JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIUSEPPE TESAURO
10 päivänä joulukuuta 1996 *

1. Nyt esillä olevassa asiassa Textilwerke Deggendorf GmbH (TWD) (jäljempänä TWD tai valittaja), joka on saksalainen synteettisiä kuituja valmistava yhtiö, vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 13.9.1995 antaman tuomion [1] (jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi ne kaksi valittajan nostamaa kumoamiskannetta, jotka koskivat kahta perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua komission päätöstä.

Tosiseikat ja riidanalaiset päätökset

2. Valittaja sai vuosina 1981—1983 Saksan liittovaltion hallituksen myöntämän 6,12 miljoonan Saksan markan (DEM) suuruisen tuen ja Baijerin osavaltion suosituimmuusehdoin myöntämän 11 miljoonan DEM:n suuruisen lainan, joista ei ilmoitettu komissiolle.

Kysymyksessä ovat 26.3.1991 tehty komission päätös 91/391/ETY [2] (jäljempänä TWD II -päätös) ja 18.12.1991 tehty komission päätös 92/330/ETY [3] (jäljempänä TWD III -päätös), jotka molemmat koskivat Saksan liittotasavallan kantajayritykselle myöntämiä tukia. Komissio katsoi näissä päätöksissään, että edellä mainitut tuet soveltuivat yhteismarkkinoille, mutta lykkäsi niiden maksamista siihen saakka, kunnes valittaja olisi palauttanut aikaisemmin lainvastaisesti saadut tuet, jotka oli katsottu yhteismarkkinoille soveltumattomiksi 21.5.1986 tehdyllä päätöksellä 86/509/ETY [4] (jäljempänä TWD I -päätös).

Sen jälkeen kun näistä tuista oli komission esittämien monien pyyntöjen jälkeen (vasta vuonna 1985) ilmoitettu, komissio teki näitä tukia koskevan TWD I -päätöksen, jossa se katsoi tuet lainvastaisiksi ja yhteismarkkinoille soveltumattomiksi ja määräsi ne palautettaviksi. TWD I -päätös sai lainvoiman kanteen nostamiselle asetetun määräajan päätyttyä.

3. Saksan viranomaiset ilmoittivat lokakuussa 1989 komissiolle valittajalle myönnettäviä uusia tukia koskevasta hankkeesta, joka käsitti 4,52 miljoonan DEM:n suuruisen tuen ja kaksi suosituimmuusehdoin myönnettävää lainaa, määriltään 6 miljoonaa DEM ja 14 miljoonaa DEM, jotka oli tarkoitettu

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — Yhdistetyt asiat T-244/93 ja T-486/93, TWD v. komissio, tuomio 13.9.1995 (Kok. 1995, s. II-2265).

2 — EYVL L 215, s. 16.

3 — EYVL 1992, L 183, s. 36.

4 — EYVL L 300, s. 34.

sukkien ja elastisen langan tuotantoon (jäljempänä TWD II -tuet). Komissio aloitti perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn ja päätti sen antamalla TWD II -päätöksen, jonka päätösosassa määrätään muun muassa seuraavaa:

"1 artikla

— — tuet — — soveltuvat yhteismarkkinoille ETY:n perustamissopimuksen 92 artiklassa tarkoitetuin tavoin.

2 artikla

Saksan viranomaisten on lykättävä tämän päätöksen 1 artiklassa tarkoitettujen tukien maksamista Deggendorf-yhtiölle siihen asti, kunnes ne ovat perineet päätöksen 86/509/ETY ensimmäisessä artiklassa tarkoitetut yhteismarkkinoille soveltumattomat tuet takaisin".

4. Tällä välin, helmikuussa 1991, Saksan viranomaiset ilmoittivat komissiolle toisesta valittajaa koskevasta tukihankkeesta, jonka mukaan valittajalle oli tarkoitus myöntää avustus sen vastikään hankkiman, kangastapettien tuotantoon erikoistuneen yrityksen toiminnan elvyttämistä ja uudistamista varten (jäljempänä TWD III -tuet). Myös tällöin komissio aloitti perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn ja päätti sen tekemällä TWD III -päätöksen.

Tämän päätöksen päätösosa vastaa TWD II -päätöksen päätösosaa, ja siinä katsotaan TWD III -tukien soveltuvan yhteismarkkinoille (1 artikla), mutta niiden maksamisen edellytykseksi asetetaan se, että Saksan viranomaiset perivät TWD I -tuet takaisin (2 artikla).

5. TWD II- ja TWD III -päätökset on perusteltu pääasiallisesti samalla tavalla. Komissio on molemmissa päätöksissä näet todennut, että tuotteet, joiden valmistamiseen tuet oli tarkoitettu (eli sukat ja elastiset langat sekä kangastapetit) ja jotka helpottivat langantuotantomahdollisuuksia, saattoivat myötävaikuttaa alalla vallitsevan liikatarjonnan helpottumiseen.

Ottaen huomioon, että kyseiset tuet olivat alueellisia tukia ja että niillä oli mahdollisesti myönteisiä vaikutuksia työllisyyteen, komissio päätti kuitenkin molempien tukien osalta, että niihin voitiin soveltaa perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdassa määrättyä poikkeusta ja katsoi ne yhteismarkkinoille soveltuviksi.

