

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
 GEORGES COSMAS
 17 päivänä helmikuuta 1998 *

Sisällys

I Alustavat toteamukset	I - 5466
II Tosiseikat ja asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa	I - 5467
III Kanteen tutkittavaksi ottaminen	I - 5468
A Komission kollegisen päätöksenteon periaate	I - 5468
a) Komission kanta kollegisen päätöksenteon periaatteeseen	I - 5469
b) Näkemykseni komission esittämästä tulkinnasta	I - 5471
i) Käsiteltävänä oleva kanne	I - 5471
ii) Yleistä	I - 5472
B Perustellun lausunnon luonne	I - 5477
C Kollegisen päätöksenteon periaatteen tinkimättömään noudattamiseen liittyvät ongelmat	I - 5481
D Esillä olevan ratkaisun vaikutusten ajallista rajoittamista koskeva vaatimus ..	I - 5483
IV Ratkaisuehdotus	I - 5484

I Alustavat toteamukset

Minulla on — enemmän tai vähemmän miellyttävä — tehtävä ilmaista kantani uudelleen asiassa C-191/95, josta esitin ratkaisuehdotukseni jo 5.6.1997. En usko, että uudelleen aloitettu suullinen käsittely tarjosi asianosaisille tilaisuutta esittää sellaisia tosiseikkoja, jotka voivat horjuttaa sekä esittämiäni perusteluja että antamaani ratkaisuehdotusta. Mie-

lestäni on kuitenkin aiheellista esittää muutama täydentävä huomio niiltä osin kuin komission suullisessa käsittelyssä hahmottelma oikeudellinen tilanne poikkesi siitä, jota kuvailin edellisessä ratkaisuehdotuksessani. Käsittelemäni kuitenkin vain niitä oikeuskysymyksiä, joihin uudessa suullisessa käsittelyssä keskityttiin, eli komission antaman, tätä kannetta edeltävän perustellun lausunnon muodollista lainmukaisuutta; perustellussa lausunnossaan komissio moittii Saksan liittotasavaltaa siitä, että se ei ole pannut asianmukaisesti täytäntöön niiden takeiden yhteensovittamisesta samanveroisiksi, joita jäsenvaltioissa vaaditaan perustamissopimuk-

* Alkuperäinen kieli: kreikka.

sen 58 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuilta yhtiöiltä niiden jäsenten sekä ulkopuolisten etujen suojaamiseksi, 9 päivänä maaliskuuta 1968 annettua ensimmäistä neuvoston direktiiviä 68/151/ETY (EYVL L 65, s. 8) eikä yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden tilinpäätöksistä perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan nojalla 25 päivänä heinäkuuta 1978 annettua neljättä neuvoston direktiiviä 78/660/ETY (EYVL L 222, s. 11). Nämä direktiivit koskevat seuraamuksia, jotka jäsenvaltioiden on määrättävä tilinpäätöksensä julkistamisen laiminlyönteille pääomayhtiöille.

II Tosiseikat ja asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

1. Tosiseikat, joiden vuoksi komissio nosti kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa, käyvät ilmi 5.6.1997 päivätyyn ratkaisuehdotuksen 1. kohdasta. Yhteisöjen tuomioistuimessa ensimmäisen ratkaisuehdotukseni esittämiseen saakka virkillä olleen menettelyn osalta viittaa mainitun ratkaisuehdotuksen 2.—6. kohtaan. Mielestäni on kuitenkin aiheellista todeta lyhyesti, että Saksan liittotasavalta esitti alun perin oikeudenkäyntiväitteen, jonka mukaan käsiteltävänä olevaan

kanteeseen johtaneissa komission päätöksissä on olennaisia muotovirheitä. Saksan liittotasavalta esitti erityisesti epäilynsä siitä, noudattiinko perusteltua lausuntoa annettaessa ja esillä olevaa kannetta yhteisöjen tuomioistuimessa nostettaessa kollegisen päätöksenteon periaatetta ja komission työjärjestyksen muotovaatimuksia. Lisäksi Saksan liittotasavalta pyysi komissiolta selvitystä siitä, tehtiinkö nämä toimenpiteet komission jäsenten kollegiossa vai valtuutuksen nojalla. Koska komissio ei vastannut näihin pyyntöihin, vastaaja pyysi yhteisöjen tuomioistuinta velvoittamaan kantajan esittämään pyydyt asiakirjat. Yhteisöjen tuomioistuin kehotti komissiota 23.10.1996 antamallaan määräyksellä esittämään kollegisessa menettelyssä työjärjestyksensä mukaisesti tehdyt päätökset, jotka koskivat perustellun lausunnon esittämistä Saksan liittotasavaltaa vastaan ja esillä olevan kanteen nostamista. Komissio esitti yhteisöjen tuomioistuimessa useita asiakirjoja, joita käsitellessä yksityiskohtaisemmin jäljempänä¹ ja jotka näkemykseni mukaan eivät vastaa yhteisöjen tuomioistuimen määräyksessään esittämää pyyntöä. Ottaen huomioon yhteisöjen tuomioistuimessa esitetyt asiakirjat ja asianosaisten suullisessa käsittelyssä esittämät seikat, annoin 5.6.1997 ratkaisuehdotuksen, jossa ehdotin, että yhteisöjen tuomioistuin jättää kanteen tutkimatta, koska komissio ei perusteltua lausuntoa antaessaan noudattanut kollegisen päätöksenteon periaatetta. Totesin myös, että perusteltua lausuntoa ei missään tapauksessa voida antaa valtuutuksen nojalla ja että perustellussa lausunnossa toteamiani kollegisen päätöksenteokomenettelyn noudattamista koskevia virheitä ei voida tällä tavalla korjata. Ottaen huomioon perustellun lausunnon antamista koskevien edellytysten merkityksen kanteen tutkittavaksi ottamisen kannalta, yhteisöjen tuomioistuin päätti 14.10.1997 antamallaan

¹ — Ks. jäljempänä 10 kohta.

määräyksellä aloittaa suullisen käsittelyn uudelleen ja pyysi asianosaisia esittämään kantansa tälle kysymykselle omistettavassa uudessa suullisessa käsittelyssä. Saksan liittotasavalta pysyi alkuperäisessä kannassaan, mutta komissio arvioi, että perusteltu lausunto on jo luonteensa perusteella sellainen toimenpide, jota ei voida toteuttaa valtuutuksen nojalla ja johon sovelletaan kollegisen päätöksenteon periaatetta, mutta sille ei kuitenkaan aseteta niin ankaria muodollisia vaatimuksia kuin 5.6.1997 päivätyssä ratkaisuehdotuksessani esitin.

2. Voin vain ilmaista tyytyväisyyteni komission — tosin vain periaatteellisesta — näkemyksestä, jonka mukaan kollegisen päätöksenteon periaatetta on noudatettava perusteltua lausuntoa annettaessa. Kuten jäljempänä yksityiskohtaisemmin vielä selvitän, minulla on kuitenkin edelleen sellaisia varauksia, että vaikka komissio oikeudellisesti sulkee pois mahdollisuuden antaa perusteltu lausunto valtuutuksen nojalla, tämä näkemys saattaa kuitenkin käytännössä johtaa kollegista päätöksentekoa koskevien sääntöjen vastaisen välillisen valtuuttamismenettelyn käyttöön.

Alustavasti on kuitenkin riittävää korostaa, että tässä tarkasteltavana oleva asia koskee pääasiallisesti kollegisen päätöksenteon periaatteen edellyttämiä muotosääntöjä, joita on sovellettava perustellun lausunnon antamista koskeviin komission päätöksiin.

III Kanteen tutkittavaksi ottaminen

A Komission kollegisen päätöksenteon periaate

3. Oikeuskäytäntö osoittaa, että komission kollegisen päätöksenteon periaatteella on tärkeä asema yhteisön oikeusjärjestyksessä ja se kuuluu olennaisena toimintaperiaatteena yhteisön (ja unionin) toimielinjärjestelmän rakenteeseen. Periaate ilmaistaan sulautumissopimuksen 17 artiklassa ja perustamissopimuksen 163 artiklassa, jossa nimenomaisesti määrätään, että ”komissio tekee ratkaisunsa — — jäsenmääränsä enemmistöllä”. Samoin komission työjärjestyksen 1 artiklassa määrätään, että ”komissio toimii kollegiona tämän työjärjestyksen mukaisesti”.

4. Ns. PVC-tapauksessa² yhteisöjen tuomioistuin esittää aluksi yleisen säännön,³ jonka mukaan ”komission toiminnassa

2 — Asia C-137/92 P, komissio v. BASF ym., tuomio 15.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2555, 62 kohta).

