleva hypoteettinen taloudellinen toimija on siis henkilö, joka toimii markkinatilanteen mukaisella tavalla ja joka — vaikka hän teoriassa voisikin näin menetellä — ei sitoudu markkina-arvoa suurempaan suoritukseen. [24]

64. Näiden seikkojen perusteella voidaan lähtökohtaisesti myös olettaa, että yritys ei ole valmis tekemään henkilöstölleen enempää myönnytyksiä kuin on tarpeen työvoiman saamiseksi. Toisin sanoen on katsottava, että yritys hankkii tuotannontekijän työn (tavanomaiseen) "markkinahintaan" ja että työehtosopimus ilmaisee tämän markkinahinnan.

65. Nyt käsiteltävään asiaan liittyvään asiakirja-aineistoon ei sisälly mitään sellaista, jonka perusteella tämä oletus ei pätisi myös vuonna 1998 tehtyyn työehtosopimukseen.

66. Kuten komissio on näet perustellusti todennut, asiakirja-aineistosta ilmenee, että vakituisten työntekijöiden edustajat olivat vaatineet työajan lyhentämistä 37 tunnista 34 tuntiin ilman työntekijöiden tulojen tosiasiallista vähentämistä.

21 — Tämä pätee erityisesti silloin, kun on erotettava valtiontuista liiketoimet, joiden yhteydessä valtio ostajana tai kuluttajana maksaa vastikkeen asianomaisen yrityksen toimittamista tavaroista tai suorittamista palveluista.

22 — Ks. yhdistetyt asiat 67/85, 68/85 ja 70/85, Van der Kooy ym. v. komissio, tuomio 2.2.1988 (Kok. 1988, s. 219, Kok. Ep. IX, s. 307, 28 kohta) ja edellä alaviitteessä 9 mainitu asia Adria-Wien Pipeline, tuomion 39 kohta.

23 — Asia C-303/88, Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1433, Kok. Ep. XI, s. I-127, 21 kohta); ks. myös "markkinataloudessa järkevästi toimivasta sijoittajasta" asia C-482/99, Ranska v. komissio, tuomio 16.5.2002, Kok. 2002, s. I-4397, 70 ja 71 kohta.

24 — Ks. tässä yhteydessä myös asiassa C-39/94, SFEI ym., 11.7.1996 annettu tuomio (Kok. 1996, s. I-3547, 59 kohta), jonka mukaan tavaroiden luovuttaminen tai palvelujen suorittaminen *edullisin ehdoin* saattaa merkitä valtiontukea. Tämän edellytyksen "edullisuus" — eli se, onko tavaroista tai palveluista suoritettavaa vastiketta pidettävä tukena — selvitetään puolestaan vertailemalla tilannetta *normaaleihin markkinaedellytyksiin*.

67. Koska yritys aluksi kieltäytyi tästä nimenomaan vaatimuksen täyttämisestä väistämättä aiheutuvien lisäkulujen vuoksi, työntekijät olivat järjestäneet varoituslakon.

68. Vuoden 1998 työehtosopimus kyettiin lisäksi tekemään vain sen vuoksi, että siihen sisältyi järjestely, jolla asianomaisille työntekijöille korvattiin työajan lyhentyminen. Työntekijöille tämä järjestely oli selvästi työehtosopimuksen tekemisen välttämätön edellytys, kuten ilmenee myös kyseisen sopimuksen sopimuslausekkeesta, jonka mukaan sopimuspuolet tarkastelisivat yhdessä tilannetta ja sopimuksen täytäntöönpanon mahdollisuutta uudelleen, mikäli korvauksia ei maksettaisi.

69. Edellä esitetyn perusteella on siis todettava, että korvaukset kuuluvat tässä tapauksessa tuotannontekijän työn "markkinahintaan".

70. Se, että työehtosopimusta tehtäessä otetaan huomioon useita eri näkemyksiä ja että tulos on sopimuspuolten erilaisten eikä välttämättä toisiinsa liittyvien vaatimusten kompromissi,[25] ei myöskään erota työehtosopimusta muista prosesseista, joilla markkinahinta muodostuu.

71. Vaikka työehtosopimuksen mukaisia työntekijöille työajan lyhentymisestä maksettavia korvauksia on siis pidettävä osana tuotannontekijän työn hintaa, valtio on ottanut vastattavakseen kuluja, joista Cockerill Sambre tavanomaisesti olisi joutunut itse vastaamaan. Tuotannontekijään työ liittyvät kulut ovat näet osa tuotantokustannuksista, jotka yritys olisi edellä esitetyin tavoin itse joutunut rahoittamaan.[26]

72. Toisin kuin kantaja väittää, on merkityksetöntä, että korvaukset eivät perustu lakimääräiseen velvoitteeseen. On jopa tavanomaista, että yrityksen tuotantokustannukset eivät perustu lakimääräisiin velvoitteisiin — kuten esimerkiksi verot — vaan välttämättömiin tuotannontekijöihin liittyviin kuluihin, jotka markkinatilanne määrittää. Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut asiassa Ranska vastaan komissio

25 — Ks. edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Ranska v. komissio, tuomion 46 kohta.

26 — Ks. tästä myös julkisasiamies Jacobsin asiassa C-126/01, Gemo, 30.4.2002 antama ratkaisuehdotus (erityisesti 77 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa), jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuja yritysten "tavanomaisia kuluja" ovat kulut, joista yrityksen on *normaalien markkinaedellytysten vallitessa* vastattava itse.

antamassaan tuomiossa, että työehtosopimuksiin perustuvat kustannukset rasittavat yritysten talousarviota "luonteensa vuoksi". [27]

73. Kantajan väitteestä, jonka mukaan Cockerill Sambre ei sitoutunut vuoden 1998 työehtosopimuksessa vastaamaan itse korvauksista, vaan oli nimenomaisesti sovittu, että työntekijöiden lisäksi viranomaiset vastaisivat niistä, on komission tavoin todettava, että se ei ole asianmukainen.