6. Komissio muistutti kuitenkin siitä, että TWD ei päätöksentekoajankohtana vielä ollut palauttanut TWD I -tukia TWD I -päätöksessä määrätyin tavoin, ja korosti, että TWD I -tukien ja uusien tukien yhteisvaikutuksesta tuensaajayritys oli saanut liiallisen ja perusteettoman kilpailuedun sekä perusteetonta etua, määräten, että TWD II- ja TWD III -tukien maksamista oli lykättävä siihen asti, kunnes TWD I -tuet oli maksettu takaisin.

Tässä yhteydessä komissio täsmensi, että sen "oli pakko päätyä tähän lopputulokseen", koska Saksan hallitus ja TWD olivat menetelleet huolimattomasti ja toimineet perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdassa olevien pakottavien määräysten vastaisesti, ja muistutti, ettei sen käytössä ollut "mitään pakottavaa keinoa, jolla nopeutettaisiin [TWD I -]päätöksen täytäntöönpanoa tai saataisiin se täytäntöönpannuksi" [5].

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio

7. Ratkaistessaan nyt esillä olevan valituksen kohteena olevassa tuomiossa TWD:n nostamia TWD I- ja TWD II -päätösten kumoamista koskevia kanteita ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutki mainittujen päätösten pätevyyttä kantajan esittämien väitteiden mukaisesti eri näkökulmista.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin käsitteli ensinnäkin kanneperusteita, joiden mukaan komissio ei ole toimivaltainen määräämään, että yhteismarkkinoille soveltuvien tukien maksaminen edellyttää aikaisempien tukien palauttamista ja joiden mukaan periaatteita, jotka koskevat toimivallan jakoa yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä, ei ole noudatettu; toiseksi kanneperusteita, joiden mukaan TWD I -tuista ei aiheutunut kilpailuetua; kolmanneksi kanneperusteita, joiden mukaan suhteellisuusperiaatetta oli loukattu; ja neljänneksi kanneperusteita, joiden mukaan TWD I -tuet olivat laillisia.

8. Nyt esillä olevan asian kannalta tärkeimmän ensimmäisen valitusperusteen osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi kantajan esittämät väitteet tulkiten riidanalaisten päätösten päätösosia päätösten perustelujen valossa. Tältä osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi muun muassa seuraavaa:

"Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että —— TWD II- ja TWD III -päätökset kokonaisuudessaan huomioon ottaen niitä on tulkittava komission tavoin siten, että uudet TWD II- ja TWD III -tuet ovat yhteismarkkinoille soveltumattomia siihen saakka kunnes aikaisemmin myönnetyt TWD I -tuet on palautettu. Komissio on

5 — Lainauksessa viitataan erityisesti TWD III -päätökseen; TWD II -päätös on kuitenkin oleellisilta osin samansisältöinen tämän kohdan kanssa.

riidanalaisen päätöksen perusteluissa nimittäin todennut, että ensin myönnetty TWD I -tuki ja uudet TWD II- ja TWD III -tuet saattaisivat yhdessä vaikuttaa siten, että kaupankäynnin edellytykset yhteisössä muuttuisivat yhteisen edun vastaisella tavalla. Nyt esillä olevissa päätöksissä tarkoitetaan kuitenkin sitä, että uudet TWD II- ja TWD III -tuet voivat erikseen arvioituina soveltua yhteismarkkinoille, mutta että niitä ei voida perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella hyväksyä ennen kun on huolehdittu siitä, että aikaisemmin myönnettyjen TWD I -tukien ja uusien TWD II- ja TWD III -tukien yhteisvaikutus poistetaan.

Tästä seuraa, että riidanalaisten päätösten määräyksiä ei voida tulkita — — siten, että niillä ehdottomasti vahvistettaisiin tukien soveltuvuus yhteismarkkinoille (ensimmäinen artikla) ja että tämän lisäksi olisi määrätty lainvastaisesta lykkäävästä edellytyksestä (2 artikla). Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo sitä vastoin, että nyt kysymyksessä olevista päätöksistä ilmenee, että komissio ei olisi päätösten ensimmäisestä artiklasta ilmenevin tavoin todennut uusien TWD II- tai TWD III -tukien olevan soveltuvia ilman 2 artiklaan otettua edellytystä. Kyseisten päätösten 2 artiklan määräyksillä oli näet tarkoitus nimenomaan vahvistaa 1 artiklassa olevaa soveltuvuutta koskeva toteamus". [6]

9. Erityisesti sen kanneperusteen osalta, joka koski kantajan kiistämää komission toimivaltaa määrätä tiettyjä edellytyksiä sellaisten tukien maksamiselle, joiden nimenomaan oli todettu soveltuvan yhteismarkkinoille, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi ensinnäkin, että sen tehtävän hoitaminen, joka komissiolle on tältä osin perustamissopimuksessa annettu, edellyttää välttämättä, että komissio voi tarvittaessa tehdä "muutoksia" ja asettaa tukitoimenpiteiden hyväksymistä koskevia edellytyksiä, joilla pyritään turvaamaan tasapainoinen kaupankäynti ja yhteinen etu.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan tätä käsitystä tukee yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka perusteella "silloin kun komissio tutkii tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille, sen on otettava huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset seikat, mukaan lukien aikaisemmin tehdyssä päätöksessä tutkittu kiistäminen sekä ne velvoitteet, jotka tässä aikaisemmin tehdyssä päätöksessä on voitu asettaa jäsenvaltiolle". [7]

10. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi komission toimivallasta soveltaa ilman oikeudellista perustaa tiettyä menettelyä sellaisten tavoitteiden saavuttamiseksi, joiden saavuttamiseksi perustamissopimuksessa on kantajan mukaan erityismääräyksiä — kuten sen 169 artikla —, että riidanalaisten päätösten määräyksissä, joilla ei ollenkaan pyritty samankaltaisten tavoitteiden saavuttamiseen kuin Saksan hallitusta vastaan nostetulla jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla kanteella, viitattiin ainoastaan

6 — Em. asia TWD, tuomion 51 ja 52 kohta.

7 — Em. asia TWD, tuomion 53— 56 kohta; tässä tuomiossa viitataan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-261/89, Italia v. komissio, 3.10.1991 antamassa tuomiossa (Kok. 1991, s. I-4437, 20 kohta) vahvistamaan periaatteeseen.

"niihin edellytyksiin, joiden toteutuessa TWD:lle voitiin myöntää uusia tukia, joita sen ei välttämättä ollut pakko hakea".

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jatkoi tältä osin, että "kyseisiin kahteen 2 artiklaan sisältyvien määräysten tarkoituksena ei ole todeta TWD I -päätöksen rikkomista, vaan estää sellaisten uusien tukien maksaminen, jotka muuttavat kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla". [8]

Lopuksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella kantajan esittämän väitteen, jonka mukaan komissio oli syyllistynyt harkintavallan väärinkäyttöön [9], ja totesi, että "komissio oli toimivaltainen antamaan kyseisten päätösten 2 artiklaan sisältyvät määräykset". [10]

11. Sen kanneperusteen osalta, jonka mukaan komissio on loukannut niitä periaatteita, jotka koskevat toimivallan jakoa yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä, eikä ole ottanut huomioon, että kansallisessa tuomioistuimessa on vireillä samaa asiaa koskeva oikeudenkäynti, eikä sitä, että kantaja oli perustellusti luottanut tuen sääntöjenmukaisuuteen, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi erityisesti, että "kansallisessa tuomioistuimessa vireillä oleva oikeudenkäynti ei voi vaikuttaa siihen toimivaltaan, joka komissiolla on sen toteuttaessa minkä tahansa tarpeellisen toimenpiteen, jolla se pyrkii estämään kilpailun vääristymisen yhteisössä". [11]

Kantajan luottamuksensuojan osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistutti sitten, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luottamuksensuojaan voitiin perustamissopimuksen menettelymääräysten vastaisesti myönnettyjen tukien (kuten TWD I -tuet) osalta vedota vain erityisissä olosuhteissa, ja päätteli, että esillä olevassa asiassa ei ollut tällaisia olosuhteita; tämän osoitti myös se seikka, ettei kansallinen tuomioistuin vielä (kahdeksan vuoden vireilläolon jälkeen) ollut pääasian osalta vahvistanut näiden seikkojen olemassaoloa eikä myöskään ollut esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle tätä koskevaa ennakkoratkaisupyyntöä. [12]

12. Lopuksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi myös muut kantajan esittämät kanneperusteet perusteettomina; erityisesti se lausui, että väitettä, jonka mukaan komissio oli tehnyt virheen arvioidessaan

8 — Em. asia TWD, tuomion 57—59 kohta.

9 — Em. asia TWD, tuomion 61 ja 62 kohta, joissa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistuttaa siitä vakiintuneesta periaatteesta, jonka mukaan "päätöstä tehtäessä harkintavaltaa on käytetty väärin, jos objektiivisten, asian kannalta merkityksellisten ja yhtäpitävien seikkojen perusteella on selvää, että se on tehty muiden kuin siinä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. esim. asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990, Kok. 1990, s. I-4023 ja asia T-106/92, Frederiksen v. parlamentti, tuomio 2.2.1995, Kok. H. 1995, s. II-99)"; ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päättelee tästä, että koska komission tarkoituksena ei ollut esillä olevassa asiassa saavuttaa muita kuin päätöksissä mainittuja tavoitteita, näitä päätöksiä tehtäessä harkintavaltaa ei ole käytetty väärin.

10 — Em. asia TWD, tuomion 63 kohta.

11 — Em. asia TWD, tuomion 66 ja 68 kohta, joissa täsmennetään lisäksi, että riidanalaisilla päätöksillä ei estetä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan oikeudenkäynnin jatkumista.