3 — Koska kollegisuus on komission toiminnassa yleinen sääntö, yhteisöjen tuomioistuin pyrkii välttämään tämän periaatteen soveltamisalan tarkkaa rajaamista. Siksi yhteisöjen tuomioistuin toteaa lisäksi, että sitä sovelletaan ”erityisesti” täytäntöönpanokelpoisiin komission hallintotoimiin, kuten sellaisiin, joiden tarkoituksena on kilpailusääntöjen rikkomisen toteaminen, kyseisiä yrityksiä koskevien määräysten antaminen ja taloudellisten seuraamusten määrääminen yrityksille 6.2.1962 annetun neuvoston asetuksen N:o 17 (perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus, EYVL 1962, 13, s. 204) nojalla (65 kohta). Olisi kuitenkin väärin katsoa, että kun komissio ei toiminnassaan käytä täytäntöönpanokelpoisia hallintotoimia, ei kollegisen päätöksenteon periaatetta välttämättä tarvitse noudattaa.

noudatetaan — — kollegisen päätöksenteon periaatetta”.⁴ Yhteisöjen tuomioistuin toteaa lisäksi, että ”mainitun periaatteen kunnioittaminen ja erityisesti tarve neuvotella päätöksistä yhdessä on erityisesti niiden oikeussubjektien etujen mukaista, joihin päätöksistä aiheutuvat oikeusvaikutukset kohdistuvat; asianomaisille henkilöille on taattava, että komissio on todella tehnyt päätöksensä kollegisesti ja että päätökset ovat täsmälleen kollegion tarkoittaman kaltaisia”.⁵ Komission päätöksistä, jotka on perusteltava, yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että ”tällaisen päätöksen päätösosa voidaan ymmärtää ja sen ulottuvuutta arvioida ainoastaan tarkastelemalla sen perustelua. Koska päätöksen päätösosa ja perustelut yhdessä muodostavat jakamattoman kokonaisuuden, on — kollegisen päätöksenteon periaatteen mukaisesti — nimenomaan kollegion tehtävä hyväksyä samalla kertaa ne molemmat”.⁶ PVC-tapauksessa mainitaan lopuksi, että työjärjestyksen 12 artiklassa tarkoitettulla komission säädösten todistusvoimaisiksi saattamisella ”pyritään takaamaan oikeusvarmuus vahvistamalla kollegion hyväksymien tekstien sanamuoto kaikilla todistusvoimaisilla kielillä”.⁷

5. Edellä esitetystä seuraa, että kollegisen päätöksenteon periaate on sääntö, joka koskee komission toimintaa yleensä. Erityisesti sellaisten päätösten osalta, jotka on perusteltava joko tietyn säännöksen nojalla tai luonteensa perusteella, kollegisen päätöksenteon periaate edellyttää, että päätösosa ja perustelut hyväksytään samanaikaisesti. Menettely,

jolla komission päätökset saatetaan lainvoimaisiksi, takaa tämän periaatteen noudattamisen, kuten työjärjestyksessä määrätään.

a) *Komission kanta kollegisen päätöksenteon periaatteeseen*

6. Komissio viittaa uudessa suullisessa käsittelyssä esittämissään perusteluissa kollegisen päätöksenteon periaatetta koskevaan omaan tulkintaansa ja rajoittaa ns. PVC-tapaukseen liittyvän oikeuskäytännön soveltamisalan koskemaan sellaisia päätöksiä, joilla on välittömiä ja sitovia oikeusvaikutuksia. Komissio toteaa oikein perusteiden, että PVC-tapaus koskee sakon määräämistä, toisin sanoen täytäntöönpanokelpoista hallintotoimintaa, ja että yhteisöjen tuomioistuin ennen lopullista kannanottoaan otti huomioon, että kyseisillä sakoilla on yksityisiä oikeussubjekteja koskevia oikeusvaikutuksia.⁸ Tämän toteamuksen pohjalta komissio väittää, että kollegisen päätöksenteon periaate ei edellytä samojen muodollisten vaatimusten noudattamista kaikissa sen päätöksissä; komissio ehdottaa, että erotetaan toisistaan ne päätökset, joilla on

4 — Ks. edellä alaviitteessä 2 mainittu asia komissio v. BASF ym. (62 kohta).

5 — Ks. edellä alaviitteessä 2 mainittu asia komissio v. BASF ym. (64 kohta).

6 — Ibidem, 67 kohta.

7 — Ibidem, 75 kohta.

8 — Tosiasiana yhteisöjen tuomioistuimen mielestä kollegisen päätöksenteon periaatteen noudattamisesta on pakostakin etua yksityisille oikeussubjekteille, joita päätösten oikeusvaikutukset koskevat, ja se toteaa, että ne, joiden oikeutta asia koskee, voivat vedota työjärjestyksen 12 artiklassa tarkoitettua olennaisen muutosäännöksen rikkomiseen komission sääntöjen vastaisesti tekemän päätöksen oikeusvaikutusten ehkäisemiseksi (edellä alaviitteessä 2 mainittu asia komissio v. BASF ym., 75 kohta).

oikeusvaikutuksia ja joita koskevat yhteisöjen tuomioistuimen PVC-tapauksen oikeuskäytännössä esittämät ankarat vaatimukset, sekä ne, joilla ei ole tätä ominaisuutta ja joiden osalta on riittävää, että komission jäsenen kollegio tiedon saatuaan tekee ”peruspäätöksen” (sic)⁹ koskien sille esitettyjä tosiseikkoja ja niiden oikeudellista luonnehdintaa. Komissio katsoo, että kun ”peruspäätös” (sic) on komission jäsenen kollegisesti tekemä, on toiseen ryhmään kuuluvien, luonteeltaan valmisteluvaiheiden toimenpiteiden jatkokäsittely sen jälkeen komission toimivaltaisten yksikköjen asia.¹⁰ Lisäksi on komission mukaan riittävää, että komission jäsenen kollegio tekee ”peruspäätöksen” (sic), jotta kollegisen päätöksenteon periaatteen menettelyä koskevat edellytykset täyttyisivät siten, kuin ne ilmaistaan PVC-tapausta koskevan tuomion 63 kohdassa, eli päätöksistä neuvotellaan yhdessä ja kaikki kollegion jäsenet ovat yhdessä vastuussa kaikista päätöksistä.¹¹

7. Soveltaessaan tätä arviointia esillä olevassa asiassa komissio toteaa, että kun sen jäsenet tekivät ”peruspäätöksen” (sic) perustellun lausunnon antamisesta Saksan liittotasavallalle direktiivien 68/151/ETY ja 78/660/ETY virheellisen täytäntöönpanon johdosta, heillä oli joka tapauksessa käytettävissään rikkomusta koskeva asiakirja (fiche d'infraction), joka sisältää toimivaltaisten yksikköjen laatiman tosiasialliselta ja oikeudelliselta kannalta täydellisesti dokumentoidun ehdotuksen, jossa on komission jäsenille osoitettu suositusta antaa kyseessä oleva perusteltu lausunto. Yksityiskohtaisempia asiakirjoja tai laajempia tietoja varten komission jäsenillä oli lisäksi mahdollisuus turvautua hallintoasiakirjoihin, jotka koskevat kyseessä olevaa Saksan liittotasavallan jäsenyysselvoitteiden noudattamista jättämistä. Komissio vahvistaa, että päättäessään antaa Saksan liittotasavallalle perustellun lausunnon komission jäsenillä oli, kuten jäsenen kokousten pöytäkirjoista käy ilmi,¹² riittävät tiedot asiasta, josta päätös tehtiin, ja siten myös perustellun lausunnon päätösosasta ja perusteluista. Tämän perusteella komissio katsoo, että kollegisen päätöksenteon periaatteen mukaista menettelyä koskevat edellytykset täyttyivät; komissio korostaa vielä, että sen yleensä soveltama käytäntö (perustamissopimuksen 169 artiklassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti komission jäsenen kollegio antaa ainoastaan ”peruspäätöksen” [sic] kyseessä olevaa jäsenyysselvoitteen noudattamatta jättämistä koskevan rikkomusasiakirjan ja hallintoasiakirjojen perusteella, ja hallintoyksiköt laativat perustellun lausunnon tekstin komission toimivaltaisen jäsenen valvonnassa) on ehdottomasti sääntöjen ja kollegisen päätöksenteon menettelyn mukainen.

9 — Komission asiamies käytti uudessa suullisessa käsittelyssä ranskankielistä ilmaisua ”décision de base”. On syytä todeta, että tämä ilmaisu ei esiinny missään asiaa koskevassa säädöstekstissä eikä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä siinä merkityksessä, jonka komission asiamiehet sille tässä antavat. Kun yhteisöjen tuomioistuin käyttää tätä ilmaisua, se viittaa läysin sääntöjenmukaisesti ja perustamissopimuksessa ja asiaa koskeissa sisäisissä säännöksissä säädetyistä muotoja noudattaen tehtyyn yhteisön toimielimen päätöksen, jossa määritellään käsiteltävää asiaa koskevat olennaiset oikeussäännöt ja joka on perustana yksilöidymille tai myöhemmille yhteisön toimille (ks. esimerkiksi asia C-177/96, Banque Indosuez ym., tuomio 16.10.1997, Kok. 1997, s. I-5659, julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotuksen 2 kohta, ja asia T-585/93, Greenpeace ym. v. komissio, yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräys 9.8.1995, Kok. 1995, s. II-2205, 62 kohta). Komission asiamiesten poikkeavasti käytämä ilmaisu ei näin ollen saa johtaa virheellisiin päätelmiin.

