JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CARL OTTO LENZ
7 päivänä tammikuuta 1997 *

A Käsiteltävän asian tosiseikat

1. Espanjan kuningaskunta riitauttaa nyt käsiteltävässä asiassa nostamassaan kanteessa moottoriajoneuvoalan valtion tukia koskevasta järjestelystä tehdyn komission päätöksen vuodelta 1988. [1] Päätöksessä määrätään muun muassa siitä, että kaikista merkittävistä tukihankkeista on annettava etukäteen tieto tuen tarkoituksesta riippumatta. Espanjan kuningaskunta oli jo aiemmin nostanut kanteen komissiota vastaan tästä sen käyttöönottamasta yhteisön järjestelystä. [2] Tuossa kanteessaan Espanjan kuningaskunta riitautti sen, että järjestelyn soveltamisaikaa pidennettiin *toistaiseksi*. *Alkuperäistä* järjestelyä, joka otettiin käyttöön vuonna 1988, oli tarkoitus soveltaa kahden vuoden ajan. *Ensimmäinen pidennys*, josta päätettiin tämän jälkeen, oli sen sijaan sanamuodoltaan seuraavanlainen:

"Komissio tarkastelee järjestelyä uudelleen sen jälkeen kun sitä on sovellettu kahden vuoden ajan. Jos muutosten tekeminen (tai järjestelyn poistaminen) osoittautuu välttämättömäksi, komissio kuulee jäsenvaltioita ennen päätöksen tekemistä." [3]

Joulukuussa 1992 pidetyssä jäsenvaltioiden välisessä kokouksessa komissio päätti olla tekemättä muutoksia järjestelyyn. Tämän kokouksen päätteeksi sovitussa *toisessa pidennyksessä* todettiin jatkotoimenpiteistä, että järjestely pysyisi voimassa sen seuraavaan uudelleentarkasteluun saakka, joka komission oli järjestettävä. [4]

2. Espanjan kuningaskunta katsoi, että komissio oli näin toimiessaan pidentänyt järjestelyn soveltamisaikaa toistaiseksi, ja nosti päätöksestä kanteen sillä perusteella, ettei komissiolla ollut oikeutta menetellä tällä tavoin.

3. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että järjestelyn soveltamisajan pidentämistä koskeneeseen jälkimmäiseen päätökseen sisältyvää riidanalaista sanamuotoa voitiin tulkita usealla

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — Komission päätös 89/C 123/03 (EYVL 1989, C 123, s. 3).

2 — Asia C-135/93, Espanja v. komissio, tuomio 29.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1651).

3 — Järjestelyn soveltamisajan ensimmäisen pidennyksen viides kohta (91/C 81/05; EYVL 1991, C 81, s. 4).

4 — Komission päätös 93/C 36/06 (EYVL 1993, C 36, s. 17).

tavalla. Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuin viittasi vakiintuneeseen oikeuskäytäntöönsä, jonka mukaan sellaisessa tapauksessa, jossa johdetun oikeuden säännöstä voidaan tulkita usealla tavalla, etusija on annettava sellaiselle tulkinnalle, joka on perustamissopimuksen mukainen. Tämän jälkeen yhteisöjen tuomioistuin totesi tuomiossaan, että sellainen menettely, jonka mukaan voimassa olevien tukijärjestelmien tarkastelu toteutetaan määräämättömän, komission tai jäsenvaltioiden yksipuolisesta tahdosta riippuvan ajanjakson kuluttua, on ristiriidassa perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan kanssa, jossa määrätään säännöllistä ja määräajoin tapahtuvaa yhteistyötä koskevasta velvollisuudesta. Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuin päätyi siihen, että joulukuussa 1992 tehtyä komission päätöstä oli tulkittava siten, että sillä pidennettiin järjestelyn soveltamisaikaa sen seuraavaan uudelleentarkasteluun saakka, joka piti aikaisempaan tapaan toteuttaa kahden vuoden kuluttua. Joulukuussa 1992 tehdyllä päätöksellä oli toisin sanoen pidennetty järjestelyn soveltamisaikaa vain kahdella vuodella. Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuin totesi 29.6.1995 antamassaan tuomiossa, ettei järjestely ollut ollut 1.1.1995 jälkeen enää voimassa. [5]

4. Heti tuomion julistamista seuranneena päivänä eli 30.6.1995 komissio lähetti jäsenvaltioille ranskan kielellä laaditun kirjeen, jossa se ilmaisi aikomuksensa tuoda seuraavan, 4.7.1995 pidettäväksi sovitun monenvälisen kokouksen päätettäväksi tiettyjä toimenpiteitä, joilla oli tarkoitus sopia uudesta moottoriajoneuvoalan tukijärjestelystä ja säännellä yhteisöjen tuomioistuimen tuomiosta aiheutunutta tilannetta väliaikaisesti. Espanjan pysyvälle edustustolle toimitettiin 3.7.1995 espanjankielinen käännös tästä kirjeestä. Samana päivänä keskipäivällä Espanjan pysyvä edustaja sai englanninkielisen tiedonannon, jota oli tarkoitus käsitellä seuraavana päivänä monenvälisessä kokouksessa. Tämän tiedonannon espanjankielinen käännös jaettiin vasta seuraavana päivänä monenvälisen kokouksen alussa.

5. Tiedonannon ensimmäisessä osassa komissio käsitteli tuomiota ja siitä aiheutuvia vakavia poliittisia ja oikeudellisia seurannaisvaikutuksia. Tämän vuoksi se ehdotti järjestelyn ottamista uudelleen käyttöön.

6. Nyt käsiteltävän kanteen kannalta komission toinen ehdotus on kuitenkin ratkaiseva: komissio ehdotti nimittäin ryhtymistä väliaikaisiin toimenpiteisiin järjestelyssä vahvistetun valtion tukien valvonnan tehokkaan ja keskeytyksettömän soveltamisen takaamiseksi. Komission ehdotuksen mukaan tällä väliaikaisella sääntelyllä järjestelyn soveltamisaikaa pidennettäisiin takautuvasti 1.1.1995 lähtien. Tämä sääntely oli tarkoitus pitää voimassa järjestelyn uuteen käyttöönottoon eli enintään 31.12.1995 saakka.

