JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CARL OTTO LENZ
14 päivänä maaliskuuta 1995 *

Sisällysluettelo

A — Tosiseikat ..... I - 1654

B — Kannanotto ..... I - 1657

I. Tutkittavaksi ottaminen ..... I - 1657

1. Komission vuonna 1992 tekemään päätökseen kohdistuvan kanteen tutkittavaksi ottaminen ..... I - 1657

a) Yhteisön puiteohjelman ensimmäisen voimassaolon jatkamisen vaikutukset päätöksen oikeusvaikutuksiin ..... I - 1658

b) Vuoden 1992 päätöksen oikeusvaikutukset yhteisön säädösten lainmukaisuusolettaman perusteella ..... I - 1661

c) Päätöksen mitättömäksi julistamista koskeva vaatimus ..... I - 1663

d) Päätöksen oikeusvaikutukset eri mahdollisuuksien välillä tehdyn valinnan perusteella ..... I - 1663

2. Kanteen tutkittavaksi ottaminen siltä osin kuin se kohdistuu yhteisön puiteohjelman voimassolon jatkamiseen ..... I - 1664

a) ETY:n perustamissopimuksen 184 artikla ..... I - 1665

b) Päätöksen mitättömyys ..... I - 1665

c) Kanteen pääkohtia koskevia huomautuksia ..... I - 1665

II. Perusteltavuus ..... I - 1666

1. Komission toimivallan puuttuminen ..... I - 1666

2. Olennaisten muotovaatimusten rikkominen ..... I - 1668

a) ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohta ..... I - 1668

b) ETY:n perustamissopimuksen 190 artikla ..... I - 1669

c) Komission työjärjestyksen 12 artiklan 1 kohta ..... I - 1670

Oikeudenkäyntikulut ..... I - 1671

C — Ratkaisuehdotus ..... I - 1672

* Alkuperäinen kieli: saksa.

A — Tosiseikat

1. Komissio päätti 22.12.1988 moottoriajoneuvoteollisuuden valtion tukia koskevan yhteisön puiteohjelman toteuttamisesta. Siinä edellytetään, että kaikki tärkeät tukiluokat ilmoitetaan etukäteen niiden päämäärään katsomatta sekä esitetään kaikkia tukisuorituksia koskeva vuosikertomus. Komissio tiedotti asiasta Espanjan ulkoministeriölle 31.12.1988 päivätyssä kirjeessään ja pyysi tätä ilmoittamaan kolmen kuukauden kuluessa, hyväksyykö se yhteisön puiteohjelman. Kyseinen puiteohjelma julkaistiin myös *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* [1] 18.5.1989. Puiteohjelman 1 kohdassa "Toimenpiteiden välttämättömyys ja soveltuvuusalue" komissio viittaa nimenomaisesti siihen, että se on päättänyt toteuttaa "välttämättömät toimenpiteet ... ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan mukaisesti". Lisäksi se ilmoittaa, että jäsenvaltioiden edustajat ovat etukäteen käsitelleet kyseisiä toimenpiteitä kokouksessaan.

2. Yhteisön puiteohjelman oli tarkoitus tulla voimaan 1.1.1989 (2.5. kohta). Kuten komissio on myöhemmin puiteohjelman voimassaolon jatkamista koskevan päätöksen alaviitteessä 2 [2] ilmoittanut, voimaantulo lykkääntyi kuudella kuukaudella. Espanja hyväksyi toimenpiteet vasta tammikuussa 1990 ja Saksan liittotasavalta saman vuoden toukokuussa.

3. Puiteohjelman 2.5. kohdassa määrätään lisäksi yhteisön puiteohjelman voimassaoloajasta. Sen mukaisesti toimenpiteet ovat voimassa kaksi vuotta. Sen jälkeen "komissio tutkii uudelleen yhteisön puiteohjelman tarpeellisuuden ja vaikutuksen".

4. Kahden vuoden kuluttua eli vuoden 1990 lopussa komissio oli edellä mainitun mukaisesti tutkinut puiteohjelman uudelleen ja antanut jäsenvaltioille — jälleen kirjeitse — tutkimuksensa tuloksen tiedoksi: yhteisön puiteohjelmasta saatujen myönteisten kokemusten perusteella sen voimassaoloa oli komission mielestä jatkettava.

1 — EYVL C 1989 123, s. 3.

2 — EYVL 1991 C 81, s. 4.

5. Ensimmäinen yhteisön puiteohjelman voimassaolon jatkamista koskeva tiedonanto julkaistiin *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* [3]. Myös tässä tiedonannossa komissio viittaa vielä kerran siihen, että puiteohjelma on laadittu ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan perusteella.

6. Tutkimuksen tulos esitellään neljännessä kohdassa. Sen mukaan "komissio uskoo, että valtion tukea moottoriajoneuvoille koskevan yhteisön puiteohjelman voimassaoloa tulisi jatkaa nykyisessä muodossaan". [4] Muilta osin esitetään vain yhtä muutosta: yhteisön puiteohjelman voimassaolo pitäisi ulottaa myös Länsi-Berliiniin ja entiseen DDR:ään, jotka olivat tällä välin tulleet yhteisöön kuuluviksi. Myös ensimmäistä jatkamista tutkittaisiin kahden vuoden kuluttua uudelleen: "Kahden vuoden kuluttua komissio tutkii uudelleen yhteisön puiteohjelmaa. Mikäli muutokset (tai puiteohjelman mahdollinen lakkauttaminen) osoittautuvat aiheellisiksi, komissio tekee asianmukaiset päätökset jäsenvaltioita kuultuaan" (5 kohta).

7. Komissio kutsui jäsenvaltiot koolle joulukuussa 1992 uutta tutkimista varten. Komissio jakoi tämän istunnon valmistelemista varten asiakirjan, jonka tarkoituksena oli toimia keskustelun pohjana. Siinä esitettiin lyhyesti yhteisön puiteohjelman historia ja kuvailtiin moottoriajoneuvoteollisuuden vuoden 1992 tilanne. Lisäksi paperissa selviteltiin mm. sitä kysymystä, pitäisikö yhteisön puiteohjelman voimassaoloa jatkaa vaiko kumota se, pitäisikö moottoriajoneuvoteollisuuden alan määritelmää laajentaa ja pitäisikö arviointiperusteita vielä tutkia oikeusvarmuuden vahvistamiseksi.

8. Kyseisessä kokouksessa kilpailuasiain pääosaston pääjohtaja selvitti Espanjan valtuuskunnan pyynnöstä, ettei yhteisön puiteohjelman voimassaolo päättyisi vuoden 1992 lopussa, koska sen voimassaoloa oli jatkettu vuonna 1990 rajoittamattomaksi ajaksi. Espanjan valtuuskunta esitti epäilyksensä tästä käsityksestä.

9. Komissio viittasi lisäksi siihen, ettei kyseinen kokous ole ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan mukainen kysely jäsenvaltioille. Sellainen kysely suoritetaan vasta silloin, kun yhteisön puiteohjelman muutos osoittautuu tarpeelliseksi.