10 — Komission asiamiesten uudessa suullisessa käsittelyssä esittämä täsmällinen sanamuoto on seuraava: ”kollegio tekee komission yksikköjen laatimien valmisteluasiakirjojen pohjalta ainoastaan peruspäätöksiä ja jättää tekstin muokkaamisen, loppusuulauksen ja yksityiskohtien tarkastamisen yksikköjensä tehtäväksi ja toimivaltaisen komission jäsenen vastuulle”.

11 — ”— näin esitetty kollegisen päätöksenteon periaate perustuu komission jäsenen yhdenvertaisuuteen päätöksentekoon osallistumisessa ja merkitsee erityisesti toisaalta sitä, että päätöksistä neuvotellaan yhdessä, ja toisaalta, että kaikki kollegion jäsenet ovat poliittisella tasolla yhdessä vastuussa kaikista tehdyistä päätöksistä” (edellä alaviitteesä 2 mainittu asia komissio v. BASI ym., 63 kohta).

12 — Tarkemmin sanottuna komissio viittaa niin sanottuun ”peruspäätökseen” (sic) kyseessä olevan perustellun lausunnon osalta.

b) *Näkemykseni komission esittämästä tul-
kinnasta*

yhteisöjen tuomioistuimelle, mikäli tämä halusi tutustua niihin käsitteilyn siinä vaiheessa.

8. Omalta osaltani en voi mitenkään yhtyä tähän näkemykseen.

i) Käsiteltävänä oleva kanne

9. Aluksi on aihetta korostaa, että vaikka edellä kuvailemani komission oikeuskäsit-
tykseen voitaisiinkin yhtyä, se ei ole ristiriitassa 5.6.1997 esittämäni ratkaisuehdotuksen kanssa, jossa totean, että kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi perusteltuun lausuntoon sisältyvien muutovirheiden takia. Komissio ei esittänyt — kuten sen olisi pitänyt tehdä — yhteisöjen tuomioistuimessa rikkomusasiakirjaa eikä asiakirjoja, joiden perusteella komission jäsenten collegio oletettavasti on tehnyt ”peruspäätöksen” (sic). Komissio ei esittänyt näitä asiakirjoja silloin kun Saksan liittotasavalta riitautti perustellun lausunnon muodollisen sääntöjenmukaisuuden, eikä myöskään silloin, kun yhteisöjen tuomiois-
tuin vaati komissiota esittämään tässä käsiteltävää kannetta koskevat päätökset, jotka se oli tehnyt collegiossa työjärjestykseensä sisältyvien muutosääntöjen mukaisesti. Komission asiamies saapui kutsusta istun-
toon ja pyrki siellä ensimmäisen kerran esittämään rikkomusasiakirjaksi ja hallintoasia-
kirjaksi ilmoittamansa asiakirjat käsitteilyssä noudatettavista määräaajoista piittaamatta. Suullisen käsitteilyn uudelleen aloittamisen jälkeen ja toisessa istunnossa komission asia-
mies tarjoutui toimittamaan kyseiset tekstit

10. Asiakirjat, jotka komissio toimitti asetet-
tussa määräajassa — ne jotka komissio lähetti yhteisöjen tuomioistuimelle tämän 20.10.1996 antaman edellä mainitun määräyksen¹³ mukaisesti — ja joihin sisältyi otteita komission eräiden kokousten pöytäkirjoista sekä näissä pöytäkirjoissa mainittuja asiakirjoja, osoittavat kuitenkin seuraavaa: komissio hyväksyi 31.7.1991 pitämässään 1071. kokouksessa toimivaltaisten yksikköjensä ehdotukset, jotka esitetään asiakirjassa SEC(91) 1387. Tässä asiakirjassa on atk-tiedoston pohjalta laadittu yhteenvetoluetelo, jonka yhdessä kohdassa viitataan kyseessä olevaan direktiiviin, sekä (lyhytsanainen) ehdotus perustellun lausunnon antamisesta Saksan liittotasavallalle. Komission 18.12.1991 pitämän kokouksen pöytäkirjassa (KOM(91) PV 1087) mainitaan, että komissio hyväksyy asiakirjaan SEC(91) 2213 sisältyvän esityksen; mainitussa asiakirjassa esitetään ilman muita selityksiä, että komission 31.7.1991 tekemä päätös perustellun lausunnon antamisesta Saksan liittotasavallalle pannaan täytäntöön välittömästi. Yhtä niukkasanaisesti komissio hyväksyi lopulta, kuten sen 13.12.1994 pidetyn kokouksen pöytäkirjasta (KOM(95) PV 1227) käy ilmi, esityksen kanteen nostamisesta yhteisöjen tuomiois-
tuimessa perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla Saksan liittotasavaltaa vastaan; tämä esitys sisältyy asiakirjaan SEC(94) 1808.

13 — Ks. 5.6.1997 esittämäni ratkaisuehdotuksen 4 kohta.

11. Lyhyesti sanoen, edellä mainituista tosi-seikoista käy ilmi, että ”peruspäätöksen” (sic) tehdessään komission jäsenillä oli käytettävissään hallintoasiakirja, johon sisältyy ensiksikin sen direktiivin numero, jota ei ole pantu asianmukaisesti täytäntöön, ja toiseksi sen jäsenvaltion nimi, joka ei ole noudattanut jäsenyysveloitteitaan, ja kolmanneksi toimivaltaisen yksikön (lyhytsanainen) ehdotus päätöksen tekemiseksi perustellun lausunnon antamisesta. Nämä ovat ainoat seikat, joiden voidaan oikeudellisesti varmuudella todeta olleen komission jäsenten tiedossa ja siten kyseisen päätöksen perustana. Vaikka pidettäisiinkin oikeana komission näkemystä, jonka mukaan kollegisen päätöksenteon periaatetta ei ole loukattu, kun komission jäsenet päättävät kollegisesti antaa perustellun lausunnon ja viittaavat rikkomusasiakirjaan tai hallintoasiakirjojen sisältöön, on esillä olevassa asiassa tehty päätös näin ollen kuitenkin virheellinen. Pysyn siten 5.6.1997 antamassani ratkaisuehdotuksessa esittämässäni näkemyksessä, jonka mukaan komissio ei esittänyt yhteisöjen tuomioistuimessa riittäviä todisteita siitä, että se olisi noudattanut kollegisen päätöksenteon periaatetta, vaikka todistustaakka tältä osin kuuluu sille.¹⁴

14 — Esillä olevassa asiassa on poikettu säännöstä, jonka mukaan kullakin asianosaisella on todistustaakka itse esittämiensä tosi-seikkojen osalta. Kuten oikeuskäytäntö osoittaa, tämä oletama kääntyy päinvastaiseksi aina kun todisteet ovat yksinomaan vastapuolen hallussa (ks. asia 45/64, komissio v. Italia, tuomio 1.12.1965, Kok. 1965, s. 1057) tai kun vastapuoli toiminnallaan on estänyt todisteiden esittämisen (asia 49/65, Ferriere e Acciaierie Napoletane v. EIFTY:n korkea viranomainen, tuomio 28.4.1966, Kok. 1966, s. 103). Tämän vuoksi on komission asiana näyttää toteen, että se on noudattanut kollegisen päätöksenteon periaatetta ja siihen liittyviä menettelysääntöjä.

ii) Yleistä

12. Asian kannalta ratkaisevaa oikeuskysymystä koskeva päätelmäni ylittää väistämättä käsiteltävänä olevan kanteen rajat. On tarkasteltava, onko oikeudellisesti mahdollista (riippumatta siitä, millä tavalla komission asiamiehet ovat käsitelleet esillä olevaa kantetta asiaa koskevien rikkomusasiakirjan ja hallintoasiakirjojen oikea-aikaisen esittämisen osalta), kuten suullisessa käsittelyssä väitettiin, että päätös antaa perusteltu lausunto tehtiin sellaista menettelyä noudattaen, jossa komission jäsenet eivät laatineet perustellun lausunnon tekstiä kollegiona civätkä tehneet päätöstään toimivaltaisten yksikköjen ennakoon toimittaman tekstiluonnoksen perusteella; toisin sanoen on tarkasteltava, voidaanko lähtökohtana pitää sitä, että komission jäsenillä oli käytössään ainoastaan rikkomusasiakirja ja asiaa koskevat hallintoasiakirjat, kun ne tekivät perustellun lausunnon antamista koskevan lyhytsanaisen ”peruspäätöksen” (sic) ja jättivät tekstin valmistelun ja laatimisen hallintoyksikköjensä tehtäväksi toimivaltaisen komission jäsenen valvonnassa. Kuten olen jo todennut, komissio katsoo tämän menettelyn, jota se on aina noudattanut, olevan kollegisen päätöksenteon periaatteen mukainen.

