JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

YVES BOT

11 päivänä syyskuuta 2007 [1]

1. ”Herra presidentti,

arvoisat tuomarit,

käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen [2] tukia koskevien määräysten soveltamisesta – –

– –

Olennaista on ratkaista, miten [HT] 4 artiklan c alakohdassa määrätyt kiellot erotetaan järjestelmällisesti [HT] 67 artiklan määräyksistä. Kuten tiedätte, EHTY:n perustamissopimuksen tulkitsijat ovat etsineet tähän ongelmaan ratkaisua jo pitkään. – –

– –” [3]

2. Kuten julkisasiamies Lagrange oli tehnyt aikaisemmin asiassa De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg vastaan korkea viranomainen 5.11.1960 esittämässään ratkaisuehdotuksessa, [4] julkisasiamies Roemer kiinnitti yhteisöjen tuomioistuimen huomion hankalaan kysymykseen HT 4 ja HT 67 artiklan soveltamisalojen välisestä erosta.

3. HT 4 artiklan c alakohdassa kielletään periaatteessa valtiontukien myöntäminen teräs- ja hiiliteollisuuden alalla toimiville yri-

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

2 – Belgian kuningaskunta, Saksan liittotasavalta, Ranskan tasavalta, Italian tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta ja Alankomaiden kuningaskunta allekirjoittivat EHTY:n perustamissopimuksen Pariisissa 18.4.1951. Sopimus tuli voimaan 50 vuodeksi 23.7.1952. Sen voimassaolo päättyi 23.7.2002.

3 – Julkisasiamies Roemerin 10.6.1971 esittämä ratkaisuehdotus asiassa 59/70, Alankomaat v. komissio, tuomio 6.7.1971 (Kok. 1971, s. 639, Kok. Ep. I, s. 587).

4 – Asia 30/59, tuomio 23.2.1961 (Kok. 1961, s. 3, Kok. Ep. I, s. 69).

tyksille. HT 67 artiklassa taas pyritään ehkäisemään kilpailunvääristymiä, joita tietyistä jäsenvaltioiden politiikoista voisi seurata.

4. Käsiteltävänä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään jälleen ottamaan kantaa näiden kahden määräyksen soveltamisalaan ja sovellettavuuteen. Vaikka tämä oikeudellinen kysymys on ollut esillä jo pitkään, yhteisöjen tuomioistuin ei mielestäni ole koskaan antanut siihen yksiselitteistä vastausta.

5. Kysymykseen liittyy tässä riita-asiassa kaksi hankaluutta, joita Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (jäljempänä EHTY) perustajat ovat joutuneet miettimään valtiontukien valvontajärjestelmän laatimisen ja käyttöönoton yhteydessä.

6. Ensimmäinen hankaluus on seurausta EHTY:n perustamissopimuksella perustettujen yhteismarkkinoiden dynaamisesta perusluonteesta. HT 4 artiklan c alakohdassa määrättyä valtiontukien periaatteellista kieltoa on jouduttu mukauttamaan sellaisen politiikan tarpeisiin, jolla on ensisijaisesti ollut tarkoitus puuttua hiili- ja terästeollisuuden rakenneongelmiin. Tätä varten Euroopan yhteisöjen komissio on tehnyt erilaisia terästeollisuuden tukisäännöstöjä. [5]

7. Toinen hankaluus liittyy EHTY:n perustamissopimuksella toteutettuun osittaiseen yhdentymiseen. Kun jäsenvaltiot allekirjoittivat sopimuksen, ne luopuivat toimivallastaan teräs- ja hiilimarkkinoiden perustamisen ja toiminnan alalla mutta säilyttivät vastuun yleisestä talouspolitiikastaan. HT 67 artiklalla mahdollistettiin näiden politiikkojen yhteensovittaminen yhteismarkkinoiden suojaamiseksi kilpailunvääristymiltä. Euroopan talousyhteisön (ETY) [6] syntyminen 25.3.1957 muutti kuitenkin koko tilanteen. Uuden yhteisön mukana nousi esiin kysymys näiden kahden oikeusjärjestyksen – EHTY:n ja EY:n – rinnakkaiselosta ja niihin kuuluvien valtiontukien valvontajärjestelmien yhteensovittamisesta.

8. Tässä riita-asiassa tulee esiin toinenkin, monialaisempi kysymys, joka menee EHTY:n ja EY:n valtiontukien valvontajärjestelmien välisiä eroja pidemmälle. Ongelma liittyy oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden kunnioittamiseen silloin, kun

5 – Tarkennan jäljempänä, mitä terästeollisuuden tukisäännöstöllä tarkoitetaan.

6 – Josta on tullut Euroopan yhteisö (EY) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla.

komissio määrää kansalliset viranomaiset perimään takaisin tuet, jotka yritykselle on myönnetty sääntöjenvastaisesti.

9. Käsiteltävänä olevassa asiassa Saksan viranomaiset antoivat 5.8.1971 lain, jolla oli tarkoitus edistää entisen Saksan demokraattisen tasavallan ja entisen Tšekkoslovakian välisten raja-alueiden (jäljempänä Zonenrandgebiet) kehittämistä.[7] Laissa säädettiin verokannustimista yrityksille, jotka tekivät investointeja kyseiselle alueelle. Komissio hyväksyi mainitun lain ja siihen myöhemmin tehdyt muutokset EY 87 ja EY 88 artiklan nojalla.

10. Teräsyritys Salzgitter AG – Stahl und Technologie[8] sai ZRFG:n nojalla tehdä lisäpoistoja ja muodostaa verovapaita rahastoja.[9] Komissio totesi päätöksellä 2000/797/EHTY,[10] että riidanalaiset tuet olivat hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille soveltumattomia valtiontukia (1 artikla), ja se määräsi Saksan liittotasavallan perimään takaisin tuet, jotka Salzgitterille oli myönnetty sääntöjenvastaisesti (2 ja 3 artikla).

11. Salzgitter nosti päätöksestä kumoamiskanteen Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. Asiassa Salzgitter vastaan komissio 1.7.2004 antamassaan tuomiossa[11] ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi osittain riidanalaisen päätöksen, koska se katsoi, ettei komissio voinut vaatia tuensaajayritykselle myönnettyjen tukien takaisinperintää loukkaamatta oikeusvarmuuden periaatetta.

12. Tästä tuomiosta on nyt tehty kaksi valitusta.

13. Päävalituksen on tehnyt komissio, ja siinä vaaditaan valituksenalaisen tuomion kumoamista siltä osin kuin sillä on kumottu riidanalaisen päätöksen säännökset, jotka liittyvät kyseisten tukien takaisinperintään. Päävalituksessa esitetään kolme kysymystä.

14. Ensimmäinen kysymys liittyy sovellettavien oikeussääntöjen ja erityisesti tukien ilmoitusvelvollisuuden selkeyteen.

7 – Zonenrandförderungsgesetz, jäljempänä ZRFG.

8 – Jäljempänä Salzgitter tai tuensaajayritys.

9 – Jäljempänä riidanalaiset tuet tai kyseiset tuet.

10 – 28.6.2000 tehty päätös valtiontuesta, jonka Saksa on myöntänyt Salzgitter AG:lle, Preussag Stahl AG:lle ja rauta- ja terästeollisuuden alalla toimiville yhtymän tytäryhtiöille, jotka nykyisin tunnetaan nimellä Salzgitter AG – Stahl und Technologie (SAG) (EYVL L 323, s. 5; jäljempänä riidanalainen päätös).

11 – T-308/00 (Kok. 2004, s. II-1933; jäljempänä valituksenalainen tuomio).

15. Toinen kysymys liittyy komission menettelyyn sille kuuluvan valtiontukien valvontatehtävän yhteydessä. Kysymys koskee sitä, onko tämä toimielin laiminlyönyt hallinnollisten velvollisuuksiensa täyttämisen yhteydessä sille kuuluvaa huolellisuusvelvoitetta, kun se ei ole todennut tuensaajayrityksen toimittamien asiakirjojen tarkastuksessa, ettei riidanalaisia tukia ole ilmoitettu, eikä se ole ryhtynyt asian osalta mihinkään toimiin.

16. Kolmas kysymys liittyy oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden kunnioittamiseen silloin, kun komissio määrää sääntöjenvastaisesti myönnettyjen tukien takaisinperinnän. Kysymys koskee sitä, saattoiko komissio käsiteltävänä olevan asian erityisissä olosuhteissa, jotka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toi esiin, oikeutetusti vaatia riidanalaisten tukien takaisinperintää loukkaamatta oikeusvarmuuden periaatetta. Yhteisöjen tuomioistuimen on erityisesti otettava kantaa siihen, ovatko komission toimet tai menettelyt voineet synnyttää tuensaajayrityksessä sellaisen perustellun luottamuksen, joka estäisi komissiota määräämästä Saksan liittotasavaltaa perimään tuet takaisin ja Salzgitteriä palauttamaan ne.

17. Vastavalituksen on tehnyt Salzgitter, ja siinä vaaditaan valituksenalaisen tuomion kumoamista siltä osin kuin siinä hylätään kumoamisvaateen tueksi esitetyt kanneperusteet, jotka liittyvät riidanalaisten tukien luonnehdintaan ja niiden soveltuvuuteen yhteismarkkinoille. Saksan liittotasavalta tukee väliintulijana tätä valitusta.

18. Tämän valituksen yhteydessä Salzgitter kyseenalaistaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen analyysin HT 4 ja HT 67 artiklan soveltamisalasta ja sovellettavuudesta. Yhteisöjen tuomioistuimelta kysytään erityisesti, voidaanko HT 4 artiklan c alakohtaa soveltaa teräsyritykselle myönnettyyn tukeen silloin, kun tuki on osa yleistä tukijärjestelmää, jonka komissio on aiemmin hyväksynyt EY:n perustamissopimuksen nojalla, vai kuuluuko kyseisen toimenpiteen täytäntöönpano HT 67 artiklan soveltamisalaan.

19. Tässä ratkaisuehdotuksessa ehdotan ensinnäkin, että Salzgitterin vastavalitus hylätään. Selitän jäljempänä, miksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei mielestäni ole tehnyt oikeudellista virhettä yhtäältä, kun se on katsonut, että komissio saattoi oikeutetusti todeta riidanalaiset tuet hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille soveltumattomiksi HT 4 artiklan c alakohdan nojalla, ja toisaalta, kun se katsoi, että komissio oli täyttänyt perusteluvelvollisuutensa riidanalaisen päätöksen yhteydessä.

20. Toiseksi ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy komission tekemän päävalituksen. Jäljempänä perustelen, miksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki

oikeudellisen virheen, kun se katsoi, ettei riidanalaisten tukien ilmoitusvelvollisuus tullut selkeästi ilmi sovellettavista oikeussäännöistä. Selitän, miksi velvollisuus on mielestäni selkeä ja ehdoton ja miksi riidanalainen päätös ei rikkonut tuensaajayrityksen oikeusvarmuuden eikä luottamuksensuojan periaatteita, kun siinä määrättiin perimään takaisin riidanalaiset tuet.

21. Näiden seikkojen perusteella ehdotan yhteisöjen tuomioistuimelle, miten kyseisen oikeudellisen virheen seurauksena tulisi toimia käsiteltävänä olevassa asiassa.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

22. EHTY:n perustamissopimuksessa kielletään periaatteessa valtiontukien myöntäminen teräsyrityksille. Sen 4 artiklan c alakohdan mukaan hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille soveltumattomina pidetään ja sen vuoksi kielletään kyseisessä perustamissopimuksessa määrätyin edellytyksin ”valtioiden muodossa tai toisessa myöntämä tuki tai avustukset taikka määräämät erityismaksut”.

23. HT 67 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Asianomaisen hallituksen on saatettava komission tietoon kaikki jäsenvaltion toimet, jotka ovat omiaan vaikuttamaan tuntuvasti kilpailun edellytyksiin hiili- ja terästeollisuudessa.

2. Jos edellä tarkoitettu toimi lisää tuntuvasti sellaisia eroja tuotantokustannuksissa, jotka johtuvat muusta kuin tuottavuuden muutoksista, ja on näin omiaan saamaan aikaan vakavaa epätasapainoa, komissio voi neuvoa-antavaa komiteaa ja neuvostoa kuultuaan toteuttaa toimenpiteet seuraavasti:

– Jos jäsenvaltion toteuttama toimi vaikuttaa haitallisesti sen toimivaltaan kuuluviin hiili- ja teräsyrityksiin, komissio voi antaa jäsenvaltiolle luvan myöntää näille yrityksille tukea, jonka määrä, edellytykset ja kesto vahvistetaan yhteisymmärryksessä komission kanssa. ––

– Jos jäsenvaltion toteuttama toimi vaikuttaa haitallisesti muiden jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluviin hiili- ja teräsyrityksiin, komissio antaa sille suosituksen tilanteen korjaamiseksi sellaisin toimen-

pitein, joiden tämä jäsenvaltio katsoo olevan sen omaan taloudelliseen tasapainoon parhaiten soveltuvia.

3. Jos jäsenvaltion toimella vähennetään eroja tuotantokustannuksissa antamalla erityisetuuksia tai määräämällä erityismaksuja sen toimivaltaan kuuluville hiili- ja teräsyrityksille verrattuna saman maan muihin teollisuudenaloihin, komissio on toimivaltainen neuvoa-antavaa komiteaa ja neuvostoa kuultuaan antamaan tälle jäsenvaltiolle tarvittavat suositukset."

24. HT 95 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan, sen jälkeen kun neuvoston yksimielinen puoltava lausunto on saatu ja neuvoa-antavaa komiteaa on kuultu, komissio voi tehdä päätöksen tai antaa suosituksen "kaikissa niissä tapauksissa, joista ei määrätä –– 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". HT 95 artiklan toisen kohdan mukaan kyseisessä päätöksessä tai suosituksessa voidaan samaa menettelyä noudattaen määrätä mahdollisesti sovellettavat seuraamukset.

25. Lisäksi HT 95 artiklan kolmannessa kohdassa määrätään, että "jos –– saatujen kokemusten perusteella ilmenee ennaltaarvaamattomia vaikeuksia –– sopimuksen soveltamista koskevissa yksityiskohtaisissa säännöissä tai suoraan hiilen ja teräksen yhteismarkkinoihin vaikuttavat taloudelliset tai tekniset edellytykset muuttuvat niin olennaisesti, että on tarpeen mukauttaa sääntöjä komissiolle annetuista toimivaltuuksista, niihin voidaan tehdä aiheellisia muutoksia, jos ne eivät koske 2, 3 ja 4 artiklan määräyksiä tai komission ja muiden yhteisön toimielimien toimivaltasuhteita". HT 95 artiklan neljännen kohdan mukaan ehdotukset näiksi muutoksiksi tekee komissio yhdessä neuvoston kanssa, ja ne saatetaan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi lausuntoa varten.

26. Komissio teki HT 95 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan nojalla kuusi yleisesti sovellettavaa päätöstä, joista käytetään nimeä "terästeollisuuden tukisäännöstöt".

27. Säännöstöillä oli tarkoitus vastata yhteisön terästeollisuutta koetelleeseen kriisiin sallimalla valtiontukien myöntäminen teräsyrityksille tietyissä tyhjentävästi luetelluissa tapauksissa ja poikkeamalla siten HT 4 artiklan c alakohdassa määrätystä tiukasta

ja ehdottomasta kiellosta. Säännöstöjä on sitemmin mukautettu markkinoiden suhdannevaikeuksien mukaan.

28. Säännöstöissä vahvistetaan edellytykset, joilla jäsenvaltio voi myöntää terästeollisuudelle tukia, jotka ovat yhteensopivia yhteismarkkinoiden moitteettoman toiminnan kanssa. Niissä määritellään terästeollisuudelle myönnettävien tukien käsite, vahvistetaan tukien myöntämisen edellytykset ja määrätään menettelysäännöt, joiden mukaisesti tuet on ilmoitettava komissiolle. Kaikkia tukia, jotka eivät kuulu säännöstön soveltamisalaan, koskee HT 4 artiklan c alakohdassa määrätty periaatteellinen kielto.

29. Ensimmäinen terästeollisuuden tukisäännöstö vahvistettiin komission päätöksellä 257/80/EHTY. [12] Sitä sovellettiin 31.12.1981 asti. Tämän ensimmäisen säännöstön johdanto-osan neljännen perustelukappaleen mukaan sen tavoitteena oli sellaisen järjestelmän luominen, joka sallii erityisten tukien myöntämisen terästeollisuudelle tietyissä tyhjentävästi luetelluissa tapauksissa, samalla kun yleisten ja alueellisten tukijärjestelmien soveltaminen terästeollisuuden alalla säilyy HT 67 artiklan sekä EY 87 ja EY 88 artiklan määräysten nojalla komission valvonnan alaisena. [13]

30. Ensimmäinen säännöstö korvattiin toisella terästeollisuuden tukisäännöstöllä, joka vahvistettiin komission päätöksellä N:o 2320/81/EHTY [14] ja jota sovellettiin 31.12.1985 asti. Tässä toisessa säännöstössä vahvistettiin entistä tiukempia sääntöjä tukien asteittaisesta lakkauttamisesta. Siinä otettiin käyttöön yleinen yhteisön järjestelmä, jolla taataan ”kaikkien jäsenvaltion antamien tukien tai missä tahansa muodossa valtion varoista annettujen tukien, olivatpa ne erityisiä tai eivät” yhtäläinen kohtelu. [15]

31. Kolmas terästeollisuuden tukisäännöstö tuli voimaan 1.1.1986. [16] Tästä päivämäärästä alkaa ajanjakso, jonka osalta komissio moittii Saksan liittotasavaltaa siitä, että se on myöntänyt riidanalaisia tukia.

32. Kolmannen säännöstön 1 artiklan 1 kohdan mukaan ”jäsenvaltion tai paikallisten viranomaisten terästeollisuudelle antamaa tukea tai missä tahansa muodossa

12 – Terästeollisuudelle myönnettävää erityistukea koskevista yhteisön säännöistä 1.2.1980 tehty komission päätös (EYVL L 29, s. 5; jäljempänä ensimmäinen säännöstö).

13 – Ks. myös ensimmäisen säännöstön 1 artikla.

14 – Terästeollisuudelle myönnettävää tukea koskevista yhteisön säännöistä 7.8.1981 tehty komission päätös (EYVL L 228, s. 14), sellaisena kuin se on muutettuna 19.4.1985 tehdyllä komission päätöksellä N:o 1018/85/EHTY (EYVL L 110, s. 5; jäljempänä toinen säännöstö).

15 – Ks. toisen säännöstön 1 artiklan 1 kohta.

16 – Terästeollisuudelle myönnettävää tukea koskevista yhteisön säännöistä 27.11.1985 tehty komission päätös N:o 3484/85/EHTY (EYVL L 340, s. 1; jäljempänä kolmas säännöstö).

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". [17]

33. Kyseisen säännöstön 6 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Komissiolle on annettava tieto 2–5 artiklassa tarkoitetun tuen myöntämistä tai muuttamista koskevista suunnitelmista niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Komissiolle ilmoitetaan samoilla edellytyksillä suunnitelmista, joissa pyritään soveltamaan terästeollisuuden alalla tukiohjelmia, joiden osalta komissio on jo tehnyt päätöksen ETY:n perustamissopimuksen nojalla. ––"

34. Kolmannen säännöstön 6 artiklan 2 kohdan mukaan komissiolle on annettava tieto myös kaikista jäsenvaltioiden, paikallisten viranomaisten tai järjestöjen varojen siirtoa koskevista suunnitelmista (kuten omistusyhteyksistä, pääoman korotuksista tai vastaavista toimenpiteistä), kun nämä käyttävät tähän tarkoitukseen valtion varoja terästeollisuuden yritysten hyväksi. Komissio päättää, sisältyykö näiden varojen siirtoihin tukiosia, ja arvioi tarvittaessa, ovatko ne soveltuvia yhteismarkkinoille tämän kolmannen säännöstön 2–5 artiklan määräysten perusteella.

35. Kun kolmannen säännöstön voimassaolo päättyi 31.12.1988, tulivat voimaan ensin neljäs ja sen jälkeen viides terästeollisuuden tukisäännöstö. [18]

36. Näitä säännöstöjä sovelletaan kolmannen säännöstön tavoin kaikkeen jäsenvaltion terästeollisuudelle antamaan tukeen riippumatta siitä, onko se erityistä tukea vai ei. Niissä vahvistetaan aiempien kaltaiset menettelysäännöt niiden rahoitustoimenpiteiden ilmoittamiselle, joita jäsenvaltiot suunnittelevat toteuttavansa terästeollisuuden alalla toimivien yritysten hyväksi.

37. Silloin kun komissio aloitti menettelyn, voimassa oli kuudes ja viimeinen terästeollisuuden tukisäännöstö. Se annettiin komission päätöksellä N:o 2496/96/EHTY. [19] Kyseistä säännöstöä sovellettiin 1.1.1997–22.7.2002.

17 – Kolmannen säännöstön 2–5 artiklassa tarkennetaan edellytykset tuen myöntämiselle tutkimus- ja kehitystyöhön, ympäristönsuojeluun, terästeollisuuden laitosten sulkemiseen sekä alueellisiin investointeihin.

18 – Terästeollisuudelle myönnettävää tukea koskevista yhteisön säännöistä 1.2.1989 tehty komission päätös N:o 322/89/EHTY (EYVL L 38, s. 8; jäljempänä neljäs säännöstö) ja terästeollisuudelle myönnettävää tukea koskevista yhteisön säännöistä 27.11.1991 tehty komission päätös N:o 3855/91/EHTY (EYVL L 362, s. 57; jäljempänä viides säännöstö).

19 – Yhteisön säännöistä valtion tuesta terästeollisuudelle 18.12.1996 tehty komission päätös (EYVL L 338, s. 42; jäljempänä kuudes säännöstö).

38. Kuudennen säännöstön 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Periaatteet”, määrätään 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 2–5 artiklan säännösten mukaista. [20]

– –

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

39. Kyseisen säännöstön 6 artiklassa, jonka otsikkona on ”Menettely”, määrätään, että kaikista saman säännöstön 2–5 artiklassa tarkoitetun tuen myöntämistä koskevista suunnitelmista ja kaikista valtion varojen siirtoa terästeollisuusyrityksille koskevista suunnitelmista on ilmoitettava komissiolle, joka arvioi niiden soveltuvuuden yhteismarkkinoille. Kuudennen säännöstön 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan suunnitellut toimenpiteet saa toteuttaa ainoastaan komission suostumuksella ja sen vahvistamia edellytyksiä noudattaen.

40. Kuudennen säännöstön 6 artiklan 5 kohdassa määrätään, että jos komissio katsoo alustavan arvioinnin jälkeen, 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 säännöstön sääntöjen vastaisen tuen, se tekee päätöksen enintään kolme kuukautta sen jälkeen, kun se on vastaanottanut ehdotetun toimenpiteen arvioinnissa tarvittavat tiedot. Silloin kun jäsenvaltio ei noudata tuota päätöstä, sovelletaan EY 88 artiklan määräyksiä.

41. Sen jälkeen kun EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolo päättyi 23.7.2002, teräs- ja hiiliyrityksille myönnettyjä tukia on arvioitu EY:n perustamissopimuksen sääntöjen nojalla.

20 – Tämän säännöstön 2–5 artiklassa tarkennetaan edellytykset tuen myöntämiselle tutkimus- ja kehitystyöhön, ympäristönsuojeluun, terästeollisuuden laitosten sulkemiseen sekä Kreikassa sijaitseville yrityksille yleisten aluetukiohjelmien perusteella.

II Tosiseikat

42. Salzgitter on teräsyritys, joka kuuluu EHTY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan. [21]

A *ZRFG:ssä säädetyt verotustoimenpiteet*

43. ZRFG hyväksyttiin Saksassa 5.8.1971.

44. Komissio hyväksyi tämän lain ja siihen myöhemmin tehdyt muutokset tutkittuaan ensin siinä säädetyt toimenpiteet EY 87 ja EY 88 artiklan valossa. [22] Kyseistä lakia sovellettiin kaikilla talouden aloilla. Kyseessä oli siis yleinen tukijärjestelmä, joka ei koskenut yksinomaan teräs- ja hiiliteollisuutta. ZRFG:n voimassaolo päättyi vuonna 1995.