7. Komissio perusteli toimenpidettä yhteisön perustavanlaatuisten intressien suojelemisella. Sen mukaan kyse oli vääristymättömän kilpailutilanteen säilyttämisestä autoalalla, sillä ilman komission jatkuvaa valvontaa kilpailutilanteen vääristymättö-

5 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia Espanja v. komissio.

myys olisi uhattuna. Vain tällaisella toimenpiteellä voitiin välttää epäedulliset vaikutukset. Toimenpiteessä oli kysymys vain alkuperäisen, jäsenvaltioiden EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan mukaisesti hyväksymän järjestelyn soveltamisajan pidentämisestä rajoitetuksi ajaksi.

8. Komissio väitti, että vaikka takautuva soveltaminen on oikeusvarmuuden periaatteen vastaista, se oli kuitenkin tässä tapauksessa poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi perusteltua. Komission mukaan tällaisia poikkeuksellisia seikkoja olivat se, että yhteisöjen tuomioistuimen tuomio oli julistettu vasta sen ajankohdan jälkeen, jolloin järjestelyä olisi pitänyt tarkastella uudelleen ja sen soveltamisaikaa mahdollisesti pidentää; se, että autoalan vääristymättömän kilpailutilanteen säilyttäminen oli muutoin mahdotonta; ja se, että vääristynyt kilpailutilanne voisi vaikuttaa peruuttamattomasti kilpailuun. Lopuksi komissio totesi pitäneensä lähtökohtana sitä, että sen joulukuussa 1992 tekemä päätös olisi pätevä ja että sillä olisi pidennetty järjestelyn soveltamisaikaa toistaiseksi.

9. Kantajan mukaan useat valtuuskunnat olivat huomauttaneet monenvälisen kokouksen aikana, ettei niillä ollut ennen kokouksen alkamista ollut tietoa annetusta tuomiosta eikä sitä koskevasta komission tiedonannosta. Kantaja totesi lisäksi, että kahdeksan valtuuskuntaa oli vastustanut komission ehdotusta ja että neljä valtuuskuntaa oli pidättäytynyt esittämästä kantaansa.

10. Komissio kuitenkin täsmentää näitä tietoja toteamalla, että nämä valtuuskunnat pidättäytyivät ottamasta kantaa järjestelyn *uuteen käyttöönottoon* siksi, että oli sovittu järjestettäväksi toinen kokous asian käsittelemiseksi. Komissio toteaa lisäksi, että suurin osa valtuuskunnista hyväksyi *väliaikaiset toimenpiteet*. Espanjan valtuuskuntaa lukuun ottamatta yksikään niistä ei ollut vastustanut komission näkemystä.

11. Lisäksi komissio toteaa ilmoittaneensa jäsenvaltioille jo 30.6.1995 päivätyssä kirjeessä järjestelyä koskevan uuden kohdan ottamisesta 4.7.1995 pidettävän kokouksen esityslistalle.

12. Komissio päätti lopulta 6.7.1995 pidentää joulukuussa 1992 tekemänsä päätöksen (95/C 284/03; EYVL 1995, C 284, s. 3) soveltamisaikaa takautuvasti 1.1.1995 lähtien. Perusteluissaan komissio ei poikkea 3.7.1995 päivätyssä tiedonannossa esitetyistä perusteista. Se vetoaa ehdottomaan yhteisön etuun ja välttämättömyyteen ylläpitää vääristymätön kilpailutilanne autoalalla. Peruuttamattomat vahingot voitaisiin välttää ainoastaan tällä tavoin.

13. Komission mukaan päätöstä on pidettävä pelkkänä perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan nojalla tehtynä alkuperäisen järjestelyn soveltamisajan pidentämisenä rajoitetuksi ajaksi. Se vetoaa myös EY:n perustamissopimuksen 5 artiklaan.

14. Päätöksen soveltaminen takautuvasti on komission mielestä perusteltua edellä mainittujen poikkeuksellisten seikkojen vuoksi.

15. Espanjan kuningaskunta on riitauttanut tämän päätöksen ja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta

1) kumoamaan 6.7.1995 tehdyn komission päätöksen, jolla 23.12.1992 tehdyn päätöksen soveltamisaikaa pidennettiin takautuvasti 1.1.1995 lähtien;

2) velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

16. Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta

1) hylkäämään Espanjan kuningaskunnan kumoamiskanteen;

2) velvoittamaan Espanjan kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

B Kannanotto

17. Kantajan mukaan komission heinäkuussa 1995 toteuttaman toimenpiteen oikeudellinen luokittelu joko takautuvaksi soveltamisajan pidentämiseksi tai järjestelyn takautuvasti tehdyksi uudeksi käyttöönottamiseksi on ratkaisevan merkityksellinen päätettäessä siitä, onko kumoamiskanne hyväksyttävä. Komissio sitä vastoin katsoo, ettei päätöksen tällainen luokitteleminen ole tarpeellista. Komissio myöntää, ettei se tässä poikkeuksellisessa tilanteessa noudattanut EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdassa edellytettyä menettelyä. Komission mielestä sen olisi pitänyt esittää jäsenvaltioille asianmukainen ehdotus, jota olisi käsitelty jäsenvaltioiden edustajien kanssa pidetyssä kokouksessa. Tämän jälkeen jäsenvaltioiden olisi pitänyt virallisesti hyväksyä ehdotus. Komissio selittää kuitenkin, että heinäkuussa 1995 tehdyn päätöksen tarkoituksena oli ainoastaan täyttää pikaisesti ja väliaikaisesti sääntelyssä oleva aukko, joka oli syntynyt yhteisöjen tuomioistuimen tuomion seurauksena. Tämän vuoksi ei ollut järkevää eikä — poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi — myöskään välttämätöntä noudattaa normaalia menettelyä, johon olisi kulunut huomattavasti aikaa.

