YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)
15 päivänä huhtikuuta 1997 *

Asiassa C-292/95,

Espanjan kuningaskunta, asiamiehinään yhteisön oikeutta ja toimielimiä koskevan kansallisen koordinoinnin pääjohtaja Alberto Navarro González ja valtion oikeudellisen osaston valtionasiamies Miguel Bravo-Ferrer Delgado, prosessiosoite Luxemburgissa Espanjan suurlähetystö, 4—6 boulevard E. Servais,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja Gérard Rozet ja oikeudellisen yksikön virkamies Francisco Enrique González Díaz, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan 6.7.1995 päivätyllä kirjeellä tiedoksi annetun, *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* (EYVL 1995, C 284, s. 3) julkaistun komission päätöksen pidentää takautuvasti 1.1.1995 lähtien sen 23.12.1992 tehdyn komission päätöksen soveltamisaikaa, jolla puolestaan oli pidennetty moottoriajoneuvoalan valtion tukia koskevan yhteisön järjestelyn soveltamisaikaa,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja G. F. Mancini sekä tuomarit C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, G. Hirsch ja R. Schintgen (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: C. O. Lenz,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 7.1.1997 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Espanjan kuningaskunta on yhteisöjen tuomioistuimeen 1.9.1995 jättämällään kanteella vaatinut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan 6.7.1995 päivätyllä kirjeellä tiedoksi annetun komission päätöksen pidentää takautuvasti 1.1.1995 lähtien sen 23.12.1992 tehdyn komission päätöksen soveltamisaikaa, jolla puolestaan oli pidennetty moottoriajoneuvoalan valtion tukia koskevan yhteisön järjestelyn soveltamisaikaa. Riidanalaisesta päätöksestä julkaistiin *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* (EYVL 1995, C 284, s. 3) tiedonanto 95/C 284/03.

2 Komissio ilmoitti Espanjan hallitukselle 31.12.1988 päivätyllä kirjeellä, että se oli vahvistanut 22.12.1988 pidetyssä kokouksessaan edellytykset 19.7.1988 tehdyssä komission päätöksessä ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan perusteella käyttöönotetun moottoriajoneuvoalan valtion tukia koskevan yhteisön

yleisen järjestelyn täytäntöönpanemiseksi. Nämä edellytykset oli esitetty kirjeen liitteenä olleessa asiakirjassa, jossa otettiin komission mukaan huomioon merkittävimmät niistä huomautuksista, joita jäsenvaltioiden edustajat olivat esittäneet 27.10.1988 pidetyssä monenvälisessä kokouksessa. Komissio pyysi Espanjan hallitusta ilmoittamaan kuukauden kuluessa, hyväksyykö se järjestelyn.

3 Järjestelystä julkaistiin *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* (EYVL 1989, C 123, s. 3) tiedonanto 89/C 123/03. Tiedonannon 2.2 kohdassa asetettiin jäsenvaltioille velvollisuus antaa tieto erityyppisistä valtion tuista ja toimittaa komissiolle vuosittain kertomus, johon sisältyisivät tiedot kaikista myönnetyistä tuista, myös sellaisista, joista ei tarvinnut antaa etukäteen tietoa.

4 Tiedonannon 2.5 kohdassa määrättiin, että järjestely tulisi voimaan 1.1.1989, että sitä sovellettaisiin kahden vuoden ajan ja että tämän ajanjakson päätyttyä komissio tarkastelisi uudelleen sen tarpeellisuutta ja vaikutusta.

5 Koska jouduttiin odottamaan sitä, että kaikki jäsenvaltiot olivat hyväksyneet järjestelyn, sen täytäntöönpano viivästyi kymmenen jäsenvaltion osalta vuoden 1989 ensimmäisen vuosipuoliskon loppuun, Espanjan kuningaskunnan osalta tammikuuhun 1990 saakka ja Saksan liittotasavallan osalta toukokuuhun 1990 saakka. Espanjan kuningaskunta oli 5.2.1990 päivätyllä kirjeellään näet hyväksynyt järjestelyn soveltamisen Espanjaan vasta 1.1.1990 lähtien.

6 Komissio ilmoitti 31.12.1990 päivätyssä kirjeessään Espanjan hallitukselle tarkastelleensa uudelleen järjestelyn tarpeellisuutta ja vaikutusta ja katsovansa tarpeelliseksi pidentää järjestelyn soveltamisaikaa yhteisön moottoriajoneuvoteollisuuden tilanteen vuoksi.