45. Lain 3 §:ssä säädettiin verohelpotuksellisista kannustimista, jotka myönnettiin lisäpoistoina ja verovapaina rahastoina yrityksen Zonenrandgebietin alueella sijaitsevissa laitoksissa toteutettaville investoinneille. Lisäpoistot voitiin tehdä siten, että kyseisen yrityksen investointien toteuttamista seuranneen ensimmäisen vuoden tai ensimmäisten vuosien aikana yhtiön taseeseen kirjattiin tukikelpoisten investointien poistoina määrä, joka ylitti yleisesti sovellettavien säännösten mukaisen määrän. Tästä aiheutui yrityksen veron määräytymisperusteen kaventuminen, ja sen maksuvalmius parani investointien toteuttamista seuranneena ensimmäisenä vuonna tai ensimmäisinä vuosina, mikä auttoi sitä menestymään toiminnassaan paremmin. Yritys sai samanlaisen edun myös siitä, että rahastot oli vapautettu veroista. Lisäpoistoja ja verovapaita rahastoja koskevia säännöksiä ei kuitenkaan voitu soveltaa samanaikaisesti.

46. ZRFG:n 3 §:ää sovellettiin erotuksetta kaikilla elinkeinoelämän aloilla, kaikenlaisiin investointeihin – niin irtaimeen kuin kiinteään omaisuuteen – sekä kaikkiin yrityksiin koosta, toimialasta tai toimipaikasta riippumatta. Kyseisessä 3 §:ssä säädettyjen etujen saamiselle oli kuitenkin ehdottomana edellytyksenä, että laitosten, joihin investoinnit tehtiin, oli sijaittava Zonenrandgebietin alueella.

21 – HT 80 artiklan mukaan yhteisön toimivaltaan kuuluvat yritykset, jotka harjoittavat hiilen tai teräksen tuotantoa. Käsiteltävänä olevassa asiassa Salzgitter valmistaa EHTY:n perustamissopimuksen liitteessä I tarkoitettuja tuotteita.

22 – EYVL 1993, C 3, s. 3.

B *Kuudennen säännöstön 6 artiklan 5 kohdassa määrätyn arviointimenettelyn aloittaminen ja riidanalaisen päätöksen tekeminen*

47. Sen jälkeen kun komissio oli havainnut nykyiseen Salzgitter-yhtymään kuuluvan Preussag Stahl AG -nimisen yhtiön tilinpäätöksestä, että sille oli vuosien 1986 ja 1995 välisenä aikana myönnetty ZRFG:n 3 §:n nojalla useita tukia, se ilmoitti 3.3.1999 päivätyllä kirjeellä Saksan liittotasavallalle, että se oli päättänyt aloittaa terästeollisuuden kuudennen tukisäännöstön 6 artiklan 5 kohdassa määrätyn menettelyn, joka koskisi kyseisen jäsenvaltion Salzgitterille myöntämiä tukia. [23]

48. Komissio teki 28.6.2000 riidanalaisen päätöksen HT 4 artiklan c alakohdan ja kuudennen säännöstön pohjalta.

49. Tämän päätöksen 1 artiklassa komissio totesi, että tuet, jotka Salzgitterille on myönnetty ZRFG:n 3 §:n nojalla lisäpoistoina, joiden tukikelpoinen perusta on 484 miljoonaa Saksan markkaa, ja verovapaina rahastoina, joiden tukikelpoinen perusta on 367 miljoonaa Saksan markkaa, ovat yhteismarkkinoille soveltumattomia valtiontukia.

50. Mainitun päätöksen 2 ja 3 artiklassa komissio määräsi Saksan liittotasavallan perimään kyseiset tuet takaisin Salzgitteriltä.

III Menettely ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

51. Salzgitter nosti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 21.9.2000 jättämällään kannekirjelmällä kanteen, jossa se vaati riidanalaisen päätöksen kumoamista. Saksa hyväksyttiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen laajennetun neljännen jaoston puheenjohtajan 29.3.2001 antamalla määräyksellä [24] väliintulijaksi tukemaan Salzgitterin vaatimuksia.

52. Tuensaajayritys esitti kumoamiskanteensa tueksi kahdeksan kanneperustetta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutki ensimmäisen, toisen, kolmannen ja seitsemännen kanneperusteen, ennen kuin se kumosi osittain riidanalaisen päätöksen.

53. Ensimmäisessä kanneperusteessa Salzgitter moitti komissiota siitä, että se oli vir-

23 – EYVL C 113, s. 9.

24 – Asia T-308/00, Salzgitter v. komissio (ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

heellisesti luonnehtinut ZRFG:n 3 §:ssä säädetyt lisäpoistot ja verovapaat rahastot valtiontuiksi. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi tämän kanneperusteen, koska se katsoi, että kyseiset tuet olivat todellakin HT 4 artiklan c alakohdassa tarkoitettuja valtiontukia.

54. Toisessa kanneperusteessa Salzgitter moitti komissiota siitä, että se oli tulkinnut virheellisesti HT 4 artiklan c alakohtaa ja HT 67 artiklaa ja erityisesti niiden soveltamisalaa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi tämän kanneperusteen valituksenalaisen tuomion 103–118 kohdassa esitetyistä syistä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin palautti ensin mieleen, mikä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on tulkittu näiden kahden määräyksen soveltamisalaksi, ja sen jälkeen se muistutti, että HT 4 artiklan c alakohta ja HT 67 artikla koskevat eri aloja siten, että jälkimmäinen ei liity valtiontukiin.

55. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin korosti valituksenalaisen tuomion 112–115 kohdassa, että komission päätöksentekokäytäntöjen kehitykseen liittyvät epävarmuudet eivät muuta tätä tosiseikkaa. Se tarkensi erityisesti valituksenalaisen tuomion 115 kohdassa, että vaikka säännöstöt ovat toisesta säännöstöstä lähtien koskeneet kaikkia rauta- ja terästeollisuudelle myönnettäviä tukia, olivatpa ne erityisiä tai eivät, tällä täsmennyksellä on pyritty vain palauttamaan HT 4 artiklan c alakohdalle sen alkuperäinen soveltamisala, sillä viimeksi mainitussa ei millään tavoin erotella toisistaan niitä tukityyppejä, jotka kuuluvat siinä määrätyn kiellon alaan.

56. Valituksenalaisen tuomion 117 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että komissio oli riidanalaisessa päätöksessä perustellusti tulkinnut, että asiassa voitiin soveltaa HT 4 artiklan c alakohtaa muttei HT 67 artiklaa, ja valituksenalaisen tuomion 118 kohdassa se hylkäsi tämän toisen kanneperusteen.

57. Kolmannessa kanneperusteessa Salzgitter moitti komissiota siitä, ettei se ollut viran puolesta tutkinut HT 95 artiklaa vasten, voitiinko kyseisiä tukia pitää yhteismarkkinoille soveltuvina. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi tämän kanneperusteen, koska se katsoi valituksenalaisen tuomion 136–147 kohdassa, ettei komissio ollut tehnyt ilmeistä arviointivirhettä HT 95 artiklan sovellettavuuden tutkinnassa.

58. Neljännessä ja viidennessä kanneperusteessa Salzgitter moitti komissiota siitä, että se oli tehnyt arviointivirheitä tiettyjen investointihankkeiden määrittelyssä. *Kuudennessa kanneperusteessa* se väitti, että komissio oli tehnyt arviointivirheen myös määräävän diskonttokoron määrittämisessä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei tutkinut näitä kanneperusteita.

59. Seitsemännessä kanneperusteessa Salzgitter katsoi, että komissio oli loukannut oikeusvarmuuden periaatetta, kun se oli määrännyt Saksan liittotasavallan perimään takaisin yhteismarkkinoille soveltumattomat

tuet. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi ensin valituksenalaisen tuomion 161 kohdassa, ettei sitä, että komissio oli loukannut oikeusvarmuuden periaatetta, voitu sulkea pois sillä perusteella, ettei vanhentumisaikaa ollut, eikä siitä syystä, ettei riidanalaisia tukia ollut ilmoitettu ennalta. Se myös korosti tuomion 163 kohdassa, ettei Salzgitterin voitu katsoa olevan vastuussa siitä, ettei riidanalaisia tukia ollut ilmoitettu ennalta, koska tuensaajayritys ei ollut komission institutionaalinen keskustelukumppani valtiontukien alalla. Tämän jälkeen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistutti tuomion 165 ja 166 kohdassa, että yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tuensaaja ei voi vedota tuen säännönmukaisuuteen kohdistuvaan perusteltuun luottamukseen, jos tuki on myönnetty menettelysääntöjen vastaisesti, mutta Salzgitter ei vedonnutkaan tuen säännönmukaisuuteen kohdistuvaan perusteltuun luottamukseen vaan oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamiseen, jolle ei voida asettaa samoja edellytyksiä kuin tuensaajan perustellun luottamuksen syntymiselle.

jolle olivat ominaisia seuraavat komission syyksi luettavat epäselvyydet:

– komission [4.8.]1971 tekemään päätökseen [jäljempänä vuonna 1971 tehty komission päätös] sisältynyt vastustamisesta luopuminen oli peruutettu osittain implisiittisesti, ja se ei ollut näin ollen riittävän selvä

– edellä mainitun vastustamisesta luopumisen implisiittisen osittaisen peruuttamisen kaksimielisyys sen kysymyksen osalta, pitikö ZRFG:n 3 §:n myöhempi soveltaminen ilmoittaa –– kuudennen tukisäännöstön 6 artiklassa tarkoitettuna 'hankkeena'."

60. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kertasi valituksenalaisen tuomion 168–173 kohdassa komission toimintamallin kehityksen kolmen ensimmäisen terästeollisuuden tukisäännöstön yhteydessä, ja sen jälkeen se totesi tuomion 174 kohdassa seuraavaa:

"–– toisen ja kolmannen tukisäännöstön antaminen johti epävarmaan tilanteeseen,

61. Tämän jälkeen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toi valituksenalaisen tuomion 176–179 kohdassa esiin ne erityisvelvoitteet, jotka komissio oli asettanut teräsyrityksille alan kriisin johdosta. Yritysten tuli toimittaa komission valvontajärjestelmien puitteissa komission yksiköille tietoja teräksentuotannostaan ja investoinneistaan. Tässä yhteydessä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin pani merkille, että näiden erilaisten järjestelmien välillä oli oikeudellinen kytkös, ja se katsoi, että komissio joutui yritysten toimittamien asiakirjojen tarkastuksen yhteydessä väistämättä tarkistamaan, johtuiko tuotantokapasiteettien säilyminen ennallaan tai kasvu sääntöjenvastaisista val-

tiontuista. Näissä olosuhteissa ja ottaen huomioon Salzgitterin vuodesta 1988 lähtien toimittamat tiedot ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että komission olisi pitänyt huomata, ettei riidanalaisia tukia ollut ilmoitettu, ja ryhtyä asian osalta toimiin. Se myös muistutti, että komissio oli tarkastellut ZRFG:ssä säädettyä tukijärjestelmää uudelleen vuonna 1988 ja tehnyt joulukuussa 1988 EY:n perustamissopimuksen nojalla päätöksen olla vastustamatta sitä.

62. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päättelikin valituksenalaisen tuomion 180 kohdassa seuraavaa:

”–– 174 kohdassa kuvattu epävarma ja epäselvä tilanne ja lisäksi se, ettei komissio pitkään aikaan reagoinut asiassa huolimatta siitä, että se tiesi [Salzgitterille] myönnetyistä tuista, loi näin tälle toimielimelle kuuluvan huolellisuusvelvollisuuden vastaisesti moniselitteisen tilanteen, jota komission olisi pitänyt selventää ennen kuin se ryhtyi minkäänlaiseen toimenpiteeseen määrätäkseen jo maksetut tuet palautettaviksi (ks. vastaavasti asia 26/69, komissio v. Ranska, tuomio 9.7.1970, Kok. 1970, s. 565, 28–32 kohta).”

63. Valituksenalaisen tuomion 181 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, ettei komissio ollut selventänyt tätä tilannetta, ja tuomion 182 kohdassa se päätteli, ettei komissio voinut oikeusvarmuuden periaatetta loukkaamatta vaatia Salzgitterille vuosina 1986–1995 maksettujen tukien takaisinperintää.

64. Näin ollen kyseisen tuomion 183 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hyväksyi seitsemännen kanneperusteen ja kumosi riidanalaisen päätöksen 2 ja 3 artiklan, joissa Saksan liittotasavalta velvoitettiin perimään takaisin Salzgitterille sääntöjenvastaisesti myönnetyt tuet.

65. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 184 kohdassa, että näissä olosuhteissa sen ei tarvinnut ottaa kantaa kanneperusteisiin, joissa pääasiallisesti vaaditaan palautettavien tukien määrän alentamista ja laskemista. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi vielä kahdeksannen kanneperusteen, joka liittyi riidanalaisen päätöksen perustelujen puutteellisuuteen. Se katsoi, että Salzgitterin esittämiin kolmeen ensimmäiseen kanneperusteeseen kohdistunut tuomioistuinvalvonta osoitti riittävällä tavalla, että komissio oli täyttänyt tämän velvollisuuden.

IV Menettely yhteisöjen tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

66. Komissio teki nyt käsiteltävänä olevan valituksen yhteisöjen tuomioistuimen kirjaa-

moon 23.9.2004 jätetyllä valituskirjelmällä. Se vaatii, että valituksenalainen tuomio kumotaan, että asia palautetaan käsiteltäväksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen, ja lopuksi, että Salzgitter velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

67. Salzgitter vaatii, että valitus hylätään. Lisäksi se vaatii vastavalituksessaan yhtäältä, että valituksenalainen tuomio kumotaan siltä osin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi osittain sen ensimmäisessä oikeusasteessa nostaman kanteen, ja toisaalta, että riidanalaisen päätöksen 1 artikla kumotaan. Salzgitter pyytää lisäksi yhteisöjen tuomioistuinta velvoittamaan komission korvaamaan molemmissa oikeusasteissa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

68. Saksan liittotasavalta, joka tukee väliintulijana Salzgitterin vastinetta ja vastavalitusta, vaatii, että päävalitus hylätään, että valituksenalainen tuomio kumotaan siltä osin kuin siinä hylätään Salzgitterin ensimmäisessä oikeusasteessa nostama kanne, ja lopuksi, että riidanalaisen päätöksen 1 artikla kumotaan.

69. Valituksenalaisesta tuomiosta tehdyissä valituksissa tulee esiin pääasiallisesti kaksi oikeudellista ongelmaa.

70. Päävalituksessa komissio väittää pohjimmiltaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi, että komissio oli käsiteltävänä olevan asian erityisissä olosuhteissa rikkonut oikeusvarmuuden periaatetta, kun se oli määrännyt Saksan liittotasavallan perimään takaisin Salzgitterille sääntöjenvastaisesti myönnetyt tuet.

71. Vastavalituksessa Salzgitter väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tulkinnut virheellisesti HT 4 artiklan c alakohdan, HT 67 ja HT 95 artiklan soveltamisalaa ja sovellettavuutta riidanalaisen päätöksen tuomioistuinvalvonnan näkökulmasta. Erityisesti se katsoo, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen, kun se on tulkinnut riidanalaisten tukien tarkastelun kuuluneen HT 4 artiklan c alakohdan soveltamisalaan.

72. Vastavalitusta on mielestäni syytä tarkastella ennen päävalitusta, koska se liittyy riidanalaisen päätöksen oikeusperustaan.

V Vastavalitus

73. Salzgitter esittää vastavalituksensa tueksi kaksi valitusperustetta.

74. Ensimmäisessä valitusperusteessa Salzgitter kiistää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen analyysin riidanalaisen päätöksen sisällön laillisuudesta. Salzgitter väittää, että tuomioistuin tulkitsi valituksenalaisessa tuomiossa virheellisesti HT 4 artiklan c alakohtaa, HT 67 ja HT 95 artiklaa.

75. Toisessa valitusperusteessa Salzgitter väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin arvioi virheellisesti riidanalaisen päätöksen perusteluja, joita koskevat vaatimukset määrätään HT 5 artiklan toisen alakohdan neljännessä luetelmakohdassa ja HT 15 artiklan ensimmäisessä alakohdassa. [25]

A *Ensimmäinen valitusperuste, jonka mukaan HT 4 artiklan c alakohdan, HT 67 ja HT 95 artiklan tulkinnassa on tapahtunut oikeudellinen virhe*

76. Ensimmäinen valitusperuste koostuu kolmesta osasta, jotka koskevat erilaisia ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tekemiä oikeudellisia virheitä ensinnäkin HT 4 artiklan c alakohdan ja HT 67 artiklan soveltamisalan ja sovellettavuuden osalta, toiseksi HT 95 artiklassa vahvistetun komission toimivallan laajuuden osalta ja kolmanneksi komission päätöksentekokäytännön osalta.

1. Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa, joka koskee oikeudellista virhettä HT 4 artiklan c alakohdan ja HT 67 artiklan soveltamisalan ja sovellettavuuden osalta

77. Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa Salzgitter katsoo, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se totesi, että komissio saattoi perustellusti arvioida riidanalaiset tuet HT 4 artiklan c alakohdan perusteella. [26]

a) Asianosaisten lausumat

78. Salzgitter vetoaa väitteidensä tueksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan tuet, jotka eivät koske pelkästään hiili- ja terästeollisuutta, eivät kuulu HT 4 artiklan c alakohdan soveltamisalaan. Se vetoaa erityisesti yhdistetyissä asioissa Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors ym. vastaan korkea viranomainen 10.5.1960 annettuun tuomioon, [27] edellä mainitussa asiassa De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg vastaan korkea viranomainen ja edellä mainitussa asiassa Alankomaat vastaan komissio annettuihin tuomioihin sekä asiassa Banks 20.9.2001 annettuun tuomioon. [28] Salzgitter myös kiistää komission väitteen, jonka mukaan yhdistetyissä asioissa komissio vastaan Ranska 10.12.1969 annetussa tuomiossa [29] vahvistet-

25 – HT 5 artiklan toisen alakohdan neljännessä luetelmakohdassa määrätään, että ”[yhteisö] julkistaa toimiensa perusteet ja toteuttaa tarvittavat toimenpiteet [EHTY:n perustamissopimuksen] määräysten noudattamisen varmistamiseksi”, ja HT 15 artiklan ensimmäisessä alakohdassa määrätään, että ”komission päätökset, suositukset ja lausunnot perustellaan”.

26 – Vastineen ja vastavalituksen 97–112 kohta.

27 – Yhdistetyt asiat 27/58–29/58 (Kok. 1960, s. 501).

28 – Asia C-390/98 (Kok. 2001, s. I-6117).

29 – Yhdistetyt asiat 6/69 ja 11/69 (Kok. 1969, s. 523, Kok. Ep. I, s. 425).

taisiin, että tuet, jotka eivät koske pelkästään teräsyrityksiä, olivat HT 4 artiklan c alakohdan nojalla kiellettyjä jo ennen ensimmäisen säännöstön tekemistä.

79. Saksan liittotasavalta tukee Salzgitterin analyysiä ja perustelee tämän ensinnäkin EHTY:n perustamissopimuksen rakenteella. Se toteaa, että HT 4 artiklan c alakohdassa oli tarkoitus kieltää erityisesti teräkseen ja hiileen kohdistuvat maksut ja tuet, kun taas HT 67 artiklaa oli tarkoitus soveltaa valtioiden yleisiin toimenpiteisiin. HT 4 artiklan c alakohdan soveltamisalan laajentaminen tukiin, jotka eivät koske pelkästään hiili- ja terästeollisuutta, loukkaisi osittaisen yhdentymisen periaatetta, jolle EHTY:n perustamissopimus rakentuu, ja sen lisäksi se jättäisi HT 67 artiklan vaille mitään tehokasta vaikutusta.

80. Saksan liittotasavalta perustelee kantansa toiseksi EHTY:n ja EY:n perustamissopimusten soveltamisalalla. Saksan liittotasavallan mukaan EY:n perustamissopimuksessa määrätty tukien valvonta kohdistuu EY 87 artiklan 3 kohdan a–e alakohdan nojalla yleisiin tukitoimenpiteisiin, kun taas EHTY:n perustamissopimuksessa määrätään yksinomaan hiili- ja terästeollisuudelle myönnettävien tukien valvonnasta. Näin ollen HT 4 artiklan c alakohdan soveltamisalan ulottaminen yleisiin tukijärjestelmiin johtaisi EY:n perustamissopimuksen soveltamisalan sekä komissiolle EY 87 artiklassa myönnetyn toimivallan kaventamiseen.

81. Saksan liittotasavallan mukaan sen puolustama tulkinta ei heikennä komission valtiontukiin kohdistamaa valvontaa, koska yleisten tukijärjestelmien vaikutuksia teräs- ja hiiliteollisuuteen arvioidaan EY 87 ja EY 88 artiklan sekä HT 67 artiklan nojalla.

82. Näiden erilaisten seikkojen perusteella Saksan liittotasavalta katsoo siis, että komission oikeudellinen käsitys on kolmannesta säännöstöstä lähtien ollut virheellinen ja että kyseisen säännöstön määräykset ovat ristiriidassa HT 4 artiklan c alakohdan ja HT 67 artiklan kanssa.

83. Komissio esittää pääasiallisesti, että HT 67 artiklaa ei voida soveltaa valtiontukiin. Komission mukaan kyseinen määräys kattaa yksinomaan yleiset toimenpiteet, joita jäsenvaltiot voivat toteuttaa talous- ja sosiaalipolitiikkansa puitteissa, tai alakohtaiset toimenpiteet, jotka eivät liity pelkästään teräs- tai hiiliteollisuuteen. Komission mielestä HT 4 artiklan c alakohtaa taas sovelletaan tukiin, jotka eivät koske pelkästään hiilen ja teräksen yhteismarkkinoita.

b) Asian arviointi

84. Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa Salzgitter pyytää yhteisöjen

tuomioistuinta ottamaan kantaa HT 4 artiklan c alakohdan ja 67 artiklan soveltamisalaan ja sovellettavuuteen. Kuten olen jo edellä tuonut esiin, yhteisöjen tuomioistuimelta kysytään tässä, voidaanko HT 4 artiklan c alakohtaa soveltaa teräsyritykselle annettuun tukeen silloin, kun tuki on osa yleistä tukijärjestelmää, jonka komissio on aiemmin hyväksynyt EY:n perustamissopimuksen nojalla, vai kuuluuko kyseisen toimenpiteen täytäntöönpano HT 67 artiklan soveltamisalaan.

85. Palautan käsiteltävänä olevan asian osalta mieleen, että komissio hyväksyi vuonna 1971 Saksan liittotasavallan ZRFG:hen perustuvan yleisen tukijärjestelmän EY 87 ja EY 88 artiklan nojalla. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämistä tosiseikoista ilmenee, komissio hyväksyi viimeiset kyseiseen lakiin tehdyt muutokset EY:n perustamissopimuksen mukaisina valtiontukina.

86. Juuri tämän yleisen järjestelmän puitteissa Saksan liittotasavalta myönsi tukia Salzgitterille. Muistutan vielä, että Salzgitter kuuluu EHTY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan. Komissio katsoi riidanalaisessa päätöksessä, että nämä vuosina 1986–1995 [30] myönnetyt tuet olivat HT 4 artiklan c alakohdan mukaan soveltumattomia hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille. Yhteisöjen tuomioistuimelta kysytäänkin, kuuluivatko riidanalaiset tuet tosiaan kyseisen määräyksen soveltamisalaan.

87. Oikeudenkäynnin kuluessa on puolustettu kahta eri näkemystä.

88. Ensimmäinen on komission näkemys, joka perustuu HT 4 artiklan c alakohdan kirjaimelliseen tulkintaan. Sen mukaan tämä määräys kattaa kaikki tuet, joita voidaan myöntää teräs- tai hiiliyrityksille.

89. Toinen, Salzgitterin ja Saksan liittotasavallan näkemys perustuu HT 4 artiklan c alakohdan soveltamisalan suppeaan tulkintaan. Sen mukaan tätä määräystä sovellettaisiin vain teräs- ja hiiliteollisuudelle myönnettäviin erityistukiin eli tukiin, joista hyötyvät pelkästään tai pääasiallisesti yritykset, jotka toimivat teräs- tai hiiliteollisuuden alalla. Määräystä ei sen sijaan sovellettaisi tukiin, joita teräs- tai hiiliteollisuudelle myönnetään yleisten tai alueellisten tukijärjestelmien perusteella. Viimeksi mainittujen sääntöjenmukaisuutta arvioitaisiin kuitenkin HT 67 artiklan perusteella luettuna yhdessä EY 87 ja EY 88 artiklan kanssa.

30 – Vuodesta 1986 lähtien oli kolmannen säännöstön mukaan ilmoitettava teräsyrityksille myönnettävistä tuista. Vuonna 1995 ZRFG:n voimassaolo päättyi.

90. Katson toisin kuin Salzgitter ja Saksan liittotasavalta, että riidanalaisten tukien arviointi kuuluu tosiaan HT 4 artiklan c alakohdan soveltamisalaan.

