II

(Säädökset, joita ei tarvitse julkaista)

KOMISSIO

KOMISSION PÄÄTÖS,

tehty 21 päivänä tammikuuta 1998,

Saksan tuloverolain 52 §:n 8 momentin perusteella myönnettävistä veronhuojennuksista

(tiedoksiannettu numerolla K(1998) 231)

(Ainoastaan saksankielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

(98/476/EY)

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 93 artiklan 2 kohdan 1 alakohdan,

ottaa huomioon Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

on asettanut jäsenvaltioille ja muille asianomaisille määräajan huomautusten esittämiseksi perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaisesti,

sekä katsoo seuraavaa:

I

Komissio aloitti 26 päivänä helmikuuta 1997 tehdyllä päätöksellä EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan mukaisen menettelyn, joka koskee vuoden 1996 verolailla ([1]) tuloverolain (Einkommensteuergesetz) 52 §:n 8 momentissa muutettua tuloverolain 6 b §:ssä säädettyä järjestelyä. Tämä päätös ilmoitettiin Saksalle kirjeellä 25 päivältä maaliskuuta 1997 ([2]), joka julkaistiin *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* 6 päivänä kesäkuuta 1997 ([3]). Saksa esitti päätöstä koskevan huomautuksensa kirjeellä 13 päivältä toukokuuta 1997. Muut jäsenvaltiot ja muut asianosaiset eivät esittäneet huomautuksia.

Kyseinen järjestely koskee tilivuosien 1996, 1997 ja 1998 erityistä veronhuojennusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa markkinoita siten, että Saksan uusissa osavaltioissa ja Länsi-Berliinissä toimivista yrityksistä hankittaisiin enemmän osakkuuksia ja nämä yritykset saisivat siten enemmän omaa pääomaa. Järjestely voidaan esittää tiivistäen seuraavasti:

Saksan verolainsäädännön mukaan voitot, joita Saksassa asuvat luonnolliset henkilöt (tuloverolain 1 §) ja Saksaan sijoittautuneet oikeushenkilöt (yhteisöverolain 1 §) saavat tietyn omaisuuden myynnistä, ovat tuloveron alaisia; oikeushenkilöiden osalta yhteisöverolaissa (8 §) viitataan tuloverolain säännöksiin.

Tuloverolain 6 b §:n mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka myy tiettyä irtainta ja kiinteää omaisuutta sekä pääomayhtiöiden osakkuuksia, voi vähentää sinä tilivuonna, jona myyminen tapahtuu, sekä neljänä

([1]) Bundesgesetzblatt 1995 I 1250; tullut voimaan 1.1.1996.

([2]) SG(97)D/2381.

([3]) EYVL C 172, 6.6.1997, s. 2

sitä seuraavana vuonna ([1]) tietyn omaisuuden hankinta- ja valmistuskustannuksista enintään 50 prosenttia, tietyissä tapauksissa enintään 100 prosenttia verotettavasta myyntivoitosta. Jo ennen vuoden 1996 verolakia oli tuloverolain 6 b §:n nojalla mahdollista vähentää voitto kokonaisuudessaan, jos laissa holdingyhtiöistä (Gesetz über Unternehmensbeteiligungsgesellschaften) tarkoitettu holdingyhtiö hankki osakkuuksia pääomayhtiöistä.

Tässä tukilainsäädännön noudattamista koskevassa tarkastelussa ei käsitellä holdingyhtiöitä mahdollisesti koskevia helpotuksia; tässä päätöksessä ei ennakoida kyseisiä helpotuksia koskevaa myöhemmin esitettävää komission kantaa.

Tuloverolain 52 §:n 8 momentissa, joka tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1996, säädetään tuloverolain 6 b §:ssä säädetyn veronhuojennuksen laajentamisesta tilivuosina 1996, 1997 ja 1998. Sen mukaisesti hankinta- ja valmistuskustannuksista voidaan vähentää enintään 100 prosenttia myyntivoitosta, jos voitto käytetään osakkuuksien hankintaan pääomayhtiöissä, hankinta liittyy pääomayhtiöiden pääoman korottamiseen tai uusien pääomayhtiöiden perustamiseen ja

— kyseisten pääomayhtiöiden kotipaikka ja liikkeenjohto sijaitsevat Saksan uusissa osavaltioissa tai Länsi-Berliinissä ([2]) ja osakkuuksien hankintahetkellä yhtiöiden palveluksessa on enintään 250 työntekijää; tai

— kyseiset pääomayhtiöt ovat holdingyhtiöitä, joiden toiminta yhtiöjärjestyksen tai yhtiösopimuksen mukaan keskittyy yksinomaan määräaikaisten osakkuuksien hankintaan tai sellaisten yritysten osakkuuksien hallinnointiin ja myyntiin, joiden kotipaikka ja liikkeenjohto sijaitsevat osakkuuksien hankintahetkellä Saksan uusissa osavaltioissa tai Länsi-Berliinissä ja joiden palveluksessa on enintään 250 työntekijää.

Saksan arvioiden mukaan tukitoimi vähentää verotuloja tilapäisesti noin 150 miljoonaa Saksan markkaa (noin 75 miljoonaa ecua). Järjestely voisi hyödyttää useita tuhansia yrityksiä uusissa osavaltioissa ja Länsi-Berliinissä, eikä sitä ole rajoitettu tiettyihin toimialoihin. Kasaantuneet tukitoimet eivät sulje pois muita valtiontukia.

