YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

29 päivänä huhtikuuta 2004 *

Asiassa C-91/01,

Italian tasavalta, asiamiehenään I. M. Braguglia, avustajanaan avvocato dello Stato D. Del Gaizo, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään V. Di Bucci ja J. M. Flett, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan tuesta, jonka Italia aikoo myöntää Solar Tech srl:lle, 15 päivänä marraskuuta 2000 tehdyn komission päätöksen 2001/779/EY (EYVL 2001, L 292, s. 45), siltä osin kuin siinä ei ole hyväksytty pieniä ja keskisuuria yrityksiä varten tarkoitetun bruttoavustusekvivalentiltaan 15 prosentin korotuksen soveltamista kyseessä olevaan tukeen,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: tuomari C. W. A. Timmermans, joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit A. Rosas ja S. von Bahr (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: F. G. Jacobs,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Múgica Arzamendi,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 5.6.2003 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 18.9.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Italian tasavalta on yhteisöjen tuomioistuimeen 21.2.2001 jättämällään kanteella vaatinut EY 230 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan tuesta, jonka Italia aikoo myöntää Solar Tech srl:lle, 15 päivänä

marraskuuta 2000 tehdyn komission päätöksen 2001/779/EY (EYVL 2001, L 292, s. 45; jäljempänä riidanalainen päätös), siltä osin kuin siinä ei ole hyväksytty pieniä ja keskisuuria yrityksiä varten tarkoitetun bruttoavustusekvivalentiltaan 15 prosentin korotuksen soveltamista kyseessä olevaan tukeen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Tämän asian taustalla olevien tosiseikkojen tapahtumisaikana voimassa olleen pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä 3 päivänä huhtikuuta 1996 annetun komission suosituksen 96/280/EY (EYVL L 107, s. 4; jäljempänä pk-yritysten määritelmää koskeva suositus) ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että "yhtenäisen ohjelman pienten ja keskisuurten yritysten ja käsityöläisammattien harjoittajien hyväksi — täytäntöönpano — edellyttää, että toteutetaan johdonmukaiset, näkyvät ja tehokkaat puitteet, joissa voidaan harjoittaa pk-yrityksiä suosivaa yrityspolitiikkaa".

3 Pk-yritysten määritelmää koskevan suosituksen 14. perustelukappaleen mukaan "jos komissio, jäsenvaltiot, EIP [Euroopan investointipankki] ja EIR [Euroopan investointirahasto] käyttävät samaa määritelmää, se voimistaisi pk-yrityksiin suunnattujen politiikkojen johdonmukaisuutta ja tehokkuutta sekä vähentäisi sen vuoksi kilpailun vääristymisen vaaraa".

4 Mitä sitten tulee pk-yritysten määrittelyperusteisiin, pk-yritysten määritelmää koskevan suosituksen 16. ja 17. perustelukappaleessa mainitaan sekä palkattujen työntekijöiden lukumäärää koskeva peruste että taloudelliset perusteet.

5 Lisäksi pk-yritysten määritelmää koskevan suosituksen 18.–21. perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"myös riippumattomuus on yksi pääperusteista, sillä suureen ryhmittymään kuuluvalla pk-yrityksellä on käytettävissään sellaista rahoitusta ja tukea, joita vastaavan kokoisilla kilpailijoilla ei ole; on myös tarpeen sulkea pois sellaiset pk-yrityksistä koostuvat oikeushenkilöt, jotka muodostavat ryhmittymän, jonka tosiasiallinen taloudellinen voima on suurempi kuin pk-yrityksen,

riippumattomuusperusteen osalta jäsenvaltioiden, EIP:n ja EIR:n olisi varmistettava, että määritelmää eivät kierrä tämän perusteen muodollisesti täyttävät yritykset, jotka ovat tosiasiassa yhden suuren yrityksen valvonnassa tai usean suuren yrityksen yhteisessä valvonnassa,

julkisten sijoitusyhtiöiden tai riskipääomayhtiöiden osakkuus ei tavallisesti muuta yrityksen pk-yrityksen tyypillistä luonnetta, ja nämä osakkuudet voidaan siten sivuuttaa; sama koskee sijoittavien laitosten osakkuutta, sillä ne säilyttävät yleensä tietyn etäisyyden sijoittamaansa yhtiöön,

on ratkaistava ongelma, joka koskee osakeyhtiöitä, jotka huolimatta siitä, että ne ovat pk-yrityksiä, eivät voi tarkasti ilmoittaa omistussuhteitaan osakkeenomistuksen pirstoutumisen ja osakkeenomistajien nimettömyyden takia eivätkä siten tiedä, täyttävätkö ne edellytykset riippumattomuudesta."

6 Pk-yritysten määritelmää koskevan suosituksen 22. perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"— — pk-yritysten määrittelylle on asetettava sangen tiukat perusteet, jos niihin kohdistettavien toimenpiteiden on aidosti määrä hyödyttää yrityksiä, jotka kokonsa takia ovat epäedullisessa asemassa".

7 Pk-yritysten määritelmää koskevan suosituksen 1 artiklan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädetään seuraavaa:

"Suositellaan, että jäsenvaltiot, Euroopan investointipankki ja Euroopan investointirahasto

— noudattavat liitteen 1 artiklan määräyksiä pk-yrityksiin — kohdistetuissa ohjelmissaan."

8 Pk-yritysten määritelmää koskevan suosituksen liitteessä, jonka otsikkona on "Komission hyväksymä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmä", olevan 1 artiklan 1 ja 3 kohdassa todetaan seuraavaa:

"1. Pienet ja keskisuuret yritykset, jäljempänä 'pk-yritykset', määritellään yrityksiksi,

— joiden palveluksessa on vähemmän kuin 250 työntekijää ja

— joiden

joko vuosiliikevaihto on enintään 40 miljoonaa ecua

tai taseen loppusumma on enintään 27 miljoonaa ecua

— ja jotka täyttävät 3 kohdassa määritellyn perusteen riippumattomuudesta.