10. Helmikuussa 1993 kilpailuasioista vastaava pääjohtaja ilmoitti kirjeessään, että komissio oli tehnyt joulukuussa 1992 päätöksen olla muuttamatta yhteisön puiteohjelmaa. Lisäksi hän täsmensi uudelleen, että sen voimassaoloaikaa ei myöskään jatkettu,

3 — Ks. alaviite 2.

4 — Kohta "nykyisessä muodossaan" puuttuu ranskan- ja espanjankielisistä versioista.

koska sitä oli ensimmäisellä määräajan pidennyksellä jatkettu rajoittamattomaksi ajaksi.

11. Myös tämä komission päätös julkaistiin *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* [5]. Komissio viittaa siinäkin siihen, että yhteisön puiteohjelmasta päätettiin ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Jäljempänä todetaan nimenomaisesti: "Vuoden 1990 lopussa komissio päätti jatkaa yhteisön puiteohjelman voimassaoloa käytännössä ilman muutoksia. Tämän jatkamisen yhteydessä ei asetettu puiteohjelman soveltamiselle minkäänlaista määräaikaa ..." Yhteisön puiteohjelman tarkistamiseksi pidetyn kokouksen, jonka aikana jäsenvaltioiden enemmistö oli ilmaissut tyytyväisyytensä yhteisön puiteohjelmaan, loppupäätelmänä komissio ilmoitti päättäneensä "olla muuttamatta yhteisön puiteohjelmaa". Tulevaisuuden osalta päätettiin, että "tämä puiteohjelma on voimassa seuraavaan komission järjestämään tarkistukseen asti."

12. Espanja nosti 5.4.1993 yhteisöjen tuomioistuimessa kanteen, jossa se vaatii

1) julistamaan mitättömäksi taikka tarvittaessa kumoamaan kilpailuasioista vastaavan pääjohtajan 3.2.1993 päivätyssä kirjeessä tiedoksi antaman komission 23.12.1992 tekemän päätöksen, jossa päätettiin olla muuttamatta moottoriajoneuvoteollisuuden valtion tukea koskevaa yhteisön puiteohjelmaa ja jatkaa sen voimassaoloaikaa siihen asti, kunnes komissio on järjestänyt sen tarkistamisen, sekä kumoamaan kyseisen, päätöksellä 91/C81/05 [6] toteutetun yhteisön puiteohjelman voimassaolon jatkamisen siltä osin kuin se on perusteena 23.12.1992 tehdylle päätökselle [7],

2) velvoittamaan komissio korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

13. Komissio esitti tutkittavaksi ottamista koskevan väitteen 12.5.1993 ja vaatii, että

1) Espanjan kuningaskunnan tässä asiassa nostama kumoamiskanne olisi jätettävä tutkittavaksi ottamatta,

2) Espanja olisi velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Yhteisöjen tuomioistuin on päättänyt tutkia vastaväitteet pääasian tutkimisen yhteydessä.

5 — EYVL 1993 C 36, s. 17.

6 — EYVL 1991 C 81, s. 4.

7 — Tämä käännös poikkeaa virallisessa lehdessä (EYVL C 139, s. 11) julkaistusta.

B — Kannanotto

I. *Tutkittavaksi ottaminen*

14. Vastaaja vaatii, että kanne olisi jätettävä tutkimatta.

1. Komission vuonna 1992 tekemään päätökseen kohdistuvan kanteen tutkittavaksi ottaminen

15. Siltä osin kuin riitautetaan komission vuonna 1992 tekemä päätös jatkaa yhteisön puiteohjelman voimassaoloa rajoittamattomaksi ajaksi, vastaaja korostaa kyseisen päätöksen olevan vain aikaisempaa päätöstä vahvistava säädös. Yhteisön puiteohjelman voimassaoloa oli jatkettu jo ensimmäisellä muutoksella rajoittamattomaksi ajaksi, ja se pysyisi voimassa ilman komission uutta päätöstä. Vuoden 1992 päätös vain vahvistaisi tätä vallitsevaa oikeustilaa. Näin ollen sillä ei olisi oikeusvaikutuksia eikä se olisi ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla riitautettavissa.

16. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on 31.3.1971 antamassaan tuomiossa [8] päättänyt, toimielinten kaikkia sellaisia säädöksiä, joiden tarkoituksena on oikeusvaikutusten aikaansaaminen, vastaan nostetut kanteet on otettava tutkittaviksi. On kyseenalaista, täyttääkö komission vuonna 1992 tekemä päätös nämä edellytykset, sillä vastaajan mukaan oikeusvaikutukset syntyivät yhteisön puiteohjelman voimassaolon ensimmäisellä jatkamisella.

17. Lisäksi on kyseenalaista, onko kantajalla oikeutta kanteen nostamiseen. Jos vuoden 1992 päätöksessä on todellakin kyse yhteisön puiteohjelman ensimmäisen jatkamisen vahvistamisesta, kantajan oikeudellinen asema ei sen perusteella muuttuisi. Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka vuoden 1992 päätös kumottaisiinkin, kantajan oikeudellisessa asemassa ei tapahtuisi muutosta.

18. Seuraavaksi on siis tutkittava sitä, onko vuoden 1992 päätöksellä oikeusvaikutuksia, ja jos on, niin millaisia. Tämä riippuu ensinnäkin siitä, mitä seurauksia ensimmäisestä jatkamisesta on yhteisön puiteohjelman voimassaololle. Kantaja haluaisi siirtää tämän kysymyksen käsittelyn pääasian tutkimisen yhteyteen, koska kantajan mukaan vuoden 1992 päätöksellä on joka tapauksessa oikeusvaikutuksia. Kantajan mukaan komissio valitsi useammasta sen käytettävissä olevasta päätösmahdollisuudesta yhden, eli teki päätöksen, jolla oli oikeusvaikutuksia. Tämäkin kantajan väite täytyy kuitenkin seuraavaksi

8 — Asia 22/70, komissio v. neuvosto, tuomio 31.3.1971 (Kok. 1971, s. 263, 38—42 kohta).

tutkia. Koska kanteen tutkittavaksi ottaminen riippuu tämän tarkastelun tuloksesta, tarkastelua ei voida siirtää pääasian tutkimisen yhteyteen.

a) Yhteisön puiteohjelman ensimmäisen voimassaolon jatkamisen vaikutukset päätöksen oikeusvaikutuksiin

19. Vastaaja ottaa väitteidensä osalta huomioon erityisesti ensimmäisen voimassaolon jatkamisen sanamuodon vastakohtana yhteisön puiteohjelman alkuperäiselle versiolle:

Kun yhteisön puiteohjelman alkuperäisen version 2.5. kohdassa määrätään, että "... mainittuja toimenpiteitä sovelletaan kaksi vuotta", määrätään ensimmäisen jatkamispäätöksen viidennessä kohdassa vain, että "kahden vuoden kuluttua komissio tutkii uudelleen yhteisön puiteohjelmaa". Komission päätöksestä, johon jäsenvaltiot osallistuvat, on määrätty vain sitä tapausta varten, että "muutokset osoittautuisivat aiheellisiksi".