II

Tarkastellusta säännöksestä tehtiin komissiolle kirjeellä 13 päivältä lokakuuta 1995 myöhästynyt ilmoitus lainsäätäjän jo hyväksyttyä säännöksen ja komission nimenomaisesti vaadittua sen ilmoittamista. Vuoden 1996 verolaki tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1996 eli ennen komission hyväksyntää. Tämän vuoksi järjestely kirjattiin komissiossa ilmoittamatta jätettynä tukena (NN 9/96). Saksan valtiovarainministeriön 2 päivänä tammikuuta 1996 antamalla hallinnollisella määräyksellä ([3]) tämän järjestelyn soveltamista lykättiin, kunnes komissio olisi hyväksynyt sen.

Menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään komissio katsoi, että tuloverolain 52 §:n 8 momenttiin sisältyy EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa ja ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Tältä osin komissio katsoi, että tarkasteltavana olevassa järjestelyssä on kahdenlaisia edunsaajia: toisaalta verovelvolliset tuloverolain perusteella ja toisaalta itäsaksalaiset ja berliiniläiset enintään 250 työntekijän yritykset.

Komissio katsoi lähinnä, että sellaisille verovelvollisille myönnettävät veronhuojennukset, jotka myyvät tiettyä omaisuutta ja voivat vähentää myynnistä saadun voiton hankkiessaan muuta omaisuutta, ovat yleisiä toimenpiteitä, joihin ei sisälly tukea, koska kyseisiä helpotuksia voidaan myöntää kaikille saamiaan voittoja tietyllä tavalla sijoittaville verovelvollisille riippumatta näiden koosta, elinkeinoalasta tai sijaintipaikasta.

Sitä vastoin komissio katsoi päätöksessään menettelyn aloittamisesta, että 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea sisältyy toimenpiteeseen, joka toteutetaan sellaisten pääomayhtiöiden hyväksi, joiden kotipaikka ja liikkeenjohto sijaitsevat Saksan uusissa osavaltioissa tai Länsi-Berliinissä ja joiden osakkuuden hankkiminen on veronhuojennuksen edellytys. Komissio muistutti, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti arvioitaessa toimenpidettä 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontukena on otettava huomioon toimenpiteen suosiva vaikutus. Tarkasteltavana olevassa tapauksessa toimenpiteen vaikutus on se, että osakkuudet Saksan uusiin osavaltioihin tai Länsi-Berliiniin sijoittautuneissa yrityksissä ovat kannattavampia kuin osakkuudet läntiseen Saksaan ja Saksan ulkopuolelle sijoittautuneissa yrityksissä. Saksan kirjeessä 13 päivältä lokakuuta 1995 esittämään käsitykseen, jonka mukaan toimenpiteestä aiheutunut taloudellinen hyöty on vähäinen ja lähes olematon, komissio vastasi viittaamalla Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan pelkkä hyödyn vähäisyys ei sulje pois mahdollista jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvaa vaikutusta.

Edellä esitetyn perusteella komissio ilmaisi pitävänsä toimenpiteen soveltuvuutta yhteismarkkinoille kyseenalaisena. Koska toimenpidettä ei ole sidottu investointeihin, se on rinnastettava toimintatukeen, jota komission vakiintuneen käytännön mukaan voidaan myöntää vain

([1]) Rahastointi tuloverolain 6 b §:n 3 momentin mukaan.
([2]) Tukialuelain (Fördergebietsgesetz) 1 §:n 2 momentti.
([3]) Bundessteuerblatt 1996, I osa, N:o 1, s. 2.

tietyin edellytyksin ja vain EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitetuille alueille. Järjestelmää sovelletaan kuitenkin myös Berliinissä. Vuosien 1997—1999 tukialueluokitusta (N 613/96) koskevan komission päätöksen mukaan Itä-Berliinin voidaan kyseisenä aikana katsoa muodostavan 92 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitetun tukialueen; saman päätöksen mukaan Itä-Berliini voidaan kyseisenä aikana rinnastaa myös sitä ympäröiviin tukialueisiin 92 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaan; sitä vastoin Länsi-Berliini on kyseisen päätöksen mukaisesti 92 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettu tukialue eikä siihen sovelleta mitään vastaavaa siirtymäjärjestelyä, joten se ei täytä mainittuja toimintatuen soveltuvuuden edellytyksiä.

Koska tuen myöntämistä ei ole sidottu investointitoimiin, on lisäksi olemassa suuri vaara, että tuella on taloudellista vaikutusta myös tukialueiden ulkopuolella. Komissio on lisäksi esittänyt käsityksenään, että kyseinen järjestely on vastoin EY:n perustamissopimuksen 52 artiklassa määrättyä sijoittautumisoikeuden syrjintäkieltoa, koska järjestelyn mukaan veronhuojennuksen edellytyksenä on, että osakkuushankinnan kohteena olevien yritysten kotipaikka ja liikkeenjohto sijaitsevat Saksan uusissa osavaltioissa tai Länsi-Berliinissä. Lopuksi komissio toteaa, että järjestelyssä ei oteta huomioon tiettyjä suhdanneherkkiä aloja koskevia erityisjärjestelyjä.