— —

3. Riippumattomia yrityksiä ovat ne yritykset, joiden pääomasta tai äänivaltaisista osakkeista 25 prosenttia tai enemmän ei ole yhden sellaisen yrityksen omistuksessa tai sellaisten yritysten yhteisomistuksessa, joihin ei voida soveltaa tilanteen mukaan joko pk-yrityksen tai pienen yrityksen määritelmää. Tämä kynnysarvo voidaan ylittää kahdessa seuraavassa tapauksessa:

— jos yritys on julkisten sijoitusyhtiöiden, riskipääomayhtiöiden tai sijoittavien laitosten omistuksessa edellyttäen, että nämä eivät yksin tai yhdessä valvo yritystä

— jos yrityksen pääoma on jakautunut siten, että sen omistuksen määrittäminen ei ole mahdollista, ja jos yritys vakuuttaa voivansa täydellä syyllä olettaa, ettei 25 prosentin suuruinen tai suurempi osuus yrityksestä ole yhden sellaisen yrityksen omistuksessa tai sellaisten yritysten yhteisomistuksessa, joihin ei voida soveltaa tilanteen mukaan joko pk-yrityksen tai pienen yrityksen määritelmää."

9 Tämän asian taustalla olevien tosiseikkojen tapahtumisaikana voimassa olleen komission tiedonannon 96/C 213/04, joka koskee pienten ja keskisuurten yritysten valtion tukia koskevia yhteisön suuntaviivoja (EYVL 1996, C 213, s. 4; jäljempänä pk-yritysten tuen suuntaviivat), 1.2 kohta kuuluu seuraavasti:

"Cannesissa kesäkuussa 1995 kokoontunut Eurooppa-neuvosto korosti päätelmissään pk-yritysten ratkaisevaa merkitystä työpaikkojen luomisessa ja laajemmin sosiaalista vakautta ja taloudellista elinvoimaa edistävänä tekijänä. On kuitenkin ilmeistä, että pk-yritykset joutuvat kohtaamaan kehitystään mahdollisesti hidastavia esteitä — —. Vaikeudet pääoman ja luoton saamisessa ovat suurimpia puutteita: tietojen epätäydellisyys, rahoitusmarkkinoiden vastahakoisuus riskinotossa ja pk-yritysten tarjoamien vakuuksien rajallisuus ovat siihen pääasiallisia syitä. Pk-yritysten rajoittuneet voimavarat haittaavat myös niiden tiedonsaantia, erityisesti uusista teknologioista ja mahdollisista markkinoista. Lisäksi uusien säädösten täytäntöönpanosta seuraa usein niille korkeampia kustannuksia. Markkinoiden puutteet, jotka rajoittavat pk-yritysten yhteiskunnallisesti suotavaa kehitystä, ovat syynä komission perinteisesti myönteiseen suhtautumiseen pk-yritysten valtion tukeen siltä osin kuin tuki EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisön tavoitteiden toteuttamisen kanssa ristiriitaisella tavalla. — —"

10 Pk-yritysten tuen suuntaviivojen 3.1 kohdassa todetaan, että "komissio noudattaa näitä suuntaviivoja tutkiessaan 92 artiklan 3 kohdan c alakohtaa koskevan poikkeuksen sovellettavuutta pk-yrityksille myönnettävään valtion tukeen".

11 Pk-yritysten tuen suuntaviivojen 3.2 kohdan, jonka otsikkona on "Pk-yritysten määritelmä", ensimmäisessä ja neljännessä alakohdassa todetaan seuraavaa:

"Näiden suuntaviivojen soveltamiseksi 'pk-yritykset' määritellään pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä — annetun suosituksen mukaisesti. — —

— —

Nämä kolme edellytystä (henkilökunnan määrä, liikevaihto tai tase, riippumattomuus) ovat kasautuvia eli toisin sanoen kaikkien kolmen on täytyttävä. Riippumattomuusedellytys, jonka mukaan suurella yrityksellä ei saa olla 25:tä prosenttia tai enempää pk-yrityksen pääomasta, on käytäntönä useissa jäsenvaltioissa, joissa tätä prosenttiosuutta pidetään kynnyksenä, jonka jälkeen valvonta on mahdollista. Ainoastaan todella riippumattomien pk-yritysten huomioon ottamiseksi on poistettava sellaiset pk-yritysten oikeudelliset rakennelmat, jotka muodostavat taloudellisia ryhmiä, joiden voima ylittää pk-yrityksen voiman. Laskettaessa henkilökunnan määrän ja rahoituksen kynnyksiä on laskettava yhteen edunsaajayrityksen ja kaikkien niiden yritysten tiedot, joissa sillä on suoraan tai epäsuorasti 25 prosenttia tai enemmän pääomasta tai äänivallasta."

12 Pk-yritysten tuen suuntaviivojen 4.2.1 kohdan, jonka otsikkona on "Aineellisten investointien tuki", neljännessä alakohdassa todetaan seuraavaa:

"Tukea saavilla alueilla komissio voi hyväksyä sellaisen tuen pk-yrityksille, joka ylittää kyseisen alueen suurten yritysten alueellisille investointituille hyväksytyn tason

— —

— 15 bruttoprosenttiyksiköllä investointituesta 92 artiklan 3 kohdan a alakohdan soveltamisalaan kuuluvilla alueilla, jos tuki ei kokonaisuudessaan ole suurempi kuin 75 prosenttia netto."