91. Ennen kuin perustelen tämän kantani, esitän tilanteesta yhteenvedon EHTY:n perustamissopimuksen rakenteen selventämiseksi. Tässä yhteydessä tarkastelen ensin HT 4 ja HT 67 artiklan soveltamisalaa ja sovellettavuutta. Sen jälkeen esitän julkisasiamiesten näkemykset kyseisten määräysten soveltamisalasta. Lopuksi täsmennän komission EHTY:n perustamissopimuksen yhteydessä laatiman valtiontukien valvontajärjestelmän rajat.

92. Tämän jälkeen selitän esiin tuomieni seikkojen pohjalta, miksi kyseisten tukien arviointi kuului tosiaan HT 4 artiklan c alakohdan soveltamisalaan.

i) Yhteenveto tilanteesta

– EHTY:n perustamissopimuksessa määrätyt säännöt

93. HT 4 ja HT 67 artiklan sanamuodosta ei käy selvästi ilmi, kumman määräyksen nojalla on tutkittava sellaisen tuen säännönmukaisuutta, josta on kyse käsiteltävänä olevassa riita-asiassa. Määräysten tulkintaa vaikeuttaa se, ettei EHTY:n perustamissopimukseen liity valmistelutöitä tai asiakirjoja, jotka olisivat kaikkien allekirjoittajamaiden hyväksymiä ja joilla olisi tulkinnallista arvoa. [31] On siis tarkasteltava perustamissopimuksen järjestelmää ja tavoitteita.

94. Ensimmäiseksi on tärkeää muistuttaa, että EHTY:n perustamissopimuksella toteutettiin vain osittainen taloudellinen yhdentyminen, kun sillä luotiin yksinomaan hiili- ja terästeollisuuteen rajoittuvat yhteismarkkinat.

95. Perustamissopimuksen puitteissa jäsenvaltiot luopuivat hiilen ja teräksen yhteismarkkinoiden perustamiseen ja toimintaan liittyvästä toimivallastaan. Jäsenvaltioilla kuitenkin säilyi vastuu yleisestä talouspolitiikastaan HT 26 artiklan mukaisesti. [32]

31 – Ks. Reuter, P., *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Librairie générale du droit et de jurisprudence, Paris, 1953, ja erityisesti Robert Schumanin esipuhe. Ks. myös em. teos Reuter, P., Ranskan valtuuskunnan raportti Pariisissa 18.4.1951 allekirjoitetuista perustamissopimuksesta ja yleissopimuksesta, "Action des États et conditions de la concurrence", III osa, s. 111–116.

32 – HT 26 artiklan ensimmäisessä alakohdassa tarkennetaan seuraavasti: "Neuvosto käyttää toimivaltaansa –– sopimuksessa määrätyissä tapauksissa ja siinä määrätyllä tavalla erityisesti yhdenmukaistaakseen komission ja maidensa yleisestä talouspolitiikasta vastaavien hallitusten toimet." Ks. tältä osin yhdistetyt asiat 7/54 ja 9/54, Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises v. korkea viranomainen, tuomio 23.4.1956 (Kok. 1956, s. 53, 96).

96. Kilpailu teräs- ja hiilimarkkinoilla voi siis häiriintyä kahdella tavalla. Se voi kärsiä kansallisista toimenpiteistä, jotka koskevat erityisesti ja yksinomaan hiili- ja terästeollisuutta, kuten valtion yrityksille myöntämistä avustuksista tai tuista. Se voi myös kärsiä vääristymistä, joita aiheutuu jäsenvaltioiden toimivaltansa puitteissa vahvistamien yleisten poliittisten toimenpiteiden välisestä erilaisuudesta.

97. EHTY:n perustamissopimuksessa onkin määrätty kahdesta erilaisesta toimesta näiden kilpailunvääristymien torjumiseksi: yksi sisältyy HT 4 artiklan c alakohtaan ja toinen HT 67 artiklaan.

HT 4 artiklan c alakohta

98. HT 4 artiklan c alakohdassa kielletään periaatteessa valtiontuet hiilen ja teräksen yhteismarkkinoilla, koska ne voivat haitata yhden olennaisen tavoitteen toteutumista eli vapaan kilpailuympäristön luomista.

99. Tämän määräyksen mukaan hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille soveltumattomina pidetään ja siten poistetaan ja kielletään EHTY:n perustamissopimuksessa määrätyin edellytyksin yhteisössä ”valtioiden muodossa tai toisessa myöntämä tuki tai avustukset taikka määräämät erityismaksut”.

100. HT 4 artiklan c alakohdan sanamuoto on tiukka. Jo varhain yhteisöjen tuomioistuin totesi sen ”epätavanomaisen laajan ulottuvuuden” [33] ja tunnusti sen välittömän sovellettavuuden [34]. Artikla koskee jäsenvaltioiden toimia, jotka vaikuttavat suoraan hiilen ja teräksen yhteismarkkinoiden toimintaan, ja siinä asetetaan yksiselitteinen kielto, jota rikkova jäsenvaltio rikkoo väistämättä EHTY:n perustamissopimusta.

101. Mainitussa määräyksessä kielletään rajoituksetta kaikki tuet siten, että niitä pidetään hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille soveltumattomina ilman, että tarvitsisi osoittaa – toisin kuin EY 87 artiklan 1 kohdan yhteydessä –, että ne vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai että ne vääristävät tai uhkaavat vääristää kilpailua. [35]

33 – Em. asia De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. korkea viranomainen (tuomion s. 42).

34 – Em. asia Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises v. korkea viranomainen (tuomion s. 91).

35 – Asia C-501/00, Espanja v. komissio, tuomio 15.7.2004 (Kok. 2004, s. I-6717, 129 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

102. Lisäksi määräyksen sanamuodosta ilmenee, ettei HT 4 artiklan c alakohdassa eroteta mitenkään toisistaan yksittäisiä tukia ja tukijärjestelmiä eikä pelkästään hiili- ja terästeollisuuteen kohdistuvia ja muita tukijärjestelmiä.

103. Selitän jäljempänä, miksi määräykseen sisältyvä kielto ei kuitenkin tarkoita, että kaikki hiilen ja teräksen yhteismarkkinoilla myönnetyt valtiontuet olisivat ristiriidassa EHTY:n perustamissopimuksen tavoitteiden kanssa. EHTY:n perustamissopimuksen järjestelmässä HT 4 artiklan c alakohta ei estä komissiota sallimasta poikkeuksellisesti HT 95 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan nojalla valtiontukia, joiden avulla voidaan EHTY:n perustamissopimuksen tavoitteiden mukaisesti vastata odottamattomiin tilanteisiin.

HT 67 artikla

104. HT 67 artiklalla on tarkoitus sovittaa yhteen jäsenvaltioiden politiikkoja. Sillä pyritään korjaamaan kilpailunvääristymiä, joita jäsenvaltioiden toimivaltansa puitteissa vahvistamien yleisten poliittisten toimenpiteiden erilaisuus aiheuttaa ja jotka voivat haitata yhteisön teräs- ja hiilimarkkinoita.

105. Mainitun määräyksen mukaan jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle toimet, jotka saattavat vaikuttaa tuntuvasti kilpailun edellytyksiin hiili- ja terästeollisuudessa. Jos toimi vaikuttaa haitallisesti kyseisen valtion tai jonkin toisen jäsenvaltion markkinoilla toimiviin teräs- tai hiiliyrityksiin, komissio voi neuvoa-antavaa komiteaa ja neuvostoa kuultuaan joko antaa jäsenvaltiolle luvan myöntää näille yrityksille tukea, jonka määrä, edellytykset ja kesto vahvistetaan yhteisymmärryksessä komission kanssa, tai antaa jäsenvaltiolle suosituksen tilanteen korjaamiseksi sellaisin toimenpitein, joiden tämä jäsenvaltio katsoo olevan sen omaan taloudelliseen tasapainoon parhaiten soveltuvia.

106. Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi jo hyvin varhain tätä määräystä suppeasti. Se katsoi, että HT 67 artiklalla korjataan EHTY:n perustamissopimuksella toteutetun yhdentymisen osittaista luonnetta.

107. Täten asiassa Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises vastaan korkea viranomainen antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että HT 67 artikla on ”tasoitustoimenpide”, jonka avulla voidaan ”kumota niiden kilpailuhaittojen vaikutukset, joita ei ole poistettu perustamissopimuksen määräyksillä, ja siten estää näitä haittoja – sen nojalla, että ne ovat säilyneet yhteismarkkinoilla – vaarantamasta päämäärää, joka yhteisölle on asetettu perus-

tamissopimuksen 2 artiklassa 'sopusoinnussa jäsenvaltioiden yleisen talouden kanssa'". [36]

108. Tämän jälkeen yhteisöjen tuomioistuin totesi edellä mainitussa asiassa Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors ym. vastaan korkea viranomainen antamassaan tuomiossa, että HT 67 artiklassa määrätään yksinomaan "suojatoimenpiteitä" sellaisia valtioiden toimenpiteitä vastaan, jotka eivät koske suoraan ja välittömästi teollisuutta. Näillä suojatoimenpiteillä oli tarkoitus vain "hyvittää taloudellisia haittoja, joita yhteismarkkinoilla aiheutui sellaisesta valtion toimesta, jota komissio ei pystynyt suoraan lopettamaan". [37]

109. Edellä mainitussa asiassa De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg vastaan korkea viranomainen antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin teki eron HT 4 artiklan c alakohdan ja HT 67 artiklan soveltamisalojen välillä, kun se totesi, että nämä määräykset kohdistuivat "kahteen eri alaan". [38] Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei HT 67 artiklaa voida soveltaa niihin toimenpiteisiin, jotka poistetaan ja kielletään 4 artiklan c alakohdassa, ja tähän oli sen mielestä kaksi syytä.

110. Ensimmäinen syy liittyy EHTY:n perustamissopimuksen määräysten tehokkaaseen vaikutukseen. Yhteisöjen tuomioistuin korostaa, että jos jäsenvaltioiden myöntämät tuet, jotka on poistettu ja kielletty HT 4 artiklan c alakohdan perusteella, voitaisiin hyväksyä HT 67 artiklan perusteella (komission suositusten mukaisin toimenpitein), tämä vaikuttaisi voimakkaasti HT 4 artiklasta seuraavan kiellon laajuuteen.

111. Toinen syy liittyy niiden keinojen välisiin eroihin, joita komissiolla on käytössään HT 67 artiklan täytäntöönpanoa varten. Nimittäin toisin kuin HT 4 artiklassa, jossa myönnetään yhteisölle yksinomainen toimivalta, HT 67 artiklassa myönnetään yhteisölle ainoastaan valta "suositella".

112. Lopuksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistutti hiljattain asiassa ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi vastaan komissio 5.6.2001 antamassaan tuomiossa, [39] että HT 67 artikla "koskee ainoastaan terästeollisuudelle myönnettyjä etuuksia, jotka johtuvat sellaisen lainsäädännön tai muunlaisen valtion sääntelyn soveltamisesta, joka liittyy kyseessä olevan jäsenvaltion yleiseen talouspolitiikkaan, eikä julkisia tukia, jotka on myönnetty erityisesti hiili- ja terästeollisuudelle tai, kuten käsiteltävänä olevassa asiassa,

36 – S. 97. Kyseinen asia liittyi muuhun kuin kotitalouskäyttöön tarkoitettuun kiinteään polttoaineeseen kohdistuvaan maksuun. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että kyseistä maksua sovellettiin samalla tavalla kaikkiin teollisuuden toimijoihin ja sen ei näin ollen voitu katsoa koskevan erityisesti ja yksinomaan hiili- ja teräsalaa.

37 – S. 526.

38 – S. 47.

39 – T-6/99 (Kok. 2001, s. II-1523).

tietylle terästeollisuusyritykselle ja jotka kuuluvat [HT] 4 artiklan c kohdan alaan”. [40]

113. Tästä oikeuskäytännöstä käy ilmi, että HT 67 artiklalla on tarkoitus antaa komissiolle mahdollisuus sallia tasoitustoimenpiteiden tai suojatoimenpiteiden myöntäminen teräsyrityksille silloin, kun nämä viimeksi mainitut kärsivät yleisen talouspolitiikan toimenpiteistä.

– Julkisasiamiesten näkemykset HT 4 artiklan c alakohdan ja HT 67 artiklan soveltamisaloista

114. Julkisasiamiesten esittämien ratkaisuehdotusten tarkastelussa tulevat esiin HT 4 artiklan c alakohdan ja HT 67 artiklan soveltamisalojen välisen rajan määrittelyssä kohdatut hankaluudet.

115. Julkisasiamiehet Lagrange, Roemer ja Geelhoed ovat kaikki katsoneet, että HT 4 artiklan c alakohta kohdistuu vain erityisiin tukiin, jotka koskevat pelkästään hiili- ja terästeollisuutta, kun taas yleisestä lainsäädännöstä seuraavia etuja on arvioitava HT 67 artiklaa vasten. [41]

116. Julkisasiamies Lagrange katsoi edellä mainitussa asiassa De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg vastaan korkea viranomainen 5.11.1960 esittämässään ratkaisuehdotuksessa, ettei ”jäsenvaltioiden toimivallan ulkopuolelle voida suoralta kädeltä sulkea kaikkea, mikä tällaisessa lainsäädännössä koskee erityisesti EHTY:n teollisuutta kokonaisuudessaan tai osaksi”. Hänen mukaansa tämä tarkoittaisi ”EHTY:n vaikutusten kohtuutonta ulottamista alaan, joka on jätetty jäsenvaltioiden toimivaltaan”. Julkisasiamies Lagrange ehdotti, että HT 4 artiklan c alakohdassa ja HT 67 artiklassa tarkoitetut toimenpiteet erotettaisiin toisistaan ”erityisyysperusteen” lisäksi ”toimenpiteen todelliseen kohteeseen” liittyvällä perusteella. Ehdotuksensa havainnollistamiseksi hän mainitsi esimerkkinä lainsäädännöllisen toimenpiteen, jolla muutetaan sosiaaliturvan rahoitusjärjestelmää ja johon sisältyy tiettyihin ammatteihin (esimerkiksi kaivosalaan) kohdistuvia erityisiä sääntöjä. Hänen mielestään tällaista toimenpidettä ei voitaisi suoralta kädeltä pitää HT 4 artiklan c alakohdassa kiellettynä tukena tai avustuksena. Koska toimenpiteen kohde liittyy sosiaalialaan ja erityisten rahoitussääntöjen vahvistaminen tietyille ammateille on perusteltua yleisen lainsäädännön tavoitteiden näkökulmasta, toimenpide pysyy

40 – 85 kohta.

41 – Tätä näkemystä on puollettu myös osassa oikeuskirjallisuutta. Ks. erityisesti em. Reuter, P., s. 194 ja 195, sekä Mertens de Wilmars, J., ”Aides CECA et aides CEE: Aspects juridiques d’une convergence économique”, *Du droit international au droit de l’intégration, Liber amicorum en l’honneur de Pierre Pescatore*, Nomos, Baden-Baden, 1987, s. 421.

kansallisen toimivallan piirissä, ja siihen sovelletaan vain HT 67 artiklaa. [42]

117. Julkisasiamies Roemer puolestaan katsoi edellä mainitussa asiassa Alankomaat vastaan komissio 10.6.1971 esittämässään ratkaisuehdotuksessa, ettei EHTY:n perustamissopimuksen laatijoiden tarkoituksena voinut olla absoluuttisen vaikutuksen antaminen HT 4 artiklan c alakohdassa määrätylle kiellolle.

118. Yhtäältä avustukset ovat yleinen talous-, sosiaali- ja teollisuuspolitiikan väline, eikä olisi järkevää sulkea hiili- ja terästeollisuutta sellaisista toimenpiteistä koituvien hyötyjen ulkopuolelle, joita jäsenvaltiot toteuttavat yleisen talouspolitiikkansa puitteissa, ja katsoa, että näihin teollisuudenaloihin kohdistuu ehdoton valtiontukien kielto. Tällainen järjestelmä heikentäisi merkittävästi jäsenvaltioiden toimivaltaa yleisen talouspolitiikan alalla.

119. Toisaalta HT 37 artiklan ja HT 95 artiklan ensimmäisen kohdan soveltaminen, jolla HT 4 artiklan c alakohdassa määrättyä kieltoa voitaisiin kiertää, vaatii raskasta menettelyä (yksimielisen puoltavan lausunnon saaminen neuvostolta ja neuvoa-antavan komitean kuuleminen) ja edellyttää harvinaisten olosuhteiden olomassaoloa (olennainen ja jatkuva häiriö taloudessa).

120. Sen hyväksyminen, että HT 4 artiklan c alakohdassa tarkoitetaan kaikkia tukia, joita terästeollisuudelle voidaan myöntää, haittaisi yhteisöjen sopusointuista kehitystä, koska EY:n perustamissopimuksen tukia koskeviin määräyksiin sisältyy merkittäviä poikkeuksia avustusten kieltoon ja niissäkin on otettu huomioon jäsenvaltioiden toimivalta.

121. Julkisasiamies Geelhoed katsoi yhdistetyissä asioissa Moccia Irme ym. vastaan komissio 8.2.2001 esittämässään ratkaisuehdotuksessa, [43] yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella, [44] että HT 4 artiklan c alakohdassa määrättyyn tukien kieltoon kohdistuu vain kaksi rajoitusta. Ensimmäinen liittyy siihen, että toimenpiteen on oltava ”valtion myöntämä tuki

42 – Julkisasiamies Lagrange sen sijaan katsoo, että jos olisi osoitettu, että kyseisen toimenpiteen kohde ei liity sosiaalialaan vaan talouteen ja että sillä joko määrätään yrityksille maksuja, jotka eivät tavallisesti kuuluisi niille, tai vapautetaan yritykset maksusta, joka niiden kuuluisi tavallisesti suorittaa, toimenpide olisi HT 4 artiklan c alakohdassa kielletty erityismaksu tai avustus.

43 – Yhdistetyt asiat C-280/99 P–C-282/99 P, tuomio 21.6.2001 (Kok. 2001, s. I-4717).

44 – Julkisasiamies Geelhoed viittaa em. asioissa Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises v. korkea viranomainen ja De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. korkea viranomainen annettuihin tuomioihin.

tai avustus", ja toinen siihen, että "[sen] on kohdistuttava *erityisesti ja yksinomaan* hiili- ja teräsalaan". [45]

– EHTY:n valtiontukien valvontajärjestelmän luominen

122. HT 4 artiklan c alakohdassa määrätystä valtiontukien periaatteellisesta kiellosta huolimatta komissio päätti luoda järjestelmän, jonka kautta terästeollisuudelle voitiin myöntää valtiontukia alaa 1970-luvun lopulta lähtien koetelleen kriisin takia. Järjestelmän toiminta oli sovitettava yhteen EY:n perustamissopimuksella luodun valtiontukien valvontajärjestelmän kanssa.

Terästeollisuuden tukisäännöstöt

123. EHTY:n perustamissopimuksessa vahvistetut periaatteet ja toimintatavat liittyivät allekirjoituksen aikaan vallinneeseen tilanteeseen. Ne oli ensisijaisesti suunnattu tuotannon kasvuun ja käyttäjien yhtäläiseen mahdollisuuteen käyttää EHTY:n tuotteita ilman syrjintää. [46] Tämä suuntaus selittää, miksi hiilen ja teräksen yhteismarkkinoiden toimintaan liittyvät säännöt, kuten valtioiden myöntämien avustusten ja tukien yleinen kielto, hinta-asteikkojen ja kuljetustariffien julkaisuvelvoite sekä kaikenlaisen syrjinnän kielto, olivat niin jyrkkiä.

124. Tämän ensimmäisen yhdentyneen yhteisön perusluonne oli kuitenkin dynaaminen. Joitakin EHTY:n perustamissopimuksessa vahvistettuja markkinasääntöjä jouduttiin mukauttamaan sellaisen politiikan tarpeisiin, jolla oli ennen kaikkea vastattava hiili- ja terästeollisuuden rakenteellisiin ongelmiin. [47]

125. Komissio vastasi teräsalan rakenneuudistuksen vaatimuksiin luomalla HT 95 artiklan toisen alakohdan nojalla yhteisön järjestelmän, jonka kautta terästeollisuudelle saatettiin myöntää valtiontukia tietyissä tyhjentävästi luetelluissa tapauksissa. [48] Kuten

45 – Ks. erityisesti ratkaisuehdotuksen 29–41 kohta (kursivointi tässä).

46 – Ks. HT 2–HT 4 artikla.

47 – Monet kirjoittajat ovat kritisoineet EHTY:n perustamissopimuksen määräysten "staattisuutta" suhteessa jatkuvasti kehittyvän talouselämän dynaamisuuteen. Ks. erityisesti Much, W., "Principales tendances de l'évolution du droit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier", *Rivista di diritto europeo*, Rome, 1965, s. 3, 13.

48 – Muistutan, että HT 95 artiklassa määrätään erilaisista mekanismeista, joilla EHTY:n perustamissopimusta voidaan juridisesti mukauttaa tilanteisiin, joita tekstissä ei ole otettu huomioon, ilman että perustamissopimusta tarvitsisi muuttaa siten, että jäsenvaltioiden pitäisi ratifioida se perustuslaissaan säädettyä menettelyään noudattaen. HT 95 artiklan soveltamiseen liittyvän oikeuskäytännön osalta ks. erityisesti asia C-1/98 P, British Steel v. komissio, tuomio 23.11.2000 (Kok. 2000, s. I-10349, 40 kohta).

olen jo edellä tuonut esiin, komissio loi mainitun määräyksen nojalla järjestelmän, joka koostuu yleisistä päätöksistä nimeltä ”terästeollisuuden tukisäännöstöt”.

126. Säännöstöissä sallitaan tietyin edellytyksin ja komission luvalla HT 4 artiklan c alakohdassa määrättyyn periaatteelliseen kieltoon poikkeuksia tyhjentävästi lueteltujen tukilajien osalta. Yhteisöjen tuomioistuin katsookin, että niitä on tulkittava suppeasti. [49] Säännöstöjen soveltamista on rajoitettu myös ajallisesti, sillä niissä vahvistetaan säännöt terästeollisuuden mukauttamiseksi EHTY:n perustamissopimuksen tavoitteisiin tiettynä ajanjaksona ilmenevien tarpeiden perusteella. [50]

127. Ensimmäiseen säännöstöön sisältyy tarkennus, jota on syytä korostaa käsiteltävänä olevan riita-asian yhteydessä. Sen 1 artiklan mukaan säännöstö kohdistuu yksinomaan tukiin, joita myönnetään pelkästään hiili- ja teräsyrityksille. Kyseisen säännöstön mukaan yleisten ja alueellisten tukijärjestelmien soveltaminen teräsalalla säilyy HT 67 artiklaan sekä EY 87 ja EY 88 artiklaan perustuvan komission valvonnan alaisena. [51] Myöhemmissä terästeollisuuden tukisäännöstöissä on otettu käyttöön erilainen valvontajärjestelmä, jossa kaikkia niissä määriteltyihin kiellosta vapautettuihin luokkiin kuuluvia tukia käsitellään samalla tavalla EHTY:n perustamissopimukseen perustuvaa menettelyä noudattaen.

128. Tukiin, jotka eivät kuulu säännöstöissä tarkoitettuihin luokkiin, sovelletaan yksinomaan HT 4 artiklan c alakohtaa. Näiden tukien osalta voidaan kuitenkin yksittäistapauksessa poiketa mainitussa määräyksessä asetetusta kiellosta, jos komissio sille HT 95 artiklan nojalla kuuluvaa harkintavaltaa käyttäessään katsoo, että tällaiset tuet ovat tarpeen EHTY:n perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi. [52]

EY:n ja EHTY:n tukijärjestelmien yhteensovittaminen

129. Esitetty kysymys heijastaa myös kahden oikeusjärjestyksen – EY:n ja EHTY:n perustamissopimuksen – rinnakkaiselosta seuraavia vaikeuksia. Kun EY:n kasvukehityksen yhteydessä laadittiin kilpailusääntöjen järjestelmää erilaisia talouden aloja varten, yhteisen edun mukaisilla aloilla tuli esiin päällekkäisyyksiä.

49 – Ks. vastaavasti em. asia Moccia Irme ym. v. komissio (tuomion 40 kohta) ja asia T-150/95, UK Steel Association v. komissio, tuomio 25.9.1997 (Kok. 1997, s. II-1433, 114 kohta).

50 – 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, 120 kohta).

51 – Ensimmäisen säännöstön johdanto-osan neljäs perustelukappale.

52 – Ks. erityisesti asia C-399/95, Saksa v. komissio, määräys 3.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2441, 20 kohta) ja em. asia Espanja v. komissio (tuomion 153–155 kohta).

EY:n ja EHTY:n rinnakkaiselon yhteydessä tuli erityisesti esiin kysymys niihin kuuluvien valtiontukien valvontajärjestelmien yhteensovittamisesta.

