

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
7 päivänä maaliskuuta 2002 *

Asiassa C-310/99,

Italian tasavalta, asiamiehenään U. Leanza, avustajanaan O. Fiumara, vice avvocato generale dello Stato, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään aluksi G. Rozet ja P. Stancanelli, myöhemmin G. Rozet ja V. Di Bucci, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

jossa kantaja vaatii työllisyyden edistämiseen tähtäävistä Italian tukitoimenpiteistä 11 päivänä toukokuuta 1999 tehdyn komission päätöksen 2000/128/EY (EYVL 2000, L 42, s. 1) kumoamista,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: toisen jaoston puheenjohtaja N. Colneric (esittelevä tuomari), joka hoitaa kuudennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit C. Gulmann, R. Schintgen, V. Skouris ja J. N. Cunha Rodrigues,

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: hallintovirkkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 4.4.2001 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 17.5.2001 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Italian tasavalta on yhteisöjen tuomioistuimeen 13.8.1999 toimittamallaan kanteella vaatinut yhteisöjen tuomioistuinta EY 230 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla kumoamaan työllisyyden edistämiseen tähtäävistä Italian tukitoimenpiteistä 11 päivänä toukokuuta 1999 tehdyn komission päätöksen 2000/128/EY (EYVL 2000, L 42, s. 1; jäljempänä riidanalainen päätös) kokonaisuudessaan tai toissijaisesti kumoamaan tämän päätöksen siltä osin, kuin siinä määrätään yhteismarkkinoille soveltumattoman tuen takaisin perimisestä.

Yhteisön oikeus

- 2 EY 87 artiklan 1 ja 3 kohdassa, kuten aikaisemmassa EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 1 ja 3 kohdassa, määrätään seuraavaa:

”1. Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

— —

3. Yhteismarkkinoille soveltuvana voidaan pitää:

- a) tukea taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma,

— — .”

- 3 EY 88 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään seuraavaa:

”Jos komissio vaadittuaan niitä, joita asia koskee, esittämään huomautuksensa, toteaa, että valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki ei 87 artiklan mukaan sovellu yhteismarkkinoille taikka että tällaista tukea käytetään väärin, se tekee päätöksen siitä, että asianomaisen valtion on komission asettamassa määräjassa poistettava tuki tai muutettava sitä.”

Komission tiedonannot

Työllisyystukea koskevat suuntaviivat

- 4 Komissio julkaisi vuonna 1995 työllisyystukien suuntaviivat (EYVL C 334, s. 4; jäljempänä työllisyystukien suuntaviivat). Niiden 2 kohdasta ilmenee, että työl-

lisyyttä koskevien jäsenvaltioiden suuntaviivojen eräänä ensisijaisena tavoitteena on työmarkkinoilla heikommassa asemassa olevien, kuten pitkäaikaistyöttömien sekä nuorten ja iäkkäiden työntekijöiden työllisyyteen suunnattujen toimien vahvistaminen. Työllisyystukien suuntaviivojen 3 kohdassa todetaan, että toimenpiteillä, joilla halutaan parantaa työntekijöiden tilannetta työmarkkinoilla, ei saa vahingoittaa komission samansuuntaisia pyrkimyksiä kilpailun luonnottomien vääristymien vähentämiseksi EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 87 artikla) ja 93 artiklan osalta (josta on tullut EY 88 artikla).

5 Työllisyystukien suuntaviivojen 3 kohdassa todetaan lisäksi, että suuntaviivojen tavoitteena on muun muassa selventää perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan tulkintaa työllisyysalalla sovellettavan valtiontuen osalta paremman avoimuuden varmistamiseksi 93 artiklan ilmoittamis päätöksen osalta.

6 Työllisyystukien suuntaviivojen 16 ja 17 kohdassa määrätään seuraavaa:

”16 Työllisyyden turvaamiseen tarkoitettulla tuella tarkoitetaan tukea, joka annetaan yrityksille, jotta ne eivät irtisanoisi palveluksessaan olevia työntekijöitä, ja kyseinen tuki lasketaan yleensä tuen myöntämishetkellä töissä olevien työntekijöiden kokonaismäärän mukaan.

17 Työpaikkojen luomiseen tarkoitettulla tuella puolestaan voidaan vaikuttaa työpaikkojen hankkimiseen sellaisille työntekijöille, jotka eivät ole vielä saaneet töitä tai jotka ovat menettäneet aikaisemman työpaikkansa, ja tuki myönnetään luotujen työpaikkojen määrän mukaan. On syytä myös tarkentaa, että työpaikkojen luomisella tarkoitetaan nettotulosta eli lisätyöpaikkoja kyseisen yrityksen henkilöstöön verrattuna (keskiarvo tiet-

tynä ajanjaksona). Työntekijän pelkkä korvaaminen, joka ei nosta henkilöstön määrää eikä luo uusia työpaikkoja, ei siten ole todellista työpaikkojen luomista.”

7 Työllisyystukien suuntaviivojen 21 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Komissio aloittaa työllisyystuen arvioinnin seuraavien seikkojen perusteella:

— Komissio asennoituu myönteisesti tukeen, jonka tarkoituksena on uusien työpaikkojen luominen pk-yrityksissä — — ja aluetukeen kelpoisilla alueilla. Kyseinen myönteinen suhtautuminen koskee myös näiden kahden lisäksi tukea, joka on tarkoitettu edistämään eräiden sellaisten työntekijäryhmien työhönottoa, joilla on erityisiä vaikeuksia työmarkkinoille pääsyssä tai sinne palaamisessa. Viimeksi mainitussa tapauksessa ei voida vaatia työpaikkojen nettoluomista, jos avoinna oleva toimi johtuu luonnollisesta poistumisesta eikä irtisanomisesta.

— —

— Jotta komissio voisi arvioida myönteisesti edellisiin luokkiin kuuluvaa tukea, se tarkkailee myös työsopimuksen yksityiskohtia, kuten esimerkiksi kestoltaan määrittelemättömän tai riittävän pitkän sopimuksen mukaan veloitettua palkkausta ja äskettäin perustetun toimen vähimmäisajan turvaamista

koskevaa velvoitetta, sellaisin edellytyksin, jotka takaavat luodun työpaikan vakauden. Kaikki muut äskettäin luodun työpaikan pysyvyyden takuut, erityisesti tuen maksun yksityiskohdat, otetaan myös huomioon.

- Komissio varmistaa, että tuen taso ei ylitä työpaikkojen luomiseen tarvittavaa summaa, ja ottaa tarvittaessa huomioon pk-yritysten vaikeudet ja/tai kyseisen alueen esteet. Tuen on oltava väliaikaista.

- Lisäksi se seikka, että tuettuun työpaikkojen luomiseen liittyy kyseisen työntekijän koulutusta tai uudelleen koulutusta, on erityisen positiivista komission myönteisen arvioinnin kannalta.”

8 Työllisyystukien suuntaviivojen 22 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Työpaikan turvaamiseen tarkoitettu tuki, joka kuuluu toimintatukeen, ei ole sallittua kuin seuraavissa tapauksissa:

— — Tiettyjen edellytysten mukaan myös työpaikan turvaamiseen tarkoitettu tuki on sallittua alueella, jotka voivat saada poikkeuksen EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisesti, silloin kun tuki liittyy taloudelliseen kehitykseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma — — .

— — ”

Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat

- 9 Komissio on julkaisut vuonna 1998 myös alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat (EYVL C 74, s. 9; jäljempänä alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat), jonka 3.5 ja 4.17 kohdassa määrätään seuraavaa:

”3.5 Perustamissopimuksen 92 artiklan 3 kohdan a alakohdassa määrätään, että yhteismarkkinoille soveltuvana voidaan pitää tukea, joka on tarkoitettu edistämään taloudellista kehitystä alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vallitsee vakava vajaatyöllisyys. Kuten Euroopan yhteisöjen tuomioistuin korostaa, käsitteiden ’poikkeuksellinen’ ja ’vakava’ käyttö a alakohdassa osoittaa poikkeuksen koskevan vain alueita, joilla taloudellinen tilanne on äärimmäisen epäedullinen koko yhteisön taloudelliseen tilanteeseen verrattuna — — .

— —

— —

- 4.7 — — toimintatuen on oltava ajallisesti rajoitettua ja alenevaa. Lisäksi jäsenvaltioiden välisen viennin edistämiseen tarkoitettut toimintatuet — — ovat kiellettyjä.”

Komission tiedonanto vähämerkityksisestä tuesta

- 10 Vähämerkityksisestä tuesta vuonna 1996 antamassaan tiedonannossa (EYVL C 68, s. 9) komissio esittää, että vaikka kaikki valtion myöntämät tuet tietyille yritykselle voivat vääristää kilpailua, kaikella tuella ei ole merkittävää vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun, ja näin on erityisesti sellaisen tuen osalta, joka määrältään on vähäistä ja myönnetään useimmiten pk-yrityksille. Hallinnon yksinkertaistamiseksi sekä pk-yritysten eduksi komissio on ottanut käyttöön vähämerkityksistä tukea koskevan säännön eli niin kutsutun de minimis -säännön, jossa määritetään tukikynnys, jota pienempään määrään perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta, eikä tuesta tarvitse antaa tietoa etukäteen.
- 11 Tämän de minimis -säännön soveltamiseksi on noudatettava seuraavia yksityiskohtaisia sääntöjä:
- vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä voi olla enintään 100 000 ecua — — kolmen vuoden ajanjaksolla alkaen ensimmäisestä vähämerkityksisestä tuesta;
- määrä kattaa kaiken vähämerkityksisen tuen osalta myönnetyn julkisen tuen eikä vaikuta tuensaajan mahdollisuuksiin saada muita tukia komission hyväksymien tukiohjelmien perusteella;
- määrä kattaa kaikki muut tukiluokat riippumatta niiden muodosta tai kohteesta, lukuun ottamatta vientitukea — — joka jää toimenpiteen ulkopuolelle.

- ne julkiset tuet, joita 100 000 ecun enimmäismäärä koskee, ovat kansallisten, alueellisten tai paikallisten viranomaisten myöntämiä, riippumatta siitä, saadaanko varat kokonaisuudessaan jäsenvaltioilta vai osallistuuko yhteisö niiden rahoitukseen rakennerahastojen — — kautta.”

Kansallinen lainsäädäntö

- 12 Italian tasavalta on säätänyt 19.12.1984 antamassaan laissa nro 863/84 (*Gazzetta Ufficiale di Repubblica Italiana*; jäljempänä GURI, nro 351, 22.12.1984, s. 10691; jäljempänä laki nro 863/84) koulutus- ja työsopimuksesta. Kyse on korkeintaan 29-vuotiaiden työttömien palkkaamiseksi tehtävästä määräaikaisesta sopimuksesta, johon sisältyy koulutusjakso. Tällaisia sopimuksia käyttävät työnantajat vapautetaan työnantajan sosiaaliturvamaksuista kahden vuoden ajaksi. Tätä vapautusta sovelletaan yleisesti, automaattisesti, valikoiduttomasti ja yhdenmukaisesti valtion koko alueella.
- 13 Koulutus- ja työsopimusten soveltamista koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä muutettiin myöhemmin 29.12.1990 annetulla lailla nro 407/90 (GURI nro 303, 31.12.1990, s. 3; jäljempänä laki nro 407/90), jossa säädettiin tukien porrastamisesta maan eri alueiden mukaan, 1.6.1991 annetulla lailla nro 169/91 (GURI nro 129, 4.6.1991, s. 4; jäljempänä laki nro 169/91), jossa palkattavien työntekijöiden yläikärajaa nostettiin 32 vuoteen, sekä 19.7.1994 annetulla lailla nro 451/94 (GURI nro 167, 19.7.1994, s. 3; jäljempänä laki nro 451/94), jossa koulutus- ja työsopimuksen kesto rajattiin yhteen vuoteen ja jossa vahvistettiin koulutuksen vähimmäistuntimäärä.
- 14 Näiden lakien perusteella koulutus- ja työsopimus voidaan määrittellä määräaikaiseksi sopimukseksi 16—32-vuotiaiden nuorten henkilöiden palkkaamiseen. Ikärajaa voidaan nostaa alueviranomaisten harkinnan mukaan.

Viranomaiset ovat vahvistaneet yläikärajan 35 vuodeksi Latiumissa, 38 vuodeksi Calabriassa ja 40 vuodeksi Campaniassa, Abruzzeilla ja Sardiassa sekä 45 vuodeksi Basilicatassa, Molisessa, Pouillesissa ja Sisiliassa.

15 Koulutus- ja työsopimuksia on kahdenlaisia:

- Ensimmäinen sopimusmuoto koskee korkea-asteista koulutusta vaativia työpaikkoja. Tällaisen sopimuksen enimmäiskesto on 24 kuukautta ja siihen on sisällyttävä vähintään 80—130 tuntia koulutusta, joka annetaan työpaikalla sopimuksen voimassaoloaikana;
- Toinen sopimusmuoto koskee enintään 12 kuukaudeksi tehtäviä sopimuksia, joihin on sisällyttävä 20 tuntia koulutusta.

16 Olennaista koulutus- ja työsopimuksessa on siihen sisältyvä työntekijän koulutusohjelma, jonka tavoitteena on tarjota työntekijälle erityisosaamista.

17 Koulutus- ja työsopimusten avulla uusia työntekijöitä palkkaaville yrityksille myönnetään alennuksia sosiaaliturvamaksuista sopimuksen voimassaoloaikana seuraavasti:

- Muualla kuin Etelä-Italiassa (Mezzogiorno) sijaitseville yrityksille myönnetään 25 prosentin alennus;

— Muualla kuin Etelä-Italiassa (Mezzogiorno) sijaitseville alle 15 henkilöä työllistäville kaupallisen ja matkailualan yrityksille myönnetään 40 prosentin alennus näistä maksuista;

— Käsiteollisuusyrityksille ja kansallista keskitasoa heikomman työllisyystilanteen alueilla sijaitseville yrityksille myönnetään täydellinen vapautus sosiaaliturvamaksuista.

18 Edellytyksenä alennusten saamiselle on se, että yritykset eivät ole irtisanoneet henkilöstöä edeltävän 12 kuukauden aikana, paitsi jos kyseessä on erilaisen pätevyyden omaavien työntekijöiden palkkaaminen. Edellytyksenä on lisäksi, että yritys on pitänyt palveluksessaan toistaiseksi voimassa olevalla työsopimuksella vähintään 60 prosenttia henkilöistä, joiden koulutus- ja työsopimus on umpeutunut edeltävien 24 kuukauden aikana.

19 Edellytyksenä näiden etujen myöntämiselle toisen koulutus- ja työsopimusmuodon, joka kestää vuoden, osalta on, että sopimus muutetaan toistaiseksi voimassa olevaksi sopimukseksi. Alennukset myönnetään vasta tämän muutoksen jälkeen koulutus- ja työsopimuksen voimassaoloaikaa vastaavaksi ajaksi.

20 Työllisyystoimenpiteistä 24.6.1997 annetun lain nro 196/97 (GURI 1997, nro 154; jäljempänä laki nro 196/97) 15 pykälässä säädetään, että tavoitteen 1 mukaisilla alueilla sijaitsevat yritykset vapautetaan sosiaaliturvamaksuista vuoden lisäajaksi, jos ne muuttavat ensimmäisen sopimustyyppin mukaiset koulutus- ja työsopimukset, joiden kesto on kaksi vuotta, niiden päättyessä toistaiseksi voimassa oleviksi sopimuksiksi. Tämän pykälän mukaan saadut tuet on kuitenkin maksettava takaisin, jos työntekijä irtisanotaan tukijaksoa seuraavan 12 kuukauden aikana.