Vastaaja tulkitsee tätä siten, että komission ei tarvitse ryhtyä toimenpiteisiin eikä se tule niihin ryhtymään, jos sen suorittaman tutkimisen perusteella muutoksiin ei ole tarvetta. Tämä tulkinta on kuitenkin mielekäs vain siinä tapauksessa, että yhteisön puiteohjelma pysyy voimassa ilman komission muita toimenpiteitäkin. Muutoin sen täytyisi joka tapauksessa ryhtyä joihinkin toimenpiteisiin.

20. Jos tarkastellaan vain ensimmäisen voimassaolon jatkamispäätöksen viidennen kohdan muotoa, tietyt seikat puhuvat yhteisön puiteohjelman ajallisesti rajoittamattoman voimassaolon jatkamisen puolesta.

21. Espanjan väite siitä, että yhteisön puiteohjelman alkuperäisessä versiossa velvoitettaisiin komissio asettamaan uusi määräaika, ei pidä paikkaansa. Tekstissä ei ole mitään viittausta tällaiseen tulkintaan. On puhe vain siitä, että komissio tutkii uudelleen yhteisön puiteohjelmaa. Tämä ei sulje pois sitä, että se tarkastelisi myös ajallista soveltamisaluetta. Ei ole kysymys siitä, että tämän tutkimisen jälkeen olisi asetettava uusi määräaika.

22. Kantaja esittää edelleen, että ensimmäisen voimassaolon jatkamispäätöksen sanamuoto ei olisi niin yksiselitteinen kuin vastaaja väittää. Erityisesti ajallinen ulottuvuus ei olisi aivan selvä. Tämä olisi nähtävissä myös siitä, että ennen muutosten tekemistä — joihin kuuluvat kantajan mukaan myös ajalliset muutokset — jäsenvaltioita olisi kuultava. Joka tapauksessa olisi välttämätöntä, että komissio lausuisi ajallisen voimassaolon jatkamisesta. Ilman tällaista lausuntoa taikka komission päätöstä yhteisön puiteohjelma ei olisi enää sovellettavissa.

23. Kantajan epäilykset yhteisön puiteohjelman ensimmäisen jatkamispäätöksen sanamuodon yksiselitteisyydestä ovat oikeutettuja. Tämän jatkamispäätöksen viidettä kohtaa ei pidä tarkastella erillään, vaan on otettava huomioon myös sitä edeltävä kohta. Se kuuluu seuraavasti:

"Edellä mainitun perusteella komissio pitää tarpeellisena, että moottoriajoneuvoteollisuuden valtion tukea koskevan yhteisön puiteohjelman voimassaoloa jatketaan *nykyisessä muodossaan* [9]. Komission tekemä *ainoa muutos* [10] on se, että Saksan liittotasavallan ilmoitusvelvollisuus koskee nyt myös Länsi-Berliiniä ja entisen DDR: n aluetta." [11]

Tämä voidaan tulkita vain niin, että yhteisön puiteohjelman sanamuodossa ei mikään ole muuttunut. Voimassa pysyvät sekä järjestelyt että myös määräys siitä, että toimenpiteet ovat kaksi vuotta voimassa. Olisi siis lähdettävä siitä, että tämä määräys korvattaisiin ensimmäisen voimassaolon jatkamispäätöksen tekstin määräyksillä. Tämän määräyksen muuttamiseksi tai kumoamiseksi olisi kuitenkin tarvittu lisätietoja.

24. Joka tapauksessa alkuperäisen yhteisön puiteohjelman 2.5. kohdan sanamuodosta käy ilmi, että viimeistään kaksi vuotta sen voimaantulon jälkeen on annettava uusi päätös. Jos uudessa päätöksessä ei kuitenkaan nimenomaisesti lausuta voimassaoloajasta taikka vanhan kahden vuoden määräajan mahdollisesta kumoamisesta, vaan päinvastoin nimenomaisesti ilmoitetaan puiteohjelman voimassaolon jatkamisesta senaikaisessa muodossaan tai ainoana muutoksena ilmaistaan alueellisen voimassaolon laajennus, kahden vuoden määräaikaa sovelletaan edelleen.

25. Jäsenvaltiot olivat mahdollisesti päättäneet jotakin muuta voimassaolon jatkamista valmistelevan kokouksensa yhteydessä. Tämäkään ei silti muuttaisi kahden vuoden määräajan voimassaolon osalta mitään, sillä ratkaiseva seikka on sanamuodon objektiivinen tulkinta. [12]

26. Vastaaja korostaa, että ensimmäinen voimassaolon jatkaminen olisi kaikesta huolimatta aiheuttanut sen, että yhteisön puiteohjelma on voimassa rajoittamattoman ajan, koska kaikki jäsenvaltiot — myös Espanja — hyväksyivät sen. Espanja oli myös, kuten yhteisön puiteohjelmassa määrättiin, antanut tiedoksi suunnittelemansa tuet ja lähettänyt vuosikertomuksensa.

9 — Kursivointi kirjoittajan. Tämä kohta puuttuu ensimmäisen voimassaolon jatkamista koskevan päätöksen ranskan- ja espanjankielisestä versiosta.

10 — Kursivointi kirjoittajan.

11 — Ks. alaviite 2.

12 — Asia C-313/90, CIRFS, tuomio 24.3.1992 (Kok. 1993, s. I-1125).

27. Espanja ei kiistä tätä väitettä, mutta korostaa, että se olisi hyväksynyt ensimmäisen voimassaolon jatkamisen kahdeksi vuodeksi eikä rajoittamattomaksi ajaksi. Niin merkittävään muutokseen jäsenvaltiot eivät olleet voineet varautua. Se olisi Espanjan mukaan ollut vastoin jäsenvaltioiden oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteita. Joka tapauksessa sitä, että Espanja oli edelleen ilmoittanut suunnittelemansa tuet, ei voitaisi pitää suostumuksena kahta vuotta pidempään voimassaolon jatkamiseen.

28. Espanja viittaa tältä osin asiassa C-313/90, CIRFS ym. esittämääni ratkaisuehdotukseen. [13] Tässä tapauksessa oli kysymys siitä, voitaisiinko komission vahvistamia tukia koskevia ohjeita rajoittaa sen päätöksellä. Päätös annettiin tiedoksi kaikille jäsenvaltioille, eikä mikään jäsenvaltio riitauttanut sitä. Mielestäni tällaista vaikenemista asiassa CIRFS ei voida tulkita myöntymykseksi, koska jäsenvaltiot eivät olleet tietoisia vaikenemisen merkityksestä, toisin sanoen komission yksipuolisella päätöksellä tekemä tukia koskevien ohjeiden muuttaminen on katsottava kielletyksi.

29. Tässä tapauksessa jäsenvaltiot eivät ole täysin vaienneet, vaan ne ovat hyväksyneet yhteisön puiteohjelman voimassaolon jatkamisen. Ne eivät kuitenkaan olleet tietoisia siitä, miten komissio tulkitsee niiden käyttäytymistä. Koska jatkamispäätöksen sanamuodosta ei käy ilmi sen enempää kuin komission 31.12.1990 päiväämästä kirjeestäkään, että yhteisön puiteohjelman voimassaoloa jatkettaisiin rajoittamattomaksi ajaksi, jäsenvaltiot eivät voineet tässä asiassa antaa ilmoitustaan. Yhteisön puiteohjelman voimassaolon jatkamisen rajoittamattomaksi ajaksi osalta jäsenvaltiot ovat siis vaienneet. Tämä vaikeneminen voidaan tulkita myöntymiseksi vielä vähemmän kuin jäsenvaltioiden vaikeneminen edellä mainitussa asiassa CIRFS, koska siinä jäsenvaltiot eivät antaneet kaikkien olosuhteiden tuntemisestaan huolimatta huomautuksiaan. Toisin sanoen tässä asiassa jäsenvaltioiden antamaa suostumusilmoitusta ei voida tulkita myöntymiseksi voimassaolon jatkamiseen rajoittamattomaksi ajaksi.

30. On vielä tarkasteltava, voisiko komissio jatkaa yhteisön puiteohjelman voimassaoloa mahdollisesti yksipuolisella oikeustoimella. Tässä yhteydessä on tarkasteltava yhteisön puiteohjelman olemusta hieman tarkemmin.

31. Yhteisön puiteohjelman alkuperäisessä versiossa komissio viittaa siihen, että se on ryhtynyt "aiheellisiin toimenpiteisiin yhteisön puiteohjelman muodossa ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan perusteella". Yhteisön puiteohjelman säänte-lyssä on sen mukaan kysymys ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan mukaisista "aiheellisista toimenpiteistä". Komissio tekee näistä ensiksi vain ehdotuk-

13 — 17.9.1992 annettu ratkaisuehdotus asiassa C-313/90, CIRFS (Kok. 1993, s. 1148, nro 130).

sia. Ne on ymmärrettävä ETY:n perustamissopimuksen 189 artiklan mukaisiksi suosituksiksi, jotka eivät ole sitovia. [14] Nämä toimenpiteet tulevat jäsenvaltioita sitoviksi vasta, kun ne ovat antaneet suostumuksensa. [15]

32. Asianosaisten riita ei koskekaan jäsenvaltioiden suostumusta. Komissio viittaa itse useaan otteeseen siihen, että yhteisön puiteohjelma on tullut voimaan vasta jäsenvaltioiden suostumuksella.

33. Mikään muu seikka ei voi päteä yhteisön puiteohjelman ensimmäiseen voimassaolon jatkamiseen, sillä sen seurauksena puiteohjelma on voimassa vielä tietyn ajan (edellä esitetyn mukaisesti kaksi vuotta). Ajallisen voimassaolon osalta yhteisön puiteohjelman ensimmäinen voimassaolon jatkaminen ei eroa miltään osin alkuperäisestä sääntelystä. Mitään muuta ei ollut tarkoitettukaan, sillä ensimmäisen jatkamispäätöksen tekstin mukaan yhteisön puiteohjelman voimassaoloa oli jatkettava sen silloisessa muodossa. Sen mukaan jäsenvaltioiden oli hyväksyttävä myös ensimmäinen jatkamispäätös, jotta siitä olisi tullut sitova. Tämän seikan puolesta puhuu myös se, että tekstissä viitataan vielä kerran ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on annettava suostumuksensa komission esittämiin toimenpiteisiin. Yhteisön puiteohjelman ensimmäisen jatkamispäätöksen neljännessä kohdassa mainitaan lisäksi nimenomaisesti komission katsovan, että yhteisön puiteohjelman voimassaoloa "olisi jatkettava". Kysymys on kuitenkin ehdotuksesta eikä voimassaolon jatkamista koskevasta määräyksestä. Toisin sanoen myös yhteisön puiteohjelman ensimmäinen jatkamispäätös tulisi sitovaksi vain jäsenvaltioiden suostumuksella. Komissio ei voisi eikä haluaisi yksinään antaa sitovia normeja.

34. On selvää, että yhteisön puiteohjelman voimassaoloa jatkettiin ensimmäisellä kerralla vain kahdella vuodella. Toinen voimassaolon jatkamispäätös ei siis voi — kuten vastaaja väittää — olla pelkästään ensimmäisen jatkamispäätöksen vahvistus, sillä sen voimassaolo päättyy kahden vuoden kuluttua. Toisen jatkamispäätöksen tarkoituksena voi hyvinkin olla oikeusvaikutusten aikaansaaminen, sillä se merkitsee yhteisön puiteohjelman voimassaoloa seuraavaan tarkasteluun asti, mikä on vastoin edellä kuvattua todellista oikeudellista tilannetta.

b) Vuoden 1992 päätöksen oikeusvaikutukset yhteisön säädösten lainmukaisuusolettaman perusteella

35. Kantajan mielestä komissio on vuonna 1992 tekemällään päätöksellä jatkanut yksi-

14 — Von Wallenberg teoksessa Grabitz— Hilf: *Kommentar zur Europäischen Union*, osa 1 (syyskuu 1994), 93 artiklan 8 kohta.

15 — Ks. myös edellä alaviitteessä 13 mainittu ratkaisuehdotukseni asiassa C-313/90, 30 kohta.

puolisesti — ja siten perustamissopimuksen vastaisesti — yhteisön puiteohjelman voimassaoloa rajoittamattomaksi ajaksi. On kyseenalaista, voidaanko kyseiselle päätökselle antaa tällainen merkitys, kun otetaan huomioon, mitä komissio päätöksellään halusi itse asiassa saada aikaan. Se ei juuri halunnut toimia sitovasti, koska sen mielestä yhteisön puiteohjelma oli voimassa ensimmäisestä jatkamispäätöksestä lähtien rajoittamattoman ajan. Päätöksellään se halusi vielä kerran vahvistaa tämän voimassa olevan oikeustilan. Tämä on mahdollista tehdä toteavalla päätöksellä, jolla vahvistetaan olemassa olevan oikeustilan sitovuus uudelleen, mutta joka ei itsessään aiheuta mitään oikeudellisia muutoksia. [16]

36. Oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojaa koskevien syiden takia oikeustoimen arvioinnissa ei voida ottaa huomioon oikeussäädöksen antaneen toimielimen jäsenten käsityksiä. Ratkaisevampaa sitä vastoin on, onko olemassa objektiivisesti todettavaa tarkoitusta. [17]

37. Seuraavassa onkin tutkittava, onko yhteisön puiteohjelman toisessa jatkamispäätöksessä sellaisena kuin se on *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* julkaistuna, näkyvissä objektiivisesti tarkasteltuna komission tahtoa pitää yhteisön puiteohjelma voimassa rajoittamattoman ajan. Ensimmäisessä kohdassa viitataan siihen, että yhteisön puiteohjelma on jo ensimmäisen jatkamispäätöksen perusteella voimassa rajoittamattoman ajan. Tästä voitaisiin päätellä, ettei kyseisessä päätöksessä ollut tarkoitus jatkaa yhteisön puiteohjelman voimassaoloa, koska se olisi tarpeetonta. Ilmoittamalla yhteenvedonomaisesti päättäneensä olla muuttamatta yhteisön puiteohjelmaa komissio ilmaisee samalla päätöksensä jättää yhteisön puiteohjelman voimaan muuttamattomana. Vaikka tämä ei aiheutakaan komission mukaan oikeusvaikutuksia, siitä saa kuitenkin sen vaikutelman, että yhteisön puiteohjelma pysyy edelleen voimassa. Toisen jatkamispäätöksen tekstissä mikään ei viittaa siihen, että komissio olisi väärässäväittäessään, että yhteisön puiteohjelman voimassaoloa on juuri ensimmäisellä jatkamispäätöksellä jatkettu rajoittamattomaksi ajaksi. Koska yhteisön toimielinten oikeustoimien oletetaan pääasiallisesti olevan päteviä, ne aiheuttavat oikeusvaikutuksia myös virheellisinä. [18] Tämä merkitsee kyseessä olevan tapauksen kannalta sitä, että jäsenvaltioilla on edelleen velvollisuus ilmoittaa suunnittelemansa tuet komissiolle etukäteen ja antaa sille vuosikertomus kaikista myöntämistään tuista. Toisin sanoen kyseessä oleva komission päätös saa aikaan samat oikeusvaikutukset kuin nimenomainen yhteisön puiteohjelman voimassaolon jatkaminen rajoittamattomaksi ajaksi. Siksi kyseessä olevan kaltaisen kumoamiskanteen osalta on tätä käsiteltävä tällaisena jatkamispäätöksenä, sillä oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojaa koskevien syiden takia jäsenvaltioilla täytyy

16 — Grabitz teoksessa Grabitz (edellä), 189 artikla, 65 kohta.
17 — Ks. alaviite 16.
18 — Asia C-137/92 P, komissio v. BASF ym., tuomio 15.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2629 ja I-2646, 48 kohta).

olla mahdollisuus sivuuttaa komission säädös, joka on sisällöltään todellisen oikeustilan vastainen.

38. Komissio ei kiistä nimenomaisesti sitä, että tässä tutkittavana oleva oikeustoimi voitaisiin katsoa sen tekemäksi jatkamispäätökseksi. Joka tapauksessa jäsenvaltioiden täytyisi sen mielestä antaa suostumuksensa jatkamiselle.

39. Joulukuussa 1992 tehtyä jatkamispäätöstä vastaan voidaan edellä osoitetun mukaisesti nostaa ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan mukainen kumoamiskanne.

c) Päätöksen mitättömäksi julistamista koskeva vaatimus

40. Kantaja vaatii, että komission päätös olisi julistettava mitättömäksi. Tämän edellytyksenä on, että oikeustointa rasittaisi olennainen tai ilmeinen virhe. Sitä ei voida siinä tapauksessa hyväksyä yhteisön oikeusjärjestyksessä eikä sillä ole — myöskään väliaikaisia — oikeusvaikutuksia. [19] Tällöin oikeustoimi voidaan määritellä mitättömäksi. Tämäkin voidaan tehdä kanteen perusteella. [20] Vaatiessaan päätöksen mitättömäksi julistamista Espanja on tehnyt näin.

41. Olennaisen ja ilmeisen virheen täytyy ilmetä säädöksen tekstistä. [21] Kyseisessä joulukuun 1992 päätöksessä ei sellaista puutetta ilmene. Sen sanamuoto ei viittaa siihen, että ensimmäisellä jatkamispäätöksellä ei jatkettu yhteisön puiteohjelman voimassaoloa rajoittamattomaksi ajaksi. Kyseistä päätöstä ei siis rasita olennainen eikä ilmeinen virhe eikä se näin ollen ole mitätön. Oikeustointen mitättömyys täytyykin rajata poikkeuksellisiin tapauksiin.

d) Päätöksen oikeusvaikutukset eri mahdollisuuksien välillä tehdyn valinnan perusteella

42. Lopuksi on vielä tutkittava, onko joulukuussa 1992 tehdyllä päätöksellä joka tapauksessa oikeusvaikutuksia, kuten kantaja esittää, koska se sisältää valinnan komission

19 — Ks. edellä mainittu tuomio asiassa komissio v. BASF ym. (49 kohta).

20 — Asia 15/85, Consorzio Cooperative d'Abruzzo v. komissio, tuomio 26.2.1987 (Kok. 1987, s. 1036, 10 kohta).

21 — Ks. edellä alaviitteessä 20 mainittu tuomio asiassa Consorzio Cooperative d'Abruzzo v. komissio, 10 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

käytettävissä olevien eri toimenpiteiden välillä. Komissiolla olisi ollut mahdollisuus lakkauttaa yhteisön puiteohjelman voimassaolo, muuttaa sitä, pidentää sitä rajoittamattomaksi ajaksi taikka asettaa uusi määräaika. Myös päättäessään jättää yhteisön puiteohjelma voimaan muuttamattomana, se olisi tehnyt valinnan eri vaihtoehtojen välillä ja saanut siten aikaan oikeusvaikutuksia. [22]

43. Kyseisessä tapauksessa komissiolla ei kuitenkaan todellisuudessa ollut eri vaihtoehtoja. Sen oli vain tutkittava, oliko yhteisön puiteohjelman muuttaminen tarpeellista. Tämän tarkastelun tulos sen oli annettava tiedoksi. Tällä tiedoksiannolla ei kuitenkaan ole oikeusvaikutuksia. Ne syntyvät vasta, kun yhteisön puiteohjelman muuttamisesta tosiasiassa päätetään. Jos komissio tutkimuksensa päätteeksi tulisi esimerkiksi siihen tulokseen, että yhteisön puiteohjelmaa olisi muutettava ja se antaisi tiedoksi myös tämän, ei vielä sekään muuttaisi voimassa olevaa oikeustilaa. Komission ilmoitus siitäkään, että se on päättänyt muuttaa yhteisön puiteohjelmaa, ei vielä aiheuttaisi muutoksia oikeustilaan, koska se ei ole vielä ilmoittanut, millä tavalla tätä puiteohjelmaa muutettaisiin.

22 — Asia C-312/90, Cenemesa, tuomio 30.6.1992 (Kok. 1992, s. I-4117).

Ensimmäisen voimassaolon jatkamispäätöksen määräysten mukaan sen olisi tätä varten kuultava ensin jäsenvaltioita. Kantajan näkemys siitä, että joulukuun 1992 päätöksellä olisi joka tapauksessa oikeusvaikutuksia, koska se merkitsee valintaa käytettävissä olevien eri toimenpiteiden välillä, ei siksi ole pitävä.

44. Koska yhteisön oikeustointen oletetaan olevan voimassa, kyseisellä päätöksellä — kuten edellä on esitetty — on oikeusvaikutuksia ja siitä voidaan ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan perusteella valittaa. Kanne on näin ollen otettava tutkittavaksi siltä osin kuin kantaja vaatii komission vuonna 1992 tekemän päätöksen mitättömäksi julistamista.

2. Kanteen tutkittavaksi ottaminen siltä osin kuin se kohdistuu yhteisön puiteohjelman voimassolon jatkamiseen

45. Ensimmäistä jatkamispäätöstä vastaan nostetun kanteen osalta komissio esittää, että myös se tulisi jättää tutkimatta, koska ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan kolmannessa kohdassa määrätty valitusaika on päättynyt.

a) ETY:n perustamissopimuksen 184 artikla

46. Kantaja korostaa, että kanne on otettava tutkittavaksi myös valitusajan päättymisen jälkeen. Koska tässä tapauksessa ratkaisevaa on ensimmäisen jatkamispäätöksen voimassaolo, voidaan se katsoa 184 artiklan mukaisesti mitättömäksi.

47. Kyseisessä 184 artiklassa mainitaan tämä mahdollisuus vain asetusten osalta. Sen merkitys on siinä, että sillä suojataan lainvastaisten asetusten soveltamiselta sellaista asianosaista, jolla ei ole 173 artiklan mukaista oikeutta asetuksen riitauttamiseen. [23] Perustamissopimuksen 84 artiklan mukaisesti voidaan asetusten lisäksi riitauttaa myös yhteisön toimielinten muut säädökset, joilla on samankaltaisia vaikutuksia kuin asetuksilla. [24] Koska 184 artikla ei missään tapauksessa saa johtaa 173 artiklassa asetetun valitusajan kiertämiseen, siinä tehdään asianosaisille mahdolliseksi toimia vain sellaisia oikeustoimia vastaan, joita ei voida riitauttaa 173 artiklan perusteella.

48. Tästä ei kuitenkaan nyt ole kysymys, sillä kantajalla oli mahdollisuus riitauttaa yhteisön puiteohjelman ensimmäinen jatkamispäätös.

49. Kantajaa oli jopa kehotettu antamaan suostumuksensa ensimmäiseen voimassaolon jatkamiseen ja se olisi voinut kieltäytymällä antamasta suostumustaan estää päätöksen sitovuuden. Tästä syystä ei ole olemassa syytä ensimmäisen jatkamispäätöksen moittimiseen valitusajan päättymisen jälkeen. [25] Ensimmäistä jatkamispäätöstä vastaan nostettu kanne on siis määräajan päättymisen vuoksi jätettävä tutkimatta.

b) Päätöksen mitättömyys

50. Kantaja vetoaa tässäkin yhteydessä lisäksi oikeustoimen mitättömyyteen. Koska yhteisön puiteohjelman ensimmäistäkään jatkamispäätöstä ei rasittanut olennainen ja ilmeinen virhe, ei tätäkään oikeustointa voida pitää mitättömänä.

c) Kanteen pääkohtia koskevia huomautuksia

51. Lopuksi on vielä tutkittava kantajan väite siitä, että se vastustaa ensimmäistä jat-

23 — Yhdistetyt asiat 31/62 ja 33/62, Wöhrmann v. komissio, tuomio 14.12.1962 (Kok. 1962, s. 1027 ja 1042).

24 — Grabitz teoksessa Grabitz (edellä), 184 artikla, 15 kohta.

25 — Grabitz teoksessa Grabitz (edellä), 184 artikla, 15 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

kamista vain, jos komissiolla on sen perusteella oikeus jatkaa yhteisön puiteohjelman voimassaoloa yksipuolisella toimellaan rajoittamattomaksi ajaksi. Tämä ei kuitenkaan tule ilmi kannekirjelmästä. Siinä ilmoitetaan vain, että ensimmäinen jatkamispäätös riitautetaan siltä osin kuin se on perusteena vuoden 1992 päätökselle. Ensimmäinen jatkamispäätöshän on vuoden 1992 päätöksen perusta. Sikäli ei kanteesta voida päätellä, että vuoden 1990 päätöstä moitittaisiin vain tiettyjen edellytysten täyttyessä.

52. Tutkittavaksi ottamista koskevan tarkastelun tuloksena voidaan siis pitää seuraavaa: Espanjan kanne jätetään tutkimatta siltä osin kuin siinä vaaditaan komission joulukuun 1992 päätöksen mitättömäksi julistamista ja siltä osin kuin se kohdistuu yhteisön puiteohjelman ensimmäiseen jatkamispäätökseen.

Kanne täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset vain siltä osin kuin siinä vaaditaan komission vuoden 1992 päätöksen kumoamista.

II. *Perusteltavuus*

53. Sen tarkastelu, onko kanne perusteltu, rajoittuu kanteen tutkimiseen siltä osin kuin se kohdistuu vuoden 1992 päätöstä vastaan ja siinä vaaditaan sen kumoamista.

54. Kuten olen edellä jo tutkittavaksi ottamisen yhteydessä todennut, joulukuun 1992 päätöstä on pidettävä rajoittamattomaksi ajaksi tehtynä voimassaolon jatkamisena. On kyseenalaista, oliko komissiolla toimivalta tehdä tällainen päätös yksipuolisesti. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan olleet antaneet suostumustaan. Koska päätöksen piti olla myös vain ensimmäisen jatkamisen vahvistus, ei jäsenvaltioiden suostumusta edellytetty. Toisin sanoen jatkaminen voi olla pätevä vain, jos komission oli mahdollista määrätä siitä ilman jäsenvaltioiden suostumusta. Oikeudellisena toimintamuotona tulee tässä yhteydessä kysymykseen ETY:n perustamissopimuksen 155 artiklan mukaisesti tehty päätös.

1. Komission toimivallan puuttuminen

55. Kantaja väittää, että komissiolla ei ollut oikeutta jatkaa yhteisön puiteohjelman voimassaoloa päätöksensä perusteella rajoittamattomaksi ajaksi. Näin se vetoaa ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan mukaiseen kanneperusteeseen.

56. Kuten edellä on tutkittavaksi ottamista koskevan tutkimuksen yhteydessä esitetty, jäsenvaltioiden suostumus ei ollut välttämätön yhteisön puiteohjelman vahvistamiselle eikä myöskään sen ensimmäiselle jatkamiselle. Tässä yhteydessä on vielä kerran viitat-

tava siihen, että yhteisön puiteohjelman alkuperäisessä versiossa mainitaan nimenomaisesti ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohta ja että ensimmäisen jatkamispäätöksen sanamuodosta ilmenee komission halunneen esittää vain ehdotuksen, joka jäsenvaltioiden olisi hyväksyttävä. Seuraavaksi on tarkasteltava, koskeeko tämä myös vuoden 1992 päätöstä.