74. Yritys ei voi suojautua valtiontukia koskevan lainsäädännön soveltamiselta siihen, että valtio ottaa vastattavakseen tuotantokuluja — tässä tapauksessa työntekijöille maksettavia kuluja — tekemällä etukäteen työehtosopimuksen, joka perustuu siihen, että kulut suoritetaan valtion varoista. [28]

75. Kantaja vetoaa lopuksi siihen, että työajan lyhentämistä koskeva toimenpide oli Cockerill Sambren kannalta taloudellisesti neutraali. Se perustelee tätä väitettään aluksi sillä, että korvauksiin käytettiin kaikilta osin vain valtion varoja. Tältä osin on riittävää todeta, että korvaukset kuuluvat yrityksen kuluihin. [29] Perustelut, joiden mukaan työehtosopimuksessa määrätään samasta työtuntimäärästä samalla tuntipalkalla kuin aiemminkin, perustuvat myös siihen virheelliseen lähtökohtaan, jonka mukaan korvaukset eivät kuulu yrityksen kuluihin. Kun korvaukset luetaan palkkakuluihin, kuten pitääkin, ne eivät ole yrityksen kannalta pysyneet (taloudellisesti) samalla tasolla, koska valtio on ottanut korvaukset vastattavakseen. Kantaja on kylläkin vedonnut myös "verrattain merkittäviin" lisäkuluihin, joita sille on aiheutunut työajan lyhentämisestä, mutta se ei ole osoittanut, että nämä lisäkulut olisivat täysin vastanneet sitä etua, jonka se sai siitä, että korvaukset rahoitettiin julkisista varoista. [30] Myös taloudelliseen neutraalisuuteen liittyvät perustelut on näin ollen hylättävä.

76. Katson siis, että siltä osin kuin työntekijät eivät ole itse vastanneet korvauksista, ne ovat kuluja, joista Cockerill Sambren on tavanomaisesti vastattava. Kun Belgian ja Vallonian viranomaiset ovat riidanalaisilla toimenpiteillä rahoittaneet korvaukset, ne ovat siten ottaneet vastattavakseen kyseisen

27 — Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Ranska v. komissio, tuomion 40 kohta.

28 — Muussa tapauksessa tästä saattaisi olla seurauksena, että yritykset tekevät valtiontuista — jotka merkitsevät sinänsä "keinotekoista" puuttumista yritysten tuotantoon, jonka pitäisi tapahtua "todellisten kulujen" mukaisesti — todellisuudessa taloudellisten laskelmiensa ja toimintansa osatekijän, mikä olisi ristiriidassa valtiontukia koskevan yhteisön oikeuden kanssa.

29 — Ks. tästä edellä ja erityisesti 71 kohdassa esittämäni näkemykset.

30 — Ks. edellä alaviitteessä 9 mainitussa asiassa Steenkolenmijnen in Limburg annettu tuomio, s. 59 ja 60, ja alaviitteessä 9 mainittu asia DM Transport, tuomion 20 ja 21 kohta.

yrityksen kuluja, ja tämä on saanut tältä osin taloudellisen edun. Cockerill Sambre on siten saanut taloudellista etua valtiontukia koskevassa lainsäädännössä tarkoitetulla tavalla.

77. Kahta ensimmäistä kanneperustetta ei näin ollen voida hyväksyä.

VIII Kolmas kanneperuste: terästeollisuuden tukisäännöstöön sisältyvien menettelysääntöjen rikkominen — komission toimivallan puuttuminen

Asianosaisten lausumat

78. *Kantaja* vetoaa siihen, että komissio ei ole ollut toimivaltainen tekemään riidanalaista päätöstä, koska päätöstä tehtäessä terästeollisuuden tukisäännöstön 6 artiklan 5 kohdan mukainen määräaika oli jo päättynyt.

79. Sen mielestä kyseessä on preklusiivinen määräaika, jonka ylittyminen merkitsee olennaisen menettelymääräyksen rikkomista.

80. Kantajan mukaan tämä perustuu siihen, että määräaikaa verrataan viidensien terästeollisuuden tukisäännöstön 6 artiklan 1 kohdan mukaiseen ilmoittamista koskevaan määräaikaan,[31] jota yhteisöjen tuomioistuin on niin ikään pitänyt preklusiivisena määräaikana.[32] Se arvioi, että määräajan preklusiivisuuden vahvistaa myös se, että kyseisen määräyksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22 päivänä maaliskuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (jäljempänä asetus N:o 659/1999)[33] 7 artiklan 5 kohdan sanamuodot poikkeavat toisistaan. Kantaja katsoo vielä, että määräajan preklusiivisuus palvelee oikeusvarmuutta, kun taloudelliset toimijat eivät joudu elämään loputtomiin epävarmuudessa menettelyn tuloksen osalta.

81. *Komissio* ei kiistä sitä, että se on tehnyt riidanalaisen päätöksen vasta terästeollisuuden tukisäännöstön 6 artiklan 5 kohdan mukaisen kolmen kuukauden määräajan päätyttyä, mutta katsoo, että olennaista menettelymääräystä ei ole rikottu.

82. Se kiistää väitteen, jonka mukaan määräaika olisi preklusiivinen. Se katsoo, että terästeollisuuden tukisäännöstön 6 artiklan 1 kohtaan sisältyvälle määräajalle annettua oikeudellista luonnehdintaa ei voida soveltaa 6 artiklan 5 kohdan

31 — Terästeollisuudelle myönnettävää tukea koskevista yhteisön säännöistä 27 päivänä marraskuuta 1991 tehty komission päätös N:o 3855/91/EHTY (EYVL L 362, s. 57).

32 — Asia C-210/98 P, Salzgitter v. komissio, tuomio 13.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5843, 54 ja 55 kohta).