Riidanalaisen päätöksen tekemiseen johtanut menettely

- 21 Italian viranomaiset ilmoittivat komissiolle 7.5.1997 EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan mukaisesti valtiontukia koskevasta lainsäädäntöluonnoksesta, jonka Italian parlamentti hyväksyi myöhemmin ja josta tuli laki nro 196/97. Tämä lainsäädäntöluonnos kirjattiin säännönmukaisesti ilmoitettujen tukien rekisteriin numerolla N 338/97.
- 22 Italian viranomaisten antamien tietojen perusteella komissio tutki myös muita kyseiseen alaan liittyviä tukiohjelmia eli lakeja nro 863/84, 407/90, 169/91 ja 451/94. Koska näitä tukiohjelmia oli jo sovellettu, ne kirjattiin ilmoittamatta jätettyjen tukien rekisteriin numerolla NN 164/97.
- 23 Komissio ilmoitti 17.8.1998 päivätyllä kirjeellään, joka on julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* (EYVL C 384, s. 11), päätöksestään aloittaa perustamissopimuksen 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu menettely laeissa nro 863/84, nro 407/90, nro 169/91 ja nro 451/94 vahvistettuja ja vuoden 1995 marraskuusta alkaen myönnettyjä valtiontukia vastaan, joita myönnetään koulutus- ja työsopimusten avulla uusia työntekijöitä määrääjäksi palkkaaville yrityksille. Tässä kirjeessään komissio ilmoitti Italian hallitukselle myös aikomuksestaan aloittaa samanlainen menettely myös lain nro 196/97 15 pykälän mukaista tukea vastaan, jota myönnetään, kun koulutus- ja työsopimukset muutetaan toistaiseksi voimassa oleviksi sopimuksiksi.
- 24 Italian hallitus esitti huomautuksensa 4.11.1998 päivätyllä kirjeellään ja antoi komission pyynnöstä täsmennyksiä ja täydentäviä tietoja 5.3.1999 päivätyllä kirjeellään.

- 25 Tutkintamenettelyn päätteeksi komissio teki riidanalaisen päätöksen. Komissio ilmoitti sen Italian tasavallalle sääntöjenmukaisesti 4.6.1999 päivätyllä tiedonannolla SG(99) D/4068.

Riidanalainen päätös

- 26 Riidanalaisessa päätöksessä käsitellään erikseen yhtäältä ilmoittamatta jätettyjen lakien nro 863/84, nro 407/90, nro 169/91 ja nro 451/94 sisältöä ja toisaalta sääntöjenmukaisesti jo valmisteluvaiheessa ilmoitetun lain nro 196/97 sisältöä.
- 27 Neljässä ensin mainitussa laissa vahvistetun tukiohjelman osalta riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Italian marraskuusta 1995 alkaen sääntöjenvastaisesti myöntämä tuki työntekijöiden palvelukseen ottamiseksi koulutus- ja työsopimuksilla, joista säädetään laeilla 863/84, 407/90, 169/91 ja 451/94, soveltuu yhteismarkkinoille ja on ETA-sopimuksen määräysten mukaista sillä edellytyksellä, että se koskee:

- uusien työpaikkojen luomista tuensaajarytykseen sellaisille työntekijöille, jotka eivät tätä ennen olleet saaneet työtä tai jotka olivat menettäneet edellisen työpaikkansa, työllisyystukien suuntaviivoissa tarkoitettussa merkityksessä,

— sellaisten työntekijöiden työllistämistä, joilla on erityisiä vaikeuksia päästä työmarkkinoille tai palata sinne. Tässä päätöksessä tarkoitetaan 'työntekijöillä, joilla on erityisiä vaikeuksia päästä työmarkkinoille tai palata sinne' alle 25-vuotiaita nuoria, enintään 29-vuotiaita korkea-asteen tutkinnon suorittaneita henkilöitä ja pitkäaikaistyöttömiä eli henkilöitä, jotka ovat olleet työttöminä vähintään vuoden.

2. Koulutus- ja työsopimuksia varten myönnetty tuki, jonka yhteydessä ei ole noudatettu 1 kohdassa mainittuja edellytyksiä, ei sovellu yhteismarkkinoille.”

28 Laissa nro 196/97 vahvistetun tukiohjelman osalta riidanalaisen päätöksen 2 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Tuki, jonka Italia on myöntänyt lain 196/97 15 artiklan nojalla koulutus- ja työsopimusten muuttamiseen toistaiseksi voimassa oleviksi sopimuksiksi, soveltuu yhteismarkkinoille ja on ETA-sopimuksen määräysten mukaista, jos se täyttää työpaikkojen nettoluomista koskevan edellytyksen sellaisena kuin se on määriteltä työllisyystukea koskevissa yhteisön suuntaviivoissa.

Yritysten henkilöstömäärä lasketaan niiden työpaikkojen nettomäärän mukaan, jotka on muutettu olemaan voimassa toistaiseksi ja jotka on perustettu määräaikaisella työsopimuksella tai jotka eivät muutoin ole luonteeltaan pysyviä.

2. Tuki, joka on myönnetty koulutus- ja työsopimusten muuttamiseen toistaiseksi voimassa oleviksi sopimuksiksi ja joka ei täytä 1 kohdassa mainittua edellytystä, ei sovellu yhteismarkkinoille.”

29 Riidanalaisen päätöksen 3 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Italia toteuttaa kaikki tarvittavat toimet, jotta tuensaajilta voidaan periä takaisin sääntöjenvastaisesti myönnetty tuki, joka ei täytä 1 ja 2 artiklassa säädettyjä edellytyksiä.

Tuki peritään takaisin Italian lainsäädännön mukaisten menettelyjen ja säädösten mukaisesti. Lisäksi siitä on maksettava korkoa tuen myöntämispäivästä sen takaisinmaksupäivään asti; korko lasketaan aluetukien nettoavustusekvivalenttien laskemisessa tuen myöntämisaikana käytetyn viitekoron mukaan.”

30 Riidanalaisen päätöksen 62 ja 63 kohdassa komissio toteaa, että laissa 863/84 määritellyt koulutus- ja työsopimukset eivät ole perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea vaan yleinen toimenpide. Lailla 407/90 kuitenkin muutettiin koulutus- ja työsopimuksia koskevien säännösten luonnetta porrastamalla alennukset tuensaajayrityksen sijoittautumispaikan sekä toimialan mukaan.

31 Riidanalaisen päätöksen 64—66 artiklassa määrätään seuraavaa:

”64 Vain tiettyjä yrityksiä määrättyssä jäsenvaltiossa hyödyttävä valikoiva alennusjärjestelmä on perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tar-

koitettua valtiontukea, joka vääristää kilpailua ja voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan riippumatta siitä, noudatetaanko porrastusta yksittäisellä, alueellisella vai toimialan tasolla.

Tällaisella porrastuksella tuetaan tietyillä Italian alueilla toimivia yrityksiä, jotka hyötyvät siksi, että tukea ei myönnetä tämän alueen ulkopuolella toimiville yrityksille.

65 Kyseinen tuki vääristää kilpailua, koska se vahvistaa tuensaajayritysten rahoitustilannetta ja toimintamahdollisuuksia verrattuna kilpailijoihin, jotka eivät saa tukea. Jos tämä tapahtuu alalla, jolla on jäsenvaltioiden välistä kauppaa, tuki vaikuttaa tällöin myös siihen.

66 Nämä tuet vääristävät kilpailua ja vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan varsinkin, jos tuensaajayritykset vievät osan tuotannostaan muihin jäsenvaltioihin. Jos taas yritykset eivät harjoita vientiä, kotimainen tuotanto hyötyy siitä, että tuki heikentää muissa jäsenvaltioissa toimivien yritysten mahdollisuuksia tuoda tuotteitaan Italian markkinoille — —.”

32 Todettuaan, että kyseiset toimenpiteet ovat EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, komissio tutki riidanalaisen päätöksen 70 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa, voidaanko toimenpiteiden katsoa soveltuvan yhteismarkkinoille EY 87 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla.

33 Tältä osin komissio huomautti riidanalaisen päätöksen 71 kohdassa, että ”työllisyystuen suuntaviivoissa — — täsmennetään, että komissio suhtautuu yleensä myönteisesti tukeen,

— joka kohdistuu työttömiin, ja

— jonka tarkoituksena on uusien työpaikkojen luominen (työpaikkojen netto-luominen) pk-yrityksissä ja aluetukeen oikeutetuilla alueilla, tai

— joka on tarkoitettu edistämään kaikkialla Italiassa eräiden sellaisten työntekijäryhmien työhönottoa, joilla on erityisiä vaikeuksia työmarkkinoille pääsyssä tai sinne palaamisessa; tällöin riittää, että avoinna oleva toimi johtuu luonnollisesta poistumasta eikä irtisanomisesta.”

34 Komissio totesi riidanalaisen päätöksen 72 kohdassa, että ”suuntaviivoissa määrätään myös, että komission on varmistettava, että tuen kokonaismäärä ei ylitä työpaikkojen luomiseen tarvittavaa määrää ja että luodut työpaikat ovat jokseenkin pysyviä”.