III

Saksa esitti kirjeessä 13 päivältä toukokuuta 1997 käsityksensä, jonka mukaan kyseinen tukitoimi ei ole 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea. Tiivistettynä Saksan kanta menettelyn avaamisesta on seuraava:

Lähinnä korostetaan itäisen Saksan talouden kärsivän edelleen tuntuvasta rakenteellisesta vajeesta ja etenkin itäsaksalaisten yritysten alhaisesta omavaraisuusasteesta, joita kyseisellä järjestelyllä on tarkoitus parantaa. Saksa katsoo, että tukea ei todennäköisesti ole saatavissa niin sanotuilla suhdanneherkillä aloilla toimivia yrityksiä koskevasta järjestelystä, sillä holdingyhtiöt antavat riskipääomaa ensisijaisesti yrityksille, joiden toiminnan painopiste on tulevaisuuden markkinoilla.

Veronhuojennus rajoittuu yksinomaan veronmaksun lykkäykseen; sen sijaan veronalennusta siihen ei sisälly, koska jos verovelvollinen ei myy hankkimaansa osakkuutta edelleen kohtuullisen ajan kuluessa, osakkuuden arvo saadaan selville ja voitosta peritään verot viimeistään asetettaessa yritys selvitystilaan.

Veronhuojennus koskee vain osakkuuden ostajaa mutta ei osakkuuden myyjää. Osakkuuden myyjä saa pikemminkin lisää osakepääomaa, jonka kustannuksista voidaan neuvotella vapaasti ja nämä määräytyvät markkinoiden mukaan. Saksassa osakkuuden myyjälle koituvan veronhuojennuksen ja osakepääoman kustannusten suuruuden välillä ei ole havaittavissa suoraa yhteyttä eikä sitä voida esittää numeroina. Pelkästään se, että veronhuojennus voidaan hankittaessa osakkuuksia yrityksissä, joiden sijaintipaikka on rajattu tietylle alueelle, on riittämätön peruste tukiekvivalentin olemassaololle. Tukiekvivalentin olemassaolosta voidaan puhua vain silloin, jos tuloverolain 52 §:n 8 momentin mukaisesti käyttöön asetettu osakepääoma halpenisi itäsaksalaisten ja berliiniläisten yritysten eduksi verrattuna muuhun käyttöön asetettuun osakepääomaan. Saksan tiedossa ei ole mitään tällaiseen viittaavaa; myös komissio piti päätöksessään halpenemista vain mahdollisuutena esittämättä selkeitä perusteita. Päinvastoin on syytä olettaa, että veronmaksun lykkäyksestä saatavaa hyötyä ei siirretä Saksan uusiin osavaltioihin tai Länsi-Berliiniin sijoittautuneille yrityksille, koska hyödyt ovat vähäisiä eikä niiden siirtämiseen liity mitään lisäkannustinta.

Näin ollen veronhuojennus ei ole Saksan käsityksen mukaan ainoastaan osakkuuden ostajan vaan myös osakkuuden myyjän kannalta yleinen toimenpide; näin on varsinkin siksi, että osakkuuden myyjän saama hyöty syntyy ainoastaan osakkuuden ostajalle myönnetyn veronhuojennuksen kautta ja kyseinen veronhuojennus on myös komission mielestä yleinen toimenpide.

Kokoavasti voidaan todeta, että komissio ei pysty yksilöimään oletetun tukijärjestelyn edunsaajaa eikä esittämään tuen määrää numeroina. Saksan uusiin osavaltioihin ja Länsi-Berliiniin sijoittautuneiden yritysten saama hyöty on — jos se on mitattavissa — erittäin vähäinen, minkä perusteella vähämerkityksistä tukea koskevan säännön ([1]) soveltaminen tarvittaessa on oikeutettua.

IV

Tuloverolain 52 §:n 8 momenttiin perustuva laajennettu veronhuojennus on EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa ja ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea Saksan uusiin osavaltioihin tai Länsi-Berliiniin sijoittautuneiden enintään 250 työntekijän pääomayhtiöiden kannalta, koska tietyn omaisuuden myynnistä tai pääomayhtiöiden osakkuuksista syntyneitä voittoja koskevan veronhuojennuksen saaminen edellyttää osakkuuden hankkimista näistä yrityksistä pääoman korottamisen tai uuden pääomayhtiön perustamisen yhteydessä (suoraan tai epäsuorasti holdingyhtiön kautta). Kyseessä on kuitenkin yleinen toimenpide, johon ei sisälly valtiontukea sellaisille tuloverovelvollisille, jotka myyvät tiettyä omaisuutta ja voivat vähentää myynnistä saadun tuoton hankkiessaan muuta omaisuutta. Tässä yhteydessä komissio on ottanut huomioon seuraavat seikat:

([1]) EYVL C 68, 6.3.1996, s. 9

Lähinnä on todettava, että kyseessä on EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ”jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki”. Sen arvioimiseksi, sisältyykö valtion toteuttamaan toimenpiteeseen valtiontukea, on asiassa C-39/94 SFEI vastaan La Poste ([1]) 11 päivänä heinäkuuta 1996 annetun tuomion mukaisen Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan määriteltävä, saako edunsaajana oleva yritys huojennuksen, jota se ei olisi saanut ilman kyseistä valtion toimenpidettä tavanomaisten markkinaehtojen vallitessa.

