

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN  
TUOMIO (laajennettu ensimmäinen jaosto)

8 päivänä heinäkuuta 1999 \*

Asiassa T-266/97,

**Vlaamse Televisie Maatschappij NV**, Belgian oikeuden mukaan perustettu yhtiö,  
kotipaikka Vilvoorde (Belgia), edustajinaan asianajajat Francis Herbert ja Dirk  
Arts, Bryssel, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Carlos Zeyen,  
56—58 rue Charles Martel,

kantajana,

vastaan

**Euroopan yhteisöjen komissio**, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies  
Wouter Wils, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies  
Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta kumoamaan  
yksinoikeudesta lähettää televisiomainoksia Flanderissa 26 päivänä kesäkuuta  
1997 EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan nojalla tehdyn komis-  
sion päätöksen 97/606/EY (EYVL L 244, s. 18),

\* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN  
TUOMIOISTUIN (laajennettu ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti B. Vesterdorf sekä tuomarit C. W. Bellamy,  
J. Pirrung, A. W. H. Meij ja M. Vilaras,

kirjaaja: hallintovirkamies A. Mair,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 20.11.1998 pidetyssä suullisessa  
käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

**tuomion**

**Kanteen perustana olevat tosiseikat**

- 1 Belgian perustuslain 127 §:n mukaan ranskankielisen yhteisön ja flaaminkielisen yhteisön neuvostoilla on toimivalta säätää oman yhteisönsä osalta kulttuuria koskevista kysymyksistä.
- 2 Flanderin joukkoviestintää koskeva lainsäädäntö on yhteensovitettu radio- ja televisiolähetystoimintaa koskevien asetusten yhteensovittamisesta 25.1.1995 annetulla Flanderin hallituksen asetuksella (Moniteur belge, 30.5.1995, s. 15058, oikaisu Moniteur belge 31.10.1995, s. 30555), joka on vahvistettu 23.2.1995 annetulla Flanderin neuvoston asetuksella (jäljempänä koodeksi).

- 3 Koodeksilla yhteensovitetaan muun muassa radio- ja televisio-ohjelmien lähettämistä radio- ja telejakeluverkossa sekä muiden kuin julkisten televisioyhtiöiden toimiluvista 28.1.1987 annetun asetuksen (jäljempänä vuoden 1987 asetus, *Moniteur belge* 19.3.1987, s. 4196), mainonnasta ja sponsoroinnista radiossa ja televisiossa 12.6.1991 annetun asetuksen (*Moniteur belge* 14.8.1991, s. 17730) sekä kaapeliverkoista ja kaapeliverkkotoimintaa koskevasta luvasta sekä televisio-ohjelmien tuotannon ja lähettämisen edistämistä 4.5.1994 annetun asetuksen säännökset (*Moniteur belge* 4.6.1994, s. 15434).
- 4 Koodeksin 39—41 §:ssä säädetään seuraavasti:

”39 §. Flanderin hallitus voi flaamilaista joukkoviestintäneuvostoa kuultuaan myöntää yksityisille televisioyhtiöille toimiluvan tässä luvussa säädettyjen edellytysten mukaisesti.

Toimiluvan saannin edellytyksenä on, että nämä yhtiöt ovat oikeudelliselta muodoltaan yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä ja että niiden kotipaikka on hollanninkielisellä kielialueella tai Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielisellä kielialueella.

40 §. Yksityisten televisioyhtiöiden toimialana on oltava ohjelmatoiminnasta huolehtiminen. Ne voivat toteuttaa kaikki toimet, jotka välittömästi tai välillisesti edesauttavat tämän tarkoituksen toteuttamista.

41 §. Seuraaville yhtiöille voidaan antaa toimilupa:

1) yksityinen televisioyhtiö, joka harjoittaa lähetystoimintaa koko flaaminkielisessä yhteisössä,

[— —]”.

5 Koodeksin 44—50 §:ssä säädetään yksityisistä televisioyhtiöistä, jotka harjoittavat lähetystoimintaa koko flaaminkielisessä yhteisössä. Toimiluvan edellytyksiä koskeva 44 §:n 1 momentin ensimmäinen kohta kuuluu seuraavasti:

”Yksityisten televisioyhtiöiden, jotka harjoittavat lähetystoimintaa koko flaaminkielisen yhteisön alueella, on oltava yksityisoikeudellisia yhtiötä. Niiden osakepääoman on koostuttava pelkästään nimetyistä osakkeista. Osakepääomasta vähintään 51 prosenttia on oltava merkitty päivittäin tai viikoittain ilmestyvien hollanninkielisten lehtien kustantajien nimiin”.

6 Koodeksin 46 §:n 1 momentissa säädetään, että ”koko flaaminkielisen yhteisön alueella lähetystoimintaa harjoittavien yksityisten televisioyhtiöiden toimiluvan kesto on 18 vuotta”.

7 Koodeksin 80 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavasti:

”Flaaminkielisen yhteisön yksityiset radio- ja televisioyhtiöt tai siltä toimiluvan saaneet radio- ja televisioyhtiöt saavat lähettää mainoksia ainoastaan, jos ne ovat saaneet siihen luvan Flanderin hallitukselta [— —].

Flaaminkieliseltä yhteisöltä toimiluvan saaneista, koko flaaminkielisen yhteisön alueella lähetystoimintaa harjoittavista radio- ja televisioyhtiöistä ainoastaan yksi saa luvan lähettää mainoksia. Tämä yksinoikeus pätee myös muihin kuin kaupallisiin mainoksiin”.

8 Vlaamse Televisie Maatschappij (jäljempänä VTM tai kantaja), joka on Flanderiin sijoittautunut hollanninkielinen yksityinen televisioyhtiö, sai Flanderin hallituksen 19.11.1987 tekemällä päätöksellä toimiluvan ainoana koko flaaminkielisen yhteisön alueella lähetystoimintaa harjoittavana yksityisenä televisioyhtiönä 18 vuodeksi.

9 VTM:lle myönnettiin myös koodeksin 80 §:ssä tarkoitettu lupa lähettää mainoksia 18 vuoden ajan 3.12.1987 tehdyllä kuninkaan päätöksellä, joka vahvistettiin 11.12.1991 annetulla Flanderin hallituksen päätöksellä.

10 Toisella koko flaaminkielisen yhteisön alueella lähetystoimintaa harjoittavalla televisioyhtiöllä, julkisella radio- ja televisioyhtiöllä Belgische Radio en Televisie Nederlandsilla (jäljempänä BRTN), jossa flaaminkielinen yhteisö käytti määräysvaltaa, ei ole lupaa lähettää televisiomainoksia.

- 11 VTM:n perusti vuonna 1987 yhdeksän osakasta, joilla kaikilla oli etuyhteyksiä flaamilaiseen lehdistöön; kunkin perustajan osakepääomaosuus oli 11,1 prosenttia.
- 12 Tämän kanteen nostamisen aikaan VTM:ssä oli ainoastaan neljä osakasta. Kolme niistä on alankomaalaisen konsernin Verenigde Nederlandse Uitgeverijenin (jäljempänä VNU) tytäryhtiöitä. Neljäntenä osakkaana olevalla Vlaamse Media Holdingilla (jäljempänä VMH) on 55,55 prosenttia kantajan osakkeista. Flaamilaisen lehdistön suurin ja kolmanneksi suurin konserni, eli Vlaamse Uitgevers Maatschappij NV ja Concentra Holding NV, eivät ole VTM:n osakkaita.
- 13 Vuoden 1987 alkuperäisen version mukaan koko flaaminkielisen yhteisön alueella lähetystoimintaa harjoittavien yksityisten televisioyhtiöiden osakkeiden enemmistö oli varattava sellaisten hollanninkielisten päivä- tai viikkolehtien kustantajille, joiden kotipaikka oli hollanninkielisellä kielialueella tai Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielisellä kielialueella. Ehto, jonka mukaan osakkaitten kotipaikan oli oltava Flanderissa tai Brysselissä, poistettiin yhteisöjen tuomioistuimen todettua sen yhteensopivattomaksi perustamissopimuksen kanssa (asia C-211/91, komissio v. Belgia, tuomio 16.12.1992, Kok. 1992, s. I-6757).
- 14 VT4 Ltd (jäljempänä VT4), joka on Englannin oikeuden mukaan perustettu yhtiö, jonka kotipaikka on Lontoossa ja joka lähettää flaamilaiselle yleisölle suunnattuja ohjelmia satelliitin välityksellä, teki 16.12.1994 komissiolle kantelun sillä perusteella, että VTM:ää oli suosittu antamalla sille televisiomainonnan yksinoikeus.
- 15 Komissio pyysi 13.7.1995 Belgian hallitusta esittämään näkemyksensä kyseisen kieliyhteisön lainsäädännön, jolla oli annettu VTM:lle yksinoikeus lähettää televisiomainoksia Flanderissa, yhteensopivuudesta EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan (josta on tullut EY 86 artikla), luettuna yhdessä EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla) kanssa. Komissio katsoi lopulta, että tämä lainsäädäntö ei ole yhteisöjen palvelujen

vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen vastainen, koska sillä ei kielletä televisiokanavia sijoittautumasta toisiin jäsenvaltioihin flaamilaiselle yleisölle suunnattujen mainoksien lähettämistä varten.

- 16 Komissio ilmoitti 10.1.1997 Belgian hallitukselle perusteet, joiden mukaan VTM:lle myönnetty yksinoikeus on sen mielestä yhteensopivaton perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan kanssa, luettuna yhdessä EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) kanssa, ja pyysi Belgian hallitusta esittämään huomautuksensa tältä osin.
- 17 Flanderin viranomaiset vastasivat komissiolle 11.2.1997 päivätyllä kirjeellä.
- 18 Edellä 16 kohdassa mainitun menettelyn kanssa samaan aikaan komissio antoi 15.5.1997 Belgian viranomaisille tiedoksi perustellun lausunnon, joka koski edellytystä, jonka mukaan koko flaaminkielisen yhteisön alueella lähetystoimintaa harjoittavien yksityisten televisioyhtiöiden osakepääomasta vähintään 51 prosenttia oli oltava hollanninkielisten päivä- tai viikkolehden kustantajien omistuksessa.
- 19 Komissio teki 26.6.1997 EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan nojalla päätöksen 97/606/EY yksinoikeudesta lähettää televisiomainoksia Flanderissa (EYVL L 244, s. 18, jäljempänä kanteen kohteena oleva päätös); tämän päätöksen 1 artiklassa määrätään seuraavasti:

”Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan kanssa, sovellettuna yhdessä perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa, yhteensopimattomia ovat radio- ja televisiolähetystoimintaa, mainontaa, sponsorointia ja kaapelijakelua koskevien koodeksin 80 §:n 2 momentin ja 41 §:n 1 momentin Flanderin säännökset, joissa säädetään, että Flanderin hallitus voi antaa ainoastaan yhdelle

yksityiselle televisioyhtiölle luvan lähettää koko flaaminkielisen yhteisön alueelle suunnattua ohjelmaa ja välittää tälle yhteisölle suunnattuja kaupallisia ja ei-kaupallisia mainoksia — tässä tapauksessa kysymys on yksityisestä televisioyhtiöstä [VTM] —, sekä 19.11.1987 tehty Vlaamse Executieven [Flanderin täytäntöönpanoelimen] päätös ja 3.12.1987 tehty kuninkaan päätös (sellaisena kuin se on vahvistettuna 11.12.1991 tehdyllä Vlaamse Executieven päätöksellä), joissa VTM:lle annettiin ainoana yksityisenä televisioyhtiönä toimilupa lähettää koko flaaminkielisen yhteisön alueelle suunnattua ohjelmaa ja sisällyttää ohjelmiinsa kaupallisia mainoksia”.

### Oikeudenkäynti ja asianosaisten vaatimukset

- 20 Kantaja nosti 6.10.1997 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nyt esillä olevan kanteen.
- 21 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätti työjärjestyksensä 14 artiklan mukaisesti ensimmäisen jaoston ehdotuksen perusteella ja asianosaisia työjärjestyksensä 51 artiklan mukaisesti kuultuaan siirtää asian tuomarimäärältään laajennetun jaoston käsiteltäväksi.
- 22 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (laajennettu ensimmäinen jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn ja prosessinjohtotoimena pyytää asianosaisia vastaamaan tiettyihin kirjallisiin kysymyksiin ja esittämään tiettyjä asiakirjoja. Asianosaiset noudattivat näitä pyyntöjä.
- 23 Asianosaisten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 20.11.1998 pidetyssä istunnossa.



24 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuim

— kumoaa kanteen kohteena olevan päätöksen

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

25 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuim

— hylkää kanteen

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

### **Pääasia**

26 Kantaja vetoaa kanteensa tueksi viiteen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen koskee sen puolustautumisoikeuksien loukkaamista, toinen luottamuksensuojan, oikeusvarmuuden ja huolellisuusvelvollisuuden periaatteen loukkaamista, kolmas perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan ja 52 artiklan määräysten virheellistä soveltamista, neljäs harkintavallan väärinkäyttöä ja viides EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan (josta on tullut EY 253 artikla) rikkomista.