13. Näkemykseni mukaan komission päätely on oikeudellisesti huonosti perusteltu. Se ei perustu yhteisön voimassa olevaan primäärioikeuteen eikä johdettuun oikeuteen, eikä myöskään yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuihin perustuvaan oikeuskäytäntöön. Sekä yhteisön lainsäätäjä että yhteisöjen tuomioistuimet ovat ehdottomasti ja yhtenäisesti vahvistaneet komission kollegisen päätöksenteon periaatteen. Päätösten erottaminen toisistaan

sen mukaan, onko niillä välittömiä ja sitovia oikeusvaikutuksia, ja tämän käyttäminen arviointiperusteena sen määrittämiseksi, miten kollegisen päätöksenteon periaatetta sovelletaan erityisissä menettelysäännöissä, on ristiriidassa yhteisön oikeudessa tähän saakka omaksuttujen näkemysten kanssa. Itse asiassa tähän mennessä ei ole vielä katsottu, että kyseinen periaate olisi kaksitahoinen eli että se edellyttäisi välittömiä oikeusvaikutuksia synnyttävien päätösten tekoa koskevaa ankaran muodollista menettelyä ja muiden komission päätösten teon osalta joustavampaa menettelyä. Se, että yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavana ns. PVC-tapauksessa oli komission toteuttama täytäntöönpanokelpoinen hallintotoimi, ei merkitse sitä, että kollegisen päätöksenteon periaatteen perustuvat olennaiset menettelysäännöt, jotka yhteisön tuomioistuin on mainitussa tapauksessa vahvistanut, liittyisivät yksinomaan täytäntöönpanokelpoisten hallintoasiakirjojen laadintaan, kuten komissio virheellisesti katsoo. Tällainen tulkinta on mielestäni väärä, kuten jäljempänä pyrin yksityiskohtaisemmin osoittamaan.

14. Jos sitä paitsi katsotaan, että tehdessään "peruspäätöksen" (sic), jota ei ilmaista täsmällisessä kirjallisessa muodossa ja jonka tekstin laatiminen jätetään muiden yksikköjen tehtäväksi, kolleginen päätöksentekoaikoinen noudattaa kollegisen päätöksenteon yleistä periaatetta, joka edellyttää sen hyväksyvän samanaikaisesti päätöksen perusteluosan ja päätöksen perustelut, joudutaan väistämättä loogiseen ristiriitaan. Komission asiamiesten uudessa suullisessa käsittelyssä esittämien toisikköjen mukaan komission jäsenten muodostama kollegio jättää perusteltua lausuntoa koskevaa "peruspäätöstä" (sic) teh-

dessään vain "tekstin sanamuodon" laatimisen hallintoelimille, joiden tehtävänä on toisin sanoen "tekstin muokkaaminen, viimeistely ja yksityiskohtien tarkastaminen".¹⁵ Jos hallintoyksiköt tosiasiallisesti ainoastaan suorittavat edellä mainittuja toissijaisia tehtäviä, ei kysymyksessä voi olla kollegisen päätöksenteon periaatteen rikkominen. Miten on tästä huolimatta mahdollista, että yksikköjen toiminta rajoittuu niin toissijaiseen tehtävään, kun tekstiä, johon komission jäsenten kollegion "peruspäätös" (sic) sisältyisi, ei ole edes olemassa?

15. Käytännössä se, mitä komission asiamiehet kutsuvat "peruspäätökseksi", on päätös ilman asiapohjaa ja ilman sisältöä, siis eräänlainen varjopäätös. Kuten yhteisöjen tuomioistuin aivan oikein asian ilmaisee, merkitsee kollegisen päätöksenteon periaate itse asiassa sitä, että päätöksen tekevä kollegio vahvistaa itse kollegisesti päätöksensä olennaiset ja välttämättömät kohdat ja jättää hallintoyksikköjensä vastuulle ainoastaan ehdottoman toissijaisia tehtäviä. Toisin sanoen, jos vertaus sallitaan, hallintoyksikköjen päätökselle tuoman lisäarvon on oltava, jollei nyt aivan ole maton, niin kuitenkin vähäinen. Jos edellä mainittua komission kuvailemaa käytäntöä kuitenkin sovelletaan, ei hallintoyksikköjen osuutta voida pitää vähäisenä eikä edes toissijaisena. Miten tuomioistuin voi valvoa hallintoyksikköjen laatiman tekstin ja komission jäsenten kollegion alkuperäisen päätöksen välistä suhdetta, jos alkuperäistä päätöstä (tai "peruspäätöstä", jos niin halu-

15 — Näitä ilmaisia komission asiamies käytti uudessa suullisessa käsittelyssä.

taan sanoa) sellaisenaan ei ole olemassa edes luonnoksena?

16. Erityisesti perusteltavien päätösten osalta yhteisöjen tuomioistuimen kanta on selkeä, eikä siinä ole tulkinnan varaa: ”Koska päätöksen päätösosa ja perustelut yhdessä muodostavat jakamattoman kokonaisuuden, on — kollegisen päätöksenteon periaatteen mukaisesti — nimenomaan kollegion tehtävä hyväksyä samalla kertaa ne molemmat”.¹⁶ On syytä toistaa, että yhteisöjen tuomioistuin ei millään tavalla eroa toisistaan sellaisia perusteltavia päätöksiä, joilla on välitön oikeusvaikutus, ja sellaisia perusteltavia päätöksiä, jotka ovat luonteeltaan valmistelevia. Tämä sääntö koskee perusteltua lausuntoa, kuten sen nimestäkin jo voidaan päätellä. Miten on kuitenkin mahdollista, että päätöksen perustelut on annettu täsmällisesti, jos komission jäsenen kollegiolle ei ennen kokousta ollut esitetty hyväksyttäväksi minäänlaista päätösluonnosta, johon nämä seikat olisivat sisältyneet, eikä myöskään kokouksen jälkeen ollut olemassa mitään vahvistettua tekstiä, johon ne olisivat sisältyneet?

17. Juuri tässä komissio käsitykseni mukaan tekee virheen pyrkinessään määrittelemään kollegisen päätöksenteon periaatteen semanttisen sisällön. Komission velvollisuus toimia kollegisesti ei rajoitu vain siihen, että tehdyistä päätöksistä on keskusteltava kollegi-

sesti ja että komission jäsenet kantavat kollegisen vastuun, vaan se käsittää myös velvollisuuden näyttää toteen, että kollegisen päätöksenteon periaatetta on noudatettu. Toisin sanoen komissiota kollegisena päätöksenteo-koelimenä sitovat erityiset menettelysäännöt, jotka perustuvat kollegisen päätöksenteon periaatteeseen ja joilla pyritään takaamaan ja näyttämään toteen, että periaatetta on noudatettu. Näin ollen nämä periaatteet ovat yhtenevät ja niillä taataan avoimuus sekä viime kädessä moraali, sillä historiankirjoittajien välittämän elämänohjeen mukaan ei riitä, että Caesarin vaimo on kunniallinen, hänen täytyy myös näyttää sellaiselta.¹⁷ Muussa tapauksessa eli ellei voida näyttää toteen, että tietty päätös on todella tehty kollegisesti, tämä yleinen periaate on vain kuollut kirjain ilman minkäänlaista oikeudellista arvoa. Ainoa varma tapa osoittaa, että periaatetta on noudatettu, on päätöksen sisällön ilmaiseminen tekstissä, johon on kirjattu tulos asian käsittelystä komission jäsenen kollegiossa ja jossa määritellään osallistuneiden komission jäsenten kolleginen vastuu.¹⁸ Lisäksi tekstin ja siihen liittyvän kollegisen käsittelyn, jossa se on vahvistettu tai laadittu, on liitettävä toisiinsa. Tämän vuoksi komission työjärjestyksessä on määräys tehdyn päätöksen alkuperäiskappaleen todistusvoimaiseksi saattamisesta; tämä menettely

17 — Tämä elämänohje on pantu itse Caesarin tiliin, joka perusteli tällä tavalla päätöstään hylätä vaimonsa Pompeia, vaikka hän Clodiusta, tämän väitettävä rakastajaa, vastaan todistajaksi kutsuttuna ei syyttänytäkään vaimoaan aviorikoksesta. Tätä tapahtumaa kuvaillaan muun muassa Plutarkhoksen teoksessa *Moraali*: ”Πομπηίαν δὲ τὴν γυναῖκα καὶκῶς ἀκούσαν ἐπὶ Κλωδίῳ παρατηρούμενος, εἶτα τοῦ Κλωδίου φερόντος ἐπὶ τοῦτο δίκην μάρτυρος εἰσαχθεὶς οὐδὲν εἶπε φάλλον περὶ τῆς γυναῖκος· ἐρομένου δὲ τοῦ κατηγοροῦ ἵδιᾳ τί τοίνυν ἐξέβαλες αὐτῆν; ὅτι τὴν Καίσαρος; ἔφη ἡ γυναῖκα καὶ διαβολῆς ἔδει καθαρὰν εἶναι.” (Πλουτάρχου Ἱστορία, Βασιλείου ἀποφθέγματα καὶ σημειώσεις, 59, 206 α) [”Hylättyään vaimonsa Pompeian, kun tätä epäiltiin luvattomasta suhteesta Clodiukseen, joka oli tästä syytettynä, Caesaria kuultiin todistajana, mutta hän ei sanonut vaimostaan mitään pahaa. Syyttäjän kysymyksen ’Miksi sitten ajoit hänet pois?’ hän vastasi: ’Siksi, että Caesarin vaimoon ei saa kohdistua epäilyjäkään’.”]

18 — Ellei tekstiä ole, ei tarkistuksen yhteydessä ole mahdollista näyttää toteen kollegisen päätöksenteo-koelimen tahtoa. Tai kuten tunnettu latinankielinen sananlasku asian ilmaisee: *verba volant, scripta manent*.

16 — Edellä alaviiteessä 2 mainittu asia BASF ym. v. komissio, 67 kohta.

tarjoaa parhaan keinon näyttää toteen, että kollegisen päätöksenteon periaatetta on noudatettu.

18. Tämän lisäksi on syytä korostaa komission kollegisen päätöksenteon periaatteen asemaa yhteisön oikeusjärjestyksessä. Ei ole sattuma, että yhteisöjen tuomioistuin PVC-tapausta koskevassa ratkaisussaan aloittaa perustelunsa seuraavasti: ”komission toiminnassa *noudatetaan* — — kollegisen päätöksenteon periaatetta”.¹⁹ Tämä periaate ei ole tärkeä pelkästään niille, joille päätös on osoitettu ja joiden oikeudellista tilannetta päätöksen välitön oikeusvaikutus koskee, vaan myös komission asianmukaiselle toiminnalle yhteisön toimielimenä ja siten myös yleisemmin yhteisön oikeuden oikealle soveltamiselle. Tästä syystä vastaavat menettelyä koskevat muodolliset kysymykset ja kollegisten päätöksentekoelementtien toiminnan laillisuutta uhkaavat mahdolliset virheet kuuluvat useimmissa oikeusjärjestyksissä viran puolesta suoritettavan tuomioistuinvalvonnan piiriin. Komission kollegisen päätöksenteon perustavanlaatuisesta periaatteesta johtuvat tiukat oikeudelliset edellytykset eivät näin ollen koske pelkästään sellaisia täytäntöönpanokelpoisia hallintotoimia, joita komissio on toimivaltainen toteuttamaan, vaan *kaikkia päätöksiä, joissa komissio ilmaisee perimmäisen poliittisen ja oikeudellisen tahtonsa*. Näkemykseni mukaan tässä syntynyt tilanne on ristiriidassa oikeusteorian ja logiikan yleisesti hyväksytyjen käsitysten kanssa sikäli kuin kollegisen päätöksenteon periaatetta sovelletaan laajemmin sellaisissa tapauksissa, joissa komissio päättää määrätä yritykselle

sakon perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan nojalla, kuin sellaisissa tapauksissa, joissa komissio sitoutuu poliittisesti ja oikeudellisesti tärkeissä kysymyksissä, esimerkiksi antaessaan asetuschdotuksen tai suosituksen. Saattaa olla, että jälkimmäiset päätökset eivät välittömästi velvoita oikeussubjekteja, mutta ne velvoittavat komissiota ja tämän vuoksi kollegisen päätöksenteon periaatetta on syytä noudattaa. Sen lisäksi, että tämä periaate välittömästi liittyy perustamissopimuksen institutionaaliseen tehtävään, se liittyy myös oikeusvarmuuteen, ja siksi sen noudattaminen on voitava helposti ja luotettavasti näyttää toteen. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että kolleginen päätöksenteko, tehdyn päätöksen luonteesta riippumatta, liittyy täsmällisiin ja ehdottoman sitoviin menettelysääntöihin. Näin ollen komission on puettava päätöksensä ”täsmälliseen menettelylliseen asuun” eikä pelkkään ”viikunanlehteen”, johon sen asiamiehet näyttävät tyytyneen uudessa suullisessa käsittelyssä.

19. Lisäksi katson, että edellä esille tuomani komission näkemys on ristiriidassa paitsi kollegisen päätöksenteon periaatetta koskevan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa, myös toimivallan siirtoa koskevan yhteisöjen tuomioistuimen näkemyksen kanssa. Väitteellään, että on erotettava toisistaan välittömiä oikeusvaikutuksia synnyttävät päätökset, jotka edellyttävät ankaran menettelyn noudattamista, ja luonteeltaan valmistelevat päätökset, joiden osalta kollegisen päätöksentekoelementin ”peruspäätös” (sic) on kollegisen päätöksenteon periaatteen kannalta riittävä ja joiden tekstin laatiminen jätetään hallintoelinten tehtäväksi, komissio pyrkii itse asiassa ottamaan käyttöön toimivallan siirtoa koskevan

19 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia BASF ym. v. komissio, 62 kohta (kursivointi tässä).

välillisen menettelyn. On muistettava, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan²⁰ kolleginen päätöksenteko on komission toiminnassa vallitseva sääntö, kun taas toimivallan siirtäminen päätöksentekoa varten on mahdollista, mutta poikkeuksellista.²¹ Kollegisen päätöksenteon periaatteen loukkaaminen voidaan estää vain siten, että valtuutetulle henkilölle ei anneta itsenäistä toimivaltaa ja että valtuutus määritelmänsä mukaisesti ei tule kysymykseen ”periaate-päätösten” osalta. Oikeusvarmuuden periaate ja hallintotoimenpiteiden avoimuuden periaate edellyttävät, että toimivallan siirtämistä koskevat päätökset julkistetaan.

20. Menettely, jota komissio ilmoittaa säännönmukaisesti noudattavansa perusteltuja lausuntoja antaessaan, tarjoaa vielä vähemmän oikeusvarmuuden takeita kuin valtuuttamista koskeva poikkeusmenettely. Jos perusteltu lausunto voidaan antaa valtuuttamismenettelyssä,²² on komission ainakin tehtävä kollegisesti valtuuttamista koskeva julkistettava päätös, jossa asetetaan valtuutetun toimielimen toiminnan rajat ja määritellään sen suuntaviivat. Itse asiassa komission asiamiehet saattavat kollegisen päätöksenteon periaatteen kyseenalaiseksi, kun he puolustavat sitä soveltaessaan edellä kuvailtua perusteltujen lausuntojen antamiskäytäntöä, jota komissio vakituisesti noudattaa; komission

asiamiehet korvaavat valtuuttamispäätöksen, joka on tehtävä kollegiossa tiettyjen menettelyä ja muotoa koskevien edellytysten mukaisesti, epämääräisellä ”peruspäätöksellä” (sic), jota ei julkisteta ja jossa ei ole asiapohjaa eikä sisältöä, minkä perusteella olisi mahdollista tarkastaa sen toteuttamisesta vastaavien hallintoviranomaisten toimia. Tästä näkökulmasta komission asiamiesten esittämä käytäntö, joka perustuu komission jäsenten muodostaman kollegion laatimaan ”peruspäätökseen” (sic), on vielä arveluttavampi kuin valtuuttamismenettely.

21. Johtopäätöksenä tästä katson, että yhteisön järjestelmän perusteisiin kuuluva komission kollegisen päätöksenteon periaate liittyy kiinteästi *periaatteeseen, jonka mukaan komission jäsenten muodostaman kollegion todellinen tahto on ilmaistava tekstissä*, johon sisältyvät tehdyn päätöksen pääkohdat, perustelut ja päätösosa; lisäksi on voitava näyttää toteen yhteys tämän tekstin ja kollegisen päätöksentekuelimen niiden kokousten välillä, joissa päätös on tehty. Tämä jokaisessa oikeusjärjestelmässä itsessään selvä sääntö sisältyy komission työjärjestyksen 12 artiklaan, sellaisena kuin se oli voimassa tässä käsiteltävää perusteltua lausuntoa koskevaa päätöstä tehtäessä. Katson, että komission olisi pitänyt noudattaa tätä menettelyä koskevaa työjärjestyksen mukaista täsmällistä muotosääntöä ennen esillä olevan kanteen nostamista ja että yhteisöjen tuomioistuin perustellusti velvoitti välipäätöksessään komission esittämään tosiseikat, jotka olivat tarpeen sen toteennäyttämiseksi, että kyseistä määräystä oli noudatettu. Vaikka lähtökohtana pidettäisiin, että päätösten todistusvoimaisiksi saattaminen, sellaisena kuin siitä määrätään komission työjärjestyksessä, ei koske perus-

20 — Ks. erityisesti asia 5/85, AKZO Chemie v. komissio, tuomio 23.9.1986 (Kok. 1986, s. 2585).

21 — Ks. yhdistetyt asiat 43/82 ja 63/82, VBVB ja VBBB v. komissio, tuomio 17.1.1984 (Kok. 1984, s. 19).

22 — Tämä ei näkemykseni mukaan ole oikeudellisesti mahdollista, kuten olen yksityiskohtaisesti selvittänyt 5.6.1997 esittämässäni ratkaisuehdotuksessa.

teltua lausuntoa,²³ kollegisen päätöksenteon periaate ja siihen liittyvä periaate päätösten ilmaisemisesta tekstissä asettavat kuitenkin komissiolle vastaavia velvoitteita. Perusteltua lausuntoa annettaessa on joka tapauksessa välttämätöntä, että luonnos annetaan etukäteen komission jäsenten kollegiolle hyväksymistä varten, tai ainakin, että kollegion saatua tehtävänsä päätökseen on käytettävissä vahvistettu teksti, johon sisältyvät perusteltua lausuntoa varten tarvittavat tiedot, jotka edellä olen luetellut; lisäksi tämä teksti on sisällytettävä vastaavan kokouksen pöytäkirjaan tai sillä on oltava helposti toteen näytettävä yhteys kokoukseen.

22. Niihin käytännön ongelmiin, joita tästä menettelystä komission asiamiesten mukaan aiheutuu komission tavanomaiselle työskentelylle, palaan vielä jäljempänä tässä ratkaisuehdotuksessani.²⁴ On kuitenkin tärkeää korostaa edellä mainittujen menettelyä koskevien muutosääntöjen (ja siten myös kollegisen päätöksenteon periaatteen) erityistä merkitystä, nimenomaan EY:n perustamissopimuksen 169 artiklassa tarkoitettua perustellun lausunnon antamisen ja toimittamisen osalta.

B *Perustellun lausunnon luonne*

23. Ratkaisuehdotuksessani, jonka annoin 5.6.1997, tarkastelin perustamissopimuksen

169 artiklassa tarkoitettua perusteltua lausuntoa sen ratkaisemiseksi, onko se ”hallinto- tai hallinnointitoimi” vai ”periaatepäätös” ja voidaanko se antaa valtuuttamismenettelyssä.²⁵ Vaikka komissio ei enää kiistäkään, että perusteltua lausuntoa ei voi antaa valtuuttamismenettelyssä, se väittää kuitenkin, että erityisesti kun on kyse perustellun lausunnon antamisesta, kollegisen päätöksenteon periaate ei edellytä sitovia oikeusvaikutuksia synnyttävien toimenpiteiden toteuttamista koskevien ankarien muutosääntöjen noudattamista. Näin ollen on syytä palata kysymykseen perustellun lausunnon oikeudellisesta luonteesta.

24. Ensi näkemältä perusteltu lausunto ei yhteisön lainsäätäjän sille valitsemaa termiä silmällä pitäen ylipäätään ole ”säädos”. Sitä paitsi perustamissopimuksen 189 artiklan viimeisen kohdan nojalla ”suositukset ja lausunnot eivät ole sitovia”; jos siis katsotaan, että 169 artiklassa mainittu ”lausunto perusteluineen” on 189 artiklassa tarkoitettu ”lausunto”, voidaan ehkä väittää, että teksti joka ei ole luonteeltaan sitova, ei määritelmänsä perusteella voi kuulua komission sellaisen toimivallan piiriin, jonka osalta kollegisen päätöksenteon periaatetta on tinkimättömästi noudatettava.

25. On kuitenkin todettava, ettei yhteisöjen tuomioistuin tyydy tähän kirjaimelliseen

23 — On mahdollista, että tätä tulkintaa voidaan puolustaa työjärjestyksen perusteella, sellaisena kuin se tällä hetkellä on voimassa.

24 — Ks. jäljempänä 37 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

25 — Ks. 5.6.1997 annetun ratkaisuehdotukseni 17—26 kohta.

arviointiperusteeseen, eikä myöskään pidä sitä ratkaisevana. Oikeuskäytäntö, joka on muodostunut yhteisön toimielinten sellaisten säädösten määrittelymisen yhteydessä, joita vastaan voidaan nostaa kumoamiskanne perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla, on tässä suhteessa erityisen valaiseva; yhteisöjen tuomioistuin ei niinkään tutki sen tarkasteltavaksi saatetun asiakirjan ulkoista muotoa, vaan keskittyy sen sisällön ja oikeusvaikutusten arviointiin.²⁶

26. Viimeksi mainitun arviointiperusteen osalta on aluksi syytä korostaa, että oikeuskäytännössä esitettyjen perustelujen mukaan perustamissopimuksen 169 artiklassa tarkoitettu perusteltu lausunto ei ole täytäntöönpanokelpoinen hallintotoimi, eikä sitä vastaan voida nostaa perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettua kannetta.²⁷ Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö perustellulla lausunnolla olisi oikeusvaikutuksia eikä myöskään, ettei sen oikeusvaikutuksilla olisi lainkaan merkitystä tai että niiden merkitys olisi vain toissijainen.

27. Asiassa *Essevi* ja *Salengo* annettu tuomio on tämän asian kannalta valaiseva.²⁸ Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että ”komission 169 artiklan nojalla antamalla lausunnoilla on vain asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saattamista koskevia oikeusvaikutuksia jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä ja että komissio ei tämän menettelyn yhteydessä esittämillään kannanotoilla voi vapauttaa jäsenvaltiota sitä koskevista velvoitteista eikä rajoittaa perustamissopimuksen nojalla yksityisille kuuluvia oikeuksia”.²⁹ Samaten luonnehditaan perusteltua lausuntoa ”alustavaksi menettelyksi”, jonka ”tehtävänä on määritellä oikeudenkäynnin kohde”.³⁰ Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin nimenomaisesti välttänyt perustellun lausunnon luonnehtimista sisäiseksi toimenpiteeksi, joka ei ole sitova, tai luokittelemasta sitä perustamissopimuksen 189 artiklan mukaiseksi ”lausunnoksi” tai ”suositukseksi”, *vaikka asianosaiset esittivät tällaisia väitteitä*.³¹ Mielestäni on asianmukaisempaa olla rinnastamatta 169 artiklassa tarkoitettua perusteltua lausuntoa 189 artiklassa mainittuihin suosituksiin ja lausuntoihin, jotka eivät ole sitovia, ja pitää sitä omaa lajiansa olevana toimena, jolla on oma asemansa ja tehtävänsä yhteisön oikeusjärjestyksessä.³²

28. Se, että perusteltu lausunto ei ole täytäntöönpanokelpoinen hallintotoimi, ei kuitenkaan merkitse sitä, että se automaattisesti olisi toisen luokan päätös ja että siihen ei sen vuoksi tarvitsisi soveltaa komission toiminnassa noudatettavia ankaria muotovaatimuk-

26 — Tällä perusteella yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti päättänyt ottaa tutkittavaksi ”sisäisiä ohjeita” ja ”lausuntoja” vastaan nostettuja kanteita; ks. esimerkiksi asia C-366/88, *Ranska v. komissio*, tuomio 9.10.1990 (Kok. 1990, s. I-3571); asia C-303/90, *Ranska v. komissio*, tuomio 13.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5315) ja asia C-325/91, *Ranska v. komissio*, tuomio 16.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3283) sekä julkisasiamies Tesauron 16.1.1997 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-57/95, *Ranska v. komissio*, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1627, julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 8—11 kohta).

27 — Yhdistetyt asiat 142/80 ja 143/80, *Essevi* ja *Salengo*, tuomio 27.5.1981 (Kok. 1981, s. 1413). Samasta syyistä tutkittavaksi ei voida ottaa komissiota vastaan sen johdosta nostettua kannetta, että se kieltäytyy aloittamasta perustamissopimuksen 169 artiklan mukaista menettelyä jäsenvaltiota vastaan (asia 48/65, *Lütticke v. komissio*, tuomio 1.3.1966, Kok. 1966, s. 27; Kok. Ep. I, s. 237). Ks. myös viimeksi asia T-47/96, *SDDDA v. komissio*, yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräys 12.11.1996 (ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa): komissiota ei voida velvoittaa toteuttamaan toimenpidettä, joka ei ole täytäntöönpanokelpoinen.

28 — Mainittu edellä alaviiteessä 27.

29 — *Ibidem*, 18 kohta.

30 — *Ibidem*, 15 kohta.

31 — *Ibidem*, Kok. s. 1420.

32 — Esittäessään kantansa uudessa suullisessa käsittelyssä asianosaiset näyttivät olevan samaa mieltä siitä, että perusteltua lausuntoa voidaan pitää omaa lajiansa olevana toimena.

sia. Vastoin komission väitteitä se, että perustellulla lausunnolla ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia niille, joille se on osoitettu, ei ole komissiolle riittävä syy tinkiä kollegisen päätöksenteon periaatteen soveltamisesta esillä olevassa asiassa eli jättää noudattamatta tähän yleiseen periaatteeseen erottamattomasti liittyviä muutosäntöjä.

29. Tärkeää on tässä se, että kun kanne nostetaan yhteisöjen tuomioistuimessa perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla, on perustellussa lausunnossa ainakin tiettyjen kohtien osalta oltava komission loppuarviointi ja sillä on oltava pysyvä oikeusvaikutus tätä menettelyä sovellettaessa. Ennen kaikkea perustellussa lausunnossa määritellään ne kohdat, joiden osalta kyseessä oleva jäsenvaltio on jättänyt jäsenyyssvelvoitteensa noudattamatta, ja mainitaan ne perusteet, joille komissio väitteensä perustaa, sekä määritellään yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevan oikeudenkäynnin kohde. Komissio ei voi muuttaa tätä kohdetta; se voi vain joko luopua kanteen nostamisesta yhteisöjen tuomioistuimessa tai peruuttaa jo nostetun kanteen.

30. Tämä merkitsee sitä, että perustellun lausunnon oikeudellinen merkitys ei ensisijaisesti perustu välittömään oikeusvaikutukseen, joka sen antamisesta seuraa vastaanottajan vahingoksi,³³ vaan siihen oikeusvai-

kutukseen, joka sillä on perustamissopimuksen 169 artiklan mukaista menettelyä sovellettaessa, koska se sitoo komissiota sen tuomioistuimessa esittämien väitteiden sisällön ja ulottuvuuden osalta ja koska se samalla rajoittaa tuomioistuinvalvonnan laajuutta.³⁴ Tämän lisäksi on syytä painottaa 169 artiklassa tarkoitettun menettelyn merkitystä ja erityisasemaa yhteisön oikeusjärjestyksessä sekä oikeudellisesta että poliittisesta näkökulmasta. Näkemykseni mukaan perustellun lausunnon tehtävän aliarvioiminen luonneltimalla sitä täydentäväksi toimeksi on vastoin perustamissopimuksen järjestelmää.

31. Näkemykseni mukaan edellä selostettua väitettä tukee myös oikeuskäytännössä vallitseva käsitys perustellun lausunnon oikeusvaikutuksesta. Kuten jo olen todennut, perustellussa lausunnossa määritellään yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun oikeudenkäynnin kohde siten, että sekä kanteen että perustellun lausunnon on nojaututtava samoihin väitteisiin ja perusteluihin;³⁵ komissio ei voi esittää uusia perusteita eikä laajentaa perustelujaan vetoamalla samoihin väitteisiin lisättyihin uusiin toiseikkoihin.³⁶ Vastaavasti yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta on selkeästi määritelty 169 artiklan mukaisen kanteen käsittelyn osalta; toimivalta rajoittuu perusteltuun lausuntoon sisältyvien ja kanteessa toistettujen

33 — Kuten jo olen todennut, jäsenvaltion tiliin pantava jäsenyyssvelvoitteen noudattamatta jättäminen ei perustu vain komission sille osoittamaan tämänsisältöiseen perusteltuun lausuntoon. Perusteltu lausunto ei kuitenkaan ole merkityksellön eikä jäsenvaltio käytännössä voi jättää sitä huomioon ottamatta (ks. jäljempänä 33 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Siksi yhteisöjen tuomioistuin on erityisen vaativa, kun kyseessä on jäsenvaltioiden puolustautumisoikeuden turvaaminen sellaisia väitteitä vastaan, joita komissio perustellussa lausunnossaan esittää niitä vastaan.

34 — Ks. jäljempänä 31 kohta.

35 — Ks. esimerkiksi asia 166/82, komissio v. Italia, tuomio 7.2.1984 (Kok. 1984, s. 459, 16 kohta); asia C-234/91, komissio v. Tanska, tuomio 1.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6273, 16 kohta) ja asia C-296/92, komissio v. Italia, tuomio 12.1.1994 (Kok. 1994, s. I-1, 11 kohta).

36 — Ks. edellä alaviiteessä 35 mainittu asia komissio v. Italia, tuomio 7.2.1984.

seikkojen laillisuuden valvontaan.³⁷ Jotta perustellun lausunnon merkitys 169 artiklassa tarkoitettussa menettelyssä voitaisiin ymmärtää, on tärkeää tarkastella oikeuskäytäntöä, jonka mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on tapahtunut ja aloitetun menettelyn kohde pysynyt siten muuttumattomana, vaikka jäsenvaltio olisi-kin ryhtynyt noudattamaan jäsenyysvelvoitteitaan perustellussa lausunnossa asetetun määräajan jälkeen.³⁸ Yhteisöjen tuomioistuinten tekemä ero virallisen huomautuksen ja perustellun lausunnon välillä on tärkeä. Viralliselle huomautukselle ei aseteta ankaria muotovaatimuksia, kun taas perustellun lausunnon on oltava sekä muodollisesti että menettelyllisesti moitteeton, sillä perustamissopimuksen 169 mukainen ”oikeudenkäyntiä edeltävä menettely päättyy perusteltuun lausuntoon”.³⁹ Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuin vapoo perusteltuja lausuntoja tarkemmin kuin virallisia huomautuksia.⁴⁰

32. Edellä esitetystä seuraa, että perustellun lausunnon antaminen on poliittiselta painoarvoltaan ja oikeusvaikutuksiltaan komission tärkein panos 169 artiklan mukaisessa menettelyssä. Tekstiä, joka sisältää komission poliittisen tahdon perimmäisen oikeudellisen ilmaisun perustamissopimuksen instituutionaalisen järjestelmän kannalta ensisijaisen tärkeässä menettelyssä ja joka välittömästi liittyy komission tehtävään ”perustamissopimuksen noudattamisen valvojana”,⁴¹ ei voida alentaa toisen luokan asiakirjaksi. Kuten jo olen todennut,⁴² komission kollo-gista päätöksentekoa koskevasta perustavanlaatuisesta periaatteesta johtuvat tiukat muodolliset edellytykset eivät koske pelkästään sellaisia täytäntöönpanokelpoisia hallintotoimia, joita komissio on toimivaltainen toteuttamaan, vaan kaikkia päätöksiä, joissa komissio ilmaisee perimmäisen poliittisen ja oikeudellisen tahtonsa.

33. Erityisesti perustellun lausunnon osalta on syytä tutkia tarkoin mitä perustamissopimuksen 169 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaisen menettelyn päätökseen saatamisen vaikutukset voivat merkitä jäsenvaltiolle. Jos perusteltu lausunto koskee tuomioistuimen jo oikeudellisesti toteamaa jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämistä ja jos siinä moititaan jäsenvaltiota siitä, että se ei ole noudattanut yhteisöjen tuomioistuinten 169 artiklan mukaisen kanteen johdosta antamaa tuomiota, voidaan kyseiselle valtiolle määrätä kertamaksu tai uhkasakko perustamissopimuksen 171 artiklan⁴³ mukai-

37 — Niin ollen yhteisöjen tuomioistuin ei voi antaa uutta määräaikaa perustellussa lausunnossa vahvistetun määräajan tilalle. Ks. asia 28/81, komissio v. Italia, tuomio 10.11.1981 (Kok. 1981, s. 2577) ja asia 29/81, komissio v. Italia, tuomio 10.11.1981 (Kok. 1981, s. 2585).

38 — Ks. asia 39/72, komissio v. Italia, tuomio 7.2.1973 (Kok. 1973, s. 101); asia 103/84, komissio v. Italia, tuomio 5.6.1986 (Kok. 1986, s. 1759); asia 283/86, komissio v. Belgia, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. 3271) ja asia C-263/88, komissio v. Ranska, tuomio 12.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4611).

39 — Ks. asia 74/82, komissio v. Irlanti, tuomio 31.1.1984 (Kok. 1984, s. 317, 13 kohta).

40 — Ks. esimerkiksi asia 274/83, komissio v. Italia, tuomio 28.3.1985 (Kok. 1985, s. 1077, 20 ja 21 kohta): ”Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa 51/83, komissio vastaan Italia, 11.7.1984 antamassaan tuomiossa (Kok. 1984, s. 2793) se, että asianomaisella jäsenvaltiolla on mahdollisuus esittää huomautuksensa, muodostaa perustamissopimuksen tarkoituksen mukaisen olennaisen taken, vaikka jäsenvaltio päättäisi olla käyttämättä tätä mahdollisuutta, ja tämän taken huomioon ottaminen on jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn sääntöjenmukaisuuden edellytys. Tästä tosin seuraa, että E.T.Y:n perustamissopimuksen 169 artiklassa tarkoitettussa perustellussa lausunnossa on selvitettävä johdonmukaisesti ja yksityiskohtaisesti ne syyt, joiden vuoksi komissio on vakuuttunut siitä, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta perustamissopimuksen mukaan sille kuuluvaa velvoitetta, kun taas yhteisöjen tuomioistuin ei voi asettaa viralliselle huomautukselle yhtä tiukkoja täsmällisyysvaatimuksia, koska se ei voi olla muuta kuin alustava, suppea esitys näistä perusteista — ”. Ks. myös asia C-289/94, komissio v. Italia, tuomio 17.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4405).

41 — Perustamissopimuksen 155 artiklan mukaan komissio ”— huolehtii siitä, että tämän sopimuksen määräyksiä sekä toimielinten sen nojalla antamia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan”.

42 — Ks. edellä 18 kohta.