Tuloverolain 52 §:n 8 momentin säännöksen perusteella luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, jäljempänä ”osakkuuden ostajat”, jotka saavat voittoa omaisuuden myynnistä, hyötyvät veronhuojennuksesta, koska hankkiessaan osakkuuksia tietyistä yrityksistä ne voivat tietyin edellytyksin vähentää hankintakustannuksista myyntivoiton enintään 100-prosenttisesti ja keventää siten verorasitustaan. Kyseiset yritykset ovat näin ollen edullisemmassa asemassa verrattuna yleisiin veromääräyksiin, joiden mukaan verotettavat voitot voidaan vähentää 50 prosenttisesti, jos yritykset sijoittavat voitot uudelleen Saksan liittotasavallan alueella. Voitto voidaan kuitenkin vähentää 100-prosenttisesti vain, jos verovelvollinen hankkii tiettyjen pääomayhtiöiden osakkuuksia ja hankinta liittyy pääomayhtiöiden pääoman korottamiseen tai uusien pääomayhtiöiden perustamiseen. Näin ollen verovelvolliset pakotetaan järjestelyllä hankkimaan osakkuuksia tietyistä pääomayhtiöistä pääoman korottamista tai uusien yhtiöiden perustamista varten; toisin sanoen verotuksellisen toimenpiteen seurauksena — ja ilmoitettuna tavoitteena — on edistää tiettyjen pääomayhtiöiden osakepääoman kysynnän ja siten kyseisten yritysten omavaraisuusasteen (tai oman pääoman muodostuksen) kasvua.

Valtion toteuttaman toimenpiteen seurauksena Saksan uusiin osavaltioihin tai Länsi-Berliiniin sijoittautuneiden yritysten, jäljempänä ”osakkuuksien myyjien”, osakkuuksien kasvanut kysyntä vaikuttaa — muiden ehtojen pysyessä ennallaan — osakkuuksien ostajien rahoitusinvestointeihin kaiken kaikkiaan siten, että nämä hankkivat osakkuuksia, joita ne ilman veronhuojennuksia eivät olisi hankkineet joko ollenkaan tai olisivat hankkineet osakkuuden myyjän kannalta huonommilla ehdoilla, osakkuuden myyjän kannalta edullisemmilla ehdoilla kuin ilman tuloverolain 52 §:n 8 momentin käyttöönottoa. Kuten Saksan esityksessä aivan oikein todetaan, osakkuuden myyjä saa osakepääomaa, jonka kustannukset ovat vapaasti neuvoteltavissa ja määräytyvät markkinoiden mukaan, mutta toimenpide aiheuttaa kuitenkin muutoksen kyseisillä markkinoilla, minkä seurauksena 52 §:n 8 momentin nojalla käyttöön asetetusta osakepääomasta tulee kiinnostavampaa verrattuna käytettävissä olevaan vastaavanlaiseen, mutta Saksan uusien osavaltioiden ja Berliinin ulkopuolelle sijoittautuneiden yritysten osakepääomaan.

Investointikäyttäytymisen muuttuminen ja siten kyseisen yrityksen oman pääoman lisääminen on myös Saksan lainsäätäjän ilmoittama tavoite; sitä vastoin Saksan viranomaiset esittävät omassa huomautuksessaan, että kyseisellä järjestelyllä ei ole mitattavissa olevaa vaikutusta itäsaksalaisiin ja berliiniläisiin yrityksiin, joista osakkuudet on määrä hankkia.

Verojärjestelyn perusteella tietyt luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt (välittömät edunsaajat) saavat välitöntä hyötyä hankkimalla tietyiltä yrityksiltä (välillisiltä edunsaajilta) tiettyä omaisuutta. Taloudellisella hyödyllä tarkoitetaan välillistä hyötyä saavien yritysten osakkuuksien suurempaa kysyntää verrattuna ennen tuloverolain 52 §:n 8 momentin voimaantuloa vallinneeseen oikeudelliseen tilanteeseen; tämän vuoksi sijoittajat (välittömät edunsaajat) ovat valmiit hankkimaan osakkuuksia itäsaksalaisissa ja berliiniläisissä yrityksissä ehdoilla, jotka ovat näiden kannalta edullisempia verrattuna ennen kyseisen toimenpiteen käyttöönottoa vallinneeseen tilanteeseen. Tämän tosiseikan perusteella osakkuuksien määrä kyseisissä yrityksissä kasvaa ja/tai osakkuuden hankintaa mainituissa yrityksissä koskevat sopimusehdot paranevat (osakkuuden hinta verrattuna nimellisarvoon, osakkuuden kesto, korvaus osakkuudesta jne.).

Tämän vuoksi toimenpide antaa tuloverolain 52 §:n 8 momentista välillisesti hyötyville Saksan uusiin osavaltioihin tai Länsi-Berliiniin sijoittautuneille yrityksille korvauksetta taloudellista hyötyä, jota ne eivät olisi saaneet ilman valtion toteuttamaa toimenpidettä.