130. Mainitut kaksi yhteisöä muodostavat Euroopan atomienergiayhteisön kanssa kokonaisrakenteen. EY:n, EHTY:n ja Euratomin perustamissopimusten määräyksiä on siis tulkittava ja sovellettava tämän yhteisen tavoitteen mukaisesti, eli ikään kuin ne kuuluisivat samaan oikeusjärjestykseen, jonka tavoitteena on täydellinen taloudellinen yhdentyminen. Kunkin perustamissopimuksen säännöstön erityisluonnetta on kuitenkin kunnioitettava silloin, kun niin määrätään.

131. EHTY:n perustamissopimuksen osalta tämä sääntö on asetettu selkeästi ja yksiselitteisesti EY 305 artiklan 1 kohdassa. Kyseisessä määräyksessä tarkennetaan seuraavaa: ”[EY:n perustamissopimuksella] ei muuteta [EHTY:n] perustamissopimuksen määräyksiä, varsinkaan jäsenvaltioiden oikeuksia tai velvollisuuksia –– eikä mainitussa sopimuksessa hiilen ja teräksen yhteismarkkinoiden toiminnasta annettuja määräyksiä koskevilta osin.”

132. Yhteisöjen tuomioistuin onkin toistuvasti todennut, että EHTY:n perustamissopimuksen säännöt ja kaikki sen soveltamista koskevat määräykset säilyttävät EY:n perustamissopimuksen voimaantulosta huolimatta oman soveltamisalansa.[53] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY:n perustamissopimuksen määräyksiä sovelletaan siis vain toissijaisesti silloin, kun EHTY:n perustamissopimuksessa ei ole asiaa koskevia määräyksiä.[54]

133. Valtiontukien valvonnan alalla yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että EHTY:n perustamissopimukseen sisältyvien erityisien sääntöjen johdosta EY:n perustamissopimuksesta johdettua sääntelyä ei voida soveltaa.

134. Täten yhteisöjen tuomioistuin katsoi edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Falck ja Acciaierie di Bolzano vastaan komissio antamassaan tuomiossa, että ”[HT] 4 artiklan c alakohdan ja [EY] [88] artiklan 1 kohdan selkeästi erilainen muotoilu riittää osoittamaan, että jäsenvaltioiden tarkoitus ei ollut valtiontukea koskevan kysymyksen osalta vahvistaa samoja sääntöjä eikä samoja yhteisöjen toimintamahdollisuuksia”.[55]

53 – Ks. erityisesti yhdistetyt asiat 188/80–190/80, Ranska, Italia ja Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 6.7.1982 (Kok. 1982, s. 2545, Kok. Ep. VI, s. 479, 30 ja 31 kohta) ja asia T-37/97, Forges de Clabecq v. komissio, tuomio 25.3.1999 (Kok. 1999, s. II-859, 132 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

54 – Ks. erityisesti tuonti- tai vientitullien palauttamista koskevan sääntelyn alalla asia 328/85, Deutsche Babcock Handel, tuomio 15.12.1987 (Kok. 1987, s. 5119, 6–14 kohta).

55 – Tuomion 102 kohta.

135. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti tämän analyysin edellä mainitussa asiassa Espanja vastaan komissio antamassaan tuomiossa. Kyseisessä asiassa Espanjan kuningaskunta moitti komissiota siitä, että se oli tarkastellut kansallisen yhtiöverolain yhteensopivuutta HT 4 artiklan c alakohtaan nähden. [56] Laissa, jota sovellettiin ennen Espanjan kuningaskunnan liittymistä Euroopan yhteisöihin, sallittiin verovähennyksen myöntäminen yrityksille ulkomailla aiheutuneiden menojen ja siellä tehtyjen investointien osalta. Tuensaajien kilpailijoiden ilmoitettua asiasta komissio käynnisti menettelyn, jossa se tarkasteli riidanalaisten tukien yhdenmukaisuutta yksinomaan EHTY:n perustamissopimuksen sääntöjen kanssa. Sen mukaan EHTY:n perustamissopimuksessa, toisin kuin EY:n perustamissopimuksessa, ei nimittäin käytetä ”olemassa olevien tukien” käsitettä. Todettuaan, että kyseinen verovähennysjärjestelmä saattoi hyödyttää teräsyrityksiä, komissio päätti, että kaikki Espanjan kuningaskunnan kyseisen lain nojalla EHTY:n teräsyrityksille myöntämät tuet olivat HT 4 artiklan c alakohdan nojalla soveltumattomia hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille.

136. Espanjan kuningaskunta vetosi kanteessaan erityisesti siihen, että teräsyritysten sulkeminen kyseisen lain hyödyn ulkopuolelle rikkoi yritysten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kanneperuste oli perusteeton, koska ”niiltä osin kuin terästeollisuuden yrityksiä koskevat EHTY:n perustamissopimuksen erityiset määräykset, mainittujen yritysten tilanne ei ole vastaava kuin muiden yritysten”. [57]

137. Tämän oikeuskäytännön mukaan yritykset, jotka harjoittavat EHTY:n perustamissopimuksen alaista tuotantotoimintaa, ovat eri tilanteessa kuin muut EY:n perustamissopimuksen alaiset yritykset. Tämä johtuu EHTY:n perustamissopimuksessa hiilen ja teräksen yhteismarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi ja rakenteellisten ongelmien ratkaisemiseksi vahvistetuista erityisistä säännöistä. Vaikka EY:n perustamissopimuksella otetaan käyttöön paljon joustavampi valtiontukien valvontajärjestelmä kuin EHTY:n perustamissopimuksella, kyseisiin yrityksiin sovelletaan edelleen jälkimmäisessä sopimuksessa asetettuja erityisiä sääntöjä. [58]

138. Edellä esitetystä voidaan päätellä käsiteltävänä olevan asian osalta seuraavaa:

56 – Kyseisessä asiassa Espanjan kuningaskunta nosti kumoamiskanteen Espanjan yhtiöverolaeista 31.10.2000 tehdystä komission päätöksestä 2001/168/EHTY (EYVL 2001, L 60, s. 57).

57 – Tuomion 127 kohta. Ks. myös em. asia Forges de Clabecq v. komissio (tuomion 132 kohta).

58 – EY:n 87 artiklaan sisältyy toki valtiontukia koskeva kielto. Kieltoon on kuitenkin liitetty suoraan erilaisia poikkeuksia, eikä sillä ole edes periaatteessa ja yleisluonteisesta sanamuodostaan huolimatta samanlaista absoluuttista luonnetta kuin EHTY:n perustamissopimukseen sisältyvällä kiellolla, jo siksikin, että sen mukaan tukien on ensinnäkin vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua ja toiseksi suosittava jotakin yritystä tai tuotannonalaa.

– EHTY:n perustamissopimuksessa määrätään teräsyrityksille myönnettyjen valtiontukien erityisestä valvontajärjestelmästä, joka on sovitettu hiilen ja teräksen yhteismarkkinoiden toimintaoloihin. Tämä järjestelmä vahvistetaan HT 4 artiklan c alakohdassa sekä erilaisissa terästeollisuuden tukisäännöstöissä. EY 305 artiklan 1 kohdan ja yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY:n perustamissopimuksen määräyksiä sovelletaan toissijaisesti.

– HT 4 artiklan c alakohdan mukaan teräsyrityksille myönnetyt tuet ovat hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille soveltumattomia, elleivät ne kuulu komission terästeollisuuden tukisäännöstöissä erityisesti määräämien ja asianmukaisesti sallimien poikkeusten soveltamisalaan. [59]

– Sikäli kuin EHTY:n perustamissopimuksella toteutetaan vain osittainen yhdentyminen, HT 67 artiklassa annetaan komissiolle mahdollisuus myöntää tasoitustoimenpiteitä teräsyritykselle, joka kärsii jäsenvaltion yleisen talouspolitiikan puitteissa toteuttamasta toimesta. Sen soveltamisessa on EY:n perustamissopimuksen voimaantulosta lähtien pitänyt ottaa huomioon EY:n valtiontukien valvontajärjestelmän olemassaolo.

139. Nyt kun tilanteen puitteet on esitetty, voin selittää, miksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin saattoi mielestäni katsoa, että riidanalaisten tukien tarkastelu kuului tosiaankin HT 4 artiklan c alakohdan soveltamisalaan.

ii) Ehdotukseni ratkaisuksi

140. Käsiteltävänä oleva riidanalainen tuki on yksittäinen tuki, joka myönnettiin teräsyritykselle komission aiemmin EY:n perustamissopimuksen nojalla hyväksymän järjestelmän yhteydessä.

141. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että riidanalaiset tuet olivat osa yleistä politiikkaa, jolla pyrittiin korjaamaan Zonenrandgebietin aluetta koetelleita taloudellisia haittoja. ZRFG:ssä asetetaan tavoitteet ja puitteet, joissa täytäntöönpanotoimenpiteet, kuten ne, joista tässä asiassa on kyse, vahvistetaan.

59 – Kuten edellä esitin, tuki voidaan sallia myös yksittäistapauksessa tehtävällä päätöksellä.

Riidanalaisia tukia on siis vaikea arvioida irrallisesti, koska ne ilmentävät Saksan liittotasavallan johdonmukaista politiikkaa. Toisin sanoen ZRFG muodostaa oikeusperustan, jonka pohjalta kaikki konkreettiset täytäntöönpanotoimenpiteet vahvistetaan ja jonka ansiosta näiden toimenpiteiden voidaan katsoa olevan toisistaan riippuvaisia. Tästä näkökulmasta on tunnustettava, että riidanalaisten tukien soveltamisella Salzgitteriin on tarkoitus edistää laajempaa suunnitelmaa, joka on kyseisen raja-alueen tasapainoisen talouskehityksen varmistaminen. ZRFG:n ja kyseisten tukien hyväksymisen taustalla ovat mielestäni pääasiallisesti nämä yleiset tavoitteet. Siksi minun on vaikea katsoa tiedossani olevien seikkojen valossa, että toimenpiteiden kohteena olisi ollut terästeollisuus itsessään ja että Saksan liittotasavalta olisi halunnut erityisesti tukea sitä sen omien tarpeiden perusteella. Terästeollisuus ei joka tapauksessa ollut ainoa, joka hyötyi ZRFG:ssä säädetyistä verokannustimista, eivätkä lisäpoistot ja verovapaat rahastot koskeneet vain sitä.

142. Toimenpiteitä ei näin ollen ollut hyväksytty *erityisesti ja yksinomaan* terästeollisuuden hyväksi. Jos näin olisi tehty, HT 4 artiklan c alakohdan soveltamisesta ei olisi mitään epäilystä.

143. Millaisia riidanalaiset tuet sitten ovat luonteeltaan?

144. Käsiteltävänä olevassa riita-asiassa Salzgitter väittää, että sen saamat tuet olivat komission aiemmin hyväksymän yleisen tukijärjestelmän yksittäinen täytäntöönpanotoimenpide. Sen ei siis mielestään tarvinnut ilmoittaa kyseisestä yksittäisestä toimenpiteestä EHTY:n perustamissopimuksen nojalla, ja se vetoaa tämän tueksi asiassa Italia vastaan komissio 5.10.1994 annettuun tuomioon. [60]

145. Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että sen jälkeen kun komissio on hyväksynyt yleisen tukijärjestelmän, yksittäisistä täytäntöönpanotoimenpiteistä ei tarvitse ilmoittaa komissiolle, ellei hyväksymispäätöksessä ole toisin ilmoitettu. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi seuraavaa: ”Koska yksittäiset tuet ovat pelkkiä yleisen tukijärjestelmän täytäntöönpanotoimenpiteitä, komission olisi niitä tutkiessaan otettava huomioon samat seikat kuin yleisen tukijärjestelmän tutkinnan yhteydessä.” Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin päätti, ettei yksittäisiä tukia ole tarpeen saattaa uudelleen komission tutkittaviksi. [61]

60 – Asia C-47/91 (Kok. 1994, s. I-4635, Kok. Ep. XVI, s. I-147).
61 – Tuomion 21 kohta.

146. Käsiteltävänä olevassa riita-asiassa on siis selvitettävä, onko Salzgitterille myönnetty tuki vain ZRFG:n yksittäinen täytäntöönpanotoimenpide – jota edellä mainitun oikeuskäytännön nojalla ei olisi tarvinnut ilmoittaa komissiolle – vai pitäisikö tukea päinvastoin arvioida erillään ZRFG:stä.

147. Vaikka riidanalaisia tukia voidaan pitää osana yleistä talous-, teollisuus- ja sosiaalipolitiikkaa, ne eivät mielestäni olleet pelkkä yksittäinen täytäntöönpanotoimenpide, jota Salzgitterin mainitseman oikeuskäytännön perusteella ei olisi tarvinnut ilmoittaa komissiolle.

148. Edellä mainittua oikeuskäytäntöä ei nimittäin mielestäni voi soveltaa käsiteltävänä olevassa tapauksessa. Edellä mainitussa asiassa Italia vastaan komissio oli kyse yleisestä tukijärjestelmästä ja siihen kuuluvasta yksittäisestä tuesta, joka oli tarkoitettu vain EY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluville yrityksille.

149. Näin ei ole käsiteltävänä olevassa riita-asiassa. ZRFG:n tuensaajayritykset kuuluvat sekä EY:n että EHTY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan. Edellä on kuitenkin jo todettu, että EHTY:n perustamissopimuksessa ja siihen perustuvissa säännöstöissä vahvistetaan erityinen valtiontukien valvontajärjestelmä, jota sovelletaan teräsyrityksiin. Tekijät, jotka komission on otettava huomioon riidanalaisten tukien sääntöjenmukaisuuden arvioinnissa, vaihtelevat sen mukaan, sovelletaanko tukea saavaan yritykseen EY:n vain EHTY:n perustamissopimusta.

150. Riidanalaisten tukien myöntäminen Salzgitterille ei siis ole ZRFG:n yksittäinen täytäntöönpanotoimenpide, koska sen soveltuvuutta yhteismarkkinoille on tarkasteltava EHTY:n perustamissopimuksessa valtiontukien valvontaa varten vahvistettuja erityisiä sääntöjä vasten.

151. Tavoitteena ei tietenkään ole teräs- tai hiiliteollisuuden sulkeminen yleiseen politiikkaan kuuluvan toimenpiteen mahdollisten hyötyjen ulkopuolelle. En myöskään hyväksy Saksan liittotasavallan esittämää HT 4 artiklan c alakohdan soveltamista yleisiin tukijärjestelmiin. Analyysini perustuu yksinomaan EHTY:n perustamissopimuksella käyttöönotetun järjestelmän tarkoitukseen ja tarpeeseen arvioida toimenpiteiden – kuten sen, josta on kyse pääasiassa – soveltuvuutta yhteismarkkinoille teräsmarkkinoiden erityisolojen ja perustamissopimuksen erityissääntöjen valossa. Tässä yhteydessä on merkityksellinen kolmannen säännöstön 6 artikla, jossa jäsenvaltioita vaaditaan ilmoittamaan komissiolle ”suunnitelmista, joissa pyritään soveltamaan terästeollisuuden alalla tukiohjelmia, joiden osalta komissio on jo tehnyt päätöksen [EY:n] perustamissopimuksen nojalla”.

152. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella katson siis, että vaikka riidanalaiset tuet ovat osa komission aiemmin EY:n perustamissopimuksen nojalla hyväksymää yleistä tukijärjestelmää, niitä on tarkasteltava erikseen EHTY:n perustamissopimuksen sääntöjä vasten.

153. Seuraavaksi on selvitettävä, onko riidanalaisia tukia arvioitava HT 4 artiklan c alakohtaa vai HT 67 artiklaa vasten.

154. HT 67 artiklaa ei mielestäni voida soveltaa tässä tapauksessa.

155. Kuten edellä totesin,[62] yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi jo varhain tätä määräystä suppeasti ja piti sitä ”suojatoimenpiteenä” sellaisia valtioiden toimenpiteitä vastaan, jotka eivät koske suoraan ja välittömästi hiili- ja terästeollisuutta mutta jotka voivat vaikutuksillaan muuttaa kilpailuasemia näillä teollisuuden aloilla.[63] Kyseisellä määräyksellä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus myöntää tukea teräsyrityksille, jotka ovat kärsineet yleisen talouspolitiikan puitteissa vahvistetusta valtion toimenpiteestä. Tällainen tuki on korjaava toimenpide, jonka määrä, edellytykset ja kesto ovat komission päätettävissä. HT 67 artiklalla ei mielestäni voida oikeuttaa avustusjärjestelmää, josta teräsyritykset hyötyvät, ainoastaan sillä perusteella, että tuet eivät koske pelkästään hiili- ja terästeollisuutta vaan ne koskevat myös muita talouden aloja.[64]

156. Käsiteltävänä olevassa asiassa on mielestäni selvää, ettei Salzgitterille myönnetty tuki ole kyseisessä määräyksessä tarkoitettu korjaava toimenpide. Asiakirja-aineistosta ei ilmene, että sille myönnetyllä tuella olisi pyritty korjaamaan kilpailunvääristymiä, joista Salzgitter olisi kärsinyt ZRFG:n hyväksymisen seurauksena.

157. Näin ollen katson, ettei kyseisten tukien arviointi kuulunut HT 67 artiklan soveltamisalaan. Katson sitä vastoin komission tapaan, että niiden soveltumista hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille oli tarkasteltava HT 4 artiklan c alakohtaa sekä kuudennessa säännöstössä asetettuja sääntöjä vasten.

62 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 108 kohta.

63 – Em. yhdistetyt asiat Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors ym. v. korkea viranomainen (tuomion s. 526).

64 – Ks. tässä yhteydessä em. Mertens de Wilmars, J., s. 429.

158. Tätä tulkintaa tukee HT 4 artiklan c alakohdan kattava sanamuoto, jonka mukaan määräyksen kohteena on ”valtioiden *muodossa tai toisessa* myöntämä tuki”. [65] Esittämieni seikkojen perusteella katson, että määräyksellä tarkoitetaan täten kaikkia teräsyrityksille myönnettyjä tukia niiden muodosta tai lähteestä riippumatta, olipa ne myönnetty pelkästään tietylle teräsyritykselle tai osana yleistä tai alueellista tukijärjestelmää. Ei pidä unohtaa, että tämä määräys laadittiin vuonna 1951 eli ennen ETY:n syntyä ja yleisten tai alueellisten valtiontukien valvontajärjestelmän luomista.

159. Kyseiselle määräykselle ehdottamani tulkinta mahdollistaa kaikkien terästeollisuudelle myönnettyjen tukien yhdenvertaisen kohtelun siten, että niitä voidaan valvoa yhtenäisesti ja tehokkaasti.

160. Lisäksi tämä ratkaisu mahdollistaa jäsenvaltioiden ja taloudellisten toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun. Mielestäni olisi vastoin yhdenvertaisen kohtelun periaatetta sallia jonkin tuen myöntäminen teräsyritykselle sen takia, että se kuuluu yleiseen tukijärjestelmään, ja kieltää HT 4 artiklan c alakohdan nojalla toinen tuki, jonka määrä, edellytykset ja kesto olisivat lähes samat, ainoastaan sen takia, että se on myönnetty erityisesti teräsyritykselle. Tämä voisi kannustaa jäsenvaltioita luomaan yleisiä tukijärjestelmiä, jotka käytännössä hyödyttäisivät vain teräs- ja hiiliteollisuuden aloilla toimivia yrityksiä. Jäsenvaltio voisi esimerkiksi luoda alueellisen tukijärjestelmän, jonka komissio hyväksyisi EY:n perustamissopimuksen nojalla mutta joka hyödyttäisi alueita, joilla toimii pääasiallisesti hiili- ja teräsyrityksiä. Tällaisesta tilanteesta voisi seurata, että HT 4 artiklan c alakohdassa määrätty valtiontukien periaatteellinen kielto menettäisi tehokkaan vaikutuksensa ja että määräys korvattaisiin EY:n perustamissopimuksen joustavammilla säännöillä.

161. HT 67 artiklan soveltamisalaan taas kuuluvat mielestäni kaikki toimenpiteet, joilla voidaan tasoittaa yleisestä talouspolitiikasta teräsyrityksille aiheutuvia haittoja, paitsi valtiontuet, joiden myöntämisen edellytykset vahvistetaan erityisesti HT 4 artiklan c alakohdassa ja terästeollisuuden tukisäännöstöissä.

162. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella olen siis sitä mieltä, ettei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä, kun se totesi valituksenalaisen tuomion 116 kohdassa, että riidanalaiset tuet kuuluvat HT 4 artiklan c alakohdan soveltamisalaan.

65 – Kursivointi tässä.

163. Ehdotan näin ollen, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisen osan.

2. Ensimmäisen valitusperusteen toinen osa, joka koskee oikeudellista virhettä komission toimivallan arvioinnissa

164. Ensimmäisen valitusperusteen toisessa osassa Salzgitter väittää, ettei komissiolla ollut terästeollisuuden tukien alalla toimivaltaa ulottaa HT 4 artiklan c alakohtaa tukiin, joita teräsyrityksille on myönnetty EY:n perustamissopimuksen nojalla hyväksytyn yleisen tukijärjestelmän mukaisesti. Kun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että komissio saattoi oikeutetusti arvioida riidanalaisia tukia HT 4 artiklan c alakohtaa vasten, se arvioi virheellisesti komission toimivallan laajuutta.

a) Asianosaisten lausumat

165. Salzgitter, joka siis vetoaa HT 4 artiklan c alakohdan suppeaan tulkintaan, katsoo, ettei komissiolla ollut toimivaltaa laajentaa terästeollisuuden tukisäännöstön puitteissa kyseisen määräyksen soveltamisalaa kattamaan tukijärjestelmiä, jotka eivät koske pelkästään hiili- ja terästeollisuutta. Tämä edellyttäisi Salzgitterin mukaan EHTY:n perustamissopimuksen muuttamista. HT 95 artiklan ensimmäinen ja toinen kohta, johon terästeollisuuden tukisäännöstöt perustuvat, eivät kuitenkaan tarjoa asianmukaista oikeusperustaa tällaiselle muutokselle. Salzgitterin mukaan komission olisi pitänyt noudattaa joko HT 95 artiklan kolmannessa ja neljännessä kohdassa tai HT 96 artiklassa määrättyä menettelyä.

166. Komissio puolestaan väittää, ettei se ole muuttanut HT 4 artiklan c alakohdan soveltamisalaa, sillä kyseisen määräyksen sanamuoto on säilynyt muuttumattomana 23.7.1952 lähtien. Se ei siis katso muuttaneensa mitenkään EHTY:n perustamissopimusta. [66]

b) Asian arviointi

167. Salzgitter kyseenalaistaa tässä valitusperusteen osassa menettelyn, jota noudattamalla komissio sen mukaan laajensi terästeollisuuden tukisäännöstöjen puitteissa HT 4 artiklan c alakohdan soveltamisalaa. Ennen kuin tarkastelen tämän väitteen pätevyyttä, haluan palauttaa mieleen ne erilaiset lainsäädännön mukauttamisen mekanismit, joista on määrätty EHTY:n perustamissopimuksessa ja joihin Salzgitter vetoaa.

66 – Vastineen 61 kohta.

168. EHTY:n perustamissopimuksen tavallisesta tarkistusmenettelystä määrätään HT 96 artiklassa. Määräyksen alkuperäisessä muodossa, joka oli voimassa vielä toisen ja kolmannen säännöstön vahvistamisen aikaan, annettiin jäsenvaltioiden hallituksille ja komissiolle mahdollisuus ehdottaa muutoksia kyseiseen perustamissopimukseen. Jäsenvaltioiden pysyvien edustajien konferenssi vahvisti muutokset yksimielisellä päätöksellä.

169. Yhteisöjen tuomioistuin, jolta oli pyydetty lausuntoa HT 95 artiklan kolmannen ja neljännen kohdan nojalla, totesi 17.12.1959 antamassaan lausunnossa,[67] että menettelystä voidaan poiketa ”vain tapauksissa, joissa ei puututa perustamissopimuksen yleiseen rakenteeseen eikä yhteisön ja jäsenvaltioiden välisiin suhteisiin eikä etenkään yhteisölle siirrettyjen valtuuksien ja jäsenvaltioilla säilytettyjen valtuuksien välisiin suhteisiin, ja vain näissä tapauksissa saatetaan soveltaa ’vähäisen tarkistuksen’ menettelyä.”

170. Vähäisen tarkistuksen menettelystä määrätään HT 95 artiklan kolmannessa kohdassa. Komission ja neuvoston ehdottamista muutoksista pyydetään lausunto yhteisöjen tuomioistuimelta, joka arvioi oikeudellisten ja tosiasiallisten tekijöiden näkökulmasta ehdotusten yhdenmukaisuutta kyseisen määräyksen kanssa.