18. Riippumatta siitä, miten komission päätös oikeudellisesti luokitellaan, komissio katsoo, että kysymys on siitä, oliko sillä tällaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa oikeus poiketa perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan mukaisesta menettelystä ja tehdä päätös ilman jäsenvaltioiden virallista hyväksymistä.

19. Komissio pitää poikkeuksellisina olosuhteina tarvetta täyttää yhteisöjen tuomioistuimen tuomiosta ja järjestelyn pätemättömyydestä aiheutunut sääntelyssä oleva aukko ennen kuin jäsenvaltiot myöntäisivät tukea komission jo hyväksymien yleisten järjestelmien, esimerkiksi alueellisten tukijärjestelmien, perusteella.

20. Komissio on ainoastaan toissijaisesti vedonnut siihen, että tässä tapauksessa jäsenvaltioiden suostumus ei ollut päätöksen pätevyyden edellytys. Komissio väittää näet ainoastaan pidentäneensä rajoitetuksi ajaksi muutoksia tekemättä sellaisen järjestelyn soveltamisaikaa, joka oli ollut voimassa jo kuuden vuoden ajan. Tuomio, joka annettiin 29.6.1995, ei ollut tämän esteenä. Komissiolla oli sitä vastoin oikeus pidentää sopimuksen soveltamisaikaa rajoitetuksi ajaksi siten, että se pelkästään kuuli jäsenvaltioita perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan yhteistyövelvoitteen mukaisesti. Tuomiossa ainoastaan kiellettiin pidentämästä järjestelyn soveltamisaikaa toistaiseksi.

21. Komissio kuitenkin täsmentää lopuksi, että sen mielestä kyseessä on järjestelyn takautuvasti tehty uusi käyttöönottaminen, jonka käytännön seurauksena järjestelyn soveltamisaikaa pidennetään takautuvasti. Se vetoaa toissijaisesti siihen, että jos kyse olisi järjestelyn soveltamisajan pidentämisestä, se ei siinäkään tapauksessa olisi ylittänyt toimivaltaansa, koska se oli edellä esitetyllä tavalla noudattanut kesäkuussa 1995 annettua tuomiota ja koska sen tarkoittamat poikkeukselliset olosuhteet olivat hyväksyttävä peruste sekä järjestelyn ottamiseksi takautuvasti uudelleen käyttöön että sen soveltamisajan pidentämiseksi takautuvasti.

22. Toisin kuin komissio, katson, että on välttämätöntä luokitella päätös oikeudellisesti erittäin täsmällisesti. Ainoastaan siten on mahdollista saada selville, mitä ehdottomia menettelymääräyksiä komission olisi pitänyt noudattaa. Samoin ainoastaan tällä tavoin on mahdollista tutkia komission toissijainen väite, jonka mukaan jäsenvaltioiden suostumus ei ollut päätöksen pätevyyden välttämätön edellytys.

23. Komission toissijainen väite on mielestäni erittäin tärkeä, sillä jos tämä näkemys osoittautuisi oikeaksi, olisi mahdollista tehdä heinäkuussa 1995 tehdyn päätöksen kaltainen päätös komission valitsemaa menettelyä noudattaen. Siinä tapauksessa päätöksen olisi täytettävä tämän menettelytavan edellytykset mutta samalla myös takautuvaa soveltamista koskevat edellytykset. Ne täyttyvät — kuten esitän tarkemmin jäljempänä — jos tavoiteltava päämäärä edellyttää takautuvuutta ja jos asianomaisten perusteltua luottamusta on asianmukaisesti kunnioitettu. Aloitan esitykseni käsittelemällä menettelyä koskevia kysymyksiä.

24. Sovellettavaa menettelyä koskevan kysymyksen ratkaisemiseksi on otettava huomioon sekä perustamissopimuksen määräykset että itse järjestelyyn sisältyvät säännöt. Järjestelyn soveltamisajan toisen pidennyksen mukaan, jonka kantaja on riitauttanut, järjestely pysyisi voimassa siihen saakka, kun sitä tarkasteltaisiin uudelleen, ja komission tehtävänä oli huolehtia uudelleentarkastelusta. Lisäksi päätettiin olla muuttamatta järjestelyä. Koska tähän toiseen pidennykseen ei sisälly mitään määräystä niistä menettelytavoista, joita pitää noudattaa siinä tapauksessa, että järjestelyn muuttamista pidetään tarpeellisena, on tältä osin tutkittava ensimmäisen pidennyksen sanamuotoa, jota — kuten juuri näimme — ei muutettu. Ensimmäisessä soveltamisajan pidentämistä koskeneessa päätöksessä todettiin seuraavaa: "Kun järjestelyä on sovellettu kahden vuoden ajan, komissio tarkastelee sitä uudelleen. Jos muutokset — — osoittautuvat tuolloin tarpeelliksiksi, komissio kuulee jäsenvaltioita ennen päätöksen tekemistä". Tämän määräyksen perusteella järjestelyn mukainen menettely on seuraavanlainen: komissio tutkii järjestelyn, ja se kuulee jäsenvaltioita ainoastaan siinä tapauksessa, että järjestelyä on sen mielestä muutettava. Lopuksi komissio päättää siitä, onko järjestelyä muutettava.