33 — EYVL L 83, s. 1.

mukaiseen määräaikaan, sillä kuten julkisasiamies Jacobs on todennut asiassa Salzgitter vastaan komissio antamassaan ratkaisuehdotuksessa, [34] määräajan luonne on määritettävä tapauskohtaisesti siinä lainsäädännöllisessä asiayhteydessä, johon se kuuluu, useiden perusteiden, kuten määräajan päämäärän ja tarkoituksen perusteella.

83. Komissio huomauttaa, että terästeollisuuden tukisäännöstössä määrätään poikkeuksista yleiseen periaatteeseen, jonka mukaan valtiontuet ovat kiellettyjä, joten sitä on tulkittava suppeasti. Tukia voidaan myöntää ainoastaan komission nimenomaisella suostumuksella tämän vaikuttamatta 6 artiklan 6 kohdan määräyksiin, joiden mukaan jäsenvaltio voi toteuttaa suunnitellut toimenpiteet, jos se on ilmoittanut aikomuksestaan komissiolle etukäteen eikä komissio ole toiminut millään tavoin kahden kuukauden kuluessa ilmoituksesta.

84. Komissio arvioi kuitenkin, että toisin kuin tämän määräyksen yhteydessä, terästeollisuuden tukisäännöstön 6 artiklan 5 kohdan sanamuodon mukaisesta tai systemaattisestakaan tulkinnasta ei ilmene, että jäsenvaltiolla olisi oikeus panna kyseiset toimenpiteet täytäntöön määräajan päättymisen jälkeen. Mikäli tätä määräaikaa pidettäisiin ehdottoman preklusiivisena, se johtaisi komission mukaan menettelyn lukkiutumiseen. Mikäli määräajan preklusiivisuus olisi sitä vastoin ymmärrettävä niin, että se liittyisi vain vireillä olevaan menettelyyn, komissio voisi saattaa menettelyn päätökseen vain aloittamalla sen uudelleen. Se katsoo siten, että molemmat näkemykset johtaisivat oikeusvarmuuden ja menettelyn sujuvuuden kannalta epätyydyttävään lopputulokseen.

85. Terästeollisuuden tukisäännöstön 6 artiklan 5 kohdan ja asetuksen N:o 659/1999 7 artiklan 5 kohdan välisestä vertailusta EY:n yhteydessä komissio katsoo, että näiden kahden oikeussäännön rakenteen samanlaisuus osoittaa pikemminkin molempien määräaikojen samanlaisuuden.

86. *Kantaja* ei ole vastauskirjelmässään ja suullisessa käsittelyssä esittämissään lausumissa kiistänyt sitä, että tukihankkeet voidaan panna täytäntöön ainoastaan komission suostumuksella. Se myöntää myös sen, että komissio saattaisi joutua aloittamaan uuden menettelyn 6 artiklan 5 kohdan mukaisen määräajan päätyttyä voidakseen tehdä lopullisen päätöksen. Se huomauttaa kuitenkin, että huolimatta periaatteesta, jonka mukaan valtiontuet ovat kiellettyjä, sillä saattaa olla intressi vedota komission toimivallan puuttumiseen, koska silloin riidanalaiselta päätökseltä, jonka mukaan tuki on perittävä takaisin korkoineen, puuttuisi oikeudellinen perusta.

Arviointi

87. Nyt käsiteltävässä asiassa on kiistatonta, että komissio on tehnyt riidanalaisen

34 — Julkisasiamies Jacobsin edellä alaviitteessä 32 mainitussa asiassa Salzgitter v. komissio antaman ratkaisuehdotuksen 84 kohta.

päätöksen vasta terästeollisuuden tukisäännöstön 6 artiklan 5 kohdan mukaisen määräajan päätyttyä. On kuitenkin pohdittava, mitä oikeudellisia seurauksia tästä määräajan ylittämisestä aiheutuu.

88. Kantajan mielestä kyseisen määräajan laiminlyönnistä seuraa komission toimivallan puuttuminen, ja kyseessä on olennaisen menettelymääräyksen rikkominen. Se katsoo tältä osin, että määräaika on preklusiivinen.

89. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan todellakin päätellä, että määräajan ylittyminen saattaa merkitä komission toimivallan puuttumista.[35] Myös tavanomaisia järjestysluontoisia määräaikoja on kylläkin noudatettava, mutta komissio ei sitä vastoin ylitä harkintavaltaansa pidentäessään niitä, joten se ei vaikuta sen päätöksentekoa koskevaan toimivaltaan.[36]

90. On siis tutkittava, onko terästeollisuuden tukisäännöstön 6 artiklan 5 kohdan mukaista kolmen kuukauden määräaikaa pidettävä preklusiivisena. Mikäli näin on, komissio ei ollut päätöstä tehdessään enää toimivaltainen ja kolmas kanneperuste on hyväksyttävä. Tältä osin ei ole tarpeen ratkaista sitä, onko kyseinen määräaika lisäksi olennainen menettelymääräys. Nyt käsiteltävässä asiassa ei näet tule esiin kysymys siitä, voiko yhteisöjen tuomioistuimen tutkia tai onko sen tutkittava viran puolesta tämä seikka tämän kanneperusteen yhteydessä,[37] ja toisaalta määräajan ylittymisestä johtuvaa olennaisen menettelymääräyksen rikkomista koskeva väite perustuu niin ikään olettamukseen siitä, että määräaika on preklusiivinen.

91. Kuten komissio on perustellusti todennut, määräajan luonnetta ei voida määrittää sen sanamuodon perusteella vaan sen yleisen lainsäädännöllisen asiayhteyden perusteella, johon se kuuluu, sekä sen tavoitteen perusteella.[38]

92. Tutkin siis aluksi terästeollisuuden tukisäännöstön kokonaisuuteen liittyvää asiayhteyttä.

93. EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklan c kohdan mukaan kiellettyjä

35 — Ks. edellä alaviitteessä 32 mainittu asia Salzgitter v. komissio, tuomion 54—65 kohta.