- 35 Tehdyn arvioinnin perusteella komissio totesi riidanalaisen päätöksen 91 kohdassa, että tuen määrä ei ylitä uusien työpaikkojen luomisen kannustamiseksi välttämätöntä määrää ainoastaan sellaisen tuen osalta, joka on tarkoitettu koulutus- ja työsopimuksilla tapahtuvaan niiden työntekijöiden työllistämiseen, joilla on erityisiä vaikeuksia päästä työmarkkinoille tai palata sinne — eli alle 25-vuotiaat nuoret, enintään 29-vuotiaat korkea-asteen tutkinnon suorittaneet henkilöt ja pitkäaikaistyöttömät (yli vuoden työttömyys) — tai joka on tarkoitettu uusien työpaikkojen luomiseen.
- 36 Riidanalaisen päätöksen 93—96 kohdassa komissio tutki työpaikkojen turvaamiseen myönnettyä tukea ja mainitsi ne edellytykset, joiden nojalla se voidaan hyväksyä.
- 37 Niiden toimenpiteiden osalta, joilla koulutus- ja työsopimukset muutetaan toistaiseksi voimassa oleviksi sopimuksiksi, komissio totesi riidanalaisen päätöksen 97—98 kohdassa, että toimenpiteet kuuluvat EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan ja Euroopan talousalueesta 2.5.1992 tehdyn sopimuksen (EYVL 1994, L 1, s. 3; jäljempänä ETA-sopimus) 62 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.
- 38 Arvioidessaan näiden toimenpiteiden soveltuvuutta yhteismarkkinoille komissio totesi riidanalaisen päätöksen 99—111 kohdassa, että ainoastaan sellaista tukea voidaan pitää työllisyystuen suuntaviivojen mukaisena, jonka avulla koulutus- ja työsopimukset muutetaan toistaiseksi voimassa oleviksi sopimuksiksi ja jonka yhteydessä noudatetaan velvollisuutta lisätä työpaikkojen määrää verrattuna yrityksen aiempaan henkilöstömäärään sopimusten muuttamista edeltävän ajanjakson keskiarvon mukaan laskettuna, ja vain tällaiseen tukeen voidaan soveltaa tällaisen tuen osalta määrättyjä poikkeuksia.
- 39 Lisäksi komissio totesi riidanalaisen päätöksen 115 kohdassa, että vähämerkityksisestä tuesta annettujen sääntöjen mukaiset toimenpiteet eivät kuulu perus-

tamissopimuksen 87 artiklan soveltamisalaan. Komissio selvitti, että kyseisten sääntöjen mukaan työntekijöitä koulutus- ja työsopimuksilla palvelukseensa ottaneiden yritysten hyväksi myönnettyjen tukitoimenpiteiden kokonaismäärä voi olla enintään 100 000 euroa kolmen vuoden aikana.

Kanne

- 40 Nostamassaan kanteessa Italian hallitus vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoo riidanalaisen päätöksen kokonaisuudessaan tai toissijaisesti kumoo sen 3 artiklan.
- 41 Italian hallitus vetoaa kanteensa tueksi yleisesti siihen, että komissio on perustanut riidanalaisen päätöksen yksinomaan taloudellisiin näkökohtiin ottamatta huomioon koulutus- ja työsopimusten arvoa keinona puuttua työmarkkinoiden toimintaan.
- 42 Lisäksi Italian hallitus esittää kanteensa tueksi kahdeksan erityistä kanneperustetta:
- toimivallan ylittäminen ja perusteluvollisuuden laiminlyönti nuorten ryhmän määrittelyssä
 - yhteisön oikeuden rikkominen, harkintavallan väärinkäyttö ja perusteluvollisuuden laiminlyönti lainmukaisena pidettyä tuen osaa määriteltäessä

- perusteluvollisuuden laiminlyönti yhteismarkkinoille soveltumattomana pidettyä tuen osaa määriteltäessä

- yhteisön oikeuden rikkominen, harkintavallan väärinkäyttö ja perusteluvollisuuden laiminlyönti siltä osin kuin koulutus- ja työsopimukset muutetaan toistaiseksi voimassa oleviksi sopimuksiksi

- EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan rikkominen ja virheellinen soveltaminen sekä perusteluvollisuuden laiminlyönti

- EY 87 artiklan rikkominen ja joka tapauksessa perusteluvollisuuden laiminlyönti siltä osin, mikä vaikutus yhteismarkkinoille soveltumattomina pidetyillä tuilla oli jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun

- de minimis -säännön virheellinen soveltaminen

- perusteluvollisuuden laiminlyönti siltä osin, oliko yhteismarkkinoille soveltumattomiksi todettujen tukien takaisinperiminen välttämätöntä tai ainakin tarkoituksenmukaista.

43 Komissio vaatii kanteen hylkäämistä perusteettomana.

Italian tasavallan esittämät kanneperusteet ja yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

Alustavia huomautuksia

- 44 Koska monissa Italian hallituksen kanneperusteissa vedotaan harkintavallan väärinkäyttöön ja perusteluvollisuuden laiminlyöntiin, aluksi on palautettava mieliin tietyt tältä osin sovellettavat yleiset säännöt.
- 45 Ensinnäkin on huomattava, että EY 87 artiklan 3 kohtaa sovellettaessa komissiolla on laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten arviointeja, jotka on tehtävä yhteisön kannalta katsoen (ks. erityisesti asia C-303/88, Italia v. komissio, tuomio 21.3.1991, Kok. 1991, s. I-1433, 34 kohta; Kok. Ep. XI, s. 127 ja asia C-156/98, Saksa v. komissio, tuomio 19.9.2000, Kok. 2000, s. I-6857, 67 kohta).
- 46 Toiseksi on myös muistutettava, että silloin kun komissiolla on merkittävä harkinnanvapaus, kuten on asianlaita sovellettaessa EY 87 artiklaa, yhteisöjen tuomioistuimet eivät voi tämän vapauden käyttämisen laillisuutta valvoessaan harkita kyseistä asiaa toimivaltaisen viranomaisen puolesta, vaan niiden on ainoastaan tutkittava, rasittaako tätä arviointia ilmeinen virhe tai onko harkintavaltaa käytetty väärin (ks. erityisesti asia C-169/95, Espanja v. komissio, tuomio 14.1.1997, Kok. 1997, s. I-135, 34 kohta ja asia C-288/96, Saksa v. komissio, tuomio 5.10.2000, Kok. 2000, s. I-8237, 26 kohta).
- 47 Harkintavallan väärinkäytön osalta on kolmanneksi huomattava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan toimenpidettä tehtäessä harkintavaltaa on käytetty väärin, jos on selvää, että toimenpide on tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai

perustamissopimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi (ks. erityisesti asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996, Kok. 1996, s. I-5755, 69 kohta ja asia C-48/96 P, Windpark Groothusen v. komissio, tuomio 14.5.1998, Kok. 1998, s. I-2873, 52 kohta).

- 48 Sen kysymyksen osalta, onko komissio rikkonut perusteluvollisuutta, on neljänneksi todettava, että perusteluvollisuus on olennainen muotomääräys, joka on erotettava perustelujen aineellisesta paikkansapitävyydestä, koska viimeksi mainittu koskee riidanalaisen päätöksen aineellista lainmukaisuutta. EY 253 artiklassa edellytetyjen perustelujen on oltava kyseessä olevan toimenpiteen luonteen mukaisia ja niissä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava toimielimen toimenpiteen perustelut siten, että henkilöille, joita toimenpide koskee, selviää sen syyt, ja siten, että toimivaltainen tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuutta. Tätä vaatimusta on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, joita ovat muun muassa toimenpiteen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, joka niillä, joille päätös on osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, koska sitä, ovatko päätöksen perustelut EY 253 artiklan mukaisia, tutkitaan paitsi päätöksen sanamuodon myös asiayhteyden ja kaikkien asiaa koskevien oikeussääntöjen suhteen (ks. mm. asia C-17/99, Ranska v. komissio, tuomio 22.3.2001, Kok. 2001, s. I-2481, tuomion 35 ja 36 kohta).