171. HT 95 artiklan kolmannessa kohdassa määrätään seuraavaa:

– muutosten tarkoituksena on oltava ”mukauttaa sääntöjä komissiolle annetuista toimivaltuuksista”

– muutoksia voidaan ehdottaa vain, jos ”kokemusten perusteella ilmenee ennalta-arvaamattomia vaikeuksia –– tai suoraan hiilen ja teräksen yhteismarkkinoihin vaikuttavat taloudelliset tai tekniset edellytykset muuttuvat niin olennaisesti, että on tarpeen mukauttaa sääntöjä”

– mukautuksella on oltava tarkoitus tehdä aiheellisia muutoksia, ja

– muutokset eivät saa koskea HT 2–HT 4 artiklan määräyksiä tai komission ja muiden yhteisön toimielimien toimivaltasuhteita.

172. HT 95 artiklan ensimmäisessä kohdassa taas annetaan komissiolle mahdollisuus

67 – Kok. 1959, s. 551, 556.

tehdä päätös tai antaa suositus kaikissa niissä tapauksissa, joista ei ole määrätty EHTY:n perustamissopimuksessa ja joissa komission päätös tai suositus osoittautuu tarpeelliseksi HT 2–HT 4 artiklassa määrättyjen yhteisön tavoitteiden saavuttamiseksi hiilen ja teräksen yhteismarkkinoiden toiminnassa HT 5 artiklan mukaisesti. Komissio tekee päätöksen tai antaa suosituksen sen jälkeen, kun neuvoston yksimielinen puoltava lausunto on saatu ja neuvoa-antavaa komiteaa on kuultu.

173. Ei ole kovin vaikea havaita HT 95 artiklassa tarkoitettujen kahden vaihtoehdon välisiä muodollisia eroja. HT 95 artiklan ensimmäisessä kohdassa on tarkoitus antaa komissiolle mahdollisuus korjata EHTY:n perustamissopimuksen toimintaa haittaava puute *tekemällä päätös tai antamalla suositus* sellaisessa tapauksessa, josta ei määrätä perustamissopimuksessa, ilman että komissio kuitenkaan muuttaa tätä sopimusta. Lisäksi vaaditaan neuvoston yksimielinen puoltava lausunto. HT 95 artiklan kolmannessa kohdassa taas annetaan mahdollisuus *muuttaa kyseisen perustamissopimuksen määräystä* ”komissiolle annetuista toimivaltuuksista”. Tähän ei vaadita neuvoston yksimielisyyttä, mutta se edellyttää yhteisöjen tuomioistuimen puoltavaa lausuntoa ja Euroopan parlamentin äänestystä.

174. Käsiteltävänä olevassa asiassa Salzgitter moittii komissiota siitä, että se on nojautunut HT 95 artiklan ensimmäiseen ja toiseen kohtaan, kun se on laajentanut HT 4 artiklan c alakohdan soveltamisalaa terästeollisuuden tukisäännöstöjen puitteissa, vaikka komission olisi pitänyt noudattaa joko HT 96 artiklassa tai HT 95 artiklan kolmannessa ja neljännessä kohdassa määrättyä menettelyä.

175. Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisen osan yhteydessä esittämieni perustelujen valossa katson, ettei tämä väite ole perusteltu.

176. Jos HT 4 artiklan c alakohtaa voidaan soveltaa, kuten uskon, teräsyrityksille yleisen tukijärjestelmän puitteissa myönnettyihin tukiin, komissio ei ole laajentanut kyseisen määräyksen soveltamisalaa, kun se on hyväksynyt terästeollisuuden tukisäännöstöissä vahvistetut säännöt. Komissio oli tilanteessa, josta ei määrätä EHTY:n perustamissopimuksessa ja jossa sen oli tarpeellista toimia, joten komissio saattoi mielestäni perustellusti nojautua HT 95 artiklan ensimmäiseen ja toiseen kohtaan, kun se vastasi kyseisten sääntöjen avulla teräsmarkkinoiden rakenneuudistuksen tarpeisiin.

177. Olen näin ollen sitä mieltä, ettei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tehnyt tässä yhteydessä mitään oikeudellista virhettä, ja ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää ensimmäisen valitusperusteen toisen osan.

3. Ensimmäisen valitusperusteen kolmas osa, joka koskee oikeudellista virhettä komission päätöksentekokäytäntöä koskevassa selostuksessa

178. Ensimmäisen valitusperusteen kolmannessa osassa Salzgitter väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin selosti valituksenalaisen tuomion 112 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa virheellisesti komission päätöksentekokäytännön. [68]

a) Asianosaisten lausumat

179. Salzgitter väittää, että komissio katsoi jo vuonna 1952, kun EHTY:n perustamissopimus tuli voimaan, eikä vasta 1970-luvun alussa, että HT 4 artiklan c alakohtaa sovelletaan yksinomaan teräsyrityksille myönnettäviin erityistukiin. Tässä yhteydessä Salzgitter vetoaa EHTY:n korkean viranomaisen vuonna 1963 julkaisemaan raporttiin ”Le Traité CECA de 1952 à 1962” (EHTY:n perustamissopimus vuosina 1952–1962), jossa käsitellään ensimmäisen säännöstön johdanto-osan neljännen perustelukappaleen ja 1 artiklan sanamuotoa, komission kantaa IX kertomuksessa kilpailupolitiikasta sekä komission päätöksentekokäytäntöä hiilialalla. Salzgitter moittii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta erityisesti siitä, että se katsoi valituksenalaisen tuomion 115 kohdassa, että toisella säännöstöllä oli tarkoitus palauttaa HT 4 artiklan c alakohdalle sen alkuperäinen soveltamisala, vaikka siinä oli tosiasiassa kyse EHTY:n perustamissopimuksen luvattomasta muutoksesta.

180. Komission mielestä se, että se tulkitsi HT 4 artiklan c alakohdan soveltamisalaa eri tavalla ennen kolmatta säännöstöä, ei vaikuta mitenkään Salzgitterille myönnettyihin tukiin, koska sen aiempaa näkemystä ei ole kirjattu mihinkään toimeen, joka olisi voinut tulla lainvoimaiseksi suhteessa tuensaajayritykseen ennen 1.1.1986. [69]

b) Asian arviointi

181. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin selosti valituksenalaisen tuomion 112–117 kohdassa säännöt, jotka komissio vahvisti ensimmäisessä ja toisessa säännöstössä. Vaikka selostus ei kohdistu käsiteltävänä olevassa asiassa sovellettaviin sääntöihin, se auttaa arvioimaan riidan oikeudellista asiayhteyttä ja tuo esiin muutokset komission tulkinnassa.

68 – Vastineen ja vastavalituksen 122–138 kohta.

69 – Vastineen 62 kohta.

182. Toisin kuin komissio väittää, tällä on merkitystä käsiteltävänä olevassa asiassa.

183. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toi valituksenalaisen tuomion 112 kohdassa esiin, että ”1970-luvun alusta aina [toisen säännöstön] tekemiseen asti komissio –– katsoi, että HT 4 artiklan c alakohtaa sovellettiin yksinomaan rauta- ja terästeollisuusyritysten erityistukiin”. Tämän jälkeen se pani merkille kyseisen tuomion 115 kohdassa, että ”vaikka nämä säännöstöt [kyseisestä säännöstöstä] alkaen näin ollen koskevatkin ’kaikkia rauta- ja terästeollisuudelle myönnettäviä tukia –– olivatpa ne erityisiä tai eivät’, *tällä täsmennyksellä pyritään vain palauttamaan HT 4 artiklan c alakohdalle sen alkuperäinen soveltamisala*”. [70]

184. Tämän valitusperusteen osan yhteydessä Salzgitter moittii jälleen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen analyysiä HT 4 artiklan c alakohdan ”alkuperäisestä soveltamisalasta”. Salzgitter väittää, että kyseisen määräyksen soveltamisala rajoitettiin pelkästään teräsyrityksille myönnettäviin tukiin jo silloin, kun EHTY:n perustamissopimus tuli voimaan, eikä vasta 1970-luvun ja toisen tukisäännöstön tekemisen välisenä aikana.

185. Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisen osan yhteydessä esittämieni päätelmien valossa katson, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin selosti asianmukaisesti komission päätöksentekokäytännön, ja näin ollen olen sitä mieltä, ettei Salzgitterin väitettä voida hyväksyä.

186. Ehdotan siis, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää ensimmäisen valitusperusteen kolmannen osan perusteettomana ja siten, että se hylkää ensimmäisen valitusperusteen kokonaisuudessaan.

B *Toinen valitusperuste, joka koskee riidanalaisen päätöksen perustelujen puutteellisuutta*

187. Toisessa valitusperusteessaan Salzgitter väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se totesi valituksenalaisen tuomion 184 kohdassa, että riidanalaisen päätöksen perustelut täyttivät EHTY:n perustamissopimuksessa asetetut edellytykset. [71]

1. Asianosaisten lausumat

188. Salzgitter väittää, ettei komissio ole perustellut, miksi se on poikennut aiem-

70 – Kursivointi tässä.

71 – Vastineen ja vastavalituksen 139–142 kohta.

masta päätöksentekokäytännöstään, kun se on soveltanut yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön ja HT 67 artiklan vastaisesti HT 4 artiklan c alakohtaa tukeen, joka ei koske pelkästään hiili- ja terästeollisuutta.

189. Salzgitter väittää myös, ettei komissio ole selittänyt, miksi sen arviointi poikkesi sen päätöksentekokäytännöstä hiilialalla.

190. Lopuksi Salzgitter moittii komissiota siitä, ettei se ole selostanut, miksi riidanalainen päätös poikkesi sen päätöksentekokäytännöstä samankaltaisissa asioissa, kuten asiassa, jossa tehtiin päätös 2002/347/EHTY. [72]

191. Saksan liittotasavalta korostaa, että komission olisi pitänyt perustella tavallista tarkemmin muutos oikeudellisessa käsityksessään HT 4 artiklan c alakohdan ja HT 67 artiklan soveltamisalasta. [73]

192. Komissio puolestaan väittää, että sen käytäntö muuttui kolmannen säännöstön laatimisen jälkeen ja että tämä on riittävän hyvin perusteltu säännöstössä. [74] Komissio torjuu erityisen perusteluvelvollisuuden sen nojalla, että sen velvollisuudet on esitetty tyhjentävästi HT 15 artiklan kolmannessa kohdassa ja HT 95 artiklan ensimmäisessä kohdassa (neuvoa-antavan komitean kuuleminen ja puoltavan lausunnon saaminen neuvostolta).

2. Asian arviointi

193. Aluksi muistutan, että perusteluvelvollisuuden laajuutta koskeva kysymys on oikeudellinen kysymys, joka muutoksenhaun yhteydessä kuuluu yhteisöjen tuomioistuimen valvontavallan alaisuuteen. Velvoitteen noudattamatta jättämistä koskeva valitusperuste voidaan siis ottaa tutkittavaksi, vaikka se edellyttäisi sellaisten tosiseikkojen huomioimista, joilla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on perustellut ratkaisunsa. [75]

194. HT 5 artiklan toisen kohdan neljännessä luetelmakohdassa ja HT 15 artiklan ensimmäisessä kohdassa todetaan, että yhteisö ”julkistaa toimiensa perusteet” ja että ”komission päätökset, suositukset ja lausunnot perustellaan ja niissä viitataan niihin lausuntoihin, jotka on hankittava”. Näiden määräysten ja EHTY:n perustamissopimuk-

72 – Verovapausjärjestelmästä, jota Ranska aikoo soveltaa sivuliikkeiden perustamiseen ulkomaille, 21.11.2001 tehty komission päätös 2002/347/EHTY (EYVL 2002, L 126, s. 27).

73 – Vastineen ja vastavalitusta tukevan väliintulokirjelmän 53 kohta.

74 – Kolmannen säännöstön johdanto-osan kolmas ja neljäs perustelukappale.

75 – Asia C-188/96 P, komissio v. V, tuomio 20.11.1997 (Kok. 1997, s. I-6561, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

sen yleisten periaatteiden nojalla komission on perusteltava yleiset tai yksittäiset päätöksensä niiden oikeusperustasta riippumatta. Perustelujen puuttuminen tai riittämättömyys merkitsee HT 33 artiklassa tarkoitettua olennaisen menettelymääräyksen rikkomista, ja sitä on pidettävä sellaisena oikeusjärjestyksen perusteisiin kuuluvana seikkana, joka yhteisön tuomioistuinten on otettava huomioon viran puolesta. [76]

195. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissiolle HT 15 artiklassa määrätyn perusteluvelvollisuuden on noudatettava samoja periaatteita, jotka yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut EY 253 artiklan yhteydessä. [77]

196. Nämä periaatteet ovat seuraavat. Perusteluvelvollisuus määräytyy kyseessä olevan toimen luonteen mukaan, ja perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmettävä riidanalaisen toimenpiteen tehneen yhteisön toimielimen päättely siten, että yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuuden ja että niille, joita toimenpide koskee – HT 33 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetut henkilöt, joille toimenpide on osoitettu tai joita se muuten koskee – selviävät sen syyt. Perusteluissa ei kuitenkaan tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, koska tutkittaessa sitä, täyttävätkö päätöksen perustelut HT 5 ja HT 15 artiklan vaatimukset, on otettava huomioon päätöksen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt. [78] Valtiontukien valvonnan yhteydessä on komission päätöksen perustelujen tarkastelussa otettava huomioon myös ne monimutkaiset arvioinnit, jotka toimielimen on tehtävä, ja valinnat, jotka kuuluvat sen harkintavaltaan.

197. Ensinnäkin väite, jonka mukaan komissio ei ole perustellut, miksi se on muuttanut päätöksentekokäytäntöään HT 4 artiklan c alakohdan ja HT 67 artiklan soveltamisalan osalta, ei mielestäni ole merkityksellinen.

198. Komission arviointi riidanalaisten tukien soveltuvuudesta hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille ei tosiaankaan perustu tähän muutokseen. Riidanalaisen päätöksen asiayhteydestä ja erityisesti päätöksen 59–66 ja 109–133 kohdasta ilmenee, että komission

76 – Ks. erityisesti asia T-102/03, CIS v. komissio, tuomio 22.6.2005 (Kok. 2005, s. II-2357, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

77 – Ks. erityisesti asia C-197/99 P, Belgia v. komissio, tuomio 11.9.2003 (Kok. 2003, s. I-8461, 72 kohta) ja asia T-57/91, NALOO v. komissio, tuomio 24.9.1996 (Kok. 1996, s. II-1019, 298–300 kohta) sekä asia T-243/94, British Steel v. komissio, tuomio 24.10.1997 (Kok. 1997, s. II-1887, 159 ja 160 kohta).

78 – Yhdistetyt asiat 172/83 ja 226/83, Hoogovens Groep v. komissio, tuomio 19.9.1985 (Kok. 1985, s. 2831, 24 kohta); asia C-350/88, Delacre ym. v. komissio, tuomio 14.2.1990 (Kok. 1990, s. I-395, 15 ja 16 kohta) sekä em. asia Belgia v. komissio (tuomion 72 kohta) ja em. asia Espanja v. komissio (tuomion 73 kohta).

mukaan HT 4 artiklan c alakohta kattoi jo alun perinkin kyseiset tuet. Tämä oli kantani myös vastavalituksen ensimmäisen valitusperusteen tarkastelun yhteydessä.

199. Riidanalaisesta päätöksestä ilmenevät joka tapauksessa selkeästi ja yksiselitteisesti komission perustelut kummankin määräyksen soveltamisalalle ja sovellettavuudelle.

200. Komissio selittää yksityiskohtaisesti, miksi ”kiistanalaisten sääntöjenvastaisten tukien yhteismarkkinoille soveltuvuus on tutkittava [HT] 4 artiklan c alakohdan ja kulloinkin voimassa olleiden terästukisääntöjen perusteella”.[79] Se esittää ensinnäkin riidanalaisten tukien luonteen tarkastelun yhteydessä, miksi se katsoo, ettei HT 67 artiklaa voida soveltaa (66 kohta). Toiseksi se selittää riidanalaisten tukien hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille soveltuvuuden tarkastelun yhteydessä, miksi EY 87 artiklan 2 kohdan c alakohtaa ei voida suoralta kädeltä soveltaa teräsyritykseen (110–120 kohta). Kolmanneksi se tarkentaa, miksi kyseisessä tapauksessa ei voitu tehdä yksittäistä päätöstä HT 95 artiklan nojalla (121–125 kohta). Lopulta neljänneksi komissio esittää muun muassa ilmoitusten määräaikoja koskevat erityiset säännöt, jotka vahvistettiin vuodesta 1986 lähtien sovelletuissa terästeollisuuden tukisäännöstöissä (67–76 ja 126–133 kohta).

201. Näistä perusteluista Salzgitterille ja Saksan liittotasavallalle selvisi, miksi komissio katsoi, että HT 4 artiklan c alakohdassa asetetut edellytykset täyttyivät kyseisessä tapauksessa. Salzgitterillä ja Saksan liittotasavallalla oli lisäksi mahdollisuus kiistää komission arvioinnit perusteellisesti. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion yhteydessä toteuttama tuomioistuinvalvonta osoittaa, yhteisöjen tuomioistuimet voivat tarkistaa arviointien pätevyyden edellä esitettyjen perustelujen avulla.

202. Komission ei siis mielestäni tarvinnut esittää päätöksessä, joka koski yksittäistapausta, miten sen päätöksentekokäytäntö on muuttunut ensimmäisen ja toisen säännöstön tekemisen jälkeen, etenkään kun näitä säännöstöjä ei voitu soveltaa kyseisessä tapauksessa.

203. Toinenkaan väite ei mielestäni ole merkityksellinen, koska jäsenvaltioiden hiiliteollisuudelle myöntämiä tukia koskevat säännöt

79 – Riidanalaisen päätöksen 109 kohta.

eroavat niistä, jotka on vahvistettu terästeollisuuden tukisäännöstöissä.

204. Kolmannen väitteen osalta katson, ettei komission tarvinnut selittää, miksi sen arviointi oli kyseisessä tapauksessa erilainen kuin aiempien päätösten yhteydessä. Valtiontuen käsite on sekä EY:n että EHTY:n perustamissopimuksessa objektiivinen, eikä sillä, minkä takia komissio on esittänyt aiemmissa päätöksissään erilaisen arvioinnin, ole merkitystä, kun tarkastellaan, sovelletaanko riidanalaisiin tukiin HT 4 artiklan c alakohtaa.

205. Edellä esitetyn perusteella olen sitä mieltä, että perustelujen puuttumista koskeva valitusperuste, joka nojautuu edellä mainittuihin väitteisiin, on hylättävä. Riidanalaisen päätöksen perustelut täyttävät mielestäni HT 5 ja HT 15 artiklassa edellytetyn selkeyden ja yksiselitteisyyden vaatimuksen, koska tosiseikat ja oikeudelliset seikat on esitetty riittävän täsmällisesti.

206. Katson näin ollen, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin saattoi oikeutetusti todeta valituksenalaisen tuomion 184 kohdassa, että komissio on perustellut riidanalaisen päätöksen oikeudellisesti riittävällä tavalla.

207. Ehdotan näin ollen, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää toisen valitusperusteen.

208. Edellä esitettyjen huomioiden nojalla Salzgitterin vastavalitus on mielestäni hylättävä kokonaisuudessaan.

VI Päävalitus

209. Komissio esittää valituksensa tueksi kaksi valitusperustetta, joista ensimmäinen koskee HT 4 artiklan c alakohdan sekä kolmannen, neljännen, viidennen ja kuudennen säännöstön rikkomista ja toinen koskee puolustautumisoikeuksien rikkomista.

A *Ensimmäinen valitusperuste, joka koskee HT 4 artiklan c alakohdan sekä kolmannen, neljännen, viidennen ja kuudennen säännöstön rikkomista*

210. Ensimmäisessä valitusperusteessa on kuusi osaa, joista ensimmäisen mukaan sovellettavia oikeussääntöjä on virheellisesti pidetty epäselvinä ja monitulkintaisina, toisen mukaan kahden ensimmäisen teräs-

teollisuuden tukisäännöstön huomioon ottaminen on ollut oikeudellinen virhe, kolmannen mukaan oikeusvarmuuden periaatetta koskevaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä on tulkittu virheellisesti, neljännen mukaan valituksenalaisen tuomion perustelut ovat ristiriitaiset, viidennen mukaan komission tietoja ZRFG:n soveltamisesta teräsyrityksiin on arvioitu virheellisesti ja lopulta kuudennessa osassa kyseenalaistetaan asiassa Alcan Deutschland 20.3.1997 annettuun tuomioon [80] perustuva oikeuskäytäntö.

211. Komissio pohjimmiltaan kyseenalaistaa valituksenalaisen tuomion 158–183 kohdassa esitetyn ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen analyysin kanneperusteesta, joka koskee oikeusvarmuuden periaatteen väitettyä loukkaamista (seitsemäs kanneperuste). Komissio väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi, että komissio oli kyseisen tapauksen erityisissä olosuhteissa loukannut oikeusvarmuuden periaatetta, kun se oli vaatinut Salzgitterille vuosina 1986–1995 maksettujen tukien takaisinperintää.

212. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin käsitteli oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista koskeneen kanneperusteen kolmivaiheisesti.

213. Ensin se tarkasteli asiaa koskevien oikeussääntöjen selkeyttä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 174 kohdassa, että toisen ja kolmannen säännöstön tekeminen johti epävarmaan ja monitulkintaiseen tilanteeseen. Komissio kyseenalaistaa tämän analyysin ensimmäisen valitusperusteensa ensimmäisessä osassa.

214. Toiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tarkasteli komission toimintaa. Todettuaan, että Salzgitter oli toimittanut komissiolle jonkin verran tietoja ja että komissio oli päättänyt olla vastustamatta ZRFG:n täytäntöönpanoa, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 176–180 kohdassa, ettei komissio ollut täyttänyt huolellisuusvelvoitettaan, kun se ei ollut huomannut asiakirjojen tarkastelun yhteydessä, ettei riidanalaisia tukia ollut ilmoitettu, eikä se ollut ryhtynyt mihinkään toimiin asian johdosta. Komissio riitauttaa tämän toteamuksen ensimmäisen valitusperusteensa viidennessä osassa.

215. Näiden toteamusten valossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 181 ja 182 kohdassa, että komissio loukkasi oikeusvarmuuden periaatetta, kun se määräsi Saksan liittotasavallan perimään takaisin Salzgitterille myönnetyt tuet. Komissio kyseenalaistaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen näistä toteamuksista tekemät päätelmät ensimmäisen valitusperusteensa kolmannessa osassa.

80 – C-24/95 (Kok. 1997, s. I-1591).

216. Edellä esitetyn perusteella tämän ensimmäisen valitusperusteen pätevyyttä pitäisi mielestäni analysoida tarkastelemalla sen ensimmäistä, kolmatta ja viidettä osaa, koska niissä kyseenalaistetaan ne kolme päätelmää, jotka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin esitti valituksenalaisessa tuomiossa.

1. Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa, jonka mukaan kyseistä oikeudellista tilannetta on virheellisesti pidetty epäselvänä

217. Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa komissio riitauttaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen analyysin, jonka mukaan terästeollisuuden toisen ja kolmannen tukisäännöstön tekemisestä seurannut oikeudellinen tilanne oli epävarma ja monitulkintainen.

a) Asianosaisten lausumat

218. Komissio katsoo, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on valituksenalaisen tuomion 174 kohdassa analysoinut virheellisesti, että vuonna 1971 tehtyyn päätökseen sisältynyt tuen hyväksyntä oli osittain peruutettu sanattomasti toisen säännöstön tai ainakin kolmannen säännöstön antamisen yhteydessä.

219. Komissio väittää, ettei tämä EY:n perustamissopimukseen perustunut hyväksyntä voinut päteä EHTY:n perustamissopimuksen puitteissa. Tilanteessa sovellettiin HT 4 artiklan c alakohtaa, ja edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Ranska 10.12.1969 annetun tuomion mukaisesti teräsyrityksille myönnetyt tuet olivat jyrkästi kiellettyjä ennen ensimmäisen säännöstön voimaantuloa.[81] Komissio katsoo, että kyseinen hyväksyntä ja sitä seuranneet hyväksynnät tulivat EHTY:n perustamissopimuksen alaisiksi vasta terästeollisuuden ensimmäisen tukisäännöstön nojalla ja että tämä tilapäinen yleinen hyväksyntä päättyi, kun ensimmäisen säännöstön voimassaolo päättyi 31.12.1981.

220. Komissio kiistää myös valituksenalaisen tuomion 173 ja 174 kohdassa esitetyn ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen analyysin, jonka mukaan oli epäselvää, oliko ZRFG:n 3 §:n myöhempi soveltaminen Salzgitteriin suunnitelma, josta oli kolmannen säännöstön 6 artiklan mukaan ilmoitettava. Komission mielestä kyseinen määräys on täysin selkeä.