36 — Ks. vastaavasti asia C-84/96, Alankomaat v. komissio, tuomio 5.10.1999 (Kok. 1999, s. I-6547, 23 ja 24 kohta). Harkintavallan ylittäminen vastaa tältä osin toimivallan puuttumista.

37 — Ks. tältä osin asia C-367/95 P, komissio v. Sytraval, tuomio 2.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1719, 67 kohta); ks. lisäksi näkemykset, joita julkisasiamies Jacobs on esittänyt edellä alaviitteessä 32 mainitussa asiassa Salzgitter v. komissio antamansa ratkaisuehdotuksen 125 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa.

38 — Ks. esim. asia C-357/88, Oberhausener, tuomio 2.5.1990 (Kok. 1990, s. I-1669, 12 kohta) ja asia C-289/97, Eridana, tuomio 6.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5409, 26 kohta).

yhteismarkkinoille sopimattomina ovat valtioiden muodossa tai toisessa myöntämät tuet tai avustukset. Toisin kuin valtiontukia koskeviin EY:n perustamissopimuksen määräyksiin,[39] EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklan c kohtaan itseensä ei sisälly tätä kieltoa koskevia poikkeuksia. Komission EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla antamien terästeollisuuden tukisäännöstön perusteella terästeollisuudelle voidaan kuitenkin myöntää tukia tietyissä tapauksissa, jotka on lueteltu tyhjentävästi.

94. Terästeollisuuden tukisäännöstön perusteella myönnettäviä tukia koskevat määräykset ovat siis poikkeuksia EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklan c kohdan mukaisesta yleisestä kiellosta, joten niitä on lähtökohtaisesti tulkittava suppeasti.[40] Tällainen tulkinta vastaa myös terästeollisuuden tukisäännöstön johdanto-osan I osan mukaista valtiontukia koskevan lainsäädännön lähtökohtaista ehdottomuutta.

95. Asianomaisen määräajan merkityksestä terästeollisuuden tukisäännöstön yhteydessä on aluksi todettava, että tuet voidaan myöntää vasta 6 artiklan mukaisen menettelyn jälkeen.[41]

96. Kyseisen menettelyn mukaan — viittaan erityisesti 6 artiklan 4 kohtaan — suunnitellut toimenpiteet saa toteuttaa ainoastaan komission nimenomaisella suostumuksella, tämän vaikuttamatta 6 artiklan 6 kohdan määräykseen, jonka mukaan suunnitellut toimenpiteet voidaan toteuttaa, jos komissio ei ole aloittanut 5 kohdan mukaista menettelyä tai ilmoittanut kannastaan muulla tavalla kahden kuukauden kuluessa.

97. Kun komissio päättää aloittaa 6 artiklan 5 kohdan mukaisen menettelyn ennen 6 artiklan 6 kohdan mukaisen odotusajan päättymistä, suunniteltuja toimenpiteitä ei siis missään tapauksessa voida panna täytäntöön.[42]

98. Tässä tapauksessa tutkittavat määräaikoja koskevat oikeussäännöt kuuluvat 6 artiklan 5 kohdan mukaan tähän menettelyyn. Tässä menettelyn vaiheessa jäsenvaltio on edellä esitetyin tavoin tilanteessa, jossa se ei saa panna suunniteltua toimenpidettä täytäntöön.

99. Toisin kuin 6 artiklan 5 kohdan tapauksessa kyseisen artiklan 6 kohdan mukaisen määräajan kuluminen ei liity toimenpiteen täytäntöönpanoa koskevaan suostumukseen eikä mihinkään muuhunkaan oikeudelliseen seuraukseen. Siinä todetaan ainoastaan, että komissio tekee päätöksen viimeistään kolmen kuukauden

39 — Ks. erityisesti EY 87 artiklan 2 ja 3 kohta.

40 — Ks. viidennestä terästeollisuuden tukisäännöstöstä julkisasiamies Jacobsin edellä alaviitteessä 32 mainitussa asiassa Salzgitter v. komissio antaman ratkaisuehdotuksen 86 kohta.

41 — Ks. terästeollisuuden tukisäännöstön 1 artiklan 3 kohta.

42 — Ks. myös terästeollisuuden tukisäännöstön johdanto-osan II osa. Tämä vastaa suppeaa tulkintaa, jota 94 kohdassa kuvatuin tavoin on sovellettava hyväksyttäessä tukia EHTY:n perustamissopimuksen soveltamisalalla.

kuluessa siitä, kun se on saanut tarvitsemansa tiedot voidakseen arvioida kyseistä tukea. Tähän sääntöön liittyvä asiayhteys, erityisesti EHTY:n perustamissopimukseen liittyvä valtiontukia koskevan lainsäädännön ehdottomuus on myös esteenä sille, että siinä voitaisiin katsoa implisiittisesti sallittavan täytäntöönpano.

100. Jotta määräaikaa voitaisiin pitää preklusiivisena, yhteisöjen tuomioistuin on sitä vastoin ottanut huomioon muun muassa sen, että määräajan noudattamatta jättämiseen on liittynyt tietty seuraamus tai seuraus, joka toteutuu automaattisesti. Tämä selittyy sillä, että tällaisessa tapauksessa komissiolla ei ole mitään harkintavaltaa tämän seuraamuksen soveltamisessa eikä siis myöskään mahdollisuutta siirtää määräpäivää eikä pidentää määräaikaa, jolloin kyseessä ei voi olla pelkkä järjestysluontoinen määräaika. [43]

101. Kuten lisäksi edellä on todettu, jäsenvaltiolla ei missään tapauksessa ollut oikeutta panna suunniteltua toimenpidettä täytäntöön määräajan päättymisen jälkeen siinäkään tapauksessa, että määräaika olisi ollut preklusiivinen, kun lopullinen päätös tuen sääntöjenmukaisuudesta oli vielä tekemättä. Kun otetaan huomioon valtiontukia koskevien sääntöjen asianmukainen toimivuus, 6 artiklan 5 kohdan mukaista määräaikaa on pidettävä pikemminkin järjestysluontoisena kuin preklusiivisena. [44]

102. Tätä näkemystä ei voi horjuttaa myöskään kantajan väite, jonka mukaan määräajan preklusiivisuus palvelisi tässä yhteydessä oikeusvarmuutta, kun otetaan huomioon toteutettavat taloudelliset järjestelyt.