13 Komission tiedonannon 98/C 107/05, joka koskee monialaisia puitteita alueellisesta tuesta suurille investointihankkeille (EYVL 1998, C 107, s. 7; jäljempänä monialaiset puitteet), 1.4 kohdassa todetaan seuraavaa:

"Näiden puitteiden mukaan komissio päättää sallittavan tuen intensiteetin enimmäismäärästä tapauskohtaisesti sellaisten hankkeiden osalta, joita koskee ilmoitusvelvollisuus. Tämä saattaa johtaa tuen intensiteettiin, joka on alhaisempi kuin sovellettava tuen alueellinen enimmäismäärä. — —"

Riidan perustana olevat tosiseikat ja riidanalainen päätös

14 Italian tasavalta ilmoitti komissiolle 24.11.1999 päivätyllä kirjeellään Solar Tech srl:lle (jäljempänä Solar Tech) myönnettävää sellaista tukea koskevasta hankkeesta, jota ei makseta takaisin, amorfisesta piistä valmistettua kalvoa ja integroituja aurinkopaneeleja valmistavan tehtaan rakentamiseksi Manfredonian (Italia) kuntaan, joka sijaitsee Apuliassa, joka on EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla tukea saava alue.

15 Komissio ilmoitti 4.4.2000 päivätyllä kirjeellään Italian hallitukselle päätöksestään aloittaa EY 88 artiklan 2 kohdan mukainen menettely kyseisen tuen osalta.

16 Komissio teki riidanalaisen päätöksen kyseisen menettelyn jälkeen.

17 Riidanalaisen päätöksen perustelujen 7 ja 8 kohdasta ilmenee, että 24 prosenttia Solar Techin osakepääomasta omistaa Permasteelisa-konsernin, jonka toimialana on suurten julkisten infrastruktuurihankkeiden ulkoverhoukset ja muut päällysteet, emoyhtiö Permasteelisa SpA (jäljempänä Permasteelisa).

18 Riidanalaisen päätöksen perustelujen 34–36 kohdassa, jotka on sijoitettu kyseisen päätöksen siihen osaan, jonka otsikkona on "Pk-yritysten valtiontukia koskevat suuntaviivat", komissio toteaa seuraavaa:

"(34) Pk-yritysten tuen suuntaviivojen 1.2 kohdassa todetaan, että pk-yrityksillä on ratkaiseva merkitys työpaikkojen luomisessa, mutta ne joutuvat kohtaamaan kehitystään mahdollisesti hidastavia esteitä. Näitä esteitä ovat esimerkiksi vaikeudet saada pääomaa ja luottoa, tiedonsaantiongelmat, uuden teknologian saavuttamattomuus, markkinoille pääsyn vaikeudet ja uusien säädösten täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset.

(35) Pk-yrityksille tarkoitettu tuen korotus ei ole oikeutettu ainoastaan näiden yritysten yhteiselle edulle tarjoaman panoksen vuoksi, vaan myös sen vuoksi, että on tarpeen tasoittaa niitä haittoja, joita pk-yrityksille aiheutuu

tämän myönteisen tehtävän hoitamisesta. On tarkistettava, että tuen korotus myönnetään ainoastaan niille yrityksille, jotka todella kärsivät mainituista haitoista. Erityisesti käytettävällä pk-yrityksen määritelmällä on pk-yrityksen käsite rajattava siten, että se käsittää ainoastaan ne yritykset, joilla on kyseisiä myönteisiä ulkoisia vaikutuksia ja jotka kärsivät edellä mainituista haitoista. Määritelmä ei saa käsittää suurempia yrityksiä, joilla ei välttämättä ole myönteisiä ulkoisia vaikutuksia tai jotka eivät kärsi pk-yrityksille tyypillisistä haitoista, sillä niille myönnetyt tuet voivat entisestään vääristää kilpailua ja yhteisön sisäistä kauppaa.

Tämä periaate on mainittu — [pk-yritysten määritelmää koskevan suosituksen] 22 kappaleessa — —.

(36) Sitä, onko Solar Tech pk-yritysten määritelmän mukainen yritys, on tutkittava näiden periaatteiden nojalla. Kyseinen yritys ei täytä niitä edellytyksiä, joiden nojalla sille voitaisiin myöntää pk-yrityksille tarkoitettu tuen korotus.

Tämän toteamuksen taustalla on se, että Solar Techiä on talouden kannalta pidettävä suuryritykseen eli Permasteelisa-konserniin kuuluvana yrityksenä, vaikka Permasteelisa omistaa vain 24 prosenttia Solar Techistä. Näiden kahden yrityksen välillä olevien talouteen, rahoitukseen ja organisaatioon liittyvien yhteyksien vuoksi Solar Techin ei tarvitse kärsiä ainakaan kovin suuressa määrin niistä haitoista, joista pk-yritykset usein kärsivät, ja jotka ovat perimmäisenä syynä sille, että näille yrityksille myönnetyn tuen enimmäismäärää korotetaan."

19 Komissio on riidanalaisen päätöksen perustelujen 37–39 kohdassa tarkastellut Solar Techin ja Permasteelisa-konsernin välisiä yhteyksiä. Komissio toteaa 37 kohdassa, että valtiontukihanketta koskevasta ilmoituksesta ilmenee, että Solar Techin on katsottava kuuluvan Permasteelisa-konserniin, koska tässä ilmoituksessa mainitaan kyseisen investoinnin syyksi, että Permasteelisa-konserni, joka on suuriin julkisiin infrastruktuuritöihin tarkoitettujen innovatiivisten päällysteiden tuotannon ja asennuksen maailmanmarkkinajohtaja, haluaa kyseisellä hankkeella laajentaa tuotelajitelmaansa.