7 Komission päätöksestä pidentää järjestelyn soveltamisaikaa julkaistiin tiedonanto 91/C 81/05 *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* (EYVL 1991, C 81, s. 4).

8 Tiedonannon viidennessä kohdassa todettiin seuraavaa:

"Komissio tarkastelee järjestelyä uudelleen sen jälkeen kun sitä on sovellettu kahden vuoden ajan. Jos muutosten tekeminen (tai mahdollisesti järjestelyn poistaminen) osoittautuu välttämättömäksi, komissio toteuttaa jäsenvaltioita kuultuaan tarvittavat toimenpiteet."

9 Komissio muistutti 27.1.1993 päivätyssä kirjeessään Espanjan hallitusta aluksi siitä, että komissio oli päättänyt joulukuussa 1990 pidentää järjestelyn soveltamisaikaa toistaiseksi, vaikka se oli sitoutunut tarkastelemaan järjestelyä uudelleen kahden vuoden kuluttua ja tarvittaessa muuttamaan sitä tai poistamaan sen jäsenvaltioita kuultuaan. Tämän jälkeen se totesi, että se oli 31.12.1990 päivätyssä kirjeessään antamansa sitoumuksen mukaisesti tarkastellut järjestelyä uudelleen jäsenvaltioiden kanssa 8.12.1992 pidetyssä monenvälisessä kokouksessa, jonka aikana suuri enemmistö jäsenvaltioista oli ilmaissut tyytyväisyytensä järjestelyn täytäntöönpanoon ja ilmoittanut toivovansa järjestelyn pitämistä voimassa seuraavina vuosina. Komissio ilmoitti lopuksi Espanjan hallitukselle, että se oli näin ollen 23.12.1992 päättänyt olla muuttamatta järjestelyä, ja lisäsi, että järjestely olisi näin ollen voimassa "komission suorittamaan seuraavaan uudelleentarkasteluun saakka".

10 Tästä komission päätöksestä julkaistiin *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* (EYVL 1993, C 36, s. 17) tiedonanto 93/C 36/06.

11 Espanjan kuningaskunta katsoi, että komissio oli 23.12.1992 tekemällään päätöksellä pidentänyt järjestelyn soveltamisaikaa toistaiseksi ja että se oli siten muuttanut sen luonnetta jäsenvaltioita kuulematta, saati saamatta näiden suostumusta, menetellen näin erityisesti perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan vastaisella tavalla, ja vaati tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuimeen 5.4.1993 jättämällään kanteella kyseisen päätöksen kumoamista.

12 Asiassa C-135/93, Espanja vastaan komissio, 29.6.1995 antamassaan tuomiossa (Kok. 1995, s. I-1651) yhteisöjen tuomioistuin totesi aluksi, että järjestelyn perustana olleessa perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdassa asetetaan komissiolle ja jäsenvaltioille velvollisuus säännölliseen ja määräajoin tapahtuvaan yhteistyöhön, josta komissio ja yksikään jäsenvaltio eivät voi vapautua määräämättömäksi ajaksi jommankumman yksipuolisesta tahdosta (24 kohta).

13 Yhteisöjen tuomioistuin totesi tämän jälkeen kyseisessä tuomiossa seuraavaa:

— koska alkuperäisessä järjestelyssä edellytettiin jäsenvaltioiden suostumusta sen täytäntöönpanemiseksi ja siinä asetettiin kahden vuoden voimassaoloaika, jonka päätyttyä komission oli tarkasteltava uudelleen sen tarpeellisuutta ja vaikutusta, järjestelyssä täytettiin perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdassa määrätty komission ja jäsenvaltioiden välisen säännöllisen ja määräajoin tapahtuvan yhteistyön velvollisuus (26 kohta);

— koska soveltamisajan pidentämistä koskeneessa vuoden 1990 päätöksessä määrättiin, että järjestelyä oli tarkasteltava uudelleen kahden vuoden soveltamisen jälkeen, siinä oli lievästi erilaisesta sanamuodosta huolimatta tarkoitus uudistaa järjestelyn voimassaolo uudeksi kaksivuotiskaudeksi, jonka päätyttyä oli tehtävä päätös sen soveltamisajan pidentämisestä taikka sen muuttamisesta tai poistamisesta (27 kohta);

— 23.12.1992 tehtyä päätöstä oli tulkittava siten, että sillä jatkettiin järjestelyn voimassaoloaikaa vain seuraavaan uudelleentarkasteluun saakka, joka piti aikaisempien uudelleentarkastelujen tavoin toteuttaa uuden kahden vuoden soveltamisjakson päätyttyä (39 kohta).