103. Ensinnäkin menettelylle asetetulla määräajalla pyritään loppujen lopuksi aina luomaan oikeusvarmuus, kun päätöksentekoprosessille annetaan aikarajat. Tämä pätee myös pelkkään järjestysluontoiseen määräaikaan. Komission täytyy noudattaa tällaisia määräaikoja nimenomaan oikeusvarmuuden vuoksi. [45]

104. Nyt käsiteltävässä asiassa ei nimenomaan olisi oikeusvarmuuden mukaista, mikäli komissio ei voisi 6 artiklan 5 kohdan mukaisen määräajan päätyttyä enää tehdä päätöstä vireillä olevassa menettelyssä. Siinä tapauksessa menettelyä näet lykät-

43 — Ks. edellä alaviitteessä 36 mainittu asia Alankomaat v. komissio, tuomion 22 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

44 — Ks. tästä perusteesta edellä alaviitteessä 38 mainittu asia Oberhausener, tuomion 15 kohta ja asia C-1/94, Cavarzere Produzioni, 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2363, 22 kohta).

45 — Komissiolla on aivan yleisesti velvollisuus noudattaa suhteissaan jäsenvaltioiden kanssa edellytyksiä, joista se on itse säätänyt täytäntöönpanoasetuksissa. Näiden edellytysten — joihin kuuluvat lähtökohtaisesti myös määräajat — noudattamatta jättäminen voi "*merkityksestään riippuen* poistaa sisällön jäsenvaltioille — — myönnetyltä menettelylliseltä takeelta", ja siitä saattaa seurata päätöksen lainvastaisuus: ks. asia C-158/00, Luxemburg v. komissio, tuomio 13.6.2002 (Kok. 2002, s. I-5373, 24 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

täisiin tai, mikäli kantajan ehdottamaa näkemystä noudatettaisiin, se voitaisiin viedä päätökseen vasta uuden menettelyn jälkeen.

105. Vaikuttaa siis selvältä, että terästeollisuuden tukisäännöstön 6 artiklan 5 kohdan määräysten mukaista määräaikaa ei voida tavoitteensa ja asiayhteytensä perusteella pitää preklusiivisena. Komissiolta ei siis ole puuttunut toimivalta riidanalaisen päätöksen tekemiseen. Kolmattakaan kanneperustetta ei näin ollen voida hyväksyä.

IX Neljäs kanneperuste: perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättäminen

106. *Kantaja* arvostelee komissiota siitä, että se on riidanalaisessa päätöksessä useaan otteeseen jättänyt noudattamatta EHTY:n perustamissopimuksen 15 artiklan mukaisen perusteluvelvollisuutensa.

107. Sen ensimmäinen väite koskee sitä, että riidanalaisessa päätöksessä ei vastata perusteluihin, jotka kantaja oli esittänyt 5.4.2000 päivätyissä huomautuksissaan ja joissa se oli korostanut työllisyyttä edistävien toimenpiteiden tärkeyttä EY:n perustamissopimuksen soveltamisalalla — vedoten muun muassa työllisyystuesta annettuihin komission suuntaviivoihin[46] — ja huomauttanut siitä ristiriidasta, joka työllisyyttä koskevalle yhteisöjen politiikalle saattaisi aiheutua siitä, että EHTY:n piirissä toteutettaisiin tästä poikkeavia menettelytapoja.

108. Toiseksi kantaja arvostelee riidanalaista päätöstä siitä, että komissio ei käsittele siinä edunsaajan käsitettä koskevia kantajan perusteluja, jotka se esitti vielä toisen kanneperusteen yhteydessä.

109. Kolmanneksi se esittää, että riidanalaisessa päätöksessä ei ole esitetty perusteluja, jotka liittyisivät niihin taloudellisiin vaikutuksiin, joita riidanalaisilla toimenpiteillä on yhteismarkkinoihin ja kilpailuun.

110. *Komissio* puolestaan arvioi täyttäneensä kaikilta osin vaatimukset, joita yhteisöjen tuomioistuin[47] on esittänyt päätöksen perustelujen osalta. Sen mielestä riidanalaisesta päätöksestä ilmenevät selvästi ja yksiselitteisesti sen perustelut, jotta Belgian hallitus kykenee käyttämään puolustautumisoikeuksiaan ja yhteisöjen tuomioistuin valvomaan päätöksen laillisuutta.

46 — EYVL 1995, C 334, s. 4.

47 — Mm. asia C-17/99, Ranska v. komissio, tuomio 22.3.2001 (Kok. 2001, s. I-2481, 35 ja 36 kohta) ja asia 24/62, Saksa v. komissio, tuomio 4.7.1963 (Kok. 1963, s. 131).

111. Komissio toteaa ensimmäisestä väitteestä, että se on riidanalaisessa päätöksessä nimenomaisesti viitannut työllisyystuesta annettuihin suuntaviivoihin. Sen väitteen osalta, jonka mukaan se ei ole määritellyt edunsaajan käsitettä, komissio viittaa toisen kanneperusteen yhteydessä esittämiinsä lausumiin. Lopuksi se toteaa kolmannesta kantajan tässä yhteydessä esittämästä väitteestä, että se, että valtion toimenpidettä voitaisiin pitää EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklan c kohdassa tarkoitettuna tukena, ei edellytä valtioiden väliseen kauppaan tai kilpailuun kohdistuvia vaikutuksia, toisin kuin EY 81 artiklan 1 kohdassa.

