

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN
TUOMIO (laajennettu ensimmäinen jaosto)

24 päivänä lokakuuta 1997 *

Asiassa T-244/94,

Wirtschaftsvereinigung Stahl, Saksan oikeuden mukaan perustettu yhdistys, kotipaikka Düsseldorf (Saksa),

Thyssen Stahl AG, Saksan oikeuden mukaan perustettu yhtiö, kotipaikka Duisburg (Saksa),

Preussag Stahl AG, Saksan oikeuden mukaan perustettu yhtiö, kotipaikka Salzgitter (Saksa), ja

Hoogovens Groep BV, Alankomaiden oikeuden mukaan perustettu yhtiö, kotipaikka Ijmuiden (Alankomaat),

edustajinaan asianajajat Jochim Sedemund ja Frank Montag, Köln, ja Hoogovens Groep BV:n osalta asianajaja Eric Pijnacker Hordijk, Bryssel, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Aloyse May, 31 Grand-rue,

kantajina,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet Bernd Langeheine ja Ben Smulders, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jota tukevat

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään oikeudellisen yksikön johtaja Rüdiger Bandilla ja saman yksikön hallintovirkamies Stephan Marquardt, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Euroopan investointipankin lakiasiainosaston pääjohtaja Alessandro Morbilli, 100 boulevard Konrad Adenauer,

Italian tasavalta, asiamiehenään ulkoasiainministeriön diplomaattisten riita-asioiden osaston osastopäällikkö Umberto Leanza, avustajanaan valtionasiamies Pier Giorgio Ferri, prosessiosoite Luxemburgissa Italian suurlähetystö, 5 rue Marie-Adélaïde, ja

Ilva Laminati Piani SpA, Italian oikeuden mukaan perustettu yhtiö, kotipaikka Rooma, edustajinaan asianajaja Aurelio Pappalardo, Trapani, ja asianajaja Massimo Merola, Rooma, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Alain Lorang, 51 rue Albert I,

väliintulijoina,

jossa kantajat vaativat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta kumoamaan 12.4.1994 tehdyn komission päätöksen 94/259/EHTY, joka koskee Italian julkisen alan terästeollisuusyrityksille (Ilva-terästeollisuuskonserni) myöntämiä tukia (EYVL L 112, s. 64),

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIN (laajennettu ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti A. Saggio sekä tuomarit A. Kalogeropoulos, V. Tiili, A. Potocki ja R. M. Moura Ramos,

kirjaaja: H. Jung,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 25.2.1997 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 1 Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksessa (jäljempänä perustamissopimus) kielletään lähtökohtaisesti terästeollisuuden valtion tuki, koska sen 4 artiklan c alakohdassa todetaan hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille soveltumat-

tomiksi ja tästä syystä kielletyiksi kyseisessä perustamissopimuksessa määrätyn edellytyksin ”valtioiden muodossa tai toisessa myöntämä tuki tai avustukset taikka määräämät erityismaksut”.

- 2 Perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisessä ja toisessa kohdassa määrätään seuraavasti: ”Kaikissa niissä tapauksissa, joista ei määrätä tässä sopimuksessa ja joissa komission päätös tai suositus osoittautuu tarpeelliseksi 2, 3 ja 4 artiklassa määrättyjen yhteisön tavoitteiden saavuttamiseksi hiilen ja teräksen yhteismarkkinoiden toiminnassa 5 artiklan mukaisesti, päätös voidaan tehdä tai suositus antaa sen jälkeen kun neuvoston yksimielinen puoltava lausunto on saatu ja neuvoa-antavaa komiteaa kuultu.

Mahdollisesti sovellettavat seuraamukset määrätään samassa päätöksessä tai suosituksessa samaa menettelyä noudattaen.”

- 3 Vastatakseen terästeollisuusalan rakenneuudistuksen asettamiin vaatimuksiin komissio käytti 1980-luvun alusta alkaen perustana edellä mainitun 95 artiklan määräyksiä toteuttaessaan yhteisön tukijärjestelmää, jolla hyväksytään terästeollisuuden valtion tuki tietyissä tarkoin määritetyissä tapauksissa. Tätä järjestelmää on sittemmin muutettu useita peräkkäisiä kertoja terästeollisuuden suhdannevaikeuksiin reagoimiseksi. Nyt esillä olevassa asiassa kysymyksessä olevana aikana voimassa ollut yhteisön terästukisäännöstö on järjestyksessä viides ja se on vahvistettu yhteisön säännöistä valtion tuesta terästeollisuudelle 27 päivänä marraskuuta 1991 tehdyllä komission päätöksellä nro 3855/91/EHTY (EYVL L 362, s. 57, jäljempänä tukisäännöstö tai viides säännöstö). Tukisäännöstön perustelukappaleista ilmenee, että siinä, kuten aikaisemmassakin säännöstössä, vahvistetaan yhteisön järjestelmä, joka on tarkoitettu kattamaan jäsenvaltioiden missä tahansa muodossa myöntämät erityiset tai muut tuet. Tässä säännöstössä ei hyväksytty toiminta- eikä rakenneuudistustukia lakkauttamistukia lukuun ottamatta.

Oikeudenkäynnin perustana olevat tosiseikat

- 4 Terästeollisuusalan taloudellisen tilanteen huonontumisen vuoksi komissio esitteli rakenneuudistussuunnitelman neuvostolle ja Euroopan parlamentille 23.11.1992 antamassaan tiedonannossa SEC(92) 2160 lopull., jonka otsikkona on ”Kohti terästeollisuuden kilpailukyvyyn vahvistamista. Rakenneuudistuksen tarve”. Tämä suunnitelma perustui siihen, että rakenteellisen ylikapasiteetin oli todettu jatkuvan ja sen pääasiallisena tarkoituksena oli vähentää tuotantokapasiteettia olennaisesti ja pysyvästi vähintään 19 miljoonalla tonnilla terästeollisuusyritysten vapaaehtoisen osallistumisen pohjalta. Tätä varten siinä määrättiin sosiaalialaa koskevista oheistoimenpiteistä sekä taloudellisista kannustimista yhteisön tuki mukaan lukien. Samalla komissio antoi tutkimustoimeksiannon Braun-nimiselle riippumattomalle asiantuntijalle, joka oli komission teollisuusasioita käsittelevän pääosaston entinen pääjohtaja ja jonka keskeisenä tehtävänä oli laatia luettelo terästeollisuussektoriin kuuluvien yritysten lakkauttamishankkeista edellä mainitussa tiedonannossa tarkoitettuna aikana, joka käsitti vuodet 1993—1995. Oltuaan yhteydessä noin 70 yrityksen johtajaan, Braun jätti 29.1.1993 kertomuksensa, jonka otsikkona oli ”Parhaillaan tai tulevaisuudessa toteutettavat terästeollisuuden rakenneuudistukset”.
- 5 Neuvosto hyväksyi 25.2.1993 tekemissään päätelmissä komission Braunin kertomuksen perusteella esittelemän ohjelman pääpiirteet tuotantokapasiteetin olennaiseksi vähentämiseksi. Terästeollisuuden pysyvää rakenneuudistusta oli helpotettava ”ajallisesti rajoitetuilla oheistoimenpiteillä valtion tukien valvontaa koskevaa säännöstöä tarkasti noudattaen”, ottaen huomioon valtion tukien osalta sen, että ”komissio on vahvistanut soveltavansa tarkasti ja objektiivisesti tukisäännöstöä ja valvovansa, että mahdolliset poikkeukset, joita voidaan perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla ehdottaa neuvostolle, tukevat täysin tuotantokapasiteetin vähentämisponnistuksia. Neuvosto antaa nopeasti näitä ehdotuksia koskevan objektiivisiin kriteereihin perustuvan lausunnon”.

- 6 Neuvosto ja komissio ovat tältä pohjalta todenneet 17.12.1993 tehtyyn neuvoston pöytäkirjaan liittyvässä yhteisessä julistuksessaan, jossa vedotaan neuvostossa saatettuun kokonaisratkaisuun perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan mukaisen yksimielisen lausunnon antamiseksi valtion tuesta julkisille yrityksille, joihin kuuluvat Sidenor (Espanja), Sächsische Edelstahlwerke GmbH (Saksa), Corporación de la Siderurgia Integral (CSI, Espanja), Ilva (Italia), EKO Stahl AG (Saksa) ja Siderurgia Nacional (Portugali), että ne ”[katsovat] että ainoa keino tervehdyttää yhteisön terästeollisuus niin, että se olisi kilpailukykyinen maailmanmarkkinoilla, [on] lopettaa lopullisesti julkiset tuet terästeollisuudelle ja lakkauttaa kannattamattomat laitokset. Antaen yksimielisen puoltavan lausunnon käsiteltävinään oleviin 95 artiklaan perustuviin ehdotuksiin neuvosto [toteaa], että tukisäännöstöä [— —] ja tukisäännösten mukaisen hyväksymisen puuttuessa EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklan c alakohtaa on sovellettava tarkasti. Neuvosto julistaa 25.2.1993 tekemiensä päätelmien mukaisesti päättäneensä välttää kaikkia uusia 95 artiklan perusteella tehtäviä, yksittäisiä yrityksiä koskevia poikkeuksia, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta jokaisen jäsenvaltion oikeutta pyytää EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklan mukaista päätöstä”.
- 7 Neuvosto antoi 22.12.1993 perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan nojalla yksimielisen lausuntonsa, joka koski edellä mainittujen tukien myöntämistä kyseessä olevien julkisten yritysten rakenneuudistukseen tai yksityistämiseen.
- 8 Helpottaakseen terästeollisuuden rakenneuudistusta komissio teki tältä oikeudelliselta ja tosiasialliselta pohjalta 12.4.1994 edellä mainitun neuvoston yksimielisen lausunnon saatuaan perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan nojalla kuusi erillistä päätöstä, joilla hyväksyttiin valtion tukia koskevien kriteerien vastaisten tukien myöntäminen ja sallittiin edellä mainitun tukisäännösten perusteella se, että perustamissopimuksen 4 artiklan c alakohdasta poikettiin. Komissio hyväksyi näillä kuudella päätöksellä Saksan suunnitteleman valtion tuen EKO Stahl AG Eisenhüttenstadt -nimiselle terästeollisuusyritykselle (päätös 94/256/EHTY, EYVL L 112, s. 45), Portugalin suunnitteleman valtion tuen Siderurgia Nacional -nimiselle terästeollisuusyritykselle (päätös 94/257/EHTY, EYVL L 112, s. 52), Espanjan suunnitteleman valtion tuen Corporación de la Siderurgia Integral -nimiselle (CSI) julkiselle terästeollisuusyritykselle (päätös 94/258/EHTY, EYVL L 112, s. 58), Italian myöntämän tuen julkisen alan terästeol-

lisuusyrityksille (Ilva-terästeollisuusryhmä) (päätös 94/259/EHTY, EYVL L 112, s. 64), Saksan suunnitteleman tuen Sächsische Edelstahlwerk GmbH Freital/Sachsen -nimiselle terästeollisuusyritykselle (päätös 94/260/EHTY, EYVL L 112, s. 71) ja Espanjan suunnitteleman tuen Sidenor-nimiselle erityysterästä tuottavalle yritykselle (päätös 94/261/EHTY, EYVL L 112, s. 77).

- 9 Näihin hyväksyntöihin liittyi neuvoston yksimielisen lausunnon mukaisesti ”velvoitteita, jotka vastaavat jalostamattoman teräksen osalta vähintään 2 miljoonan tonnin ja kuumalaminoidun teräksen osalta enintään 5,4 miljoonan tonnin nettokapasiteettivähennyksiä (ottamatta huomioon junan rakentamista Sestäossa ja EKO Stahlin kapasiteetin nousua yli 900 000 tonnin vuoden 1999 jälkimmäisellä puoliskolla)”, komission neuvostolle ja Euroopan parlamentille 13.4.1994 antaman tiedonannon (KOM(94) 125 lopull.) mukaan, joka koski terästeollisuuden rakennuudistusta koskevan välitilinpäätöksen vahvistamista ja tämän menettelyn konsolidoimiseksi tarkoitettujen ehdotusten tekemistä edellä mainittujen neuvoston 25.2.1993 tekemien päätelmien hengessä.

Oikeudenkäyntimenettely

- 10 Wirtschaftsvereinigung Stahl -yhdistys ja terästeollisuusyritykset Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG ja Hoogovens Groep BV ovat 24.6.1994 yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nostamallaan kanteella vaatineet edellä mainitun 12.4.1994 tehdyn Ilva-konsernia koskevan päätöksen 94/259/EHTY kumoamista perustamissopimuksen 33 artiklan nojalla.
- 11 Samanaikaisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa on nostettu kaksi muuta kannetta; Association des aciéries européennes indépendantes (EISA) nosti

kanteen 12.4.1994 tehdyistä kuudesta päätöksestä (asia T-239/94) ja British Steel nosti kanteen päätöksistä 94/258/EHTY ja 94/259/EHTY, joilla hyväksyttiin valtion tuki CSI-yritykselle ja Ilva-terästeollisuuskonsernille (asia T-243/94).

- 12 Nyt esillä olevassa asiassa neuvosto, Italian tasavalta ja Ilva Laminati Piani SpA (jäljempänä Ilva) jättivät ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 24.10., 8.11. sekä 29.11.1994 väliintulohakemuksen, jossa ne pyysivät saada osallistua oikeudenkäyntiin vastaajan vaatimusten tueksi. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen laajennetun toisen jaoston puheenjohtaja hyväksyi nämä hakemukset 9.3.1995 antamallaan määräyksellä.
- 13 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn ilman edeltäviä asian selvittämistoimia. Asianosaiset ovat esittäneet huomautuksensa ja vastanneet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin 25.2.1997 pidetyssä istunnossa.

Asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset

- 14 Kantajat vaativat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa 12.4.1994 tehdyn komission päätöksen 94/259/EHTY;

— toissijaisesti kumoaa riidanalaisen päätöksen siltä osin kuin siinä määrätään, että Ilvalla on velvollisuus vähentää kapasiteettiaan vain 2 miljoonalla tonnilla vuodessa, ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

- 15 Vastaja vaatii neuvoston ja Italian tasavallan tukemana, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— hylkää kanteen, ja

— velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

- 16 Väliintulijana esiintyvä Ilva vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— hylkää kanteen perusteettomana, ja

— velvoittaa kantajat korvaamaan kaikki oikeudenkäyntikulut, mukaan lukien Ilvan oikeudenkäyntikulut.

Kanteen aineelliset perusteet

- 17 Kantajat esittävät kumoamisvaatimuksensa tueksi seitsemän kanneperustetta, joiden mukaan tukisäännöstöä ei ole otettu huomioon, perustamissopimuksen 95 artiklan soveltamisedellytyksiä ei ole noudatettu, suhteellisuusperiaatetta on loukattu, syrjintäkiellon periaatetta ei ole otettu huomioon, perusteluvollisuus on laiminlyöty, päätöksentekomenettely on lainvastainen ja puolustautumisoikeuksia on loukattu.

Ensimmäinen kanneperuste, jonka mukaan tukisäännöstöä ei ole otettu huomioon

- 18 Kantajat väittävät, että sellaisen tuen hyväksyminen, josta ei säädetä viidennessä säännöstössä, on lainvastaista. Tämä kanneperuste jakautuu kahteen osaan. Komissio on yhtäältä käyttänyt väärin harkintavaltaa, kun se on hyväksynyt sellaisen tuen myöntämisen, joka ei täytä tukisäännöstössä säädettyjä edellytyksiä ja toisaalta se ei ole ottanut huomioon luottamuksensuojan periaatetta.

Harkintavallan väärinkäyttöä koskeva väite

— Asianosaisten ja väliintulijoiden väitteet sekä niiden perustelut

- 19 Kantajat katsovat, että koska perustamissopimuksen 4 artiklan c alakohdassa kielletään valtion tuet, perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan perusteella annettussa tukisäännöstössä määritetään pakottavasti ja lopullisesti ne edellytykset, joilla tällaiset tuet voidaan kuitenkin hyväksyä perustamissopimuksen 2, 3 ja 4 artiklassa määritettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kantajat toteavat, että vaikka tiettyjä epäilyksiä voitaisiin esittää siltä osin, oliko komissio toimivaltainen antamaan tukisäännöstön, jolla perustamissopimuksen 95 artiklan perusteella poiketaan saman sopimuksen 4 artiklan c alakohdasta, kantajat eivät aio vedota tähän kysymykseen. Ne väittävät vain, että tuet, jotka eivät täytä tukisäännöstössä määritettyjä edellytyksiä, ovat joka tapauksessa yhteismarkkinoille soveltumattomia ja että perustamissopimuksen 4 artiklan c alakohdassa määrätty kielto koskee näitä tukia.

- 20 Tämä analyysi vahvistetaan kantajien mukaan tukisäännöstön perusteluissa ja sen 1 artiklassa, jossa säädetään nimenomaisesti, että ”jäsenvaltion rahoittamia terästeollisuuden tukia — — voidaan pitää yhteisön tukina ja tästä syystä yhteismarkkinoiden asianmukaisen toiminnan mukaisina vain, jos ne ovat 2—5 artiklan mukaisia”.