Saksa on esittänyt huomautuksissaan, että toimenpiteessä on kyse ainoastaan veronmaksun lykkäämisestä mutta ei missään tapauksessa veronalennuksesta. Tähän on todettava ensinnäkin, että maksuasetuksen (Abgabenordnung) 222 §:ssä tarkoitetusta veronmaksun lykkäämisestä voidaan puhua vain silloin, kun jo syntyneen verosaatavan eräpäivää lykätään; tarkasteltavina olevassa tapauksessa järjestely johtaa kuitenkin verosaatavan raukeamiseen tuloverolain 6 b §:n nojalla ja mahdollisen uuden verosaatavan syntymiseen jälleenmyynnin yhteydessä. Lisäksi tässä tapauksessa on yhdentekevää, voidaanko suunniteltu veronhuojennus rinnastaa taloudellisesti veronmaksun lykkäämiseen vai ei, koska veronmaksun lykkäämistapauksessakin osakkuuden myyjä oletettavasti saisi välillistä taloudellista hyötyä (komission päätös 93/349/ETY ([2])).

Kuten Saksan huomautuksissa todetaan, tarkasteltavina olevassa tapauksessa ongelmallista on sekä jokaisessa yksittäisessä tapauksessa saadun hyödyn osoittaminen että tukiosan määrittäminen. Kuten edellä esitetään, tyypilliseen tapaukseen voidaan kuitenkin katsoa liittyvän taloudellinen hyöty. Etukäteen ei voida kuitenkaan varmasti todeta kussakin yksittäisessä osakkuutta koskevassa tapauksessa saatavaa taloudellista hyötyä, sillä toimenpide perustuu yksityisen sijoittajan liiketaloudelliseen toimintaan; sijoittaja tekee investointipäätöksensä niiden investointiedellytysten mukaisesti, joita tarkoituksellisesti muutetaan valtion toimesta. Ei voida yleistäen osoittaa, että yksittäisen osakkuuden ostajan toimintatapa muut-

([1]) Kok. 1996, s. I-3547, 60 kohta.

([2]) EYVL L 143, 15.6.1993, s. 7

tuisi valtion toteuttaman toimenpiteen seurauksena. Hyötyä ei lisäksi voida ilmaista määrällisesti tarkastelussa etukäteeen eikä sitä voida määrittää aina jälkikäteen.

Tässä yhteydessä on todettava, että komission ei tarvitse perustella järjestelyn tukiominaisuutta koskevaa arviota kullakin yksittäisellä tapauksella. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 248/84, Saksan liittotasavalta vastaan komissio ([1]), 14 päivänä lokakuuta 1987 antaman tuomion mukaisesti komissio voi rajoittua tukiohjelmaa tarkastellessaan tutkimaan ohjelman erikoispiirteitä ja arvioimaan, täyttääkö ohjelma ominaisuuksiltaan 92 artiklan 1 kohdassa esitetyt edellytykset. Päätelläkseen, että kyseessä ei ole valtiontuki, komission olisi voitava todeta jokaisen yksittäisen tapauksen kohdalla, että taloudellista hyötyä ei ole saatu eikä siten myöskään valtiontukea. Tämän suhteen on pääteltävä järjestelyn olevan ominaisuuksiltaan sellainen, että sen seurauksena tietty pääomayhtiöiden joukko (enintään 250 työntekijän yritykset, joiden kotipaikka ja liikkeenjohto sijaitsevat Saksan uusissa osavaltioissa tai Länsi-Berliinissä) saa taloudellista hyötyä.

Taloudellisen hyödyn laskennasta todettakoon, että hyöty olisi laskettava kussakin yksittäisessä tapauksessa vertaamalla keskenään ehtoja, joilla enintään 250 työntekijän itäsaksalainen tai berliiniläinen yritys voi hankkia osakkuuden ilman veronhuojennusta tai veronhuojennuksen avulla, kun muut ehdot pysyvät ennallaan.

Kyseessä on valtion varoista myönnetyllä tuella saatu taloudellinen hyöty. Tosiasiallisesti järjestely ensinnäkin vähentää verotuloja, koska omaisuuden myynnistä saadun voiton verottamisesta luovutaan ilman määräaikaa. Valtion varoista myönnetty veroetu siirretään osittain tuensaajalle lain säännöksellä, jolla ohjaillaan yksityisen sijoittajan investointikäyttäytymistä.

Kuten Euroopan yhteisöjen tuomioistuin totesi toisiinsa liittyvissä asioissa 67/85, 68/85 ja 70/85, Van der Kooy vastaan komission ([2]), 2 päivänä helmikuuta 1988 antamassaan tuomiossa, osakkuuden ostajan välityksellä tapahtuva veroedun siirtyminen tietyille yrityksille johtuu valtion toimesta, koska se perustuu asiaa koskevaan lain säännökseen. Siltä osin toimenpiteellä on sama vaikutus kuin tiettyjen elinkeinoalojen rahoittamilla veronluonteisilla maksuilla joista saatavilla tuloilla tuetaan tiettyjen yritysten hankkeita kyseisiä varoja hallinnoivan laitoksen välityksellä. Nämä veronluonteiset maksut ovat tulojen käyttötavasta riippuen valtiontukea Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (esimerkiksi yhdistetyssä asiassa C-78/90 – C-83/90, Compagnie commercale vastaan Receveur principal des douanes de la Pallice Port, 11 päivänä maaliskuuta 1992 annettu tuomio ([3]), koska valtion voidaan katsoa suosivan tiettyjä yrityksiä ottamalla sitovasti käyttöön kyseinen veronluonteinen maksu, vaikka toimenpidettä ei rahoiteta suoraan valtion varoista.