221. Komissio esittää lisäksi vastineessaan, ettei HT 67 artiklaa sovelleta valtiontukiin, koska jäsenvaltiot eivät voi hyväksyä tukitoimenpiteitä talous- ja sosiaalipolitiikkansa puitteissa.[82] Komissio korostaa, että HT 4 artiklan c alakohdassa kielletään ”muodossa tai toisessa” myönnetyt tuet ja että Saksan

81 – Komissio viittaa tuomion 41–44 kohtaan.

82 – Komissio viittaa em. asiassa De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. korkea viranomainen annettuun tuomioon.

liittotasavallan mainitsemassa oikeuskäytännössä ei ole käsitelty yleisesti sovellettavia ”tukijärjestelmiä” HT 67 artiklan yhteydessä. Komissio myös väittää, ettei Saksan liittotasavalta ilmoittanut sille Salzgitterille myönnetyistä tuista eikä Saksan liittotasavalta näin ollen voi väittää, että komissio olisi hyväksynyt ne HT 67 artiklan nojalla.

222. Salzgitter katsoo, ettei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä, kun se totesi, että terästeollisuuden toisen ja kolmannen tukisäännöstön tekemisestä seurannut oikeudellinen tilanne oli epäselvä. Salzgitterin mielestä komission olisi pitänyt toisessa tai kolmannessa säännöstössä tai jossakin muussa yhteydessä tuoda esiin, miten sen oikeudellinen käsitys HT 4 artiklan c alakohdan soveltamisalasta oli muuttunut. [83] Salzgitter väittää erityisesti, että kun komissio ei vastustanut ZRFG:n täytäntöönpanoa, se synnytti yrityksissä perustellun luottamuksen kyseisen lain säännönmukaisuuteen.

223. Salzgitter myös katsoo, ettei HT 4 artiklan c alakohtaa voida soveltaa ZRFG:n kaltaisiin jäsenvaltioiden yleisiin toimenpiteisiin, jotka koskevat kaikkia talouden aloja, ja sen mukaan komissio vahvisti tämän seikan ensimmäisen ja toisen säännöstön johdanto-osan perustelukappaleiden alkuosassa. Lisäksi Salzgitter väittää, että komissio sovelsi HT 4 artiklan c alakohtaa taannehtivasti, mikä oli vastoin yhteisön oikeutta ja mikä saattoi asettaa kyseenalaiseksi tuensaajayrityksen pitkän aikavälin investointipäätökset. [84]

224. Salzgitterin mielestä tätä analyysiä tukee se, että komission päätöksentekokäytäntönä hiilialalla oli ollut HT 67 artiklan soveltaminen tukiin, jotka eivät koskeneet pelkästään hiilialaa.

225. Salzgitter tuo esiin, ettei kolmannen säännöstön 6 artiklasta voinut päätellä, pitikö ZRFG:ssä säädettyjen verotussääntöjen soveltamisesta teräsyrityksiin ilmoittaa uudelleen, vaikka komissio oli aiemmin hyväksynyt sen EY:n perustamissopimuksen nojalla. Salzgitter lisää, ettei kyseisessä määräyksessä asetettu ilmoitusvelvollisuus voinut koskea olemassa olevia tukia, kuten niitä, jotka oli myönnetty ZRFG:n nojalla. Salzgitter viittaa tässä yhteydessä edellä mainitussa asiassa Italia vastaan komissio annettuun tuomioon, joka liittyi yleisen tukijärjestelmän yksittäisten täytäntöönpanotoimenpiteiden ilmoittamiseen. [85] Salzgitterin mukaan ZRFG:n täytäntöönpanoa yrityksen hyväksi ei voitu pitää ”uutena tukena” ja siten kolmannen säännöstön 6 artiklassa tarkoitet-

83 – Salzgitter viittaa asiassa C-181/02 P, komissio v. Kvaerner Warnow Werft, 29.4.2004 annettuun tuomioon (Kok. 2004, s. I-5703, 41 kohta).

84 – Salzgitter viittaa em. yhdistetyissä asioissa Falck ja Acciaierie di Bolzano v. komissio annettuun tuomioon (119 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

85 – Tuomion 21 kohta.

tuna ”suunnitelmana”, koska komissio oli hyväksynyt ZRFG:n soveltamisen varauksetta EY:n perustamissopimuksen nojalla eikä se ollut vastustanut sitä HT 67 artiklan nojalla.

226. Salzgitter lisää vielä, että kun Saksan liittotasavalta ilmoitti ZRFG:stä komissiolle vuonna 1971 EY:n perustamissopimuksen mukaisesti, se saattoi sen samalla komission tietoon HT 67 artiklan mukaisesti. Salzgitter katsoo, että kun komissio hyväksyi EY:n perustamissopimuksen nojalla ilmoitetut verotustoimenpiteet, se samalla implisiittisesti totesi, etteivät kyseiset toimenpiteet ”vaikuttaneet tuntuvasti kilpailun edellytyksiin” hiili- ja terästeollisuudessa, kuten HT 67 artiklan 1 kohdassa määrätään.

227. Saksan liittotasavalta esittää pohjimmiltaan samat perustelut kuin Salzgitter. Se tuo esiin, ettei yleisiä tukia tarvitse ilmoittaa HT 67 artiklan 1 kohdan nojalla, elleivät ne ole omiaan vaikuttamaan tuntuvasti kilpailun edellytyksiin hiili- tai terästeollisuudessa, ja komissio on vahvistanut tämän seikan implisiittisesti hyväksymällä ZRFG:ssä säädetyt toimenpiteet useaan otteeseen. Saksan liittotasavalta katsoo, että näitä toimenpiteitä voidaan joka tapauksessa pitää olemassa olevina tukina, joita ei EHTY:n perustamissopimuksen nojalla tarvitse erikseen ilmoittaa.

b) Asian arviointi

228. Kuten olen jo edellä tuonut esiin,[86] ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 174 kohdassa seuraavaa:

”–– toisen ja kolmannen tukisäännöstön antaminen johti epävarmaan tilanteeseen, jolle olivat ominaisia seuraavat komission syyksi luettavat epäselvyydet:

– komission vuonna 1971 tekemään päätökseen sisältynyt vastustamisesta luopuminen oli peruutettu osittain implisiittisesti, ja se ei ollut näin ollen riittävän selvä

– edellä mainitun implisiittisen vastustamisesta luopumisen osittaisen peruuttamisen kaksimielisyys sen kysymyksen osalta, pitikö ZRFG:n 3 §:n myöhempi soveltaminen ilmoittaa –– kuudennen –– säännöstön 6 artiklassa tarkoitettuna ’hankkeena’”.

86 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 60 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

229. Valitusperusteensa ensimmäisessä osassa komissio väittää yhtäältä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se arvioi toisen ja kolmannen säännöstön vaikutuksia päätökseen, jonka komissio teki 4.8.1971 ZRFG:n 3 §:n vastustamatta jättämisestä. Toisaalta komissio kiistää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen analyysin kolmannen säännöstön 6 artiklassa määrätyn tukisuunnitelmien ilmoitusvelvollisuuden selkeydestä.

230. Tämä väite on mielestäni perusteltu jäljempänä esitettävistä syistä.

231. Ensinnäkin katson, toisin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin, ettei toisen ja kolmannen säännöstön antaminen johtanut vuonna 1971 tehdyn komission päätöksen osittaiseen ja implisiittiseen peruuttamiseen. Kuten totesin jo vastavalituksen tarkastelun yhteydessä, tämä EY 87 ja EY 88 artiklaan perustuva päätös koski mielestäni vain EY:n perustamissopimuksen alaisia yrityksiä, ei niitä, joihin sovelletaan EHTY:n perustamissopimusta.[87] Toisen ja kolmannen säännöstön antaminen ei siis voinut johtaa komission vuonna 1971 antaman hyväksynnän peruuttamiseen, koska se ei mielestäni koskenut teräsyrityksiä.

87 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 149–152 kohta.

232. Toiseksi olen sitä mieltä, että riidanalaisten tukien ilmoitusvelvollisuus tuli täysin selvästi ilmi kolmannen säännöstön 6 artiklan sanamuodosta.

233. Kolmannen säännöstön 6 artiklassa vahvistetaan menettely, jonka mukaan komissio tarkastaa ennalta kaikki jäsenvaltioiden tukisuunnitelmat yhteismarkkinoille soveltumattomien tukien ehkäisemiseksi. Kolmannen säännöstön 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä vaaditaan, että jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle säännöstössä tarkoitetun tuen myöntämistä tai muuttamista koskevista suunnitelmista niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa.[88] Lisäksi tämän säännöstön 6 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä edellytetään, että ”komissiolle ilmoitetaan samoilla edellytyksillä *suunnitelmista, joissa pyritään soveltamaan terästeollisuuden alalla tukiohjelmia, joiden osalta komissio on jo tehnyt päätöksen [EY:n] perustamissopimuksen nojalla*”.[89] Ilmoittamiselle on asetettu määräaika, jota yhteisöjen tuomioistuin on luonnehtinut ”preklusiiviseksi”.[90] Kyseisen säännöstön 6 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltio voi toteuttaa suunnitellut – erityiset tai EY:n perustamissopimuksen nojalla hyväksytyn

88 – Kolmannessa säännöstössä käsitellään tutkimus- ja kehitystyöhön, ympäristönsuojeluun, terästeollisuuden laitosten sulkemiseen sekä yleisissä tukiohjelmissa tarkoitettuihin alueellisiin investointeihin myönnettävää tukea.

89 – Kursivointi tässä.

90 – Ks. asia C-210/98 P, Salzgitter v. komissio, tuomio 13.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5843, 49–55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

tukijärjestelmän mukaiset – toimenpiteet vasta, kun komissio on hyväksynyt ne. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut EY 88 artiklan 3 kohdan yhteydessä, että tämä valvonta on välttämätöntä yhteismarkkinoiden toimivuuden takaamiseksi. [91]

234. Kolmannen säännöstön 6 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen sanamuodosta käy selkeästi ilmi, että sen jälkeen kun säännöstö tuli voimaan 1.1.1986, rahoitustoimenpiteet, kuten ne, joista on kyse käsiteltävänä olevassa riita-asiassa, oli selkeästi ja ehdottomasti ilmoitettava.

235. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö tukee tätä analyysiä.

236. Tämä ilmoitusvelvollisuus löytyy samanmuotoisena neljännen, viidennen ja kuudennen säännöstön 6 artiklan 1 kohdasta. Kun yhteisöjen tuomioistuimelta kysyttiin tämän määräyksen soveltamisalasta viidennen säännöstön yhteydessä, se totesi, että määräyksen sanamuodon perusteella ”viranomaisilla ei ole mitään epäilystä siitä, että niiden velvollisuutena on ilmoittaa taloudellisen tuen antamisesta terästeollisuusyrityksille ja saattaa niiden myöntäminen riippuvaiseksi komission etukäteen määrittelemästä kannasta riippumatta niiden mahdollisesta määrittelemisestä tueksi”. [92]

237. Katson näin ollen, toisin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin väittää valituksenalaisen tuomion 174 kohdassa, että ilmoitusvelvollisuus, jonka komissio on asettanut kolmannen säännöstön 6 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä, kattoi selkeästi sellaiset tuet, joista on kyse käsiteltävänä olevassa riita-asiassa. Saksan liittotasavalta EHTY:n neuvoa-antavan komitean jäsenenä ja Salzgitter taloudellisesti vahvana toimijana saattoivat molemmat asemansa puolesta huomata, että tämä velvollisuus lisättiin kolmanteen säännöstöön ja säilytettiin myöhemmissä terästeollisuuden tukisäännöstöissä. En siis katso, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki valituksenalaisen tuomion 181 kohdassa, että komission olisi tarvinnut selkiyttää sääntöjä kolmannessa säännöstössä tai sitä seuranneissa säännöstöissä.

238. Näissä olosuhteissa olen sitä mieltä, että Salzgitter ja Saksan liittotasavalta saattoivat tuntea täsmällisesti velvoitteidensa laajuuden, sen jälkeen kun kolmas säännöstö annettiin vuonna 1986. Toisin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin väittää, riidanalaisille tuille asetettiin siis selkeä ja

91 – Ks. asia C-301/87, Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990 (Kok. 1990, s. I-307, Kok. Ep. X, s. 319, 17 kohta) ja asia C-39/94, SFEI ym., tuomio 11.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3547, 70 kohta).

92 – Em. asia Saksa v. komissio (määräyksen 55 kohta).

yksiselitteinen ilmoitusvelvollisuus kolmannen, neljännen, viidennen ja kuudennen säännöstön 6 artiklassa.

239. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella katson siis, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen sovellettavien oikeussääntöjen selkeyttä koskeneessa analyysissä.

240. Tämä toteamus riittäisi periaatteessa komission valituksen hyväksymiseen ja valituksenalaisen tuomion kumoamisen ehdottamiseen yhteisöjen tuomioistuimelle. Mielestäni on kuitenkin syytä tarkastella vielä ensimmäisen valitusperusteen viidettä ja kuudetta osaa niiden seurausten arvioimiseksi, joita tästä oikeudellisesta virheestä voi aiheutua käsiteltävänä olevassa asiassa.

2. Ensimmäisen valitusperusteen viides osa, jonka mukaan komission tietoja riidanalaisten tukien myöntämisestä on arvioitu virheellisesti

241. Ensimmäisen valitusperusteen viidennessä osassa komissio väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi valituksenalaisen tuomion 179 kohdassa, että komissio tiesi ZRFG:n soveltamisesta Salzgiteriin jo vuosia, ennen kuin se ryhtyi toimiin, ja että näin ollen komissio laiminlöi huolellisuusvelvoitettaan.

a) Asianosaisten lausumat

242. Komissio tuo esiin, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tyytyy valituksenalaisen tuomion 175–179 kohdassa luettelemaan komissiolle toimitetut asiakirjat tarkentamatta kuitenkaan, sisälsivätkö nämä asiakirjat tietoa tuista, jotka olisivat jääneet ilmoittamatta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei myöskään mainitse yhtään säännöstä, jossa komission hallintokoneisto velvoitettaisiin ottamaan tällaiset asiakirjat huomioon sen menettelyn ulkopuolella, jonka yhteydessä ne on toimitettu sille.

243. Komissio tarkentaa, että terästeollisuuden valtiontukijärjestelmän olemassaolon takia ei ole erikseen määrätty eikä edes tarpeellista, että tietoja siirretään terästuotannon kiintiöjärjestelmän valvonnasta ja valtiontukien valvonnasta vastaavien komission yksiköiden välillä. Komissio lisää, ettei Saksan liittotasavalta ole täyttänyt vuosina 1986–2002 voimassa olleiden terästeollisuuden tukisäännöstöjen 7 artiklassa määrättyä

velvollisuutta ilmoittaa myönnetyistä tuista eikä se ole toimittanut mitään tietoja säännöstöjen soveltamisesta asiasta vastaaville yksiköille.

244. Komissio korostaa, ettei teräsyritysten tarvitse toimittaa sille toimintakertomuksiaan tai tilinpäätöksiään terästuotannon kiintiöjärjestelmän puitteissa, joten sen ei periaatteessa tarvitse lukea kyseisiä asiakirjoja.

245. Komissio kiistää valituksenalaisen tuomion 179 kohdassa esitetyn ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamuksen, jonka mukaan Salzgitterin komissiolle toimittamista toimintakertomuksista ja tilinpäätöksistä ilmeni, että Salzgitter oli muodostanut erityisrahastoja. Komissio lisää, etteivät kiintiöjärjestelmässä ratkaise investointeihin käytetyt määrät tai rahastot vaan investointien vaikutukset tuotantokapasiteettiin ja sen jälkeen itse tuotantoon. Se tarkentaa, että vaikka hyväksyttäisiinkin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 178 kohdassa esittämä väite, jonka mukaan rahoituslähteet oli ilmoitettava komissiolle kiintiöjärjestelmän yhteydessä, kyseiset rahastot eivät olleet rahoituslähteitä vaan tiettyjen investointien osalta myönnetty veronlykkäys.

246. Komission mielestä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei mainitse mitään säännöstä, josta ilmenisi, että sen on tutustuttava asiakirjoihin sen menettelyn ulkopuolella, jonka yhteydessä ne on toimitettu sille. Se lisää, ettei sen voida olettaa tutustuneen Salzgitterin oma-aloitteisesti toimittamien asiakirjojen sisältöön. Tuensaajayritys ei komission mukaan ole edes osoittanut niin tapahtuneen.

247. Komissio korosti kirjallisissa ja suullisissa huomautuksissaan riskejä, joita ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen analyysistä voi seurata sekä valtiontukien valvontajärjestelmän että sen hallinnollisen organisaation näkökulmasta.

248. Se toi esiin, että jos asiakirjojen – jotka voivat sisältää vain epämääräisiä huomioita valtiontukien myöntämisestä – oma-aloitteinen toimittaminen mille tahansa komission yksikölle riittäisi poistamaan komissiolta ainoan välineen, jolla se voi puuttua sääntöjenvastaisten tai yhteismarkkinoille soveltumattomien tukien myöntämiseen, ilmoitusvelvollisuuteen perustuva valtiontukien valvontajärjestelmä saattaisi romahtaa.

249. Lisäksi se toi esiin, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen analyysi saattoi vaarantaa yhden komission nykyaikaisen

hallinnollisen organisaation kulmakiven, eli selkeän toimivaltajaon, sellaisen hallinnollisen järjestelmän eduksi, jossa jokaisen komission virkamiehen olisi välittömästi ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle jokaisesta havaitsemastaan oikeusjärjestyksen rikkomisesta.

250. Salzgitter katsoo, että tämä valitusperusteen osa liittyy sellaisiin tosiseikkoihin, joihin yhteisöjen tuomioistuimen ei tarvitse ottaa kantaa muutoksenhaun yhteydessä. Toissijaisesti se esittää, että teräskiintiöiden valvontajärjestelmän puitteissa komissiolle asetettu velvollisuus ottaa huomioon aiemmin myönnetyt tuet, edellyttää, että se tutustuu sille toimitettuihin toimintakertomuksiin. Salzgitter lisää, että toimintakertomuksiin liitetyistä tilinpäätöksistä ilmeni selvästi, että se oli hyötynyt ZRFG:ssä säädetyistä verotustoimenpiteistä, ja komissio oli vieläpä pyytänyt siltä vuonna 1998 lisätietoja näiden toimintakertomusten pohjalta. Se tuo esiin, että tätä aihetta oli käsitelty komission kanssa vuonna 1982 pidetyssä kokouksessa, johon osallistuivat myös teräskiintiöiden hallinnoinnista vastaavat yksiköt ja valtiontukien valvonnasta vastaavat yksiköt. Sen mielestä komission velvollisuus tutustua saamiinsa tietoihin seuraa oikeudesta tulla kuulluksi, [93] eikä komissio voi vedota kansalaista vastaan siihen, että kyseinen kansalainen on toimittanut tietoja väärälle osastolle.

251. Saksan liittotasavalta väittää, että valtiontukien valvontaviranomaisena komission on otettava huomioon kaikki sille toimitetut tiedot. Se lisää, että teräskiintiöiden hallinnoinnista vastaavat yksiköt ovat päteviä tunnistamaan terästeollisuuden tukien valvontaan liittyvät tiedot ja niiden kuuluu toimittaa merkitykselliset tiedot tukien valvonnasta vastaaville yksiköille.

b) Asian arviointi

252. Toisin kuin Salzgitter väittää, tämä valitusperusteen viides osa voidaan mielestäni ottaa tutkittavaksi.

253. EY 225 artiklaa vastaavan HT 32 d artiklan mukaan muutoksenhaku voi koskea vain oikeuskysymyksiä, koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on periaatteessa

93 – Yhdistetyt asiat 46/87 ja 227/88, Hoechst v. komissio, tuomio 21.9.1989 (Kok. 1989, s. 2859, Kok. Ep. X, s. 145).

ainoana toimivaltainen arvioimaan tosiseikkoja. [94]

254. Olen kuitenkin sitä mieltä, ettei kyseisen valitusperusteen osan analysoinnissa ole kyse pelkästään tosiseikkojen arvioinnista. Sen pätevyyden tarkasteluun liittyy mielestäni valitusperusteen ensimmäisen osan yhteydessä esitettyjen päätelmien valossa myös tosiasiallinen oikeudellinen ongelma.

255. Kysymys kuuluu, tekikö ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oikeudellisen virheen todetessaan, että komissio oli laiminlyönyt huolellisuusvelvoitettaan, kun se ei ollut huomannut riidanalaisia tukia eikä niiden ilmoittamatta jättämistä, vaikka jäsenvaltiolla oli selkeä ja ehdoton ilmoitusvelvollisuus.

256. Aluksi on syytä tuoda esiin, että ne päätelmät, jotka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki valituksenalaisessa tuomiossa komission yksiköiden mahdollisesta velvollisuudesta toimittaa toisilleen tietoja, koskevat vain käsiteltävänä olevaa asiaa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin korostaa tätä seikkaa useaan otteeseen, erityisesti kyseisen tuomion 179 ja 182 kohdassa. Päätelmät perustuvat niihin erityisiin velvollisuuksiin, joita komissio määräsi teräsyrityksille Euroopan terästeollisuuden ilmeisen kriisin voittamiseksi.

257. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kuvaili valituksenalaisen tuomion 176 ja 177 kohdassa terästuotannon valvontajärjestelmän perustamisesta teräsyrityksille seuranneet velvollisuudet. [95] Tämän vuonna 1980 käyttöön otetun järjestelmän soveltamisen osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut erityisesti, että komissio sai säännöllisesti tietoja asianomaisten yritysten tuotannosta ja toimituksista. Se pani myös merkille, että komissio oli järjestelmän sopeuttamiseksi määrännyt, että niiden tukien myöntämisen, joita ei ollut hyväksytty, ja tuotantokiintiöiden välillä oli oltava selvä sidossuhde näiden toimien kasautumisen välttämiseksi. Täten komissio saattoi päätöksen N:o 2177/83/EHTY [96] 15 A

94 – Haluan muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ainoastaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on toimivaltainen toisaalta määrittämään ratkaisun perustaksi asetettavan tosiseikaston, lukuun ottamatta sellaisia tapauksia, joissa määritetyn tosiseikaston paikkansapitämättömyys käy ilmi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle toimitetusta aineistosta, ja toisaalta arvioimaan tätä tosiseikastoa. Lukuun ottamatta sitä tapausta, että tuomioistuimelle esitetty selvitys on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, tosiseikaston arviointi ei näin ollen ole sellainen oikeuskysymys, että se sinänsä kuuluisi valitusasioissa yhteisöjen tuomioistuimen harjoittaman valvonnan piiriin. Kun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on määrittänyt asian tosiseikaston tai arvioinut sitä, yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin toimivaltainen harjoittamaan tämän tosiseikaston oikeudelliseen luonnehdintaan ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen sen pohjalta tekemiin oikeudellisiin päätelmiin kohdistuvaa valvontaa (ks. erityisesti asia C-551/03 P, General Motors v. komissio, tuomio 6.4.2006, Kok. 2006, s. I-3173, 51 ja 52 kohta).

95 – Järjestelmä otettiin käyttöön HT 58 artiklan pohjalta terästeollisuusalan yritysten teräksen tuotantokiintiöiden käyttöönottamisesta 31.10.1980 tehdyllä komission päätöksellä N:o 2794/80/EHTY (EYVL L 291, s. 1). Järjestelmää jatkettiin useaan otteeseen aina 30.6.1988 asti.

96 – Terästeollisuusalan yritysten tiettyjen tuotteiden tuotannon valvonta- ja kiintiöjärjestelmän voimassaolon jatkamisesta 28.7.1983 tehty komission päätös N:o 2177/83/EHTY (EYVL L 208, s. 1). Päätöksen 15 A artiklan sisältö on toistettu lähes samanmuotoisena jatkamisesta myöhemmin tehtyjen päätösten – 31.1.1984 tehty komission päätös N:o 234/84/EHTY (EYVL L 29, s. 1), 27.11.1985 tehty komission päätös N:o 3485/85/EHTY (EYVL L 340, s. 5) ja 6.1.1988 tehty komission päätös N:o 194/88/EHTY (EYVL L 25, s. 1) – 15 A artiklassa.

artiklan 1 kohdan nojalla vähentää yrityksen kiintiöitä, jos se totesi, että kyseinen yritys oli saanut tuen, jota komissio ei ollut hyväksynyt toisen säännöstön nojalla tai jos tukien hyväksymiselle asetettuja edellytyksiä ei ollut noudatettu.