- 21 Kantajien mukaan tapa, jolla komissio tulkitsee tukisäännöstössä perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäistä ja toista kohtaa ja 4 artiklan c alakohtaa, sitoo sitä. Komissio on käyttänyt 95 artiklan määräyksissä sille annettua harkintavaltaa antamalla tukisäännösten ja tästä seuraa, että säännöstöstä poikkeaminen on ristiriitaista ja näin tehtäessä komissio käyttäisi väärin harkintavaltaansa.
- 22 Yksittäisellä päätöksellä ei voida poiketa yleisesti sovellettavasta tukisäännöstöstä loukkaamatta perustamissopimuksen 4 artiklan b alakohdassa määrättyä syrjintäkiellon periaatetta, vaikka nämä toimenpiteet ovat muodollisesti samalla tasolla oikeussäännösten hierarkiassa. Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin vahvistanut periaatteen, jonka mukaan yksittäisen päätöksen on oltava yleisessä päätöksessä asetettujen edellytysten mukainen niin polkumyyntiä koskevien toimenpiteiden (ks. erityisesti asia 113/77, NTN Toyo Bearing ym. v. neuvosto, tuomio 29.3.1979, Kok. 1979, s. 1185, ja asia 118/77, ISO v. neuvosto, tuomio 29.3.1979, Kok. 1979, s. 1277) kuin valtion tukienkin alalla (ks. EY:n perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklaan liittyen asia C-313/90, CIRFS ym. v. komissio, tuomio 24.3.1993, Kok. 1993, s. I-1125). Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut perustamissopimukseen liittyen, että komissio oli menetellyt väärin, koska se oli käyttänyt sille perustamissopimuksessa suotua harkintavaltaa välttääkseen sovellettavissa peruspäätöksissä erityisesti määrättyä menettelyä ja koska se ei tuolloiseen tilanteeseen reagoimiseksi ollut muuttanut näitä päätöksiä perustamissopimuksessa määrätyn menettelyn mukaisesti (ks. yhdistetyt asiat 140/82, 146/82, 221/82 ja 226/82, Walzstahl-Vereinigung ja Thyssen v. komissio, tuomio 21.2.1984, Kok. 1984, s. 951, ja yhdistetyt asiat 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 ja 285/86, Stahlwerke Peine-Salzgitter ja Hoogovens v. komissio, tuomio 14.7.1988, Kok. 1988, s. 4309).
- 23 Tästä seuraa kantajien mukaan, että komissiolla on mahdollisuus poiketa tukisäännöstöstä vain siten, että se muuttaa sitä, jotta samat säännökset koskisivat kaikkia yrityksiä.
- 24 Sellaisen yksittäisen päätöksen tekeminen, joka ei täytä tukisäännöstössä asetettuja edellytyksiä, on vastoin periaatetta, jonka mukaan poikkeavia toimenpiteitä on tulkitettava suppeasti. Poikkeusten, joita perustamissopimuksen 4 artiklan c alakoh-

dassa määrätystä valtion tukia koskevasta kiellosta tehdään 95 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan perusteella, on rajoitettava vain välttämättömimpään. Tällaiset poikkeukset voidaan hyväksyä ainoastaan, jos ne ovat väliaikaisia ja edellyttäen, että niihin liittyy tarkoin määritettyjä velvoitteita. Vain tukisäännöstö täyttää nämä edellytykset. Perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäistä ja toista kohtaa ei siis kantajien mukaan voida käyttää tehtäessä yksittäistä päätöstä, jolla edellä mainittu tukia koskeva kiello tehdään merkityksettömäksi.

- 25 Komissio katsoo, että kantajien esittämässä väitteessä, jonka mukaan tukisäännöstö on velvoittava ja tyhjentävä, jätetään ottamatta huomioon se, että valtion tukia koskeva kiello perustuu perustamissopimuksen 4 artiklan c alakohtaan eikä tukisäännöstöön. Tukisäännöstössä katsotaan, että tietyt valtion tuet ovat yhteisön tukia ja muutoin siinä toistetaan perustamissopimuksen 4 artiklan c alakohdassa määrätty kiello. Perustamissopimuksen 95 artiklaa on tästä syystä mahdollista käyttää perustana, kun tiettyä tarkoitusta varten tehdään päätöksiä, joilla hyväksytään erityisissä olosuhteissa tietyt tuet.
- 26 Komissio myöntää, että tältä kannalta katsoen tukisäännöstön sanamuodosta voitaisiin päätellä, että neuvosto ja se itse eivät aio soveltaa perustamissopimuksen 95 artiklaa tulevaisuudessa. Koska alalla on kuitenkin syntynyt uusi kriisitilanne, tämän määräyksen järkevä soveltaminen on tullut oleellisen tärkeäksi. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että kriisitilannetta voidaan pitää sellaisena ennalta-arvaamattomana vaikeutena, jota tässä artiklassa tarkoitetaan (asia 214/83, Saksa v. komissio, tuomio 3.10.1985, Kok. 1985, s. 3053).
- 27 Neuvosto korostaa, että 95 artiklan ensimmäisessä ja toisessa kohdassa annetaan EHTY:n perustamissopimuksen systematiikassa komissiolle laaja harkintavalta, jotta se voi reagoida äkillisiin kriiseihin. Nyt esillä olevassa asiassa kysymyksessä olevat tuet on hyväksytty, jotta perustamissopimuksen tavoitteiden mukaisen, lopullista kapasiteetin vähentämistä koskevan kokonaissuunnitelman yhteydessä tapahtuvaa tuotantolaitosten osittaista lakkauttamista helpotettaisiin. Neuvosto on siis toiminut sellaisessa perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettussa tapauksessa, josta ei määrätä tässä sopimuksessa.

- 28 Toisin kuin kantajat väittävät, tukisäännöstö ei ole peruspäätös ja riidanalainen päätös ei ole yksittäinen päätös. Ne ovat sitä vastoin samantasoisia oikeudellisia toimenpiteitä, jotka perustuvat samaan oikeudelliseen perustaan, minkä myös kantajat myöntävät. Lisäksi riidanalaisella päätöksellä hyväksytyt tuet eivät kuulu tukisäännösten soveltamisalaan.
- 29 Italian tasavalta muistuttaa, että perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään toimintakeinosta, jota voidaan käyttää yhteisön tavoitteiden saavuttamiseksi tapauksissa, joista — kuten nyt esillä olevassa asiassa — ei määrätä perustamissopimuksessa. Perustamissopimuksen 4 artiklan c alakohdassa kielletään nimittäin vain sellaiset valtion tuet, jotka eivät sovi yhteen yhteisön tavoitteiden kanssa. Tukisäännöstö ja riidanalainen päätös eivät kuulu tämän kiellon alaisuuteen, koska niillä pyritään toteuttamaan näitä tavoitteita. Muutoin Italian hallitus kiistää kantajien esittämän väitteen, jonka mukaan tukisäännöstössä esitetty perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäistä kohtaa koskeva tulkinta on velvoittava. Tukisäännöstö ja riidanalainen päätös perustuvat samaan perustamissopimuksen määräykseen ja ovat siis oikeudellisesti samanarvoisia. Tämän sopimuksen 95 artiklan ensimmäisessä kohdassa komissiolle annettu toimivalta on pysyvä ja ehtymätön: tällä artiklalla pyritään siihen, että komissio kykenee koko ajan ja kaikissa olosuhteissa reagoimaan tilanteeseen, josta ei määrätä perustamissopimuksessa, toteuttamalla neuvoston suostumuksin jonkin yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavan toimenpiteen.
- 30 Ilvan mukaan perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisessä kohdassa pyritään antamaan komissiolle keinot selviytyä sellaisista poikkeustilanteista, joita perustamissopimuksen laatijat eivät voineet ennakoida. Tämä tavoite ei toteudu, jos tämän artiklan perusteella tehtävä yleisesti sovellettava päätös vaikuttaisi siten, että komissio ei myöhemmin voisi käyttää niitä toimivaltuuksia, joita sille tässä artiklassa annetaan. Komission perustamissopimuksen 95 artiklan perusteella toteuttaman toimenpiteen yleinen tai yksittäinen soveltamisala riippuu niistä olosuhteista, joihin sen on reagoitava. Nyt esillä olevassa asiassa komissio on tukisäännöstöllä antanut tiettyjä tukiluokkia koskevia säännöksiä varaten itselleen samanaikaisesti toimivallan ratkaista tapauskohtaisesti sellaisia tukityyppisiä koskevat asiat, joista ei määrätä tukisäännöstössä. Jos tukisäännöstöön sisältyy säännös, jolla kielletään myöhemmin tekemästä tukien hyväksymistä koskevia yksittäisiä päätöksiä, se on Ilvan mukaan perustamissopimuksen vastainen.

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 31 Kantajat väittävät pääasiallisesti, että komissio on hyväksyessään kyseiset tuet riidanalaisella yksittäisellä päätöksellä käyttänyt sille perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisessä ja toisessa kohdassa annettua toimivaltaa kiertääkseen yleisesti sovellettavassa tukisäännöstössä määrätyt edellytykset. Kantajien väite perustuu siihen edellytykseen, että tässä tukisäännöstössä, jonka muodollista pätevyyttä ne eivät kiistä, määritellään pakottavasti ja tyhjentävästi ne valtion tukien luokat, jotka voidaan hyväksyä.
- 32 Tältä osin on muistutettava etukäteen siitä oikeudellisesta ympäristöstä, johon tehdyt päätökset kuuluvat. Perustamissopimuksen 4 artiklan c alakohdassa kielletään pääasiallisesti valtion myöntämät tuet hiili- ja teräsyhteisössä siltä osin kuin ne voivat vaarantaa perustamissopimuksessa määriteltyjen yhteisön olennaisten tavoitteiden toteuttamisen, erityisesti vapaan kilpailun järjestelmän vakiinnuttamisen. Tämän määräyksen mukaisesti ”hiilen ja teräksen yhteismarkkinoille soveltumattomina pidetään sekä sen vuoksi poistetaan ja kielletään tässä sopimuksessa määrättyin edellytyksin yhteisössä: — — c) valtioiden muodossa tai toisessa myöntämä tuki tai avustukset — —”.
- 33 Tällainen kielto ei kuitenkaan merkitse sitä, että kaikkia EHTY:n alaan kuuluvia valtion tukia olisi pidettävä yhteensoveltumattomina perustamissopimuksen tavoitteiden kanssa. Perustamissopimuksen 2—4 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden valossa tulkittuna 4 artiklan c alakohdalla ei ole tarkoitus estää sellaisten valtion tukien myöntämistä, joiden avulla voidaan toteuttaa perustamissopimuksen tavoitteita. Siinä jätetään yhteisön toimielimille mahdollisuus arvioida yhteensoveltuvuutta perustamissopimuksen kanssa ja tarpeen vaatiessa hyväksyä tällaisten tukien myöntäminen perustamissopimuksen soveltamisalalla. Tätä tarkastelua vahvistaa asiassa 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg vastaan korkea viranomainen, 23.2.1961 annettu tuomio (Kok. 1961, s. 3), jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että vaikka vain komissio tai sen nimenomaisesti tähän valtuuttama taho voi myöntää tietyt perustamissopimuksen 55 artiklan 2 kohdassa ja 58 artiklan 2 kohdassa hyväksytyt muut kuin valtion myöntämät tuet hiili- tai terästuottajille,

niin myös 4 artiklan c alakohtaa on tulkittava niin, että siinä myönnetään yhteisön toimielimille yksinomaisen toimivalta tukien osalta yhteisössä (oikeudelliset perustelut, osa BI.1. b, yhdeksännen perustelukappaleen kuudes kohta, s. 43).

- 34 Perustamissopimuksen systematiikassa 4 artiklan c alakohdassa ei siis estetä 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 (ks. asia 9/61, Alankomaat vastaan korkea viranomainen, tuomio 12.7.1962, Kok. 1962, s. 413).
- 35 Perustamissopimuksen 95 artiklassa komissio valtuutetaan 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, määritetään tarvittaessa sovellettavat seuraamukset. Tästä seuraa, että koska EHTY:n perustamissopimuksella — toisin kuin EY:n perustamissopimuksella — ei komissiolle tai neuvostolle anneta minäänlaista erityistoimivaltaa hyväksyä valtion tukia, komissio on 95 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan perusteella toimivaltainen ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin toimenpiteisiin perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi ja siis hyväksymään vahvistamaansa menettelyä noudattaen ne tuet, jotka vaikuttavat tarpeellisilta näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.
- 36 Komissio on näin ollen perustamissopimuksen erityismääräyksen puuttuessa toimivaltainen tekemään sellaiset yleiset tai yksittäiset päätökset, jotka ovat tarpeellisia perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi. Perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisessä ja toisessa kohdassa, joissa sille annetaan tämä toimivalta, ei tarkenneta millään tavoin niiden päätösten soveltamisalaa, joita komissio voi

tehdä. Tällöin komission tehtävänä on tapauskohtaisesti harkita, kumpi näistä kahdesta päätöstyyppistä, yleispäätös vaiko yksittäinen päätös, on asianmukaisempi halutun tavoitteen tai haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

- 37 Komissio on valtion tukia koskevissa asioissa käyttänyt perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan oikeudellisia mahdollisuuksia kahdella eri tavalla. Se on yhtäältä tehnyt yleisiä päätöksiä, ”tukisäännöstöjä”, joissa säädetään määrättyjä tukiluokkia koskevasta yleisestä poikkeuksesta valtion tukia koskevasta kiellosta. Toisaalta se on tehnyt yksittäisiä päätöksiä, joilla poikkeuksellisesti hyväksytään tietyt yksittäiset tuet.
- 38 Nyt esillä olevassa asiassa ongelmana on siis se, kuinka tukisäännöstön ja riidanalaisen yksittäisen päätöksen kohde ja soveltamisala määritetään.
- 39 Tältä osin on muistutettava, että riidanalaisessa päätöksessä tarkoitettuna ajanjaksona sovellettavissa olleista tukisäännöistä säädetään edellä mainitussa 27.11.1991 tehdyssä komission päätöksessä nro 3855/91/EHTY. Tällä päätöksellä, joka sen 9 artiklan mukaan tuli voimaan 1.1.1992 ja joka oli sovellettavissa 31.12.1996 asti, annettiin viides tukisäännöstö. Tämä perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäiseen ja toiseen kohtaan perustuva tukisäännöstö liittyy läheisesti aikaisemmin annettuihin tukisäännöstöihin (ks. erityisesti yhteisön säännöistä valtion tuesta terästeollisuudelle 27 päivänä marraskuuta 1985 tehty komission päätös nro 3484/85/EHTY, EYVL L 340, s. 1, ja yhteisön säännöistä valtion tuesta terästeollisuudelle 1 päivänä helmikuuta 1989 tehty komission päätös nro 322/89/EHTY, EYVL L 38, s. 8), jotka tästä syystä voidaan ottaa huomioon sitä tulkittaessa. Päätöksen perusteluista ilmenee (ks. erityisesti päätöksen nro 3855/91/EHTY perusteluosan I kohta), että ”terästeollisuus ei jää ilman tutkimus- ja kehitystyötukea eikä tukea, jonka avulla se voi saattaa laitoksensa uudessa ympäristönsuojelulainsäädännössä asetettujen vaatimusten mukaisiksi”. Tuotannon ylikapasiteetin rajoittamiseksi ja markkinoiden palauttamiseksi tasapainoon tukisäännöstössä sallitaan myös tietyin edellytyksin ”sosiaalinen tuki, jolla voidaan myötävaikuttaa tehdaslaitosten toiminnan osittaiseen lopettamiseen ja rahoitustuki, joka myönnetään vähiten kilpailukykyisten yritysten EHTY-toiminnan lopulliseen lakkauttamiseen”. Lopuksi siinä kielletään nimenomaisesti

toiminta- ja investointituet lukuunottamatta ”alueellisia investointitukia tietyissä jäsenvaltioissa”. Tällaisia alueellisia tukia voitiin myöntää Kreikan, Portugalin ja entisen Saksan demokraattisen tasavallan alueelle sijoittautuneille yrityksille.

40 Komissio on tehnyt riidanalaisen päätöksen perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan nojalla mahdollistaakseen — kuten niiden perusteista ilmenee — vakavissa vaikeuksissa olevien julkisten terästeollisuusyritysten rakenneuudistuksen kahdessa jäsenvaltiossa eli Espanjassa ja Italiassa, joissa yhteisön teräsmarkkinoiden vakava heikentyminen uhkasi terästeollisuusalaa. Eriytyisesti Ilvan osalta kyseisten tukien tarkoituksena oli yksityistää tämä terästeollisuuskonserni, jolle oli tuohon saakka voitu myöntää lainoja, koska sen ainoan osakkeenomistajan rajoittamaton vastuu perustui Italian siviililain 2362 §:ään (perusteluosan II ja IV kohta). Komissio täsmensi, että yhteisön terästeollisuuden vakava laskusuhdanne selittyi sellaisilla taloudellisilla tekijöillä, joita oli mahdollista ennakoita. Se katsoi tästä syystä olevansa sellaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa, josta ei määrätty erityisesti perustamissopimuksessa (perusteluosan IV kohta).

41 Kun yhtäältä viidettä tukisäännöstöä ja toisaalta riidanalaisista päätöistä verrataan toisiinsa, on ilmeistä, että näillä eri toimenpiteillä on sama oikeudellinen perusta eli perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäinen ja toinen kohta ja että niissä poiketaan perustamissopimuksen 4 artiklan c alakohdassa määrätystä tukia koskevan yleisen kiellon periaatteesta. Niiden soveltamisalat eroavat toisistaan, koska tukisäännöstö liittyy yleisesti tiettyihin tukiluokkiin, joita tässä säännöstössä pidetään yhteensopivina perustamissopimuksen kanssa, kun taas riidanalaisissa päätöksissä sallitaan poikkeuksellisten syiden perusteella ja yhtenä kokonaisuutena tuet, joita ei pääsääntöisesti voida pitää yhteensopivina perustamissopimuksen kanssa.

42 Tältä kannalta katsoen kantajien väitettä, jonka mukaan tukisäännöstö on pakottava, tyhjentävä ja lopullinen, ei voida hyväksyä. Tukisäännöstö on oikeudellisesti velvoittava vain siinä mainittujen, perustamissopimuksen kanssa yhteensopivien tukien osalta. Tältä osin tukisäännöstössä säädetään kokonaisuusjärjestelmästä, jolla on tarkoitus varmistaa, että kaikkia siinä määritettyihin luokkiin kuuluvia tukia

käsitellään samalla tavoin ja yhtä ainoata menettelytapaa käyttäen. Tämä järjestelmä sitoo komissiota vain silloin, kun se arvioi tässä säännöstössä tarkoitettujen tukien yhdenmukaisuutta perustamissopimuksen kanssa. Se ei siis voi hyväksyä tällaisia tukia yksittäisellä päätöksellä tässä säännöstössä säädettyjen yleisten sääntöjen vastaisesti (ks. edellä 22 kohdassa mainitut ns. ”kuulalaakeriasiat”, NTN Toyo Bearing ym. v. neuvosto ja ISO v. neuvosto; asia 119/77, Nippon Seiko ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 29.3.1979, Kok. 1979, s. 1303; asia 120/77, Koyo Seiko ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 29.3.1979, Kok. 1979, s. 1337; asia 121/77, Nachi Fujikoshi ym. v. neuvosto, tuomio 29.3.1979, Kok. 1979, s. 1363 ja edellä 22 kohdassa mainitut asiat CIRFS ym. v. komissio, Walzstahl-Vereinigung ja Thyssen v. komissio sekä Stahlwerke Peine-Salzgitter ja Hoogovens v. komissio).

