YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
24 päivänä lokakuuta 1989 *

Asiassa 16/88,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja D. Sorasio, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies G. Kremlis, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

jota tukee

Euroopan parlamentti, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja F. Pasetti Bombardella, avustajinaan oikeudellisen yksikön virkamiehet C. Pennera ja J. Schoo, prosessiosoite Luxemburgissa Euroopan parlamentin pääsihteeristö, Kirchberg,

väliintulijana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen neuvosto, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies F. Van Craeyenest, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Euroopan investointipankin lakiasiainosaston johtaja J. Käser, 100 boulevard Konrad-Adenauer,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

jossa vaaditaan kalatalouden tutkimuksen yhteensovittamisesta ja edistämisestä 19 päivänä lokakuuta 1987 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3252/87 (EYVL L 314, s. 17) 6 artiklan 4 kohdan kumoamista,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti O. Due, jaostojen puheenjohtajat Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler ja M. Zuleeg sekä tuomarit T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse ja M. Díez de Velasco,

julkisasiamies: M. Darmon,
kirjaaja: hallintovirkamies B. Pastor,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen ja 25.4.1989 pidetyn suullisen käsittelyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 30.6.1989 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Komissio on nostanut ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan 1 kohdan nojalla kanteen, joka on saapunut 15.1.1988 yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon ja jossa vaaditaan kalatalouden tutkimuksen yhteensovittamisesta ja edistämisestä 19 päivänä lokakuuta 1987 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3252/87 (EYVL L 314, s. 17) 6 artiklan 4 kohdan kumoamista.

2 Neuvosto on perustamissopimuksen 43 artiklan perusteella hyväksynyt kyseisen asetuksen jäsenvaltioiden kalatalouden rakennepolitiikkojen yhteensovittamisen osalta yhteisön tutkimusohjelmien toteuttamiseksi aloilla, joilla

on erityistä merkitystä yhteiselle kalastuspolitiikalle, sekä yhteisön tutkimuksen yhteensovittamisohjelmien toteuttamiseksi. Kysymyksessä olevan asetuksen 5 artiklassa neuvosto on pidättänyt itselleen oikeuden päättää tällaisista ohjelmista komission ehdotuksesta, minkä se on tehnyt kaudelle 1988–1992 19.10.1987 tekemällään päätöksellä 87/534/ETY (EYVL L 314, s. 20). Saman asetuksen 6 artiklassa neuvosto on myöntänyt komissiolle ensinnäkin toimivallan varmistaa yhteisön tutkimusohjelmien täytäntöönpano ja tehdä tässä tarkoituksessa tutkimuskeskusten ja -laitosten kanssa tutkimussopimuksia, joiden kustannukset jaetaan, ja toiseksi varmistaa yhteisön tutkimuksen yhteensovittamisohjelmien täytäntöönpano ja järjestää tässä tarkoituksessa seminaareja, konferensseja, tutkimusvierailuja, tutkijavaihtoja ja tiedeasiantuntijoiden kokouksia sekä kerätä, eritellä, ja mikäli tarpeellista, julkaista tutkimustuloksia.

3 Asetuksen (ETY) N:o 3252/87 6 artiklan 4 kohdassa tarkennetaan, että komissio tekee kyseisten ohjelmien täytäntöönpanoa koskevat päätökset noudattaen 18.12.1986 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4028/86 (EYVL L 376, s. 7) 47 artiklassa säädettyä menettelyä. Kysymyksessä olevassa artiklassa säädetään seuraavasti:

"1. Jos tässä artiklassa säädettyä menettelyä on noudatettava, asian saattaa pysyvän kalatalouden rakennekomitean käsiteltäväksi sen puheenjohtaja omasta aloitteestaan tai jäsenvaltion edustajan pyynnöstä.

2. Komission edustaja tekee komitealle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä. Komitea antaa lausuntonsa ehdotuksesta määräajassa, jonka puheenjohtaja voi asettaa asioiden kiireellisyyden mukaan. Lausunto annetaan neljän viidesosan enemmistöllä ja jäsenvaltioiden edustajien äänet painotetaan perustamissopimuksen 148 artiklan 2 kohdassa määrätyllä tavalla. Puheenjohtaja ei osallistu äänestykseen.

3. Komissio päättää toimenpiteistä, joita sovelletaan välittömästi. Jos toimenpiteet eivät kuitenkaan ole komitean lausunnon mukaisia, komissio ilmoittaa niistä viipymättä neuvostolle. Siinä tapauksessa komissio voi lykätä päättämiensä toimenpiteiden soveltamista enintään yhdellä kuukaudella tästä ilmoituksesta. Neuvosto voi määräenemmistöllä päättää asiasta toisin yhden kuukauden määräajassa".

4 Kyseisen hallintokomiteamenettelyksi nimetyn menettelyn vaikutus perustuu siihen, että se antaa neuvostolle mahdollisuuden toimia itse komission asemesta siinä tapauksessa, että kalatalouden pysyvä rakennekomitea antaa kielteisen lausunnon toimenpiteistä, jotka komissio aikoo toteuttaa.

5 Kyseistä menettelyä vastaan komissio esittää kanteensa tueksi kaksi perustetta: perustamissopimuksen 205 artiklan ja 155 artiklan kolmannen luetelmakohdan määräysten rikkominen sekä perustamissopimuksen 145 artiklan kolmannen luetelmakohdan, sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan yhtenäisasiakirjalla, virheellinen ja väärä soveltaminen. Vaikka nämä kaksi perustetta esitetään erillisenä, ne ilmaisevat saman ajatuksen. Yksittäistapauksia koskevat päätökset, joiden tekemiseen komissiolla käsiteltävänä olevassa tapauksessa oli toimivalta, edellyttävät lähes poikkeuksetta budjettivarojen käyttöä. Sen vuoksi ne eivät kuulu perustamissopimuksen 145 artiklan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettuun sääntöjen täytäntöönpanon käsitteeseen, vaan komissiolle perustamissopimuksen 205 artiklan mukaan kuuluvaan toimivaltaan. Neuvoston alistaessa kyseisten toimivaltuuksien käytön hallintokomiteamenettelyyn se rikkoo komissiolle 205 artiklassa myönnettyä itsenäistä päätösvaltaa. Kyseisen menettelyn soveltaminen asetuksessa (ETY) N:o 3252/87 mainittuihin yksittäistoimenpiteisiin antaa neuvostolle itse asiassa mahdollisuuden toimia komission yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvalla alueella.

6 Neuvosto puolestaan esittää, että on tehtävä selvä ero perustamissopimuksen 145 ja 155 artiklassa tarkoitetun yleisesti sovellettavien tai yksittäistapauksia koskevien toimien toteuttamista koskevan toimivallan ja perustamissopimuksen 203 ja 205 artiklassa säännellyn budjettivallan välillä. Neuvosto tarkentaa, että budjetin toteuttaminen on mahdollista vasta sen jälkeen, kun menoerän oikeudellisen perustan muodostava asiasisältöä koskeva päätös on hyväksytty. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa päätökset, jotka komission on asetuksen (ETY) N:o 3252/87 6 artiklan mukaan tehtävä, ja erityisesti sopimusten tekeminen, ovat asiasisältöä koskevia päätöksiä, kun taas talousarvion toteuttamisessa on kysymys vastaavien määrärahojen käyttämisestä. Kysymyksessä oleva 6 artikla sisältää toimivaltuuden perustamissopimuksen 155 artiklan tarkoittamassa merkityksessä ja tämän tyyppisten toimivaltuuksien kohteena voi olla yksittäistapauksia koskevien toimenpiteiden hyväksyminen. Neuvosto lisää vielä, että komission kannattama tulkinta johtaa 206 b artiklan soveltamisalan vääristymiseen. Euroopan parlamentin myöntäessä komissiolle talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden sen on otettava huomioon se lainsäädännöllinen yhteys, johon talousarvion toteuttaminen asettuu, eikä sen pidä ottaa kantaa komission asiasisältöä koskeviin

päätöksiin, jotka komissio on tehnyt perustamissopimuksen 155 artiklan mukaisin toimivaltuuksin kuten käsiteltävänä olevassa tapauksessa.

7 Pääasiaa koskevaa säännöstöä sekä asianosaisten esittämiä perusteita ja väitteitä koskevat tarkemmat tiedot ilmenevät suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen näitä osia käsitellään jäljempänä vain, mikäli se on tarpeen tuomioistuimen perustelujen selvittämiseksi.

8 Ensiksi on todettava, että 145 ja 155 artikla, kuten 205, 206 ja 206 b artikla ovat perustamissopimuksen viidennessä osassa, joka koskee yhteisön toimielimiä. Perustamissopimuksen 145 ja 155 artikla ovat I osastossa, jonka otsikko on "Institutionaaliset määräykset", kun taas 205, 206 ja 206 b artikla ovat II osastossa, jossa käsitellään "Varainhoitoa koskevia määräyksiä". Tämän vuoksi on syytä tutkia kunkin tällaisen tietyntyyppisistä määräyksistä muodostuvan ryhmän tehtävä yhteisön toimielinjärjestelmässä. Tässä tarkoituksessa on käsiteltävä ensin perustamissopimuksen institutionaalisia määräyksiä ja sen jälkeen tutkittava, onko johtopäätöksiä, jotka niistä voidaan tehdä, muutettava perustamissopimuksen 205 artiklan varainhoitoa koskevien määräysten vuoksi.

9 Niissä perustamissopimuksen määräyksissä, joissa määritellään toimielinten toimivalta antaa säädöksiä tai tehdä yksittäistapauksia koskevia toimia perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla, kuten esimerkiksi perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdassa, 91 artiklassa, 93 artiklan 2 kohdassa ja 115 artiklassa, voidaan komissiolle suoraan antaa perustamissopimuksen 155 artiklassa tarkoitettu itsenäinen päätösvalta.

10 Sitä vastoin silloin, kun perustamissopimuksessa päätösvalta myönnetään neuvostolle, komissiolla oli jo aikana ennen Euroopan yhtenäisasiakirjan voimaantuloa toimivalta toteuttaa täytäntöönpanotoimenpiteitä perustamissopimuksen 155 artiklan neljännen luetelmakohdan mukaan. Lisäksi tietyissä tapauksissa, kuten perustamissopimuksen 79 artiklan 4 kohdan määräyksistä eksplisiittisesti tai perustamissopimuksen 87 artiklan 2 kohdan d alakohdan määräyksistä implisiittisesti seuraa, komissiolle oli annettava vastuu oikeussääntöjen soveltamisesta yksittäistapauksiin. Edelleen Euroopan yhtenäisasiakirjalla 145 artiklaan tehtyjen muutosten jälkeen neuvosto voi varata itselleen oikeuden käyttää suoraan täytäntöönpanovaltaa vain erityistapauksissa, jolloin sen on perusteltava päätös yksityiskohtaisesti. Maatalouden alalla, jota säännellään tässä asiassa kyseessä olevassa perustamissopimuksen 43 artiklassa, täytäntöönpanovallan antaminen määräytyy perustamissopimuk-

sen 145 artiklan kolmannen luetelmakohdan mukaan, sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan yhtenäisasiakirjalla.

11 Kyseisessä artiklassa tarkoitettu täytäntöönpanon käsite käsittää sekä täytäntöönpanosääntöjen laatimisen että sääntöjen soveltamisen yksittäistapauksiin tekemällä hallintotoimia. Koska perustamissopimuksessa termiä "täytäntöönpano" käytetään rajaamatta sitä tarkemmin, kyseistä termiä ei voida tulkita siten, että siinä suljettaisiin pois yksittäistapauksia koskevat toimet.

12 Perustamissopimuksen järjestelmän mukaisesti, siinä muodossa kuin perustamissopimus oli ennen Euroopan yhtenäisasiakirjaa, yhteisöjen tuomioistuin on 17.12.1970 antamassaan tuomiossa (asia 25/70, Köster, Kok. 1970, s. 1161, 9 ja 10 kohta) ratkaissut, että kun neuvosto voi perustamissopimuksen 155 artiklan mukaisesti siirtää komissiolle täytäntöönpanovaltaa, se voi myös edellyttää tätä valtaa käytettäessä sovellettavan hallintokomiteamenettelyä, jonka mukaisesti neuvostolla on mahdollisuus tehdä itse päätös katsoessaan sen aiheelliseksi, ja edelleen, että hallintokomiteamenettelyn laillisuutta ei voida kiistää ottaen huomioon yhteisön toimielinrakenne.

13 Neuvostolle kuuluva oikeus asettaa tiettyjä ehtoja komissiolle siirtämänsä toimivallan käytölle on nimenomaan vahvistettu Euroopan yhtenäisasiakirjalla perustamissopimuksen 145 artiklaan tehdyillä muutoksilla. Kyseisten ehtojen on oltava niiden sääntöjen mukaisia, jotka neuvosto vahvistaa ennalta yksimielisesti komission ehdotuksesta ja saatuaan Euroopan parlamentin lausunnon. Ne on vahvistettu neuvoston 13.7.1987 tekemällä päätöksellä 87/373/ETY (EYVL L 197, s. 33).

14 Osapuolet eivät ole ilmoittaneet syitä, joiden vuoksi kanteen kohteena olevan asetuksen (ETY) N:o 3252/87 säännöksen osalta on viitattu neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4028/86 mukaiseen menettelyyn sen sijaan, että olisi viitattu yhteen edellä mainitun 13.7.1987 tehdyn päätöksen 87/373/ETY menettelyistä, jota sovellettiin asetuksen (ETY) N:o 3252/87 hyväksymisen ajankohtana. Menettely, johon on viitattu, vastaa kuitenkin pääasialliselta sisällöltään edellä mainitun 13.7.1987 tehdyn päätöksen 2 artiklassa tarkoitettua menettelyä II, vaihtoehtoa a.

15 On siis tutkittava, onko neuvosto soveltaessaan hallintokomiteamenettelyä sellaisten päätösten hyväksymiseen, jotka komissio neuvoston myöntämin toimivaltuuksin tekee, komission väitteen mukaisesti loukannut perustamissopimuksen 205 artiklan mukaan komissiolle kuuluvaa toimivaltaa toteuttaa talousarvio omalla vastuullaan.

16 Tässä yhteydessä on korostettava, että komissiolle kuuluva talousarvion toteuttamista koskeva toimivalta ei ole luonteeltaan sellainen, että se muuttaisi toimivallanjakoa, joka johtuu niistä perustamissopimuksen eri määräyksistä, kuten riidanalaisen 43 artiklan määräyksistä sekä 145 artiklan kolmannen luetelmakohdan ja 155 artiklan institutionaalisista määräyksistä, joissa neuvostolle ja komissiolle annetaan toimivalta antaa määrätyillä aloilla säädöksiä tai tehdä yksittäistapauksia koskevia toimia.

17 Vaikka yksittäistapauksia koskeva toimi lähes väistämättä johtaa menoihin sitoutumiseen, se on pidettävä tästä erillään, varsinkin kun toimivalta tehdä hallintopäätös ja toimivalta sitoutua menoihin on kunkin toimielimen sisäisessä organisaatiossa voitu antaa eri tahoille.

18 Tästä seuraa, että komissio on väärässä väittäessään, että neuvosto ei voi 145 artiklan kolmannen luetelmakohdan mukaisesti siirtää sille toimivaltaa tehdä yksittäistapauksia koskevia toimia silloin, kun niillä on taloudellisia seurauksia.

19 Kysymyksessä oleva tulkinta, jossa suljetaan pois mahdollisuus, että menoihin sitoutumista koskevat toimet itsessään ja kaikista asiasisältöä koskevista päätöksistä riippumatta voisivat perustaa yhteisölle oikeudellisesti sitovia velvoitteita suhteessa kolmansiin, on lisäksi yhdenmukainen sen talousarvion toteuttamista koskevan valvontajärjestelmän kanssa, jossa Euroopan parlamentille annetaan perustamissopimuksen 206 b artiklan nojalla toimivalta myöntää komissiolle vastuuvapaus ja jossa tilintarkastustuomioistuin velvoitetaan avustamaan Euroopan parlamenttia perustamissopimuksen 206 a artiklan 2 kohdassa sekä neuvoston 21.12.1977 perustamissopimuksen 209 artiklan nojalla hyväksymän varainhoitoasetuksen 80 artiklassa esitetyissä rajoissa.

20 Lisäksi edellä esitettyä tulkintaa tukee erityisesti tutkimusohjelmien osalta Euratomin perustamissopimuksen 7 artikla. Kyseisessä artiklassa annetaan neuvostolle toimivalta hyväksyä tutkimusohjelmat ja komissiolle annetaan valtuudet huolehtia niiden toteuttamisesta. Viimeksi mainittu määräys olisi tarpeeton, jos toimivalta toteuttaa ohjelmat – mukaan lukien päätös tehdä tutkimussopimuksia sekä kyseisten sopimusten tekeminen – kuuluisi talousarvion toteuttamista koskevaan toimivaltaan, joka komissiolle saman sopimuksen 179 artiklan 1 kohdan mukaan joka tapauksessa kuuluu.

21 Kaiken edellä esitetyn perusteella on katsottava, että komission kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

22 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska komissio on hävinnyt asian, komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut lukuun ottamatta väliintulijan kuluja. Väliintulija vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanne hylätään.

2) Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut lukuun ottamatta väliintulijan kuluja.

3) Väliintulija vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Due Slynn Kakouris Schockweiler Zuleeg Koopmans

Mancini Joliet O'Higgins Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Grévisse Díez de Velasco

Julistettiin Luxemburgissa 24 päivänä lokakuuta 1989.

J.-G. Giraud
kirjaaja

O. Due
presidentti