14 Koska kanneperusteet, joihin Espanjan kuningaskunta oli vedonnut 23.12.1992 tehtyä komission päätöstä vastaan, jossa pidennettiin järjestelyn soveltamisaikaa komission suorittamaan seuraavaan uudelleentarkasteluun saakka, perustuivat näin ollen sellaiselle virheelliselle olettamalle, jonka mukaan kyseisellä päätöksellä oli muutettu järjestelyn voimassaoloaikaa jatkamalla sitä toistaiseksi, yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi kanteen. Koska yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että Espanjan kuningaskunnan esittämä oikeudellinen näkemys asiasta oli kuitenkin olennaisilta osin hyväksytty, se päätti, että kumpikin asianosainen vastaisi omista oikeudenkäyntikuluistaan.

15 Tuomion julistamista seuranneena päivänä eli 30.6.1995 komissio lähetti jäsenvaltioille kirjeen, jossa se totesi, että kyseisen tuomion mukaan komissio oli 23.12.1992 tehdyllä päätöksellään jatkanut järjestelyn voimassaoloaikaa vain sen seuraavaan uudelleentarkasteluun eli 31.12.1994 saakka. Tämän vuoksi se ilmaisi aikomuksensa antaa seuraavan, 4.7.1995 pidettäväksi sovitun jäsenvaltioiden monenvälisen kokouksen päätettäväksi tiettyjä toimenpiteitä, joilla oli tarkoitus yhtäältä sopia tulevasta moottoriajoneuvoalan tukijärjestelystä ja toisaalta säännellä tilannetta väliaikaisesti 31.12.1994 lähtien. Komissio lähetti jäsenvaltioille 3.7.1995 päivätyn englanninkielisen tiedonannon, jota oli tarkoitus käsitellä monenvälisessä kokouksessa ja jonka otsikkona oli "Community Framework on State aids to the Motor Vehicle Industry — Follow-up to the judgment of the Court of Justice of 29 June 1995". Muut kieliversiot tästä asiakirjasta, muun muassa espanjankielinen versio, toimitettiin valtuuskunnille monenvälisen kokouksen alussa 4.7.1995.

16 Kyseisessä tiedonannossa komissio totesi aluksi, että edellä mainitun asiassa Espanja vastaan komissio annetun tuomion mukaan järjestely oli lakannut olemasta voimassa 1.1.1995 ja että näin syntyneellä oikeudellisella tyhjiöllä oli vakavia poliittisia ja oikeudellisia seurannaisvaikutuksia komission mahdollisuuksiin soveltaa valtion tukea koskevia perustamissopimuksen määräyksiä erityisen herkällä moottoriajoneuvoteollisuuden alalla. Komissio aikoi sen vuoksi korjata tilanteen ehdottamalla perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan mukaisesti järjestelyn ottamista uudelleen käyttöön ja toteuttamalla väliaikaisia toimenpiteitä järjestelyssä vahvistetun valtion tukien valvonnan tehokkaan ja keskeytyksettömän soveltamisen takaamiseksi.

17 Komissio ilmoitti 6.7.1995 päivätyllä kirjeellä Espanjan hallitukselle päättäneensä yhteisön edun nimissä pidentää 23.12.1992 tehdyn päätöksen soveltamisaikaa takautuvasti 1.1.1995 lähtien, joten järjestelyä sovellettiin keskeytyksettä. Komissio täsmensi, että tämä pidennys oli väliaikainen ja että sitä sovellettaisiin ainoastaan siihen saakka, kunnes perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu menettely, jonka komissio oli päättänyt aloittaa samanaikaisesti (ja jota tarvittaessa seuraisivat 93 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut menettelyt), olisi saatu päätökseen, ja enintään yhden vuoden ajan eli 31.12.1995 saakka. Komissio totesi, että sen päätöksen perusteena oli ehdoton yhteisön etu eli vääristymättömän kilpailutilanteen ylläpitäminen autoalalla ja että sillä oli tarkoitus välttää markkinoiden rakennetta koskevat peruuttamattomat yhteisen edun vastaiset vaikutukset.

18 Komissio täsmensi tämän jälkeen, että toimenpiteessä, josta se oli päättänyt, oli kysymys vain perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan mukaisesta alkuperäisen, jäsenvaltioiden hyväksymän järjestelyn voimassaolon jatkamisesta rajoitetuksi ajaksi. Se muistutti, että jäsenvaltioita oli kuultu toimenpiteestä 4.7.1995 pidetyssä monenvälisessä kokouksessa ja että tämän vuoksi sekä perustamissopimuksen että erityisesti sen 5 artiklan soveltamisesta seuraavien yhteistyötä koskevien velvoitteiden mukaisesti päätöksessä edellytettiin, että jäsenvaltiot pidättäytyvät autoalan

tukien myöntämisestä muutoin kuin ilmoittamalla niistä ennakolta komissiolle tai odottamalla komission lopullista, järjestelyn sääntöjen mukaista päätöstä.