Yleinen kanneperuste: koulutus- ja työsopimusten arvon jättäminen huomioon ottamatta keinona puuttua työmarkkinoiden toimintaan

- 49 Italian hallitus väittää aluksi, että komissio ei voi arvioida riidanalaista toimenpidettä vain yleisellä tasolla puhtaasti taloudellisesta näkökulmasta. Komission olisi pitänyt arvioida toimenpidettä myös työllisyyspoliittiselta kannalta keinona

toimia tehokkaasti sellaisten nuorten, joilla on erityisiä vaikeuksia työmarkkinoilla, koulutuksen edistämiseksi ja työllisyyden lisäämiseksi samanaikaisesti.

50 Tältä osin on todettava, että valtion toimenpiteitä ei voida jättää katsomatta EY 87 artiklassa tarkoitetuksi tueksi yksinomaan sillä perusteella, että toimenpiteet ovat luonteeltaan sosiaalisia.

51 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tuen käsite kattaa julkisten viranomaisten myöntämät edut, jotka eri tavoin alentavat yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia. Yritysten sosiaaliturvamaksujen osittainen huojenus tietyllä teollisuudenalalla on EY 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea, jos toimenpiteen tarkoituksena on vapauttaa osittain alan yritykset yleisen sosiaaliturvajärjestelmän tavanomaisen soveltamisen mukaisista maksuista ilman, että kyseistä vapautusta voitaisiin perustella järjestelmän luonteella tai rakenteella (ks. mm. asia C-251/97, Ranska v. komissio, tuomio 5.10.1999, Kok. 1999, s. I-6639, 35—37 kohta).

52 Ne edellytykset, jotka tuen on täytettävä soveltuakseen yhteismarkkinoille, määritellään EY 87 artiklan 2 ja 3 kohdassa vahvistetuissa poikkeuksissa. Tältä osin on aiheellista huomauttaa, että komissio voi hyväksyä harkintavaltansa käyttämiseksi toimintaohjeita suuntaviivojen kaltaisten säännösten muodossa, jos nämä säännökset sisältävät ohjeellisia sääntöjä kyseisen toimielimen toimintaa varten eivätkä ne ole perustamissopimuksen vastaisia (ks. mm. asia C-288/96, Saksa v. komissio, tuomio 5.10.2000, Kok. 2000, s. I-8237, 62 kohta; ks. samansuuntaisesti asia C-313/90, CIRFS ym. v. komissio, tuomio 24.3.1993, Kok. 1993, s. I-1125, 34 ja 36 kohta; Kok. Ep. XIV, s. 95 sekä em. asia Ranska v. komissio, tuomio 22.3.2001, 45 kohta). Näin ollen vaikka nämä ohjeelliset säännöt, joilla määritetään ne suuntaviivat, joita komissio aikoo noudattaa, myötävaikuttavat komission toiminnan avoimuuden, ennustettavuuden ja oikeusvarmuuden turvaamiseen, ne eivät sido yhteisöjen tuomioistuinta. Ne antavat kuitenkin hyödyllisiä viitetietoja (ks. samansuuntaisesti asia C-387/97, komissio v. Kreikka, tuomio 4.7.2000, Kok. 2000, s. I-5047, 87 ja 89 kohta).

- 53 Saksan hallitus ei ole kiistänyt tai kyseenalaistanut sitä, että suuntaviivat ovat EY 87 artiklan mukaisia.
- 54 Näissä suuntaviivoissa määritellään ne keinot, jotka ovat komission mukaan erityisen tehokkaita työllisyyden lisäämiseksi jäsenvaltioissa vallitsevien suuntausten perusteella. Mikään ei osoita, että asiaa koskeissa komission arvioinneissa olisi ilmeinen virhe tai niissä olisi syyllystyttävä harkintavallan väärinkäyttöön.
- 55 Näin ollen tätä yleistä kanneperustetta ei ole hyväksyttävä.

Ensimmäinen erityinen kanneperuste: toimivallan ylittäminen ja perusteluvelvollisuuden laiminlyönti nuorten ryhmän määrittelyssä

- 56 Italia väittää, että riidanalaisessa päätöksessä tehdyssä nuorten ryhmän määrittelyssä on ylitetty toimivalta, ja sitä on perusteltu puutteellisesti, sillä se on epäjohtamukainen. Vaikka päätöksessä esitetyt tilastotiedot ja Italian viranomaisten lausunnot osoittavat, että nuorten työttömyyttä Italiassa ja erityisesti Mezzogiornon alueella koskevien erityispiirteiden vuoksi tällainen työttömyys koskee nuoria 32 ikävuoteen asti, komissio päätti sisällyttää tähän ryhmään ainoastaan alle 25-vuotiaat nuoret tai alle 29-vuotiaat nuoret, jos heillä on akateeminen tutkinto. Italian hallituksen mukaan se, että komissio on käyttänyt tätä arviointiperustetta lakonisesti ja yleisesti, tekee nuorten käsitteestä joustamattoman. Työllisyyden suuntaviivoissa ei kuitenkaan aseteta minkäänlaista ikärajaa. On selvää, että käsitteelle on haluttu antaa yleinen merkitys, koska se ikäraja, johon käsite yhdistetään, vaihtelee eri työmarkkinoiden erityispiirteiden mukaan. On osoitettu, että useiden sosiaalisten ja taloudellisten syiden vuoksi Italiassa ja ennen kaikkea Etelä-Italiassa nuorten ryhmän ikäraja epäilemättä ylittää komission asettaman 25 vuotta.

- 57 Kuten edellä tämän tuomion 45 kohdassa on todettu, yhteisöjen tuomioistuin on huomauttanut oikeuskäytännössään, että taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten arviointeja on tehtävä yhteisön kannalta katsoen.
- 58 Näin ollen poikkeukset EY 87 artiklan 1 kohdassa vahvistetusta pääsäännöstä, jonka mukaan valtiontuet eivät sovellu yhteismarkkinoille, on määriteltävä ja niitä on tulkittava ja sovellettava mahdollisimman yhtenäisesti johdonmukaisuuden ja yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi valtiontukia koskeissa asioissa.
- 59 Työllisyystukien suuntaviivoissa tarkoitettua nuorten ryhmää ei määritellä niissä tarkasti. Komissiolla oli oikeus tulkita tätä käsitettä käyttäessään harkintavaltansa. Komissio käytti yleismaailmallista tulkintatapaa nojautuen nuorten hyväksi jäsenvaltioissa ja yhteisön tasolla toteutettujen toimien johdosta tehtyihin huomioihin sekä kansainvälisen työviraston asiakirjoihin, erityisesti kansainvälisen työviraston raporttiin nuorisoasioista vastaavien ministerien kokoukselle, joka pidettiin Lissabonissa (Portugalissa) 8.—12. elokuuta 1998. Näin ollen mikään ei osoita, että komissio olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin.
- 60 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 23 ja 24 kohdassa, komissio on esittänyt tyhjentävästi ne perusteet, joiden vuoksi se vahvisti nuorten ryhmää määrittäessään ikärajan 25 vuoteen tai 29 vuoteen, jos henkilöllä on akateeminen tutkinto. Riidanalaisessa päätöksessä ei siis ole laiminlyöty perusteluvelvollisuutta tältä osin.
- 61 Ensimmäinen erityinen kanneperuste on siis hylättävä.