Arviointi

112. EHTY:n perustamissopimuksen 15 artiklan 1 kohdan mukaan komission päätökset on perusteltava. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä riidanalaisen toimenpiteen tehneen yhteisön toimielimen päättely siten, että niille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, jotta he voivat puolustaa oikeuksiaan, ja että yhteisöjen tuomioistuimet voivat tutkia toimenpiteen laillisuuden.

113. Yhteisön toimielimen ei kuitenkaan tarvitse perusteluissaan esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, koska perusteluja arvioitaessa on otettava huomioon päätöksen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt.[48]

114. Näin ollen ei siis ole ratkaisevaa, onko komissio päätöksessään nimenomaisesti vastannut kaikkiin päätöksen adressaatin esittämiin seikkoihin ja perusteluihin.[49] On tärkeämpää, että esitetyt perustelut tukevat päätöstä, kun otetaan huomioon sen asiayhteys ja sovelletut oikeussäännöt.

115. Riidanalaisessa päätöksessä valtion toimenpiteitä on luonnehdittu EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklan c kohdassa ja terästeollisuuden tukisäännöstössä tarkoitetuiksi valtiontuiksi ja yhteismarkkinoille sopimattomiksi. Jotta voitaisiin ratkaista, onko perusteluvelvollisuutta noudatettu, on siis arvioitava, ilmenevätkö perustelut, joiden vuoksi komissio on arvioinut riidanalaisten toimenpiteiden kuuluvan valtiontukia koskevan säännöstön soveltamisalaan, riidanalaisesta päätöksestä.[50]

48 — Ks. tältä osin yhdistetyt asiat 296/82 ja 318/82, Alankomaat ja Leeuwarder Papierwarenfabriek v. komissio, tuomio 13.3.1985 (Kok. 1985, s. 809, Kok. Ep. VIII, s. 107, 19 kohta); asia C-350/88, Delacre ym. v. komissio, tuomio 14.2.1990 (Kok. 1990, s. I-395, 15 ja 16 kohta); asia C-56/93, Belgia v. komissio, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-723, 86 kohta) ja edellä alaviitteessä 37 mainittu asia komissio v. Sytraval, tuomion 63 kohta; ks. lisäksi asia T-37/97, Forges de Clabecq v. komissio, tuomio 25.3.1999 (Kok. 1999, s. II-859, 108 kohta ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen siinä mainitsema oikeuskäytäntö).

49 — Ks. edellä alaviitteessä 37 mainittu asia komissio v. Sytraval, tuomion 64 kohta: "Komissiolla ei kuitenkaan ole velvollisuutta ottaa kantaa sellaisiin kysymyksiin, jotka eivät selvästi mitenkään liity asiaan tai ovat merkityksettömiä tai selvästi toissijaisia."

50 — Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 48 mainitut yhdistetyt asiat Alankomaat ja Leeuwarder v. komissio, tuomion 20—24 kohta.

116. Kantajan ensimmäisen väitteen mukaan päätöksen perusteluissa ei ole otettu huomioon näkemyksiä, joiden mukaan asianomaisten toimenpiteiden luonnehtiminen valtiontuiksi tai yhteismarkkinoille sopimattomiksi saattaisi tuoda ristiriitoja yhteisöjen työllisyyttä koskevaan politiikkaan.

117. Tästä on todettava, ettei tämä ole näkökohta, joka olisi otettava huomioon luonnehdittaessa toimenpidettä EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklan c kohdan perusteella. Tätä koskevien arviointien puuttuminen ei näin ollen voi merkitä perustelujen puutteellisuutta.

118. Siltä osin kuin kantaja arvostelee tämän jälkeen komissiota siitä, että tämä ei ole ottanut kantaa edunsaajan käsitteeseen, on riittävää todeta, että riidanalaisen päätöksen useissa kohdissa käsitellään tätä ongelma-aluetta.

119. Komissio esimerkiksi esittää päätöksen 20 kohdan 2 alakohdassa, että tuen luonne valtion tukena ei muutu miksikään siitä, että "julkinen rahoitus ainoastaan kulkee (tai ei kulje lainkaan) yrityksen kautta ja että sen lopullisena kohteena ovat työntekijät". Komissio on 21 ja 22 kohdassa myös vastannut Belgian väitteisiin, joiden mukaan riidanalaiset toimenpiteet ovat henkilötukea tai sosiaalipoliittinen toimenpide kyseiselle työntekijäryhmälle.

120. Lopuksi komissio päättelee päätöksen 23 kohdassa, että kyseiset päätökset eivät ole henkilötukea vaan yritystukea ja että niillä rahoitetaan Cockerill Sambren kustannuksia.

121. Kolmannesta väitteestä, jonka mukaan komissio ei ole ottanut kantaa riidanalaisen toimenpiteen yhteismarkkinoihin ja kilpailuun kohdistuviin vaikutuksiin, on todettava, että EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklan c kohdassa kielletään ehdoitta valtion toimenpiteet, joilla alennetaan — millä hyvänsä tavalla — yrityksen vastattaviksi tavanomaisesti kuuluvia kuluja.[51] Toisin kuin EY 87 artiklan 1 kohta, EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklan c kohtaan sisältyvä kielto ei edellytä sitä, että tuki vaikuttaisi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai vääristäisi tai uhkaisi vääristää kilpailua.[52] Komissiolla ei siis ollut riidanalaista

51 — Ks. tästä valtiontuen käsitettä koskevat näkemykset, joita on esitetty edellä 42 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa.

52 — Ks. asia C-111/99 P, Lech-Stahlwerke v. komissio, tuomio 25.1.2001 (Kok. 2001, s. I-727, 41 kohta) ja yhdistetyt asiat T-129/95, T-2/96 ja T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke ja Lech-Stahlwerke v. komissio, tuomio 21.1.1999 (Kok. 1999, s. II-17, 98 ja 99 kohta).

päätöstä perustellessaan velvollisuutta viitata taloudellisiin vaikutuksiin, joita riidanalaisilla toimenpiteillä olisi ollut yhteismarkkinoihin tai kilpailuun.