19 Komissio ilmoitti samassa 6.7.1995 päivätyssä kirjeessä lopuksi syyt, joiden vuoksi se piti perusteltuna päätöksensä soveltamista takautuvasti 1.1.1995 lähtien. Ensinnäkin se seikka, että edellä mainittu asiassa komissio vastaan Espanja annettu tuomio oli julistettu sen jälkeen kun järjestelyä olisi pitänyt tarkastella uudelleen, oli poikkeuksellinen seikka, joka yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan voi tietyin edellytyksin olla perusteena sille, että yhteisön säädöksen voimaantuloajankohta vahvistetaan sen antamispäivää aikaisemmaksi. Lisäksi autoalan vääristymättömän kilpailutilanteen säilyttäminen on tavoite, joka voidaan saavuttaa ainoastaan autoalan valtiontukia koskevaan järjestelyyn sisältyvien ilmoitusta koskevien sääntöjen keskeytyksettömän soveltamisen jatkamisella. Ainoastaan näiden sääntöjen avulla voitiin estää peruuttamattomat vaikutukset, joita aiheutuisi siitä, että tukia myönnettäisiin ottamatta huomioon niiden vaikutuksia kyseiselle alalle, joka on erityisen herkkä ja jolla vallitsi erityisen suuri investointitarve huolimatta senhetkisestä tuotannon ylikapasiteetista. Lopuksi oletus 23.12.1992 tehdyn komission päätöksen voimassaolosta oli perusteena sille, ettei niille, joita asia koski, ollut voinut syntyä perusteltua luottamusta; lisäksi jäsenvaltiot ja yritykset olivat pitäneet järjestelyä sovellettavana.

20 Espanjan kuningaskunta väittää kyseisestä päätöksestä nostamansa kanteen tueksi ensinnäkin, että on oikeudellisesti mahdotonta pidentää sellaisen oikeudellisen toimen soveltamisaikaa, joka ei enää ole voimassa.

21 Toiseksi se vetoaa perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan rikkomiseen perustuvaan kaksiosaiseen kanneperusteeseen.

22 Yhtäältä neuvotteluihin, joita komissio väittää käyneensä 4.7.1995 pidetyssä monenvälisessä kokouksessa, liittyi sellaisia seikkoja, että ne eivät voi Espanjan kuningaskunnan mukaan täyttää edellä mainitun asiassa Espanja vastaan komissio annetun tuomion mukaan kyseisestä määräyksestä johtuvaa säännöllisen ja määräajoin tapahtuvan yhteistyön velvoitetta.

23 Kun toisaalta otetaan huomioon 23.12.1992 tehdyllä päätöksellä, sellaisena kuin se kyseisessä tuomiossa vahvistettiin, luodun järjestelyn voimassaoloajan päättyminen, sen ottaminen uudelleen käyttöön merkitsisi uuden järjestelyn käyttöönottoa, mistä olisi pitänyt päättää sen menettelyn mukaisesti, jota sovelletaan järjestelyn käyttöönottoon 93 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna "aiheellisena toimenpiteenä" ja joka edellyttää jäsenvaltioiden suostumusta.

24 Kolmanneksi Espanjan kuningaskunta kiistää, että edellä mainitusta asiassa Espanja vastaan komissio annetusta tuomiosta johtuvat poikkeukselliset olosuhteet, joihin komissio on vedonnut, olisivat sellaisia, että niiden perusteella riidanalaisen päätöksen takautuva vaikutus olisi perusteltu.

25 Komissio vastaa näihin kanneperusteisiin, että riidanalaisen päätöksen tavoitteena oli ainoastaan täyttää nopeasti ja väliaikaisesti oikeudellinen tyhjiö, joka oli syntynyt edellä mainitun asiassa Espanja vastaan komissio annetun tuomion julistamisen jälkeen, noudattaen samalla perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan tarkoitusta. Komissio katsoo, että koska oli ehdottoman välttämätöntä täyttää kyseinen tyhjiö, sillä oli oikeus tehdä riidanalainen päätös käyttämättä tavanmukaista järjestelyn käyttöönottamista koskevaa menettelyä, joka olisi edellyttänyt komission ehdotusta, jäsenvaltioiden monenvälistä kokousta ja jäsenvaltioiden suostumusta.