Toinen ja kolmas erityinen kanneperuste: yhteisön oikeuden rikkominen ja harkintavallan väärinkäyttö lainmukaisena pidettyä tuen osaa määriteltäessä sekä perusteluvelvollisuuden laiminlyönti lainmukaisena pidettyä tuen osaa ja yhteismarkkinoille soveltumattomana pidettyä tuen osaa määriteltäessä

- 62 Toista ja kolmatta erityistä kanneperustetta on käsiteltävä yhdessä.
- 63 Toisessa erityisessä kanneperusteessaan Italian hallitus väittää, että riidanalainen päätös perustuu itsestäänselvyyksille ja näin ollen rikkoo yhteisön oikeutta, on seurausta harkintavallan väärinkäytöstä ja on perusteltu puutteellisesti siltä osin kuin osa kyseisestä tuesta määritellään lainmukaiseksi sen 91 kohdassa, jossa todetaan seuraavaa: ”Ainoastaan sellaisen tuen osalta, joka on tarkoitettu koulutus- ja työsopimuksilla tapahtuvaan niiden työntekijöiden työllistämiseen, joilla on erityisiä vaikeuksia päästä työmarkkinoille tai palata sinne — eli alle 25-vuotiaat nuoret, enintään 29-vuotiaat korkea-asteen tutkinnon suorittaneet henkilöt ja pitkäaikaistyöttömät (yli vuoden työttömyys) — tai joka on tarkoitettu uusien työpaikkojen luomiseen — tuen määrä ei ylitä uusien työpaikkojen luomisen kannustamiseksi välttämätöntä määrää.”
- 64 Kolmannessa erityisessä kanneperusteessaan Italian hallitus väittää, että komission näkökanta on epä johdonmukainen ja arvosteltava, sillä työllisyyden kannustamiseen ja tukemiseen tarkoitettujen keinojen arvioinnissa ei ole käytetty selkeitä arviointiperusteita. Komissio on nimittäin katsonut, ettei koulutus- ja työsopimuksia voida pitää uusien työpaikkojen luomiseen tarkoitettuina toimenpiteinä, ellei kyse ole joistakin tyhjentyvästi luetelluista tapauksista, ja näin ollen todennut, etteivät ne sovellu työllisyystukiohjelmaan. Päätöksen 86 kohdassa komissio kuitenkin myöntää, että sosiaaliturvamaksuista vapauttamiseksi vaadittu edellytys — eli velvollisuus pitää palveluksessaan vähintään 60 prosenttia niistä työntekijöistä, joiden koulutus- ja työsopimus olisi muuten päättynyt kahden edeltävän vuoden aikana — ”kannustaa yrityksiä entisestään takaamaan työpaikkojen säilymisen pitempään”.

- 65 On todettava, että siltä osin kuin riidanalainen päätös koskee yhteismarkkinoille soveltuvana pidettyä osaa tuesta, siinä ei moitita Italian tasavaltaa. Koska yhteismarkkinoille soveltuvana pidettyä tuen osaa kuitenkin arvioidaan yhteismarkkinoille soveltumattomana pidetyn tuen osan vastakohtana, toinen erityinen kanneperuste on otettava tutkittavaksi ja se on tutkittava yhdessä kolmannen erityisen kanneperusteen kanssa.
- 66 Ne arviointiperusteet, joita komissio käyttää riidanalaisen päätöksen 91 kohdassa johtopäätöksen tekemiseksi, mainitaan riidanalaisen päätöksen 71 kohdassa, jossa puolestaan viitataan työllisyystuen suuntaviivoihin.
- 67 Kyse on riidanalaisen päätöksen tekemiseen johtaneista arviointiperusteista. Komissio ei ole tältä osin rikkonut yhteisön oikeutta eikä käyttänyt harkintavaltansa väärin.
- 68 Riidanalaisen päätöksen 71—90 kohdassa, jossa komissio esittää erilaisia perusteita, yksilöidään ne seikat, joiden nojalla osaa tuesta voidaan pitää lainmukaisena. On huomattava, että tämä perustelu on täysin yhteisön oikeuskäytännön mukaista (ks. tältä osin tämän tuomion 48 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö).
- 69 Sama koskee myös yhteismarkkinoille soveltumattomana pidettyyn tuen osaan liittyvää perustelua, joka muodostuu yhtäältä lainmukaisena pidettyä tuen osaa koskevista huomioista ja toisaalta riidanalaisen päätöksen 93—96 kohdassa esitetystä lisäselvityksistä.
- 70 Erityisesti riidanalaisen päätöksen 86 kohdan osalta on todettava, että siinä ei esitetä epäjohdonmukaista perustelua. Komissio mainitsee tässä kohdassa

myönteisenä piirteenä sen, että eräs kyseisen ohjelman vaatimuksista kannustaa yrityksiä entisestään takaamaan työpaikkojen säilymisen pitempään. Tämä ei kuitenkaan merkitse, että kyseinen ohjelma määriteltäisiin yleisesti toimenpiteeksi, jolla pyritään luomaan uusia työpaikkoja ja säilyttämään ne pitempään.

71 Näin ollen toinen ja kolmas erityinen kanneperuste on hylättävä.

Neljäs kanneperuste: yhteisön oikeuden rikkominen, harkintavallan väärinkäyttö ja perusteluvollisuuden laiminlyönti siltä osin kuin koulutus- ja työsopimukset muutetaan toistaiseksi voimassa oleviksi sopimuksiksi

72 Italian hallitus väittää lisäksi, että riidanalainen päätös on yhteisön oikeuden vastainen, perustuu harkintavallan väärinkäyttöön ja on riittämättömästi perusteltu siltä osin kuin sen 103 kohdassa todetaan lain nro 196/97 15 pykälässä tarkoitettujen toimenpiteiden osalta, että ”määräaikaisten koulutus- ja työsopimusten muuttaminen toistaiseksi voimassa oleviksi työsopimuksiksi ei luo uusia työpaikkoja siinä mielessä, että itse työpaikat ovat jo olemassa, vaikka ne eivät olekaan pysyviä”. Italian hallituksen mukaan kyseinen ohjelma aiheuttaa nimittäin ketjureaktion, jonka tavoitteena on koulutus- ja työsopimusten tekeminen, koska siinä palkitaan määräaikaaisesti myös se, että työsuhdetta jatketaan toistaiseksi voimassa olevalla sopimuksella, mikä puolestaan kannustaa yrityksiä luomaan työpaikkoja koulutus- ja työsopimuksia tekemällä ja muuttamaan sopimukset myöhemmin toistaiseksi voimassa oleviksi.

73 Tähän liittyen on huomattava, että komissio toteaa riidanalaisen päätöksen 104—109 kohdassa, että se voi hyväksyä tuen, jonka avulla määräaikaaisista työpaikoista tehdään toistaiseksi voimassa olevia, mikäli tämä merkitsee ”uusien

pysyvien työpaikkojen nettoluomista”. Komissio ei ole tältä osin rikkonut yhteisön oikeutta eikä syyllistynyt harkintavallan väärinkäyttöön.

74 Myös perusteluvelvollisuutta on noudatettu. Komissio nimittäin esittää riidanalaisen päätöksen 97—110 kohdassa yksityiskohtaisesti ne perusteet, joihin koulutus- ja työsopimusten muuttamiseen toistaiseksi voimassa oleviksi sopimuksiksi myönnettävää tukea koskeva, riidanalaisessa päätöksessä esitetty komission näkökanta pohjautuu.

75 Neljäs erityinen peruste on siis hylättävä.

Viides erityinen kanneperuste: EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan rikkominen ja virheellinen soveltaminen sekä perusteluvelvollisuuden laiminlyönti

76 Italian hallitus väittää, että komissio ei ole tutkinut työllisyyden turvaamiseksi myönnetyn tuen osalta perusteellisesti, voidaanko kyseistä tukitoimenpidettä pitää EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan nojalla yhteismarkkinoille soveltuvana, koska sillä pyritään edistämään taloudellista kehitystä alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma. Riidanalaisen päätöksen 96 kohdassa komissio vain esittää yleisiä väitteitä tämän kysymyksen osalta. Komissio vain väittää, että toimenpiteestä johtuvia etuja sovelletaan koko maassa eikä niitä ole rajattu ainoastaan niille alueille, joilla voidaan soveltaa kyseisessä perustamissopimuksen määräyksessä mainittua poikkeusta, kuten esimerkiksi Mezzogiorno. Komission olisi pitänyt tutkia erityistä tukitoimenpidettä arvioidakseen sen soveltuvuutta yhteisön markkinoille eikä vain automaattisesti todeta sen olevan yhteisön markkinoille soveltumaton ”työllisyyden turvaamiseen tarkoitettu tuki”.

