YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
30 päivänä kesäkuuta 1993 *

Yhdistetyissä asioissa C-181/91 ja C-248/91,

Euroopan parlamentti, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja Jorge Campinos, avustajana oikeudellisen yksikön virkamiehet Christian Pennera ja Kieran Bradley, prosessiosoite Luxemburgissa Euroopan parlamentin pääsihteeristö, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen neuvosto, asiamiehinään oikeudellisen yksikön johtaja Arthur Alan Dashwood, avustajana oikeudellinen neuvonantaja Yves Crétien, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Euroopan investointipankin lakiasiainosaston johtaja Jörg Käser, 100 boulevard Konrad-Adenauer,

vastaajana,

jossa vaaditaan kumoamaan neuvoston 1487. istunnossa tehty Bangladeshille annettavaa erityisapua koskeva päätös,

ja

Euroopan parlamentti, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja Jorge Campinos, avustajana oikeudellisen yksikön virkamiehet Christian Pennera ja Kieran Bradley, prosessiosoite Luxemburgissa Euroopan parlamentin pääsihteeristö, Kirchberg,

kantajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään johtava oikeudellinen neuvonantaja Jean Amphoux ja oikeudellinen neuvonantaja Götz zur Hausen, prosessiosoite Luxemburgissa oikeudellisen yksikön edustajan Nicola Annecchinon toimisto, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa vaaditaan kumoamaan talousarvion toteuttamista koskevat toimenpiteet, jotka komissio toteutti neuvoston 1487. istunnossa tehdyn Bangladeshille annettavaa erityisapua koskevan päätöksen perusteella,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti O. Due, jaostojen puheenjohtajat G. C. Rodríguez Iglesias ja J.-L. Murray sekä tuomarit G. F. Mancini, R. Joliet, F. A. Schockweiler, M. Díez de Velasco, P. J. G. Kapteyn ja D. A. O. Edward,

julkisasiamies: F. G. Jacobs,
kirjaaja: J.-G. Giraud,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten suulliset lausumat 28.10.1992 pidetyssä istunnossa,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.12.1992 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan parlamentti on vaatinut 11.7.1991 ja 2.10.1991 jättämillään kannekirjelmillä ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla toisaalta neuvoston 1487. istunnossa tehdyn Bangladeshille annettavaa erityisapua koskevan päätöksen ja toisaalta komission tämän päätöksen täytäntöönpanemiseksi toteuttamien toimenpiteiden kumoamista.

2 Brysselissä 13. ja 14.5.1991 pidetyssä säännöllisessä istunnossa, jonka puheenjohtajana oli Luxemburgin suurherttuakunnan ulkoministeri Jacques F. Poos, päätettiin erityisavun antamisesta Bangladeshille. Kokouksen pöytäkirjan 12 kohdassa luonnehditaan kyseistä päätöstä seuraavasti:

"Neuvostossa kokoontuneet jäsenvaltiot päättivät komission tekemän ehdotuksen perusteella yhteisön toimintaan liittyen 60 miljoonan ecun erityisavun antamisesta Bangladeshille. Jäsenvaltioiden kesken noudatetaan BKTL-jakoperustetta. Kyseinen apu sisällytetään Bangladeshiin suunnattuun yhteisön yleiseen avustustoimintaan.

Jäsenvaltiot toimittavat avun suoraan tai komission hoitaman tilin kautta.

Komissio huolehtii koko 60 miljoonan ecun erityisavun yhteensovittamisesta."

Päätöksen johdosta julkaistiin lehdistötiedote otsikolla "Apua Bangladeshiin – Neuvoston päätelmät" (viite 6004/91, lehdistö 60-c).

3 Edellä mainitun päätöksen jälkeen komissio avasi erityisen tilin Banque Bruxelles Lambert -pankissa ja kehotti jäsenvaltioita siirtämään osuutensa tälle tilille. Kehotusta noudatti ainoastaan Kreikka. Muut jäsenvaltiot suorittivat osuutensa suoraan kahdenvälisenä apuna.

4 Neuvostoa vastaan nostamassaan kanteessa Euroopan parlamentti vaatii erityisavun antamisesta Bangladeshille tehdyn päätöksen (jäljempänä kanteen kohteena oleva päätös) kumoamista.

5 Neuvosto esitti erillisellä asiakirjalla prosessinedellytyksen puuttumista koskevan väitteen työjärjestyksen 91 artiklan mukaisesti sillä perusteella, että kanteen kohteena oleva päätös ei ole perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettu neuvoston toimi. Yhteisöjen tuomioistuin päätti 15.6.1992 teke-

mällään päätöksellä lykätä tämän väitteen ratkaistavaksi pääasian yhteydessä.

6 Lisäksi Euroopan parlamentti vaatii komissiota vastaan nostamassaan kanteessa niiden toimenpiteiden kumoamista, jotka komissio oli toteuttanut kanteen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi. Ensimmäinen tällainen toimenpide oli talousarvioasioiden pääjohtajan 10.6. tekemä päätös tulouttaa vuoden 1991 yhteisöjen yleisen talousarvion momenttiin 900 (tulopuolelle) 716 775,45 ecun suuruinen määrä, joka vastasi Kreikan osuutta ja joka oli Banque Bruxelles Lambertissa avatulla erityisellä tilillä. Toinen kanteen kohteena oleva toimenpide on 13.6.1991 tehty päätös ottaa kyseinen määrä talousarvion menopuolelle määrärahaksi sitä varten perustetulle lisämomentille (alamomentti B7-3000, rahoitusyhteistyö ja tekninen yhteistyö Aasian kehitysmaiden kanssa). Kolmanneksi kanne koskee kaikkia talousarvion toteuttamista koskevia muita toimenpiteitä, joista Euroopan parlamentilla ei ollut tietoa (jäljempänä talousarvioon ottaminen).

7 Presidentti päätti 15.10.1992 työjärjestyksen 43 artiklan mukaisesti tekemällään päätöksellä yhdistää neuvostoa ja komissiota vastaan nostetut kanteet.

8 Asiaa koskevia tosiseikkoja, menettelyn kulkua sekä asianosaisten väitteitä ja perusteluja koskevat tarkemmat tiedot ilmenevät suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen näitä osia käsitellään jäljempänä vain, mikäli se on tarpeen tuomioistuimen perustelujen selvittämiseksi.

Neuvostoa vastaan nostettu kanne

9 Neuvosto vaatii yhteisöjen tuomioistuinta jättämään kanteen tutkimatta sillä perusteella, että kanteen kohteena olevaa päätöstä ei tehnyt neuvosto vaan jäsenvaltiot ja että se ei siten voi olla kumoamiskanteen kohteena perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla.

10 Euroopan parlamentti väittää sitä vastoin, että kun otetaan huomioon kanteen kohteena olevan päätöksen otsikko "Neuvoston päätelmät" ja päätöksen tekeminen neuvoston 1487. istunnossa, johon osallistui muun muassa kaikkien jäsenvaltioiden ulkoministerit, kyseessä on neuvoston päätös. Euroopan parlamentin mukaan neuvosto, tehdessään kyseisen päätöksen, loukkasi perustamissopimuksen 203 artiklan mukaisesti talousarvion alalla parlamentille kuuluvia oikeuksia.

11 Tämän kysymyksen ratkaisemisen kannalta on aluksi syytä todeta, että 173 artiklan mukaan yhteisöjen tuomioistuin "tutkii neuvoston ja komission säädösten laillisuuden, suosituksia ja lausuntoja lukuun ottamatta".

12 Edellä mainitun määräyksen sanamuoto osoittaa selvästi, että päätökset, joita jäsenvaltioiden edustajat tekevät hallitustensa edustajina eivätkä neuvoston jäseninä, käyttäen siten yhdessä jäsenvaltioiden toimivaltaa, eivät ole yhteisöjen tuomioistuimen laillisuusvalvonnan alaisia. Kuten julkisasiamies mainitsee ratkaisuehdotuksensa 18 kohdassa, tässä suhteessa on merkityksetöntä, onko tällaisen päätöksen otsikkona "neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden päätös" vai "neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätös".

13 On kuitenkin korostettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kumoamiskanteen kohteena voivat olla luonteestaan tai muodostaan riippumatta kaikki sellaiset toimielinten toimet, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia (ks. asia 22/70, komissio v. neuvosto, tuomio 31.3.1971, Kok. 1971, s. 263).

14 Toimenpiteen määrittäminen "jäsenvaltioiden päätökseksi" ei tämän vuoksi riitä perusteeksi sille, että se jäisi perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitetun valvonnan ulkopuolelle. Tätä varten on lisäksi osoitettava, että kun otetaan huomioon päätöksen sisältö ja sen tekemiseen liittyvät olosuhteet, kyseessä ei tosiasiallisesti ole neuvoston päätös.

15 Arvio kanteen tutkittavaksi ottamisesta liittyy siten arvioon, joka on kohdistettava kanteen kohteena olevaa päätöstä vastaan esitettyihin väitteisiin.

16 Ennen näiden väitteiden tarkastelua on todettava, että humanitäärisen avun alalla yhteisöllä ei ole yksinomaista toimivaltaa ja että mikään ei sen vuoksi estä jäsenvaltioita tältä osin käyttämästä toimivaltaansa yhdessä joko neuvostossa tai sen ulkopuolella.

17 Ensiksi Euroopan parlamentti vetoaa kanteensa tueksi kanteen kohteena olevan päätöksen sisältämään komission ehdotusta koskevaan viittaukseen. Parlamentin mukaan tämä viittaus osoittaa, että päätöksen tekemiseen johtaneen menettelyn perusteella esillä olevassa asiassa päätöksentekijänä oli neuvosto eivätkä jäsenvaltiot.

18 Tämä väite ei ole ratkaiseva. Kaikki komission ehdotukset eivät ole välttämättä perustamissopimuksen 149 artiklan mukaisia ehdotuksia. Ehdotuksen oikeudellinen luonne on arvioitava ottaen huomioon sen tekemiseen liittyvät olosuhteet kokonaisuudessaan. Kyseessä voi myös olla pelkkä vapaamuotoisen ehdotuksen muodossa tehty aloite.

19 Toiseksi Euroopan parlamentti huomauttaa, että päätöksen mukaan komissio huolehtii erityisavusta. Perustamissopimuksen 155 artiklan neljännen luetelmakohdan mukaan komissiolle voidaan kuitenkin siirtää täytäntöönpanoa koskeva toimivalta ainoastaan neuvoston päätöksellä.

20 Tätä väitettä ei myöskään voida hyväksyä. Perustamissopimuksen 155 artiklan neljäs luetelmakohta ei estä jäsenvaltioita antamasta komission tehtäväksi huolehtia sellaisen toiminnan yhteensovittamisesta, jonka ne yhdessä ovat toteuttaneet neuvostossa kokoontuneiden edustajiensa päätöksen perusteella.

21 Kolmanneksi Euroopan parlamentti väittää, että kanteen kohteena olevassa päätöksessä edellytetään, että erityisavun antamisessa noudatetaan "BKTL-jakoperustetta", joka on parlamentin mukaan yhteisölle luonteenomainen käsite.

22 Tähän väitteeseen riittää vastaukseksi, että perustamissopimuksessa mikään ei estä jäsenvaltioita soveltamasta yhteisön ulkopuolella talousarviota koskeviin määräyksiin sisältyviä kriteerejä, kun ne jakavat edustajiensa tekemistä päätöksistä johtuvia taloudellisia velvoitteita.

23 Neljänneksi Euroopan parlamentti väittää, että koska kanteen kohteena olevan päätöksen täytäntöönpanoa vastaisuudessa valvoo perustamissopimuksen 206 a artiklan mukaan tilintarkastustuomioistuin ja 206 b artiklan mukaan Euroopan parlamentti, kyseinen päätös on selvästi yhteisön toimi.

24 Kuten edellä mainittu neuvoston laatima pöytäkirja osoittaa, kanteen kohteena olevassa päätöksessä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus valita, suorittavatko ne osuutensa kahdenvälisenä apuna vai komission hoitaman tilin kautta. Kanteen kohteena olevassa päätöksessä ei edellytetä, että yhteisön talousarviota olisi käytettävä avun sen osan hoitamisessa, joka kuuluu komission tehtäviin. Näin ollen komission suorittama talousarvioon ottaminen ei vaikuta kyseisen päätöksen oikeudelliseen luonteeseen.

25 Edellä esitetyt perustelut osoittavat, että kanteen kohteena oleva päätös ei ole neuvoston toimenpide, vaan jäsenvaltioiden yhdessä toteuttama toimenpide. Näin ollen Euroopan parlamentin neuvostoa vastaan nostama kanne on jätettävä tutkimatta.

Komissiota vastaan nostettu kanne

26 Euroopan parlamentin mukaan komissio, tulouttaessaan yhteisön talousarvioon Kreikan osuuden Bangladeshille annettavasta erityisavusta, rikkoi perustamissopimuksen talousarviota koskevia määräyksiä ja loukkasi siten näissä määräyksissä parlamentille perustettuja oikeuksia.

27 Komissio vaatii Euroopan parlamentin kanteen tutkimatta jättämistä sillä perusteella, että talousarvioon ottaminen ei ole perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettu toimi, joka voi olla kanteen kohteena, ja että talousarvioon ottaminen ei ole loukannut Euroopan parlamentin oikeuksia.

28 Sen arvioimiseksi, onko talousarvioon tulouttaminen sellainen komission päätös, joka voi loukata Euroopan parlamentin oikeuksia, on aluksi todettava, että kanteen kohteena olevat toimenpiteet on toteutettu sellaisen toimeksiannon täytäntöönpanemiseksi, jonka komissio oli saanut jäsenvaltioilta eikä neuvostolta, kuten edellä 20 kohdassa todetaan.

29 Kyseiset toimenpiteet koskevat jäsenvaltioiden yhteiseen toimintaan perustuvaa apua, jonka rahoituksesta jäsenvaltiot itse vastaavat.

30 Tämän vuoksi jäsenvaltioiden erityisapua varten suorittamat osuudet eivät ole perustamissopimuksen 199 artiklan mukaisia yhteisön tuloja. Näihin osuuksiin liittyvät menot eivät myöskään ole kyseisen artiklan mukaisia yhteisön menoja.

31 Kreikan erityisapua varten suorittaman osuuden tulouttamisen yhteisön talousarvioon ei voida katsoa aiheuttavan talousarvion muutosta.

32 Näin ollen on katsottava, että kyseessä oleva toimenpide ei voi loukata perustamissopimuksen 203 artiklan mukaisia Euroopan parlamentin oikeuksia ja että komissiota vastaan nostettua kannetta ei oteta tutkittavaksi.

Oikeudenkäyntikulut

33 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Euroopan parlamentti on hävinnyt asian, se velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanteita ei oteta tutkittaviksi.**

2) **Euroopan parlamentti velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Due Rodríguez Iglesias Murray Mancini

Joliet Schockweiler Díez de Velasco Kapteyn Edward

Julistettiin Luxemburgissa 30 päivänä kesäkuuta 1993.

J.-G. Giraud
kirjaaja

O. Due
presidentti