122. Kantaja ei siis ole onnistunut osoittamaan, että riidanalaisen päätöksen perustelut olisivat olleet puutteellisia, joten myös neljäs kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

X Viides kanneperuste: EHTY:n perustamissopimuksen 95 artikla

Asianosaisten lausumat

123. *Kantaja* väittää komission tehneen ilmeisen arviointivirheen pidättäytyessään hyväksymästä poikkeuksellisesti riidanalaisia toimenpiteitä EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla, vaikka niitä voitaisiinkin pitää Cockerill Sambrelle annettuina tukina. Sen jälkeen kun komissio oli katsonut, että toimenpiteet eivät kuuluneet terästeollisuuden tukisäännöstön 2—5 artiklan soveltamisalaan, sen olisi pitänyt saattaa asia omasta aloitteestaan neuvoston käsiteltäväksi saadakseen siltä suostumuksen kyseisten toimenpiteiden hyväksymiseen EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklan perusteella. Kantajan mielestä riidanalaisilla toimenpiteillä pyritään näet sosiaaliseen tavoitteeseen eli työllisyyden kohentamiseen työn uudelleen jakamisella, joten sillä tavoitellaan EHTY:n perustamissopimuksen päämääriä ja erityisesti EHTY:n perustamissopimuksen 3 artiklan e kohdassa tarkoitettua elin- ja työolojen kohentamista.

124. *Komissio* katsoo, että yhteisöjen tuomioistuimen on jätettävä tämä kanneperuste tutkimatta. Se perustelee vaatimustaan sillä, että Belgian hallitus pyysi vasta riidanalaisen päätöksen tekemisen jälkeen — tosin ennen sen virallista tiedoksiantamista — komissiota soveltamaan EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklaa. Vaatimus esitettiin 30.11.2000 päivätyssä Belgian hallituksen kirjeessä. Näin ollen se katsoo, että tämä 8.1.2001 jätetyssä kannekirjelmässä esitetty kanneperuste on jätettävä tutkimatta. Komissio vetoaa vielä siihen, että tätä kanneperustetta ei selvästikään ole kohdistettu riidanalaiseen päätökseen sinänsä vaan siihen, että komissio ei ole kääntynyt neuvoston ja EHTY:n neuvoa-antavan komitean puoleen yksittäispäätöksen tekemiseksi EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklan 1 kohdan perusteella. Se arvioi, että EHTY:n perustamissopimuksen 35 artiklan mukaiset laiminlyöntikanteen nostamisedellytykset eivät täyty riidanalaisen päätöksen osalta.

125. *Kantaja* vastaa tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen osalta, että

sillä on edelleen intressi vedota tämän kanteen yhteydessä päätöksen osalta EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklaan perustuviin väitteisiin huolimatta siitä, että menettely on toteutettu nimenomaan tämän artiklan mukaisesti ja että siinä on jo tehty kielteinen päätös.

126. *Komissio* arvioi kuitenkin toissijaisesti, että viides kanneperuste on myös perusteeton. Se viittaa yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön,[53] jonka mukaan 95 artiklassa annetaan komissiolle harkintavaltaa, mutta siinä ei velvoiteta sitä hyväksymään poikkeuksellisesti tukea EHTY:n perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi, ja jonka mukaan perustamissopimuksen rikkomisen, joka aiheutuu taloudellisista tosiseikoista tai olosuhteista johtuvan tilanteen virheellisestä arvioinnista, voidaan katsoa tapahtuneen vain, jos on näytetty toteen, että komissio on käyttänyt harkintavaltaa väärin taikka perustamissopimuksen määräykset huomioon ottaen tehnyt sitä tilannetta koskevan ilmeisen arviointivirheen, jonka perusteella komission päätös on tehty.

127. Arviointivirhettä perustellakseen kantajan olisi siis pitänyt osoittaa, että poikkeuslupa tuelle oli välttämätön EHTY:n perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi, mitä se ei komission mukaan kuitenkaan ole tehnyt.

Arviointi

128. Väitteistä, joita komissio on esittänyt tämän kanneperusteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymistä vastaan, on todettava, että kantaja vetoaa tässä yhteydessä siihen, että komissio on tehnyt riidanalaisen päätöksen EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklan vastaisesti tai ilmeisen arviointivirheen perusteella. Se, että kantaja väittää, että komissio ei ole (myöskään) toiminut EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklan perusteella, ei komission väitteiden vastaisesti merkitse sitä, että kannetta ei olisi siltä osin kohdistettu riidanalaiseen päätökseen itseensä vaan EHTY:n perustamissopimuksen 35 artiklassa tarkoitettuun komission toimettomuuteen. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on näet todennut yhdistetyissä asioissa San Michele ym., 35 artiklaa voidaan soveltaa vain siinä tapauksessa, että komissio "ei ole ottanut lainkaan kantaa kyseisten kantajien vaatimuksessa tarkoitettuihin kysymyksiin".[54] Tässä tapauksessa kantaja ei kylläkään vielä päätöksentekopäivänä ollut esittänyt nimenomaista pyyntöä EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklan mukaisesta suostumuksesta;[55] kantaja vetoaa kuitenkin siihen, että komission olisi pitänyt tehdä se omasta aloitteestaan. Tässä mie-

53 — Mm. edellä alaviitteessä 48 mainittu asia Forges de Clabecq v. komissio, tuomion 79 ja 80 kohta; asia C-441/97 P, Wirtschaftsvereinigung Stahl, Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG ja Hoogovens Staal BV v. komissio, tuomio 23.11.2000 (Kok. 2000, s. I-10293, 53 kohta) ja asia C-399/95 R, Saksa v. komissio, määräys 3.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2441, 61 ja 62 kohta).