- 77 Tältä osin on huomattava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan se, että EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdassa käytetään poikkeuksesta määrättäessä ilmaisuja ”poikkeuksellinen” ja ”vakava”, osoittaa, että mainittu alakohta koskee vain sellaisia alueita, joilla taloudellinen tilanne on äärimmäisen epäsuotuisa, kun sitä verrataan koko yhteisöön (asia 248/84, Saksa v. komissio, tuomio 14.10.1987, Kok. 1987, s. 4013, 19 kohta).
- 78 Tämän oikeuskäytännön valossa on todettava, että riidanalaisen päätöksen 95 ja 96 kohdassa esitetty komission arviointi, joka on työllisyystukien suuntaviivojen 22 kohdan ja alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen 3.5 ja 4.17 kohdan mukaista, ei ole EY 87 artiklan 3 kohdan a alakohdan sanamuodon ja tarkoituksen vastaista eikä siinä siis ole oikeudellista virhettä. Komissio on nimittäin katsonut perustellusti, että työllisyyden turvaamiseen tarkoitetut tuet, jotka ovat toimintatuen kaltaisia, ovat periaatteessa kiellettyjä ja voidaan hyväksyä vain poikkeustapauksissa ja määrätyt edellytykset täyttävillä alueilla. Näin ollen komissio on katsonut perustellusti, että tällaisten tukien on vähennyttävä ajan myötä ja oltava ajallisesti rajoitettuja.
- 79 Kuten myös julkisasiamies on esillä olevassa asiassa huomauttanut ratkaisuehdotuksensa 45 kohdassa, on selvää, että Italian lainsäädännössä tarkoitetut tuet eivät rajoittuneet sellaiselle alueelle, johon voitiin soveltaa kyseistä poikkeusta. Tuki ei myöskään vähentynyt ajan myötä eikä ollut ajallisesti rajoitettua. Tämän vuoksi myös sellaiset tuet ovat lainvastaisia, jotka myönnetään alueilla, jotka voivat saada alueellisia tukia.
- 80 Riidanalaisessa päätöksessä ei myöskään laiminlyödä perusteluvollisuutta. Tämän tuomion 48 kohdassa mainitun yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sitä, onko perusteluvollisuutta noudatettu, tutkitaan paitsi riidanalaisen toimenpiteen sanamuodon myös asiayhteyden ja kaikkien asiaa koskevien oikeussääntöjen suhteen. Esillä olevassa asiassa komissio on selvittänyt riidanalaisen päätöksen 93—96 kohdassa esittämässään perusteluissa riittäväällä

tavalla ne seikat, joiden perusteella se on arvioinut Italian lainsäädännössä vahvistettujen, työllisyyden turvaamiseen tarkoitettujen tukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille.

81 Näin ollen myös viides erityinen kanneperuste on hylättävä.

Kuudes erityinen kanneperuste: EY 87 artiklan rikkominen ja joka tapauksessa perustehvelvollisuuden laiminlyönti sen osalta, mikä vaikutus yhteismarkkinoille soveltumattomina pidetyillä tuilla oli jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun

82 Italian hallitus väittää, että riidanalainen päätös on EY 87 artiklan vastainen tai ainakin sitä on perusteltu riittämättömästi siltä osin kuin siinä ei oteta huomioon yhteismarkkinoille soveltumattomina pidettyjen tukien vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun.

83 Italian hallitus katsoo, että koska kyseisen tukiohjelman ainoana tavoitteena on edistää työllisyyttä ja siten auttaa yhteisön ja kaikkien jäsenvaltioiden keskeisenä huolenaiheena olevan vakavan ongelman ratkaisemista, riidanalaisessa päätöksessä olisi pitänyt edes lyhyesti perustella komission arviointia, jonka mukaan kyseinen ohjelma vaikutti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja saattoi vaikuttaa kilpailuun.

84 Tältä osin on huomattava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että jos jäsenvaltion myöntämä tuki vahvistaa yrityksen asemaa jäsenvaltioiden välisessä kaupassa muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna, tuen on katsottava vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tältä osin ei ole välttämätöntä, että tuensaajayritys itse harjoittaa vientiä. Jos jäsenvaltio nimit-

täin myöntää tukea yritykselle, tuotanto tässä valtiossa voi tämän vuoksi pysyä ennallaan tai kasvaa, mistä seuraa, että sellaisten yritysten mahdollisuudet, joiden kotipaikka on jossakin toisessa jäsenvaltiossa, viedä tuotteitaan tämän jäsenvaltion markkinoille huononevat (yhdistetyt asiat C-278/92—C-280/92, Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994, Kok. 1994, s. I-4103, 40 kohta).

85 Sitä paitsi jos jäsenvaltio myöntää tukia palvelualalla ja tuotteiden jakelussa toimiville yrityksille, ei ole välttämätöntä, että tuensaajayritykset itse harjoittavat toimintaa tämän jäsenvaltion ulkopuolella, jotta tuki voisi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, etenkin kun on kyse kahden jäsenvaltion välisen rajan tuntumassa sijaitsevasta yrityksestä.

86 Se, että tuen määrä on suhteellisen vähäinen tai että tuensaajayritys on suhteellisen pieni, ei automaattisesti tarkoita, ettei tuki voisi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (em. asia Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994, 42 kohta).

87 Riidanalaisella päätöksellä ei siis rikota EY 87 artiklaa.

88 Perusteluvollisuuden osalta komissio toteaa riidanalaisen päätöksen 65 kohdassa yleisesti, että tuki vääristää kilpailua ja siltä osin kuin tämä tapahtuu alalla, jolla on jäsenvaltioiden välistä kauppaa, tuki vaikuttaa myös siihen. Päätöksen 66 kohdassa komissio selvittää tätä tilannetta ottamalla esimerkiksi tuotantosektorin. Päätöksen 97 kohdassa, joka koskee koulutus- ja työsopimusten muuttamista toistaiseksi voimassa oleviksi sopimuksiksi, komissio viittaa tähän arviointiin ja selvittää, miksi sen paikkansapitävyys korostuu entisestään.

- 89 Komissio ei ollut velvollinen selvittämään tätä kysymystä yksityiskohtaisemmin. Tukiohjelman tutkimus voidaan rajoittaa sen ominaispiirteisiin arvioitaessa sitä, annetaanko siinä tuensaajille olennaista etua verrattuna niiden kilpailijoihin ja voiko se hyödyttää olennaisesti sellaisia yrityksiä, jotka toimivat jäsenvaltioiden välisessä kaupassa, kun otetaan huomioon yksityiskohtaiset säännöt, joista ohjelmassa säädetään (ks. mm. em. asiassa Saksa v. komissio 14.10.1987 annettu tuomio, 18 kohta).
- 90 Esillä olevassa asiassa koulutus- ja työsopimuksia koskeissa italialaisissa säädöksissä vahvistetaan tukiohjelma. Tätä tukiohjelmaa ja sen vaikutuksia arvioidaan riidanalaisessa päätöksessä asianmukaisella tavalla.
- 91 Riidanalaisen päätöksen ei tarvinnut sisältää tukiohjelman perusteella yksittäistapauksissa myönnettyjen tukien erillistä arviointia. Kunkin kyseessä olevan yrityksen tilannetta on tutkittava vasta siinä vaiheessa, kun tukia peritään takaisin.
- 92 Näin ollen myös kuudes erityinen kanneperuste on hylättävä.

Seitsemäs erityinen kanneperuste: de minimis -säännön virheellinen soveltaminen

- 93 Italian hallitus huomauttaa, että koska kyseessä oleva tukiohjelma todettiin ainoastaan osittain yhteismarkkinoille soveltumattomaksi ja ETA-sopimuksen määräysten vastaiseksi, komissio ei voinut de minimis -sääntöä soveltaessaan

ottaa huomioon kaikkia sellaisten yritysten hyväksi toteutettuja toimenpiteitä, jotka ottivat työntekijöitä palvelukseen koulutus- ja työsopimuksilla. Kunkin yrityksen osalta asetetun tuen enimmäismäärän eli 100 000 euroa kolmen vuoden ajaksi olisi pitänyt koskea ainoastaan sitä osaa sosiaaliturvamaksujen alennuksesta, jota pidettiin yhteismarkkinoille soveltumattomana.

- 94 Tältä osin on huomattava, että de minimis -sääntöä käytetään hallinnon yksinkertaistamiseksi niin jäsenvaltioissa kuin komission yksiköissäkin, koska komission on voitava keskittää voimavaransa todella merkittäviin tapauksiin yhteisön tasolla. Jos de minimis -sääntöä sovellettaessa olisi aina tutkittava, soveltuvatko tuet yhteismarkkinoille, jäsenvaltioiden, joiden on ilmoitettava tukisuunnitelmat, ja komission, jonka on tutkittava ne, työmäärä ei vähenisi lainkaan.
- 95 Komissio on siis toiminut perustellusti, kun se de minimis -sääntöä soveltaessaan ei erotellut kyseisen tukiohjelman yhteismarkkinoille soveltuvana pidettyä osaa ja yhteismarkkinoille soveltumattomana pidettyä osaa toisistaan.
- 96 Näin ollen myös seitsemäs erityinen kanneperuste on hylättävä.