12 — Em. asia TWD, tuomion 69—71 kohta, joissa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittaa yhteisöjen tuomioistuimen 20.9.1990 asiassa C-5/89, komissio v. Saksa antamaan tuomioon (Kok. 1990, s. I-3437, 12— 16 kohta).

kyseisten tukien yhteisvaikutuksesta aiheutuvia kilpailuetuja, ei ollut riittävästi näytetty toteen, [13] että väite, jonka mukaan komissio oli loukannut suhteellisuusperiaatetta, koska TWD II- ja TWD III -tuet olivat määrältään suurempia kuin TWD I -tuet, perustui sekin oletukseen, jota ei ollut näytetty toteen, [14] ja lopuksi, että TWD I -tukien lainmukaisuutta ei voitu riitauttaa, koska TWD I -päätöksen riitauttamiselle asetettu määräaika oli päättynyt ja päätös oli tästä syystä tullut lainvoimaiseksi. [15]

neljännessä, viidennessä ja kuudennessa valitusperusteessaan valittaja esittää uudelleen pääasiallisesti samat perusteet, jotka se esitti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, ja väittää, että komissio ei ole toimivaltainen antamaan näiden päätösten 2 artiklassa olevia määräyksiä; valittajan mukaan komissio on rikkonut niitä määräyksiä, jotka koskevat toimivallan jakoa yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä, käyttänyt väärin harkintavaltaa, erheellisesti todennut, että TWD sai kilpailuetua TWD II-, TWD III- ja TWD I -tukien yhteisvaikutuksesta ja loukannut suhteellisuusperiaatetta.

Valitusperusteet

Ensimmäinen ja toinen valitusperuste

13. Kuten edellä on todettu, nyt esillä olevassa asiassa on kysymys siitä, että valittaja valittaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiosta vaatien yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan sen sekä riidanalaisten päätösten 2 artiklan. Valitus perustuu kuuteen eri perusteeseen.

Ensimmäisessä valitusperusteessaan valittaja katsoo, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on rikkonut yhteisön oikeutta, koska se ei ole tulkinnut TWD II- ja TWD III -päätöksiä niiden päätösosien sanamuodon mukaisesti. Toisessa, kolmannessa,

14. Koska ensimmäinen ja toinen valitusperuste liittyvät läheisesti toisiinsa ja ne koskevat nyt esillä olevan oikeudenkäynnin kannalta keskeistä ongelmaa, niitä on mielestäni käsiteltävä yhdessä. Valittajan mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oli tehnyt oikeudellisen virheen, koska se oli vahvistanut niiden molempien komission päätösten pätevyyden, joilla tämä toimivaltansa ylittäen asetti velvollisuuksia, joilta puuttui asianmukainen oikeudellinen perusta.

Se periaatteellinen kysymys, joka yhteisöjen tuomioistuimen on nyt ratkaistava, voidaan toisin sanoen esittää seuraavasti: voiko komissio perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun menettelyn mukai-

13 — Em. asia TWD, tuomion 82—85 kohta.

14 — Em. asia TWD, tuomion 94—97 kohta.

15 — Em. asia TWD, tuomion 104 ja 105 kohta, joissa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittaa asiaan C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf v. Saksa, tuomio 9.3.1994 (Kok. 1994, s. I-833).

sesti tehdä päätöksen, jossa se katsoo tietyn tuen olevan yhteismarkkinoille *soveltuva* ja samalla kieltää sen maksamisen siihen saakka kunnes tuensaajayritys on palauttanut aikaisemmin myönnetyn komission *eri* päätöksellä yhteismarkkinoille soveltumattomaksi toteaman *toisen* tuen?

Totean heti, että päinvastoin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsonut ja syistä, jotka esitän kohta laajemmin, olen taipuvainen vastaamaan kieltävästi nyt esitettyyn kysymykseen.

15. Ensiksi tapa, jolla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tulkitsee riidanalaisia päätöksiä valituksenalaisessa tuomiossaan on mielestäni selvästi ristiriidassa näiden päätösten sisällön kanssa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo (kuten edellä 8 kohdassa on laajemmin esitetty), että päätöksiä on tulkittava siten, että komissio on katsonut TWD II- ja TWD III -tukien olevan yhteismarkkinoille *soveltumattomia* siihen saakka kunnes TWD I -tuet on palautettu ja että ensin mainittujen tukien soveltuvuus riippuu näin ollen siitä, onko toiseksi mainitut tuet palautettu.

Sekä riidanalaisten päätösten 1 artikla että useat kohdat niiden perusteluissa estävät kuitenkin täysin tällaisen tulkinnan; perusteluissa todetaan sananmukaisesti, että "tuet —— soveltuvat yhteismarkkinoille" [16], ja tämä perustuu niiden alakohtaisia vaikutuksia koskevaan arviointiin, niiden alueellisuuteen sekä niiden mahdollisesti myönteisiin vaikutuksiin työllisyyden kannalta.