54 — Yhdistetyt asiat 5/62—11/62 ja 13/62—15/62, San Michele ym., tuomio 14.12.1962 (Kok. 1962, s. 859): Vaikka päätös ei vastaakaan osapuolen odotuksia tai vaatimuksia, päätös on riitautettava pikemminkin 33 artiklan mukaisella kumoamiskanteella kuin EHTY:n perustamissopimuksen 35 artiklan perusteella (laiminlyöntikanteella).

55 — Ks. tästä jäljempänä 138 kohta.

lessä komissio on riidanalaisella päätöksellä ratkaissut välillisesti myös suostumusta koskevan kysymyksen — eli hylännyt sen.

129. Väitetyt virheet koskevat siten riidanalaisen päätöksen itsensä laillisuutta ja muodostavat siten perusteen, johon EHTY:n perustamissopimuksen 33 artiklan mukainen kanne voidaan perustaa.

130. On tutkittava, ovatko kantajan esittämät väitteet perusteltuja, sillä siinä tapauksessa päätös olisi lainvastainen — riippumatta toisen menettelyn aloittamisesta tai toisten oikeustoimien toteuttamisesta. Pelkästään se, että EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklan mukainen menettely on aloitettu vasta riidanalaisen päätöksen tekemisen jälkeen Belgian hallituksen pyynnöstä ja lopulta ratkaistu, ei sellaisenaan merkitse sitä, että kyseisen artiklan rikkomista koskevaa kanneperustetta ei voitaisi tutkia.

131. Viides kanneperuste on siis tutkittava.

132. EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklan mukaan komissio voi kaikissa niissä tapauksissa, joista ei määrätä perustamissopimuksessa 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, tehdä päätöksen tai antaa suosituksen sen jälkeen kun neuvoston yksimielinen puoltava lausunto on saatu ja neuvoa-antavaa komiteaa kuultu.

133. Komissio on siis toimivaltainen hyväksymään poikkeuksellisesti valtiontuet EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklan c kohdan yleisestä kiellosta poiketen.

134. Komission tätä koskevaa harkintavaltaa on siinä mielessä rajattu, että se ei voi perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla "hyväksyä sellaisten valtiontukien myöntämistä, jotka eivät ole välttämättömiä kyseisessä perustamissopimuksessa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi — — ". [56]

135. Komissio ei ole kuitenkaan aloittanut tällaista menettelyä tässä tapauksessa eikä varsinkaan antanut hyväksymistään.

136. Komissio on siis voinut tehdä 95 artiklan osalta arviointivirheen ainoas-

56 — Edellä alaviitteessä 53 mainittu asia Wirtschaftsvereinigung Stahl, Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG ja Hoogovens Staal BV v. komissio, tuomion 53 kohta.

taan siltä osin kuin se ei selvästikään ole menetellyt kyseisen artiklan määräysten mukaisesti.

137. Tämä oletus vaikuttaa kuitenkin perustellulta, koska EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklassa ainoastaan annetaan komissiolle valtuutus asettamatta sille kuitenkaan velvoitetta. [57] Myös yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu, että EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklan 1 kohdalla "pyritään ainoastaan määräämään sellaisesta erityisestä poikkeusjärjestelmästä, jonka perusteella komission on mahdollista toimia ennalta-arvaamattomassa tilanteessa". [58]

138. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on lisäksi todennut asiassa British Steel vastaan komissio, [59] tämä järjestelmä edellyttää — sisäisen rakenteensa mukaisesti — yksittäispäätöksen yhteydessä sitä, että jäsenvaltio pyytää komissiota ryhtymään EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklassa määrättyyn menettelyyn. Belgian hallitus on kuitenkin esittänyt tällaisen pyynnön vasta 30.11.2000 päivätyllä kirjeellä ja siten 15.11.2000 tehdyn riidanalaisen päätöksen jälkeen. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtiontukipäätöksen laillisuutta on arvioitava niiden tietojen perusteella, joita komissiolla oli päätöksentekohetkellä käytettävissään. [60] Komissiolla ei näin ollen ollut ajankohtana, joka on otettava huomioon riidanalaista päätöstä arvioitaessa, käytettävissään pyyntöä asianomaisen tuen hyväksymisestä EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklan perusteella.

139. Komissio ei näin ollen ole tehnyt ilmeistä arviointivirhettä, kun se ei ole aloittanut EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklan mukaista menettelyä eikä hyväksynyt riidanalaisia toimenpiteitä.

140. Viimeistäkään kanneperustetta ei siten voida hyväksyä.

57 — Ks. edellä alaviitteessä 48 mainittu asia Forges de Clabecq v. komissio, tuomion 79 kohta.

58 — Edellä alaviitteessä 53 mainittu asia Wirtschaftsvereinigung Stahl, Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG ja Hoogovens Staal BV v. komissio, tuomion 52 kohta ja asia 9/61, Alankomaat v. korkea viranomainen, tuomio 12.7.1962 (Kok. 1962, s. 412); ks. myös edellä alaviitteessä 52 mainitut yhdistetyt asiat Neue Maxhütte Stahlwerke ja Lech-Stahlwerke v. komissio, tuomion 150 kohta ja asia T-243/94, British Steel v. komissio, tuomio 24.10.1997 (Kok. 1997, s. II-1887, 50 kohta).

59 — Asia T-89/96, British Steel v. komissio, tuomio 7.7.1999 (Kok. 1999, s. II-2089, 138 kohta).

60 — Ks. esim. asia C-382/99, Alankomaat v. komissio, tuomio 13.6.2002 (Kok. 2002, s. I-5163, 49 kohta) ja edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Belgia v. komissio 10.7.1989, tuomion 16 kohta.

XI Ratkaisuehdotus

141. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin antaisi seuraavan ratkaisun:

1) Kanne hylätään perusteettomana.

2) Belgian kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.