Kahdeksas erityinen kanneperuste: perusteluvelvollisuuden laiminlyönti sen osalta, oliko yhteismarkkinoille soveltumattomiksi todettujen tukien takaisinperiminen välttämätöntä tai ainakin tarkoituksenmukaista

- 97 Toissijaisesti Italian hallitus väittää, että sellaisia summia, joita yritykset eivät kyseisen ohjelman nojalla ole maksaneet sosiaaliturvamaksuina, ei voida periä

takaisin. Ensinnäkin tukiohjelmalla on säännelty soveltamisalaltaan yleistä työoikeudellista mekanismia eikä sitä voida pitää alakohtaisilla ja taloudellisilla tavoitteilla perusteltuna toimenpiteenä. Toiseksi on huomattava, että taloudellisten toimijoiden luottamuksensuojan periaate huomioon ottaen työllisyystukia koskevat yhteisön suuntaviivat eivät aina ole olleet selkeitä. Kolmanneksi kyseinen tukiohjelma on ollut voimassa Italiassa jo kauan aikaa ja sen vaikutukset olivat jo vakiintuneet, minkä vuoksi tuen poistaminen olisi yksittäisten tuensaajajaritysten erityisiin tilanteisiin liittyvien näkökohtien vuoksi äärimmäisen monimutkaista ja vaikea tarkistaa komission asettamasta aikarajasta huolimatta. Neljänneksi tukiohjelma on levinnyt laajalti koko kansalliseen tuotantoverkkoon ja erityisesti Mezzogiornon alueille, joihin tuen palauttamisvaatimukset eniten vaikuttaisivat.

98 Tältä osin on huomattava, että lainvastaisesti myönnetyn tuen poistaminen siten, että tuki peritään takaisin, on johdonmukainen seuraus siitä, että tuki on todettu lainvastaiseksi (asia C-142/87, Belgia v. komissio, tuomio 21.3.1990, Kok. 1990, s. I-959, 66 kohta; Kok. Ep. X, s. 387), ja että valtiolle asetetulla velvollisuudella poistaa komission yhteismarkkinoille soveltumattomaksi katsoma valtiontuki pyritään palauttamaan aikaisempi tilanne (asia C-350/93, komissio v. Italia, tuomio 4.4.1995, Kok. 1995, s. I-699, 21 kohta ja asia C-75/97, Belgia v. komissio, tuomio 17.6.1999, Kok. 1999, s. I-3671, 64 kohta).

99 Tuen palauttamisen seurauksena tuensaaja menettää markkinoilla kilpailijoihin verrattuna saamansa edun ja tuen suorittamista edeltänyt tilanne palautuu (em. asia komissio v. Italia, tuomion 22 kohta). Tästä takaisin maksamisen tarkoituksesta seuraa myös, että lähtökohtaisesti komissio ei ylitä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustetun harkintavaltansa rajoja muuta kuin

poikkeustapauksissa, jos se määrää jäsenvaltion perimään takaisin lainvastaisena tukena myönnetyt määrät, sillä näin komissio ainoastaan palauttaa tilanteen ennalleen (em. asia Belgia v. komissio, tuomio 17.6.1999, 66 kohta).

100 Esillä olevassa asiassa mikään ei osoita, että kyseessä olisi poikkeustapaus, jonka vuoksi olisi perusteltua päätyä erilaiseen ratkaisuun.

101 Sen väitteen osalta, että kyseisellä ohjelmalla säännellään työoikeudellista mekanismia, on viitattava tämän tuomion 51 kohdassa mainittuun yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Koska valtion toimenpiteitä ei voida jättää katsomatta tueksi yksinomaan sillä perusteella, että toimenpiteet ovat luonteeltaan sosiaalisia, myöskään väite siitä, että kyse on työoikeudellisesta mekanismista, ei muodosta sellaista poikkeustapausta, jonka vuoksi olisi perusteltua, ettei tukea palauteta.

102 Luottamuksensuojan periaatteen osalta on huomattava, että komissio on tiedottanut mahdollisille valtiontuen saajille *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* (EYVL 1983, C 318, s. 3) julkaistulla ilmoituksella niille laittomasti myönnettyjen tukien äärimmäisen epävarmasta luonteesta, jonka vuoksi ne saattavat joutua palauttamaan kyseiset tuet (ks. asia C-5/89, komissio v. Saksa, tuomio 20.9.1990 (Kok. 1990, s. I-3437, 15 kohta; Ko. Ep. X, s. 521).

103 Sääntöjenvastaisen tuen saajan mahdollisuutta vedota sellaisiin poikkeuksellisiin olosuhteisiin, joiden perusteella se on voinut perustellusti luottaa tuen sääntö-

jenmukaisuuteen ja joiden perusteella se voi kieltäytyä tuen palauttamisesta, ei tosin voida sulkea pois. Jos sellaisessa tilanteessa asia saatetaan kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, kansallisen tuomioistuimen on arvioitava kyseiset olosuhteet esitettyään tarvittaessa yhteisöjen tuomioistuimelle tulkintaa koskevia ennakkoratkaisukysymyksiä (em. asia komissio v. Saksa, tuomion 16 kohta).

104 Jäsenvaltio, jonka viranomaiset ovat myöntäneet tuen EY 88 artiklassa vahvistettujen menettelymääräysten vastaisesti, ei sen sijaan voi vedota edunsaajien perusteltuun luottamukseen vapautuakseen velvollisuudestaan toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sellaisen komission päätöksen täytäntöönpanemiseksi, jolla komissio on määrännyt kyseisen jäsenvaltion perimään tuen takaisin. Jos tämä olisi mahdollista, kyseenalaistettaisiin näin EY 87 ja EY 88 artiklan määräysten tehokas vaikutus, koska kansalliset viranomaiset voisivat tällä tavoin vaarantaa perustamissopimuksen nojalla tehtyjen komission päätösten tehokkuuden käyttäen perusteena omaa lainvastaista menettelyään tai laiminlyöntiään (em. asia komissio v. Saksa, tuomion 17 kohta).

105 Sen väitteen osalta, että tuen palauttaminen olisi äärimmäisen monimutkaista ja vaikeaa tarkistaa ja että tukiohjelma on levinnyt laajalti koko kansalliseen tuotantoverkkoon, voidaan todeta, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi sisäisiin vaikeuksiinsa, vaikka ne olisivat ylittämättömiäkin, vetoamalla perustella sitä, ettei se ole noudattanut yhteisön oikeudessa sille säädettyjä velvoitteita (ks. mm. asia C-404/97, komissio v. Portugali, tuomio 27.6.2000, Kok. 2000, s. I-4897, 52 kohta). Koska Italian hallitus ei ole esillä olevassa asiassa yrittänyt mitenkään periä kyseisiä tukia takaisin, ei voida näyttää toteen, että takaisinperintää koskevan päätöksen täytäntöönpaneminen olisi mahdotonta (ks. asia C-6/97, Italia v. komissio, tuomio 19.5.1999, Kok. 1999, s. I-2981, 34 kohta).

106 Perusteluvollisuuden osalta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että valtiontukien osalta on niin, että kun suunniteltu tuki on

EY 88 artiklan 3 kohdan määräysten vastaisesti jo maksettu, komissio, jolla on toimivalta velvoittaa kansalliset viranomaiset vaatimaan tuki palautettavaksi, ei ole velvollinen ilmoittamaan erityisiä perusteita tämän toimivaltansa käyttämiselle (em. asia Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994, 78 kohta ja em. asia Belgia, tuomio 17.6.1999, 82 kohta). Riidanalaisen päätöksen 120 ja 121 kohdassa komissio on kuitenkin perustellut sitä, minkä vuoksi se päätti vaatia tukien palauttamista. On siis todettava, että riidanalaisessa päätöksessä ei ole tältä osin laiminlyöty perustelovelvollisuutta.

107 Näin ollen myös kahdeksas erityinen kanneperuste on hylättävä.

108 Edellä esitetyn perusteella kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

109 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut Italian tasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Italian tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

- 1) Kanne hylätään.

- 2) Italian tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Colneric

Gulmann

Schintgen

Skouris

Cunha Rodrigues

Julistettiin Luxemburgissa 7 päivänä maaliskuuta 2002.

R. Grass

F. Macken

kirjaaja

kuudennen jaoston puheenjohtaja