Tarkasteltavana olevassa tapauksessa taloudellinen hyöty ei siirry kyseisiä varoja hallinnoivan ja varojen edelleen toimittamista varten perustetun julkisen tai yksityisen laitoksen välityksellä vaan se perustuu yksityisen osakkuuksien ostajan investointeja ohjaileviin valtion toimiin. Näiden valtion toimien taloudellinen vaikutus on kuitenkin samanlainen, koska niissäkin käytetään vaikutusvaltaa. Näin ollen hyödyn siirtyminen tietyille yrityksille johtuu valtion toiminnasta, koska se perustuu asiaa koskevaan lainsäännökseen.

Toimenpide myös suosii tiettyjä yrityksiä, koska se on rajattu alueellisesti yrityksiin, joiden kotipaikka ja liikkeenjohto sijaitsevat Saksan uusissa osavaltioissa tai Länsi-Berliinissä, ja koska sitä sovelletaan vain tietynkokoisiin eli enintään 250 työntekijän yrityksiin. Vaikka yksittäisiä yrityksiä ei voida määritellä ennalta, voidaan määritellä riittävän selkeä edunsaajayritysten joukko, jotta voidaan todeta kyseisten yritysten saavan taloudellista hyötyä. Näin ollen järjestelyssä on riittävästi erikoispiirteitä sen erottamiseksi yleisistä toimenpiteistä, joilla suositaan jäsenvaltion koko talouselämää ja jotka eivät siten kuulu EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

Lopuksi on syytä todeta, että järjestely uhkaa vääristää kilpailua, koska kyseiselle alueelle sijoittautuneita yrityksiä suositaan Saksan muille alueille ja muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin yrityksiin verrattuna. Saksan esittämä näkemys, jonka mukaan tuen osuus kokonaisrahoituksesta on vähäinen ja lähes olematon, ei muuta tilannetta tältä osin; Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-142/87, Belgia vastaan komissio, 21 päivänä maaliskuuta 1990 antaman tuomion ([4]) perusteella pelkkä tuen vähäisyys ei sulje pois mahdollista jäsenvaltioiden väliseen kauppaan kohdistuvaa vaikutusta. Lisäksi Saksan viranomaiset eivät ole sitoutuneet soveltamaan vähämerkityksellistä tukea koskevaa sääntöä.

Esitettyjen seikkojen perusteella komissio on tullut siihen tulokseen, että tuloverolain 52 §:n 8 momenttiin perustuva laajennettu veronhuojennus on EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa ja ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea Saksan uusiin osavaltioihin tai Länsi-Berliiniin sijoittautuneille enintään 250 työntekijän pääomayhtiöille, joista on hankittava osakkuus pääoman korottamisen tai uuden pääomayhtiön perustamisen yhteydessä (suoraan tai

([1]) Kok. 1987, s. 4013, 18 kohta.
([2]) Kok. 1988, s. 219.
([3]) Kok. 1992, s. I-1847, 35 kohta.
([4]) Kok. 1990, s. I-959.

epäsuorasti holdingyhtiön kautta) tietyn omaisuuden myynnistä tai pääomayhtiöiden osakkuuksista syntyneitä voittoja koskevan veronhuojennuksen saamiseksi.

V

Tarkasteltavana oleva tukijärjestely suosii osakkuuksien hankkimista pääoman korottamisen tai uuden pääomayhteyden perustamisen yhteydessä sellaisista yrityksistä, joissa on enintään 250 työntekijää, joiden kotipaikka ja liikkeenjohto sijaitsevat Saksan uusissa osavaltioissa tai Länsi-Berliinissä ja joista osakkuudet saadaan osakkuuden ostajan kannalta edullisempaan hintaan tai muutoin edullisemmilla sopimusehdoilla kuin ilman kyseisen säännöksen käyttöönottoa. Siten järjestely suosii kyseisten yritysten oman pääoman vahvistamista.

Tätä tukijärjestelyä ei ole sidottu alueellisista tukijärjestelyistä annetussa komission tiedonannossa ([1]) tarkoitettuun alkuinvestointiin vaan se on luonteeltaan jatkuva ja myönnetään erityisten rakenteellisten haittojen tasoittamiseksi, minkä Saksan viranomaiset nimenomaisesti vahvistivat tiedonannossaan. Näin ollen tarkasteltavana olevaa tukijärjestelyä on käsiteltävä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-278/95, Siemens SA vastaan komissio, 15 päivänä toukokuuta 1997 antaman tuomion ([2]) mukaisesti toimintatukena.

Komission vakiintuneen käytännön perusteella toimintatukea voidaan myöntää vain poikkeustapauksissa ja tietyin edellytyksin perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitetuilla tukialueilla, toisin sanoen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma (vertaa 92 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdan soveltamisesta alueelliseen tukeen vuonna 1988 annetun komission tiedonannon 6 kohta ([3])).

Komissio päätti 18 päivänä joulukuuta 1996 tukijärjestelmän soveltamisesta viiteen itäisen Saksan osavaltioon (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt ja Thüringen), että kyseiset alueet ovat EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja tukialueita vuoden 1999 loppuun (N 464/93 ([4]) vuoden 1996 loppuun ja N 613/96 ([5]) vuosiksi 1997–1999). Tukijärjestelyn soveltamisesta Itä-Berliiniin sijoittautuneiden yritysten osalta komissio päätti, että kyseinen alue on EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettu tukialue vuoden 1996 loppuun (N 464/93); vuosiksi 1997–1999 komissio päätti, että erityisen maantieteellisen sijaintinsa perusteella ja vuosia 1994–1996 koskevan 92 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisen edeltävän tukitilanteen perusteella sekä kaupungin menneisyyden perusteella Itä-Berliini voi hyötyä siirtymäkauden ajan asemasta, jonka perusteella kyseinen alue rinnastetaan EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettuun tukialueeseen ja siten viiteen Saksan uuteen osavaltioon (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt ja Thüringen) (N 613/96).