57. Sanamuoto ei joka tapauksessa ole ETY:n perustamissopimuksen 155 artiklan mukaisen päätöksen luokittelun vastainen. Viimeisessä kohdassa komissio ilmoittaa, että se on "päättänyt" olla tekemättä muutoksia. Päätöksen edellä ei enää ole kysymys jäsenvaltioiden suostumuksesta tai kuulemisesta. Yhteisön puiteohjelman ensimmäinen jatkamispäätös on tämän oikeustoimen perusta. Siinä määrätään, että komissio tarkastelee ensin yhteisön puiteohjelmaa. Jos muutokset eivät ole välttämättömiä, ei tarvita myöskään jäsenvaltioiden suostumusta. Komissio tarkastelee, ovatko muutokset välttämättömiä. Jos se on sitä mieltä, että muutoksia olisi tehtävä, se kuulee ennen päätöksen tekemistä jäsenvaltioita. Muutoin se voi päättää olla tekemättä mitään muutoksia. Kyseessä olevassa vuoden 1992 päätöksessä se on kuitenkin määrännyt enemmästä. Se on jatkanut yhteisön puiteohjelman voimassaoloa rajoittamattomaksi ajaksi. On kyseenalaista, oliko komissiolla oikeus näin pitkälle menevän päätöksen tekemiseen. Tämän selvittämiseksi on vielä kerran tarkasteltava yhteisön puiteohjelman ensimmäisen jatkamispäätöksen sanamuotoa, jonka jäsenvaltiot, mukaan lukien Espanja, hyväksyivät. Se kuuluu seuraavasti:

"Mikäli muutokset osoittautuvat tarpeellisiksi, ... komissio tekee asianmukaiset päätökset jäsenvaltioita kuultuaan."

58. "Muutoksilla" on ymmärrettävä myös ajallisia muutoksia sekä yhteisön puiteohjelman alkuperäisen määräajan jatkamista rajoittamattomaksi ajaksi.

59. Komissio väittää olevan mahdollista, että yhteisön puiteohjelman ajallista kestoa koskevan päätöksen tekeminen voidaan delegoida komissiolle. Sellainen päätös olisi kaiketikin vain jäsenvaltioiden suostumuksella tehokas.

60. Kysymys kuuluu, miten tekstissä edellytetty jäsenvaltioiden kuuleminen olisi luokiteltava — etukäteen suoritetuksi lausunnon antamiseksi vaiko vaatimukseksi etukäteen annettavasta myöntymyksestä.

61. Sanamuoto ei ole täysin yksiselitteinen. Jäsenvaltioita kuullaan. Tämä voi merkitä sitä, että niille annetaan vain mahdollisuus ilmaista mielipiteensä. Kysymys on kuitenkin aina ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohtaan perustuvasta yhteisön puiteohjelmasta. Siitä voitaisiin päätellä, että kaikkiin sellaisiin toimenpiteisiin, joista päätetään yhteisön puiteohjelmassa, on saatava jäsenvaltioiden suostumus. Käytännössäkään menettelytapa ei ole muuttunut alkuperäisen version suhteen. Komission tehtävänä on tutkia yhteisön puiteohjelma. Jos sen mielestä muutos on tarpeellinen, se kuulee jäsenvaltioita. Kuulemisen edellytyksenä taas on, että komissio ehdottaa tiettyä muutosta. Tämä menettely ei eroa yhteisön puiteohjelman alkuperäisen version mukaisesta menettelystä. Siinä ei ole myöskään mainintaa jäsenvaltioiden suostumuksesta ja kuitenkin se oli välttämätön. Ennen kaikkea on viitattava siihen, että asianosaiset ovat samaa mieltä jäsenvaltioiden suostumuksen vaatimuksesta. Kaikesta tästä seuraa, että vuoden 1992 päätöskin voi tulla sitovaksi vain jäsenvaltioiden suostumuksella.

62. Jäsenvaltiot olisivat voineet aikaisemman tapaamisensa yhteydessä antaa tällaisen suostumuksen. Tätä ajatusta ei kuitenkaan voida ottaa lähtökohdaksi, sillä molemmat asianosaiset olivat sitä mieltä, että jälkikäteen annettava suostumus oli välttämätön. Näin ollen on varmaa, että aikaisemman kokouksen yhteydessä annetuissa ilmoituksissa ei ollut tarkoitus ilmaista suostumusta yhteisön puiteohjelman voimassaolon jatkamiseen, eikä niitä voida tällaisina suostumuksina pitää. Lisäksi Espanja oli tämän kokouksen kuluessa ilmaissut epäilynsä yhteisön puiteohjelman jatkamisesta. Kuten edellä on tutkittavaksi ottamista koskevan tutkimuksen yhteydessä todettu, jäsenvaltioille olisi pitänyt ilmoittaa aikaisemman kokouksen yhteydessä, että yhteisön puiteohjelman voimassaoloa pitäisi jatkaa rajoittamattomaksi ajaksi.

63. Tästä seuraa, että jäsenvaltioiden suostumus puuttuu. Toisin sanoen, komissio ei voinut jatkaa voimassaoloa määräämättömäksi ajaksi.

2. Olennaisten muotovaatimusten rikkominen

a) ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohta

64. ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohdan mukaista menettelyä — kuten kantaja väittää — ei ole näin ollen noudatettu, mikä olisi ollut välttämätöntä. Päinvastoin kuin Espanja väittää, säädöksestä ei kuitenkaan tule mitätön tällä perusteella. Kuten edellä on tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä koskevassa asiassa todettu, oikeustointa ei

rasita ilmeinen ja olennainen virhe. Kyse on kuitenkin toisesta 173 artiklan mukaisesta kanneperusteesta, nimittäin olennaisten muotovaatimusten rikkomisesta.

b) ETY:n perustamissopimuksen 190 artikla

65. Kantaja vetoaa lisäksi 190 artiklan rikkomiseen. Joulukuun 1992 päätöksen perusta ei olisi ilmeinen. Päätöksessä itsessään mainitaan ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohta ja yhteisön puiteohjelman ensimmäinen voimassaolon jatkaminen oikeudellisena perustana. Kantajan mukaan ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 1 kohta ei voisi olla oikeudellinen perusta, koska sen edellytykset eivät täyty.

66. Tärkeää kuitenkin on, että päätöksessä mainitaan jokin oikeudellinen perusta. Näin on kyseisessä tapauksessa. Päätöksen "perusteleminen" [26] on 190 artiklan vaatimuksen mukainen oikeudellisen perustan mainitseminen, joten vaatimus täyttyy. Tässä yhteydessä ei haittaa se, vaikka tämä perustuisikin komission virheelliseen oikeuskäsitykseen. [27]

26 — ETY:n perustamissopimuksen 190 artikla.

27 — Grabitz teoksessa Grabitz (edellä), 190 artikla, 6 kohta; asia 2/56, Geitling, tuomio 20.3.1957 (Kok. 1957, s. 9 ja 38).

67. Kantaja vetoaa edelleen siihen, että ETY:n perustamissopimuksen 190 artiklaa olisi rikottu, koska komission päätös ei ole *riittävän perusteltu*.