26 Komissio toistaa lopuksi jo riidanalaisessa päätöksessä esittämänsä syyt perustellakseen päätökselle antamaansa takautuvaa vaikutusta.

27 Jotta voitaisiin arvioida Espanjan kuningaskunnan esittämien kanneperusteiden oikeellisuutta, on erotettava toisistaan ne kanneperusteet, jotka koskevat komission riidanalaista päätöstä tehdessään noudattamaa menettelyä, ja ne kanneperusteet, jotka on esitetty kyseisen päätöksen takautuvan vaikutuksen riitauttamiseksi.

28 Menettelyä koskevien kanneperusteiden joukosta on tutkittava yhdessä ensimmäistä kanneperustetta ja toisen kanneperusteen toista osaa, joilla Espanjan kuningaskunta väittää lähinnä, että järjestelyn soveltamisajan takautuva pidentäminen tarkoittaa samaa kuin järjestelyn käyttöönottaminen uudelleen, eli se tarkoittaa sellaisen uuden järjestelyn käyttöönottamista, joka on samansisältöinen kuin päättynyt järjestely, ja että järjestelystä olisi tämän vuoksi pitänyt päättää jäsenvaltioiden suostumuksella.

29 Tämä väite on hyväksyttävä.

30 Järjestely nimittäin lakkaa olemasta voimassa sinä päivänä, jona se on alun perin määrätty päättyväksi, ellei sen soveltamisaikaa pidennetä, joten sellainen pidentämispäätös, joka on, kuten tässä tapauksessa, tehty sen päätöksen voimassaoloajan päätyttyä, jonka voimassaoloaikaa uudella päätöksellä pitäisi jatkaa, merkitsee olemassa olevan oikeudellisen tilanteen muuttamista, joten se on tehtävä saman menettelyn mukaisesti kuin se päätös, jolla alkuperäinen järjestely otettiin käyttöön, tai se päätös, jolla järjestelyä muutetaan.

31 Komissio on itsekin myöntänyt oikeudenkäynnin aikana yhteisöjen tuomioistuimessa, että sen päätös olisi tavallisessa tapauksessa pitänyt tehdä uuden järjestelyn hyväksymistä koskevan menettelyn mukaisesti ja siis jäsenvaltioiden suostumuksella.

32 Komissio vetoaa tosin siihen, että se saattoi toimia tässä tapauksessa ilman jäsenvaltioiden suostumusta, koska tilanne oli poikkeuksellinen edellä mainitun asiassa Espanja vastaan komissio annetun tuomion vuoksi ja koska oli ehdottoman välttämätöntä yhtäältä säilyttää autoalan vääristymätön kilpailutilanne ja toisaalta välttää kyseisen alan markkinoiden rakennetta koskevat peruuttamattomat yhteisen edun vastaiset vaikutukset.

33 Kuitenkin juuri nämä seikat ovat niitä, jotka komissiolla on myös velvollisuus ottaa huomioon, kun se päättää ottaa käyttöön järjestelyn sellaisessa normaalisti sovellettavassa menettelyssä, joka edellyttäisi jäsenvaltioiden suostumusta, kuten komissiokin on myöntänyt.

34 Tässä tilanteessa on todettava, että vaikka poikkeukselliset olosuhteet, joihin komissio on vedonnut, voisivatkin olla perusteena riidanalaisen päätöksen takautuvalle vaikutukselle, ne eivät voi vapauttaa komissiota velvollisuudesta hankkia jäsenvaltioiden suostumus kyseiselle päätökselle.

35 Edellä esitetyn perusteella kanneperusteet, jotka koskevat komission velvollisuutta saada jäsenvaltioiden suostumus riidanalaiselle päätökselle, ovat perusteltuja. Tämän vuoksi riidanalainen päätös on kumottava ilman että on tarpeen tutkia muita kanneperusteita.

Oikeudenkäyntikulut

36 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kumotaan 6.7.1995 päivätyllä kirjeellä tiedoksi annettu komission päätös pidentää takautuvasti 1.1.1995 lähtien sen 23.12.1992 tehdyn komission päätöksen soveltamisaikaa, jolla puolestaan oli pidennetty moottoriajoneuvoalan valtion tukia koskevan yhteisön järjestelyn soveltamisaikaa.

2) Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Mancini Kakouris Kapteyn

Hirsch Schintgen

Julistettiin Luxemburgissa 15 päivänä huhtikuuta 1997.

R. Grass G. F. Mancini

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja