

**British Steel plc
vastaan
Euroopan yhteisöjen komissio**

EHTY — Kumoamiskanne — Valtiontuki — Yksittäiset päätökset, joilla hyväksytään valtiontuki terästeollisuusyrityksille — Toimivallan puuttuminen — Perusteltu luottamus — Yhteensoveltumattomuus perustamissopimuksen kanssa — Syrjintä — Perustelujen puuttuminen — Puolustautumisoikeuksien loukkaaminen — Perustamissopimuksen 4 artiklan b ja c alakohta, 15 artikla ja 95 artiklan ensimmäinen ja toinen kohta

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio (laajennettu ensimmäinen jaosto) 24.10.1997 II - 1893

Tuomion tiivistelmä

- 1. Oikeudenkäyntimenettely — Väliintulo — Oikeudenkäyntiväite, johon vastaaja ei ole vedonnut — Tutkimatta jättäminen — Ehdoton prosessinedellytys, jonka tuomioistuin tutkii omasta aloitteestaan
(EHTY:n tuomioistuimen perussäännön 34 artiklan toinen kohta ja 46 artiklan ensimmäinen kohta; ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 113 artikla ja 116 artiklan 3 kohta)*

2. EHTY — Terästeollisuuden tuki — Komission antama hyväksyntä — Yleiset ja yksittäiset päätökset — Yksittäiset päätökset, joilla hyväksytään tuet, jotka eivät kuulu yleisellä päätöksellä hyväksyttyjen tukien luokkaan — Sallittavuus (EHTY:n perustamissopimuksen 2, 3, 4, 5 ja 95 artikla)
3. Yhteisön oikeus — Periaatteet — Luottamuksensuojan periaate — Rajat — Varovainen ja valventunut toimija
4. EHTY — Terästeollisuuden tuki — Komission antaman hyväksynnän edellytykset — Perustamissopimuksen tavoitteiden yhteensovittaminen — Komission harkintavalta — Suhteellisuus — Poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten seikkojen huomioon ottaminen — Tuomioistuimien suorittama valvonta (EHTY:n perustamissopimuksen 2, 3, 4 ja 5 artikla sekä 33 artiklan 1 kohta ja 95 artikla)
5. EHTY — Terästeollisuuden tuki — Komission antaman hyväksynnän edellytykset — Yhteisen edun vastaisen kilpailun vääristymisen puuttuminen (EHTY:n perustamissopimuksen 3 ja 4 artikla)
6. Toimielinten säädökset, päätökset ja muut toimet — Perusteluvelvollisuuden laajuus — EHTY:n perustamissopimuksen nojalla tehty päätös (EHTY:n perustamissopimuksen 5 ja 15 artikla sekä 33 artiklan 2 kohta)
7. EHTY — Terästeollisuuden tuki — Komission antama hyväksyntä — Menettely — Neuvoston puoltava lausunto — Yksityiskohtaiset säännöt (EHTY:n perustamissopimuksen 95 artikla)

1. EHTY:n tuomioistuimen perussäännön 34 artiklan toisessa kohdassa ja 46 artiklan ensimmäisessä kohdassa ja yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 116 artiklan 3 kohdassa määrätään, että väliintulijan on hyväksyttävä asia sellaisena kuin se on väliintulohetkellä ja että väliintulokirjelmässä saadaan esittää vain jonkun asianosaisen vaatimuksia tukevia vaatimuksia. Väliintulija ei siis voi esittää sellaista prosessinedellytyksen puuttumista koskevaa väitettä, johon vastaaja ei vaatimuksissaan ole vedonnut.

Näiden määräysten vastaista ei sitä vastoin ole se, että väliintulijan esittämät

perustelut eroavat sen tukeman asianosaisen perusteluista, koska väliintulon tarakoituksena on aina asianosaisen esittämien vaatimusten tukeminen.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi kuitenkin työjärjestyksensä 113 artiklan nojalla milloin tahansa omasta aloitteestaan tutkia, onko asia jätettävä tutkimatta ehdottoman prosessinedellytyksen puuttumisen vuoksi, myös silloin, kun väliintulija on esittänyt tätä koskevan väitteen.

2. EHTY:n perustamissopimuksen systemaattikassa 4 artiklan c alakohdalla ei esetä sitä, että komissio hyväksyy ennalta-arvaamattomiin tilanteisiin vastatakseen poikkeuksellisesti 95 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan nojalla jäsenvaltioiden suunnittelemat tuet, jotka ovat yhteensoveltuvia perustamissopimuksen tavoitteiden kanssa.

Perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisessä ja toisessa kohdassa komissio valtuutetaan näet tekemään päätös tai antamaan suositus sen jälkeen, kun neuvoston yksimielinen puoltava lausunto on saatu ja EHTY:n neuvoa-antavaa komiteaa kuultu, kaikissa sellaisissa perustamissopimuksessa sääntelemättömissä tapauksissa, joissa tällainen päätös tai suositus osoittautuu tarpeelliseksi jonkin 2, 3 ja 4 artiklassa määrätyn yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi hiilen ja teräksen yhteismarkkinoiden toiminnassa 5 artiklan mukaisesti. Näissä artikloissa määrätään, että samalla päätöksellä tai suosituksella, joka on tehty tai annettu samassa muodossa, määrätään tarvittaessa sovellettavat seuraamukset.

Komissio on näin ollen perustamissopimuksen erityismääräyksen puuttuessa toimivaltainen tekemään sellaisia yleisiä tai yksittäisiä päätöksiä, jotka ovat tarpeellisia perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi. Perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisessä ja toisessa kohdassa, joilla sille annetaan tämä toimivalta, ei nimittäin tarkenneta millään tavoin niiden päätösten soveltamisalaa, joita komissio voi tehdä. Tällöin komission tehtävänä on tapauskohtaisesti harkita, kumpi näistä kahdesta päätöstyypestä, yleispäätös vaiko

yksittäinen päätös, on asianmukaisempi halutun tavoitteen tai haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Terästeollisuuden tukisäännösten kaltaisella yleisellä päätöksellä pyritään vain yleisesti ja tietyin edellytyksin hyväksymään ne poikkeukset, jotka tästä kiellosta voidaan tehdä määrättyjen näissä säännöksissä tyhjentävästi lueteltujen tukiluokkien osalta. Tukiin, jotka eivät kuulu tukisäännöstyössä tästä kiellosta vapautettuihin luokkiin, sovelletaan siis yksinomaan 4 artiklan c alakohdtaa. Tästä seuraa, että jos tällaiset tuet kuitenkin osoittautuvat tarpeellisiksi perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi, komissio on valtuutettu käyttämään oikeudellisenä perustana perustamissopimuksen 95 artiklaa voidakseen kohdata tämän ennalta-arvaamattoman tilanteen tarvittaessa yksittäisellä päätöksellä.

3. Taloudelliset toimijat eivät voi perustellusti luottaa sellaisen olemassa olevan tilanteen säilymiseen, jota voidaan muuttaa yhteisön toimielinten harkintavallan rajoissa. Näin on erityisesti teräksen yhteismarkkinoiden kaltaisilla markkinoilla, joiden moitteettoman toiminnan ilmeisenä edellytyksenä on, että nämä markkinat sopeutuvat jatkuvasti taloudellisen tilanteen vaihteluihin. Lisäksi varovaisen ja valvetuneen toimijan on tiettyissä tapauksissa osattava ennakoita, että selvien kriisitilanteiden torjumiseksi ryhdytään erityisiin toimenpiteisiin ja että luottamuksensuojan periaatteeseen ei tällöin voida vedota.

Terästeollisuusyrityksen, jolla on merkittävä taloudellinen asema ja joka osallistuu EHTY:n neuvoo-antavaan komiteaan, pitää näissä olosuhteissa huomata, että tehokkaat toimenpiteet Euroopan terästeollisuuden etujen varmistamiseksi saattavat osoittautua ehdottoman välttämättömiksi ja että komissio saattaa tässä tarkoituksessa terästeollisuuden tukisäännösten voimassaolosta huolimatta tehdä EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklan perusteella päätöksiä, koska päätösten ja tukisäännösten tavoitteet eivät ole samat.

4. EHTY:n perustamissopimusta sovellettaessa komissio arvioi vapaata harkintavaltaa käyttäen, ovatko terästeollisuuden rakenneuudistustoimenpiteisiin liittyvät tuet yhteensopivia perustamissopimuksen peruseriaatteiden kanssa. Komission tehtäviin kuuluu perustamissopimuksessa vahvistetut erillaiset tavoitteet huomioon ottaen varmistaa näiden erilaisten tavoitteiden pysyvä yhteensovittaminen ja sen on tässä tarkoituksessa käytettävä harkintavaltansa siten, että yhteinen etu toteutuu.

Tiettyjen konsernien tervehdyttämiseen perustuvalla Euroopan terästeollisuuden rationalisoinnilla, kannattamattomien tai kilpailukyvyttömien laitosten lakkauttamisella, ylikapasiteetin vähentämisellä, konsernin yksityistämisellä sen elinkel- poisuuden varmistamiseksi ja työpaikkojen kohtuullisella vähentämisellä, joihin näillä päätöksillä pyritään, toteutetaan perustamissopimuksen mukaisia tavoitteita ottaen huomioon terästeollisuusalan herkkyytensä ja se, että kriisin jatkuminen tai jopa syventyminen voi aiheuttaa

asianomaisten jäsenvaltioiden taloudessa äärimmäisen vakavia ja pysyviä vaikeuksia. Tästä seuraa, että komission päätöksillä, joilla hyväksytään valtion tukien myöntäminen tällaisen rationalisoinnin toteuttamiseksi, pyritään yleisen edun turvaamiseen perustamissopimuksen tavoitteiden mukaisesti.

Komissio ei kuitenkaan voi missään tapauksessa hyväksyä sellaisten valtion tukien myöntämistä, jotka eivät ole välttämättömiä perustamissopimuksessa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja joilla aiheutetaan kilpailun vääristymistä yhteisillä teräsmarkkinoilla.

Koska komissiolla on valtion tukia koskevista asioista harkintavaltaa, jonka käyttäminen edellyttää monitahoisten taloudellisten ja teknisten arvioiden tekemistä yhteisön tasolla, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on valvoessaan EHTY:n perustamissopimuksen 33 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätyn tavoin päätösten lainmukaisuutta vain tarkistettava, että tosiasiat ovat aineellisesti oikeita ja ettei ilmeistä arviointivirhettä ole tehty.

Jotta näitä tuotantoylikapasiteetista kärsiviin teräsmarkkinoihin vaikuttavia päätöksiä voitaisiin pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisina, on tarkistettava, ovatko näissä päätöksissä tuensaajayrityk-

sille asetetut lakkauttamisvelvollisuus ja kapasiteetin vähentämisvelvollisuus asianmukaisia vastikkeitä hyväksytyille tuille.

Velvollisuuksien asianmukaisuutta tarkistettaessa ei voida määrittää tukien määrän ja poistettavan tuotantokapasiteetin merkittävyyden välistä tarkkaa määrällistä suhdetta. Sitä vastoin tekijät, jotka vaikuttavat myönnettäväksi aiottujen tukien tarkkaan määrään, eivät koostu pelkästään poistettavan tuotantokapasiteetin tonnimäärästä, vaan ne sisältävät myös muita yhteisön alueelta toiselle vaihtelevia tekijöitä, kuten rakenneuudistusponnistelut, alueelliset ja sosiaaliset terästeollisuuden kriisin aiheuttamat ongelmat, tekninen kehitys ja yritysten sopeutuminen markkinoiden vaatimuksiin. Tästä seuraa, että komission tekemää arviointia ei voida tarkistaa yksinomaan taloudellisten perusteiden nojalla. Komissio voi perustellusti ottaa huomioon laajan joukon poliittisia, taloudellisia tai sosiaalisia seikkoja, kun se käyttää perustamissopimuksen 95 artiklaan perustuvaa harkintavaltansa.

5. Vaikka kaikilla terästeollisuuden tukitoimilla voidaan suosia yhtä yritystä toiseen nähden, komissio ei voi kuitenkaan hyväksyä tukia, joiden myöntämisellä aiheutetaan kilpailun vääristymistä yhteisen edun vastaisella tavalla. Komissiolla on perustamissopimuksen 3 artiklan nojalla käytännössä velvollisuus toimia yhteisen edun mukaisesti, mutta tämä ei tarkoita sitä, että sen olisi toimittava

poikkeuksetta kaikkien oikeussubjektien eduksi, sillä komissiolla ei ole asemansa perusteella velvollisuutta toimia vain sillä edellytyksellä, että kenenkään etuihin ei puututa. Sitä vastoin sen on toimittava eri etuja arvioiden ja välttämällä vahingollisia vaikutuksia, jos tehtävä päätös sen kohtuudella sallii. Komissio voi yhteisen edun nimissä käyttää päätösvaltaansa olosuhteiden edellyttämällä tavalla jopa tiettyjen yksittäisten etujen haitaksi.

6. Perustamissopimuksen 5 artiklan toisen kohdan neljännessä luetelmakohdasta ja 15 artiklan ensimmäisestä kohdasta sekä tämän perustamissopimuksen yleisistä periaatteista ilmenee, että komissiolla on perusteluvelvollisuus, kun se tekee yleisiä tai yksittäisiä päätöksiä, olipa näiden päätösten oikeudellinen perusta mikä tahansa.

Perusteluissa on otettava huomioon kyseisen toimenpiteen luonne ja niistä on selkeästi ja yksiselitteisesti käytävä ilmi yhteisön toimielimen riidanalaisen toimenpiteen perustelut siten, että henkilöille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt ja että yhteisöjen tuomioistuimet voivat valvoa toimenpiteen laillisuutta. Yhteisön toimielimen ei tarvitse perusteluissaan esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia. Perusteluja arvioitaessa on otettava huomioon päätöksen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt. Lisäksi toimenpiteen perusteluja on arvioitava ottaen huomioon muun muassa se intressi, joka toimenpiteen kohteena

olevilla tai muilla sellaisilla henkilöillä, joita toimenpide perustamissopimuksen 33 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuihin tavoin koskee, voi olla selitysten saamiseen. Osallistuminen tiiviisti päätösten tekemistä edeltävään menettelyyn vaikuttaa siten, että päätösten perustana olevia seikkoja ei ole tarpeen perustella äärimmäisen yksityiskohtaisesti.

7. Vaikka perustamissopimuksen 95 artiklassa määrätään, että komission päätös voidaan tehdä sen jälkeen kun neuvoston yksimielinen puoltava lausunto on saatu, siinä ei määritetä niitä tapoja, joilla komission on pyydettävä lausuntoa eikä siinä muun muassa selkeästi täsmennetä, onko komission annettava päätösehdotus neuvoston käsiteltäväksi.