*Puolustautumisoikeuksien loukkaamista koskeva ensimmäinen kanneperuste*

Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa

— Yhteenvedo asianosaisten väitteistä ja niiden perusteluista

- 27 Tämän kanneperusteen ensimmäisessä osassa kantaja väittää pääasiallisesti, että yritystä, joka saa etua perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtion toimenpiteestä, ei ole ulkopuolinen perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan mukaisesti tehdyn päätöksen tekomenettelyssä. Siten tällaiselle yritykselle olisi annettava samat puolustautumisoikeudet kuin kysymyksessä olevalle jäsenvaltiolle. Ennen tämän määräyksen perusteella tehtävää päätöstä yritykselle on siten esitettävä paitsi täsmällistä ja täydellistä selvitystä lainvas-  
taisuuksista, jotka komissio esittää tätä jäsenvaltiota vastaan, myös kaikkien niiden kolmansien, joita asia koskee, esittämät huomautukset (yhdistetyt asiat C-48/90 ja C-66/90, Alankomaat ym. v. komissio, tuomio 12.2.1992, Kok. 1992, s. I-565, 45 ja 46 kohta). Näin ei ollut tehty tässä tapauksessa, sillä kantajalle ei ollut toimitettu kopioita VT4:n tekemästä kantelusta eikä Flanderin hallituksen komission väitteiden johdosta esittämistä huomautuksista. Lisäksi komissio oli kantajan mukaan perustanut juuri näihin huomautuksiin päätöksensä siitä, että yksinoikeutta ei voida perustella millään oikeuttamisperusteella (pätöksen 13 perustelukappale).
- 28 Vastauskirjelmässään kantaja katsoo, että valtion, jota perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan nojalla annettu päätös koskee, ja niiden yritysten, jotka saavat riitautetun perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtion toimenpiteen johdosta etua, puolustautumisoikeuksien välillä ei saa tehdä eroa. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Alankomaat ym. vastaan komissio sulkenut pois sitä, että yrityksellä, joka saa riitautetun valtion toimenpiteen johdosta etua, olisi samat puolustautumisoikeudet kuin EY:n perustamissopimuksen 85 artiklan (josta on tullut EY 81 artikla) tai EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan (josta on tullut EY 82 artikla) adressaatilla.

- 29 Kantajan mukaan komissio myöntää lisäksi, että kantaja on aineellisesti riidanalaisen päätöksen adressaattina olevan jäsenvaltion tilanteeseen verrattavassa tilanteessa. Ensinnäkin päätöksen johdanto-osasta käy ilmi, että Belgian viranomaiset ja kantaja on puolustautumisoikeuksien osalta asetettu samanlaiseen asemaan. Toiseksi komissio oli antanut päätöksen tiedoksi sekä Belgian viranomaisille että kantajalle. Kolmanneksi se, että komissio ei riitauttanut tutkittavaksi ottamista koskevien edellytysten täyttymistä tässä asiassa, osoittaa, että komissio oli katsonut, että päätös koskee kantajaa EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan (josta on muutettuna tullut EY 230 artiklan kolmas kohta) mukaisesti suoraan ja erikseen ja että se vaikuttaa siten suoraan kantajan oikeudelliseen asemaan aivan kuin se olisi päätöksen adressaatti.
- 30 Kantaja toteaa vielä, että komissio pyysi ennen julkisen radiokanavan monopolia Flanderissa koskevan virallisen menettelyn aloittamista yrityksiä, jotka saivat valtion toimenpiteen johdosta etua, esittämään huomautuksensa tätä monopolia vastaan esitetyn kantelun sisällöstä.
- 31 Komissio kiistää, että se olisi loukannut kantajan puolustautumisoikeuksia. Se katsoo, että kantajan esittämät väitteet ovat ristiriidassa yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa yhdistetyissä asioissa Alankomaat ym. vastaan komissio antaman tuomion sekä perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohtaan perustuvan menettelyn erityisen luonteen kanssa. Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin tehnyt selvän eron toisaalta jäsenvaltion, jota tämän määräyksen perusteella tehty päätös koskee, puolustautumisoikeuksien, ja riitautetun toimenpiteen johdosta suoraan etua saavien yritysten puolustautumisoikeuksien välillä.

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 32 Perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpiteitä, jotka koskevat julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityis- tai yksinoikeuksia, ja joka

olisi ristiriidassa perustamissopimuksen ja erityisesti sen 6 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 12 artikla) ja EY:n perustamissopimuksen 85—94 artiklan (josta on tullut EY 89 artikla) määräysten kanssa.

- 33 Perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdassa komissio veloitetaan valvomaan, että jäsenvaltiot noudattavat niille kuuluvia velvoitteitaan 90 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen yritysten osalta, ja komissiolle annetaan nimenomainen toimivalta antaa tässä tarkoituksessa direktiivejä ja tehdä päätöksiä. Jäsenvaltiot ovat komission tämän säännöksen perusteella antamien säädöksiä adressaatteja riippumatta siitä, ovatko nämä säädökset direktiivejä vai päätöksiä.
- 34 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, komissiolle on perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan nojalla toimivalta vahvistaa päätöksellä, että jäsenvaltion tietty toimenpide on yhteensopimaton perustamissopimuksen sääntöjen kanssa, ja esittää mitä toimenpiteitä asianomaisen jäsenvaltion on toteutettava, jotta se täyttää yhteisön oikeudesta johtuvat velvoitteet (em. yhdistetyt asiat Alankomaat ym. v. komissio, tuomion 28 kohta). Tästä seuraa, että perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan nojalla tehtävään päätökseen johtanut menettely kohdistuu kyseiseen jäsenvaltioon ja että kaikki muut perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut yritykset ovat siten kolmansia osapuolia tässä menettelyssä. Pelkästään tästä syystä — ja toisin kuin kantaja väittää — on niin, että asiassa riitautettu jäsenvaltion toimenpiteen johdosta etua saava yritys ei ole perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan mukaisessa menettelyssä analogisessa asemassa sellaisen yrityksen kanssa, joka on perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan mukaisen kilpailusääntöjen rikkomisen toteamista koskevan menettelyn kohteena.
- 35 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen kaikissa sellaisissa menettelyissä, jotka on saatettu vireille tiettyä henkilöä vastaan ja joiden päätteeksi voidaan tehdä tälle henkilölle vastainen päätös, on yhteisön oikeuden peruseriaate, jota on noudatettava silloinkin, kun kyseisestä menettelystä ei ole säädetty erikseen (ks. mm. em. yhdistetyt asiat Alankomaat ym. v. komissio, tuomion 44 kohta). Tämän periaatteen mukaisesti edellytetään, että tällaiselle henkilölle esitetään ennen perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan perusteella tehtävää ja myöhemmin tiedoksi annettavaa päätöstä,

täsmällinen ja täydellinen selvitys niistä lainvastaisuuksista, joihin komissio aikoo päätöksessään katsoa kyseisen jäsevaltion syyllistyneen, ja että tämä saatetaan sellaiseen asemaan, jossa se voi asianmukaisesti esittää näkemyksensä niiden kolmansien osapuolten, joita asia koskee, esittämistä huomautuksista (em. asia Alankomaat ym. vastaan komissio, tuomion 45 ja 46 kohta).

- 36 Asiassa Alankomaat ym. vastaan komissio annetusta tuomiosta (50 ja 51 kohta) käy ilmi, että perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla sellaisella yrityksellä, joka saa suoraa etua riitautetusta valtion toimenpiteestä, ja joka mainitaan sovellettavassa laissa nimeltä ja johon on viitattu riidanalaisessa päätöksessä nimenomaisesti ja johon päätöksen taloudelliset seuraukset suoraan kohdistuvat, on oikeus siihen, että komissio kuulee sitä menettelyn aikana.
- 37 Tämän kuulemista koskevan oikeuden noudattaminen edellyttää, että komissio muotomääräyksiä noudattaen ilmoittaa riitautetun valtion toimenpiteen johdosta etua saavalle yritykselle sillä tätä toimenpidettä vastaan olevat konkreettiset vastaväitteet, sellaisina kuin se on esittänyt ne jäsenvaltiolle osoittamassaan vaatimuskirjeessä, sekä mahdollisesti koko sen jälkeen käydyn kirjeenvaihdon ja antaa yritykselle mahdollisuuden esittää asianmukaisesti näkemyksensä näistä väitteistä. Sen sijaan ei vaadita, että komissio antaisi valtion toimenpiteen johdosta etua saavalle yritykselle mahdollisuuden esittää näkemyksensä sen jäsenvaltion, jota vastaan menettely on aloitettu, vastauksena kyseistä jäsenvaltiota vastaan osoitettuihin väitteisiin tai kolmansien osapuolten, joita asia koskee, esittämien huomautusten johdosta esittämistä huomautuksista tai että komission olisi toimitettava yritykselle virallisesti jäljennös menettelyn perustana mahdollisesti olevasta kantelusta.
- 38 Tässä tapauksessa on niin, että VTM:llä on yksinoikeus lähettää flaaminkielisen yhteisön kielialueelle suunnattuja televisiomainoksia ja että se on nimenomaisesti mainittu nimeltä Flanderin lainsäädännössä ja että siihen on viitattu nimenomaisesti riidanalaisessa päätöksessä ja että päätöksen taloudelliset seuraukset kohdistuvat suoraan siihen.

- 39 Asiakirjoista käy myös ilmi, että komissio kehotti 10.1.1997 päivätyssä vaatimuskirjeessä Belgian hallitusta esittämään huomautuksensa kirjeen liitteissä olevien väitteiden johdosta; näiden väitteiden mukaan VTM:lle myönnetty yksinoikeus oli yhteensopimaton perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan kanssa, luettuna yhdessä perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa. Flanderin hallitus esitti huomautuksensa komissiolle 11.2.1997 lähetetyssä kirjeessä.
- 40 Kantajalle toimitettiin jäljennökset tästä vaatimuskirjeestä ja väitteistä laaditusta selvityksestä. Se vastaanotti ne viimeistään 20.3.1997. Kantaja esitti 16.5.1997 päivätyllä kirjeellä huomautuksensa komissiolle sille asetetun kahden kuukauden määräajan kuluessa.
- 41 Koska kantaja ei kiistä sitä, että komissio on tehnyt kanteen kohteena olevan päätöksen annettuaan sille ensin mahdollisuuden esittää näkemyksensä ”komission väitteistä, jotka koskevat televisiomainonnan monopolia Flanderissa” (kanteen kohteena olevan päätöksen johdanto-osa), eikä sitä, että nämä väitteet ovat niiden väitteiden mukaisia, jotka ovat kanteen kohteena olevan päätöksen perustana, on todettava, että kantajaa on kuultu asianmukaisesti. Se, että myös Belgian viranomaiset ovat voineet esittää näkemyksensä myös komission esittämistä väitteistä, ei — toisin kuin VTM väittää — osoita, että kyseinen jäsenvaltio ja valtion toimenpiteen johdosta etua saava yritys olisi asetettu samaan menettelylliseen asemaan, tai että niillä olisi samat oikeudet perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan mukaisessa menettelyssä.
- 42 Kantaja ei voi pätevästi väittää, että komissio olisi perustanut kantansa siitä, miksi kantajalle ei voida perustellusti myöntää yksinoikeutta, erityisesti Flanderin hallituksen huomautuksiin. Nimittäin kun kanteen kohteena olevan päätöksen 13 perustelukappale luetaan kokonaisuudessaan, käy ilmi, että komissio on ensiksi viitannut Belgian viranomaisten näkemykseen niistä kulttuuripoliittisista syistä, joiden perusteella ”monopoliaseman myöntäminen VTM:lle televisiomainosten lähettämiseen” oli perustelua (13 perustelukappaleen ensimmäinen kohta), sitten kantajan kantaan (13 perustelukappaleen toinen kohta) ja lopuksi

ilmaissut oman kantansa tästä kysymyksestä (13 perustelukappaleen kolmas—seitsemäs kohta).

- 43 Kantajan peruste, jonka mukaan se, että sen kanne otetaan tutkittavaksi, osoittaa, että se on asetettu analogiseen asemaan kanteen kohteena olevan säädöksen adressaatin kanssa, on myös hylättävä. Nimittäin siitä, että sellaisen oikeushenkilön, jolle päätöstä ei ole osoitettu, nostaman kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamista koskevat edellykset täyttyvät, ei voida päätellä, että tällaisella henkilöllä olisi samat puolustautumisoikeudet kuin sellaisella päätöksen adressaatilla, jota vastaan vireille saatetun menettelyn päätteeksi on tehty sille vastainen päätös.
- 44 Lopuksi se, että komissio pyysi julkisen radiokanavan radiomonopolia Flandeerissa koskeneessa menettelyssä yrityksiä, jotka saivat valtion toimenpiteen johdosta etua, esittämään ennen virallisen menettelyn aloittamista huomautuksensa tätä monopolia vastaan esitetyn kantelun sisällöstä, ei vaikuta kanteen kohteena olevan päätöksen laillisuuteen. Siten tämä peruste on hylättävä.
- 45 Edellä olevan huomioon ottaen ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.

Ensimmäisen kanneperusteen toinen osa

— Yhteenvedo asianosaisten esittämistä väitteistä ja niiden perusteluista

- 46 Kantaja väittää, että komissio oli jo etukäteen päättänyt jättää ottamatta huomioon sen väitetiedoksiannon johdosta esittämät huomautukset; tämä käy ilmi komission kilpailuasioista vastaavan jäsenen 2.5.1996 ja 5.2.1997 antamasta

kahdesta lausunnosta, jotka koskivat riidanalaisten valtion toimenpiteiden yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa.

- 47 Komissio kiistää tämän väitteen ja toteaa, että kanteen tueksi vedottujen, julkisuudessa esitettyjen lausuntojen johdosta ei voida esittää mitään sellaista perustetta, joka voisi vaikuttaa kanteen kohteena olevan päätöksen laillisuuteen. Lisäksi perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan mukainen päätös on tehty komission jäsenten collegiossa.

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 48 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että kantajan esittämiä perusteita ei voida hyväksyä.

- 49 Toisaalta lukuun ottamatta sitä, että kaikki komission jäsenet ovat velvollisia noudattamaan EY:n perustamissopimuksen 214 artiklan (josta on tullut EY 287 artikla) mukaista salassapitovelvollisuutta, kilpailuasioista vastaavan komission jäsenen perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan mukaisen menettelyn kuluessa ilmaisema mielipide voidaan — varsinkin kun se on ehdottoman henkilökohtainen ja siihen sisältyy varaus — katsoa ainoastaan tuon jäsenen mielipiteeksi eikä se vaikuta siihen, minkälaisen kannan komission jäsenten collegio ottaa menettelyn päätteeksi. EY:n perustamissopimuksen 163 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 219 artikla) mukaan komission päätöksenteko perustuu collegialisen päätöksenteon periaatteeseen. Sen mukaan komission jäsenet osallistuvat yhdenvertaisesti päätöksentekoon, ja se edellyttää erityisesti sitä, että päätöksistä neuvotellaan yhdessä (asia 5/85, AKZO Chemie v. komissio, tuomio 23.9.1986, Kok. 1986, s. 2585, 30 kohta ja asia C-137/92 P, komissio v. BASF ym., tuomio 15.6.1994, Kok. 1994, s. I-2555, tuomion 63 kohta).



- 50 Kantaja on vedonnut tässä asiassa ensinnäkin Van Rompaeyn Flanderin parlamentin joukkoviestintävaliokunnan nimissä laatimaan kertomukseen, joka koski kilpailukysymyksistä vastaavan komission jäsenen kuulemista 2.5.1996. Tästä asiakirjasta käy selville pääpiirteissään seuraavaa:

”Euroopan komissio pitää kiinni VTM:n monopolin osalta sillä olevasta kannasta, eli sen mukaan monopoli ei ole Euroopan yhteisön oikeuden mukainen. Komissiossa on parhaillaan vireillä tämän asian osalta menettely VT4:n EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan nojalla tekemän kantelun johdosta”.

- 51 Vaikka asiakirjaa tarkastellaan ennen kyseisen komission jäsenen puheenvuoroa Flanderin parlamentissa esiintyneen puhujan esittämien seikkojen valossa, siitä käy ilmi että komission jäsen ilmaisi pelkästään ”oman kantajansa” ja ilmoitti, että komissiossa oli vireillä menettely, jossa selvitettiin VTM:lle myönnetyn yksinoikeuden yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa.

- 52 Kantaja vetosi toisena asiakirjana Flanderin joukkoviestintäministeri Van Rompuy'n 5.2.1997 antaman selityksen johdosta 14.5.1997 julkaistuun sanomalehtiartikkeliin; Van Rompuy totesi tuolloin seuraavaa: ”Euroopan komission kilpailuasioista vastaava komission jäsen, Karel Van Miert lupasi helmikuussa huolehtia siitä, että saamme virallisen kirjeen toukokuussa”.

- 53 Sen lisäksi, että tässä kertomuksessa toistetaan ainoastaan epäsuorasti komission jäsenen lausuma ja se, että artikkelissa mainittu virallinen kirje voi tosiasiallisesti olla pelkästään aloitetun menettelyn päätteeksi komission antama päätös, lausuntoa ei voida pitää komission lausuntona ja komission jäsenen Flanderin joukkoviestintäministerille antamaa ”lupausta” ei siten voida tulkita muuten kuin, että lopullinen päätös, jolla Flanderin tietyt audiovisuaalisen alan säännökset todetaan perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan kanssa, luettuna yhdessä perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa, yhteensopimattomiksi, mahdollisesti tehdään toukokuun 1997 kuluessa.
- 54 Lisäksi asiassa ei ole kiistetty sitä, että Belgian hallitukselle perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan perusteella osoitettu vaatimuskirje ja tähän samaan määräykseen perustuva lopullinen päätös ovat päätöksiä, joista tosiasiallisesti oli neuvoteltu yhdessä.
- 55 Toisaalta on todettava, että kanteen kohteena olevan päätöksen 13 perustelukappaleen toisessa kohdassa on esitetty joitakin VTM:n esittämiä perusteita siitä huolimatta, että niitä ei ole mainittu vaatimuskirjeen liitteen vastaavassa eli 12 kohdassa. Tästä seuraa, että toisin kuin kantaja väittää, komissio on tosiasiallisesti ottanut huomioon kantajan esittämät huomautukset.
- 56 Edellä olevasta seuraa, että ensimmäinen kanneperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.

*Toimen kanneperuste, joka koskee luottamuksensuojan, oikeusvarmuuden ja huolellisuusvelvollisuuden periaatteen loukkaamista*

## Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

- 57 Kantaja muistuttaa aluksi, että komissio on aloittanut Belgian kuningaskuntaa vastaan useita menettelyitä flaaminkielisessä yhteisössä sovellettavan audiovisuaalisen lainsäädännön johdosta.
- 58 Siten maaliskuussa 1990 EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla aloitetun oikeudenkäynnin päätteeksi annettiin 16.12.1992 edellä mainittu tuomio asiassa komissio vastaan Belgia. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tässä tuomiossa, että Belgian kuningaskunta oli jättänyt noudattamatta sille perustamissopimuksen 52 artiklan ja EY:n perustamissopimuksen 221 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 294 artikla) mukaisia velvoitteitaan, koska se oli varannut muiden kuin julkisten televisioyhtiöiden, jotka harjoittavat lähetystoimintaa koko flaaminkielisessä yhteisössä, osakepääomasta 51 prosenttia päivittäin tai viikoittain ilmestyvien hollanninkielisten lehtien kustantajille, joiden kotipaikka oli hollanninkielisellä kielialueella tai Brysselin pääkaupunkiseudun kaksikielisellä kielialueella. Vuoden 1987 asetuksesta ai-noastaan tämä säännös on katsottu perustamissopimuksen 52 artiklan vastaiseksi.
- 59 Lisäksi komissio kehotti heinäkuussa 1995 perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan perusteella käydyssä menettelyssä Belgian viranomaisia esittämään huomautuksensa kantajalle myönnetyn yksinoikeuden yhteensopivuudesta yhdessä luettujen perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan ja 59 artiklan kanssa. Tämä menettely on lopulta saatu päätökseen.
- 60 Koska komissio pystyi näissä menettelyissä tutkimaan sen, oliko vuoden 1987 asetus kokonaisuudessaan yhteisön oikeuden mukainen, kantajan mukaan menettelyiden ulkopuolelle jääneiden säännösten voidaan katsoa olevan perustamissopimuksen mukaisia.

- 61 Tästä seuraa, että kantajalle on syntynyt perusteltuja odotuksia siitä, että komissio ei riitauta enää Flanderin audiovisuaalisen alan lainsäädännön laillisuutta yhteisön oikeuteen nähden.
- 62 Tästä seuraa, että todetessaan VTM:lle myönnetyn yksinoikeuden yhdessä sovelletun perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan ja perustamissopimuksen 52 artiklan kannalta lainvastaiseksi komissio on jättänyt noudattamatta yhteisön oikeuden luottamuksensuojaperiaatetta (asia 112/77, Töpfer v. komissio, tuomio 3.5.1978, Kok. 1978, s. 1019, 19 kohta ja asia C-90/95 P, Compte v. parlamentti, tuomio 17.4.1997, Kok. 1997, s. I-1999, 39 ja 40 kohta), jonka mukaan oikeus vaatia luottamuksensuojaa kuuluu jokaiselle yksityiselle, joka on tilanteessa, jossa yhteisön hallinto on aiheuttanut yksityiselle perusteltuja odotuksia antamalla hänelle täsmällisiä vakuutuksia (asia T-336/93, Efisol v. komissio, tuomio 16.10.1996, Kok. 1996, s. II-1343, 31 kohta).
- 63 Komissio on loukannut myös huolellisuusvelvollisuuden sekä oikeusvarmuuden periaatetta. Kantaja korostaa, että tämä periaate estää komissiota aloittamasta uutta menettelyä riidanalaista lainsäädäntöä vastaan, sillä lainsäädännön yhteensoveltuvuus yhteisön oikeuden kanssa oli tutkittu perusteellisesti jo aikaisemmin. Tämä tilanne on verrattavissa tilanteeseen, jossa kansallinen tuomioistuin ei oikeusvarmuuden periaatteen takia voi esittää ennakkoratkaisukysymystä yhteisön säädöksen pätevydestä silloin, kun säädöstä ei ole riitautettu perustamissopimuksessa säädetyssä määräajassa (asia C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, tuomio 9.3.1994, Kok. 1994, s. I-833, 24—26 kohta).
- 64 Kantaja toteaa vastauskirjelmässään, että komissio ei ole kiistänyt perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan ja 52 artiklan välitöntä oikeusvaikutusta ja että kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on näin ollen valvoa komission jo tutkimien kansallisten säännösten ja määräysten laillisuutta ja tarvittaessa todeta ne näiden määräysten kanssa yhteensopimattomaksi. Kantajan mukaan huolellisuusvelvollisuus estää komissiota ja pelkääntään sitä — kyseenalaistamasta VTM:lle myönnetyn yksinoikeuden yhteensoveltuvuutta yhteisön oikeuden kanssa. Koska yksinoikeuden tunnustamista koskevan asetuksen täytäntöönpa-

nosäännöksiä ei ole olennaisilta osin muutettu niin, että komission uusi tutkimus olisi perusteltu, tämä yksinoikeus on edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Belgia annettuun tuomioon päättyneen tutkimuksen jälkeen tullut komission suhteen lopulliseksi.

- 65 Komission toissijaisesti esittämä perustelu, jonka mukaan tuskin voidaan odottaa, että sillä olisi joka kerran jäsenvaltion päättäessä toimesta, jolla saatetaan rikkoo yhtä tai useampaa yhteisön oikeuden säännöstä, välittömästi käytössään kaikki tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen täydelliseen analysointiin tarvittavat tiedot ja että se voisi aloittaa sen jälkeen kaikki mahdolliset menettelyt, perustuu huolellisuusvelvollisuuden virheelliseen tulkintaan. EY:n perustamissopimuksen 155 artiklaan (josta on tullut EY 211 artikla) sisältyvän huolellisuusvelvollisuuden mukaan vaaditaan, että komissio ei kantelun jälkeen tutki pelkästään kantelussa mainittuja, kansallista toimea koskevia seikkoja tai kantelussa vaatimusten tueksi vedottuja yhteisön oikeuden säännöksiä, vaan sen on tutkittava kansallinen toimi kokonaisuudessaan koko yhteisön oikeuden kannalta.
- 66 Kantaja katsoo, että jos Flanderin audiovisuaalisen alan säännökset olisi luettu normaalilla tarkkuudella, komissio olisi voinut perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisessa menettelyssä, jonka päätteeksi annettiin edellä mainittu komissio vastaan Belgia tuomio, todeta että vuoden 1987 asetuksella otettiin käyttöön yksinoikeus VTM:n hyväksi; jos se olisi tehnyt näin, se ei olisi jättänyt noudattamatta huolellisuusvelvollisuutta, mistä seurasi, että kantajan perustellut odotukset jätettiin ottamatta huomioon silloin kun kanteen kohteena oleva päätös annettiin. Vaihtoehtoisesti kantaja ei pidä mahdollisena sitä, että komissio totesi tämän saman menettelyn kuluessa yksinoikeuden olemassaolon ja tutki sen yhteensopivuuden perustamissopimuksen kanssa. Viimeksi mainitussa tapauksessa komissio on tutkimalla yksinoikeuden yhteensopivuuden perustamissopimuksen kanssa uudelleen loukannut kantajan luottamuksensuojaa siten, että kantaja voi perustellusti vedota oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamiseen kanteen kohteena olevan päätöksen kumoamiseksi.
- 67 Kantaja vetoaa tämän perusteen toisen osan osalta komission Belgian hallitukselle 13.2.1991 toimittamaan perusteltuun lausuntoon, joka koski toimiluvan

saamisen ehdoksi asetettua yksityisen televisioyhtiön sijoittautumisedellytystä, jonka mukaan:

”flaaminkielisen yhteisön valitsema keino tämän tavoitteen saavuttamiseksi ei kuitenkaan ole yhteensopiva yhteisön oikeuden kanssa. On totta, että perustamissopimuksen 90 artiklassa jäsenvaltioille annetaan lupa myöntää erityis oikeuksia televisiotoimintaa harjoittaville yhtiöille, kuten yhteisöjen tuomioistuimen asiassa 155/73, Sacchi, 30.4.1974 antamasta tuomiosta (Kok. 1974, s. 409; Kok. Ep. II, s. 271) käy ilmi; tässä artiklassa määrätään kuitenkin, että jäsenvaltiot eivät saa pitää voimassa perustamissopimuksen kanssa ristiriitaisia toimenpiteitä. Jos jäsenvaltio haluaa myöntää yksityiselle yhtiölle erityis oikeuksia, se ei saa enää puuttua tämän yrityksen osakepääomarakenteeseen [perustamissopimuksen 52 ja 221] artiklan kanssa ristiriidassa olevilla toimenpiteillä, joita ei myöskään voida pitää perusteltuina yleisen järjestyksen perusteella perustamissopimuksen 56 artiklan mukaisesti”.

- 68 Komissio kiistää kantajan sen väitteen paikkansapitävyyden, jonka mukaan komissio ei saanut aloittaa kanteen kohteena olevaan päätökseen johtanutta menettelyä, koska sen olisi pitänyt todeta, että perustamissopimuksen määräysten, joilla on välitön oikeusvaikutus, loukkaamista koskeva kysymys on jo ratkaistu siten, että sen osalta on syntynyt saavutettu oikeus.
- 69 Koska perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa, määräyksillä on välitön oikeusvaikutus, se voidaan niistä soveltaa, ei riipu millään tavoin siitä, ryhtyykö komissio perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan perusteella toimenpiteisiin. Kansallinen tuomioistuin olisi siten milloin tahansa voinut todeta kantajan yksinoikeuden yhteensopimattomaksi yhteisön oikeuden kanssa. Siten komission mukaan ei voi olla kysymys siitä, että perusteltu luottamus kohdistuisi siihen, että yhteensopimattomuutta ei koskaan todettaisi.
- 70 Toissijaisesti komissio korostaa, että tuskin on mahdollista odottaa, että sillä olisi joka kerran jäsenvaltion päättäessä toimenpiteestä, jolla saatetaan loukata yhtä tai useampaa yhteisön oikeuden säännöstä, välittömästi käytössään kaikki toiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen täydelliseen analysointiin tarvittavat tiedot ja että se voisi aloittaa sen jälkeen kaikki mahdolliset menettelyt.

## Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 71 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luottamuksensuojan periaate on erottamaton osa yhteisön oikeusjärjestystä (em. asia Töpfer v. komissio, tuomion 19 kohta). Oikeus vaatii luottamuksensuojaa kuuluu jokaiselle yksityiselle, joka on tilanteessa, jossa yhteisön hallinto on aiheuttanut yksityiselle perusteltuja odotuksia varsinkin antamalla hänelle täsmällisiä vakuutuksia (asia T-571/93, Lefebvre ym. v. komissio, tuomio 14.9.1995, Kok. 1995, s. II-2379, 72 kohta).
- 72 Siitä huolimatta, että tässä tapauksessa komissio on tutkiakseen, onko Flanderin audiovisuaalisen alan lainsäädäntö yhteensopiva perustamissopimuksen kanssa, aloittanut samoja säännöksiä vastaan, joita ei ole kuitenkaan muutettu, useita peräkkäisiä menettelyjä ja jatkanut niitä useiden vuosien ajan, on syytä toisaalta todeta, ettei kantajalle, kuten se on istunnossa myöntänytkin, ole annettu mitään täsmällisiä vakuutuksia Flanderin niiden säännösten laillisuudesta perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan ja 52 artiklan säännösten kannalta, joilla VTΜ:lle oli myönnetty yksinoikeus lähettää koko flaaminkielisen yhteisön alueelle suuntautuvia televisiomainoksia ja toisaalta, että tapa, jolla komissio tutki näiden säännösten yhteensopivuuden perustamissopimuksen määräysten kanssa, ei ole omiaan aiheuttamaan kantajalle perusteltuja odotuksia.
- 73 Nimittäin komission Belgian hallitukselle 13.2.1991 tiedoksiantaman perustellun lausunnon kohta, johon kantaja vetoaa (edellä 67 kohta), ei sisällä mitään sellaista seikkaa, joka osoittaisi, että komissio olisi silloin analysoinut, ovatko kyseisen lainsäädännön säännökset, joissa säädetään yksinoikeuden myöntämisestä, yhteensopivia perustamissopimuksen kaikkien määräysten kanssa. Tässä kohdassa yksinkertaisesti vahvistetaan yleinen sääntö, jonka mukaan erityisoi-keuksien tai yksinoikeuksien myöntäminen ei ole kiellettyä, jos mikään perustamissopimuksen määräys ei estä niiden myöntämistä ja todetaan, että jäsenvaltio ”ei saa sitten enää puuttua [sellaisen yrityksen] osakepääomaraken- teeseen”, jolle on annettu sellaiset oikeudet, ”perustamissopimuksen 52 artiklan ja 221 artiklan kanssa ristiriidassa olevalla toimenpiteellä”. Siten komissio ei ole antanut mitään vakuutusta perustellussa lausunnossa ilmaisemalle kannalleen ja

se ei ole siten voinut aiheuttaa kantajalle perusteltuja odotuksia siitä, että Flan-  
derin lainsäädännössä säädettyä yksinoikeutta ei enää kyseenalaistettaisi yhteisön  
oikeuden kannalta.

- 74 Lisäksi sitä, että komissio ei ennen kanteen kohteena olevan päätöksen tekemi-  
seen johtanutta menettelyä aloittamisensa menettelyissä ole asettanut kyseen-  
alaiseksi yksinoikeuden yhteensopivuutta perustamissopimuksen 90 artiklan  
1 kohdan kanssa, luettuna yhdessä perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa, ei  
voida rinnastaa sellaiseen vakuutukseen. On todettava, että tämä tilanne ei ole  
verrattavissa tilanteeseen, jossa henkilölle syntyy perusteltuja odotuksia hänelle  
edullisen päätöksen lainmukaisuuden osalta (em. asiassa *Compte v. parlamentti*  
annettu tuomio). Siten sitä, että kansallisen lainsäädännön todetaan olevan  
yhteensoveltumaton yhteisön oikeuden kanssa, ei voida rinnastaa sellaisen hal-  
linnollisen toimen peruuttamiseen, jonka lainmukaisuuteen henkilö on luottanut.
- 75 Mitä sitten tulee kantajan perusteeseen, jonka mukaan komissio olisi jättänyt  
noudattamatta huolellisuusvelvollisuutta, on syytä muistuttaa, että perustamis-  
sopimuksen 90 artiklan 3 kohdan mukaan ”komissio valvoo, että tämän artiklan  
määräyksiä noudatetaan, ja antaa, jos se on tarpeen, jäsenvaltioille osoitetut  
aiheelliset direktiivit tai tekee niille osoitetut aiheelliset päätökset”. Lisäksi  
komissio on perustamissopimuksen 155 ja 169 artiklan mukaisesti laillisuuden  
valvoja yhteisössä. Tässä asemassa sen tehtävänä on valvoa yhteisön yleisen edun  
nimissä, että jäsenvaltiot noudattavat moitteettomasti perustamissopimusta, ja  
vaatia jäsenyysvelvoitteiden laiminlyöntitapauksissa niistä johtuvien jäsenyys-  
velvoitteiden mahdollisen noudattamatta jättämisen toteamista jäsenyysvelvoite-  
teiden laiminlyöntien lopettamiseksi (asia 167/73, komissio v. Ranska, tuomio  
4.4.1974, Kok. 1974, s. 359, 15 kohta; Kok. Ep. II, s. 259). Komission tehtävänä  
on näin ollen arvioida jäsenvaltioon perustamissopimuksen 169 artiklan tai  
90 artiklan 3 kohdan perusteella kohdistettavien toimenpiteiden tarkoituksen-  
mukaisuutta, määrittää ne säännökset, joita se katsoo jäsenvaltion rikkoneen ja  
valita se ajankohta, jolloin se saattaa vireille jäsenvaltiota vastaan jäsenyysvel-  
voitteiden noudattamatta jättämistä koskevan oikeudenkäynnin (ks. vastaavasti  
asia C-35/96, komissio v. Italia, tuomio 18.6.1998, Kok. 1998, s. I-3851,  
27 kohta). Tältä osin perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan sanamuodosta  
ja kyseisen artiklan kaikkien määräysten rakenteesta käy ilmi se, että komissiolla  
on laaja harkintavalta kyseisen artiklan 1 ja 3 kohdassa tarkoitettulla alueella  
sekä niiden toimien, joihin se katsoo tarpeelliseksi ryhtyä, että tähän tarkoituk-  
seen asianmukaisten keinojen suhteen (asia C-107/95 P, Bundesverband der  
Bilanzbuchhalter v. komissio, tuomio 20.2.1997, Kok. 1997, s. I-947, 27 kohta).



- 76 Tästä seuraa, että jos komissio katsoo, että kansallisilla säännöksillä rikotaan muita yhteisön oikeuden sääntöjä kuin niitä, joiden rikkomisen takia aikaisemmat menettelyt oli jo aloitettu, se voi täyttääkseen täysin sille perustamissopimuksen 155 ja 169 artiklassa osoitetut tehtävät aloittaa uuden jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn näiden rikkomisten toteamiseksi (vastaavasti em. asia komissio v. Italia, tuomion 28 kohta). Lisäksi jos se katsoo, että jäsenvaltio on rikkonut perustamissopimuksen 90 artiklaa, se voi osoittaa kyseiselle jäsenvaltiolle aiheellisen päätöksen valvoakseen, että tämän artiklan määräyksiä noudatetaan, siitä huolimatta, että asiassa on jo aloitettu useita menettelyjä siksi, että kansallisten säännösten on katsottu olevan yhteensoveltumattomia yhteisön oikeuden kanssa.
- 77 Koska komission ei täydy yhdellä kertaa tutkia kansallisen lainsäädännön yhteensopivuutta perustamissopimuksen kaikkien määräysten kanssa, kantajan se peruste on hylättävä, joka koskee komissiolle perustamissopimuksen 155 artiklan mukaan kuuluvaa joutuisuus- ja huolellisuusvelvollisuutta menettelyn aloittamisen yhteydessä.
- 78 Lopuksi on todettava, että koska kantaja ei ole näyttänyt, että komissio olisi antanut sille vakuutuksen, jonka mukaan Flanderin lainsäädännön säännöksissä säädetty yksinoikeuden myöntäminen olisi yhteensopiva perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan kanssa, luettuna yhdessä perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa, eikä se ole näyttänyt niitä erityisiä seikkoja toteen, joiden nojalla se olisi voinut odottaa, että komissio hyväksyisi nämä säännökset, se ei voi perustellusti väittää, että komissio olisi jättänyt noudattamatta oikeusvarmuuden periaatetta aloittaessaan kanteen kohteena olevan päätöksen antamiseen johtaneen menettelyn.
- 79 Kanneperusteen toinen osa on edellä olevan perusteella hylättävä.

*Kolmas kanneperuste, joka koskee perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan ja 52 artiklan virheellistä soveltamista*

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

- 80 Kantaja kiistää, että koodeksin säännöksillä tai niiden täytäntöönpanosäännöksillä rikottaisiin perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa siksi, että ne olisivat ”tavoitteiltaan ja vaikutuksiltaan kiistatta protektionistisia” (kanteen kohteena olevan päätöksen 12 perustelukappale).
- 81 Kantaja asettaa tämän kanneperusteen ensimmäisessä osassa kyseenalaiseksi komission ajallisesti rajoitetun yksinoikeuden myöntämisen perusteltavuudesta tekemän arvion.
- 82 Kantaja katsoo, että kysymys yksinoikeuden tarpeellisuudesta ja siten perusteltavuudesta on alustava kysymys. Jos nimittäin näytetään, että jäsenvaltiolla on perusteltua syytä myöntää yksinoikeus, kaikki sijoittautumivapauteen perustuvat vastaväitteet, jotka tosiasiallisesti koskevat yksinomaan yksinoikeuteen luonnostaan kuuluvaa poissuljentaa, ovat vailla merkitystä.
- 83 Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että kulttuuripoliittiset tavoitteet ovat yleisen edun mukaisia tavoitteita, joihin jäsenvaltio voi perustellusti pyrkiä laatimalla tarkoituksenmukaisella tavalla säännöt maansa yleisradiotoiminnan harjoittajille (asia C-23/93, TV10, tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-4795, 19 kohta ja asia C-368/95, Familiapress, tuomio 26.6.1997, Kok. 1997, s. I-3689, 18 kohta).

- 84 Tässä tapauksessa viranomaiset olivat Flanderin audiovisuaalisen politiikan alan vapauttamisen johdosta määränneet myönnettäväksi ajallisesti rajoitetun yksinoikeuden ainoastaan yhdelle yksityiselle televisioyhtiölle kulttuuripoliittisten syiden ja erityisesti lehdistön moniarvoisuuden ja itsenäisyyden säilyttämisen vuoksi.
- 85 Kaupallisen kanavan aloittamisesta Flanderissa seuraisi nimittäin väistämättä, että mainoksiin käytettävät rahat siirtyisivät lehdistöltä kaupallisen television suuntaan.
- 86 Kantaja väittää, että tiedonvälityksessä käytettyjen perinteisten välineiden merkkimainonnan ja kaupallisen television korvaavuusvaikutus on odotettua suurempi ja että lehdistön saamat tulot ovat sen takia laskeneet. Sanomalehtien osuus mainosten markkinoilla laski vuosina 1988—1990 25 prosentista 17 prosenttiin ja aikakauslehtien osuus 43 prosentista 24 prosenttiin. Kaupallinen televisio, jonka markkinaosuus oli vuonna 1990 34 prosenttia, hyötyi tästä liukumasta. Tämä tulojen menetys pystyttiin korvaamaan ainoastaan osittain kantajan yhtiönsä omistavalle lehdistökonsernille maksamalla osingoilla. Flaamilainen lehdistö on siten sopeutunut mainosmarkkinoiden uusiin kilpailuedellytyksiin. Siten flaamilaisen audiovisuaalisten markkinoiden vapautumista väistämättä seuranneen saneerauksen toteuttaminen on varmistettu flaamilaisella tiedotusvälinepolitiikalla säilyttämällä itsenäinen ja moniarvoinen lehdistö, mikä on toteutettu ilman julkisia avustuksia, jotka voisivat vääristää kilpailua.
- 87 Kantaja kiistää sitten niiden perusteiden syiden paikkansapitävyyden, joiden nojalla komissio katsoo, että flaamilaisen lehdistön moniarvoisuuden säilyttämiseen tähtäävän kulttuuripoliitiikan ja kantajalle ajallisesti rajoitettuna myönnetyn yksinoikeuden harjoittaa televisiotoimintaa kaupallisella kanavalla Flanderissa, välillä ei olisi olemassa tarvittavaa yhteyttä.

88 Ensinnäkin kanteen kohteena olevasta päätöksestä käy ilmi, että ”koodeksissa ei taata, että kaikilla hollanninkielisten lehtien kustantajilla olisi ilman minkäänlaisia eroja oikeus päästä VTM:n osakkaaksi tai osallistua voitonjakoon” (13 perustelukappaleen neljäs kohta). Kantaja korostaa tältä osin ensinnäkin, että kaikilla hollanninkielisten päivä- tai viikkolehtien kustantajilla oli mahdollisuus yhtiötä perustettaessa merkitä osa osakepääomasta itselleen. Joillekin kustantajille sen jälkeen aiheutuneet kilpailuhaitat eivät siten seuraa välittömästi kantajalle myönnetystä yksinoikeudesta, vaan niiden omasta menettelystä. Komissio oli sitten jättänyt osoittamatta, mitkä niistä kustantajista, jotka eivät olleet olemassa yhtiötä perustettaessa, ovat tulleet flaamilaisille lehdistömarkkinoille vuoden 1987 jälkeen. Joka tapauksessa näille mahdollisesti uusille kustantajille ei ole aiheutunut kaupallisen television tulosta johtuvia sellaisia kielteisiä seurauksia mainosmarkkinoilla, joita on voinut aiheutua yhtiön perustamisaikaan markkinoilla olleille kustantajille, koska ensiksi mainitut kustantajat pystyivät toimintansa alusta alkaen ottamaan kustannusrakenteessaan huomioon lehdistön pienenevän osuuden mainosmarkkinoista.

89 Toiseksi kantaja kiistää sen väitteen paikkansapitävyyden, että ”ei ole millään lailla taattu sitä, että osakkaat käyttäisivät osakkaiden hallussa oleviin osakepääomaosuuksiin perustuvien prosenttiosuuksien mukaan jaettavat VTM:n mainostulot sanomalehtiensä tukemiseen mahdollisten rahoitusvaikeuksien helpottamiseksi” (kanteen kohteena olevan päätöksen 13 perustelukappaleen neljäs kohta). Kantaja korostaa tältä osin maksaneensa osinkoja osakkeenomistajilleen ja toteaa, että komissio ei ole näyttänyt, mihin tarkoituksiin näitä tuloja voitaisiin käyttää. Lisäksi lehdistön moniarvoisuuden varmistamiseksi kustantajien talouden täytyy olla kunnossa. Asiassa esille tuleva kysymys ei ole siten se, tulevatko kustantajien yhtiön omistusosuuksiensa perusteella saamat tulot välittömästi niiden mainostoiminnan hyväksi, vaan se, edesauttavatko ne näiden kustantajien terveen taloudellisen tilan saavuttamista tai peräti sen palauttamista. Osoituksena Flanderin tiedotusvälinepolitiikan tehokkuudesta kantaja vetoaa *De Morgen* -nimisen sanomalehden taloudellisen tilan kehitykseen.

90 Kolmanneksi kantaja ei hyväksy väitettä, jonka mukaan ”koodeksiin otetut edellytykset, jotka koskevat ainoan yksityisen televisioyhtiön rakennetta, jolle Vlaamse Executieve on antanut toimiluvan, eli 51 prosentin osuuden varaamista

VTM:n osakepääomasta hollanninkielisten lehtien kustantajille, ovat tehoton keino esitetyn kulttuurillisen päämäärän saavuttamiseksi, koska ei ole poissuljettua, että VTM:n osakepääoma ja erityisesti 51 prosentin varattu osuus voisi keskittyä yhden ainoan osakkaan omistukseen tiedotusvälineiden moniarvoisuuden säilyttämisen kustannuksella” (kanteen kohteena olevan päätöksen 13 perustelukappaleen viides kohta). Flanderin lainsäätäjä on jättänyt kustantajien vapaasti päätettäväksi, merkitsevätkö ne kantajan osakkeita itselleen. Lisäksi se, että kantajan osakepääomasta on varattu 51 prosenttia sellaisille kustantajille, jotka haluavat omistukseensa osuuden yhtiöstä, antaa riittävän varmuuden siitä, että mainostulojen siirtyminen lehdistöltä televisiolle ei vaikuta liikaa niiden taloudelliseen asemaan.

- 91 Se mahdollisuus, että kustantaja hankkii omistukseensa enemmistön kantajan osakkeista ei poista sitä yhteyttä, joka on tarpeen myönnetyn yksinoikeuden ja flaamilaisen lehdistön moniarvoisuuden välillä. Ensinnäkin kantajalle myönnetty yksinoikeus on pelkästään väliaikainen ja toiseksi enemmistöosakkaaksi tulleelle lehdelle tulevat osingot ovat ainoastaan vastike sen suorittamista täydentävistä investoinneista; se on maksanut tällä investoinnillaan osuutensa myyneille kustantajille, minkä johdosta viimeksi mainitut kustantajat voivat suorittaa investointeja sanomalehtiensä tulevaisuuden turvaamiseksi.
- 92 Neljänneksi kantaja kiistää komission sen väitteen paikkansapitävyyden, jonka mukaan ”ei ole perusteltua uskoa, että flaaminkielisessä yhteisössä yksityinen televisioasema voisi säilyttää elinkelpoisuutensa ainoastaan, jos sillä on televisiomainonnan monopoliasema”; kantajan toisen televisiokanavan aloittaminen todistaa kantajan väitteen oikeaksi (kanteen kohteena olevan päätöksen 13 perustelukappaleen kuudes kohta). Sellainen toteamus osoittaa nimittäin, että komissio ei tunne flaamilaisen televisiomaailman taloudellista todellisuutta, jolle on tyypillistä markkinoiden kireys. Palveluiden vapaan tarjoamisen johdosta flaamilaisille televisiomarkkinoille tulleen VT4-kanavan aiheuttamat seuraukset todistavat, että Flanderiin sijoittautunut, kaikki lainsäätäjän sille asettamat vaatimukset täyttävä kaupallinen televisio voi olla kannattava ainoastaan, jos sillä on lähettämistä koskeva yksinoikeus. VT4:n tulon jälkeen kantajan vuoden 1996 mainonnan liikevaihto on laskenut 21,6 prosentilla vuoteen 1994 verrattuna ja sen maksuvalmius on huomattavasti huonontunut.

- 93 Sitä paitsi kantajalla ei ole monopolia erityisesti sen vuoksi, että televisiomainontamarkkinoita ei sellaisenaan ole olemassa. Kaksi tärkeää seikkaa vaikuttaa merkittävästi kaupallisen television elinkelpoisuuteen Flanderin markkinoilla. Ensinnäkin kantaja on joutunut perustamisestaan alkaen ankarasti kilpailemaan katsojista julkisen televisioyhtiön kanssa. Kyseinen yhtiö on monopoliasemassa julkisten avustusten saannin suhteen ja sillä on monopoli kotimaisten radiotaajuuksien käyttämisen osalta, kaikki tämä yhdistettynä yksinoikeuteen lähettää kestoiltaan rajoittamattomia mainoksia. Tämän lisäksi kantaja joutuu noudattamaan Flanderin viranomaisten ohjelmiston suhteen asettamia tiukkoja ehtoja sekä kaupallisuutta koskevia rajoituksia. Tällaisessa tilanteessa ajallisesti rajoitettu yksinoikeus on täysin välttämätön kantajan kannattavuuden kannalta; ellei kantajan yhtiö olisi kannattava, kustantajilla ei olisi mitään mahdollisuutta saada tuloja, joilla ne pystyvät korvaamaan niiden mainostulojen vähentymisen.
- 94 Se seikka, että kantaja on itse ottanut käyttöön toisen televisiokanavan, Kanaal 2:n, ei vaikuta millään tavoin siihen, että ajallisesti rajoitettu yksinoikeus on perusteltu. VTM-kanavalle on nimittäin aiheutunut tappioita siitä, että vastaaja on sopeuttanut ohjelmiansa laatutarjonnan kokonaan flaamilaisten viranomaisien vaatimusten mukaiseksi vastineena sille myönnetystä 18 vuoden yksinoikeudesta.
- 95 Viidenneksi kantaja kiistää sen, että yksinoikeus ei olisi perusteltu flaamilaisen lehdistön moniarvoisuuden takaamisen vuoksi, koska ”Flanderin hallitus voisi käyttää muita tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, jotka aiheuttaisivat vähemmän esteitä taloudelliselle yhdentymiselle” (kanteen kohteena olevan päätöksen 13 perustelukappaleen seitsemän kohta). Sen lisäksi, ettei komissio ole osoittanut, mitä nämä muut tarkoituksenmukaiset keinot voisivat olla, kantajalle myönnetty yksinoikeus myöskin vääristää kilpailua selvästi vähemmän kuin suoran tai välillisen tuen myöntäminen lehdistölle. Kantaja vetoaa useisiin esimerkkeihin väitteensä tueksi.
- 96 Kantaja kiistää tämän perusteen toisen osan yhteydessä sen, että sekä koodeksin säännökset että valtuutuksen perusteella tehdyt toimet olisivat kanteen kohteena olevasta päätöksestä ilmenevällä tavalla yhdessä sovellettujen perustamissopi-

muksen 90 artiklan 1 kohdan ja 52 artiklan vastaisia, koska ne ovat ainoastaan ”peiteltyä syrjintää” ja niiden ”vaikutukset ovat protektionistisia”.

- 97 Koodeksin 41 §:n 1 momenttia (ks. edellä 4 kohta) ei ole kantajan mukaan katsottava peiteltyksi syrjinnäksi pelkästään sen vuoksi, että sen mukaan toimilupa voidaan myöntää ainoastaan yhdelle koko flaaminkielisen yhteisön alueella lähetystoimintaa harjoittavalle yksityiselle televisioyhtiölle. Koodeksin 44 §:ssä mainittujen yksityisen televisioyhtiön toimilupaedellytysten (ks. edellä 5 kohta) perusteella ei voida päätellä myöskään, että yrityksiä syrjittäisiin peiteltysti ”flaamilaisien” tai ”belgialaisten” yritysten eduksi. Se seikka, että kaksi ulkomaalaista joukkoviestintäkonsernia on hankkinut tytäryhtiöidensä välityksellä omistukseensa 22,22 prosenttia kantajan osakepääomasta sen perustamisen aikaan ja että alankomaalaisella VNU-konsernilla on tällä hetkellä hallinnassaan 45 prosenttia kyseisestä osakepääomasta, osoittaa, että toimilupaedellytykset eivät estä ulkomaalaisia yrityksiä omistamasta osuutta muusta kuin julkisesta televisiokanavasta. Lisäksi edellytyksellä, että hollanninkielisten päivä- tai viikkolehtien kustantajilla on oltava 51 prosentin osuus osakepääomasta, ei suljeta pois sitä, että tällaisten lehtien ulkomaalaiset kustantajat voivat hankkia omistukseensa osakepääomaosuuksia.
- 98 Koodeksin 80 §:n 2 momenttiin (ks. edellä 7 kohta) ei sisälly myöskään peiteltyä syrjintää. Tällä säännöksellä ei millään tavoin suljeta pois sitä mahdollisuutta, että flaamilaiset viranomaiset voisivat antaa sellaiselle yksityiselle televisiokanavalle, jonka osakepääoma on kokonaan sellaisten ulkomaalaisten osakkeenomistajien käsissä, joista hollanninkielisten päivä- tai viikkolehtien kustantajia on vähintään 51 prosenttia, toimiluvan lähettää koko flaaminkielisen yhteisön alueelle suunnattuja mainoksia. Sitä paitsi asetus ei sisällä yhtään säännöstä, jonka perusteella tämä yksinoikeus lakkaisi olemasta siinä tilanteessa, että ulkomaalainen yritys käyttää kokonaan tai osaksi määräysvaltaa yrityksessä.
- 99 Siltä osin kuin kysymys on valtuutuksen perusteella tehdyistä toimista, eli Flanderin hallituksen 19.11.1987 tekemästä päätöksestä, jolla kantajalle myönnettiin ainoana kaupallisena kanavana yksinoikeus harjoittaa lähetystoimintaa koko flaaminkielisen yhteisön alueella ja 3.12.1987 tehdystä kuninkaan päätöksestä (joka vahvistettiin 11.12.1991 tehdyllä Flanderin hallituksen päätöksellä), jolla sille annettiin lupa lähettää mainoksia, kantaja toteaa, että yksinoikeuden sisältävän toimiluvan myöntämisen välttämättömänä edellytyksenä olevaa yritysten

sijoittautumista koskeva este koskee samalla tavalla sekä belgialaisia että ulkomaalaisia yrityksiä, vaikka periaatteessa päätöksellä myöntää kantajalle toimilupa ainoana koko flaaminkielisen yhteisön alueella lähetystoimintaa harjoittavana kanavana ei aseteta sijoittautumisvapauden toteutumista kysymyksenalaiseksi.

- 100 Komissio toteaa vastauksena tämän perusteen ensimmäiseen osaan, että kulttuuripolitiikka ja lehdistön moniarvoisuuden säilyttäminen voivat olla yleisen edun mukaisia pakottavia syitä, joiden takia sijoittautumisvapauden rajoittaminen voi olla perusteltua. Flaamilaisen lehdistön moniarvoisuuden säilyttämiseen tähtäävän kulttuuripolitiikan ja kantajalle myönnetyn yksinoikeuden välillä ei ole kuitenkaan olemassa tarvittavaa yhteyttä. Komissio kiistää kantajan päätöksen kaikkien perustelukohtien osalta esittämän arvostelun paikkansapitävyyden.
- 101 Kanneperusteen toiseen osaan antamassaan vastauksessa komissio katsoo, että kantajalla on virheellinen lähtökohta katsoessaan, että komissio olisi todennut kanteen kohteena olevassa päätöksessä, että kysymyksessä olisi kaksi eri syrjintäkohtaa. Komissio totesi kuitenkin vain yhden perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa, rikkomisen eli rikkomisen seurasi yksinoikeuden sallivien säännösten yhdistetystä vaikutuksesta.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 102 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 48 artiklan 2 kohdan mukaisesti vetoaminen uusiin perusteisiin asian käsittelyn kuluessa on kiellettyä, elleivät nämä perustu asian käsittelyn aikana esille tulleisiin tosiseikkoihin tai oikeudelliseen perusteeseen.
- 103 Ensinnäkin on tutkittava, onko kantajan suullisen käsittelyn aikana esittämä perustelu, jonka mukaan perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan ja



52 artiklan soveltaminen yhdessä olisi ”ristiriitaista”, katsottava perusteeksi, johon vedotaan ensimmäisen kerran vasta asian käsittelyn aikana, kuten komissio väittää.

- 104 Tämän osalta on todettava, että kantajan suullisen käsittelyn aikana esittämällä väitteellä ainoastaan laajennetaan kantajan kannekirjelmässä ensimmäisen kanneperusteen osalta esittämiä perusteita (ks. edellä 82 kohta). Siten väite tutkitaan, koska sitä ei voida katsoa uudeksi perusteeksi, johon kantaja vetoaa ensimmäisen kerran vasta asian käsittelyn aikana.
- 105 Komissio on todennut kanteen kohteena olevassa päätöksessä, että Flanderin lainsäädäntö, jolla oli annettu VTM:lle yksinoikeus lähettää koko flaaminkielisen yhteisön alueelle suunnattuja televisiomainoksia, oli yhteensopimaton perustamissopimuksen 90 artiklan kanssa, luettuna yhdessä perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa. Se katsoi nimittäin, että tämän oikeuden oikeudellisena perustana olevat valtion toimenpiteet ovat yhteensopimattomia perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa (12 perustelukappaleen toinen—viides kohta) ja että niitä ei voida perustella ”yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä” (13 perustelukappaleen seitsemäs kohta). Komissio esittää tämän osalta, että vaikka kulttuuripolitiikka ja ilmaisuvapauten liittyvän lehdistön moniarvoisuuden ylläpitäminen voivat olla yleisen edun mukaisia pakottavia syitä, joiden perusteella sijoittautumisvapautta voidaan rajoittaa (13 perustelukappaleen kolmas kohta), Flanderin lainsäädäntö ei takaa tämän tavoitteen saavuttamista ja sillä ylitetään se, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (13 perustelukappaleen kolmas—seitsemäs kohta). Komissio päätyy siihen, että ”[se] ei katso, että VTM:n mainostulojen monopolisointi on perusteltua yleisen edun mukaisista pakottavista syistä” (13 perustelukappaleen seitsemäs kohta).
- 106 Perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa tämän sopimuksen, etenkin sen 6 ja 85—94 artiklan määräysten kanssa”. Vaikka artiklassa oletetaan, että on olemassa sellaisia yrityksiä, joilla on tiettyjä erityis- tai yksinoikeuksia, siitä ei kuitenkaan seuraa, että kaikki erityis- ja yksinoikeudet olisivat välttämättä

yhteensopivia perustamissopimuksen kanssa. Tämä seikka riippuu eri säännöistä, joihin perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa viitataan (asia C-202/88, Ranska v. komissio, tuomio 19.3.1991, Kok. 1991, s. I-1223, 22 kohta ja asia C-353/89, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. I-4069, 34 kohta).

- 107 Tästä seuraa, että jäsenvaltioiden perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen yritysten osalta toteuttamien toimenpiteiden on oltava perustamissopimuksen sääntöjen ja varsinkin sen 52 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisia, sanotun kuitenkin rajoittamatta 90 artiklan 2 kohdan soveltamista. Perustamissopimuksen 52 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että ”jäljempänä olevien määräysten mukaisesti siirtymäkauden aikana poistetaan asteittain rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle — — ”.
- 108 Perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohtaa ja 52 artiklaa sovelletaan yhdessä silloin, kun jäsenvaltion toimenpiteellä rajoitetaan toisen jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua ensiksi mainitun jäsenvaltion alueelle ja samanaikaisesti annetaan yritykselle etuja niille myönnettyinä yksinoikeuksina, ellei ole niin, että kyseisellä valtion toimenpiteellä pyritään perustamissopimuksen kanssa yhteensopivaan, perusteltavissa olevaan tavoitteeseen ja toimenpide on perusteltu yleisen edun mukaisten pakottavien syiden, kuten kulttuuripolitiikan ja moniarvoisen lehdistön säilyttämisen takia (asia C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. I-4007, 23 kohta ja em. asia Familiapress, tuomion 18 kohta). Vastaavasti kyseisen valtion toimenpiteen täytyy soveltua tämän tavoitteen saavuttamiseen, eikä sillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (asia C-19/92, Kraus, tuomio 31.3.1993, Kok. 1993, 32 kohta).
- 109 Kantajan esittämät perustelut, joiden mukaan yksinoikeus on perusteltu aina silloin, kun se on myönnetty hyväksyttävien syiden perusteella (edellä 82 kohta), perustuu virheelliseen lähtökohtaan ja on siten hylättävä edellä olevien seikkojen perusteella. Lisäksi kantajan tämän väitteen hyväksymisestä seuraisi, että mitään valtion toimenpidettä, jolla myönnetään yksinoikeus, ei voitaisi riitauttaa, jos tämän oikeuden saaminen on ollut alkuperin perusteltua kantajan käyttämän ilmaisun mukaisesti ”hyväksyttävistä syistä”. Samaten perusvapauksia koskevia perustamissopimuksen sääntöjä olisi myös mahdotonta soveltaa valtion toimen-

piteeseen, jolla yritykselle myönnetään yksinoikeus, vaikka tästä oikeudesta johtuvat esteet eivät olisi enää perusteltuja yleisen edun mukaisesta pakottavasta syystä.

- 110 Kantajan perustelujen hylkäämisen takia myös sen esittämät perustelut niistä syistä, joiden takia yksinoikeus myönnettiin vuonna 1987 (ks. edellä 84—86 kohta), menettävät merkityksensä. Tässä asiassa vastattavaksi tulee kysymys siitä, voidaanko sijoittautumisoikeuden rajoittaminen enää perustella sen yleisen edun mukaisella pakottavalla syyllä, jolla se voitiin perustella kansallisen toimenpiteen, jolla yksinoikeus myönnettiin, tullessa voimaan 1987.
- 111 Sitä paitsi kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artiklan nojalla, luettuna yhdessä sen perustelujen kanssa, perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan kanssa, sovellettuna yhdessä perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa, yhteensopimattomiksi on todettu siinä mainittujen valtion toimenpiteiden kokonaisuus, eli koodeksin 80 §:n 2 momentti ja 41 §:n 1 momentti. Kantajan lähestymistapa, jonka mukaan jokainen kysymyksessä oleva säännös olisi tullut tutkia erikseen, ei voida siten hyväksyä.
- 112 Komissio ei myöskään ole arvioinut asiaa virheellisesti katsoessaan, että ”flaamilaiselle yleisölle suunnattu televisiomainoksien lähettämistä koskeva VTM:n monopoli merkitsee sitä, että kaikki sellaiset toisesta jäsenvaltiosta olevat taloudelliset toimijat, jotka haluaisivat sijoittautua Flanderiin tai perustaa sinne toisen toimipaikan välittämiseen Belgian televisioverkossa flaamilaiselle yleisölle suunnattuja televisiomainoksia” suljetaan pois (kanteen kohteena olevan päätöksen 12 perustelukappaleen toinen kohta) ja katsoessaan siten, että Flanderin lainsäädännöllä rikottiin perustamissopimuksen 52 artiklaa.
- 113 Perustamissopimuksen 52 artiklassa tarkoitettuun sijoittautumisoikeuteen kuuluu, ellei määrätystä poikkeuksista ja edellytyksistä muuta johdu, oikeus ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa kaikkien jäsenvaltioiden alueella kaikenlaista itsenäistä ammattia sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä samoin kuin oikeus perustaa kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä (asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995, Kok. 1995, s. I-4165, 23 kohta). Perustamissopimuksessa tarkoitettu sijoittautumisen käsite on siten hyvin laaja ja merkitsee

yhteisön kansalaisen mahdollisuutta osallistua pysyvästi ja jatkuvasti muun kuin sen jäsenvaltion talouselämään, josta hän on peräisin, ja hyötyä tästä osallistumisesta edistään näin itsenäisten ammattien harjoittamisen alalla taloudellista ja sosiaalista vuorovaikutusta yhteisössä (sama asia, tuomion 25 kohta). Edellä mainitusta tuomiosta Kraus käy ilmi, että perustamissopimuksen 52 artiklan vastaisia ovat kaikki sellaiset kansalliset toimenpiteet, jotka — vaikka niitä sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää — saattavat haitata sitä, että jäsenvaltion kansalaiset käyttävät perustamissopimuksessa taattuja perusvapauksia, tai saattavat tehdä niiden käytön vähemmän houkuttelevaksi (vastavasti kyseisen tuomion 32 kohta).

114 Tässä tapauksessa Flanderin lainsäädäntö, jolla myönnetään yksinoikeus VTM:lle, tekee mahdottomaksi sen, että toisesta jäsenvaltiosta oleva kilpailijayritys voisi sijoittautua Belgiaan lähettääkseen sieltä koko flaaminkielisen kieliyhteisön alueelle suunnattua ohjelmaa. Koska sijoittautumisvapauden voidaan todeta estyvän pelkästään tämän seikan perusteella, ei ole syytä tutkia sitä, onko tämä lainsäädäntö ”peiteltyä syrjintää, jonka vaikutukset ovat protektionistisia” (kanteen kohteena olevan päätöksen 12 perustelukappaleen kuudes kohta), minkä paikkansapitävyyden kantaja kiistää kanneperusteensa toisessa osassa. Sen sijaan on tutkittava, onko komissio näyttänyt, että tätä sijoittautumisvapauden estettä ei voida perustella yleisen edun mukaisella pakottavalla syyllä. Kantaja nimittäin kiistää komission kanteen kohteena olevassa päätöksessä esittämien sellaisten syiden paikkansapitävyyden, joilla komissio halusi näyttää, että flaamilaisen lehdistön moniarvoisuuden säilyttämiseen tähtäävän kulttuuripolitiikan ja kantajalle ajallisesti rajoitettuna myönnetyn yksinoikeuden harjoittaa televisiotoimintaa kaupallisella kanavalla Flanderissa, välillä ei ole olemassa tarvittavaa yhteyttä.

115 Kantajan esittämien perusteiden (edellä 88—95 kohta) nojalla ei kuitenkaan voida päätyä siihen, että komission arviointi, sellaisena kuin se on esitetty kanteen kohteena olevan päätöksen 13 perustelukappaleen toisessa—neljännessä kohdassa, olisi virheellinen.

116 Ensinnäkin, kuten komissio on perustellusti kanteen kohteena olevan päätöksen 13 perustelukappaleen neljännessä kohdassa korostanut, että vaikka kaikilla kustantajilla oli mahdollisuus merkitä kantajan osakepääomaa yritystä perus-

tettaessa, jotkut niistä eivät ole käyttäneet tätä tilaisuutta ja eivät voi siten päästä osalliseksi näin tehneille kustantajille varatun voiton jaosta. Lisäksi hollanninkielisen lehdistön kustannusmarkkinoille tulevat uudet toimijat eivät voi saada itselleen VTM:n osakepääoman merkitsemisen johdosta saatavia etuja. Näin ollen kustantaja, jolla ei ole omistuksessaan VTM:n osakkeita, ei voi päästä osalliseksi VTM:n jakamista osingoista ja siten — vähintäänkin osittain — televisiomainonnasta saaduista runsaista tuloista. Komissio toteaa siten kanteen kohteena olevassa päätöksessä perustellusti, että ”VTM:lle myönnetty yksinoikeus suosii näin ollen ainoastaan yhtä kustantajakonsernia muiden kustannuksella” (13 perustelukappaleen neljäs kohta).

- 117 Toiseksi kantajan flaamilaiseen lehdistöön kuuluvat aktiiviset osakkeenomistajat voivat käyttää VTM:n osinkona jakaman voiton haluamallaan tavalla. Mikään ei estä niitä jakamasta tätä voittoa osinkona omille oikeudenomistajilleen tai käyttämästä sitä tarkoituksiin, joilla ei ole mitään yhteyttä flaamilaiseen lehdistöön. Tästä seuraa, että komissio on kanteen kohteena olevan päätöksen 13 perustelukappaleen neljännessä kohdassa perustellusti todennut, että riitautetut toimenpiteet eivät välttämättä myötävaikuta niillä tavoiteltujen tavoitteiden toteuttamiseen.
- 118 Kolmanneksi kantaja ei kiistä, että Flanderin lainsäädäntö ei estä sitä, että yksi ainoa hollanninkielisen lehden kustantaja voi omistaa 51 prosenttia VTM:n osakepääomasta. Siten kantajan osakepääoman enemmistön varaamista koskevalla edellytyksellä itsellään ei voida taata, että televisiomainonnasta kertyvät tulot jaettaisiin välittömästi osinkoina vähintään kahden hollanninkielisen lehden kustantajan välillä siten, että flaamilaisen lehdistön moniarvoisuus voitaisiin taata.
- 119 Neljänneksi kantaja kiistää sen, että ei olisi perusteita uskoa, että yksityinen televisioasema voisi selviytyä Flanderissa ainoastaan, jos sillä on yksinoikeus televisiomainontaan; kantajan käynnistämä toinen televisiokanava osoittaa kantajan väitteen oikeaksi (kanteen kohteena olevan päätöksen 13 perustelukappaleen kuudes kohta). Kantaja viittaa tältä osin siihen, että televisiomai-

nonnasta saadut tulot olivat laskeneet viime vuosina etenkin VT4:stä johtuvan kilpailun takia. Taloudellisen tuloksen huonontuminen yksistään ja ilman muita sen osalta esitettyjä seikkoja ei kuitenkaan riitä osoittamaan, että komission tosiseikkoja koskeva toteamus on virheellinen.

- 120 Lisäksi kantajan yksinoikeutensa perustelemiseksi esittämää väitettä julkiselle televisiokanavalle BRTN:lle myönnytyistä avustuksista ei voida hyväksyä. Nimittäin kuten komissio toteaa, BRTN on asetettu erityisasemaan perustamis-sopimuksen 90 artiklan 2 kohdassa (josta on tullut EY 86 artiklan 2 kohta) tarkoitettuna yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottavana yrityksenä (kanteen kohteena olevan päätöksen 14 perustelukappaleen toinen kohta). Tähän on lisättävä vielä se, että siitä, että julkinen kanava saa julkiselta taholta avustuksia, ei välttämättä seuraa, että yksityisen kanavan on saatava yksinoikeus lähettää mainoksia koko kyseiselle alueelle.
- 121 Koska kantaja ei väitteensä tueksi ole esittänyt mitään sellaisia seikkoja, joiden perusteella voitaisiin päätellä, että useat muut kilpailijakanavat eivät noudattaisi ohjelmistoa koskevia ehtoja, on näitä ehtoja koskeva väite hylättävä.
- 122 Viidenneksi kantaja korostaa, että komission mukaan yksinoikeutta ei voida perustella flaamilaisen lehdistön moniarvoisuuden takaavana toimenpiteenä, koska ”Flanderin hallitus voisi käyttää muita tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, jotka aiheuttaisivat vähemmän esteitä taloudelliselle yhdentymiselle” (kanteen kohteena olevan päätöksen 13 perustelukappaleen seitsemän kohta). Kuitenkin on todettava, että komissio ei ole vedonnut päätöksessään tähän seikkaan lisäperusteena sen näyttämiseksi, että tavoitellun päämäärän ja valtion toimenpiteen, jolla VTM:lle myönnettiin yksinoikeus, välillä ei ole yhteyttä. Tämä seikka on ilmaistu siksi, että sillä osoitetaan se välttämätön johtopäätös, joka Flanderin hallituksen on tehtävä, jos se haluaa perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohtaa ja 52 artiklaa rikkomatta edelleenkin taata moniarvoisuuden kanteen kohteena olevan päätöksen tekemisen jälkeen. Lisäksi komissio on osoittanut selostuksessaan, että kulttuuripolitiikan ja lehdistön moniarvoisuuden

tavoitteet voidaan saavuttaa avustusten myöntämisellä lehdistölle. Se viittaa tältä osin siihen, että siten kaikki kustantajat voisivat saada avustuksia tavoiteltuun tavoitteeseen liittyvillä perusteilla ja että lehdistölle myönnettyillä avustuksilla ei rajoiteta sijoittautumisvapautta toisilla markkinoilla, eli kaupallisilla televisio-markkinoilla.

- 123 Kaikesta edellä olevasta seuraa, että kolmas kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

*Neljäs kanneperuste, joka koskee harkintavallan väärinkäyttöä*

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

- 124 Kantaja väittää, että on olemassa merkittäviä ja yhtäpitäviä todisteita siitä, että kanteen kohteena oleva päätös on syntynyt harkintavallan väärinkäytön seurauksena. Se muistuttaa siitä, että vuoden 1987 asetuksen säännöksiä osalta on jo aloitettu peräkkäisiä menettelyitä, joita ovat vuonna 1990 perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla aloitettu menettely ja vuonna 1995 perustamissopimuksen yhdessä luettujen 90 artiklan 1 kohdan ja 59 kohdan nojalla aloitettu menettely ja vuonna 1996 perustamissopimuksen yhdessä luettujen 90 artiklan 1 kohdan ja perustamissopimuksen 52 artiklan nojalla aloitettu menettely. Lisäksi Belgialle annettiin 15.5.1997 tiedoksi perusteltu lausunto, joka koski edellytystä, jonka nojalla koko flaaminkielisen yhteisön alueella lähetystoimintaa harjoittavien yksityisten televisioyhtiöiden osakepääomasta vähintään 51 prosenttia oli oltava hollanninkielisten päivä- tai viikkolehtien kustantajien hallussa.
- 125 Kantajan mukaan nyt vireillä olevaa menettelyä on tarkasteltava komission vuoden 1987 asetusta vastaan aloittamien edellä mainittujen menettelyjen yhteydessä. Se korostaa, että tässä yhteydessä perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdassa ei aseteta komissiolle minkäänlaista velvollisuutta ”ryhtyä seura-

mustoimenpiteisiin” yksinoikeuksien osalta, vaan päinvastoin sille jätetään siinä laaja harkintavalta (ks. mm. asia T-575/93, Koelman/komissio, tuomio 9.1.1996, Kok. 1996, s. II-1).

- 126 Se, että yhteisön toimen tehnyt toimielin on loukannut vakavalla tavalla huolellisuusvelvollisuutta, on rinnastettava siihen, että se olisi jättänyt noudattamatta sen toimen laillista päämäärää, jonka antamista varten sille on annettu toimivalta (asia 13/57, Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie ym. vastaan korkea viranomainen, tuomio 21.6.1958, Kok. 1958, s. 261, 294). Kantajan mukaan kaikki edellä mainitut menettelyt osoittavat komission loukanneen huolellisuusvelvollisuutta, mikä riittää siihen, että komission todetaan käyttäneen väärin harkintavaltaansa.
- 127 Se, että komissio on aloittanut perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan perusteella menettelyitä em. asiassa komissio vastaan Belgia annetun tuomion jälkeen, osoittaa, että nämä menettelyt on aloitettu muiden syiden takia kuin siksi, että komissio voisi täyttää tehtävänsä perustamissopimuksen laillisuuden valvojana. Samaan tulokseen päädytään tarkastellessa jokaista menettelyä erikseen. Kantaja korostaa tältä osin, että komissio muutti kantaansa todettuaan yhtäkkiä koodeksin säännösten olevan yhteensopimattomia perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan ja 52 artiklan kanssa, vaikka se oli aiemmin todennut niiden olleen yhteensopivia perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan ja 59 artiklan yhdessä luettujen säännösten kanssa. Komission ainoana tavoitteena oli siten murtaa kantajalle myönnetty yksinoikeus.
- 128 Kantaja vetoaa näiden väitteidensä tueksi siihen, että vuoden 1987 asetuksen antamiseen johtaneiden valmistelutöiden aikana oppositiossa ollut Flanderin sosialistinen puolue vastusti voimakkaasti ajallisesti rajoitetun yksinoikeuden saavan kaupallisen kanavan perustamisella tapahtuvaa Flanderin audiovisuaalisen alan vapauttamista. Kantaja epäilee Flanderin sosialistisen puolueen tehneen kantelun ja katsoo siten kyseisen puolueen saattaneen alkuun asiassa komissio vastaan Belgia annettuun tuomioon päättyneen menettelyn. Nykyinen komission kilpailuasioista vastaava jäsen johti Flanderin sosialistista puoluetta vuosina 1978—1988.



- 129 Kantaja viittaa näkemyksensä tueksi siihen, että tässä asiassa hiljattain tehty päätös perustuu Flanderin audiovisuaalisista asioista vastaavan ministerin ja komission kilpailuasioista vastaavan ministerin väliseen täydelliseen yhteisymmärrykseen. Heidän julkisuudessa esittämät toteamukset ovat täysin yhteneviä; ministeri halusi lopettaa kantajalle myönnetyn yksinoikeuden, mutta mahdollisilta kantajan taholta tulevilta vahingonkorvausvaatimuksilta välttyäkseen hän toivoi saavansa komissiolta päätöksen, jossa yksinoikeus todettiin yhteensopimattomaksi yhteisön oikeuden kanssa.
- 130 Komissio katsoo, että edellytykset, joiden perusteella asiassa voidaan katsoa käytetyn harkintavaltaa väärin, eivät selvästikään ole täyttyneet tässä tapauksessa.

#### Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 131 Toimenpidettä tehtäessä harkintavaltaa on käytetty väärin, jos objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella on selvää, että toimenpide on tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai perustamissopimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi (asia C-48/96 P, Windpark Groot-husen v. komissio, tuomio 14.5.1998, Kok. 1998, s. I-2873, s. 52 ja asia T-143/89, Ferriere Nord v. komissio, tuomio 6.4.1995, Kok. 1995, s. II-917, 68 kohta).
- 132 Koska komissiolle on laaja harkintavalta sen käyttäessä sille perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan nojalla kuuluvaa toimivaltaa (ks. edellä 75 kohta), sen ei voida väittää ylittäneen tätä toimivaltaa siihen aikaan, kun se katsoi sen käytön asianmukaiseksi. Näin ollen yksin siitä, että komissio on aloittanut kanteen kohteena olevan päätöksen tekemiseen johtaneen menettelyn aloittuaan jo sitä ennen Belgian viranomaisia vastaan kaksi menettelyä, ei voida päätellä, että tämä menettely olisi aloitettu muussa tarkoituksessa kuin yhteisön oikeuden tosiasiallisen rikkomisen lopettamiseksi.

- 133 Lisäksi tapahtuneeksi väitettyllä harkintavallan väärinkäytöllä kyseenalaistetaan myös se tapa, jolla komissio on käyttänyt toimivaltaansa. Kuitenkin vaatimuskirjeen lähettäminen jäsenvaltiolle ja perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan mukaisen päätöksen tekeminen kuuluu komission jäsenten kollegiolle, eikä yhdelle sen jäsenelle. Siten kantajan esittämät väitteet komission kilpailuasioista vastaavan jäsenen aikaisempien poliittisten mielipiteiden vaikutuksesta tämän suhtautumiseen Flanderin audiovisuaalisen alan säännöksiin ovat siinäkin tapauksessa, että ne olisivat totta, merkityksettömiä.
- 134 Sitä paitsi kantaja ei voi asiaan vaikuttavalla tavalla vedota edellä mainitussa asiassa Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie ym. vastaan korkea viranomaisen annettuun tuomioon. Kyseisessä asiassa eräs kantajista arvosteli korkeaa viranomaista harkintavallan väärinkäyttöä koskevan perusteen yhteydessä siitä, että korkea viranomaisen oli vakavalla tavalla jättänyt ottamatta huomioon joitakin EHTY:n perustamissopimuksessa määrättyjä tavoitteita ja ”jarruttanut tiettyjen tuotantomahdollisuuksien kehittymistä riidanalaisilla säännöksillä”. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi siten tällaisessa yhteydessä, että on tutkittava, ”ovatko nämä säännökset annettu tältä osin lainvastaisten syiden perusteella ja onko niiden osalta loukattu vakavalla tavalla huolellisuusvelvollisuutta siten, että menettely on rinnastettava siihen, että se olisi jättänyt noudattamatta sen toimen laillista päämäärää, ja jollei näin ole, onko asiassa annettu etusija joillekin laillisille päämäärille tiettyjen muiden päämäärien kustannuksella siten, että menettelyä ei voida perustella kyseisessä tilanteessa.” Kantaja on tyytynyt tässä menettelyssä kuitenkin ainoastaan vetoamaan tähän oikeuskäytäntöön ilmoittamatta, minkä muun perustamissopimuksessa tarkoitetun tavoitteen kuin yhteisön laillisuuden komissio on jättänyt ottamatta huomioon kanteen kohteena olevan päätöksen tehdessään.
- 135 Tästä seuraa, että kantajan perustelut eivät ole todisteita, joiden perusteella voitaisiin päätellä, että kanteen kohteena olevan päätöksen tekemiseen johtanut menettely on aloitettu muun tarkoituksen takia kuin yhteisön oikeuden tosiasiallisen rikkomisen lopettamisen vuoksi.
- 136 Siten neljäs kanneperuste ei ole perusteltu ja se on hylättävä.

*Viides kanneperuste, joka koskee perustamissopimuksen 190 artiklan rikkomista*

## Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

- 137 Kantaja toteaa ensinnäkin, että koska komissio on muuttanut linjaansa ja tehnyt päätöksen, joka menee aikaisempaa päätöskäytäntöä pidemmälle, sen perusteluvelvollisuus on laajempi ja sen on perusteltava päätös yksityiskohtai[sesti] (asia 73/74, *Papiers peints v. komissio*, tuomio 26.11.1975, Kok. 1975, s. 1491, 31 kohta; Kok. Ep. II, s. 535).
- 138 Näin ollen kanteen kohteena oleva päätös olisi pitänyt perustella yksityiskohtaisesti, sillä siinä oli katsottu ensimmäistä kertaa perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan ja 52 artiklan perusteella, että yksinoikeutta ei voida hyväksyä. Julkisesta omaisuudesta ja Kreikan julkisten pankkien myöntämien lainojen vakuuksista Kreikassa 24 päivänä huhtikuuta 1985 tehdystä komission päätöksessä 85/276/ETY (EYVL L 152, s. 25), johon vastaaja vetosi, ei ollut kyse pelkästään ja puhtaasti perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan ja 52 artiklan soveltamisesta, vaan myös ETY:n perustamissopimuksen 3 f, 85 ja 86 artiklan soveltamisesta.
- 139 Toiseksi kanteen kohteena olevaa päätöstä olisi pitänyt perustella enemmän varsinkin, kun perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan ja 52 artiklan soveltaminen yhdessä vaikuttaa ristiriitaiselta. Nimittäin perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa myönnetään periaatteessa, että yksinoikeuden saaminen ja olemassaolo merkitsee samalla muiden yksityisten henkilöiden tai yritysten kuin yksinoikeuden haltijan poissulkemista. Toisaalta perustamissopimuksen 52 artiklassa kielletään kaikki sellaiset jäsenvaltion toimenpiteet, jotka saattavat haitata jäsenvaltion kansalaisten sijoittautumista toisen jäsenvaltion alueelle tai tekevät sijoittautumisen vähemmän houkuttelevaksi siitä huolimatta, että tätä toimenpidettä sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää (em. asia Kraus, tuomion 32 kohta). Siten näiden kahden määräyksen yhteensopimattomuus johtuu siitä, että perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdassa sallitulla yksinoikeuden olemassaololla aiheutetaan haittaa sellaisille ulkomaalaisille yrityksille, jotka eivät ole yksinoikeuden haltijoita, mutta haluavat käyttää sijoittautumisoikeuttaan harjoittaakseen toimintaa yksinoikeuden kattamalla alalla. Kantajan mukaan komission olisi pitänyt tämän ristiriitaisuuden vuoksi selittää,

miksi yksinoikeudesta, jonka olemassaolo katsotaan perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan mukaiseksi, tulee yhtäkkiä sijoittautumisvapauden kielletty este.

140 Kantaja katsoo näiden perustelujen valossa, että poissulkemisvaikutus (kanteen kohteena olevan päätöksen 12 perustelukappale) kuuluu luonnostaan yksinoikeuteen ja se ei voi siten olla riittävä syy katsoa, että yksinoikeus lähettää flaa-minkielisen yhteisön alueelta koko flaa-minkieliselle alueelle suunnattuja mainoksia, ei ole yhteensopiva perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa.

141 Kanteen kohteena olevassa päätöksessä on myös perusteltu riittämättömästi se, mitä päätöksen päätösosaa on tarkoitus tukea seuraavalla perustelukappaleiden osalla: ”television mainonnan markkinoiden tai ainakin markkinoiden merkittävän osuuden tulot koituvat kansantalouden hyödyksi” (12 perustelukappaleen neljäs kohta). Tässä yhteydessä kanteen kohteena olevan päätöksen päätösosasta ja koodeksin kaupallisten mainosten lähettämistä koskevasta yksinoikeudesta annetuista säännöksistä käy ilmi, että täytäntöönpanotoimenpiteillä, joilla myönnetään yksinoikeus, rikotaan perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa.

142 Komissio katsoo, että kanteen kohteena oleva päätös ei ole ensimmäinen, jossa sovelletaan perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa ja katsoo, että kanteen kohteena oleva päätös on perusteltu riittävästi.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

143 Aluksi perustamissopimuksen 190 artiklassa edellytetyistä perusteluista on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmeittävä toimenpiteen tehneen yhteisön toimielimen

päätely siten, että yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia toimenpiteen laillisuutta ja että niille, joita toimenpide koskee, selviää sen syyt, (ks. mm. asia T-84/96, Cipeke v. komissio, tuomio 7.11.1997, Kok. 1997, s. II-2081, 46 kohta).

- 144 Tästä seuraa, että perustelujen puuttumista tai riittämättömyyttä on pidettävä olennaisten menettelymääräysten rikkomista koskevana kanneperusteena, joka on sellaisena pidettävä erillään riidanalaisen päätöksen perustelujen virheellisyyttä koskevasta kanneperusteesta, joka on käsiteltävä tutkittaessa päätöksen aineellista oikeellisuutta (em. asia Cipeke v. komissio, tuomion 47 kohta ja asia T-295/94, Buchmann v. komissio, tuomio 14.5.1998, Kok. 1998, s. II-813, 45 kohta ja asia T-310/94, Gruber + Weber v. komissio, Kok. II-1043, 41 kohta). Siten tässä yhteydessä kantajan esittämällä perustelulla ei ole merkitystä siltä osin kuin sillä pyritään kiistämään kanteen kohteena olevan päätöksen perustelujen täsmällisyys sillä, että kantaja on virheellisesti katsottu ”kansalliseksi yritykseksi.”
- 145 Kantaja väittää, että kanteen kohteena oleva päätös on perusteltu riittämättömästi siltä osin kuin kysymys on Flanderin viranomaisten myöntämän yksinoikeuden hyväksymättä jäämisestä perustamissopimuksen yhdessä sovellettujen 90 artiklan 1 kohdan ja 52 kohdan perusteella.
- 146 Näin ei kuitenkaan ole. Komission suorittama päätely käy ilmi kanteen kohteena olevan päätöksen 11—14 perustelukappaleesta. Erityisesti 11 ja 12 perustelukappaleeseen sisältyvien seikkojen perusteella voidaan seurata komission suorittamaa oikeudellista päätelyä, jonka perusteella se päättyi soveltamaan perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohtaa yhdessä 52 artiklan kanssa.
- 147 Päätöksen 11 perustelukappaleen 1 kohdasta käy ilmi, että ”vaikka perustamissopimuksen 90 artiklassa oletetaan, että on olemassa yrityksiä, joilla on tiettyjä erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että

kaikki erityis- ja yksinoikeudet olisivat välttämättä yhteensopivia perustamissopimuksen kanssa” ja että ”tätä yhteensopivuutta on arvioitava niiden perustamissopimusten eri määräysten suhteen, joihin 90 artiklan 1 kohdassa viitataan”. Komissio katsoo tämän johdosta, että VTM on yksityinen yritys, jolle Flanderin hallitus on myöntänyt yksinoikeuden lähettää koko flaaminkielisen yhteisön alueelle suunnattuja televisiomainoksia ja täsmentää, että ”tämä oikeus perustuu valtion toimenpiteeseen” (11 perustelukappaleen toinen kohta).

148 Perustamissopimuksen 52 artiklan sisällön kerrattuaan, komissio lausuu seuraavaa: ”flaamilaiselle yleisölle suunnattua televisiomainontaa koskeva VTM:n monopoli merkitsee sitä, että sillä suljetaan pois toisesta jäsenvaltiosta olevat taloudelliset toimijat, jotka haluaisivat sijoittautua Flanderiin tai perustaa sinne toisen toimipaikan välittämälleen Belgian televisioverkossa flaamilaiselle yleisölle suunnattuja televisiomainoksia” (12 perustelukappaleen toinen kohta). Komissio täsmensi tältä osin, että ”se seikka, että kyseisiä säännöksiä sovelletaan erotuksetta sekä Belgiaan sijoittautuneisiin yrityksiin VTM:ää lukuun ottamatta että muista jäsenvaltioista lähtöisin oleviin yrityksiin, ei tarkoita sitä, että VTM:ää suosiva etuusjärjestely jäisi perustamissopimuksen 52 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle” (12 perustelukappaleen kolmas kohta).

149 Tästä seuraa, että komissio on selvästi ilmaissut, että perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohtaa ja 52 artiklaa voidaan yhdessä soveltaa tässä tapauksessa, koska riidanalaisilla valtion toimenpiteillä toisaalta myönnetään yksinoikeus kantajalle ja toisaalta ne ovat perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa yhteensopimattomia.

150 Koska komission päättely on esitetty yksityiskohtaisesti, kantaja ei voi vedota oikeuskäytäntöön, jonka mukaan, vaikka silloin kun päätös on samansuuntainen vakiintuneen päätöskäytännön kanssa, se voidaan perustella suppeasti, muun muassa viittaamalla kyseiseen käytäntöön, komission kuuluu perustella päätös yksityiskohtaise[sti], jos päätös menee aikaisempia päätöksiä huomattavaksi pidemmälle (em. asia Papiers peints ym. v. komissio, tuomion 31 kohta ja asia T-34/92, Fiatagri ja New Holland Ford v. komissio, tuomio 27.10.1994, Kok. 1994, s. II-905, 35 kohta). Joka tapauksessa komissio ei ole poikennut

aikaisemmista päätöksistään sillä tavoin, että sen olisi pitänyt perustella tarkemmin perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan ja 52 artiklan rikkomista koskevaa arviointiaan. Kuten komissio esittää, se on jo soveltanut perustamissopimuksen 90 ja 52 artiklaa yhdessä edellä mainitussa 24.4.1985 tehdyssä päätöksessä. Se, että komissio ei pelkästään ole viitannut päätöksessään siihen, että asiassa sovelletaan perustamissopimuksen 90 ja 52 artiklaa yhdessä, vaan myös muihin perustamissopimuksen määräyksiin perustana sille, miksi se päätyi katsomaan riidanalaisen kansallisen lainsäädännön yhteensopimattomaksi yhteisön oikeuden kanssa, ei muuta sitä, että se on katsonut, että perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan ja 52 artiklan soveltaminen yhdessä oli mahdollista.

151 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan päätöksen päätösosa on ymmärrettävä päätöksen perustelujen valossa (ks. esim. yhdistetyt asiat 40/73—48/73, 50/73, 54/73, 55/73, 56/73, 111/73, 113/73 ja 114/73, Suiker Unie ym. v. komissio, tuomio 16.12.1975, Kok. 1975, s. 1663, 122—124 kohta). Kanteen kohteena olevassa päätöksessä todetaan valtion toimenpiteet ”[yhteensopimattomaksi] Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohdan kanssa, sovellettuna yhdessä perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa”. Tältä osin kanteen kohteena olevan päätöksen perusteluista käy ilmi, että todettu yhteensopimattomuus ei koske jokaista Flanderin lainsäädännön säännöstä toisistaan erillään, vaan näiden säännösten ”yhdistettyä vaikutusta” (2 perustelukappaleen ensimmäinen kohta ja 11 perustelukappaleen toinen kohta). Tästä seuraa, että kysymyksellä siitä, mitä päätöksen päätösosaa on tarkoitus tukea seuraavalla perustelukappaleiden osalla: ”televisionmainonnan markkinoiden tai ainakin markkinoiden merkittävän osuuden tulot koituvat kansantalouden hyödyksi”, ei ole merkitystä.

152 Tästä seuraa, että viides kanneperuste on hylättävä.

153 Näin ollen kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

## Oikeudenkäyntikulut

- 154 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

### YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (laajennettu ensimmäinen jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

- 1) Kanne hylätään.
- 2) Kantaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Vesterdorf

Bellamy

Pirrung

Meij

Vilaras



Julistettiin Luxemburgissa 8 päivänä heinäkuuta 1999.

H. Jung

kirjaaja

B. Vesterdorf

presidentti