- 43 Sitä vastoin niihin luokkiin kuuluvien tukien osalta, joita tukisäännösten mukainen kiellosta vapauttaminen ei koske, voidaan yksittäistapauksessa poiketa tästä kiellosta, jos komissio sille perustamissopimuksen 95 artiklan perusteella kuuluvaa harkintavaltaa käyttäessään katsoo, että tällaiset tuet ovat tarpeen perustamissopimuksessa määrättyjen tavoitteiden toteuttamiseksi. Tukisäännöstöllä pyritään vain yleisesti ja tietyin edellytyksin hyväksymään ne poikkeukset, jotka tästä kiellosta voidaan tehdä määrättyjen näissä säännöksissä tyhjentävästi lueteltujen tukiluokkien osalta. Komissio ei ole toimivaltainen perustamissopimuksen 95 artiklan — jota sovelletaan vain tapauksissa, joista ei määrätä tässä sopimuksessa (ks. edellä 34 kohdassa mainittu asia Alankomaat v. korkea viranomainen) — ensimmäisen ja toisen kohdan perusteella kieltämään tiettyjä tukiluokkia, sillä jo itse perustamissopimuksen 4 artiklan c alakohdassa määrätään tällaisesta kiellosta. Tukiin, jotka eivät kuulu tukisäännöksissä tästä kiellosta vapautettuihin luokkiin, sovelletaan siis yksinomaan 4 artiklan c alakohtaa. 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 (ks. edellä 32—36 kohta).

- 44 Tässä tapauksessa riidanalainen päätös, jolla hyväksytään valtion tuet suurten julkisten terästeollisuuskonsernien rakenneuudistusten toteuttamiseksi tietyissä jäsenvaltioissa, ei kuulu tukisäännösten soveltamisalaan. Tällä säännöstöllä säädetään yksinomaan sellaisista yleisistä poikkeuksista valtion tukia koskevaan kieltoon,

joita voidaan soveltaa tutkimus- ja kehitystyöhön, ympäristönsuojeluun ja lakkauttamiseen myönnettäviin tukiin sekä alueellisiin tukiin, joita myönnetään tiettyihin jäsenvaltioihin tai niiden osiin sijoittautuneille terästeollisuusyrityksille. Nyt esillä olevassa asiassa tarkoitetut toiminta- ja rakenneuudistustuet eivät selvästikään kuulu mihinkään yllämainittuun tukiluokkaan. Tästä seuraa, että riidanalaisella päätöksellä hyväksyttyihin poikkeuksiin ei sovelleta tukisäännöstössä määrättyjä edellytyksiä ja että sillä tästä syystä täydennetään tätä säännöstöä perustamissopimuksessa määritettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. jäljempänä 77—83 kohta).

- 45 Näissä olosuhteissa riidanalaista päätöstä ei voida pitää perusteettomana poikkeuksena viidennestä tukisäännöstöstä, vaan se on toimenpide, joka tukisäännöstön tavoin perustuu perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan määräyksiin.
- 46 Tästä syystä väite, jonka mukaan riidanalaisella päätöksellä suositetaan tukea saavaa yritystä, koska sillä muutetaan peitellysti tukisäännöstöä, on täysin perusteeton, sillä antaessaan tukisäännöstön komissio ei voinut missään tapauksessa luopua sille perustamissopimuksen 95 artiklalla annetusta toimivallasta ryhtyä yksittäisiin toimenpiteisiin ennalta-arvaamattomissa tilanteissa. Koska taloudellinen tilanne, jonka vuoksi komissio oli tehnyt riidanalaisen päätöksen, ei nyt esillä olevassa asiassa kuulunut tukisäännöstön soveltamisalaan, komissiolla oli toimivalta hyväksyä kyseessä olevat tuet perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla edellyttäen, että tämän määräyksen soveltamisedellytyksiä noudatettiin.
- 47 Koska kantajat eivät ole esittäneet sellaisia seikkoja, joiden perusteella voitaisiin katsoa, että komission tarkoituksena riidanalaisen päätöksen tehdessään oli kiertää tukisäännöstöä, harkintavallan väärinkäyttöä koskeva väite on hylättävä.

Luottamuksensuojan loukkaamista koskeva väite

— Asianosaisten ja väliintulijoiden väitteet sekä niiden perustelut

- 48 Kantajien mukaan riidanalaisella päätöksellä loukataan luottamuksensuojan periaatetta, koska sillä hyväksytään perustamissopimuksen 95 artiklan perusteella Ilvalle maksettavat sellaiset tuet, joiden kantajat väittävät olevan yhteensoveltumattomia tukisäännösten kanssa.
- 49 Tällä päätöksellä loukataan ensinnäkin luottamusta, joka asianomaisille yrityksille on perustellusti syntynyt eri tukisäännösten julkaisemisen ja neuvoston ja komission näiden säännösten tarkkaa noudattamista koskevien lausuntojen nojalla. Säännöstöön sisältyviä pakottavia sääntöjä sovelletaan kantajien mukaan kaikkiin terästeollisuusalan valtion tukiin. Ne antavat näin yrityksille sellaiset oikeudelliset suuntaviivat, joiden mukaisesti nämä voivat perustellusti odottaa, että niitä kohdellaan samalla tavoin, ja jotka otetaan huomioon, kun valtion tukien hyväksymisedellytyksiä mahdollisesti muutetaan ennalta-arvaamattomissa tilanteissa yleisellä päätöksellä, jolla otetaan huomioon kaikkien niiden toimijoiden asema, joita asia koskee, suosimatta erityisesti yhtä tai useampaa yritystä.
- 50 Komissio on lisäksi synnyttänyt Ilvan kilpailijoiden perustellun luottamuksen, koska se on hyväksyessään tälle yritykselle aikaisemmin myönnettyt tuet katsonut, että uusia tukia ei enää voida myöntää ainakaan, jos ne eivät ole kaikkiin yrityksiin sovellettavan tukisäännösten mukaisia. Kantajat viittaavat tältä osin 23.12.1988 tehtyyn komission päätökseen 89/218/EHTY, joka koskee Italian hallituksen tukia julkisen alan terästeollisuusyrityksille (EYVL L 89, s. 76), sellaisena kuin se on muutettuna 13.12.1989 tehdyllä päätöksellä 90/89/EHTY (EYVL L 61, s. 19) ja 27.11.1991 tehdyllä päätöksellä 92/17/EHTY (EYVL L 9, s. 16), jotka koskevat riidanalaisessa päätöksessä mainittuja Italian hallituksen tukia julkisen alan terästeollisuusyrityksille. Komissio on vahvistanut, että se aikoo valvoa tukisäännösten tarkkaa noudattamista, koska se aloitti Ilvalle vuosina 1992 (EYVL C 257, s. 4) ja 1993 (EYVL C 213, s. 6) myönnettyjä tukia koskevan tukisäännösten 6 artiklan

4 kohtaan perustuvan menettelyn ja ryhtyi EHTY:n perustamissopimuksen 88 artiklan nojalla väliaikaisiin toimiin Italian hallitusta vastaan (XXIII kilpailupoliittikkaa koskeva kertomus, 1993, 491 kohta).

- 51 Komissio kiistää nämä väitteet ja niiden perustelut. Perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisessä ja toisessa kohdassa määrätään yhteisön toimielinten toimista ennalta-arvaamattomissa vaikeuksissa. Koska näitä vaikeuksia ei voida arvata ennalta, tällaisia päätöksiä koskevaa perusteltua luottamusta ei voi syntyä. Tässä tapauksessa viides tukisäännöstö heijastaa sitä kantaa, joka komissiolla ja neuvostolla oli sen antamisajankohtana, mutta sillä ei suljeta pois sitä, että erilainen lähestymistapa saattaa osoittautua tarpeelliseksi taloudellisten olosuhteiden vuoksi (yhdistetyt asiat 63/84 ja 147/84, Finsider v. komissio, tuomio 19.9.1985, Kok. 1985, s. 2857).
- 52 Lisäksi ja riippumatta siitä, ovatko yhteisön toimielimet tehneet päätöksiä tai antaneet lausuntoja, joiden perusteella luottamuksensuoja saattaa syntyä, komissio katsoo, että nyt esillä olevan asian olosuhteet huomioon ottaen kantajille ei voi olla syntynyt tällaista luottamusta. Edellä mainittu päätös 89/218/EHTY on tehty samantyyppisessä asiassa perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan perusteella eikä tuolloin voimassa ollut tukisäännöstöä ollut muutettu. Samoin 31.7.1992 tehdyllä komission päätöksellä 92/411/EHTY, joka tehtiin sen jälkeen, kun nyt esillä olevassa asiassa sovellettava viides tukisäännöstö oli jo voimassa, hyväksyttiin komission mukaan tämän artiklan perusteella Tanskaan ja Alankomaihin sijoittautuneille yrityksille sellaisten tukien myöntäminen, joita tukisäännöstö ei koskenut (EYVL L 223, s. 28). Kantajien on pitänyt tietää, että tukisäännöstöä voidaan täydentää tiettyä tarkoitusta varten tehtävillä päätöksillä.
- 53 Neuvoston mukaan perustellun luottamuksen periaatetta loukataan yhteisön talousoikeuden alalla silloin, kun yhteisön toimielin poistaa ilman pakottavaa julkiseen etuun liittyvää syytä kyseisten yritysten kannalta erityisen, suojelemisen arvoisen edun välittömästi alkavin vaikutuksin ja ilmoittamatta siitä etukäteen ja ilman, että se olisi ryhtynyt asianmukaisiin siirtymätoimenpiteisiin (asia T-472/93, Campo Ebro ym. v. neuvosto, tuomio 21.2.1995, Kok. 1995, s. II-421, 52 kohta). Uuden yleisen säännösten soveltaminen aikaisemman säännösten aikana synty-

neistä tilanteista sittemmin aiheutuneisiin vaikutuksiin ei yleisesti ottaen ole tämän periaatteen vastaista erityisesti, jos sopeuttaminen on tarpeen taloudellisen tilanteen muututtua. Riidanalainen päätös ei vaikuta nyt esillä olevassa asiassa myöskään siten, että kantajat menettäisivät niiden kannalta suojelemisen arvoisen edun. EHTY:n perustamissopimuksen systematiikassa komissio voi perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätyin edellytyksin tehdä päätöksiä tapauksissa, joista ei määrätä perustamissopimuksessa. Tukisäännöstöllä on luotu oikeudelliset puitteet, jotta yhteisön terästeollisuuden suhdannevaihteluihin voidaan reagoida joustavasti. Perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisen kohdan perusteella toteutetut toimenpiteet eivät ole luonteeltaan ja tavoitteiltaan sellaisia, että ne voivat luoda velvoittavat ja muuttumattomat oikeudelliset suuntaviivat kaikille taloudellisille toimijoille. Tukisäännöstö ei siis voi synnyttää kantajien perusteltua luottamusta, jonka nojalla ne voisivat luottaa siihen, ettei komissio tule enää hyväksymään muita poikkeuksia 4 artiklan c alakohdassa määrätystä tukia koskevasta kiellostä.

54 Italian tasavalta väittää puolestaan, että kantajat eivät missään tapauksessa ole näyttäneet toteen väitettään, jonka mukaan tukisäännöstöön teoreettisesti nojautuva perusteltu luottamus olisi vaikuttanut kantajien toimintaan käytännössä. Ne toteavat vain, että kantajana olevan yhdistyksen jäsenyritykset ovat tehneet investointeja ja rakenneuudistusta koskevia päätöksiä ja ryhtyneet tiettyjen laitosten lakkauttamiseen, näyttämättä toteen, että näihin päätöksiin on määräävästi vaikuttanut ajatus siitä, että yhteisö ei hyväksy tukea rakenneuudistustoimenpiteisiin ja varsinkin sitä, että nämä päätökset olisivat olleet erilaisia, jos tämän mahdollisuuden olemassaolosta olisi tiedetty. Kantajat eivät myöskään ole voineet perustellusti odottaa, että tukisäännöston antamisella suljetaan pois kaikki muut toimet tapauksissa, joista ei määrätä perustamissopimuksessa, mutta jotka ovat mahdollisia. Yhteisön oikeudessa ei koskaan ole vahvistettu tällaista tulkintaa. Viime aikoina saatu kokemus osoittaa tätä vastoin, että tukisäännöston soveltaminen ei estä yksittäisiä hyväksymisiä, jotka on tosiasiallisesti annettu 95 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti.

55 Ilva korostaa, että kantajat eivät voi uskottavasti väittää, että ne eivät tienneet komission aikomuksesta hyväksyä perustamissopimuksen 95 artiklan perusteella

uusia tukia civätkä edes tällaisen mahdollisuuden olemassaolosta. Se, että tähän aikomukseen viitataan 25.2.1993 annetussa neuvoston lausunnossa ja komission mainitsemisissa aikaisemmin annetuissa lausunnoissa, osoittaa, että kyseisten tukien hyväksymistä riidanalaisella päätöksellä ei voida pitää erillisenä tai ennalta-arvaamattomana seikkana, vaan sitä vastoin selkeänä poliittisena linjanvetona, joka on saatettu laajan yleisön tietoisuuteen. Kaikille Euroopan suuryrityksille on näin tiedotettu komission aikomuksesta hyväksyä tukia perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla ja erityisesti tähän myötävaikuttivat Euroferin kokoukset, joihin kantajat osallistuivat säännöllisesti.

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 56 Kantajat katsovat, että riidanalaisella päätöksellä loukataan luottamuksensuojan periaatetta, koska teräksen yhteismarkkinat häiriintyvät sen vaikutuksesta sen vuoksi, että valtion tukia koskevasta nimenomaisesta kiellosta ja erittäin tiukasta tukisäännöstöstä huolimatta sillä aiheutetaan sekaannusta, joka puolestaan voi aiheuttaa tukia saamattomien teollisuusyritysten strategioiden tehottomuuden.
- 57 Kuten komissio ja sitä tukevat väliintulijat ovat perustellusti huomauttaneet, tämä perustelu nojautuu virheelliseen ajatukseen, jonka mukaan asianomaiset yritykset voivat tukisäännöstön perusteella vakuuttua siitä, ettei tukisäännöstössä asetettuja edellytyksiä vastaamattomia valtion tukia enää hyväksytä. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jo on todennut (ks. edellä 38—44 kohta), tukisäännöstön kohde ei ole sama kuin riidanalaisen päätöksen, joka on tehty, jotta poikkeukselliseen tilanteeseen voitaisiin reagoida. Se ei tästä syystä missään tapauksessa ole voinut synnyttää perusteltuja odotuksia, jotka koskevat mahdollisuutta myöntää yksittäisiä poikkeuksia valtion tukia koskevasta kiellosta perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan perusteella sellaisessa ennalta-arvaamattomassa tilanteessa, joka on johtanut riidanalaisen päätöksen tekemiseen (ks. edellä 40 kohta).

- 58 Lisäksi ja joka tapauksessa yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että ”vaikka luottamuksensuojan periaate onkin eräs yhteisön perusperiaatteista, taloudelliset toimijat eivät kuitenkaan voi perustellusti luottaa sellaisen olemassa olevan tilanteen säilymiseen, jota voidaan muuttaa yhteisön toimielinten harkintavallan rajoissa” (ks. asia C-350/88, Delacre ym. v. komissio, tuomio 14.2.1990, Kok. 1990, s. I-395, 33 kohta).
- 59 Teräksen yhteismarkkinoiden moitteettoman toiminnan edellytyksenä on, että nämä markkinat sopeutuvat jatkuvasti taloudellisen tilanteen vaihteluihin, eivätkä taloudelliset toimijat voi vedota saavutettuihin oikeuksiin pystyttääkseen ennallaan tietyllä hetkellä olemassa olevan oikeudellisen tilanteen (ks. asia 230/78, Eridania, tuomio 27.9.1979, Kok. 1979, s. 2749, 22 kohta, ja edellä 53 kohdassa mainitussa asiassa Campo Ebro ym. v. neuvosto annettu tuomio, tuomion 52 kohta). ”Varovaisen ja valveutuneen toimijan” on tietyissä tapauksissa mahdollista ennakoida, että selvien kriisitilanteiden torjumiseksi ryhdytään erityisiin toimenpiteisiin, eikä tällä loukata luottamuksensuojan periaatetta (ks. asia 78/77, Lührs, tuomio 1.2.1978, Kok. 1978, s. 169, 6 perustelukappale).
- 60 Nyt esillä olevassa asiassa on selvää, että ottaen huomioon kantajien merkittävä taloudellinen asema ja niiden osallistuminen EHTY:n neuvoa-antavaan komiteaan, niiden olisi näissä olosuhteissa pitänyt joka tapauksessa huomata, että on ehdottoman välttämätöntä ryhtyä tehokkaisiin toimenpiteisiin Euroopan terästeollisuuden intressien varmistamiseksi, ja että komission tässä tarkoituksessa tekemät päätökset voitaisiin perustaa perustamissopimuksen 95 artiklaan, kuten aikaisempien tukisäännösten voimassa ollessa on useasti tehty. Tältä osin komissio mainitsee perustellusti edellä mainitut 23.12.1988 tehdyn päätöksen 89/218/EHTY ja 31.7.1992 tehdyn päätöksen 92/411/EHTY, joilla hyväksyttiin tietyt valtion tuet tuolloin voimassa olevasta tukisäännöstöstä huolimatta.
- 61 Tästä seuraa, että riidanalaisessa päätöksessä ei ole jätetty huomioon ottamatta luottamuksensuojan periaatetta.