25. Kantaja riitautti aikanaan toisen pidennyksen sillä perusteella, että sillä jatkettiin järjestelyn soveltamisaikaa toistaiseksi ja näin ollen muutettiin järjestelyä. Kantaja katsoi, ettei tämä ollut mahdollista ilman jäsenvaltioiden kuulemista ja suostumusta. Yhteisöjen tuomioistuin ei kesäkuussa 1995 antamassaan tuomiossa käsitellyt jäsenvaltioiden suostumuksen tarpeellisuutta. Se nojautui pikemminkin komission ja jäsenvaltioiden säännöllisen ja määräajoin tapahtuvan yhteistyön velvoitteeseen, josta osapuolet eivät voi vapautua määräämättömäksi ajaksi, jonka pituus riippuisi yksinomaan jonkun osapuolen tahdosta. Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisun mukaan ei ole mahdollista, että yksi osapuolista vahvistaa tukien valvontaa koskevan sääntelyn, jota sovelletaan toistaiseksi. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomion mukaan ratkaisevaa oli toisin sanoen järjestelyn soveltamisajan pidentäminen yksipuolisesti toistaiseksi, koska tämä menettely esti säännöllisen ja määräajoin tapahtuvan yhteistyön jäsenvaltioiden ja komission välillä. Tämän perusteella yhteisöjen tuomioistuin totesi, että järjestelyä voitiin soveltaa ainoastaan seuraavaan uudelleentarkasteluun saakka eli kahden vuoden ajan.

26. Tämä merkitsee kuitenkin sitä, että toisen pidennyksen jälkeen järjestely oli voimassa uuden kahden vuoden jakson ajan. Normaalitilanteessa komission olisi tämän jälkeen pitänyt tarkastella järjestelyä uudelleen ja — jos muutos olisi osoittautunut tarpeelliseksi — tehdä sitä koskeva päätös kuultuaan ensin jäsenvaltioita. On siis pohdittava sitä, noudattiko komissio näitä edellytyksiä tehdessään päätöksensä heinäkuussa 1995. Siinä tapauksessa päätöstä olisi pidettävä järjestelyn soveltamisajan takautuvana pidentämisenä.

27. Kantajan mukaan järjestelyn soveltamisaikaa ei kuitenkaan voida enää pidentää, koska järjestely ei ollut enää vuoden 1995 alun jälkeen voimassa. Oikeudelliselta kannalta katsoen "kuollutta" ei voida enää herättää henkiin pidentämällä sen soveltamisaikaa takautuvasti. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin antanut esimerkiksi sellaisen ratkaisun, jonka mukaan vientilisenssin voimas-

saoloaikaa voidaan tietyin edellytyksin pidentää takautuvasti jälkikäteen eli sen voimassaoloajan päätyttyä. [6]

28. Näin ollen ei ole lähtökohtaisesti mahdotonta pidentää takautuvasti sellaisen toimen soveltamisaikaa, joka ei ole enää voimassa, ja saattaa sitä näin uudelleen voimaan. Tällaisen takautuvan pidennyksen pitäisi kuitenkin täyttää ainakin edellä mainitut järjestelyn mukaiset edellytykset. Niiden mukaan olisi aluksi tarkasteltava järjestelyä uudelleen. Kantajan mukaan tällaiseen uudelleentarkasteluun pitäisi sisältyä kattava tulosten arviointi, järjestelyn toimivuuden analysointi toisiin aloihin verrattuna sekä järjestelyyn liittyvien edellytysten ja soveltamismenetelmien arviointi. Jotta tällaiseen toimenpiteeseen voitaisiin ryhtyä yksipuolisesti, ei ole riittävää jäsenvaltioita kuultaessa painottaa pelkästään muodollisesti toimenpiteen tärkeyttä kilpailun vääristymisen estämiseksi. Tällainen menettelytapa olisi vain keino kiertää perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan menettelymääräyksiä.

29. On kuitenkin mahdotonta tutkia järjestelyä ja sen vaikutuksia ottamatta huomioon kulloistakin tilannetta. Lähestyttäessä asiaa tällä tavoin tarkastellen huomataan heti, että yhteisöjen tuomioistuimen tuomion jälkeen vallinneessa tilanteessa oli ennen kaikkea tärkeää, että järjestely pysyisi voimassa.

6 — Asia 71/82, Brüggen, tuomio 16.12.1982 (Kok. 1982, s. 4647).

30. Kuten komissio on perustellusti todennut, oli tärkeää täyttää sääntelyssä oleva aukko, joka oli syntynyt tuomion julistamisen jälkeen, ja estää se, että jäsenvaltiot antaisivat sillä välin tukea maansa autoalan yrityksille komission hyväksymien voimassa olevien järjestelmien perusteella siten, että kilpailu vääristyisi näiden tukien vuoksi.

31. Tässä yhteydessä ei voida myöskään jättää huomiotta sitä, että järjestely on EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu aiheellinen toimenpide. Tuolloisessa tilanteessa oli tarkoituksenmukaista jatkaa järjestelyn soveltamista keskeytyksettä riippumatta siitä, oliko järjestelyn muuttaminen mahdollisesti tarpeen.

32. Mielestäni kaikissa tapauksissa ei voida edellyttää kantajan vaatimaa kattavaa arviointia. Tarkastelun laajuus ja kohde on pikemminkin määriteltävä kulloisenkin tilanteen perusteella.

33. Lisäksi järjestelyn soveltamisajan pidentämistä koskeva päätös edellyttää välttämättä jäsenvaltioiden kuulemista. Tästä on nimenomaisesti määrätty järjestelyssä (tässä tapauksessa ensimmäinen pidennys on ratkaiseva) ainoastaan järjestelyyn tehtävien muutosten osalta. Yhteisöjen tuomioistuimen kesäkuussa 1995 annetusta tuomiosta käy kuitenkin ilmi vastaava velvollisuus kuulla jäsenvaltioita. Tuomiossa korostetaan

jäsenvaltioiden ja komission välisen säännöllisen ja määräajoin toistuvan yhteistyön velvoitetta, eikä yhteistyötä voida yksipuolisesti keskeyttää määräämättömäksi ajaksi. Sen vuoksi jäsenvaltioiden kuuleminen on välttämätöntä myös silloin, kun järjestelyn soveltamisaikaa pidennetään muuttamatta järjestelyä.

34. Keskusteluja, jotka käytiin 4.7.1995, voidaan pitää tällaisena kuulemisena. Kantaja vetoaa esityksessään siihen, että 4.7.1995 pidettyyn kokoukseen liittyneet olosuhteet eivät kantajan mielestä olleet hyväksyttäviä. Kantaja väittää, ettei jäsenvaltioille ilmoitettu riittävästi eikä kyllin aikaisin komission suunnitelmista. Sen mielestä tällä rikotaan sekä EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohtaa että jäsenvaltioiden ja komission välisen yhteistyön velvoitetta.

35. Tältä osin on huomautettava, että tässä tapauksessa ovat ratkaisevia itse järjestelyssä määrätyt erityiset edellytykset eivätkä 93 artiklan yleiset edellytykset. Perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltioiden olisi pitänyt virallisesti hyväksyä päätös, jotta se olisi ollut pätevä. Kuten olen edellä esittänyt, tämä ei kuitenkaan ole tarpeen pidennettäessä järjestelyn soveltamisaikaa sen sisältöä muuttamatta. Jäsenvaltioilta ei ollut pyydetty hyväksymistä myöskään järjestelyn toiselle pidennykselle. [7] Yksikään niistä — edes Espanjan kuningaskunta — ei ollut riitauttanut kyseistä päätöstä. Yhteisöjen tuomioistuinkaan ei tuomiossaan pitänyt päätöstä pätemättömänä jäsenvaltioiden suostumuksen puuttumisen vuoksi. Siksi päätöksen pätevyys edellytti ainoastaan jäsenvaltioiden kuulemista.

36. Komissio katsoo 4.7.1995 pidetyn kokouksen täyttävän tämän edellytyksen. Sen sijaan kantajan mielestä niin viime hetkellä annetut tiedot eivät täytä säännöllisen yhteistyön vaatimuksia. (Kantaja väittää, että työskentelyasiakirjat olivat osittain saatavilla vasta kokouksen alkaessa.)

37. Tältä osin on kuitenkin otettava huomioon, että kyseessä oli jo kuusi vuotta voimassa olleen järjestelyn soveltamisajan pidentäminen järjestelyä muuttamatta. Ei siis ollut enää tarpeen antaa tietoja järjestelyn sisällöstä. Tuomiosta aiheutunut tilanne oli myös helppo selittää ja ymmärtää. Oli ainoastaan ilmoitettava jäsenvaltioille, että yhteisöjen tuomioistuimen tuomion vuoksi järjestely oli lakannut olemasta voimassa noin kuusi kuukautta aikaisemmin. Laajat ennakkotiedot eivät siis olleet tarpeen, jotta on voinut osallistua käyttöön otettavia toimenpiteitä koskeneeseen keskusteluun. Siksi 4.7.1995 pidetyn kokouksen yhteydessä käydyt keskustelut täyttävät mielestäni komission ja jäsenvaltioiden välisen säännöllisen ja määräajoin toistuvan yhteistyön vaatimukset. Tämä pitää erityisesti paikkansa siksi, että

7 — Ks. edellä alaviitteessä 2 mainittu asia, 14.3.1995 esitetyn ratkaisuehdotuksen 54 kohta.

nyt käsiteltävän asian kohteena olevan *väliaikaisen toimenpiteen* kanssa samaan aikaan käytiin komission ja jäsenvaltioiden välillä neuvotteluja järjestelyn *uudesta käyttöönottamisesta*. [8]

38. Kantaja vetoaa tässä yhteydessä lisäksi siihen, että komissio on päätöksessään vahvistanut yksipuolisesti tukijärjestelmän soveltamisajan. Kuitenkin kantajan mielestä juuri tämä kiellettiin yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa. Yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin totesi, ettei voida yksipuolisesti päättää, että järjestely on voimassa toistaiseksi. Tätä on tarkasteltava sitä taustaa vasten, että tällä tavoin osapuoli (olipa se komissio tai jäsenvaltio) saattaisi vapautua säännöllisen yhteistyön velvoitteesta. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin itse viittaa kahden vuoden ajanjaksoon, joka alun perin mainittiin järjestelyssä. Siksi tältä osin ei ole mitään huomautettavaa heinäkuussa 1995 tehtyyn komission ehdotukseen pidentää järjestelyn soveltamisaikaa enintään vuoden loppuun saakka.

39. Näin ollen on todettava, että heinäkuussa 1995 tehty komission päätös täyttää järjestelyssä asetetut edellytykset ja jäsenvaltioiden ja komission välisen yhteistyön vaatimuksen, joten sillä on voitu pidentää järjestelyn soveltamisaikaa muuttamatta järjestelyn sisältöä.

8 — Ks. 10 kohta.

40. Koska toimen soveltamisajan pidentäminen takautuvasti on periaatteessa mahdollista toimen voimassaolon päättymisen jälkeenkin, komission päätös ei merkitse — toisin kuin kantaja väittää — uuden järjestelyn käyttöönottamista. On kiistatonta, ettei sellainen toimenpide olisi mahdollista ilman jäsenvaltioiden suostumusta.

41. Siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin ei olisi yhtä mieltä kanssani ja pitäisi sen sijaan välttämättömänä, että jäsenvaltiot osallistuvat kiinteämmin päätöksentekoon ja virallisesti hyväksyvät päätöksen, käsittelen komission mahdollisuutta olla tietyin edellytyksin soveltamatta tätä pitkällistä menettelyä. Tässä yhteydessä huomautettakoon aluksi, että samaan aikaan kun jäsenvaltioita kuultiin järjestelyn soveltamisajan takautuvasta pidentämisestä, keskustelut järjestelyn uudesta käyttöönottamisesta olivat jo alkaneet. Tämän toisen toimenpiteen osalta komissio soveltaa laajempaa menettelyä. Tästä voidaan päätellä, ettei komissio turvautumalla lyhennettyyn menettelyyn missään tapauksessa aikonut kiertää velvollisuuttaan olla yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Komission tarkoituksena oli vain täyttää mahdollisimman nopeasti syntynyt sääntelyssä oleva aukko. Tällä tavoin normaali tilanne palautettiin voimaan. Normaalisti on lähtökohtana pidettävä sitä, että neuvottelut järjestelyn soveltamisajan pidentämiseksi ja järjestelyn muuttamiseksi aloitetaan jo silloin, kun järjestely on vielä voimassa. Komission toimenpiteen ainoana tavoitteena oli varmistaa järjestelyn voimassaolo siksi ajaksi, kun neuvotellaan mahdollisesta pidentämisestä tai muuttamisesta. Koska jäsenvaltiot pitivät lähtökohtana tuomion julistamiseen saakka sitä, että järjestely oli ilman muuta yhä voimassa, komission toimenpiteellä ei myöskään ollut asianomaisten kannalta mullistavia seurauksia. Päinvastoin — toimenpiteen ansiosta neuvottelut voidaan

käydä vailla paineita siitä, että on määriteltävä mahdollisimman nopeasti uusi säännöstö, jolloin järjestelyä voidaan tarkastella perusteellisemmin. Kun puolestaan otetaan huomioon komission velvollisuus taata yhteisön etujen valvojana reilu kilpailu [9] ja toimenpiteen lyhyt ja rajoitettu voimassaoloaika sekä jäsenvaltioiden mahdollisuus samalla tuoda seikkaperäisesti esiin näkemyksensä järjestelyn uutta käyttöönottoa koskevissa neuvotteluissa, katson nyt käsiteltävässä asiassa voitavan olla sitä mieltä, että komissiolla oli oikeus olla kuulematta laajasti jäsenvaltioita ja olla hankkimatta jäsenvaltioiden hyväksymistä.

42. Kantaja vetoaa päätöksen pätemättömyyden lisäperusteena siihen, että päätös on kohtuuton. Se katsoo ensinnäkin, että komission toimenpide on noudatetun menettelyn vuoksi yhteisön oikeuden vastainen. Kantajan mukaan tämä poikkeuksellinen toimenpide ei ollut välttämätön, koska komissiolla oli käytettävissään myös muita, "tavanomaisia" toimenpiteitä. Kantaja mainitsee tässä yhteydessä 93 artiklan 1 kohdan mukaisen menettelyn asianmukaisen soveltamisen, jonka jälkeen olisi tarvittaessa pitänyt soveltaa kyseisen artiklan 2 kohdan mukaista menettelyä. Komissiolla olisi lisäksi ollut mahdollisuus ottaa järjestely uudelleen käyttöön jäsenvaltioiden suostumuksella ja päättää samalla, niin ikään jäsenvaltioiden suostumuksella, siitä, että se olisi voimassa takautuvasti, jotta komission pelkäämä sääntelyssä oleva aukko olisi täytetty.

43. Siitä huolimatta, että komission menettelytapa oli mielestäni yhteisön oikeuden mukainen, on seuraavassa täsmennettävä toteutetun toimenpiteen välttämättömyyttä. Kuten komissio perustellusti esittää, oli välttämätöntä nopeasti täyttää syntynyt sääntelyssä oleva aukko rajoitetuksi ajaksi ja rajoitetuin tavoittein. Kantajan ehdottamat menettelyt olisivat tämän vuoksi vieneet liikaa aikaa. Tämän seurauksena tietyn ajan ei olisi ollut voimassa mitään järjestelyä, ja jäsenvaltiot olisivat voineet tänä aikana myöntää tukea jo olemassa olevien ja hyväksyttyjen tukijärjestelmien perusteella. Tämä olisi saattanut vääristää kilpailua. Jos olisi haluttu, että komission päätöksen pätevyys riippuu kaikkien jäsenvaltioiden suostumuksesta, järjestelyn soveltamisajan pidentäminen olisi jätetty täysin kunkin yksittäisen jäsenvaltion päätettäväksi. Silloin ei enää olisi voitu toimia riittävän ripeästi, koska olisi pitänyt odottaa kunkin jäsenvaltion päätöstä. Lisäksi komission antamien tietojen perusteella se oli saanut muiden jäsenvaltioiden suostumuksen.

9 — Ks. kilpailun käsitteen merkittävyydestä perustamissopimuksen rakenteen kannalta EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan g alakohta ja perustamissopimuksen ensimmäisessä osassa, joka on otsikoitu "Periaatteet", oleva 3 a artikla.

44. Kantaja vetoaa lisäksi siihen, että riidanalainen toimenpide ei ollut tarpeen myöskään käytännön syistä. Sen mukaan yksikään jäsenvaltio ei ollut ennen tuomion julistamista myöntänyt järjestelyn kanssa ristiriidassa olevia tukia. Jäsenvaltiot siis toisin sanoen noudattivat järjestelyä silloinkin, kun se ei enää ollut voimassa.

45. Tältä osin on todettava, ettei yksikään asianomaisista voinut ennen tuomion julistamista pitää lähtökohtana sitä, ettei järjestely olisi ollut enää voimassa. Yhteisön toimielinten toimien pätevyysolettamaa koskeva periaate [10] päinvastoin tuki sitä oletusta, että järjestely olisi edelleen voimassa. Juuri siksi ei voida välttämättä päätellä, että jäsenvaltiot olisivat noudattaneet järjestelyä tuomion julistamisen jälkeen, vaikka ne noudattivatkin sitä siihen saakka. Sitä voidaankin myös epäillä siitä syystä, että Espanjan kuningaskunta ei komission väitteiden mukaan aluksi hyväksynyt tällä välin uudelleen käyttöönotettua järjestelyä.

46. Komissio tosin itse huomauttaa, että jäsenvaltioilla oli todennäköisesti myös perustamissopimuksen 5 artiklan nojalla velvollisuus noudattaa järjestelyä siirtymäkauden aikana. Vaikka tällainen velvollisuus voitaisiin johtaa 5 artiklasta, se ei kuitenkaan poista tarvetta täsmentää tätä velvoitetta ja täyttää mahdollisimman nopeasti sääntelyssä olemassa oleva aukko. Siksi on todettava, että komission toimenpide oli välttämätön.

47. On myös selvää, että järjestelyn soveltamisajan takautuva pidentäminen oli sopiva tapa täyttää syntynyt sääntelyssä oleva aukko.

48. Koska kyseessä on lisäksi yhteisön oikeuden mukainen menettely, kuten edellä on todettu, toimenpidettä ei myöskään voida pitää suppeassa mielessä kohtuuttomana. Edellä mainittujen seikkojen perusteella voidaan mielestäni jopa päätellä, että normaalimenettelystä poikkeava toimenpide oli oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään, koska tavanomaiset menettelyt osoittautuivat liian raskaiksi ja siten soveltumattomiksi.

49. Lopuksi on vielä selvitettävä, saattoiko komissio antaa päätöksensä takautuvasti. Tältä osin kantaja vetoaa 93 artiklan 2 kohtaan. Se väittää komission itsensä selittäneen sovellusohjeissaan, ettei tämän määräyksen osalta ollut mahdollista ryhtyä takautuviin

10 — Asia C-137/92 P, komissio v. BASF ym., tuomio 15.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2555, 48 kohta).

toimenpiteisiin vaan että niihin oli liitettävä tietty määräaika, jotta jäsenvaltioilla olisi aikaa mukautua niihin.

50. Tältä osin on huomautettava, ettei tässä tapauksessa ole kyse jo myönnetyn tuen poistamisesta tai muuttamisesta. Sellaisessa tapauksessa on asetettava asianmukainen määräaika — ja siitä määrätään nimenomaisesti 93 artiklan 2 kohdassa. Nyt käsiteltävässä asiassa on sen sijaan kyse sellaisen kuusi vuotta voimassa olleen järjestelyn soveltamisajan pidentämisestä jälkikäteen, jota pidettiin pätevänä pätevyysolettaman mukaisesti siihen päivään saakka, jolloin komissio teki riidanalaisen päätöksen, ja pidentäminen koski sitä aikaa, jona pätevyysolettama oli voimassa. Tällainen tapaus eroaa selvästi 93 artiklan 2 kohdan mukaisesta tapauksesta.

51. Kantaja vetoaa lisäksi siihen, ettei soveltamisajan takautuva pidentäminen ole jäsenvaltioiden ja komission välistä säännöllistä yhteistyötä koskevan velvoitteen mukaista eikä sitä voida perustella myöskään poikkeuksellisilla olosuhteilla.

52. Komissio oli vedonnut tällaisiin poikkeuksellisiin olosuhteisiin. Se on ensinnäkin huomauttanut, että yhteisöjen tuomioistuimen tuomio annettiin vasta tuomiossa itsessään todetun järjestelyn uudelleentarkasteluajankohdan ja voimassaolon päättymisen jälkeen. Kantaja vastaa tähän, ettei komissio ollut millään tavoin ryhtynyt järjestelyn uudelleentarkasteluun ennen yhteisöjen tuomioistuimen tuomion julistamista eli kuuden kuukauden aikana järjestelyn voimassaolon päättymisen jälkeen. Komissio ei kantajan mielestä voi tämän vuoksi vedota omaan laiminlyöntiinsä pitämällä sitä poikkeuksellisena seikkana, jonka perusteella takautuvuus olisi perusteltua.

53. Tämä väite on hylättävä, sillä vasta tuomion perusteella oli selvää, että järjestelyn uudelleentarkastelu olisi ollut tarpeen vuoden 1994 lopussa. Tuomion julistamiseen saakka osapuolet saattoivat pätevyysolettaman perusteella pitää lähtökohtana sitä, ettei uudelleentarkastelua varten ollut määrätty mitään tiettyä ajankohtaa. Komission tulkintaa, jonka mukaan järjestelyn toinen pidennys oli voimassa toistaiseksi, ei voida pitää ilmeisen virheellisenä. Siksi komissiota ei voida syyttää siitä, että se katsoi tuomion julistamiseen saakka, ettei kahden vuoden kuluttua ollut tarpeen ryhtyä uudelleentarkasteluun.

54. Komission mukaan myös yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä määritellyt takautuvuuden hyväksymisen edellytykset täyttyvät tässä tapauksessa.

55. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella on pääsääntöisesti oikeusvarmuuden periaatteen vastaista vahvistaa yhteisön toimen ajalliset vaikutukset alkaviksi ennen toimen julkaisemista. Tilanne voi olla poikkeuksellisesti erilainen

silloin, kun tavoiteltava päämäärä sitä edellyttää, kunhan asianomaisten perusteltua luottamusta asianmukaisesti kunnioitetaan. [11] Komission mukaan ainoastaan takautuvalla toimenpiteellä voitiin estää kilpailun vakava häiriintyminen autoalalla. Tilanne ei ollut ensi arviolta välttämättä tällainen tammikuun ja kesäkuun 1995, jolloin tuomio julistettiin, välisenä aikana. Kuten komissio itse on todennut, kaikki jäsenvaltiot noudattivat järjestelyä tänä aikana. Komissio ei ole todennut mitään tuomion julistamista seuranneesta tilanteesta. Sinä hetkenä, jona kaikki osapuolet tiesivät, ettei järjestely ollut enää voimassa, oli joka tapauksessa luotava jälkikäteen siirtymäajan järjestely.

56. Komissiota ei voida kuitenkaan kieltää laajentamasta järjestelyä koskemaan takautuvasti tammikuun ja tuomion julistamisen välistä aikaa, koska se ei voinut olla varma siitä, olivatko kaikki jäsenvaltiot tosiasiassa noudattaneet järjestelyä. Jos olisi myöhemmin käynyt ilmi, että tänä aikana oli myönnetty sellainen tuki, joka oli ristiriidassa kolmannen järjestelyn kanssa, komissio ei olisi voinut estää sitä, koska kyseistä ajanjaksoa koskevaa sääntelyä ei ollut olemassa. Jos nämä tuet olisivat kuuluneet sellaiseen yleiseen tukijärjestelmään, jonka komissio oli jo hyväksynyt, ne olisivat automaattisesti olleet yhteismarkkinoille soveltuvia. [12] Tämän vuoksi komissio vetoaa perustellusti siihen, että päätöksen takautuva vaikutus oli ainoa mahdollisuus estää ne peruuttamattomat vaikutukset, jotka olisivat voineet aiheutua siitä, että tukia olisi myönnetty ottamatta huomioon niiden vaikutuksia erityisen herkkään autoalaan, jolla tuotannon ylikapasiteetista huolimatta vallitsee merkittävä investointitarve.

57. Voidaan kuitenkin kysyä, onko jäsenvaltioiden perusteltu luottamus otettu asianmukaisesti huomioon. Komission näkemyksen mukaan ei voida subjektiivisesti eikä objektiivisesti pitää lähtökohtana jäsenvaltioiden perusteltua luottamusta. Se huomauttaa, ettei perustellun luottamuksen objektiivisten edellytysten täyttymiseksi ole olemassa mitään oikeussääntöä eikä komission toimenpidettä, jonka perusteella olisi voinut syntyä perusteltu luottamus siihen, että järjestely lakkaisi olemasta voimassa vuonna 1994, pikemminkin päinvastoin, koska järjestelyssä itsessään ei ollut mainittu päättymisaikaa. Tämä näkemys on hyväksyttävä. Ennen kuin yhteisöjen tuomioistuin oli tulkinnut asiaa toisin, kaikkien osapuolten oli pidettävä lähtökohtana sitä, että järjestelyn soveltamisaikaa oli sitä koskevien sääntöjen mukaisesti pidennetty toistaiseksi.

58. Komissio toteaa lisäksi, ettei yksikään jäsenvaltioista eivätkä varsinkaan ne, jotka eivät olleet riitauttaneet pidennystä, voi väittää ymmärtäneensä vuonna 1992 tehtyä päätöstä sellaiseksi, että se olisi voimassa vain kahden vuoden ajan. Komissio huomauttaa perustellusti, että Espanjan kuningaskunta nosti kanteen vuoden 1992 päätöksestä

11 — Asia 98/78, Racke, tuomio 25.1.1979 (Kok. 1979, s. 69); asia 99/78, Decker, tuomio 25.1.1979 (Kok. 1979, s. 101); asia 224/82, Meiko-Konservenfabrik, tuomio 14.7.1983 (Kok. 1983, s. 2539, 12 kohta); asia C-337/88, SAFA, tuomio 9.1.1990 (Kok. 1990, s. I-1, 13 kohta) ja asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4023, 45 kohta).

12 — Tässä tapauksessa sääntöjen noudattaminen olisi ollut hölmöyttä.

nimenomaan siksi, että se katsoi siinä soveltamisaikaa pidennetyn toistaiseksi. Kaikki jäsenvaltiot saattoivat niin ikään perustellusti pitää järjestelyä pätevänä yhteisön toimielinten toimien pätevyysolettamaa koskevan periaatteen mukaisesti. Se seikka, että kaikki jäsenvaltiot noudattivat järjestelyä siihen saakka, kunnes yhteisöjen tuomioistuin antoi tuomionsa, myös todistaa sitä vastaan, että olisi syntynyt perusteltu luottamus siihen, ettei järjestely ollut enää voimassa.

59. Tämän vuoksi ei voida pitää lähtökohtana osapuolten perusteltua luottamusta.

60. Asiassa Fedesa annettuun tuomioon sisältyy eräs muu seikka, joka tukee käsitystä siitä, että takautuvuus oli tässä tapauksessa sallittua. Kyseisessä asiassa oli kyse direktiivistä, joka oli kumottu menettelyllisen virheen vuoksi ja korvattu uudella direktiivillä, jota oli sovellettava takautuvasti. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin nojautui siihen, että ensimmäisen direktiivin kumoamisen ja toisen direktiivin tiedoksiantamisen ja julkaisemisen välillä oli kulunut vain hyvin vähän aikaa. Tilanne on samanlainen tässä tapauksessa. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomion julistamisen ja järjestelyn soveltamisajan pidentämistä koskevan päätöksen välillä ei ollut kulunut edes neljää viikkoa.

61. Yhteisöjen tuomioistuin nojautuu asiassa Fedesa antamassaan tuomiossa lisäksi siihen, että vanha direktiivi oli kumottu menettelyllisen virheen vuoksi ja että sen vuoksi asianomaiset eivät voineet odottaa, että neuvosto muuttaisi kantaansa direktiivin aineellisen sisällön osalta. [13] Tilanne on samanlainen nyt käsiteltävässä asiassa. Järjestelyä ei todettu itsestään pätemättömäksi tai moitteenvaraisesti pätemättömäksi sen sisällön perusteella vaan yksinomaan siksi, että sen soveltamisaikaa oli tarkoitus pidentää toistaiseksi, mikä ei ollut mahdollista, ja että tämän jälkeen soveltamisaikaa ei enää voitu pidentää. Tämän vuoksi osapuolet eivät voineet tuomion perusteella odottaa, että järjestelyn sisältöä muutettaisiin. Siitä syystä ei voida todeta, että osapuolten perusteltua luottamusta olisi loukattu. Siksi komissio on voinut antaa riidanalaiselle päätökselle takautuvan vaikutuksen.

62. Yhteenvetona on siis todettava, ettei komission toimenpiteellä ole rikottu menettelymääräyksiä, että toimenpide oli oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään ja että huolimatta toimenpiteen takautuvasta vaikutuksesta sillä ei ole loukattu luottamuksensuojan periaatetta.

Oikeudenkäyntikulut

63. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, tässä tapauksessa Espanjan kuningaskunta, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

13 — Ks. edellä alaviitteessä II mainittu asia Fedesa ym., tuomion 47 kohta.

C. Ratkaisuehdotus

64. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin antaa seuraavanlaisen tuomion:

1) Kanne hylätään.

2) Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.