16. On totta, kuten jo on todettu, että päätösten perusteluissa viitataan myös tuensaajayrityksen taloudelliseen asemaan ja erityisesti niihin perusteettomiin kilpailuetuihin ja perusteettomaan etuun, jotka se voisi saada, jos sille myönnettäisiin muita tukia niiden tukien lisäksi, jotka se on saanut lainvastaisesti ja joita se ei ole palauttanut; komissio ei kuitenkaan tee näiden oletusten perusteella loogisimmilta tuntuvia päätelmiä, eli että TWD II- ja TWD III -tuet *eivät sovellu* yhteismarkkinoille, koska niillä vahvistetaan sellaisen yrityksen kilpailuasemaa, joka jo sitä paitsi on saanut lainvastaisia tukia ja joka ei ole palauttanut niitä, vaan se toteaa sitä vastoin täsmällisesti ja nimenomaisesti asian olevan päinvastoin, eli että kaikkien esitettyjen perusteiden nojalla kyseiset tuet *soveltuvat* yhteismarkkinoille, ja asettaa niiden maksamisen edellytykseksi TWD I -tukien palauttamisen.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämään näkemykseen voitaisiin toisin sanoen yhtyä vain siinä tapauksessa, että päätöksistä kävisi selkeästi ilmi, että komissio aikoi asettaa uusien tukien *soveltuvuuden*

16 — Ks. esim. TWD II -päätöksen IV osan viimeinen kohta ja V osan kymmenes ja kolmastoista kohta, kuten myös TWD III -päätöksen III osan viimeinen kohta sekä IV osan kymmenes ja kuudestoista kohta.

edellytykseksi sen, että aikaisemmat tuet palautetaan, toisin sanoen, että päätöksistä ilmenisi, että tutkittuaan perusteellisesti yrityksen taloudellisen tilanteen tukien hyväksymishetkellä komissio katsoi tukien olevan yhteismarkkinoille *soveltumattomia* siitä huolimatta, että näillä tuilla oli mahdollisia myönteisiä vaikutuksia kyseiseen alaan, sen kehitykseen ja työllisyyteen, koska niillä vahvistettiin lainvastaisesti tämän yrityksen asemaa ja että tällaisten tukien voitaisiin katsoa olevan soveltuvia ainoastaan, jos aiemmat tuet palautetaan. Toisaalta on itsestään selvää, että asiaan vaikuttavien intressien tasapainottaminen olisi ollut otettava huomioon kyseisissä päätöksissä. [17]

Näin ei kuitenkaan ole asian laita, kuten olemme havainneet. Valituksenalaisten päätösten sanamuodosta ilmenee sitä vastoin, että TWD II- ja TWD III -tuet katsottiin nimenomaisesti yhteismarkkinoille *soveltuviksi*, vaikka niiden maksamista lykättiin muiden tukien palauttamiseen saakka.

17. Näissä olosuhteissa katson, että komissio ei voi asettaa nimenomaan yhteismarkkinoille soveltuviksi todettujen tukien maksamiselle lisäehtoja, jotka lisäksi liittyvät aivan eri asioihin (ainakin oikeudelliselta kannalta katsoen). Toisin kuin yhteismarkkinoille soveltumattomien tukien osalta, perustamissopimuksessa ei näet ole yhtään sellaista määräystä, jolla komissiolle annettaisiin valta lykätä yhteismarkkinoille soveltuvien tukien maksamista. [18]

Tällaisen vallan olemassaoloa ei voida myöskään johtaa tulkinnallisesti tukia koskevista määräyksistä (erityisesti perustamissopimuksen 92 ja 93 artikla) eikä perustella näiden määräysten tehokkaalla vaikutuksella. Olen nimittäin sitä mieltä, että perustamissopimuksen kanssa yhteensoveltuvien tukien maksamista ei voida kieltää (tai, kuten nyt esillä olevassa asiassa, lykätä), jos tällä kieltämisellä (tai lykkäämisellä) ei ole sellaista perustetta kuten esimerkiksi se, että tukien maksaminen saattaa vaikuttaa kaupankäyntiin ja vääristää kilpailua; määräämällä kyseisen velvollisuuden komissio ylittää varmasti sille perustamissopimuksessa annetun toimivallan.

18. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomiolla, johon komissio viittaa ja jolla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin perustelee komission oikeutta ottaa huomioon aikaisemmat olosuhteet, kun se tekee tukipäätöksiä, [19]

17 — Pelkästään asiassa 370/79, Philip Morris v. komissio, 17.9.1980 annetusta tuomiosta (Kok. 1980, s. 2671, 11 kohta, jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "jos jäsenvaltion myöntämällä rahoitustuella vahvistetaan tietyn yrityksen asemaa suhteessa muihin yhteisön alueella kaupankäyntiä harjoittaviin kilpaileviin yrityksiin, tukien on katsottava vaikuttavan näihin") ilmenevän oikeuskäytännön perusteella ei mielestäni voida katsoa, että yhteismarkkinoille soveltumattomina voitaisiin pitää tukia, joista komissio itse on nimenomaisesti todennut, että niillä oli mahdollisia myönteisiä vaikutuksia kyseiseen alaan ja alueeseen sekä työllisyyteen, minkä se on myös nimenomaisesti myöntänyt.

18 — Ks. myös tältä osin asia C-294/90, British Aerospace ja Rover, tuomio 4.2.1992 (Kok. 1992, s. I-493, 14 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin, vaikkakin tämä asia on yksityiskohdiltaan erilainen, ei hyväksynyt komission tukiasioissa käyttämiä perustamissopimuksessa sääntelemättömiä menettelytapoja.

19 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asiassa Italia v. komissio annettu tuomio.

voidaan tosiasiallisesti vain vahvistaa nämä päätelmät. Tässä tuomiossa täsmennetään nimittäin, että komission pitää ottaa huomioon myös jäsenvaltiolle aikaisemmin tehdyllä päätöksellä mahdollisesti asetetut velvoitteet, mutta vain arvioidakseen tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille [20], eikä, kuten komissio ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin näyttävät luulevan, lykätäkseen yhteismarkkinoille soveltuvan tuen maksamista.