Perustamissopimuksen 95 artiklan rikkomista koskeva toinen kanneperuste

Asianosaisten ja väliintulijoiden väitteet sekä niiden perustelut

- 62 Kantajat väittävät, että riidanalaisessa päätöksessä ei noudateta perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisen kohdan soveltamisedellytyksiä, koska siinä hyväksytyillä tuilla ei pyritä saavuttamaan jotakin perustamissopimuksen 2—4 artiklassa tarkoitetuista tavoitteista eivätkä nämä tuet ole tarpeellisia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.
- 63 Riidanalaisella päätöksen — jolla pyritään ”antamaan Italian terästeollisuudelle taloudellisesti vakaa ja elinkelpoinen rakenne” (päätöksen perusteluosan IV kohta) — tavoite ei kuulu perustamissopimuksen 2, 3 ja 4 artiklassa määritettyihin tavoitteisiin, jotka koskevat yhteismarkkinoita ja yhteisön terästeollisuutta kokonaisuudessaan eivätkä yhden ainoan jäsenvaltion teollisuutta tai varsinkaan yhden ainoan yrityksen eloonjäämistä (asia 730/79, Philip Morris v. komissio, tuomio 17.9.1980, Kok. 1980, s. 2671, ja yhdistetyt asiat 351/85 ja 360/85, Fabrique de fer de Charle-roi ja Dillinger Hüttenwerke v. komissio, tuomio 29.9.1987, s. 3639). Perustamissopimuksen tavoitteiden mukaista ei voi olla, että Ilvan kaltaisia yksittäisiä yrityksiä pidetään yllä myöntämällä niille huomattavia tukia, kun toisten jäsenvaltioiden tukia saamattomien yritysten on vähennettävä kapasiteettiaan omin varoin. Perustamissopimuksen 2 artiklan toisen kohdan, jonka mukaan yhteisön on huolehdittava siitä, että ”jäsenvaltioiden taloudelle ei aiheuteta olennaista ja jatkuvaa häiriötä”, tavoitteiden toteuttamiseen myötävaikuttaa sitä vastoin kannattamattomien terästeollisuusyritysten sulkeminen pois markkinoilta tai ainakin niiden käyttämättömän kapasiteetin vähentäminen ja kilpailukyvyttömiä laitosten lakkauttaminen. Komissio olisi voinut kantajien mukaan ennalta torjua tällaisen vaaran vain perustamissopimuksen 37 artiklan perusteella, jossa määrätään, että ”jos jäsenvaltio tietystä asiasta katsoo, että komission toimi tai toimimatta jättäminen saattaa aiheuttaa olennaista ja jatkuvaa häiriötä kyseisen jäsenvaltion taloudessa, se voi saattaa asian komission käsiteltäväksi”, mutta ei 95 artiklan ensimmäisen tai toisen kohdan perusteella (ks. edellä 33 kohdassa mainitussa asiassa *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. korkea viranomainen* annettu tuomio).

- 64 Ilvalle myönnettyjen tukien hyväksymistä ei myöskään voida perustella tarpeella valvoa, että jatkuva työllisyys turvataan perustamissopimuksen 2 artiklan mukaisesti. Kantajien mukaan kyseisillä tuilla yksinkertaisesti siirretään Italian markkinoiden ongelmat muiden jäsenvaltioiden työmarkkinoille, joilla lukuisia terästeollisuusalan työpaikkoja on lakkautettu ja lakkautetaan edelleen. Kantajat kiistävät komission tältä osin esittämän väitteen, jonka mukaan riidanalainen päätös kuuluu osana kapasiteetin vähentämistä ja terästeollisuusyritysten elinkelpoisuuden palauttamista koskevaan ”kokonaissuunnitelmaan”. Joka tapauksessa komission on varmistettava, että terästeollisuusyrityksiä taikka julkisen tai yksityisen alan yrityksiä ei syrjitä, kun se toteuttaa tällaista kokonaissuunnitelmaa.
- 65 Ilvalle myönnettyt tuet eivät muutoinkaan ole missään tapauksessa ”välttämättömiä” niiden perustamissopimuksessa määrättyjen tavoitteiden kannalta, joihin riidanalaisella päätöksellä väitetään pyrittävän. Hyväksytyjä tukia voidaan pitää tavoitteiden saavuttamisen kannalta välttämättöminä tai tarpeellisina vain, jos niillä vahingoitetaan mahdollisimman vähän kilpailua teräksen yhteismarkkinoilla. Komissio on jo hyväksynyt Ilvalle vuosiksi 1980—1985 myönnetyn 10,9 miljardin ecun suuruisen tuen ja vuosiksi 1988—1989 myönnetyn 3,25 miljardin ecun suuruisen tuen. Näillä tuilla ei palautettu tukea saavan yrityksen elinkelpoisuutta. Edellä mainittu seikka osoittaa, että laajentaakseen markkinaosuuttaan Ilva saattoi käyttää kyseiset tuet tuotteidensa myynnin rahoittamiseen alhaiseen hintaan sen sijaan, että niillä olisi parannettu Italian terästeollisuuden kilpailukykyä ja palautettu sen elinkelpoisuus, ja että tästä aiheutuu vakavia seurauksia tukia saamattomien yritysten kilpailukyvyille.
- 66 Komissio katsoo sen väitteisiin ja niiden perusteluihin täysin yhtyvän Italian hallituksen tukemana, että riidanalainen päätös on perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisen kohdan mukainen.
- 67 Komissio väittää ensinnäkin, että tällä päätöksellä pyritään toteuttamaan tiettyjä perustamissopimuksen 2 ja 3 artiklassa mainittuja tavoitteita, koska siinä edellyte-

tään muun muassa, että yhteisö turvaa jatkuvan työllisyyden ja huolehtii siitä, että jäsenvaltioiden taloudelle ei aiheuteta olennaista ja jatkuvaa häiriötä. Riidanalainen päätös kuuluu kapasiteetin vähentämistä ja Euroopan terästeollisuusyritysten elinkelpoisuuden palauttamista koskevaan kokonaissuunnitelmaan. Kyse ei siis ollut yhdessä jäsenvaltiossa olevan yhden yrityksen cloonjäämisestä, vaan koko yhteisön terästeollisuuden selviytymisestä.

- 68 Tältä kannalta katsoen komissio on kaikin tavoin yrittänyt erittäin laajan poliittisen yksimielisyyden pohjalta sovittaa yhteen mahdollisuuksien mukaan perustamissopimuksessa määrättyjä mahdollisesti ristiriitaisiakin tavoitteita. Riidanalaisella päätöksellä on kaikin tavoin yritetty sovittaa muun muassa Ilva-konsernin tervehdyttäminen yhteen työpaikkojen ”järkevän” lakkauttamisen kanssa. Kriisin vaikutuksia Italian terästeollisuuteen on näin vaimennettu työllisyystilanteen osalta, koska yli 38 000 työpaikan samanaikaiselta lakkauttamiselta vältyttiin.
- 69 Komissio korostaa sitten tukien välttämättömyyden osalta, että nyt esillä olevaan asiaan liittyy erityisiä seikkoja, jotka johtuvat kriisitilanteesta, Ilvan yksityistämisestä ja siitä, että tulevaisuudessa ei enää esitettäisi perustamissopimuksen 95 artiklaan perustuvia uusia vaatimuksia.
- 70 Neuvoston mukaan kaikkia perustamissopimuksen 95 artiklan soveltamisedellytyksiä on nyt esillä olevassa asiassa noudatettu. Riidanalainen päätös on osa rakenneuudistussuunnitelmaa ja koko rakenneuudistussuunnitelma on perustamissopimuksessa määrättyjen tavoitteiden mukainen erityisesti sen yleisen tavoitteen osalta, jonka mukaan on huolehdyttävä siitä, että ”jäsenvaltioiden taloudelle ei aiheuteta olennaista ja jatkuvaa häiriötä” (perustamissopimuksen 2 artiklan toinen kohta). Neuvosto huomauttaa, että perustamissopimuksen 33 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi tutkia riidanalaisen päätöksen perustana olevista tosisekoista tai taloudellisista olosuhteista aiheutuvaa tilannetta vain, jos on kanneltu siitä, että komissio on käyttänyt harkintavaltaansa väärin taikka ”ilmeisesti jättänyt noudattamatta tämän sopimuksen määräyksiä tai

sen soveltamista koskevaa oikeussääntöä”. Nyt esillä olevassa asiassa kantajat eivät ole kuitenkaan osoittaneet, että komission riidanalaisessa päätöksessä tekemä arviointi on selvästi virheellinen (ks. asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-4973, 90 ja 95 kohta).

- 71 Ilva puolestaan väittää, että kantajien esittämä tulkinta, jonka mukaan perustamis- sopimuksen 2 artiklan toisessa kohdassa erotetaan ensisijainen tavoite, eli tuotannon mahdollisimman järkevä jakautuminen, toissijaisista tavoitteista, joita ovat jatkuvan työllisyyden turvaaminen ja huolehtiminen siitä, ettei jäsenvaltioiden taloudelle aiheuteta olennaista ja jatkuvaa häiriötä, ei ole kyseisen määräyksen nojalla perusteltu. Lisäksi komissiota ei voida moittia siitä, että se pyrkii vain niihin perustamissopimuksen tavoitteisiin, jotka se nyt esillä olevan asian erityisten olosuhteiden perusteella katsoo ensisijaisiksi, paitsi siinä tapauksessa, että halutaan osoittaa sen käyttäneen perustana selvästi virheellisiä arviointeja.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 72 Aluksi on muistutettava, että — kuten on jo todettu (ks. edellä 31—46 kohta) — komissiolla on perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan perusteella toimivalta yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi hyväksyä valtion tuki yhteisössä aina, kun tämän tyyppisen toimenpiteen toteuttaminen on tarpeen terästeollisuusalan taloudellinen tilanne huomioon ottaen.

- 73 Tämä edellytys täyttyy muun muassa silloin, kun kyseinen ala on joutunut poikkeukselliseen kriisitilanteeseen. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on korostanut asiassa 214/83, Saksa vastaan komissio, 3.10.1985 antamassaan tuomiossa (Kok. 1985, s. 3053, 30 kohta), ”terästeollisuudelle myönnettävien tukien ja tämän

teollisuuden vaatimien rakenneuudistusponnistusten läheistä yhteyttä silloin, kun EHTY:n perustamissopimusta sovelletaan kriisiaikoina”. Tätä sopimusta sovellettaessa komissio arvioi vapaata harkintavalttaa käyttäen, ovatko rakenneuudistustoimenpiteisiin liittyvät tuet yhteensopivia perustamissopimuksen peruseriaatteiden kanssa.

- 74 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole kiistetty, että Euroopan terästeollisuus joutui 1990-luvun alussa äkilliseen ja vakavaan kriisiin, joka johtui useasta samanaikaisesta tekijästä, kuten kansainvälisen talouden taantumasta, perinteisten vientikanavien sulkemisesta, kehitysmaiden terästeollisuusyritysten kilpailukyvyyn äkillisestä parantumisesta ja siitä, että öljyntuottajamaiden järjestön (OPEC) jäsenmaista alettiin nopeasti lisääntyvässä määrin tuoda yhteisöön terästeollisuustuotteita. Tämä kriisitilanne on syytä ottaa huomioon arvioitaessa nyt esillä olevassa asiassa, ovatko kyseiset tuet perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisessä ja toisessa kohdassa edellytetyin tavoin tarpeellisia tämän sopimuksen perustavoitteiden saavuttamiseksi.
- 75 Riidanalaisen päätöksen perusteluosan IV kohdasta käy selkeästi ilmi, että sillä pyritään kyseisen jäsenvaltion terästeollisuusalan tervehdyttämiseen. Siinä todetaan, että ”Italian terästeollisuuden rakenteen vahvistamisella ja sen saattamisella taloudellisesti elinkelpoiseksi edesautetaan perustamissopimuksen mukaisten tavoitteiden saavuttamista”.
- 76 Tästä syytä on ensiksi tarkistettava, onko tämä tavoite perustamissopimuksen mukainen ja toiseksi, oliko kyseisten tukien hyväksyminen tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.
- 77 Ensiksi sen kysymyksen osalta, pyritäänkö tukea saavien yritysten tervehdyttämisellä perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseen, riidanalaisen päätöksen perusteluista ilmenee nimenomaisesti, että tämä tavoite on monitahoinen ja että se voidaan jakaa useaan osaan. Kyseisillä tuilla pyritään helpottamaan tukea saavien

julkisten yritysten yksityistämistä, tiettyjen laitosten lakkauttamista, ylikapasiteetin vähentämistä ja työpaikkojen vähentämistä hyväksyttävissä olevalla tavalla (ks. riidanalaisen päätöksen perusteluosan II kohta). Näiden kaikkien osien toteuttamisen tarkoituksena on mahdollistaa kyseisten yritysten rakenteen tervehtyminen ja kannattavuus.

- 78 Riidanalaisen päätöksen tavoitteeseen sisältyy näin ollen tiivistetyssä muodossa suuri määrä erilaisia tavoitteita, joiden osalta on tarkistettava, kuuluvatko ne terästeollisuuden kriisi huomioon ottaen (ks. ed. 72—74 kohta) niiden perustamissopimuksen 2 ja 3 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden joukkoon, joihin riidanalaisen päätöksen perusteluissa erityisesti viitataan.
- 79 Tältä osin on syytä ensin muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti komission tehtäviin kuuluu perustamissopimuksessa vahvistetut erilaiset tavoitteet huomioon ottaen varmistaa näiden erilaisten tavoitteiden pysyvä yhteensovittaminen ja että komission on tässä tarkoituksessa käytettävä harkintavaltaansa siten, että yhteinen etu toteutuu (ks. asia 9/56, *Meroni v. korkea viranomainen*, tuomio 13.6.1958, Kok. 1958, s. 9 ja 43; asia 8/57, *Groupement des hauts fourneaux et aciéries belges v. korkea viranomainen*, tuomio 21.6.1958, Kok. 1958, s. 223 ja 242, ja edellä 63 kohdassa mainittu asia *Fabrique de fer de Charleroi et Dillinger Hüttenwerke v. komissio*, 15 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut erityisesti yhdistetyissä asioissa 154/78, 205/78, 206/78, 226/78, 227/78, 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 ja 85/79, *Valsabbia ym. vastaan komissio*, 18.3.1980 antamassaan tuomiossa (Kok. 1980, s. 907, 55 kohta), että ”jos erilaisten tavoitteiden yhteensovittaminen on välttämätöntä normaalissa markkinatilanteessa, näin on sitä suuremmalla syyllä kriisitilanteessa, jossa voidaan perustellusti ryhtyä sellaisiin erityisiin toimiin, joilla poiketaan teräsmarkkinoiden toimintaa koskevista tavanomaisista säännöistä ja mitä ilmeisimmin jätetään noudattamatta tiettyjä 3 artiklassa mainittuja tavoitteita, vaikka vain sen c alakohdassa mainittu tavoite, jonka mukaan mahdollisimman alhaisten hintojen toteuttamisesta on huolehdittava”.
- 80 Nyt esillä olevassa asiassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että riidanalaisella päätöksellä sovitetaan yhteen perustamissopimuksella vahvistetut erilaiset tavoitteet, jotta pääasialliset intressit turvattaisiin.

81 Tiettyjen konsernien tervehdyttämiseen perustuvalla Euroopan terästeollisuuden rationalisoinnilla, kannattamattomien tai kilpailukyvyttömien laitosten lakkauttamisella, ylikapasiteetin vähentämisellä, Ilva-konsernin yksityistämisellä sen elinkelpoisuuden varmistamiseksi ja työpaikkojen kohtuullisella vähentämisellä, joihin näillä päätöksillä pyritään, toteutetaan perustamissopimuksen mukaisia tavoitteita ottaen huomioon terästeollisuusalan herkkyyks ja se, että kriisin jatkuminen tai jopa syventyminen olisi voinut aiheuttaa asianomaisten jäsenvaltioiden taloudessa äärimmäisen vakavia ja pysyviä vaikeuksia. Ei ole kiistetty, että tämä ala on olennaisen tärkeä useissa jäsenvaltioissa, koska terästeollisuuslaitokset on sijoitettu alueille, joille on ominaista alityöllisyys ja koska kysymyksessä ovat laajat taloudelliset intressit. Mahdollisista lakkauttamispäätöksistä tai työpaikkojen vähentämistä koskevista päätöksistä tai siitä, että yksityiset, vain markkinavoimien varassa toimivat yhtiöt olisivat ottaneet valvontaansa kyseiset yritykset, olisi näissä olosuhteissa voinut ilman julkisen viranomaisen tukitoimenpiteitä aiheutua erittäin vakavia yleiseen järjestykseen liittyviä vaikeuksia, koska erityisesti työttömyysongelma olisi syventynyt ja uhannut näin synnyttää vakavan taloudellisen ja sosiaalisen kriisin.

82 Näissä olosuhteissa riidanalaisella päätöksellä pyritään perustamissopimuksen 2 artiklan toisessa kohdassa edellytetyin tavoin kiistämättömästi turvaamaan ”jatkuva työllisyys” ja huolehtimaan siitä, ”että jäsenvaltioiden taloudelle ei aiheuteta olennaista ja jatkuvaa häiriötä”, koska sillä pyritään ratkaisemaan tällaiset vaikeudet kyseisiä tukia saavien terästeollisuusyritysten tervehdyttämisellä. Lisäksi se liittyy 3 artiklassa määrättyihin tavoitteisiin, joiden mukaan on huolehdittava ”sellaisen edellytysten ylläpitämisestä, jotka kannustavat yrityksiä kehittämään ja parantamaan tuotantomahdollisuuksiaan” (3 artiklan d alakohta) ja edistettävä ”tuotannon tasaista laajentamista, nykyaikaistamista ja laadun parantamista siten, että vältetään kilpailevia teollisuudenaloja vastaan tarkoitettuja kaikkia suojaustoimenpiteitä” (3 artiklan g alakohta). Päätöksellä pyritään rationalisoimaan Euroopan terästeollisuus erityisesti siten, että kannattamattomat tai kilpailukyvyttömät laitokset, kuten Bagnoli, lakkautetaan lopullisesti ja siten, että tiettyjen tuotteiden tuotantokapasiteettia vähennetään pysyvästi (esim. Taranto Italiassa), jotta ylikapasiteettitilanteeseen voidaan vaikuttaa (ks. riidanalaisen päätöksen 2 artikla). Yhdessä edellä mainittujen viiden muun yksittäisen päätöksen kanssa, joilla hyväksyttiin valtion tuet ja jotka tehtiin samana päivänä, riidanalainen päätös liittyy terästeollisuusalan pysyvää rakenneuudistusta ja yhteisön tuotantokapasiteetin vähentämistä koskevaan kokonaissuunnitelmaan (ks. edellä 4—6 kohta). Tässä tarkoituksessa on syytä korostaa, että kyseisillä tuilla ei pyritä varmistamaan pelkäämään sitä, että tukea saavat yritykset yksinkertaisesti säilyvät elossa — mikä olisi yhteisen edun vastaista —, vaan niillä pyritään palauttamaan näiden yritysten

elinkeinoisuus rajoittaen kuitenkin tukien kilpailua rajoittava vaikutus mahdollisimman vähäiseksi ja valvomaan vilpittöntyä kilpailua koskevien sääntöjen noudattamista erityisesti Ilva-konsernin yksityistämistä koskevien edellytysten osalta.