20 Komissio esittää kyseisten perustelujen 38 kohdassa, että kyseisen ilmoituksen perusteella voidaan myös todeta, että Solar Techin osakkaina ja/tai johtajina toimivat luonnolliset henkilöt ovat myös Permasteelisan osakkaita ja/tai johtajia, sillä

— Permasteelisa-konsernin perustaja ja keskeisessä asemassa oleva konsernin osakkeenomistaja, jolla on tehtäviä yrityksen ylimmässä johdossa, omistaa 46 prosenttia Solar Techistä ja on lisäksi yrityksen ainoa johtaja,

— Permasteelisa-konsernin hallituksen puheenjohtaja omistaa 15 prosenttia Solar Techistä, ja

— yksi Permasteelisan hallintoneuvoston jäsenistä, joka on myös erään kyseiseen konserniin kuuluvan yrityksen hallituksen puheenjohtaja, omistaa myös 15 prosenttia Solar Techistä.

21 Riidanalaisen päätöksen perustelujen 39 kohdan mukaan tämän lisäksi on otettava huomioon, että Permasteelisan omistuksessa on 24 prosenttia Solar Techistä.

22 Komissio on riidanalaisen päätöksen perustelujen 40–43 kohdassa tarkastellut sitä, kärsiikö Solar Tech haitoista, joita pk-yritykset tyypillisesti kohtaavat, kuten vaikeuksista saada pääomaa ja luottoa, tiedonsaantiongelmista ja uuden teknologian saavuttamattomuudesta. Komissio toteaa 40 kohdassa, että Permasteelisan ja Solar Techin välisten tiiviiden yhteyksien ansiosta viimeksi mainittu yritys ei kärsi näistä haitoista.

23 Komissio on pääoman- ja luotonsaantivaikeuksien osalta todennut 41 kohdassa, että niissä asiakirjoissa, joiden nojalla Italian tasavalta on toteuttanut omat tukihanketta koskevat tutkimuksensa, mainitaan, että Solar Tech voi saada tarvitsemansa pääomarahoituksen Permasteelisan ansiosta.

24 Lisäksi riidanalaisen päätöksen perustelujen 42 kohdasta ilmenee, että Permasteelisan ja Solar Techin välisten talouteen, rahoitukseen ja organisaatioon liittyvien yhteyksien vuoksi Solar Techin ei tarvitse voittaa kyseisen alan markkinoille pääsyn esteitä. Asia on nimittäin niin, että

— Solar Tech voi käyttää hyväkseen kumppaneita, joilla on tarvittava teknologia, ja

— toisaalta Italian tasavalta on tuotteiden jakelun osalta todennut, että Solar Tech tulee myymään osan tuotannostaan (20–30 prosenttia) Permasteelisalle ja että Solar Tech voi käyttää hyväkseen yhteyksiä, joita Permasteelisa on luonut lukuisiin kiinteistöalan asiakkaisiin, mikä mahdollistaa Solar Techille pääsyn maailmanmarkkinoille.

25 Komissio toteaa lopuksi riidanalaisen päätöksen perustelujen 50 kohdassa, "ettei Solar Techiin voida soveltaa pk-yrityksille tarkoitettua tuen korotusta, sillä kyseinen yritys ei kärsi pk-yritysten tuen suuntaviivoissa tarkoitetuista pk-yrityksille tyypillisistä haitoista niiden talouteen, rahoitukseen ja organisaatioon liittyvien yhteyksien ansiosta, jotka sillä on Permasteelisaan. Näin ollen pk-yrityksille tarkoitettua bruttoavustusekvivalentiltään 15 prosentin korotusta ei tässä tapauksessa voida soveltaa".

26 Riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa todetaan seuraavaa:

"Valtiontuki, jonka Italia aikoo myöntää Solar Tech srl:lle ja jonka määrä on 42 788 290 euroa, ei sovellu yhteismarkkinoille, koska sen intensiteetti ylittää kyseisessä tapauksessa sallitun enimmäisintensiteetin (40 prosenttia NAE).

Italia ei saa panna täytäntöön tukea siltä osin, kuin sen intensiteetti ylittää nettoavustusekvivalenttina 40 prosenttia."

Asianosaisten vaatimukset

27 Italian tasavalta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin siinä ei ole hyväksytty pk-yrityksiä varten tarkoitetun bruttoavustusekvivalentiltaan 15 prosentin korotuksen soveltamista kyseessä olevaan tukeen

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

28 Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää kanteen perusteettomana

— velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Kanne

29 Italian tasavalta kiistää ainoalla kanneperusteellaan komission päätelmän, jonka mukaan Solar Techiin ei voida soveltaa pk-yrityksille tarkoitettua bruttoavustusekvivalentiltaan 15 prosentin korotusta.

30 Tämä ainoa kanneperuste jakautuu kolmeen osaan, joista ensimmäinen perustuu pk-yrityksille tarkoitettua valtiontukea koskevan yhteisön säännöstön virheelliseen soveltamiseen, toinen perustuu EY 88 artiklan 1 kohdan virheelliseen soveltamiseen ja kolmas puolestaan luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden loukkaamiseen.

Pk-yrityksille tarkoitettua valtiontukea koskeva yhteisön säännöstö

Asianosaisten lausumat

31 Italian tasavalta väittää, että komissio on nojautunut pk-yritysten käsitteen osalta sellaiseen määritelmään, joka ei vastaa pk-yritysten tuen suuntaviivoissa eikä liioin pk-yritysten määritelmää koskevassa suosituksessa esitettyä määritelmää.

32 Solar Tech kuitenkin täyttää kaikki pk-yritysten määritelmää koskevan suosituksen liitteessä olevan 1 artiklan 1 ja 3 kohdassa sekä pk-yritysten tuen suuntaviivojen 3.2 kohdan ensimmäisessä ja kolmannessa alakohdassa asetetut ehdot, minkä komissio on sitä paitsi nimenomaisesti tunnustanut riidanalaisen päätöksen perustelujen 44 kohdassa, jossa komissio toteaa, että näiden ehtojen "muodollinen" täyttäminen ei riitä oikeuttamaan pk-yrityksille tarkoitettua tuen korotusta.

33 Nojautuessaan riidanalaisessa päätöksessä pk-yritysten sellaiseen käsitteeseen, jossa ei oteta huomioon yksinomaan niitä ehtoja, joista on säädetty pk-yrityksille tarkoitettua valtiontukea koskevassa säännöstössä, komissio on soveltanut virheellisesti määräyksiä, jotka sisältyvät kyseiseen säännöstöön, jolla on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sitova vaikutus (ks. erityisesti asia C-288/96, Saksa v. komissio, tuomio 5.10.2000, Kok. 2000, s. I-8237, 65 kohta). Kyseisessä säännöstössä esitetyt ehdot tällaisten pk-yrityksille tarkoitettujen tukien määrittämiseksi on nimittäin muotoiltu siten, että pk-yrityksiä koskevaa käsitettä määriteltäessä ja korotusta sovellettaessa komissiolle ei anneta vähäisintäkään mahdollisuutta tässä säännöstössä asetetut rajat ylittävään lisäharkintaan kyseisen pk-yrityksen talouteen, rahoitukseen ja organisaatioon liittyvien yhteyksien osalta eikä liioin niiden myönteisten ulkoisten vaikutusten tai haittojen osalta, jotka ovat tyypillisiä kyseiselle toimialalle.

34 Toisin kuin muissa yrityskeskittymiä ja yritysvalvontaa koskevissa yhteisön säännöksissä pk-yrityksille tarkoitettua valtiontukea koskevassa yhteisön säännöstössä on lopullisesti suljettu pois se, että alle 25 prosentin kynnysarvon suuruisella osakkuudella tai sillä osakkuudella, joka on luonnollisten henkilöiden kaltaisilla tahoilla, joita ei voida pitää yrityksinä ja joihin pk-yrityksen määritelmä ei millään tavalla viittaa, voisi olla negatiivinen vaikutus pk-yrityksen käsitteeseen.

35 Riidanalaisen päätöksen perusteluissa hyväksytty tulkinta pk-yrityksen käsitteestä ei lisäksi voi perustua pk-yritysten määritelmää koskevan suosituksen 18., 19. ja 22. perustelukappaleeseen, sillä niissä esitettyjen periaatteiden, päämäärien ja huomautusten tehtävänä on ainoastaan pohjustaa kyseisen suosituksen päätösosassa ja liitteessä olevia toteamuksia sekä ilmoittaa perustelut kyseisessä liitteessä asetettujen kriteerien valinnalle. Ne eivät voi olla peruste kyseisten kriteerien enemmän tai vähemmän laajalle tulkinnalle.

36 Mitä sitten tulee pk-yritysten tuen suuntaviivojen 4.2.1 kohdan neljänteen alakohtaan perustuvaan komission väitteeseen, jonka mukaan komissio "voi" hyväksyä 15 prosentin korotuksen, Italian tasavalta väittää, että tästä seuraava harkintavalta ei koske sen rajan määrittämistä, jonka ylittävä omistus yrityksen yhtiöpääomasta ei enää salli kyseisen yrityksen katsomista pk-yritykseksi, vaan korkeintaan sitä harkintaa, joka kuuluu EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla tehtävään muuhun arviointiin.

37 Komissio tuo esiin, että se on evätessään pk-yrityksiä varten tarkoitetun bruttoavustusekvivalentiltään 15 prosentin korotuksen nojautunut kahteen perusteeseen, jotka liittyvät kuitenkin toisiinsa ja jotka molemmat ovat vaikuttaneet tähän epäämiseen. Yhtäältä Solar Tech ei ole pk-yritys voimassa olevassa yhteisön säännöstössä tarkoitetulla tavalla, kun otetaan huomioon tarve ehkäistä väärinkäytöksiin tähtäävät oikeudelliset rakennelmat, joilla on tarkoitus

kiertää pk-yritysten määritelmää koskevassa suosituksessa annettu pk-yrityksen määritelmä. Riippumatta siitä, katsotaanko Solar Tech muodollisesti pk-yritykseksi, kyseisen yrityksen osalta ei toisaalta ole mitään syytä hyväksyä pk-yritysten tuen suuntaviivoissa säädettyä korotusta, sillä se ei kärsi pk-yrityksille tyypillisistä haitoista.

38 Mitä sitten tulee pk-yrityksen käsitteeseen, joka on korotuksen ensimmäinen epäämisperuste, komissio väittää, että riidanalaisesta päätöksestä ilmenee, että Solar Tech ei täytä riippumattomuusedellytystä ja että kyseisen päätöksen perustelujen 35 kohdassa komissio tulkitsee kyseistä edellytystä viittaamalla sekä kyseessä olevan säännöstön tarkoitukseen että pk-yritysten määritelmää koskevan suosituksen perustelukappaleisiin. Säännöstön tarkoituksen osalta on kussakin tapauksessa huolellisesti varmistuttava siitä, että yritys todellakin kärsii pk-yritysten asemasta johtuvista haitoista ja että se todellakin hoitaa sitä myönteistä tehtävää, joka pk-yrityksillä on Euroopan unionin talouselämässä. Pk-yritysten määritelmää koskevan suosituksen osalta on otettava huomioon sen 22. perustelukappale, joka on mainittu riidanalaisessa päätöksessä, sekä kyseisen suosituksen 19. perustelukappale, joka on yhtä lailla tärkeä.

39 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa toimenpiteellä, jota on käytetty Solar Techin perustamisessa ja sen yhtiöpääoman muodostamisessa, pyritään aivan ilmeisesti varmistamaan, että yhtiö, joka on osa suurta konsernia, joka ei lainkaan kärsi pk-yrityksille tyypillisistä haitoista, saa pk-yrityksiä varten säädettyjä korvaavia tukia. Suurella yrityksellä on nimittäin määräysvalta Solar Techissä, ja vaikka se täyttäisi pk-yritysten määritelmää koskevan suosituksen liitteessä olevassa 1 artiklassa asetetut muodolliset ehdot, kyse on näin ollen ilmeisestä lain kiertämisestä.

40 Mitä sitten tulee kysymykseen pk-yrityksille tarkoitetun korotuksen hyväksymisestä, joka on korotuksen toinen epäämisperuste, komissio toteaa, että arvioidessaan valtiontukihankkeen soveltuvuutta yhteismarkkinoille komissiolla on laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää koko yhteisöä silmällä pitäen tehtävää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten arviointia. Suuntaviivojen olemassaolo ei millään tavalla muuta tämän arvioinnin luonnetta.

41 Komissio toteaa käsiteltävänä olevan asian osalta myös, että monialaisten puitteiden 1.4 kohdan mukaisesti komissio päättää sallittavan tuen intensiteetin enimmäismäärästä tapauskohtaisesti sellaisten hankkeiden osalta, joita koskee ilmoitusvelvollisuus, tämän intensiteetin voidessa siis olla alhaisempi kuin sovellettava tuen alueellinen enimmäismäärä, ja että pk-yritysten tuen suuntaviivojen osalta komissio voi puolestaan suuntaviivojen 4.2.1 kohdan nojalla hyväksyä 15 prosentin korotuksen olematta kuitenkaan velvollinen siihen.

42 Komissio väittää viimeksi mainitusta säännöksestä ilmenevän harkintavallan osalta, että hyväksyttävän aluetuen intensiteetin määrittämiseksi on arvioitava markkinatilanne. Pakottavat syyt voivat nimittäin johtaa kyseisen tuen määrän rajoittamiseen, sillä suurelle yritykselle maksettu tuki — vaikka kyseinen yritys olisikin naamioitunut pk-yritykseksi — vääristää kilpailua enemmän kuin pk-yritykselle maksettu tuki.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

43 On todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissiolla on EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan soveltamisen osalta laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää koko yhteisöä silmällä pitäen tehtävää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten monitahoista arviointia (ks. erityisesti asia 310/85, Deufil v. komissio, tuomio 24.2.1987, Kok. 1987, s. 901, 18 kohta). Tämän harkintavallan käyttämistä koskeva tuomioistuinvalvonta kohdistuu ainoastaan siihen, että menettelyä ja perusteluvelvollisuutta koskevia sääntöjä on noudatettu, että ratkaisun perustana olevat tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että asiassa ei ole tehty oikeudellista virhettä, että tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja että harkintavaltaa ei ole käytetty väärin (asia C-351/98, Espanja v. komissio, tuomio 26.9.2002, Kok. 2002, s. I-8031, 74 kohta, ja asia C-409/00, Espanja v. komissio, tuomio 13.2.2003, Kok. 2003, s. I-1487, 93 kohta).

44 EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan ja EY 88 artiklan sanamuodosta seuraa, että komissio voi pitää ensin mainitussa määräyksessä tarkoitettuja tukia yhteismarkkinoille soveltuvina. Näin ollen, vaikka komission on aina ratkaistava, soveltuvatko ne valtiontuet, joita se valvoo, yhteismarkkinoille, vaikka niistä ei olisi ilmoitettu komissiolle (asia C-301/87, Ranska v. komissio, tuomio 14.2.1990, Kok. 1990, s. I-307, Kok. Ep. X, s. 319, 15–24 kohta, ns. Boussac Saint Frères -tapaus), sillä ei kuitenkaan ole velvollisuutta todeta tällaisia tukia yhteismarkkinoille soveltuviksi (ks. em. asia Espanja v. komissio, tuomio 13.2.2003, tuomion 94 kohta).

45 Kuten Italian tasavalta on kuitenkin perustellusti huomauttanut, komissiota sitovat ne suuntaviivat ja tiedonannot, jotka se on laatinut valtiontukien valvonnan alalla, sillä edellytyksellä, ettei niillä poiketa perustamissopimuksen määräyksistä ja että jäsenvaltiot ovat ne hyväksyneet (ks. erityisesti em. asia Espanja v. komissio, tuomio 13.2.2003, tuomion 95 kohta).

46 Tältä osin on todettava, että pk-yritysten tuen suuntaviivojen 1.2 kohdasta ilmenee, että markkinoiden puutteet, joiden takia pk-yritykset joutuvat kohtaamaan esteitä ja jotka siten rajoittavat näiden yritysten yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti suotavaa kehitystä, ovat syynä komission myönteiseen suhtautumiseen pk-yritysten valtiontukeen.

47 Pk-yritysten tuen suuntaviivojen 3.2 kohdasta ilmenee, että jotta yritys voidaan katsoa kyseisissä suuntaviivoissa tarkoitetuksi pk-yritykseksi, sen on täytettävä kolme edellytystä, eli henkilökunnan määrää, yrityksen taloutta ja riippumattomuutta koskevat edellytykset.

48 Pk-yritysten määritelmää koskevan suosituksen liitteessä olevan 1 artiklan 3 kohdassa todetaan viimeksi mainitun edellytyksen osalta, että riippumattomia yrityksiä ovat ne yritykset, joiden pääomasta tai äänivaltaisista osakkeista 25 prosenttia tai enemmän ei ole yhden sellaisen yrityksen omistuksessa tai sellaisten yritysten yhteisomistuksessa, joihin ei voida soveltaa joko pk-yrityksen tai pienen yrityksen määritelmää.

49 On kuitenkin todettava, että toisin kuin Italian tasavalta väittää, tietyn päätöksen päätösosa ja perustelut liittyvät ehdottomasti toisiinsa, ja tämän vuoksi päätöstä tulkittaessa on tarvittaessa otettava huomioon päätöksen tekemiseen johtaneet syyt (ks. asia C-355/95 P, TWD v. komissio, tuomio 15.5.1997, Kok. 1997, s. I-2549, 21 kohta).

50 Erityisesti pk-yritysten määritelmää koskevan suosituksen 18., 19. ja 22. perustelukappaleesta sekä pk-yritysten tuen suuntaviivojen 3.2 kohdasta ilmenee tältä osin, että riippumattomuusedellytyksen tarkoituksena on varmistaa, että pk-yrityksiin kohdistettavat toimenpiteet hyödyttävät aidosti yrityksiä, jotka kokonsa takia ovat epäedullisessa asemassa, eikä sen sijaan yrityksiä, jotka kuuluvat suureen konserniin ja jotka pystyvät siis saamaan rahoitusta ja tukea, joita vastaavankokoisilla kilpailijoilla ei ole käytettävissään. Edellä mainituista säännöksistä ilmenee myös, että ainoastaan todella riippumattomien pk-yritysten huomioon ottamiseksi on poistettava sellaiset pk-yritysten oikeudelliset rakennelmat, jotka muodostavat taloudellisia ryhmiä, joiden voima ylittää tällaisen yrityksen voiman, ja että on valvottava, että pk-yrityksen määritelmää ei kierretä pelkästään muodollisilla perusteilla.

51 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 33 kohdassa todennut, riippumattomuusedellytystä on näin ollen tulkittava tämän tarkoituksen mukaisesti siten, että yrityksen, josta suuri yritys omistaa vähemmän kuin 25 prosenttia ja joka siten muodollisesti täyttää kyseisen edellytyksen, mutta joka todellisuudessa kuuluu suureen yrityskonserniin, ei voida kuitenkaan katsoa täyttävän tätä edellytystä.

52 Komissio on käsiteltävänä olevassa asiassa riidanalaisen päätöksen perustelujen 37 kohdassa todennut, että Permasteelisa-konsernin Solar Techiin tekemän investoinnin syynä on se, että Permasteelisa-konserni, joka on suuriin julkisiin infrastruktuuritöihin tarkoitettujen innovatiivisten päällysteiden tuotannon ja asennuksen maailmanmarkkinajohtaja, haluaa kyseisellä hankkeella laajentaa tuotelajitelmaansa, ja Italian tasavalta ei ole kiistänyt tätä komission toteamusta. Komissio on kyseisten perustelujen 38 ja 39 kohdassa todennut Italian tasavallan riitauttamatta näitäkään toteamuksia, että sen lisäksi, että Permasteelisan omistuksessa on 24 prosenttia Solar Techistä, Permasteelisa-konsernin perustaja

ja sen keskeisessä asemassa oleva osakkeenomistaja, jolla on tehtäviä yrityksen ylimmässä johdossa, omistaa 46 prosenttia Solar Techistä ja on kyseisen yrityksen ainoa johtaja, kyseisen konsernin hallituksen puheenjohtaja omistaa 15 prosenttia Solar Techistä ja yksi Permasteelisan hallintoneuvoston jäsenistä, joka on myös yhden kyseiseen konserniin kuuluvan yhtiön hallituksen puheenjohtaja, omistaa puolestaan loput 15 prosenttia.

53 Komissio on siis perustellusti todennut riidanalaisen päätöksen perustelujen 36 kohdassa, että Solar Techiä on talouden kannalta pidettävä suuryritykseen eli Permasteelisa-konserniin kuuluvana yrityksenä, vaikka Permasteelisa omistaa vain 24 prosenttia Solar Techistä.

54 Kuten lisäksi tämän tuomion 44 kohdasta, pk-yritysten tuen suuntaviivojen 4.2.1 kohdan neljännestä alakohdasta ja monialaisten puitteiden 1.4 kohdasta ilmenee, komissio ei ole velvollinen hyväksymään pk-yrityksille sellaista tukea, joka ylittää kyseisen alueen suurten yritysten alueellisille investointituille hyväksytyn tason. Jos näin ollen yritys ei todellisuudessa kärsi pk-yrityksille tyypillisistä haitoista, komissiolla on oikeus evätä tällainen tuen korotus. Tuen korotuksen hyväksyminen sellaisten yritysten osalta, jotka eivät kärsi pk-yrityksille tyypillisistä haitoista, vaikka kyseiset yritykset täyttävätkin pk-yrityksen määritelmän muodolliset kriteerit, on nimittäin EY 87 artiklan vastaista, sillä kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 43 kohdassa todennut, tällainen korotus voi vääristää kilpailua entisestään ja siis muuttaa kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla edellä mainitun artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

55 Komissio on kuitenkin riidanalaisen päätöksen perustelujen 41 ja 42 kohdassa todennut, että niissä asiakirjoissa, joiden nojalla Italian tasavalta on toteuttanut omat tukihanketta koskevat tutkimuksensa, mainitaan, että Solar Tech voi saada tarvitsemansa pääomarahoituksen Permasteelisan ansiosta, että Solar Tech voi käyttää osakkaina olevien luonnollisten henkilöiden eli Permasteelisa-konsernin johtajien kautta hyväkseen kumppaneita, joilla on tarvittava teknologia, ja että tuotteiden jakelun osalta kyseinen jäsenvaltio on todennut, että Solar Tech tulee myymään osan tuotannostaan (20–30 prosenttia) Permasteelisalle ja että se voi

käyttää hyväkseen yhteyksiä, joita tämä on luonut lukuisiin kiinteistöalan asiakkaisiin, minkä takia se voi päästä maailmanmarkkinoille. Italian tasavalta ei kuitenkaan ole esittänyt lainkaan näyttöä näiden toteamusten kumoamiseksi.

56 Kuten komissio on todennut riidanalaisen päätöksen perustelujen 36 kohdassa, Permasteelisan ja Solar Techin välillä olevien talouteen, rahoitukseen ja organisaatioon liittyvien yhteyksien vuoksi Solar Techin ei näin ollen tarvitse kohdata ainakaan kovin suuressa määrin niitä haittoja, joista pk-yritykset usein kärsivät ja jotka ovat perimmäisenä syynä sille, että näille yrityksille myönnetyn tuen enimmäismäärää korotetaan.

57 Tästä seuraa, että komissio on voinut perustellusti todeta riidanalaisen päätöksen perustelujen 36 kohdassa, että Solar Tech ei täytä niitä edellytyksiä, joiden nojalla sille voitaisiin myöntää pk-yrityksille tarkoitettu tuen korotus, minkä lisäksi komissio on voinut todeta kyseisen päätöksen 50 kohdassa yhtä lailla perustellusti, että pk-yrityksille tarkoitettua bruttoavustusekvivalentiltään 15 prosentin korotusta ei tässä tapauksessa voida soveltaa.

58 Tästä seuraa, että Italian tasavallan kanteensa tueksi esittämän ainoan kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.

EY 88 artiklan 1 kohta

Asianosaisten lausumat

59 Italian tasavalta huomauttaa, että EY 88 artiklan 1 kohdassa määrätään, että komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa voimassa olevia tukijärjestelmiä

sekä tekee jäsenvaltioille ehdotuksia yhteismarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai yhteismarkkinoiden toiminnan kannalta aiheellisiksi toimenpiteiksi. Koska riidanalaisessa päätöksessä sovelletaan pk-yrityksille tarkoitettua valtiontukea koskevaa yhteisön säännöstöä toisella tavalla kuin kyseisessä säännöstössä on määrätty, kyseisessä päätöksessä poiketaan tästä säännöstöstä ilman että tätä säännöstöä on ennalta tarkasteltu jäsenvaltioiden kanssa. Kyseinen päätös on näin ollen pätemätön myös säännöllisen ja toistuvan yhteistyövelvoitteen rikkomisen takia (ks. vastaavien oikeudellisten toimien osalta erityisesti em. asia Saksa v. komissio, tuomion 64 ja 65 kohta).

60 Komissio vastaa tähän, että se ei ole poikennut pk-yritysten tuen suuntaviivoista eikä siis liioin hiljaisesti muuttanut niitä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

61 Italian tasavallan kanteensa tueksi esittämän ainoan kanneperusteen ensimmäistä osaa koskevasta yhteisöjen tuomioistuimen arvioinnista seuraa, että riidanalaisella päätöksellä ei ole poikettu pk-yritysten määritelmää koskevasta suosituksesta eikä liioin pk-yritysten tuen suuntaviivoista. Tästä seuraa, että kyseisen kanneperusteen toista osaa ei voida hyväksyä.

Luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteet

Asianosaisten lausumat

62 Italian tasavalta väittää, että pk-yrityksen käsitteen määritelmä, joka perustuu pk-yrityksille tarkoitettua valtiontukea koskevassa yhteisön säännöstössä oleviin täsmällisiin erityisehtoihin, on omiaan luomaan asianomaisissa yrityksissä, muun

muassa Solar Techissä, luottamuksen siihen, että korotuksen saamista koskevaan pyyntöön suhtaudutaan myönteisesti, ja tämä saa kyseiset yritykset luomaan organisatorisia ja yritystoiminnallisia rakenteita, jotka ovat kyseisen säännöstön määräysten mukaisia. Riidanalaisessa päätöksessä oleva erilainen tulkinta pk-yrityksen käsitteestä on vahingoittanut tätä luottamusta sekä luonut myös epävarmuuden tilan pk-yrityksille tarkoitetun bruttoavustusekvivalentiltään 15 prosentin korotuksen soveltamisedellytysten osalta. Kyseinen tulkinta on näin ollen luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteiden vastainen.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

63 On korostettava, että on selvää, että Italian tasavallan suunnittelemaa tukea on monialaisten puitteiden nojalla koskenut ilmoitusvelvollisuus.

64 Toisaalta on syytä todeta, että tämän tuomion 43–58 kohdasta ilmenee, että komissio on soveltanut pk-yritysten määritelmää koskevaa suositusta ja pk-yritysten tuen suuntaviivoja täysin oikein.

65 Joka tapauksessa tuensaajayrityksille voi periaatteessa, komission EY 88 artiklan perusteella harjoittaman valtion tukia koskevan valvonnan pakottava luonne huomioon ottaen, syntyä tuen lainmukaisuutta koskeva perusteltu luottamus vain siinä tapauksessa, että tuki on myönnetty mainitussa artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen (ks. asia C-169/95, Espanja v. komissio, tuomio 14.1.1997, Kok. 1997, s. I-135, 51 kohta).

66 Tästä seuraa, että niin kauan kuin komissio ei ole tehnyt hyväksymispäätöstä ja jopa niin kauan kuin määräaika kanteen nostamiselle tästä päätöksestä ei ole päättynyt, tuensaajalla ei ole varmuutta suunnitellun tuen laillisuudesta, mikä yksin voi aikaansaada tuensaajan perustellun luottamuksen (ks. vastaavasti em. asia Espanja v. komissio, tuomio 14.1.1997, tuomion 53 kohta; ks. myös asia T-126/99, Graphischer Maschinenbau v. komissio, tuomio 14.5.2002, Kok. 2002, s. II-2427, 42 kohta).

67 Tästä seuraa, että komissio ei ole loukannut luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteita ja että Italian tasavallan kanteensa tueksi esittämän ainoan kanneperusteen kolmas osa on myös hylättävä.

68 Koska kyseisen kanneperusteen mitään osaa ei voida hyväksyä, kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

69 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Italian tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska Italian tasavalta on hävinnyt asian ainoan kanneperusteensa osalta, viimeksi mainittu on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Timmermans Rosas von Bahr

Julistettiin Luxemburgissa 29 päivänä huhtikuuta 2004.

R. Grass V. Skouris

kirjaaja presidentti