258. Näiden seikkojen ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön [97] perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 178 kohdassa seuraavaa: ”Komissio joutui näin ollen välttämättä tarkistamaan ne tiedot, jotka se sai terästeollisuusyritysten tuotannosta näiltä itseltään, erityisesti päättääkseen siitä, johtuivatko tuotantokapasiteettien ennallaanpysyminen tai kasvu sellaisista valtiontuista, joita ei ollut hyväksytty.”

259. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin myös korosti, että teräsyritysten investointiohjelmat ovat tiukasti säänneltyjä, [98] ja se muistutti, että komissio oli tarkastellut ZRFG:ssä säädettyä tukijärjestelmää uudelleen vuonna 1988 ja tehnyt joulukuussa 1988 EY:n perustamissopimuksen pohjalta päätöksen olla vastustamatta sitä.

260. Näiden seikkojen ja Salzgitterin komissiolle edellä mainittujen velvoitteiden mukaisesti toimittamien tietojen perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 179 kohdassa, että komission ”olisi pitänyt –– havaita ja todeta se, ettei [riidanalaisia] tukia ollut ilmoitettu, ja aloittaa niihin liittyvä menettely”. Koska komissio ei pitkään aikaan reagoinut asiassa ja koska oikeudellinen tilanne oli epävarma ja epäselvä, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 180 kohdassa, että komissio loi ”huolellisuusvelvollisuuden vastaisesti moniselitteisen tilanteen”, jota komission olisi pitänyt selventää ennen kuin se määräsi, että myönnetyt tuet oli perittävä takaisin.

261. Katson toisin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin, että käsiteltävänä olevassa tapauksessa on vaikea moittia komissiota huolellisuusvelvoitteen laiminlyönnistä, kun otetaan huomioon, ettei riidanalaisia tukia ollut ilmoitettu mitenkään, vaikka ne olisi selkeästi ja ehdottomasti pitänyt ilmoittaa.

262. Arviointini perustuu analyysiin komission ja jäsenvaltioiden valtuuksista ja velvollisuuksista valtiontukien valvontajärjestelmän puitteissa.

97 – Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittaa seuraaviin: asia 250/83, Finsider v. komissio, tuomio 15.1.1985 (Kok. 1985, s. 131, 9 kohta); yhdistetyt asiat 211/83, 212/83, 77/84 ja 78/84, Krupp ja Thyssen v. komissio, tuomio 15.10.1985 (Kok. 1985, s. 3409, 34 kohta) ja asia 226/85, Dillinger Hüttenwerke v. komissio, tuomio 7.4.1987 (Kok. 1987, s. 1621, 12 kohta).

98 – Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittaa niistä tiedoista, jotka terästeollisuusyrityksillä on velvollisuus antaa investoinneistaan, 18.11.1981 tehtyyn komission päätökseen N:o 3302/81/EHTY (EYVL L 333, s. 35), sellaisena kuin se on muutettuna 26.7.1985 tehdyllä komission päätöksellä N:o 2093/85/EHTY (EYVL L 197, s. 19), joka oli voimassa 16.10.1991.

263. Komission, kuten kaikkien yhteisön toimielinten, on noudatettava hallinnollisten velvollisuuksiensa täyttämisessä hyvän hallinnon periaatetta.

264. Tämä periaate on ollut yhteisöjen tuomioistuimen ensimmäisistä tuomioista lähtien erottamaton osa yhteisön oikeuden kirjoittamattomia sääntöjä. [99] Kyseiseen periaatteeseen liittyviä vaatimuksia tarkennettiin vähitellen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä, ennen kuin ne vahvistettiin Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklassa. [100]

265. Hyvän hallinnon periaatteen mukaan komission on tutkittava huolellisesti ja puolueettomasti kaikki käsiteltävänä olevan tapauksen kannalta merkitykselliset oikeudelliset seikat ja tosiseikat. [101] Lisäksi komissiolla on yksinomainen toimivalta arvioida valtiontuen soveltuvuus yhteismarkkinoille, joten sen on tutkittava jokainen tapaus huolellisesti ja puolueettomasti. Huolellisuusvelvoite, jonka laiminlyönnistä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin moittii komissiota, tarkoittaa hallinnollista käsittelyä ”kohtuullisessa ajassa”. Yhteisöjen tuomioistuimien mukaan tätä kestoa ”on arvioitava tapauskohtaisesti ja arvioinnissa on otettava huomioon erityisesti asiayhteys, menettelyvaiheet, joita komission on noudatettava, asian vaikeusaste sekä asian merkitys eri osapuolille”. [102] Toimielimet eivät siis saa pitkittää menettelyjä loputtomiin, ja niitä rangaistaan tavallaan passiivisuudesta, silloin kun ne eivät toimi kohtuullisessa ajassa.

266. Käytännössä hyvän hallinnon periaate edellyttää, että komissio toteuttaa kaikki sisäiset toimet, joilla se voi varmistaa yksiköidensä moitteettoman toiminnan. [103] Sillä on tätä tarkoitusta varten valta organisoida sisäinen toimintansa. Komissio muodostaa yhden organisatorisen ja toiminnallisen kokonaisuuden. [104] Yksiköt on jaettu pääosastoihin, osastoihin, linjoihin tai jaostoihin tehtäväluettelossa, jossa on pyritty minimoi-

99 – Yhdistetyt asiat 1/57 ja 14/57, Société des usines à tubes de la Sarre v. korkea viranomainen, tuomio 10.12.1957 (Kok. 1957, s. 201, 220).

100 – EYVL 2000, C 364, s. 1. Periaatteen sisällön ja laajuuden osalta ks. Simon, D., ”Le principe de 'bonne administration' ou la 'bonne gouvernance concrète'”, *Le droit de l'Union européenne en principes, Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Apogée, Rennes, 2006, s. 155.

101 – Ks. asia C-269/90, Technische Universität München, tuomio 21.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5469, Kok. Ep. XI, s. I-485, 14 kohta); asia T-44/90, La Cinq v. komissio, tuomio 24.1.1992 (Kok. 1992, s. II-1, 86 kohta); asia T-73/95, Oliveira v. komissio, tuomio 19.3.1997 (Kok. 1997, s. II-381, 32 kohta) ja asia T-70/99, Alpharma v. neuvosto, tuomio 11.9.2002 (Kok. 2002, s. II-3495, 182 kohta).

102 – Asia T-95/96, Gestevisión Telecinco v. komissio, tuomio 15.9.1998 (Kok. 1998, s. II-3407, 75 kohta).

103 – Ks. EHTY:n perustamissopimuksen yhteydessä HT 16 artikla. Organisaation sisäiset toimet vahvistetaan työjärjestyksessä. Tosiseikkojen tapahtuma-aikana voimassa oli ensin 9.1.1963 laadittu työjärjestys (EYVL 1963, 17, s. 181) ja sitten 17.2.1993 laadittu työjärjestys (EYVL L 230, s. 15). Viimeksi mainittu korvattiin ensin 18.9.1999 laaditulla (EYVL L 252, s. 41) ja sen jälkeen 29.11.2000 laaditulla komission työjärjestyksellä (EYVL L 308, s. 26).

104 – Vuosien 1963 ja 1993 työjärjestysten 17 artiklan mukaan komissiolla on toimintansa valmistelua ja toteuttamista varten yksiköitä, jotka muodostavat yhtenäisen hallintokokonaisuuden.

maan toimivaltuuksien ja tehtävien päällekkäisyydet.[105] Toimintansa tehokkuuden turvaamiseksi komissio määräsi vuoden 1963 työjärjestyksensä 21 artiklan 1 kohdassa, että sen yksiköt tekevät mahdollisimman tiiviisti yhteistyötä. Määräyksen mukaan asiasta vastaavan yksikön on ilmoitettava komissiolle toimitettavasta asiakirjasta kaikille yksiköille, joita asia koskee tehtävälistan nojalla tai luonteensa vuoksi, jotta voitaisiin ehkäistä päällekkäisyyksiä ja saada hyväksyntä tai huomautuksia muilta yksiköiltä.[106]

267. Käsiteltävänä olevassa asiassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämistä tosiseikoista ilmenee, että komissiolle oli vuodesta 1988 lähtien toimitettu Salzgitterin toimintakertomuksia ja tilinpäätöksiä, joista tuli esiin, että se oli muodostanut erityisrahastoja ZRFG:n 3 §:n nojalla. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan tämä tieto saattoi tulla esiin myös silloin, kun komissio vuonna 1988 tutki yleisen tukijärjestelmän yhdenmukaisuuden EY:n perustamissopimuksen kanssa.

268. Katson ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tavoin, että komissio saattoi saada tietoonsa riidanalaisten tukien olemassaolon. Valituksenalaisessa tuomiossa esitetään selkeästi, että komissio pyrki valvomaan teräsyritysten toimintaa useilla ”kriisintorjuntatoimilla”, joiden kautta se pystyi saamaan kattavat tiedot Salzgitterin taloudellisesta tilanteesta.[107]

269. Terästuotannon kiintiöjärjestelmän ja valtiontukijärjestelmän välillä on selkeä kytkös. Se on seurausta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mainitsemien päätösten 15 A artiklasta ja 14 artiklasta.[108] Kun komissio soveltaa jompaakumpaa näistä määräyksistä, se joutuu väistämättä tarkastelemaan yrityksen tilejä yrityksen toimittamien tietojen pohjalta.[109]

105 – Vuoden 1963 työjärjestyksen 19 artikla, vuoden 1993 työjärjestyksen 18 artikla, vuoden 1999 työjärjestyksen 17 artikla ja vuoden 2000 työjärjestyksen 19 artikla.

106 – Kyseinen määräys on toistettu lähes samanmuotoisena vuoden 1993 työjärjestyksen 20 artiklan ensimmäisessä kohdassa, vuoden 1999 työjärjestyksen 19 artiklan ensimmäisessä kohdassa ja vuoden 2000 työjärjestyksen 21 artiklan ensimmäisessä kohdassa. Ks. myös Kindblom-Törnell, M., ”The role of the cabinets in the decision-making process of the European Commission”, *Liber amicorum en l'honneur de Sven Norberg*, Bruylant, Bruxelles, 2006, s. 329, 230.

107 – Tuon tässä yhteydessä esiin, että kun kiintiöjärjestelmä lakkautettiin kesäkuussa 1988, HT 47 artiklan pohjalta tehtiin 19.7.1988 komission päätös N:o 2448/88/EHTY terästeollisuusyritysten tiettyjen tuotteiden valvontajärjestelmän käyttöönotosta (EYVL L 212, s. 1). Tämän 1.7.1988–30.6.1990 sovelletun päätöksen nojalla yritysten oli kuukausittain ilmoitettava komissiolle terästuotantonsa ja -toimitustensa määrä. Teräsmarkkinoilla jatkuneiden vaikeuksien korjaamiseksi tehtiin HT 54 artiklan pohjalta 15.10.1991 komission päätös N:o 3010/91/EHTY niistä tiedoista, jotka terästeollisuusyrityksillä on velvollisuus antaa investoinneistaan (EYVL L 286, s. 20).

108 – Ks. alaviitteessä 96 mainittujen järjestelmän voimassaolon jatkamisesta tehtyjen päätösten 14 artikla.

109 – Ks. komission tiedonanto niistä tiedoista, jotka terästeollisuusyritysten on toimitettava, jos ne haluavat päästä päätöksen N:o 1696/82/EHTY 14 ja 15 artiklan soveltamisalan piiriin, ja komission perusteista niiden soveltamiseksi (EYVL 1982, C 318, s. 3).

270. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että toimenpiteet muodostivat yhtenäisen kokonaisuuden, eikä terästeollisuuden tukijärjestelmään liittyvien arviointiperusteiden sisällyttämistä tuotantokiintiöjärjestelmään voitu moittia, koska oikeusperustansa tai soveltamisperusteidensa eroista riippumatta molempien päämääränä oli rakenneuudistus. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan ei siis olisi mielivaltaista tai syrjivää, että yhden järjestelmän soveltamisesta seuraavia tietoja voitaisiin käyttää viitteenä toisessa järjestelmässä. [110]

271. Missään ei kuitenkaan määrätä niistä päätelmistä, joita komission pitäisi tehdä mahdollisesta tuen ilmoittamatta jättämisen toteamisesta. Yhteisöjen tuomioistuin onkin suhtautunut komission kriisintorjuntatoimien yhteydessä käyttöön ottamiin menettelyihin erityisen harkitsevasti ja arvostavasti. Viittaan tässä yhteydessä asiassa Klöckner-Werke vastaan komissio 7.7.1982 annettuun tuomioon. [111] Kyseisessä asiassa kantajana ollut yritys moitti komissiota erityisesti siitä, ettei se ollut ottanut tuotantokiintiöiden laskennassa huomioon julkisia avustuksia, joita joillekin yrityksille oli myönnetty useissa jäsenvaltioissa EHTY:n perustamissopimuksen vastaisesti. Klöckner-Werke AG:n mukaan komission olisi pitänyt puuttua näihin julkisiin avustuksiin. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei komissiolla *ollut velvollisuutta ottaa HT 58 artiklassa* [112] *määrättyjen toimenpiteiden yhteydessä huomioon mahdollisesti perustamissopimuksen vastaisesti myönnettyjen tukien teräsmarkkinoilla aiheuttamia vääristymiä*. [113] Se pani merkille, että HT 58 artiklan täytäntöönpanoa, joka edellytti nopeaa toimintaa yksinkertaisten arviointiperusteiden pohjalta, oli mahdoton sovittaa yhteen valtiontukien kaltaisten tietojen kanssa, joiden arviointiin sisältyi erityisen monimutkaisia tutkimuksia. Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin totesi, että *vaikka komissio voisi tuotantokiintiöiden hallinnoinnin yhteydessä ottaa huomioon tilanteita, jotka ovat ristiriidassa HT 4 artiklan c alakohdan kanssa ja sen tällä alalla tekemissä päätöksissä vahvistettujen sääntöjen kanssa ja joiden olemassaolo on osoitettu asianmukaisesti niitä koskevissa menettelyissä*, samalla tavalla kuin se ottaa ne jo huomioon investointien valvonnassa, siltä ei voida kuitenkaan vaatia, että se käyttäisi HT 58 artiklan mukaisia kriisintorjuntatoimia jäsenvaltioiden myöntämien sääntöjenvastaisten tukien vaikutusten korjaamiseen. [114]

272. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella komissiolla ei ole mitään velvollisuutta, joka

110 – Em. asia Krupp ja Thyssen v. komissio. Ks. myös em. asia Dillinger Hüttenwerke v. komissio, jossa yhteisöjen tuomioistuin tarkensi, että ylimääräisten tuotantokiintiöiden myöntämisestä tehdyn päätöksen N:o 234/84 14 A ja 14 B artiklaa on sovellettava ja tulkittava toista säännöstöä vasten. Tämä tarkoittaa, että yritys, jonka pitäisi täyttää tuen myöntämisen perusteet, ei voi saada ylimääräistä kiintiötä kyseisen päätöksen 14 A artiklan nojalla (13–15 kohta).

111 – Asia 119/81 (Kok. 1982, s. 2627).

112 – Terästuotannon valvonta- ja kiintiöjärjestelmä perustuu tähän määräykseen.

113 – Em. asia Klöckner-Werke v. komissio (tuomion 19 kohta, kursivointi tässä).

114 – Idem (kursivointi tässä). Ks. myös asia 136/82, Klöckner-Werke v. komissio, tuomio 11.5.1983 (Kok. 1983, s. 1599, 36 kohta) ja yhdistetyt asiat 311/81 ja 30/82, Klöckner-Werke v. komissio, tuomio 11.5.1983 (Kok. 1983, s. 1549, 36 kohta) sekä em. asia Finsider v. komissio.

koskisi päätelmien tekemistä mahdollisesta valtiontuen ilmoittamatta jättämisestä tuotantokiintiöiden hallinnoinnin yhteydessä. Valvontaviranomaisena komission kuuluu kuitenkin olla huolellinen toimissaan.

273. Tämä huolellisuuden puute ei mielestäni kuitenkaan voi käsiteltävänä olevassa asiassa vapauttaa jäsenvaltiota sääntöjenvastaisesti myönnettyjen tukien takaisinperinnästä eikä tuensaajayritystä niiden palauttamisesta.

274. Saksan liittotasavalta sen enempää kuin Salzgitterkaan ei mielestäni voi perustellusti syyttää komissiota hyvän hallinnon periaatteen loukkaamisesta, kun riidanalaisia tukia ei ollut ilmoitettu mitenkään, vaikka ne oli selkeästi ja ehdottomasti ilmoitettava.

275. On tärkeää palauttaa mieleen, ettei oikeus hyvään hallintoon ole mikään ehdoton oikeus, jonka rikkomisesta yhteisön hallintoa voidaan aina syyttää. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hyvän hallinnon periaate asettaa yhteisön toimielimille tiettyjä velvoitteita, mutta se myös edellyttää asianomaisilta tiettyä huolellisuutta. [115] Henkilö, joka on ollut itse huolimaton tai vilpillinen, ei siis voi vedota hallinnon kohteena oleville henkilöille annettuihin takeisiin.

276. Käsiteltävänä olevassa asiassa on selvää, ettei riidanalaisia tukia ilmoitettu mitenkään vuonna 1988 tai sen jälkeen. Tällainen on kuitenkin yhteisöjen tuomioistuimen mukaan erityisen vakava rikkomus, koska se häiritsee yhteismarkkinoiden suojaamisen kannalta olennaista järjestelmää. [116]

277. Ilmoitusvelvollisuus on komission terästeollisuuden tukisäännöstöjen puitteissa luoman ehkäisevän valvontajärjestelmän ydin. Tämän velvollisuuden kautta se voi valvoa hiilen ja teräksen yhteismarkkinoita EHTY:n perustamissopimuksen päämäärien mukaisesti hyväksymällä tiettyjen tukien myöntämisen terästeollisuudelle alan erityisen herkkyyden huomioon ottaen. Jäsenvaltio voi puolestaan tämän velvollisuuden avulla varmistaa, että sen suunnittelema toimenpide on sovellettavassa terästeollisuuden

115 – Ks. erityisesti asia T-82/01, Josanne ym. v. komissio, tuomio 8.5.2003 (Kok. 2003, s. II-2013, 81 kohta).

116 – Em. asia Saksa v. komissio (määräyksen 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

tukisäännöstössä hyväksytty tuki. On siis selvää, että ilmoitusvelvollisuus edistää oikeusvarmuutta, ja siksi se on ehdottomasti täytettävä. [117]

278. Kun komissio sisällytti kolmannen säännöstön 6 artiklaan sellaisten suunnitelmien ilmoitusmenettelyn, joista on kyse käsiteltävänä olevassa riita-asiassa, se täytti EHTY:n perustamissopimuksen mukaisen tehtävänsä valtiontukien alalla todettuaan, että sen aiemmin EY:n perustamissopimuksen nojalla hyväksymät järjestelmät saattoivat haitata hiilen ja teräksen yhteismarkkinoiden moitteetonta toimintaa.

279. Säännöstön johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa esitetään selkeästi, että tavoitteena on ottaa käyttöön kattava yhteisön järjestelmä, jolla voidaan taata, että kaikki terästeollisuudelle vielä myönnettävät tuet käsitellään yhdenmukaisesti yhdessä järjestelmässä.

280. Tämän järjestelmän avulla voitiin välttää se, että komission EY:n perustamissopimuksen nojalla hyväksymää yleistä tukijärjestelmää sovellettaisiin EHTY:n perustamissopimuksen puitteissa, vaikka se haittaisi teräksen yhteismarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja rikkoisi terästeollisuuden tukisäännöstöissä vahvistettuja sääntöjä.

281. Tällaisella järjestelmällä varmistetaan siis jäsenvaltioiden ja taloudellisten toimijoiden yhdenvertainen kohtelu sen mukaan, ilmoittavatko ne tuen, joka on myönnetty erityisesti teräsyritykselle kolmannen säännöstön 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen nojalla, vai tuen, joka on myönnetty yleisen tukijärjestelmän mukaisesti saman säännöstön 6 artiklan 1 kohdan toisen virkkeen nojalla. Olisi nimittäin vastoin yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, jos tuki, joka on myönnetty EY:n perustamissopimuksen nojalla hyväksytyn yleisen tukijärjestelmän mukaisesti, hyväksyttäisiin, toisin kuin tuki, joka on ilmoitettu terästeollisuuden tukisäännöstön nojalla. Tällainen tilanne olisi EHTY:n perustamissopimuksen päämäärien vastainen ja jättäisi komission kolmannen, neljännen, viidennen ja kuudennen säännöstön 6 artiklassa luoman ehkäisevän valvontajärjestelmän vaille tehokasta vaikutusta. Tällaisessa tilanteessa olisi myös vaarana, että EHTY:n perustamissopimuksessa määrättyjä sääntöjä ja erityisesti HT 4 artiklan c alakohdassa vahvistettua valtiontukien kieltoa kierrettäisiin EY:n perustamissopimuksen joustavampien sääntöjen avulla.

282. Käsiteltävänä olevassa asiassa ei kuitenkaan ole kiistetty sitä, että riidanalaiset

117 – Asia C-99/98, Itävalta v. komissio, tuomio 15.2.2001 (Kok. 2001, s. I-1101, 73 ja 85 kohta).

tuet on myönnetty kolmannen säännöstön ja myöhempien säännöstöjen 6 artiklassa määrättyjen velvoitteiden vastaisesti ilman, että niitä olisi mitenkään ilmoitettu.

283. Se, että Salzgitter toimitti komissiolle toimintakertomuksiaan tai muita samankaltaisia asiakirjoja teräskiintiöiden ja investointien valvontajärjestelmän puitteissa, ei selvästikään voi korvata kyseisen määräyksen vaatimusten mukaista ilmoitusta.

284. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut EY 88 artiklan 3 kohdassa määrätystä menettelystä, että ilmoitusvelvollisuus koskee ainoastaan jäsenvaltioita. Tämän velvollisuuden ei näin ollen voida katsoa täyttyneen tuen saaneen yrityksen suorittamalla ilmoituksella. [118] Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsee siis hyvin tiukasti EY:n perustamissopimuksessa määrättyä valtiontukien ilmoitusvelvollisuutta. Saman pitää vielä suuremmalla syyllä päteä EHTY:n perustamissopimuksen yhteydessä, koska siinä hyväksytään valtiontuet vain poikkeuksellisesti.

285. Saksan liittotasavalta ei siis voinut väistää sille kolmannen, neljännen ja viidennen säännöstön 6 artiklan nojalla kuulunutta ilmoitusvelvollisuutta vetoamalla niihin toteamuksiin, joita komission olisi sen mukaan pitänyt tehdä Salzgitterin toimittamien asiakirjojen tarkastelun tai yleisen tukijärjestelmän EY:n perustamissopimukseen pohjautuvan tarkastelun yhteydessä.

286. Jos niin olisi, jäsenvaltio voisi väistää tukia koskevan ilmoitusvelvollisuutensa ja siten jättää komission ehkäisevän valvontajärjestelmän vaille mitään tehokasta vaikutusta.

287. Käsiteltävänä olevassa riita-asiassa on selvää, ettei Saksan liittotasavalta noudattanut velvollisuuksiaan, kun se jätti lähes kymmenen vuoden ajan ilmoittamatta komissiolle suunnitelmista, joissa ZRFG:n 3 §:ää sovellettiin Salzgitteriin.

288. Näissä olosuhteissa ja jos oletetaan, että komissio laiminlöi huolellisuusvelvoitettaan, katson, toisin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin, ettei tämä seikka vapauttanut jäsenvaltiota velvollisuudesta periä riidanalaiset tuet takaisin, koska nämä tuet oli jätetty ilmoittamatta ja ne oli siten myönnetty Salzgitterille sääntöjenvastaisesti ja ne kuului periä takaisin.

118 – Yhdistetyt asiat C-442/03 P ja C-471/03 P, P & O European Ferries (Vizcaya) ja Diputación Foral de Vizcaya v. komissio, tuomio 1.6.2006 (Kok. 2006, s. I-4845, 103 kohta).

289. Seuraavaksi tarkastelen ensimmäisen valitusperusteen kolmannen osan analysoinnin yhteydessä, saattoiko komissio vaatia riidanalaisten tukien takaisinperintää loukkaamatta oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita.

3. Ensimmäisen valitusperusteen kolmas osa, jonka mukaan oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita on tulkittu virheellisesti

290. Ensimmäisen valitusperusteen kolmannessa osassa komissio ymmärtääkseni väittää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen soveltaneen virheellisesti oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteisiin liittyvää oikeuskäytäntöä, kun se katsoi komission loukanneen näitä periaatteita vaatimalla Salzgitterille vuosina 1986–1995 myönnettyjen tukien takaisinperintää.

a) Asianosaisten lausumat

291. Komissio katsoo, että valituksenalainen tuomio loukkaa oikeusvarmuuden periaatetta, koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole ymmärtänyt oikein terästeollisuuden tukia koskevien tukien luonnetta. Komission mukaan nämä tuet kehittyvät jatkuvasti samalla tavalla kuin yhteisiä markkinajärjestelyjä koskevat tuet. Taloudellisten toimijoiden pitää näin ollen komission mielestä varautua siihen, että sovellettavat säännöt muuttuvat, eikä niillä voi olla perusteltua luottamusta siihen, ettei niille aseteta uusia rajoituksia. [119]

292. Salzgitter väittää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on soveltanut oikein oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita.

293. Se muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan luottamuksensuojan periaatteeseen voidaan vedota yhteisön säännöksiä ja määräyksiä vastaan vain silloin, kun yhteisö on itse luonut etukäteen tilanteen, johon perusteltu luottamus perustuu. [120] Käsiteltävänä olevassa asiassa komissio on Salzgitterin mukaan kuitenkin yhtäältä hyväksynyt ZRFG:n useaan otteeseen ja varauksetta ja toisaalta ilmoittanut ensimmäisen säännöstön yhteydessä pitävänsä ZRFG:n kaltaisia tukijärjestelmiä edelleen lainmukaisina. [121]

119 – Komissio viittaa asiassa C-63/93, Duff ym., 15.2.1996 annettuun tuomioon (Kok. 1996, s. I-569, 20 kohta).

120 – Asia C-14/01, Niemann, tuomio 6.3.2003 (Kok. 2003, s. I-2279, 56 kohta).

121 – Ensimmäisen säännöstön johdanto-osan neljä ensimmäistä perustelukappaletta.

294. Salzgitter tarkentaa vielä, että komissio alkoi tarkastella jäsenvaltioiden verotusjärjestelmiä valtiontukia koskevan lainsäädännön näkökulmasta vasta vuonna 1998. Se viittaa tässä yhteydessä tiettyihin komission päätöksiin, joissa komissio ei määrännyt perimään takaisin kansallisen verotusjärjestelmän mukaisesti myönnettyjä tukia, erityisesti luottamuksensuojaan liittyvistä syistä. [122] Se väittääkin, että riidanalainen päätös loukkaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, kun siinä vaaditaan Salzgitterille myönnettyjen tukien takaisinperintää.

b) Asian arviointi

295. Saksan liittotasavalta katsoo, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin vetosi perustellusti edellä mainituissa asioissa Duff ym. [123] ja Oliveira vastaan komissio [124] annettuihin tuomioihin, koska niissä määritellään oikeusvarmuuden tarjoama suoja mahdollisimman laajasti. Saksan liittotasavalta muistuttaa ensin, että yhteisöjen oikeuskäytännön mukaan yhteisön säädös täyttää oikeusvarmuuden vaatimuksen vain, jos asianosaiset saavat siitä täsmällisesti tiedon heille seuraavista velvoitteista ja voivat ryhtyä niiden johdosta asianmukaisiin toimenpiteisiin, ja sitten se korostaa, että tämän seikan arviointiin vaikuttavat kokonaistilanne, jossa yhteisön säädös on annettu, ja vertailu aiempaan oikeudelliseen tilanteeseen. Saksan liittotasavalta kuitenkin katsoo, että käsiteltävänä olevassa asiassa asianosaiset eivät saaneet täsmällisesti tietoa velvoitteistaan, koska uudet säännöt eivät olleet selkeitä eivätkä riittävästi perusteltuja. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi siis aivan oikein, että oikeusvarmuuden periaatetta oli loukattu.

296. Kuten edellä esitin, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 182 kohdassa, että asian erityisissä olosuhteissa komissio ei voinut oikeusvarmuuden periaatetta loukkaamatta vaatia Salzgitterille maksettujen tukien takaisinperintää. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, etteivät tuensaajayritykseen sovellettavat oikeussäännöt olleet selkeät ja että komissio oli luonut monitulkintaisen tilanteen, kun se ei huolellisuusvelvoitteen mukaisesti ryhtynyt toimiin tuensaajayrityksen ja Saksan liittotasavallan toimittamien tietojen pohjalta.

297. Valitusperusteen kahden muun osan tarkastelun yhteydessä edellä tekemieni päätelmien perusteella katson, toisin kuin

122 – Päätös N:o 2002/347; Belgian Belgiaan sijoittautuneille koordinointikeskuksille toteuttamasta tukijärjestelmästä 17.2.2003 tehty päätös 2003/755/EY (EUVL L 282, s. 25); toimenpiteestä, jonka Alankomaat on toteuttanut kansainvälisen rahoitustoiminnan tukemiseksi, 17.2.2003 tehty komission päätös N:o 2003/515/EY (EUVL L 180, s. 52) ja tukiohjelmasta C 54/2001 (ex NN 55/2000), jonka Irlanti on toteuttanut ulkomailta saatujen tulojen osalta, 17.2.2003 tehty komission päätös N:o 2003/601/EY (EUVL L 204, s. 51).

123 – Tuomion 20 kohta.

124 – Tuomion 29 kohta.

ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin, ettei komissio loukannut oikeusvarmuuden periaatetta eikä Salzgitterin luottamuksensuojaa, kun se vaati riidanalaisten tukien takaisinperintää.

299. Edellä esiin tuomieni seikkojen valossa en katso, että komissio olisi voinut loukata Salzgitterin oikeusvarmuutta vaatimalla riidanalaisten tukien takaisinperintää.

i) Väitetty oikeusvarmuuden periaatteen loukkaaminen

298. Oikeusvarmuuden periaatteen mukaan yhteisön lainsäädännön on oltava selvää ja sen soveltamisen on oltava oikeussubjektien ennakoitavissa. [125] Kaikkien toimielinten säädösten ja toimenpiteiden, joilla on oikeudellisia vaikutuksia, on oltava selkeitä ja täsmällisiä, ja ne on annettava asianosaiselle tiedoksi sillä tavoin, että tämä tietää varmuudella, mistä hetkestä lähtien kyseinen säädös tai muu toimenpide on olemassa ja alkaa tuottaa oikeusvaikutuksia. Tätä periaatetta on erityisen tärkeää noudattaa silloin, kun on kyse säädöksestä tai muusta toimenpiteestä, johon saattaa liittyä taloudellisia seurauksia, jotta asianosainen voi saada tarkasti selville hänelle asetettujen velvoitteiden laajuuden. [126] Näin voi olla komission valtiontukien alalla tekemien päätösten yhteydessä. [127]

300. Kuten olen edellä maininnut, komissio vahvisti terästeollisuuden tukisäännöstöt tekemällä yleisesti sovellettavia päätöksiä. Ne julkaistiin Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä. Säännöstöissä sallittiin tyhjentävästi lueteltujen tukilajien osalta tietyin edellytyksin poikkeuksia HT 4 artiklan c alakohdassa määrättyyn valtiontukien periaatteelliseen kieltoon. Säännöstöissä vahvistetut säännöt ovat mielestäni selkeät. Tämän totesin jo edellä ratkaisuehdotukseni 231–237 kohdassa tukisuunnitelmien ilmoitusvelvollisuuden yhteydessä. Saksan liittotasavalta EHTY:n neuvoa-antavan komitean jäsenenä ja Salzgitter taloudellisesti vahvana toimijana saattoivat molemmat tietää ne velvoitteet, jotka komissio asetti niille valtiontukien valvontajärjestelmän puitteissa.

301. Myös sovellettavien sääntöjen ennakoitavuudesta katson, että Salzgitter saattoi ennakoida, että komission terästeollisuuden eri tukisäännöstöissä vahvistamia sääntöjä

125 – Asia 325/85, Irlanti v. komissio, tuomio 15.12.1987 (Kok. 1987, s. 5041, 18 kohta).

126 – Ks. erityisesti asia 169/80, Gondrand Frères ja Garancini, tuomio 9.7.1981 (Kok. 1981, s. 1931, 17 kohta) ja asia T-313/04, Hewlett-Packard v. komissio, tuomio 3.10.2006 (66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

127 – Em. asia Duff ym. (tuomion 20 kohta).

voitaisiin mukauttaa ja muuttaa terästeollisuuden taloudellisen tilanteen kehityksen mukaan.

302. Kuten komissio perustellusti toi esiin, terästeollisuuden tukia koskevat säännöt kehittyvät jatkuvasti. Terästeollisuuden tukisäännöstöt ja niissä vahvistetut säännöt ovat voimassa vain määrätyn ajan. Säännöstöt kumoavat toisensa, ja poikkeusmääräykset on mukautettu jokaisessa säännöstössä terästeollisuuden alalla tapahtuneeseen tekniseen ja taloudelliseen kehitykseen. Säännöstöä muokkaamalla komissio on nimenomaan halunnut varmistaa, ettei tukia myönnetä pysyvästi vaan ne ovat poikkeuksia, jotka myönnetään rajoitetuksi ajaksi määrätyn tilanteen ja tarpeen pohjalta. Näin ollen komission päätös, jossa sallitaan terästeollisuuden tukisäännöstön puitteissa tiettyjen tukien myöntäminen tietyille teräsyrityksille, luo oikeudellisen tilanteen, jonka muuttaminen on yhteisön toimielinten harkintavallassa – samankaltainen tilanne koskee erityisesti yhteisiä markkinajärjestelyjä, joita jatkuvasti mukautetaan taloudellisessa toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin.[128] Kun terästeollisuuden tukisäännöstön voimassaolo päättyy, komissio vahvistaa toisessa säännöstössä uusia sääntöjä, jos EHTY:n perustamissopimuksen sääntöjen asianmukainen soveltaminen sitä sen mielestä edellyttää.

303. Edellä esitetyn perusteella olen sitä mieltä, ettei komissio loukannut oikeusvarmuuden periaatetta riidanalaisella päätöksellä, jossa se totesi, ettei kyseisiä tukia ollut ilmoitettu, ja vaati siksi niiden takaisinperintää, koska Saksa itse ei noudattanut tätä periaatetta, kun se ei ilmoittanut kyseisiä tukia kolmannen, viidennen ja kuudennen säännöstön määräysten mukaisesti.

ii) Väitetty luottamuksensuojan periaatteen loukkaaminen

304. Luottamuksensuojan periaate perustuu välittömästi oikeusvarmuuden periaatteeseen. Oikeussäännön muuttuessa sillä pyritään varmistamaan yhden tai useamman luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön laillisesti saavuttamien asemien suojelu.[129] Taloudelliset toimijat eivät kuitenkaan

128 – Ks. erityisesti asia C-104/97 P, Atlanta v. komissio ja neuvosto, tuomio 14.10.1999 (Kok. 1999, s. I-6983, 52 kohta).

129 – Ks. erityisesti asia C-107/97, Rombi ja Arkopharma, tuomio 18.5.2000 (Kok. 2000, s. I-3367, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

voi perustellusti luottaa sellaisen olemassa olevan tilanteen säilymiseen, jota voidaan muuttaa yhteisön toimielinten harkintavallan rajoissa. [130]

305. Käsiteltävänä olevassa riita-asiassa katson edellä esittämieni päätelmien valossa, etteivät Salzgitter ja Saksan liittotasavalta voi vedota luottamuksensuojan periaatteen loukkaamiseen.

306. Tiedämme, että jäsenvaltiot eivät voi valtiontukien alalla vedota tuensaajien perusteltuun luottamukseen välttääkseen velvollisuuden periä takaisin tukia, jotka on myönnetty menettelysääntöjen vastaisesti. Yhteisöjen tuomioistuin katsoo todellakin, että muussa tapauksessa kansalliset viranomaiset voisivat oman toimintansa lainvastaisuuteen vedoten viedä pohjan komission tekemältä valvonnalta. [131]

307. Tiedämme senkin, että valtiontukien valvonnan pakottavan luonteen takia taloudelliset toimijat voivat perustellusti luottaa tuen sääntöjenmukaisuuteen vain, jos se on myönnetty asiaa koskevan menettelyn mukaisesti ja erityisesti komission toimivallan puitteissa. [132] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan huolellisen taloudellisen toimijan on tavallisesti voitava varmistua siitä, että menettelyä on noudatettu. [133]

308. Tämän ratkaisuehdotuksen puitteissa on mielestäni kuitenkin niin, että kun Saksan liittotasavalta jätti ilmoittamatta riidanalaiset tuet, se ei noudattanut terästeollisuuden eri tukisäännöstöissä vuodesta 1986 lähtien määrättyä menettelyä. Katson myös, että Salzgitter saattoi tietää täsmällisesti ne velvoitteet, jotka sille kuuluivat komission käyttöön ottaman valtiontukien valvonnan alalla.

309. Edellä mainitun oikeuskäytännön valossa ja tämän asian erityisissä olosuhteissa katson siis, etteivät Saksan liittotasavalta

130 – Em. asia Delacre ym. v. komissio (tuomion 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja asia T-244/94, Wirtschaftsvereinigung Stahl ym. v. komissio, tuomio 24.10.1997 (Kok. 1997, s. II-1963, 58 ja 59 kohta).

131 – Ks. EY:n perustamissopimuksen osalta erityisesti asia C-169/95, Espanja v. komissio, tuomio 14.1.1997 (Kok. 1997, s. I-135, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

132 – Ks. EY:n perustamissopimuksen osalta erityisesti yhdistetyt asiat C-182/03 ja C-217/03, Belgia ja Forum 187 v. komissio, tuomio 22.6.2006 (Kok. 2006, s. I-5479, 150–152 kohta).

133 – Ks. em. asia Alcan Deutschland (tuomion 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

ja Salzgitter voi vedota luottamuksensuojan periaatteen loukkaamiseen välttyäkseen kyseisten tukien takaisinperinnältä.

310. Komissio ei mielestäni voinut missään tapauksessa synnyttää asianomaisessa jäsenvaltiossa ja tuensaajayrityksessä perusteltua luottamusta riidanalaisten tukien yhdenmukaisuuteen EHTY:n perustamissopimuksen sääntöjen kanssa.

311. Kuten julkisasiamies Léger korosti edellä mainitussa asiassa Belgia ja Forum 187 vastaan komissio esittämänsä ratkaisuehdotuksen 365–370 kohdassa, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kolmen edellytyksen on täytyttävä, jotta luottamuksensuojan periaatteen loukkaaminen voitaisiin todeta.

312. Ensinnäkin on oltava yhteisön hallinnon toimi tai menettely, joka on voinut saada aikaan tämän luottamuksen. Tämän hallintoelimen on lisäksi täytynyt antaa täsmällisiä takeita. [134]

313. Toiseksi taloudellisen toimijan ei pitäisi kyetä ennakoimaan yhteisön hallinnossa aikaisemmin omaksutun linjan muuttamista. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun huolellinen ja järkevä taloudellinen toimija voi ennakoida sellaisen yhteisön toimenpiteen toteuttamisen, joka voi vaikuttaa sen etuihin, se ei voi vedota luottamuksensuojan periaatteeseen, kun tällainen toimenpide toteutetaan. [135] Yhteisön hallinnon toimella tai menettelyllä aikaansaatu luottamus on siis ”perusteltu”, ja sitä on näin ollen suojattava, kun kyseinen henkilö saattoi ”huolellisen ja harkitsevan” taloudellisen toimijan tavoin kohtuudella luottaa tällä tavoin luodun tilanteen säilyttämiseen tai jatkuvuuteen.

314. Kolmanneksi riidanalaisella toimella tavoiteltu yhteisön etu ei voi oikeuttaa asianomaisen perustellun luottamuksen loukkaamista. Tämä edellytys täyttyy, kun etujen vertailu osoittaa, että esillä olevan asian olosuhteissa yhteisön etu ei mene sen edun edelle, joka asianosaisella on hänen perustellusti vakaana pitämänsä tilanteen säilymisessä ennallaan. [136]

315. Tässä yhteydessä on syytä tarkastella, ovatko komission toimet tai menettelyt käsi-

134 – Em. asia Belgia ja Forum 187 v. komissio (tuomion 147 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

135 – Idem.

136 – Ks. erityisesti asia C-183/95, Affish, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4315, 57 kohta).

teltävänä olevassa asiassa voineet synnyttää tuensaajayrityksessä perustellun luottamuksen, joka estäisi komissiota määräämästä Saksan liittotasavaltaa perimään tuet takaisin ja Salzgitteriä palauttamaan ne.

316. Näin ei mielestäni ole. Toisin kuin Salzgitter ja Saksan liittotasavalta väittävät, komissio ei mielestäni voinut saada aikaan perusteltua luottamusta, kun se hyväksyi ZRFG:n 3 §:ssä säädetyn yleisen tukijärjestelmän EY:n perustamissopimuksen nojalla tai kun se vahvisti ensimmäisen säännöstön tai kun se ei ryhtynyt toimiin Salzgitterin toimittamien tietojen johdosta.

317. Ensinnäkin katson, etteivät komission päätökset olla vastustamatta ZRFG:n 3 §:ää ole voineet antaa täsmällisiä takeita riidanalaisten tukien yhdenmukaisuudesta EHTY:n perustamissopimuksen sääntöjen kanssa. Totesin jo vastavalituksen tarkastelun yhteydessä, että nämä päätökset tehtiin yksinomaan EY 87 ja EY 88 artiklan pohjalta ja ne koskivat EY:n perustamissopimuksen alaisia yrityksiä. Riidanalaisista tuista hyötyi EHTY:n perustamissopimuksen alainen yritys, joten niiden soveltuvuutta hiilen ja teräksen yhteismarkkinoilla sääntelevät tämän sopimuksen erityissäännöt ja sen täytäntöönpanemiseksi tehdyt toimet.[137]

318. Toiseksi katson, etteivät myöskään komission ensimmäisen säännöstön yhteydessä vahvistamat säännöt ole voineet synnyttää Salzgitterissä perusteltua luottamusta riidanalaisten tukien soveltuvuuteen hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille.

319. Olen jo edellä todennut, että komission terästeollisuuden tukisäännöstön yhteydessä vahvistamat säännöt vastaavat tiettyyn tilanteeseen ja tarpeeseen ja ovat voimassa vain määrätyn ajan. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että vaikka luottamuksensuojan periaate kuuluu yhteisön perusperiaatteisiin, taloudelliset toimijat eivät voi perustellusti luottaa sellaisen tilanteen säilymiseen, jonka muuttaminen on yhteisön toimielinten harkintavallassa. Edellä mainitussa asiassa Wirtschaftsvereinigung Stahl ym. vastaan komissio ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että ”teräksen yhteismarkkinoiden moitteettoman toiminnan edellytyksenä on, että nämä markkinat sopeutuvat jatkuvasti taloudellisen tilanteen

137 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 149–152 kohta.

vaihteluihin”.[138] Kriisitilanteiden torjuntatoimenpiteistä tämä tuomioistuin totesi, etteivät taloudelliset toimijat voi vedota saavutettuihin oikeuksiin pysyttääkseen ennallaan tietyllä hetkellä olemassa olevan oikeudellisen tilanteen.[139]

320. Kuten edellä on todettu, komission päätös tietyn tukilajin hyväksymisestä tietyille teräsyrityksille terästeollisuuden tukisäännöstön puitteissa luo siis oikeudellisen tilanteen, jonka muuttaminen on komission harkintavallassa.

321. Tästä seuraa, että kun komissio yhtäältä tarkentaa ensimmäisen säännöstön johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa, että se koskee vain erityisiä tukia – siten, että yleisten tukijärjestelmien soveltaminen terästeollisuuden alalla jää komission HT 67 artiklan ja EY 87 ja EY 88 artiklan nojalla tekemän valvonnan alaiseksi – ja toisaalta ilmoittaa saman säännöstön 10 artiklassa, että se on voimassa 31.12.1981 asti, komissiolla on kyseisen päivämäärän jälkeen selkeästi ollut oikeus vahvistaa erilaisia sääntöjä. Salzgitter, jonka kuului tuntea sovellettavat säännöt, saattoi siis ennakoida, että sääntöjä mukautettaisiin ja muutettaisiin teräsmarkkinoiden suhdanneolojen mukaan. Toisin sanoen, komissio ei mielestäni loukannut luottamuksensuojan periaatetta, kun se päätti toisen säännöstön yhteydessä vahvistaa yhtenäisen menettelyn kaikille terästeollisuuden tuille ja erityisesti kun se asetti kolmannessa säännöstössä riidanalaisten tukien kaltaisten tukien ilmoitusvelvollisuuden.

322. Lopuksi se, ettei komissio ryhtynyt toimiin Salzgitterin toimittamien tietojen johdosta, ei mielestäni voinut synnyttää kyseisessä yrityksessä perusteltua luottamusta riidanalaisten tukien soveltuvuuteen hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille. Tietoja ei toimitettu kolmannen säännöstön ja myöhempien säännöstöjen 6 artiklan mukaisen ilmoitusmenettelyn puitteissa vaan terästuotannon sääntelyohjelmien ja investointien valvontaohjelmien puitteissa. Salzgitter ei mielestäni voinut pelkästään tämän perusteella uskoa, ettei komissio vastustanut sen saamia tukia.[140]

138 – Tuomion 59 kohta.

139 – Idem.

140 – Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 223/85, RSV v. komissio, 24.11.1987 antamaa tuomiota (Kok. 1987, s. 4617) ei voida soveltaa käsiteltävänä olevassa asiassa. Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että komission viive (26 kuukautta) valtiontuen sääntöjenmukaisuutta koskeneen päätöksen teossa saattoi synnyttää tuensaajassa perustellun luottamuksen, jonka johdosta komissio ei voinut määrätä kansallisia viranomaisia perimään tukea takaisin. Kyseisessä asiassa tuki oli kuitenkin ilmoitettu.

323. Katson näin ollen, etteivät komission toimet tai menettelyt käsiteltävänä olevassa asiassa ole voineet synnyttää Salzgitterissä perusteltua luottamusta, joka estäisi komissiota määräämästä Saksan liittotasavaltaa perimään tuet takaisin ja tuensaajayritystä palauttamaan ne.

324. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ja valitusperusteen kahden edellisen osan tarkastelun yhteydessä tekemieni päätelmien valossa katson, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se totesi komission loukanneen oikeusvarmuuden periaatetta vaatimalla Saksan liittotasavaltaa perimään takaisin tuet, jotka ilmoittamattomina oli myönnetty Salzgitterille sääntöjenvastaisesti.

325. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa ensimmäisen valitusperusteen perustelluksi ja kumoaa valituksenalaisen tuomion siltä osin, kuin siinä on kumottu riidanalaisen päätöksen 2 ja 3 artikla, jotka liittyvät Salzgitterille vuosina 1986–1995 myönnettyjen tukien takaisinperintään.

326. Edellä esitetyn perusteella katson, ettei minun ole syytä ottaa kantaa tämän valitusperusteen muihin osiin. Katson myös, ettei minun ole syytä ottaa kantaa tämän valituksen toiseen valitusperusteeseen.

VII Asian palauttaminen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen

327. Yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisessä kohdassa esitetään, että jos muutoksenhaku todetaan aiheelliseksi, yhteisöjen tuomioistuin julistaa yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätöksen mitättömäksi. Tässä tapauksessa se voi joko itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen, tai palauttaa asian yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

328. Käsiteltävänä oleva riita-asia ei mielestäni ole ratkaisukelpoinen. Salzgitterin kumoamiskanteen yhteydessä esittämien kanneperusteiden tarkastelu edellyttää nimittäin väistämättä sellaisten tosiseikkojen tarkistamista, joita ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei tarkastellut valituksenalaisen tuomion yhteydessä. Viittaan erityisesti neljänteen kanneperusteeseen, jonka mukaan asiassa on tapahtunut arviointivirhe sen vuoksi, että tiettyjen investointien on katsottu kuuluvan EHTY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan, viidenteen kanneperusteeseen, jonka mukaan komissio on tehnyt arviointivirheen, kun se ei ole pitänyt tiettyjä investointihankkeita ympäristönsuojeluun tähtäävinä toimenpiteinä, ja kuudenteen kanneperusteeseen, jonka mukaan määräävän diskonttokoron määrittämisessä on tehty arviointivirhe.

329. Näiden huomioiden johdosta ehdotan, että käsiteltävänä oleva asia palautetaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen pääasian ratkaisemista varten ja että oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

VIII Ratkaisuehdotus

330. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa seuraavaa:

1) Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-308/00, Salzgitter vastaan komissio, 1.7.2004 antama tuomio kumotaan siltä osin kuin siinä kumotaan valtiontuesta, jonka Saksa on myöntänyt Salzgitter AG:lle, Preussag Stahl AG:lle ja rauta- ja terästeollisuuden alalla toimiville yhtymän tytäryhtiöille, jotka nykyisin tunnetaan nimellä Salzgitter AG – Stahl und Technologie (SAG), 28.6.2000 tehdyn komission päätöksen 2000/797/EHTY 2 ja 3 artikla.

2) Asia palautetaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen pääasian ratkaisemista varten.

3) Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.