- 83 Tästä seuraa, että riidanalaisella päätöksellä pyritään yleisen edun turvaamiseen perustamissopimuksen tavoitteiden mukaisesti. Kantajien esittämä väite, jonka mukaan päätöksellä ei pyritä tällaisten tavoitteiden toteuttamiseen, on tästä syystä hylättävä.
- 84 Kun nyt on todettu riidanalaisella päätöksellä pyrittävän perustamissopimuksen mukaisiin tavoitteisiin, on seuraavaksi tarkistettava, oliko päätös tarpeen näiden tavoitteiden toteuttamiseksi. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt edellä 73.kohdassa mainitussa asiassa Saksa vastaan komissio antamassaan tuomiossa, komissio ei voi ”missään tapauksessa hyväksyä sellaisten valtion tukien myöntämistä, jotka eivät ole välttämättömiä perustamissopimuksessa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja joilla aiheutetaan kilpailun vääristymistä yhteisillä teräsmarkkinoilla” (30 kohta).
- 85 Tältä osin on korostettava, että perustamissopimuksen 33 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että ”yhteisön tuomioistuin ei saa tutkia sitä taloudellisista tosiseikoista tai olosuhteista johtuvan tilanteen arviointia, jonka perusteella komissio on tehnyt päätöksensä tai antanut suosituksensa, ellei ole kanneltu siitä, että komissio on käyttänyt harkintavaltaansa väärin taikka ilmeisesti jättänyt noudattamatta tämän sopimuksen määräyksiä tai sen soveltamista koskevaa oikeussääntöä”.
- 86 Yhteisöjen tuomioistuin on valtion tukia koskevissa asioissa todennut, että ”komissiolla on harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää taloudellisten ja sosiaalisten arvioiden tekemistä yhteisön tasolla” (edellä 63 kohdassa mainittu asia Philip Morris v. komissio, 24 kohta; asia C-225/91, Matra v. komissio, tuomio 15.6.1993, Kok. 1993, s. I-3203 ja yhdistetyt asiat T-244/93 ja T-486/93, TWD v. komissio, tuomio 13.9.1995, Kok. 1995, s. II-2265).

- 87 Nyt esillä olevan kanneperusteen osalta, joka edellyttää monitahoista taloudellista ja teknistä arviointia, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti siis vain tarkistettava, että tosiasiat ovat aineellisesti oikeita ja ettei ilmeistä arviointivirhettä ole tehty (ks. asia T-266/94, Skibsværftsforeningen ym. v. komissio, tuomio 22.10.1996, Kok. 1996, s. II-1399, 170 kohta; asia T-17/93, Matra Hachette v. komissio, tuomio 15.7.1994, Kok. 1994, s. II-595, 104 kohta ja asia T-9/93, Schöller v. komissio, tuomio 8.6.1995, Kok. 1995, s. II-1611, 140 kohta).
- 88 Kun kantajat tässä tapauksessa perustelevat väitettään, jonka mukaan Ilvalle myönnetyt tuet ”eivät ole tarpeellisia”, ne korostavat erityisesti, että kaikki yritykset palauttaa nyt kysymyksessä olevan yrityksen elinkelpoisuus valtion tukien avulla epäonnistuvat vääjäämättömästi ja aiheuttavat vakavia seurauksia kilpailulle.
- 89 Kantajat eivät kuitenkaan esitä mitään konkreettista seikkaa, jonka perusteella voitaisiin olettaa, että komissio on tehnyt ilmeisen virheen arvioidessaan kyseisten tukien tarpeellisuutta ja erityisesti sitä, voidaanko tuilla helpottaa tukea saavien yritysten tervehdyttämistä.
- 90 Näin kantajat esittävät vain arvailuja ja oletuksia, kun ne väittävät aikaisempien tukien olleen tehottomia ja toteavat, että kyseisillä tuilla ei todennäköisesti voida saavuttaa haluttuja tavoitteita. Sillä, että yritetään heijastaa tulevaisuuteen menneisyydessä saatuja tuloksia tutkimatta syvällisesti niitä konkreettisia edellytyksiä, jotka riidanalaisessa päätöksessä on asetettu tukea saavien yritysten rakenneuudistuksen toteuttamiselle näiden yritysten elinkelpoisuuden tai kannattavuuden varmistamiseksi, ei voida näyttää toteen sitä, että komissio ei olisi ottanut huomioon perustamissopimusta.
- 91 Tältä osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa ensinnäkin, että toisin kuin kantajat väittävät, riidanalaisen päätöksen tausta ja perustelut osoittavat, että

Euroopan terästeollisuuden silloista kriisitilannetta ja asianmukaisimpia keinoja siihen varautumiseksi on selvitetty perinpohjaisesti. Komissio oli antanut tutkimusten suorittamista koskevan valtuutuksen riippumattomalle Braun-nimiselle asiantuntijalle, jonka tehtäviin kuului laatia esitys terästeollisuusalan yritysten lakkauttamishankkeista ja jonka laatima lausunto esitettiin 29.1.1993. Tässä lausunnossa vahvistettiin ne tiedot, jotka sisältyivät neuvostolle ja parlamentille 23.11.1992 annettuun komission tiedonantoon (ks. edellä 4 kohta). Lisäksi asiakirjoista ilmenee, että komissio tutki huolellisesti ja ulkopuolisten asiantuntijoiden avustuksella ne rakenneuudistussuunnitelmat, jotka liittyivät kyseisten jäsenvaltioiden suunnittelemiin tukihankkeisiin, selvittääkseen, olivatko suunnitelmat riittävän tehokkaita varmistamaan tukea saavien yritysten elinkelpoisuuden (riidanalaisen päätöksen perustelujen III kohta).

- 92 Lisäksi tiedonannoista, joita komissio on antanut neuvostolle riidanalaisen päätöksen tekemennä aikana, ilmenee, että vastaajana oleva toimielin on tutkinut perinpohjaisesti kyseisten tukea saavien yritysten elinkelpoisuuden edellytykset. Erityisesti neuvostolle ja EHTY:n neuvoa-antavalle komitealle 15.12.1993 annettussa komission tiedonannossa SEC(93)2089 lopull., jolla pyydettiin neuvoston yksimielistä puoltavaa lausuntoa ja EHTY:n neuvoa-antavan komitean lausuntoa perustamissopimuksen 95 artiklan perusteella, on analyttisesti kuvattu Ilva-konsernin yksityistämisen vaikutukset yritysten (ILP ja AST) elinkelpoisuuskäytännöihin (2.5 ja 2.6 kohta), sellaisina kuin neuvosto on ne hyväksynyt, ja siinä viitataan riippumattomaan asiantuntijaan, jonka tehtäviin on kuulunut yksilöidä ”the hot-rolling mills which could be closed without jeopardizing the viability of either of the new companies, be it ILP or AST” (ne kuumavalssaamot, jotka voidaan sulkea vaarantamatta uusien yhtiöiden elinkelpoisuutta, olipa kyse sitten ILP:stä tai AST:stä, *ibidem*, 2.9 kohta). Kyseisestä asiakirjasta ilmenee, että asiantuntija on ottanut huomioon kuusi vaihtoehtoa, jotka perustuvat erilaisiin lakkauttamista ja kapasiteettivähennystä koskeviin oletuksiin ja joista Italian hallitus on valinnut järjestyksessään toisen. Vaihtoehtoa nro 2 kuvataan seuraavasti: ”eliminating one of the four reheating furnaces belonging to the nro 1 mill and one of the three furnaces belonging to the sheet mill at Taranto and closing down completely the facilities at Bagnoli” (hävitetään yksi valssaamon nro 1 neljästä lämmitysuunista ja yksi Taranton peltivalssaamon kolmesta lämmitysuunista ja lakkautetaan kokonaan Bagnolin laitokset; *ibidem* 2.9 kohta). Näiden seikkojen perusteella komissio katsoi, että ILP ja AST ovat elinkelpoisia. Käyttäen erityisesti perusteena sitä, että terästeollisuusyritys tulee elinkelpoiseksi ”if it is able to show a return on its equity capital in the range of 1—1,5 % of turnover” (jos se kykenee näyttämään riskipääomansa tuotoksi 1—1,5 prosenttia liikevaihdosta, *ibidem*, 3.3.2 kohta, s. 20), se korosti, että

ILP:n voitto on noin 1,4—1,5 prosenttia liikevaihdosta, vaikka rahoituskulut tulisivat nousemaan. Sellaisen tuotantotason osalta, joka ei vaaranna ILP:n ja AST:n elinkelpoisuutta, kyseisen asiakirjan 2.5 ja 2.6 kohdassa (s. 5—8) analysoidaan taloudellisesti niitä edellytyksiä, jotka ovat välttämättömiä, jotta tyydyttävään tilanteeseen päästäisiin viimeistään vuoden 1996 loppuun mennessä; näitä tuloksia käytettiin määritettäessä riidanalaisen päätöksen 2 artiklan sisältöä.

- 93 Kantajien esittämät väitteet, jotka liittyvät riidanalaisen päätöksen kilpailua rajoitaviin vaikutuksiin, ovat myöskin täysin perusteettomia. Kantajat jättävät ottamatta huomioon ne varotoimet, joihin komissio on ryhtynyt riidanalaisella päätöksellä varmistukseksi Ilvan elinkelpoisuuden ja jotka koskevat erityisesti näiden yritysten velkaantumisen estämistä (ks. riidanalaisen päätöksen perusteluosan II kohta), mutta joilla rahoituksen rakenneuudistukseen myönnetään vain juuri tarvittavat määrät, jotta kaupan edellytykset yhteisössä eivät muuttuisi yhteisen edun vastaisella tavalla, kun otetaan erityisesti huomioon terästeollisuusmarkkinoiden nykyiset vaikeudet (riidanalaisen päätöksen perusteluosan VI kohta). Tämän huomioon ottaen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että estääkseen tukea saavia yrityksiä saamasta perusteetonta etua suhteessa toisiin alan yrityksiin, komissio kiinnittää riidanalaisessa päätöksessä erityistä huomiota siihen, etteivät kyseisten yritysten nettorahoituskustannukset heti aluksi ole alle 3,5 prosenttia (AST:n osalta alle 3,2 prosenttia) niiden vuosittaisesta liikevaihdosta, mikä tämän toimielimen käsityksen mukaan, jota kantajat eivät ole kiistäneet, vastaa yhteisön terästeollisuusyritysten nykyistä keskiarvoa. Yleisemmin ottaen riidanalaisen päätöksen 2 artiklassa asetetaan tietyt edellytykset, joilla pyritään takaamaan, että rahoitustukena myönnetään vain juuri tarvittava määrä. Nämä seikat huomioon ottaen ne kantajien esittämät väitteet ja niiden perustelut, joilla ne pyrkivät osoittamaan, että kyseisillä tuilla mahdollistetaan yksinomaan se, että tuensajaat voivat nykyisessä ylikapasiteetitilanteessa myydä tuotteensa tuotantokustannuksia alempaan hintaan, ovat täysin perusteettomia.

- 94 Edellä esitetystä seuraa, että kantajat eivät esitä yhtään sellaista perustelua, jonka nojalla voitaisiin katsoa, että komissio on tehnyt ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että riidanalaisen päätöksen edellytysten mukaiset tuet ovat tarpeellisia perustamissopimuksen tiettyjen tavoitteiden toteuttamisen kannalta.

- 95 Tästä seuraa, että riidanalainen päätös ei ole lainvastainen siksi, että sillä väitetyin tavoin rikottaisiin perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisessä ja toisessa kohdassa määrättyjä soveltamisedellytyksiä.

Subteellisuusperiaatteen loukkaamista koskeva kolmas kanneperuste

Asianosaisten ja väliintulijoiden väitteet sekä niiden perustelut

- 96 Kantajat väittävät, että riidanalaisessa päätöksessä tukea saavia yrityksiä ei ole veloitettu vähentämään teräskentuantantoaan riittävästi. Ne kiistävät komission esittämän näkemyksen, jonka mukaan Ilvan velvollisuus vähentää tuotantokapasiteettiaan 2 miljoonalla tonnilla vuodessa on riittävä vastike kyseisten tukien myöntämiselle ja tuista aiheutuvalla kilpailun vääristymiselle.
- 97 Kantajat moittivat komissiota erityisesti siitä, että se on tämän kapasiteettivähennyksen määrää määrittäessään soveltanut ”vastaavaa perustetta, jota se on käyttänyt muiden terästeollisuusyrityksille myönnettyjen tukien osalta”. Vastaaajana olevan toimielimen olisi pitänyt ottaa huomioon nyt esillä olevan asian erityispiirteet, muun muassa tukea saavan yrityksen laitosten kannattavuus ja ne rakenneuudistusponnistelut, joihin se oli ryhtynyt ennen tuen saamista, ja se oleellinen seikka, että tämä yritys oli jo saanut tukia, ja tapa, jolla se oli nämä tuet käyttänyt, sekä lopuksi sen osuus tuotannon ylikapasiteetista. Näiden perusteiden nojalla kyseisten tukien myöntämisedellytykseksi olisi pitänyt asettaa huomattavasti suurempi kuin 2 miljoonan tonnin vuosittainen kapasiteetin vähentämisvelvollisuus.
- 98 Joka tapauksessa kantajat katsovat, että jos komissio olisi soveltanut samaa perustetta kuin hyväksyessään itäsaksalaisille yrityksille maksetut tuet, Ilvan olisi pitänyt vähentää kapasiteettia noin 3 miljoonalla tonnilla.

- 99 Lisäksi komission ei olisi pitänyt sisällyttää Ilvalle asetettuun kapasiteetin vähentämistä koskevaan velvollisuuteen ”aikaisempia lakkauttamisia”, sillä nämä ovat Ilvan tapauksessa joka kerta olleet sen aikaisemmin saamien tukien vastikkeena.
- 100 Komission esittämä väite, jonka mukaan kapasiteettivähennysten on perustuttava mahdolliseen enimmäistuotantoon, on hylättävä, sillä tällä tavoin ei päästä siihen, että tuensaajien tuotanto tosiasiallisesti vähenee, mikä kantajien mukaan on ainoa tapa kompensoida näiden tukien aiheuttamaa kilpailun vääristymistä. Tässä tapauksessa kapasiteettia on tarpeen vähentää yli 4 miljoonalla tonnilla kuumavalssattuja tuotteita, jotta sillä olisi vaikutusta markkinoilla, sillä Ilvan kapasiteetti on nykyisellään ainakin 4 miljoonaa tonnia suurempi kuin sen tosiasiallinen tuotanto.
- 101 Näillä perusteilla kantajat huomauttavat, että riidanalaisella päätöksellä ei taata edes komission vaatimaa 2 miljoonan tonnin kapasiteettivähennystä. Tämä vähennys sisältää Bagnolín terässulaton lakkauttamisen, ja tässä sulatossa ei ole tuotettu mitään vuoden 1992 puolivälin jälkeen (ks. 15.12.1993 neuvostolle annettu komission tiedonanto, s. 22 ja 23) sekä 1,7 miljoonan tonnin kapasiteettivähennyksen Tarantossa, jonka virallinen kapasiteetti (3,5 miljoonaa tonnia) ylittää huomattavasti sen tosiasiallisen tuotannon (noin 2 miljoonaa tonnia).
- 102 Komissio kiistää kaikki kantajien esittämät väitteet. Nyt esillä olevassa asiassa vaadittava kapasiteettivähennys, joka on noin 750 000 tonnia vuotta ja miljardia tukieua kohti, on tarkoituksenmukainen. Komission 15.12.1993 neuvostolle antamassa tiedonannossa mainitsemat ”muut tuet terästeollisuusyrityksille” oli hyväksytty viidellä muulla edellä mainitulla päätöksellä, jotka oli tehty perustamissopimuksen 95 artiklan perusteella samana päivänä kuin riidanalainen päätös. Kaikki nämä päätökset yhdessä muodostavat terästeollisuuden rakenneuudistuksen helpottamiseksi toteutetun toimenpidekokonaisuuden. Tältä osin komissio täsmentää, että näissä kuudessa päätöksessä määrätystä 5,5 miljoonan tonnin suuruisista kapasiteettivähennyksistä 2 miljoonaa tonnia koskee Ilvaa.

- 103 Komissio on tässä tapauksessa ottanut huomioon muun muassa Ilva-konsernin erityislaatuisen tilanteen. Se on ottanut huomioon toimitettavien kapasiteettivähennysten lisäksi myös muita sellaisia seikkoja, jotka vaihtelevat yhteisön eri alueilla, kuten ennen vuotta 1981 toteutetun rakenneuudistusponnistelun, terästeollisuuden kriisin aiheuttamat alueelliset ja sosiaaliset ongelmat, teknisen kehityksen ja yritysten sopeuttamisen markkinoiden asettamiin vaatimuksiin.
- 104 Tässä asiayhteydessä komissiota ei voida moittia siitä, ettei se olisi ottanut huomioon Ilvalle aikaisemmin myönnettyjä tukia. Kantajat eivät ole näyttäneet toteen mitään sellaisia seikkoja, joiden nojalla voitaisiin olettaa, että tukea saava yritys on käyttänyt nämä tuet epätarkoituksenmukaisesti.
- 105 Ilva korostaa, että komissio on soveltanut nyt esillä olevassa asiassa samanlaisia arviointiperusteita, kuin muiden tukea saavien yritysten osalta. Kaikki edellä mainitut 12.4.1994 tehdyt kuusi päätöstä täyttävät samat edellytykset, niillä kaikilla pyritään samoihin tavoitteisiin ja ne ovat yhteisön terästeollisuuden yleisessä rakenneuudistussuunnitelmassa määritettyjen arviointiperusteiden mukaisia. Ilvan suoritettavaksi asetetut kapasiteettivähennykset osoittavat, että mainittuja perusteita on sovellettu erityisen ankarasti. Vaikka komissiolla ei ole velvollisuutta noudattaa tarkkaa vastaavuutta kapasiteettivähennysten ja tukien määrän välillä, se on yrittänyt mahdollisuuksien mukaan pysyä kapasiteettivähennyksen osalta vakio-määrässä, joka on 750 000 tonnia vuotta ja miljardia tukieucia kohti. Ilva kiistää myös kantajien väitteet, joiden mukaan riidanalaisessa päätöksessä edellytetyllä kapasiteettivähennyksellä ei ole minkäänlaista käytännön vaikutusta yhteisillä teräsmarkkinoilla. Nykyisessä tilanteessa Bagnolin laitoksen toiminnan uudelleenkäynnistäminen on perusteltua eikä aiheuta suurempia vaikeuksia, kun taas Taranton osalta ei ole perusteltua väittää, että komissio on lakkauttamista koskevissa laskelmissaan ottanut huomioon kapasiteettivähennykset, jotka on jo tehty aikaisempien investointien vastikkeeksi, sillä toinen Taranton lämmitysuncista toimii edelleen ja sen purkamispäätöksellä olisi merkittäviä vaikutuksia teräsmarkkinoilla.

Yhteisön ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 106 Suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevassa väitteessään kantajat väittävät pääasiallisesti, että riidanalaisella päätöksellä ei aseteta riittäviä kapasiteetin vähentämistä koskevia velvoitteita tukea saavalle yritykselle vastikkeeksi niistä taloudellisista eduista, joita tämä yritys on kyseisistä tuista saanut ja siitä kilpailun vääristymisestä, joka tästä seuraa.
- 107 Perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan komission niissä tapauksissa, joista ei määrätä tässä sopimuksessa, tekemien päätösten on oltava perustamissopimuksen 5 artiklan määräysten mukaisia; 5 artiklassa määrätään, että komission on toteutettava päämääränsä ”puuttamalla asioihin rajoitetusti”. Tätä viimeksi mainittua määräystä on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan suhteellisuusperiaatetta (ks. tämänsuuntaisesti asia 31/59, *Acciaieria e Tubificio di Brescia v. korkea viranomainen*, tuomio 4.4.1960, Kok. 1960, julkisasiamies Roemerin ratkaisuehdotus, s. 151, 179 ja erityisesti s. 189).
- 108 Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut valtion tukia koskien edellä 73 kohdassa mainitussa asiassa Saksa vastaan komissio, että komissio ei voi hyväksyä sellaisen tuen myöntämistä, ”jotka voivat aiheuttaa kilpailun vääristymistä teräksen yhteismarkkinoilla” (30 kohta). Samaan tapaan se totesi asiassa 15/57, *Compagnie des hauts fourneaux de Chasse v. korkea viranomainen*, 13.6.1958 antamassaan tuomiossa (Kok. 1958, s. 155 ja erityisesti s. 187), että tällä toimielimellä ”on velvollisuus toimia varovaisesti ja puuttua asioihin vasta punnittuaan huolellisesti kyseisiä intressejä ja rajoitettuaan ulkopuolisille aiheutuviksi ennakoitua vahingot mahdollisimman vähäisiksi”.
- 109 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komissiolla on tällä alalla sille kuuluvan ”poliittisen vastuun laajuinen harkintavalta” (ks. asia C-8/89, *Zardi*, tuomio 26.6.1990, Kok. 1990, s. I-2515, 11 kohta). Tästä seuraa, että komission päätös voi olla lainvastainen vain, jos se on tavoitteen kannalta ”selvästi epäasianmukainen”

tai suhteeton (ks. asia 265/87, Schröder, tuomio 11.7.1989, Kok. 1989, s. 2237, 22 kohta ja asia 179/84, Bozzetti, tuomio 9.7.1985, Kok. 1985, s. 2301).

- 110 Nyt esillä olevassa asiassa on tästä syystä edellä mainittu oikeuskäytäntö huomioon ottaen tarkistettava, ovatko komission riidanalaisessa päätöksessä tukea saavalle yritykselle asettamat laitosten lakkauttamista ja kapasiteetin vähentämistä koskevat velvollisuudet asianmukaisia vastikkeita hyväksytyille tuille.
- 111 Tämän vuoksi on syytä muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ”tukien määrän ja poistettavan tuotantokapasiteetin merkittävyyden välistä tarkkaa määrällistä suhdetta” ei voida määrittää (ks. tältä osin edellä 73 kohdassa mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 33 kohta). 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” (saman tuomion 34 kohta). Tästä seuraa, että komission 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 harkintavaltaansa.
- 112 Kun nyt esillä olevassa asiassa tutkitaan riidanalaisen päätöksen päätösoosan perusteluja ja sisältöä sekä sen asiayhteyttä, havaitaan, että komissio on asettanut tukea saavalle yritykselle tukien vastikkeeksi asianmukaisia velvollisuuksia, joilla pyritään myötävaikuttamaan koko kyseisen alan rakenneuudistukseen ja kapasiteetin vähentämiseen ottaen samalla huomioon ne taloudelliset ja sosiaaliset tavoitteet, joihin mainittujen tukien hyväksymisellä pyritään (ks. edellä 81 kohta).

113 Riidanalaisen päätöksen perusteluosan V ja VI kohdasta ilmenee, että komissio on valvonut suhteellisuusperiaatteen noudattamista. Päätöksen V kohdassa todetaan muun muassa, että ”jotta kilpailuvaikutukset voitaisiin rajoittaa mahdollisimman vähäisiksi, on tärkeää, että Italian julkisen alan terästeollisuus myötävaikuttaa määrävästi tällä alalla vielä tarvittavaan rakenteelliseen järjestelyyn toteuttamalla kapasiteettivähennyksiä tuen vastikkeeksi” ja että ”toimintatuen on rajoitettava vain välttämättömiin”. Tästä syystä päätöksen 2 artiklassa määrätään, että kuuma-valsattujen lopputuotteiden tuotantokapasiteettia on vähennettävä 1,7 miljoonalla tonnilla vuodessa hävittämällä tiettyjä Taranton lämmitysuneja — tai 0,5 miljoonalla tonnilla vuodessa hävittämällä muita sellaisia laitoksia, joissa on valmistettu tämäntyyppisiä tuotteita Ilvan yksityistämiseen saakka ja jotka kuuluvat ILP:n uudelle omistajalle — ja lakkauttamalla lopullisesti Bagnolin laitokset. Vaadittu kokonaiskapasiteetin vähennys on komission hankkimien tietojen mukaan 2 miljoonaa tonnia vuodessa, ja näiden tietojen mukaan 1,25 miljoonan tonnin enimmäistuotantokapasiteetin omaavan Bagnolin tehtaan lakkauttamisesta aiheutuu vain 0,3 miljoonan tonnin määräinen kapasiteettivähennys. Kapasiteettivähennys ei vaikuta ilmeisen suhteettomalta, kun otetaan huomioon kyseisen jäsenvaltion terästeollisuusalan taloudellinen ja sosiaalinen tilanne ja suhteutetaan se siihen 19 miljoonan tonnin suuruiseen kokonaisvähennykseen, jonka komissio on aikonut toteuttaa Euroopan terästeollisuuden sen kokonaisrakennuudistusohjelman yhteydessä, johon riidanalainen päätös kuuluu.

114 Erityisesti on hylättävä ne kantajien väitteet ja niiden perustelut, joilla ne yrittävät osoittaa, että riidanalaisessa päätöksessä asetettu velvollisuus vähentää kapasiteettia ei ole asianmukainen. Tältä osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa ensinnäkin, että riidanalaisessa päätöksessä yksilöidyt kapasiteettivähennykset eivät kata tiettyjä vähennyksiä, joihin Ilvalla oli ollut velvollisuus ryhtyä aikaisempien sille myönnettyjä tukia koskevien päätösten nojalla. Kantajien esittämät väitteet voidaan tältä osin kumota komission toimittamilla tarkoilta ja yksityiskohtaisilla tiedoilla, jotka koskevat yhtäältä tuotetyyppejä ja sellaisia määrättyjä laitoksia, joissa kapasiteettia on vähennetty aikaisemmin tehtyjen päätösten perusteella, ja toisaalta näiden vähentämisten tosiasiallista toteuttamista komission valvonnassa. Kun kantajat vetoavat siihen, että Ilvan tuotantokapasiteetti lisääntyi tämän konsernin aikaisempien vuosien aikana Tarantossa ja Novi Liguressa toteuttamien investointien seurauksena, ne eivät myöskään ota huomioon sitä, että edellä mainitulla päätöksellä 89/218/EHTY, jolla Ilvan tuet oli hyväksytty, ei kielletty tätä yritystä toteuttamasta tällaisia investointeja. Novi Liguressa sijaitsevien laitosten

uudistaminen oli lisäksi joka tapauksessa toteutettu vain, koska se oli vastike vastaavalle kapasiteettivähennykselle, kuten komission toimittamista tiedoista, joita kantajat eivät ole kiistäneet, ilmenee. Näissä olosuhteissa ei voida väittää, että komissio on tehnyt ilmeisen arviointivirheen, kun se on riidanalaisessa päätöksessä jättänyt asettamatta näitä investointeja vastaavan, ylimääräistä kapasiteettivähennystä koskevan velvollisuuden.

115 Väite, jonka mukaan komission olisi pitänyt riidanalaisessa päätöksessä ottaa huomioon Ilvalle aikaisemmin maksetut tuet, on myös hylättävä, koska nämä tuet hyväksyttiin toisenlaisissa olosuhteissa kuin nyt esillä olevassa asiassa tarkoitetut tuet ja hyväksymispäätöksessä asetettiin tuolloin velvollisuus ryhtyä tiettyihin kapasiteettivähennyksiin, kuten juuri on todettu. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa tehdyllä päätöksellä voitiin ja sillä piti määrätä ainoastaan kapasiteettivähennyksestä, joka oli asianmukainen siinä hyväksytyin tuen määrä ja päätöksen tavoite huomioon ottaen.

116 Toiseksi on syytä hylätä kantajien perustelut, joiden mukaan nyt esillä olevassa asiassa asetetut kapasiteettivähennystä koskevat velvoitteet ovat suhteettomia siitä syystä, että niissä ei oteta huomioon Ilvan aikaisempia rakenneuudistusponnistuksia, sen kannattavuutta eikä sen osuutta terästeollisuuden ylikapasiteetista. On korostettava, että väitetyt raakateräksen tuotantokapasiteetin lisäykset Italian markkinoilla johtuvat suurelta osin tähän maahan sijoittautuneista merkittävistä yksityisistä terästeollisuusyrityksistä eivätkä, kuten asiakirjoista ilmenee, julkisesta yrityksestä Ilvasta, ja että Ilva on edellä mainitun päätöksen 89/218/EHTY perusteella vähentänyt muun muassa valuraudan ja teräksen tuotantokapasiteettia 5,78 miljoonalla tonnilla vuodessa vuosina 1980—1986. Kantajien väitteessä, jonka mukaan vain tukea saavien yritysten on vähennettävä tuotantokapasiteettia ja että tällöin on otettava huomioon vain näiden yritysten kannattavuus, muiden yritysten voidessa säilyttää ylikapasiteettinsa niin kauan kuin niiden taloudellinen tilanne sen sallii, jätetään ottamatta huomioon riidanalaisen päätöksen tavoite. Kyseisten tukien myöntämisellä ei ainoastaan haluta helpottaa kokonaisylituotantokapasiteetin vähentämistä, vaan sillä pyritään myös palauttamaan Ilvan elinkelpoisuus, jotta tietyt tärkeimpinä pidetyt taloudelliset ja sosiaaliset tavoitteet voitaisiin saavuttaa nyt esillä olevan asian erityisolosuhteet huomioon ottaen. Kun tässä asiayhteydessä määritetään Ilvalle riidanalaisessa päätöksessä asetettu velvollisuus vähentää kapa-

siteettia kyseisten tukien vastikkeeksi, on otettava huomioon sekä tarve myötävai-
kuttaa määräävästi terästeollisuusalan rakennejärjestelyyn että Ilvan elinkelpoisuu-
den palauttamiseen liittyvät edellytykset.

- 117 Kolmanneksi tätä ajatustapaa seuraten ei voida hyväksyä väitettä, jonka mukaan kapasiteettivähennystä olisi ollut arvioitava tukea saavan yrityksen tosiasiallisen tuotannon eikä sen mahdollisen enimmäistuotannon perusteella. Kuten komissio korostaa, yrityksen ylikapasiteettitilanteessa tuottama määrä riippuu näet oleelli-
sesti suhdannevaihteluista. Se heijastaa siis markkinatilannetta pikemminkin kuin tämän yrityksen tuotantokapasiteettia. Ainoastaan enimmäistuotantokapasiteetti, jonka asianomainen yritys voi ottaa nopeasti ja vähin kustannuksin käyttöön, on vakioarvo, jonka perusteella voidaan suhdannevaihteluista riippumatta määrittää yrityksen tosiasiallinen kapasiteetti. Toisin kuin kantajat väittävät, enimmäistuotantokapasiteetin vähentämisellä on markkinavaikutuksia silloin kun muissa laitok-
sissa on toimintahäiriöitä tai kun kysyntä kasvaa, koska lakkautetut laitokset eivät enää ole käytettävissä.
- 118 Kaiken tämän perusteella ei voida hyväksyä sitä kantajien esittämää väitettä, jossa ne vertaavat nyt esillä olevassa asiassa vaadittuja kapasiteettivähennyksiä muissa, esimerkiksi entiseen Itä-Saksaan sijoittautuneita yrityksiä koskevissa päätöksissä määrättyihin vähennyksiin, koska kapasiteettivähennykset riippuvat kyseisten markkinoiden erityistilanteesta. Sen lisäksi, että kantajat jättävät yksilöimättä ne ”muut päätökset”, joihin ne viittaavat, ne eivät esitä mitään kyseistä alaa tai näissä päätöksissä tarkoitettujen yritysten tilannetta koskevia seikkoja. Kuten on juuri katsottu, perusteltuja eivät ole myöskään ne kantajien esittämät täsmälliset syyt, joihin ne nyt esillä olevassa asiassa vetoavat osoittaakseen, että huomattavasti riidanalaisessa päätöksessä määrättyjä suuremmat kapasiteettivähennykset olisivat olleet perusteltuja Italian terästeollisuuden erityislaatuinen tilanne huomioon ottaen.

119 Tästä seuraa, että väite, jonka mukaan suhteellisuusperiaatetta ei ole otettu huomioon, on perusteeton.

Syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista koskeva neljäs kanneperuste

Asianosaisten ja väliintulijoiden väitteet sekä niiden perustelut

120 Kantajat katsovat, että riidanalaisella päätöksellä loukataan perustamissopimuksen 4 artiklan b alakohdassa määrättyä syrjintäkiellon periaatetta, jolla kielletään toimenpiteet ja menettelyt, jotka syrjivät tuottajia, ostajia tai käyttäjiä. Ne muistuttavat, että yhteisöjen tuomioistuin on asiassa 304/85, Falck vastaan komissio, 24.2.1987 antamassaan tuomiossa (Kok. 1987, s. 871, 27 kohta) katsonut, että ”vaikka kaikilla tukitoimilla voidaan suosia yhtä yritystä toisiinsa nähden, komissio ei voi kuitenkaan hyväksyä tukia, jotka voisivat aiheuttaa ilmeistä syrjintää julkisen ja yksityisen alan välillä. Tällaisessa tapauksessa kyseisten tukien myöntämisellä aiheutettaisiin kilpailun vääristymistä yhteisen edun vastaisella tavalla”.

121 Riidanalaisessa päätöksessä syrjintäkiellon periaate jätetään kantajien mukaan ottamatta huomioon seuraavilla kahdella tavalla: päätöksestä aiheutuu, että tiettyjä Ilvan kanssa samanlaisessa tilanteessa olevia yrityksiä ei kohdella yhdenvertaisesti ja että yksityistä alaa ei kohdella yhdenvertaisesti julkisen alan kanssa, johon Ilva kuuluu. Päätöksellä, jolla Ilvalle myönnettyt tuet hyväksytään, syrjitään kohtuuttomasti erityisesti Thyssen Stahlia, Preussag Stahlia, saksalaisen Wirtschaftsvereinigung Stahl -terästeollisuusyhdistyksen muita jäsenyrityksiä, EISAa ja Hoogovens Groepia, joiden kaikkien ylikapasiteetti on selvästi pienempi kuin Ilvan. Tämä huomio pätee koko yksityiseen alaan, sillä perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan perusteella hyväksytyistä tuista hyötyvät käytännössä vain julkiset yritykset.

- 122 Kantajat pitävät ilmeisen vääranä Ilvan esittämää väitettä, jonka mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiolla ei pitäisi järkyttää tukea saavien eri yritysten välistä tasapainoa, sillä kantajien mukaan Ilvaa ei syrjitä, jos ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumoaa riidanalaisen päätöksen ja jos muut päätökset jäävät voimaan. Yhdenvertainen kohtelu ei voi perustua lainvastaiseen päätökseen eikä oikeus tällaiseen kohteluun voi perustua lainvastaiseen kohteluun.
- 123 Komissio korostaa Italian tasavallan tukemana, että jäsenvaltiot tekevät kaikki tuen määrää koskevat päätökset, joiden sisältö niiden on ilmoitettava komissiolle. Komission on vain tarkistettava, että kaikkia yhteisön intressejä suojellaan ja että aiotuilla tuilla pyritään EHTY:n perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseen kilpailua vääristämättä. Nyt esillä olevassa asiassa riidanalainen päätös myötävai-kuttaa kiistämättä Euroopan koko terästeollisuuden rakenneuudistukseen, sillä tämä päätös on osa kokonaissuunnitelmaa ja siihen on liitetty erittäin ankaria Ilvan yksityistämistä ja tiettyjen laitosten lakkauttamista koskevia edellytyksiä. Kun asiaa tarkastellaan tältä kannalta ei voida katsoa, että riidanalaisella päätöksellä syrjitään Ilvan kanssa kilpailevia terästeollisuusyrityksiä taikka julkista tai yksityistä alaa. Myös yksityisten terästeollisuusyritysten toteuttamia lakkauttamisia voidaan samalla tavoin tukea taloudellisesti. Useat yritykset, näiden joukossa kolme kantajana olevaa yritystä, ovat Euroferin välityksellä hakeneet ja niille on yhteisön terästeollisuuden yhteisen rahoitusjärjestelmän hyväksymisestä teollisuuslaitoskohtaisten kapasiteetin vähentämissuunnitelmien toteuttamiseksi profiloidun raskasteräksen, kuumavalssattujen teräsnauhojen ja leveiden nauhojen sekä pellin tuotannossa 21.12.1993 tehdyllä komission päätöksellä 94/6/EHTY (EYVL 1994, L 6, s. 30) myönnetty lupa luoda yhteinen rahoitusjärjestelmä teollisuuslaitoskohtaisen kapasiteetin vähentämissuunnitelman toteuttamista varten.
- 124 Neuvoston mukaan riidanalaisessa päätöksessä ei ole jätetty huomioon ottamatta syrjintäkiellon periaatetta. Kantajien tältä osin esittämät perustelut eivät millään tavoin osoita, että riidanalainen päätös olisi johtanut Ilvan ja kantajien erilaiseen kohteluun ilman objektiivisia perusteita.

- 125 Ilva korostaa, ettei ole mahdollista väittää, että tukea saavia yrityksiä kohdellaan eri tavoin kuin niiden kilpailijoita, paitsi jos halutaan osoittaa, että näille yrityksille näin myönnettyyn etuun ei liity yhteisen edun kannalta asianmukaista vastiketta. Nyt esillä olevassa asiassa riidanalaiset tuet on myönnetty edellyttäen, että niiden vastikkeeksi ryhdytään taloudelliseen rationalisointiin, kapasiteetin vähentämiseen ja yksityistämiseen.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 126 Perustamissopimuksen 4 artiklan b alakohdan mukaan ”toimenpiteet ja menettelyt, jotka syrjivät tuottajia” ovat teräksen yhteismarkkinoille soveltumattomia ja sen vuoksi ne kielletään yhteisössä.

- 127 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan syrjintää tapahtuu silloin kun toisiinsa verrattavissa olevissa tilanteissa menetellään eri tavoin ja kun tietyt toimijat asetetaan näin epäedullisempaan asemaan kuin toiset, vaikka tällaista erilaista menettelytapaa ei voida perustella riittäväillä objektiivisilla eroavuuksilla (ks. asia 250/83, Finsider v. komissio, tuomio 15.1.1985, Kok. 1985, s. 131, 8 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on todennut erityisesti terästeollisuuden tukien osalta, että jos hyväksymispäätöksellä annetaan ”joko erilaisia etuja samassa tilanteessa oleville terästeollisuusyrityksille tai samanlaisia etuja täysin erilaisissa tilanteissa oleville terästeollisuusyrityksille” (edellä 73 kohdassa mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 36 kohta), tämä ei ole yhdenvertaista kohtelua vaan syrjintää.

- 128 Tukien alalla on kysymystä julkisen ja yksityisen alan syrjinnästä tutkittu EHTY:n perustamissopimukseen liittyen edellä 120 kohdassa mainitussa asiassa Falck vastaan komissio. Korostettuaan, että vastuu tuen myöntämisestä kuuluu ensi sijassa kyseiselle hallitukselle, yhteisöjen tuomioistuin tarkensi komission asemaa seuraavasti: ”On totta, että — — vaikka kaikilla tukitoimilla voidaan suosia yhtä yritystä

toiseen nähden, komissio ei voi kuitenkaan hyväksyä tukia, joiden myöntämisellä saatettaisiin syrjiä julkista tai yksityistä alaa. Tällaisessa tapauksessa kyseisten tukien myöntämisellä aiheutettaisiin kilpailun vääristymistä yhteisen edun vastaisella tavalla” (27 kohta).

- 129 Jotta nyt esillä olevassa asiassa voidaan määrittää, onko riidanalainen päätös syrjivä, on syytä tarkistaa kohdellaanko sillä tukea saavaa yritystä eri tavoin kuin samassa asemassa olevia muita yrityksiä tai aiheutetaanko sillä kilpailun vääristymistä yhteisen edun vastaisella tavalla.
- 130 Tältä osin on ensin syytä todeta, että kantajat eivät esitä mitään konkreettisia perusteluja osoittaakseen, että komissio on suosinut kyseisiä tukia muihin sille ilmoitettuihin tukiin nähden (ks. edellä 118 kohta). Ne eivät myöskään ole osoittaneet, että riidanalaisella päätöksellä voidaan vaikuttaa kilpailun edellytyksiin ”yhteisen edun vastaisella tavalla” ja että ne tästä syystä johtavat yksityisten yritysten ”ilmeiseen” syrjintään.
- 131 Kuten Italian hallitus toteaa, siitä tilanteesta, jossa riidanalainen päätös on tehty, ja itse päätöksestä ei tältä osin ilmene mitään sellaisia seikkoja, joiden perusteella voitaisiin todeta, että siihen on määräävästi vaikuttanut se, että tukea saava yritys on julkinen yritys ja että tästä syystä päätös olisi ollut erilainen, jos kyse olisi ollut yksityisistä yrityksistä. Jos komissio ei olisi hyväksynyt kyseisiä tukia, siksi että kyseinen yritys on julkinen yritys, se olisi tällöin jättänyt ottamatta huomioon julkisten ja yksityisten yritysten yhdenvertaista kohtelua koskevan periaatteen.

- 132 Lisäksi on todettava, että — kuten jo on todettu (ks. edellä 112—121 kohta) — kyseiselle tuke saavalle yritykselle myönnetty edut ovat oikeassa suhteessa haluttuihin tavoitteisiin nähden erityisesti, kun tälle yritykselle asetetut velvoitteet otetaan huomioon (laitosten lakkauttaminen ja tuotantokapasiteetin vähentäminen). Lisäksi riidanalaisesta päätöksestä aiheutuva kilpailun vääristyminen rajoittuu vain välttämättömään (ks. edellä 93 kohta) ja sitä voidaan perustella tämän päätöksen tavoitteella — tukea saavan yrityksen terveen ja kannattavan rakenteen palauttaminen —, joka on katsottu yhteensopivaksi perustamissopimuksen kanssa (ks. edellä 77—83 kohta). Tämän päätöksen 1 artiklan 3 kohdassa todetaan, että ”tukia ei saa käyttää epälojaaliin kilpailuun”. Komissio voi päätöksen 6 artiklan 1 kohdan perusteella vaatia kyseisten tukien maksamisen lopettamista tai niiden maksamista takaisin, jos jotakin näistä velvoitteista rikotaan.
- 133 Näissä olosuhteissa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että komissio on toiminut yhteisen edun mukaisesti arvioidessaan asiaan vaikuttavia erilaisia intressejä ja valvoessaan, että tärkeimpiä intressejä suojellaan, välttäen aiheuttamasta epäsuotuisia seurauksia muille taloudellisille toimijoille siinä määrin kuin se riidanalaisen päätöksen kohteen ja tavoitteen huomioon ottaen on ollut mahdollista.
- 134 Tämä näkemys on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukainen, sillä yhteisöjen tuomioistuin on todennut edellä 79 kohdassa mainitussa asiassa Valsabbia vastaan komissio antamansa tuomion 49 kohdassa seuraavaa: ”On totta, että komissiolla on perustamissopimuksen 3 artiklan nojalla 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 välttäen vahingollisia vaikutuksia, jos tehtävä päätös sen kohtuudella sallii. Komissio voi yhteisen edun nimissä käyttää päätösvaltaansa olosuhteiden edellyttämällä tavalla jopa tiettyjen yksittäisten etujen haitaksi.”
- 135 Tästä seuraa, että kantajien esittämä väite, jonka mukaan riidanalaisella päätöksellä loukataan syrjintäkiellon periaatetta, on hylättävä.

Perusteluvelvollisuuden rikkomista koskeva viides kanneperuste

Asianosaisten ja väliintulijoiden väitteet sekä niiden perustelut

- 136 Kantajat katsovat, että riidanalaisella päätöksellä rikotaan monin tavoin perustamissopimuksen 15 artiklassa määrättyä perusteluvelvollisuutta.
- 137 Ensinnäkään riidanalaisessa päätöksessä ei ole mitenkään perusteltu sitä, kuinka komission on ollut mahdollista hyväksyä kyseiset voimassa olevan tukisäännösten vastaiset tuet tässä säännöstössä säädettyistä edellytyksistä ja menettelytavoista riippumatta.
- 138 Toiseksi komissio ei yksilöi riidanalaisessa päätöksessä niitä perustamissopimuksen 2 ja 3 artiklan mukaisia tavoitteita, joihin se pyrkii hyväksymällä Ilvalle myönnettävät tuet.
- 139 Kolmanneksi komissio ei myöskään perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan soveltamiseen liittyvässä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetyin tavoin perustele tyydyttävästi hyväksytyjen tukien välttämättömyyttä. Se ei ota huomioon sitä, että Ilvalle on useita kertoja myönnetty merkittäviä tukia edellyttäen, että se palauttaa rakenneuudistussuunnitelman avulla elinkelpoisuutensa asetetussa määräajassa, ja että yritys ei koskaan ole täyttänyt tätä velvollisuutta.
- 140 Komissio ei kantajien mukaan myöskään ole riidanalaisessa päätöksessä ilmaissut syytä siihen, miksi 2 miljoonan tonnin vuosittainen kapasiteettivähennys 2,6 miljardin ecun tukien vastikkeena on kohtuullinen ja riittävä. Lisäksi tässä päätöksessä ei mainita ollenkaan, onko komissio tutkinut tukien vaikutuksia kilpailuun ja vaikutuksia muihin terästeollisuusyrityksiin.

141 Komissio muistuttaa Italian tasavallan tukemana, että perusteluvollisuuden laajuus riippuu kyseisestä toimenpiteestä ja siitä tilanteesta, jossa toimenpide on toteutettu (ks. esimerkiksi asia 13/72, Alankomaat v. komissio, tuomio 11.1.1973, Kok. 1973, s. 27). Nyt esillä olevassa asiassa perustelut ovat riittävät, kun otetaan huomioon koko se tilanne, jossa riidanalainen päätös on tehty ja se, että kantajat ovat osallistuneet komission suunnitteleman yhteisön terästeollisuuden rakenneuudistuksen valmisteluun.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

142 Perustamissopimuksen 5 artiklan toisen kohdan neljännessä luetelmakohdassa määrätään, että yhteisö ”julkistaa toimiansa perusteet”. Saman sopimuksen 15 artiklan ensimmäisessä kohdassa täsmennetään, että ”komission päätökset, suositukset ja lausunnot perustellaan, ja niissä viitataan niihin lausuntoihin, jotka on hankittava”. Näistä määräyksistä ja EHTY:n perustamissopimuksen yleisistä periaatteista ilmenee, että komissiolla on perusteluvollisuus, jos se tekee yleisiä tai yksittäisiä päätöksiä, olipa sen näitä varten valitsema oikeudellinen perusta mikä tahansa.

143 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan 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 (asia C-56/93, Belgia v. komissio, tuomio 29.2.1996, Kok. 1996, s. I-723 ja edellä 87 kohdassa mainittu asia Skibsværftsforeningen ym. v. komissio, tuomion 230 kohta). Lisäksi toimenpiteen perusteluja on arvioitava ottaen huomioon muun muassa ”se intressi, joka toimenpiteen kohteena olevilla tai EHTY:n perustamissopimuksen 33 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetuilla muilla oikeushenkilöillä voi olla selitysten saamiseen” (yhdistetyt asiat 172/83 ja 226/83, Hoogovens Groep v. komissio, tuomio 19.9.1985, Kok. 1985, s. 2831, 24 kohta).

144 Kantajien nyt esillä olevassa asiassa esittämät useat väitteet, jotka liittyvät riidanalaisen päätöksen riittämättömiin perusteluihin, on tutkittava peräjälkeen. Tämän päätöksen I ja IV kohdassa, jossa todetaan selkeästi ja yksityiskohtaisesti, että yhteisö on teräsmarkkinoiden voimakkaan taantumisen ja useiden jäsenvaltioiden, kuten Italian, terästeollisuusalalla ilmenneiden vakavien vaikeuksien vuoksi sellaisessa ennalta-arvaamattomassa tilanteessa, jossa on perusteltua turvautua perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäiseen ja toiseen kohtaan, perustellaan riittävästi ne syyt, joiden nojalla komissio katsoi, että sillä oli toimivalta hyväksyä kyseiset tuet tämän artiklan nojalla tukisäännöstöstä riippumatta.

145 Niiden syiden osalta, joiden perusteella komissio katsoi tukea saavan yrityksen elinkelpoisuuden parantamiseksi hyväksytyin tuen myötävaikuttavan perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseen, on korostettava, että nämä syyt on esitetty IV kohdassa ja että niitä on perusteltu päätöksen perusteluosan useissa muissakin kohdissa. Tarkemmin ottaen IV kohdasta ilmenee, että komission mukaan Ilvan tervehdyttämistä on pidettävä perustamissopimuksen 2 ja 3 artiklassa määritettyjen tavoitteiden mukaisena, koska terästeollisuusalalla, nyt käsiteltävänä olevassa asiassa Italiassa, on ilmennyt vakavia vaikeuksia vuoden 1990 puolivälin jälkeen. Koska Ilvan elinkelpoisuuden palauttaminen oli kyseisen jäsenvaltion terästeollisuusalan kannalta taloudellisesti ja sosiaalisesti ilmeisen välttämätöntä tässä päätöksessä mainittuna kriisiajanjaksona, sen, että 2 ja 3 artiklan, joiden toteuttamiseen pyrittiin, tarkkoja määräyksiä ei muodollisesti tarkemmin eritelty, ei voida nyt esillä olevassa asiassa katsoa tarkoittavan sitä, ettei päätöstä ole riittävästi perusteltu. Komissio täsmentää lisäksi perusteluosan V ja VI kohdassa, että riidanalaisella päätöksellä pyritään muun muassa myötävaikuttamaan alan rakennejärjestykseen kapasiteettivähennyksillä. Se korostaa myös, että eräs tavoite, johon useilla sen asettamilla eri edellytyksillä pyrittiin, on se, että kyseisen tuen kilpailua rajoittavat vaikutukset rajoitetaan mahdollisimman vähäisiksi. Näissä olosuhteissa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että riidanalainen päätös on riittävästi perusteltu, jotta kantajat voivat yksilöidä ne perustamissopimuksen tavoitteet, joihin näillä päätöksillä pyritään ja arvioida, onko Ilvan tervehdyttäminen näiden tavoitteiden mukaista.

146 Mitä kolmanneksi tulee siihen, voidaanko kyseisellä tuella tervehdyttää tukea saava yritys, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että riidanalaisesta päätök-

sestä ilmenevät selkeästi ne syyt, joiden perustella Ilvan elinkelpoisuus on komission mukaan palautettava, sillä muun muassa perusteluosan II kohdassa mainitaan ne rakenneuudistussuunnitelman osat, joita tällä tuella tuetaan. Niistä ilmenee nimenomaisesti, että Ilvan elinkelpoisuuden palauttamiseen pyritään konsernin yksityistämällä, joka on kyseisen tuen oleellinen tavoite, ja uudella rationalisointisuunnitelmalla, joka toteutetaan muun muassa jakamalla sen keskeinen liiketoiminta kahdeksi uudeksi yhtiöksi päätöksessä esitetyn suunnitelman mukaisesti.

147 Lisäksi komissio tarkentaa riidanalaisessa päätöksessä (perusteluosan III kohta), että tutkiessaan rakenneuudistussuunnitelmien toimivuutta se käytti samoja perusteita, joita se oli edellyttänyt käytettävän yhteisön terästeollisuuden aikaisemman rakenneuudistuksen yhteydessä. Taloudelliset toimijat ja erityisesti kantajat eivät tästä syystä voineet olla tietämättä näistä perusteista. Koska riidanalaisessa päätöksessä on näin ollen esitetty edellä mainittujen rakenneuudistussuunnitelmien pääasialliset osat, niissä on oikeudellisesti riittävällä tavalla esitetty ne syyt, joiden perusteella komissio katsoi, että kyseisillä tuilla annetaan Ilvalle terve ja elinkelpoinen rakenne.

148 Tästä seuraa, että, toisin kuin kantajat väittävät, riidanalaisesta päätöksestä ilmenevät selkeästi ne syyt, joiden perustella kyseisellä tuella komission mukaan voitiin saavuttaa halutut tavoitteet toisin kuin Ilvalle vuosina 1988—1991 myönnettyillä tuilla. Komissio esittää tämän päätöksen perusteluosan II kohdassa yhteenvedon näistä aikaisemmista tuista, joiden olisi pitänyt ”varmistaa yrityksen elinkelpoisuus tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, edellyttäen, että täytöntöönpano ja sisäinen valvonta toteutetaan tarkasti”. Se korostaa, että huolimatta huomattavasta rakenneuudistusponnistuksesta Ilva ei saavuttanut haluttua tavoitetta ja että sen tappiot ovat kasaantuneet vuodesta 1991 lähtien. Riidanalaisen päätöksen tekemistä perustellakseen perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla komissio katsoo päätöksen perusteluosan IV kohdassa tämän tilanteen aiheutuneen vuoden 1990 puolivälin jälkeen alkaneesta teräsmarkkinoiden voimakkaasta laskusuhdanteesta.

149 Lisäksi asiakirjoissa täydennetään laajalti riidanalaisen päätöksen perusteluita tukea saavien yritysten elinkelpoisuuden osalta. Komissio on muun muassa esittänyt

kokonaisuudessaan 15.12.1993 neuvostolle annetun komission tiedonannon (SEC(93) 2089 lopull.), jossa se pyysi perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisen kohdan perusteella neuvoston yksimielistä puoltavaa lausuntoa. Tässä tiedonannossa, jossa osittain toistetaan aikaisemmin 10.11.1993 annetun tiedonannon (SEC(93) 1745 lopull.) sisältö, analysoidaan perinpohjin kyseisiä tukia saaneen yrityksen elinkelpoisuuden edellytyksiä (ks. edellä 92 kohta).

- 150 Lopuksi on hylättävä väite, jonka mukaan perustelut ovat riittämättömät siltä osin kuin ne koskevat niiden kapasiteettivähennysten asianmukaisuutta, jotka vaadittiin vastikkeena kyseisille tuille, ja näistä vähennyksistä aiheutuvien kilpailuun kohdistuvien vaikutusten rajoittamista. Kuten on jo katsottu (ks. edellä 93 ja 113 kohta), riidanalaisessa päätöksessä tutkitaan laajasti näitä eri seikkoja.
- 151 Kaikista edellä esitetystä seikoista seuraa, että riidanalainen päätös ei ole lainvastainen siitä syystä, että sitä ei olisi perusteltu riittävästi.

Päätöksentekomenettelyn lainvastaisuutta koskeva kuudes kanneperuste

- 152 Tämä kanneperuste jakaantuu kahteen osaan. Riidanalaisella päätöksellä poiketaan neuvoston yksimielisestä puoltavasta lausunnosta. Lisäksi sitä ei ole tehty Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (jäljempänä ETA-sopimus) 97 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa määrätyn menettelyn mukaisesti.

Poikkeaminen neuvoston yksimielisestä puoltavasta lausunnosta

— Asianosaisten ja väliintulijoiden väitteet sekä niiden perustelut

- 153 Kantajat väittävät, että riidanalainen päätös ei ole neuvoston yksimielisen puoltavan lausunnon mukainen. Neuvoston lausunto perustui 15.12.1993 annettuun komission tiedonantoon, jossa Ilvan kapasiteetin vähentämisvelvollisuudelle ja laitosten lakkauttamisvelvollisuudelle asetettu määräaika päättyi 30.6.1994, mutta sitä ei mainita päätöksen päätösosassa. Se mainitaan kantajien mukaan vain tämän päätöksen perustelukappaleissa pelkkänä osana Italian hallituksen esittämää rakenneuudistussuunnitelmaa.
- 154 Komissio puolestaan kiistää sen, että riidanalaisella päätöksellä poiketaan neuvoston yksimielisestä puoltavasta lausunnosta. Vaikka 30.6.1994 päättynyttä määräaika ei nimenomaisesti mainita päätöksen päätösosassa, siinä pidetään erittäin tärkeänä noudattaa rakenneuudistussuunnitelmaa, johon viitataan II kohdan kahdeksannessa alakohdassa, jossa myös tämä määräaika mainitaan. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perustelut ovat oikeudellisen toimenpiteen olennainen osa (ks. asia 131/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988, Kok. 1988, s. 905, 37 kohta).
- 155 Ilva korostaa, että neuvoston vahvistama määräaika kyseisten laitosten lakkauttamiselle mainitaan päätöksen perusteluissa. Se lisää noudattaneensa tätä määräaika, joten ei voida kiistää, etteikö sen mainitseminen päätöksen perusteluissa riittäisi tavoitteen saavuttamiseen.

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 156 Kantajat katsovat, että riidanalainen päätös on tehty neuvoston yksimielisen puoltavan lausunnon — jonka hankkiminen on perustamissopimuksen 95 artiklan

ensimmäisen kohdan mukaan pakollista — vastaisesti, koska Ilvalle asetettu Taran-ton laitosten tuotantokapasiteetin vähentämisvelvollisuutta koskeva määräaika, joka päättyi 30.6.1994, ilmenee 15.12.1993 annetusta komission tiedonannosta (3.3.4 kohta, s. 24), johon 22.12.1993 annettu neuvoston lausunto perustuu, mutta se ei ilmene riidanalaisen päätöksen päätösosasta, koska se sisältyy perusteluosaan (kohta II, kahdeksas alakohta).

- 157 Ei ole kiistetty, että päivämäärä 30.4.1994 esiintyi Ilva-konsernin rakenneuudistusta ja yksityistämistä koskevassa, Istituto nazionale per la ricostruzione industriali-en (IRI) syyskuussa 1993 vahvistamassa suunnitelmassa, jonka Italian hallitus antoi tiedoksi komissiolle 13.12.1993 päivätyllä kirjeellä (ks. kyseisen päätöksen peruste-luosan II kohta). Ei ole myöskään kiistetty, että tämä päivämäärä on merkitty 15.12.1993 neuvostolle annetun komission tiedonannon 3.3.4 kohtaan (s. 24), johon neuvoston puoltava lausunto perustuu ja että sitä ei ole merkitty päätöksen 94/259/EHTY päätösosaan, vaan yksinomaan perusteluosaan (II kohta).
- 158 Vaikka 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; siinä ei muun muassa selkeästi täsmennetä, onko komission annettava päätösehdotus neuvoston käsiteltäväksi. Komission 1960-luvulta saakka noudattama päätöksentekokäytäntö on sellainen, että se saattaa neuvoston käsiteltäväksi tiedonannon, jossa esitellään kansallisen tukisuunnitelman perusehdotukset ja aiotun toimenpiteen pääpiirteet. Menettely, jossa Ilvaa koskeva päätös on tehty, noudattaa tätä samaa linjaa.
- 159 Kantajat eivät vastusta menettelyä, jossa neuvostolle annetaan päätösesityksen sijasta tiedonanto. Ne vetoavat ainoastaan siihen, että neuvostolle annettuun tie-donantoon sisältyvää tärkeää seikkaa ei ole otettu riidanalaisen päätöksen päätös-osaan.

- 160 Tämä väite voi aiheuttaa riidanalaisen päätöksen kumoamisen olennaisen menettelymääräyksen rikkomisen perusteella vain, jos neuvosto ei olisi antanut yksimielistä puoltavaa lausuntoa siinä tapauksessa, että olisi tiennyt, että komissio mainitsi päivämäärän 30.6.1994 päätöksensä perusteluosassa eikä päätösosassa (ks. asia C-142/87, Belgia v. komissio, tuomio 21.3.1990, Kok. 1990, s. I-959, ja edellä 87 kohdassa mainittu asia Skibsværftsforeningen ym. v. komissio, tuomion perustelujen 243 kohta).
- 161 Neuvosto toteaa itse, että ”se on täsmentänyt — — tiettyjä tukien myöntämisedellytyksiä — — jotka komissio on — — ottanut huomioon” ja että se ”on varauksetta tukenut niitä toimia, joihin komissio on ryhtynyt”.
- 162 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien päätellessä tästä, että neuvoston yksimielinen puoltava lausunto koski komission suunnitteleman toimenpide-ehdotuksen sisältöä ja se jätti komissiolle tietyn liikkumavaran lopullisen päätöksen tarkan muodon suhteen. Riidanalaisen päätöksen päätösosassa (1 artiklan 1 kohta, 4 artiklan 1 kohta ja 6 artikla) painotetaan, että rakenneuudistussuunnitelman noudattaminen on ehdottaman tärkeää ja tätä suunnitelmaa kuvataan päätöksen perusteluosan II kohdassa, jossa mainitaan nimenomaisesti päivämäärä 30.6.1994. Näin ollen ei voida pätevästi väittää, että riidanalainen päätös poikkeaa perustavanlaatuisesti neuvoston hyväksymästä ehdotuksesta.
- 163 Tästä seuraa, että päätös 94/259/EHTY ei ole lainvastainen sillä perusteella, että neuvoston yksimielistä puoltavaa lausuntoa olisi rikottu.

ETA-sopimuksen 97 artiklan rikkomista koskeva väite

— Asianosaisten ja väliintulijoiden väitteet sekä niiden perustelut

164 Kantajat väittävät, että komissio ei ole noudattanut päätöksentekomenettelyä, josta määrätään ETA-sopimuksen 97 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa, joissa määrätään muun muassa, että sopimuspuolen on annettava toisille sopimuspuolille tiedoksi aikeensa muuttaa sisäistä lainsäädäntöään tämän sopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla ja että ETA:n sekakomitea toteaa, vaikuttaako kyseinen lainsäädännön muutos tämän sopimuksen moitteettomaan toimintaan. Velvollisuus tämän menettelyn noudattamiseen perustuu ETA-sopimuksen 27 artiklaan ja pöytäkirjan 14 5 artiklaan. Koska nämä säännöt ovat olennainen osa yhteisön oikeutta ja ne sitovat yhteisön toimielimiä niiden käyttäessä niille annettua harkintavaltaa, näiden sääntöjen rikkominen on kantajien mukaan harkintavallan väärinkäyttöä.

165 Komission mukaan viittaus ETA-sopimuksen 97 artiklaan ja sitä seuraaviin artikloihin ei ole merkityksellinen. Riidanalaisella päätöksellä ei muuteta lainsäädäntöä. Se, että ETA-sopimuksen mukaisia menettelymääräyksiä ei mahdollisesti oteta huomioon, ei perusta kantajille mitään yksittäisiä oikeuksia. Joka tapauksessa menettelymääräysten mahdolliseen rikkomiseen voidaan vedota vain ETA-sopimukseen liittyvässä asiassa, ei tässä oikeudenkäynnissä.

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

166 Tältä osin on korostettava, että kantajien esille tuomiin ETA-sopimuksen määräyksiin sisältyy menettelysääntöjä, jotka koskevat sopimusosapuolten välisiä suhteita tämän sopimuksen piiriin kuuluvissa asioissa ja joiden rikkomista koskee oma erityinen valvontamenettely (ETA-sopimuksen 108 artikla ja sitä seuraavat artiklat)

ja riitojen ratkaisumenettely (ETA-sopimuksen 111 artikla ja sitä seuraavat artikkelit). Ilman, että olisi tarpeen pohtia, onko komission kanta, jonka mukaan ”se, että ETA-sopimuksen mukaisia menettelymääräyksiä ei mahdollisesti oteta huomioon, ei perusta kantajille mitään yksittäisiä oikeuksia”, perusteltu, nyt esillä olevassa asiassa riittää, kun todetaan, että riidanalaisella päätöksellä ei selvästikään muuteta yhteisön lainsäädäntöä ETA-sopimuksen 97 ja 99 artiklassa tarkoitettuun tapoihin, koska tämä päätös on yksittäinen eikä yleinen.

Puolustautumisoikeuksien loukkaamista koskeva seitsemäs kanneperuste

Asianosaisten ja väliintulijoiden väitteet sekä niiden perustelut

167 Kantajien mielestä riidanalaisella päätöksellä loukataan puolustautumisoikeuksia. Komission olisi pitänyt pyytää niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa kuulemismenettelyssä tai ainakin julkaista käsiteltävinään olleet tukien hyväksymispyynnöt *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*, eikä ilmoittaa ainoastaan, että se aloitti menettelyn Ilvaa vastaan. EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohtaa koskevasta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että tällainen velvollisuus perustuu prosessioikeuden yleisiin periaatteisiin (ks. muun muassa asia 323/82, *Intermills v. komissio*, tuomio 14.11.1984, Kok. 1984, s. 3809, 15—18 kohta). Tästä syystä tukisäännösten 6 artiklan 4 kohdassa säädetään, että komission on pyydettävä niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa, ennen kuin tuen yhteensopivuudesta perustamissopimuksen kanssa päätetään; tätä säännöstä on sovellettava sitä suuremmalla syyllä tapauksissa, joihin tukisääntöjä ei sovelleta.

168 Kantajat kiistävät komission väitteen, jonka mukaan komissiolla ei ollut velvollisuutta kuulla Ilvan kilpailijoita ennen päätöksen tekemistä siitä syystä, että perustamissopimuksen 95 artiklassa tarkoitettu tiettyä tarkoitusta varten tehty päätös on poikkeus, koska tätä väitettä ei voida sovittaa yhteen oikeusvaltioperiaatteen kanssa ja koska se on yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön

vastainen. Pelkkä välillisesti Euroferilta tai EHTY:n neuvoo-antavalta komitealta saatu tieto siitä, että hyväksymismenettely on aloitettu, ei riitä. Euroferiltä saatujen tietojen perusteella ei ollut ollut mahdollista saada riittäviä tietoja nyt esillä olevan asian yksityiskohdista; ryhmittymiin kuulumattomilla yrityksillä ei ole mitään todellista vaikutusmahdollisuutta EHTY:n neuvoo-antavassa komiteassa.

- 169 Komissio korostaa Italian tasavallan tukemana, ettei ole olemassa sääntöjä, joiden mukaan kilpailijoita on kuultava tehtäessä perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettu päätös tiettyä tarkoitusta varten. Kun otetaan huomioon, että tämä päätös on poikkeus, vaikuttaa siltä, ettei myöskään EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohtaan liittyvä oikeuskäytäntö koske sitä. Tukisäännösten 6 artiklassa olevia menettelysääntöjä ei myöskään ole rikottu. Kun komissio aikoo tehdä tukisuunnitelmia koskevan kielteisen päätöksen sillä perusteella, että ne eivät sovi yhteen perustamissopimuksen 4 artiklan c alakohdan kanssa, sen on noudatettava tukisäännösten menettelysäännöksiä, kun taas silloin kun komissio katsoo neuvoston hyväksymisen saatuaan ja EHTY:n neuvoo-antavaa komiteaa kuultuaan, että tuki on hyväksyttävä perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla, sen on noudatettava tässä viimeksi mainitussa määräyksessä määrättyä menettelyä, jonka yhteydessä ei ole määrätty edeltävästä kilpailijoiden kuulemisesta. Komission mukaan kantajilla on joka tapauksessa ollut riittävästi mahdollisuuksia ilmaista kantansa menettelyn jokaisessa vaiheessa, ja ne ovat voineet seurata näiden vaiheiden edistymistä Euroferin välityksellä ja EHTY:n neuvoo-antavan komitean jäsenenä; tätä komiteaa on perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisen kohdan perusteella kuultava. EHTY:n neuvoo-antavan komitean pöytäkirjoista ilmenee, että useimpien kantajien edustajat olivat edustettuina neuvoo-antavassa komiteassa ja että tietyt edustajat esittivät mielipiteensä tukien myöntämisuunnitelmasta.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 170 Riidanalainen päätös on tehty perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisen ja toisen kohdan perusteella. Tässä määräyksessä määrätään neuvoston yksimielisestä puoltavasta lausunnosta ja neuvoo-antavan komitean pakollisesta kuulemisesta. Siinä ei anneta niille, joille päätökset on osoitettu tai joita asia koskee, oikeutta

tulla kuulluiksi. Viidennen tukisäännösten 6 artiklan 4 kohdassa säädetään tällaisesta oikeudesta, koska siinä mainitaan, että ”jos komissio vaadittuaan niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa, toteaa, että tuki ei sovellu yhteen tämän päätöksen kanssa, se ilmoittaa päätöksestään sille jäsenvaltiolle, jota asia koskee”. Tämä säännös sisältyy kaikkiin nyt voimassa olevaa tukisäännöstä edeltäviin säännöksiin ensimmäisestä lähtien (ks. tältä osin yhteisön säännöistä valtion erityistuesta terästeollisuudelle 1.2.1980 tehty komission päätös nro 257/80/EHTY, EYVL L 29, s. 5).

171 Kantajat katsovat, että komissio ei ole ottanut huomioon puolustautumisoikeuksia, koska sen olisi pitänyt aloittaa kantajien kanssa viidennen tukisäännösten 6 artiklassa tarkoitettu kontradiktorinen menettely, vaikkei tästä EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklassa nimenomaisesti määrätäkään. Se yrittää myös osoittaa, että EHTY:n perustamissopimuksen 95 artikla ja EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohta ovat samansuuntaisia, näyttääkseen, että komissiota velvoittaa yleinen periaate, jonka mukaan sen on järjestelmällisesti otettava mukaan menettelyyn ne, joita asia koskee aina, kun se joutuu arvioimaan valtion tuen yhteensopivuutta perustamissopimuksen kanssa.

172 Ilman, että olisi tarpeen tutkia, onko yhteisön oikeudessa sellaista yleistä periaatetta, jonka mukaan niillä, joita asia koskee, on oikeus tulla kuulluksi valtion tukia koskevassa päätöksentekomenettelyssä, on korostettava, että kantajilla on joka tapauksessa ollut tilaisuus esittää kantansa EHTY:n neuvoo-antavalle komitealle, kun riidanalainen päätös on tehty EHTY:n perustamissopimuksen 95 artiklan ensimmäisen kohdan perusteella, jossa tämän komitean kuulemisesta määrätään. Neuvoo-antavassa komiteassa on EHTY:n perustamissopimuksen 18 artiklan perusteella jäseniä, jotka edustavat tuottajia, työntekijöitä sekä käyttäjiä ja kaupaa. Tämän komitean jäsenluettelosta (vastaajan vastauksen liite 5) ilmenee, että kolme kantajaa eli Wirtschaftsvereinigung Stahl, Preussag Stahl ja Hoogovens Groep olivat edustettuina komitean korkeimmalla tasolla. Thyssen Stahl on voinut esittää kantansa Wirtschaftsvereinigung Stahl -yhdistyksen välityksellä, koska sillä komission mukaan on merkittävä asema tässä yhdistyksessä, mitä asianomainen yritys ei ole kiistänyt. Ei ole kiistetty, että Ilvalle myönnettävistä tuista keskusteltiin komiteassa pitkään kantajien edustajien läsnäollessa ja esittäessä mielipiteensä komission ehdottamista toimenpiteistä joko henkilökohtaisesti tai Wirtschaftsvereinigung Stahl -yhdistyksen välityksellä.

- 173 On lisäksi kiistatonta, että nyt esillä olevassa asiassa kantajat olisivat voineet ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä esittää kantansa kyseisistä tuista tukisäännösten 6 artiklan 4 kohdan mukaisessa menettelyssä, vaikka Italian tasavalta ei vielä ollutkaan ilmoittanut komissiolle Ilva-konsernia koskevasta uudesta rakenneuudistus- ja yksityistämissuunnitelmasta (riidanalaisen päätöksen päätösoosan II kohta). Tämä menettely lopetettiin samanaikaisesti tämän päätöksen tekemisen kanssa, kuten päätöksen VIII kohdasta ilmenee.
- 174 Tästä seuraa, että riidanalainen päätös ei missään tapauksessa ole lainvastainen sillä perusteella, että kontradiktorista menettelyä ei olisi noudatettu.
- 175 Edellä esitetystä seuraa, että kumoamiskanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

- 176 Työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Edellä esitetystä ilmenee, että kantajat ovat hävinneet kanteensa, jossa ne vaativat riidanalaisen päätöksen kumoamista. Koska komissio ja sitä tukeva väliintulija Ilva ovat vaatineet oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, kantajat on veloitettava korvaamaan näiden oikeudenkäyntikulut.
- 177 Työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluisaan. Tästä seuraa, että väliintulijoina esiintyneiden neuvoston, ja Italian tasavallan on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(laajennettu ensimmäinen jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

- 1) Kanne hylätään.
- 2) Kantajat velvoitetaan korvaamaan vastaajan sekä väliintulijana esiintyneen Ilva Laminati Piani SpA:n oikeudenkäyntikulut.
- 3) Neuvosto ja Italian tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Saggio

Kalogeropoulos

Tiili

Potocki

Moura Ramos

Julistettiin Luxemburgissa 24 päivänä lokakuuta 1997.

H. Jung

A. Saggio

kirjaaja

presidentti