Toisin sanoen komissiolla on perustamissopimuksen ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella kaksi vaihtoehtoa: se voi kaikki asiaan vaikuttavat tekijät, kuten yrityksen taloudellisen aseman ja aikaisemmat olosuhteet, huomioon ottaen joko katsoa, että tuki *ei sovellu* yhteismarkkinoille ja tällöin se voi — ja sen jopa pitää — määrätä tuen maksaminen lykättäväksi, tai se voi katsoa saman tyyppisen tutkinnan päätteeksi, että tuki *soveltuu* yhteismarkkinoille, mutta tällöin se ei voi kieltää sen maksamista.

19. Tämä periaatteellinen näkemys ilmenee mielestäni myös riidanalaisten päätösten perusteluista, jos niitä luetaan tarkkaavaisesti. Kuten olemme havainneet, komissio katsoo nimittäin, että kyseiset tuet soveltuvat yhteismarkkinoille, perustaen tämän niihin arviointeihin, joita se on tehnyt tukien ominaispiirteiden ja niiden kyseisellä alalla aiheuttamien mahdollisten vaikutusten nojalla. Komissio lykkää niiden maksamista viitaten näiden tukien ja aikaisempien tukien yhteisvaikutuksesta aiheutuvaan vahinkoon sekä siihen perusteettomaan etuun, jonka tuensaajayritys mahdollisesti tässä tapauksessa saa. Toisaalta komissio ei tältä osin peittele sitä, että sillä on tarkoin määritetty tavoite, nimittäin, että se muiden pakottavien keinojen puuttuessa velvoittaa Saksan viranomaiset ja TWD:n noudattamaan niille komission TWD I -päätöksessä määrättyjä velvollisuuksia.

Minusta näyttää siis riittävän todennäköiseltä, että komission tarkoituksena oli käyttää TWD II- ja TWD III -tukiin liittyvien menettelyjen tarjoamaa tilaisuutta hyväkseen saadakseen Saksan viranomaiset (ja välillisesti TWD) tehokkaasti täyttämään ja toimeenpanemaan sille TWD I -päätöksellä asetettu velvollisuus periä takaisin TWD I -tuet.

20. Myönnän, että tällainen tavoite voi olla hyvinkin järkevä, kun otetaan erityisesti huomioon ne hyvin tiedossa olevat vaikeudet, jotka kohtaavat komissiota usein sen yrittäessä käytännössä saada laittomia ja/tai yhteismarkkinoille soveltumattomiksi todettuja tukia palautetuiksi.

Tätä tavoitetta toteutettaessa on kuitenkin käytettävä asianmukaisia keinoja; komissio määrää TWD II- ja TWD III -päätösten 2 artiklassa lykkäämään sellaisten tukien maksamista, jotka näiden samojen päätösten 1 artiklassa (ja perusteluissa) katsotaan

20 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia, Italia v. komissio, tuomion 20 kohta, josta on suora lainaus tämän ratkaisuehdotuksen 9 kohdassa.

yhteismarkkinoille soveltuviksi, vaikka yhdessäkään perustamissopimuksen määräyksessä ei sitä valtuuteta näin menettelemään, ja ylittää näin mitä ilmeisimmin sille annetun toimivallan. Kuten olen jo todennut, erilaiseen päätelmään voitaisiin päätyä vain, jos komissio olisi todennut (asianmukaisin perusteluin), että uudet tuet eivät sovellu yhteismarkkinoille, koska niillä on yhteisvaikutuksia aikaisempien tukien kanssa; vain tässä tapauksessa olisi ensiksi mainittujen tukien maksamisen lykkääminen ollut (myös) oikeudellisesti perusteltua.

21. Mutta tässä ei ole kaikki. Olen näet joka tapauksessa sitä mieltä, että komission sillä toteamuksella ei tosiasiallisesti ole perustetta, jonka mukaan komission "oli pakko" määrätä kyseisten tukien maksamisen lykättäväksi, koska komissiolla ei ole muita keinoja pakottaa Saksan viranomaiset ja TWD noudattamaan niille TWD I -päätöksessä asetettuja velvoitteita.

Komissiolla on sitä vastoin perustamissopimuksen nojalla erityinen keino, jos 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa päätöksessä asetettuja velvoitteita laiminlyödään. Viittaan tässä komissiolle perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa annettuun oikeuteen saattaa asia välittömästi yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta tämä toteaisi kyseisen valtion rikkomuksen perustamissopimuksen 169 artiklassa määrättyä menettelyä nopeammassa ja yksinkertaisemmassa menettelyssä. On lisäksi selvää, että jos kyseinen valtio ei noudata tuomiota, jolla jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen todetaan, komissio voi perustamissopimuksen 171 artiklassa määrätyssä menettelyssä vaatia, että yhteisöjen tuomioistuin asettaa valtion maksettavaksi rahamääräisen seuraamuksen.

22. Tähän saakka esitettyjen havaintojen perusteella minusta näyttää siltä, että vain yksi päätelmä on mahdollinen: valittajan vaatimukset on hyväksyttävä ja valituksenalainen tuomio sekä TWD II- ja TWD III -päätösten 2 artikla on vaatimusten mukaisesti tästä syystä kumottava komission puuttuvan toimivallan ja toimivallan ylittämisen perusteella.

Tiedän, että tämä ratkaisu voi aiheuttaa epätietoisuutta, koska vain valituksenalaisten päätösten 2 artiklan kumoaminen mahdollistaa käytännössä sen, että tukia maksetaan yritykselle, joka ei ole vielä noudattanut komission sille (vaikkakin välillisesti) asettamaa velvollisuutta palauttaa muut tuet. Kuten jutun asiakirjoista ilmenee, kansallisessa tuomioistuimessa on vireillä asiaa koskeva oikeudenkäynti ja tämän vuoksi voidaan toivoa, että tätä velvollisuutta noudatetaan ennemmin tai myöhemmin. Toisaalta ja joka tapauksessa ne kumoamiskanteet, jotka valittaja on nostanut ensin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja sitten yhteisöjen tuomioistuimessa, koskevat nimenomaisesti ja yksinomaan kyseisiä säännöksiä, ja tästä syystä yhteisöjen tuomioistuin ei voi käsitellä sellaisten muiden säännösten pätevyyttä, joita ei ole riitautettu, menemättä kanteen ulkopuolelle.

23. Esittämäni epäkohdan välttämiseksi yhteisöjen tuomioistuimella on tosiasiallisesti vain yksi mahdollisuus: sen on kumottava riidanalaiset päätökset kokonaisuudessaan perustelujen puuttumisen vuoksi.

Yhteisöjen tuomioistuin voisi näin ollen päättää vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella aloittaa omasta aloitteestaan kyseisten päätösten perustelujen arvioinnin [21] ja se voisi katsoa, että nyt esillä olevassa asiassa perusteluvelvollisuutta ei ole noudatettu esimerkiksi sen vuoksi, että — kuten olen esittänyt — nimenomaista toteamusta, jonka mukaan uudet tuet soveltuvat yhteismarkkinoille, ei ole riittävästi näytetty toteen (tai että se on ainakin ristiriitainen), kun otetaan huomioon se kilpailun vääristyminen, joka komission itsensä mukaan seuraa näistä ja aikaisemmista tuista yhdessä. Yhteisöjen tuomioistuimella olisi näin perusteet kumota päätökset kokonaisuudessaan, eikä sen tarvitsisi ratkaista asiaa ultra petita. [22]

24. En kuitenkaan voi täysin hyväksyä tätä ratkaisua, joka antaisi komissiolle mahdollisuuden tehdä samaa asiaa koskevia uusia päätöksiä, joissa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ja yhteisöjen tuomioistuimen esittämät huomautukset otettaisiin huomioon.

Kuten olen huomauttanut, vaikka tämä ratkaisu olisikin oikeudellisesti perusteltu sen tulkinnan nojalla, joka koskee yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainittua oikeuskäytäntöä, minusta näyttää kuitenkin siltä, että siinä jätetään ottamatta huomioon oikeudenkäynnin dispositiivisuutta koskeva periaate, jonka mukaan kantajan tahdolla on ratkaisevan tärkeä merkitys kanteen suhteen. Jos päätökset, jotka valittaja on (selvästi ja) nimenomaisesti vaatinut kumoamaan vain osittain, kumotaan kokonaan nyt esillä olevassa asiassa, kanteen olennainen sisältö vääristyisi, ja kanteen mahdollinen hyväksyminen saattaisi aiheuttaa kantajalle haitallisempia seurauksia kuin sen hylkääminen. [23]

25. Myös näiden päätelmien perusteella katson edelleen, että ensiksi esitetty ratkaisu, joka perustuu uusien tukien maksamisen lykkäämistä koskevan velvollisuuden pätevyyteen, on parempi; olen tätä mieltä täysin tietoisena siitä, että tällaisen ratkaisun tarjoama (ainoa) etu on lopultakin vain se, että se tarjoaa hyödyllisen tiedon tulevaisuutta varten.

Tästä syystä katson, että komissio on valituksenalaisten päätösten 2 artiklassa ylittänyt toimivaltansa ja että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen vahvistaessaan niiden pätevyyden. Olen siis sitä mieltä, että kaksi ensimmäistä

21 — Ks. asia 18/57, Nold v. korkea viranomainen, tuomio 20.3.1959 (Kok. 1959, s. 89, D kohta), ja uudemmasta oikeuskäytännöstä asia 185/85, Usinor v. komissio, tuomio 1.7.1986 (Kok. 1986, s. 2079, 19 kohta).

22 — Ks. sitä vastoin asia 37/71, Jamet v. komissio, tuomio 28.6.1972 (Kok. 1972, s. 483, 11 ja 12 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi ratkaistessaan osittaisen kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamista, että "— — jos yhteisöjen tuomioistuin kumoaisi toimenpiteen kokonaan, se ratkaisisi *asian sellaisilta osin, jota kanteessa ei ole vaadittu, vaikka riidanalaista päätöstä ei ole riitautettu valtion oikeusjärjestyksen perusteisiin (ordre public) liittyvän perusteen (ultra petita) nojalla*" (kursivointi kirjoittajan).