68. Komissio väittää, että perustelu ei olisi välttämätön, koska kyseessä on oikeudellisesti velvoittamaton oikeustoimi, joka vaatii jäsenvaltioiden suostumuksen. Lisäksi se väittää, että kirjeessä, jolla Espanjalle annettiin tiedoksi komission päätös, sekä joulukuussa 1992 pidetyn kokouksen valmistelemista varten jaetussa asiakirjassa olisi annettu riittävät perustelut.

69. Tässä yhteydessä on lisäksi otettava huomioon, että komission päätös julkaistiin *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*.

70. *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* julkaistussa päätöstekstissä esitellään lyhyesti yhteisön puiteohjelman historia ja luetellaan ensimmäisen pidentämispäätöksen määräykset. Lisäksi mainitaan joulukuun 1992 kokous, joka oli kutsuttu koolle yhteisön puiteohjelman tarkastelemista varten, sekä kokouksen tulos. Siinä tehdään myös selväksi, että komission päätös on syntynyt tämän tarkastelun tuloksena. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen mukaan perusteluvelvollisuus täyttyy, kun esitellään tärkeimmät oikeudelliset ja tosiasialliset näkö-

kohdat. [28] Säädöksen hyväksymiseen johtaneen ajatuskulun täytyy olla loogisesti seurattavissa.

71. Tässä tapauksessa näin on. Komission päätökseen johtaneet tärkeimmät seikat on mainittu. On selvää, että päätöksen perustana on yhteisön puiteohjelman tarkastelua varten koolle kutsuttu jäsenvaltioiden kokous, jonka aikana jäsenvaltiot ilmaisivat tyytyväisyytensä yhteisön puiteohjelmaan.

72. Tässä yhteydessä on lisäksi vielä huomattava, että myös Espanjan edustajat osallistuivat joulukuun 1992 kokoukseen. Sen vuoksi voidaan lähteä siitä, että Espanja oli tietoinen komission päätöksen perusteista. Tämän istunnon valmistelemiseksi oli lisäksi jaettu paljon tietoa sisältävä asiakirja. Sen vuoksi ei ole epäilystä siitä, etteikö Espanja olisi ollut tietoinen kaikista asianhaaroista. Se tosiseikka, että Espanja oli saanut tiedot vieläpä alkuvaiheessa, vähentää komission perusteluvelvollisuuden laajuutta. [29]

c) Komission työjärjestyksen 12 artiklan 1 kohta

73. Kantaja haluaa ennen kaikkea puuttuvaa perustelua koskevilla väitteillään valittaa siitä, että komission päätöstä ei ollut annettu sille tiedoksi vaaditussa muodossa. Se annettiin tiedoksi vain komission kirjeellä. Tämä kirje ei kuitenkaan yksinään riitä sen toteamiseen, olivatko muodolliset vähimmäisvaatimukset täyttyneet, jotta päätös olisi oikeudellisesti pätevä. Erityisesti siitä ei käy ilmi, olivatko komission työjärjestyksen 12 artiklan mukaiset vaatimukset täyttyneet. Kirjeestä itsestään esille käy vain päivämäärä ja päätöksen sisältö, kun taas siitä ei ilmene, vastaako sisältö komission päättämää.

74. Komissio sitä vastoin vetoaa siihen, että kantaja ei olisi esittänyt riittäviä ja perusteltuja todisteita komission työjärjestyksen 12 artiklan rikkomisesta.

75. Komission työjärjestyksen 12 artiklan 1 kohta, johon kantaja vetoaa, koskee oikeussäädösten valmistelua. Sen kyseisenä ajankohtana voimassa olleen version mukaisesti

28 — Asia 24/62, paloviinatuomio, tuomio 4.7.1963 (Kok. 1963, s. 141 ja 145).

29 — Schmidt teoksessa Von der Groeben— Thiesing— Ehler-mann: *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 4. painos 1991, osa 4, 190 artikla, kohta 12; asia 13/72, Alankomaat v. komissio, tuomio 11.1.1973 (Kok. 1973, s. 27, 11 ja 12 kohta).

komission kokouksessa taikka kirjallista menettelyä noudattaen todistusvoimaisella kielellä tai kielillä hyväksytyt säädökset saatetaan todistusvoimaisiksi puheenjohtajan ja pääsihteerin allekirjoituksilla. Tässä säännöksessä on ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan mukainen olennainen muotoseikka. [30] Siinä määrätyn päätösten valmistelun avulla on tarkoitus saada riitatapauksessa tutkituksi, onko tiedoksi annettu tai julkaistu teksti yhdenmukainen komission todellisuudessa hyväksymän tekstin kanssa. Kyseessä olevassa tapauksessa kantaja ei väitä, että päätös olisi jäänyt valmistelematta, vaan että komission kirjeessä, jossa päätös annetaan tiedoksi, ei ole tietoja siitä, oliko valmistelu suoritettu ja onko kirjeen sisältö yhdenmukainen komission päätöksen kanssa, tai onko ylipäänsä mahdollista tutkia sitä (valmistelun yhteydessä). Sellaista mahdollisuutta ei kuitenkaan tavallisestikaan ole. Päätös esitetään vastaanottajille, ja siinä yhteydessä lähtökohtana on pidettävä sitä, että teksti täsmää komission hyväksymän tekstin kanssa. Esitetystä tekstistä ei voida päätellä, onko tosiasiassa näin.

76. Kyseisessä tapauksessa ei komission kirje eikä päätöksen julkaiseminen *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* ole minkäänlainen osoitus siitä, että julkaistu teksti ei vastaisi komission hyväksymän päätöksen tekstiä. Kantajan täytyi kuitenkin vedota tällaisiin olettamuksiin voidakseen syyttää 12 artiklan rikkomisesta. Yhteisöjen tuomioistuin on tutkinut eräässä asiassa tällaista rikkomista ja todennut sen tapahtuneen, vaikka tosin jo esitetyn tekstin painoasusta ilmeni, että siihen oli lisätty jälkikäteen tiettyjä osia. [31]

77. Käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole tällaisia merkkejä eikä kantajakaan niihin nojaudu. Se ei näin ollen ole esittänyt riittäviä perusteita voidakseen vedota ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan mukaiseen olennaisten menettelymääräysten rikkomiseen.

78. Koska kuitenkin on osoitettu, että tietyt muut 173 artiklan mukaiset kanneperusteet ovat täyttyneet, komission päätös ei ole lainmukainen. Se on sen vuoksi 174 artiklan perusteella kumottava.

Oikeudenkäyntikulut

Koska kantaja voittaa pääosin juttunsa, on vastaaja velvoitettava yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen mukaisesti korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

30 — Edellä mainitussa asiassa komissio v. BASF ym. annetun tuomion 74 ja 76 kohta.

31 — Ks. edellä alaviitteessä 18 mainitussa asiassa annetun tuomion 57 kohta sekä 77 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

C — Ratkaisuehdotus

79. Ehdotan, että

1) komission joulukuussa 1992 tekemä päätös moottoriajoneuvoteollisuuden valtion tukia koskevan yhteisön puiteohjelman voimassaolon jatkamisesta kumottaisiin;

2) kanne jätettäisiin muilta osin tutkimatta;

3) komissio velvoitettaisiin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.