Mainittuja alueita koskevaa tukijärjestelyä ei sitä vastoin voida pitää yhteismarkkinoille soveltuvana EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a alakohdan määräyksen nojalla seuraavista syistä.

— Edellä mainitun vuonna 1988 annetun komission tiedonannon mukaisesti 92 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitetuille tukialueille myönnetty toimintatuki voidaan hyväksyä ainoastaan poikkeustapauksessa, jossa tuki on omiaan edistämään kestävää ja tasapainoista taloudellista kehitystä. Lisäksi tuen on komission vakiintuneen käytännön mukaisesti oltava määrältään aleneva ja määräaikainen.

  Tähän verrattuna tarkasteltavana oleva tukijärjestely vaikuttaa edunsaajayrityksen omaa pääomaa vahvistavasti; tukijärjestelyllä ei varmisteta, että edunsaajayrityksen käyttöön asetettua pääomaa käytetään edunsaajayrityksen taloudelliseen kehittämiseen EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitetuilla tukialueilla sen sijaan, että se hyödyttäisi yrityksiä, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa tukialueen ulkopuolella. Tämän vuoksi tukijärjestelyn perusteella on mahdollista, että yritykset, jotka kuuluvat taloudellisesti suuryrityksiin tai ovat tukialueiden ulkopuolella toimivia itsenäisiä yrityksiä, saavat tukea, vaikka tuki ei tosiasiallisesti edistä tukialueella toimivien yritysten ja siten tukialueen taloudellista kehitystä ([6]). Näin ollen tukijärjestelyn ei voida katsoa kuuluvan perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan mukaisten alueellista tukea koskevien poikkeusmääräysten piiriin. Järjestely ei myöskään muodostu alenevaksi.

— Ei ole poissuljettua, että tukijärjestelyä sovelletaan suhdanneherkillä aloilla toimiviin yrityksiin; näillä aloilla on olemassa erityisiä tukimääräyksiä (tällaisia aloja ovat nykyisin synteettikuituteollisuus, ajoneuvoteollisuus, laivanrakennus, liikenne, maatalous, kalastus, EHTY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvat alat sekä EHTY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan kuulumattomat terästeollisuuden alat). Mainitussa vuonna 1988 annetussa komission tiedonannossa määrätään kuitenkin, että toimintatuki ei saa johtaa alakohtaiseen ylikapasiteettiin, joka on yleinen ilmiö mainituilla suhdanneherkillä aloilla.

([1]) EYVL C 31, 3.2.1979, s. 9
([2]) Kok. 1997, s. I-2507, 55 kohta.
([3]) EYVL C 212, 12.8.1998, s. 2
([4]) EYVL C 373, 29.12.1994, s. 3
([5]) EYVL C 288, 23.9.1997, s. 5
([6]) Kahdeksan prosentin verotuksellisen investointipalkkion jatkamista koskeva 1 päivänä lokakuuta 1997 tehty komission päätös, C 28/96, (EYVL L 73, 12.3.1998 s. 38.)

— Lopuksi voidaan tukijärjestelyä soveltaa vaikeuksissa oleviin yrityksiin vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen myönnettävää valtiontukea koskevien suuntaviivojen ([1]) mukaisesti, vaikka tukijärjestelyn perusajatuksen vuoksi tuen myöntäminen tällaisille vaikeuksissa oleville yrityksille vaikuttaa epätodennäköiseltä. Joka tapauksessa tukijärjestely ei täytä mainituissa suunta-viivoissa esitettyjä, vaikeuksissa oleville yrityksille myönnettävän tuen myöntämisen edellytyksiä.

Tarkasteltaessa tukijärjestelyn soveltamista Länsi-Berliiniin sijoittautuneisiin yrityksiin on muistettava, että mainitun komission päätöksen perusteella Länsi-Berliini oli vuoteen 1996 asti vain osittain mutta on vuosina 1997—1999 kokonaisuudessaan 92 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettu tukialue. Siten tukijärjestelyä voidaan soveltaa myös 92 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisten tukialueiden ulkopuolelle sijoittautuneisiin yrityksiin, toisin sanoen sekä alueilla, jotka eivät ole tukikelpoisia, että EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitetuilla tukialueilla. Jo mainitun komission vakiintuneen käytännön mukaan 92 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen tukialueiden ulkopuolelle myönnettyä toimintatukea pidetään yhteismarkkinoille soveltumattomana riippumatta siitä, onko tuki myönnetty suhdanneherkillä aloilla toimiville yrityksille tai vaikeuksissa oleville yrityksille.

Näin ollen tukijärjestelyä ei voida pitää 92 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdan nojalla yhteismarkkinoille soveltuvana. Lisäksi tukijärjestelyä ei ole tarkoitettu 92 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseen tai jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen eikä kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen. Tukijärjestely ei siten sovellu yhteismarkkinoille 92 artiklan 2 kohdan mukaisesti; komission käytettävissä olevista tiedoista ei voida päätellä, että tukijärjestely olisi tarpeen Saksan jaosta aiheutuneen taloudellisen haitan korvaamiseksi 92 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti.

Lisäksi tukijärjestelyyn sisältyy veronhuojennusta koskeva ehto, jonka mukaan yritysten, joista osakkuuksia hankitaan, on sijaittava Saksan uusissa osavaltioissa ja Länsi-Berliinissä. Tämä säännös on vastoin EY:n perustamissopimuksen 52 artiklassa määrättyä syrjintäkieltoa (sijoittautumisoikeutta).

Sijoittautumisoikeutta koskevien rajoitusten poistamisesta määrätään 52 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa. Lisäksi 52 ja 58 artiklaan sisältyy oikeus harjoittaa taloudellista toimintaa sivuliikkeen tai tytäryhtiön muodossa. Yrityksen kansalaisuus sen jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, jonka mukaisesti yritys on perustettu, määräytyy yrityksen kotipaikan ja keskushallinnon mukaan, kuten Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa 270/83, komissio vastaan Ranskan tasavalta, 28 päivänä tammikuuta 1986 antamassaan tuomiossa ([2]). Syrjintäkielto ei koske vain välitöntä syrjintää vaan myös muita samalla tavalla vaikuttavia toimenpiteitä. EY:n perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan h alakohdan mukaisesti komission on huolehdittava, että jäsenvaltioiden myöntämä tuki ei vääristä sijoittautumisen edellytyksiä. Neuvosto on katsonut soveltaen tätä määräystä ja sijoittautumisoikeutta koskevien rajoitusten poistamiseksi vuonna 1962 laadittua yleistä ohjelmaansa ([3]), että on kumottava säännökset ja käytännöt, joilla estetään tai rajoitetaan yksinomaan ulkomaalaisten oikeutta käyttää tavallisesti itsenäiseen toimintaan liittyviä oikeuksia tai jotka asettavat oikeuksien käytölle tiettyjä ehtoja. Näihin säännöksiin ja käytäntöihin kuuluu myös välitön tai välillinen valtiontuki.

Sijoittautumisoikeutta koskevat rajoitukset kieltävässä 52 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa määrätään, että kyseisiä yrityksiä on kohdeltava samalla tavalla kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneita yrityksiä. Nyt käsiteltävän tukijärjestelyn mukainen tuki sitä vastoin suosii ainoastaan niitä yrityksiä, joiden kotipaikka ja liikkeenjohto sijaitsevat Saksan uusissa osavaltioissa ja Länsi-Berliinissä. Päästäkseen osalliseksi tuesta Saksan uusien osavaltioiden ja Länsi-Berliinin ulkopuolelle sijoittautuneiden yritysten olisi siirrettävä kotipaikkansa ja liikkeenjohtonsa kyseisille alueille. Näin ollen tukijärjestely suosii itäsaksalaisia ja berliiniläisiä yrityksiä Saksan ulkopuolelle sijoittautuneisiin yrityksiin nähden ja rikkoo siten 52 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa määrättyä syrjintäkieltoa.

Koska kyseisen tukijärjestelyn soveltamista lykättiin Saksan valtiovarainministeriön 2 päivänä tammikuuta 1996 antaman hallinnollisen määräyksen perusteella, Saksa huomauttaa, että tukijärjestelyä ei ole vielä sovellettu ja sen vuoksi kyseisen järjestelyn nojalla ei ole vielä maksettu yhtään tukea. Jos tukijärjestelyä olisi jo sovellettu, Saksan olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet jo maksetun tuen takaisin perimiseksi.

ON TEHNYT SEURAAVAN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

1. Saksan myöntämä tuloverolain 52 §:n 8 momenttiin perustuva veronhuojennus enintään 250 työntekijän yrityksille, joiden kotipaikka ja liikkeenjohto sijaitsevat Saksan uusissa osavaltioissa tai Länsi-Berliinissä, on EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa ja ETA-sopimuksen 61 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua yhteismarkkinoille soveltumatonta valtiontukea.

([1]) EYVL C 368, 23.12.1994, s. 12

([2]) Kok. 1986, s. 273.

([3]) EYVL 2, 15.1.1962, s. 36/62

2. Saksaa kehotetaan kumoamaan tuloverolain 52 §:n 8 momentti.

2 artikla

1. Jos 1 artiklan 1 kohdassa mainitun tukijärjestelyn perusteella on jo maksettu tukea, kyseinen tuki on laitonta, koska se on myönnetty ennen komission tekemää päätöstä.

2. Saksan on varmistettava, että laittomasti myönnetty tuki maksetaan takaisin.

Tuki on perittävä takaisin noudattaen kansallisia menettelyjä ja säännöksiä, erityisesti säännöksiä viivästyskorosta siten, että korot peritään siitä ajankohdasta lukien, jolloin laiton tuki myönnettiin ja sovelletaan korkokantaa, jota Saksassa käytettiin alueellisen tuen tukiekvivalentin laskennassa viitekorkona tuen myöntämisen aikaan.

3 artikla

Saksan on ilmoitettava komissiolle kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksi antamisesta päätöksen noudattamiseksi toteuttamansa toimenpiteet.

4 artikla

Tämä päätös on osoitettu Saksan liittotasavallalle.

Tehty Brysselissä 21 päivänä tammikuuta 1998.

Komission puolesta

Karel VAN MIERT

Komission jäsen