23 — Riidanalaisten päätösten kumoaminen kokonaisuudessaan vaikuttaisi nimittäin myös siihen, että kyseiset tuet on nimenomaisesti katsottu yhteismarkkinoille soveltuviksi.

valittajan esittämää valitusperustetta on hyväksyttävä ja valituksenalainen tuomio on kumottava; ehdotan myös, että yhteisöjen tuomioistuin valitusasiaa ratkaistessaan kumoaa TWD II- ja TWD III -päätösten 2 artiklan.

Jos yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin päätyy ehdottamastani ratkaisusta eroavaan ratkaisuun, käsittelen seuraavassa toissijaisesti ja lyhyesti muita valittajan esittämiä valitusperusteita.

Neljäs valitusperuste

26. Ensinnäkin käsittelen lyhyesti neljättä valitusperustetta, jossa — kuten muistamme — valittaja väittää komission riidanalaisia päätöksiä tehdessään syyllistyneen harkintavallan väärinkäyttöön.

Lähtökohtaisesti katson, että kun otetaan huomioon kahta ensimmäistä valitusperustetta koskevat ratkaisuehdotukseni, neljännen voidaan katsoa sisältyvän niihin.

27. Tästä huolimatta ja käsitelläkseni asian kokonaan huomautan, että kyseisiä päätöksiä tehtäessä on tosiasiallisesti syyllistytty myös harkintavallan väärinkäyttöön, koska tarkemmin ottaen menettelyä on käytetty väärin, mutta en kuitenkaan erittele tarkemmin tätä asiaa.

Itse päätöksiä koskevasta oikeana pitämästäni tulkinnasta [24] käy näet tietyllä selvyydellä ilmi, että komissio on käyttänyt nimenomaan perustamissopimuksessa (93 artiklan 2 kohta) määrättyä menettelyä, joka on tarkoitettu sen toteamiseen, soveltuuko tuki yhteismarkkinoille, muuhun kuin tähän tarkoitukseen, toisin sanoen velvoittaakseen sen valtion, jolle päätös on osoitettu, noudattamaan *toisessa* aikaisemmin asiassa tehdyssä päätöksessä asetettuja velvollisuuksia. Tästä syystä katson, että näin toimiessaan komissio on tosiasiallisesti syyllistynyt menettelyn väärinkäyttöön siten, kuin tämä ilmenee ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mainitsemasta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, [25] ja että tämä seikka on tarvittaessa lisäperuste kyseisten päätösten 2 artiklan kumoamiselle.

24 — Ks. erityisesti tämän ratkaisuehdotuksen 19 kohta.

25 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Fedesa ym., jossa täsmennetään, että "toimenpidettä tehtäessä harkintavaltaa on käytetty väärin, jos — — on selvää, että toimenpide on tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai perustamissopimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi" (24 kohta). On huomattava, että kun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittaa tähän oikeuskäytäntöön hylätessään kantajan tätä koskevan perustelun, se ei ollenkaan mainitse toista niistä kahdesta harkintavallan väärinkäyttöä koskevasta tilanteesta, jotka yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt, nimittäin sitä, jossa nimenomaan määritellään menettelyn väärinkäyttö ("— — tai perustamissopimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi"); ks. em. asiassa TWD annetun tuomion 61 kohta.

Kolmas, viides ja kuudes valitusperuste

28. Sitä vastoin katson, että muut valitusperusteet on eri syistä hylättävä.

Ennen kaikkea kolmas valitusperuste, jonka mukaan niitä periaatteita, jotka koskevat toimivallan jakoa yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä on loukattu, on mielestäni perusteeton. Koska tässä on kysymys samansisältöisestä perustelusta, joka jo esitettiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja jonka tämä hylkäsi, riittää, että palautetaan mieliin valituksenalaiseen tuomioon tältä osin sisältyneet perustelut, jotka osoittautuvat oikeiksi ja asianmukaisiksi ja joita yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunut ja usein sovellettu oikeuskäytäntö tukee. [26]

29. Viides ja kuudes valitusperuste, joiden mukaan kyseisten tukien yhteisvaikutuksesta aiheutuvat kilpailuedut on arvioitu väärin ja suhteellisuusperiaatetta on loukattu (joka perustuu siihen, että TWD II- ja TWD III -tukien yhteismäärä on suurempi kuin TWD I -tukien), ei puolestaan voida tutkia.

Näiden perustelujen tarkoituksena on näet saattaa kyseenalaisiksi ne tosiseikkoja koskevat toteamukset, jotka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jo vahvistanut ja joita ei tästä syystä voida tutkia uudelleen valitusta käsiteltäessä.

30. Edellä esitettyjen perusteiden nojalla esitän, että yhteisöjen tuomioistuin

— hyväksyy valituksen ja kumoaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa T-244/93 ja T-486/93, TWD v. komissio, 13.9.1995 antaman tuomion;

— kumoaa 26.3.1991 tehdyn komission päätöksen 91/391/ETY 2 artiklan ja 18.12.1991 tehdyn komission päätöksen 92/330/ETY 2 artiklan;

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

26 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 11 kohta.