43 — Amsterdamin kokouksessa hyväksytyn mutta ei vielä ratifioituiden Euroopan yhteisön perustamissopimuksen konsolidoidun toisinnon 228 artikla.

sesti mahdollisesti annettavalla uudella tuomiolla. Sen lisäksi, että jäsenvaltio, jolle perusteltu lausunto on osoitettu, voi saada epäselvän ja merkityksettömän tuomion, voi perustellulla lausunnolla myös olla jäsenvaltiolle huomattavia taloudellisia seurauksia. Vaikka perusteltu lausunto ei muodostakaan jäsenyysselvöityksen noudattamatta jättämisen oikeudellisesti sitovaa tottamista, se voi johtaa siihen, että kyseisen jäsenvaltion väitetyn sääntöjenvastaisen toiminnan kohteena olevat oikeussubjektit voivat yhteisöjen tuomioistuimen viimeaikaisen oikeuskäytännön mukaisesti panna vireille menettelyn saadakseen korvausta tällaisen toiminnan aiheuttamasta vahingosta.⁴⁴

34. Tämä näkökohta on erityisen kiinnostava esillä olevassa asiassa. On huomautettava, että komissio moittii Saksan liittotasavaltaa neuvoston direktiivien 68/151/ETY ja 78/660/ETY virheellisestä täytäntöönpanosta siltä osin kuin kyseiset direktiivit koskevat seuraamuksia, jotka jäsenvaltioiden on määrättävä tilinpäätöstensä julkistamisen laiminlyönteille yhtiöille. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tämän kysymyksen osalta viimeksi Daihatsu Deutschland -tapauksessa,⁴⁵ että jäsenvaltioiden voidaan edellyttää korvaavan edellä mainittujen direktiivien asianmukaisen täytäntöönpanon laiminlyönnin johdosta yksityisille aiheuttamansa vahingot.⁴⁶ Sikäli kuin komissio perustamissopimusten valvojana virallisesti ilmaisee perustellussa lausunnossa käsityksensä, jonka mukaan jäsenvaltio

on loukannut yhteisön oikeutta, saattaa lausunnon antaminen johtaa siihen, että jäsenvaltion kansalaiset vaativat oikeusteitse korvausta tästä oikeudenloukkauksesta, *vaikka perustellua lausuntoa ei ole annettu yhteisöjen tuomioistuimen sellaisen tuomion nojalla, joka on osoitettu jäsenvaltiolle perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen kannan johdosta.*

35. Todettakoon lyhyesti, että perusteltu lausunto vaikuttaa vastaanottajan oikeudelliseen tilanteeseen ja että sillä voi olla tälle vakavia taloudellisia seurauksia. Perustellulla lausunnolla ei siis ehkä ole vastaanottajalle samanlaisia välittömiä haitallisia oikeusvaikutuksia kuin perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan nojalla annetulla uhkasakolla, mutta se loukkaa jäsenvaltion etua ja sillä saattaa olla vastaanottajalle vakavammat seuraukset kuin sellaisilla komission toimilla, joilla todetaan rikkomus kilpailusääntöjä vastaan tai sääntöjen vastainen valtiontuki.

36. Yhteenvetona voidaan todeta, että vaikka kollegisen päätöksenteon periaatteella katso- taankin komission näkemyksen mukaisesti olevan kaksi soveltamistapaa — yksi ankaraampi ja yksi joustavampi — kuuluu perusteltu lausunto sellaisten komission päätösten ryhmään, joihin yhteisöjen tuomioistuimen ns. PVC-tapauksessa antamaa ratkaisua voidaan täysin soveltaa.

*C Kollegisen päätöksenteon periaatteen tinn-
kimmättömään noudattamiseen liittyvät ongel-
mat*

37. Komission asiamiehet viittasivat suullisessa käsittelyssä monta kertaa jäsenyyssel-

44 — Yhteisön oikeudessa jäsenvaltiot veloitetaan korvaamaan yksityisille aiheuttamansa vahingot, kun ne ovat laiminlyöneet direktiivin täytäntöönpanon tai panneet direktiivin virheellisesti täytäntöön. Ks. yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomio 5.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1029, 51 kohta) ja asia C-392/93, British Telecommunications, tuomio 26.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1631, 39 kohta).

45 — Asia C-97/96, tuomio 4.12.1997 (Kok. 1997, s. I-6843).

46 — Edellä alaviitettävässä 45 mainitussa asiassa Daihatsu Deutschland annetun tuomion 25 kohta.

voitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aiheuttamaan työtaakkaan. Asiamiesten mukaan tällaisia menettelyjä on viime vuosina ollut jatkuvasti vireillä noin 5 000 ja etenkin vuonna 1996 osoitettiin jäsenvaltioille yli 1 000 virallista huomautusta ja vireillä yhteisöjen tuomioistuimessa oli 93 asiaa. Toisessa yhteydessä asiamiehet korostivat, että ns. PVC-tapauksen oikeuskäytännön soveltaminen perustellun lausunnon antamista koskevaan menettelyyn aiheuttaa viivästyksiä, koska se edellyttää päätösluonnosten toimittamista komission jäsenille kollegion kolmella työkielellä ja niiden kääntämistä sen jälkeen unionin yhdelletoista kielelle.

38. Kysymys jäsenyyssveloitteiden laiminlyöntien suuren määrän aiheuttamasta työmäärästä voidaan jättää käsittelemättä. Totean kuitenkin, että annettujen perusteltujen lausuntojen virallinen lukumäärä ei ole niin suuri kuin komission asiamiehet esittävät,⁴⁷ ja ilmaisen tässä vain yhden itsestään selvän asian eli sen, että jos komission perusteltujen lausuntojen antamisessa tähän saakka noudattama tavanomainen käytäntö on sääntöjenvastainen, ei rikkomusten lukumäärä eivätkä sääntöjen noudattamiseen liittyvät ongelmat voi tehdä menettelystä sääntöjenmukaista. Sitä paitsi viivästyksset, joiden väitetään aiheutuvan tekstien kääntämisestä eri kielille, eivät itse asiassa ole varsinainen ongelma.

47 — Komissio antoi ja lähetti 411 perusteltua lausuntoa vuonna 1991, 248 vuonna 1992, 352 vuonna 1993, 546 vuonna 1994 ja 192 vuonna 1995. Nämä tilastotiedot ovat komission yksiköiltä saatuja ja ne sisältyvät kolmantentoista vuosikertomukseen yhteisön oikeuden soveltamisen valvonnasta (1995), KOM(96) 600 lopullinen, 29.5.1996.

39. Selitän tätä lähemmin: komission asiamiehet pyrkivät osoittamaan yhteisöjen tuomioistuimelle, että antaessaan perusteltua lausuntoa koskevan ”peruspäätöksen” (sic) komission jäsenet olivat täysin tietoisia asiaan liittyvistä tosiseikoista, koska heillä oli käytettävissään rikkomusasiakirja ja mahdollisesti tapauksen asiakirjakansio kokonaisuudessaan. Komission työjärjestyksen mukaan nämä tiedot on kuitenkin esitettävä komission jäsenille kollegion kolmella työkielellä, eli ranskaksi, englanniksi ja saksaksi. Vaikka lähtökohtana voitaisiin pitää, ettei perustellun lausunnon tekstin tarvitse olla käytettävissä, vaan että komission jäsenille riittää rikkomusasiakirja, on tämä niin ollen joka tapauksessa käännettävä komission kolmelle työkielelle, mikä vaatisi enemmän aikaa ja vaivaa. Komission asiamiehet eivät kuitenkaan kertoneet uudessa suullisessa käsitteilyssä, että rikkomusasiakirjaa ei toimiteta komission jäsenille näillä kolmella kielellä, vaan pelkästään yhdellä, joko ranskaksi tai englanniksi. Näinkään ajatellen ei siis voida katsoa, että komission jäsenet olisivat olleet täysin tietoisia tekemästään ”peruspäätöksestä” (sic).

40. Toisin sanoen komission asiamiesten kuvaileman käytännön perusteella voidaan todeta, että kollegisen päätöksenteon periaatteen edellyttämältä valmistelevalta työltä rikkomusasiakirjan käännöksen muodossa ei voida välttyä. Siksi en ymmärrä, miten tähän saakka sovelletuksi vakiintuneeksi käytännöksi luonnehdittu menettely olisi helpompi kuin menettely, jossa muutosääntöä noudatetaan asianmukaisesti ja turvallisuuden takavalla tavalla.

41. Itse asiassa kollegisen päätöksenteon periaate ja sitä täydentävä periaate komission päätösten ilmaisemisesta tekstissä edellyttävät vain, että perustellun lausunnon sisältö, joka on jo hahmotettuna rikkomusasiakirjassa, siirretään perustellun lausunnon luonnokseen ennen kuin komission jäsenten collegio tekee päätöksensä. Perustellun lausunnon teksti, jonka komission toimivaltaiset yksiköt kuitenkin joutuvat laatimaan, on vain saatava valmiiksi nykyistä aikaisemmin. En usko, että komission hallinnollinen toiminta voi lamautua siitä, että joka tapauksessa suoritettavaa tehtävää aikaistetaan oikeudellisista syistä. Käännösten osalta totean vain, että rikkomusasiakirjan komission työkielille kääntämisen (mikä on joka tapauksessa tehtävä) sijasta käännöstyön kohteena onkin — mikä on oikeusvarmuuden kannalta suotavampaa — perustellun lausunnon luonnosteksti, joka käännetään samoille kielille ja lisäksi — mitä ei ole kiistetty — sen jäsenvaltion kielelle, jolle perusteltu lausunto osoitetaan.

valtaisen komission jäsenen vastuulla, kunhan sen olennaista sisältöä ei muuteta.⁴⁸

D Esillä olevan ratkaisun vaikutusten ajallista rajoittamista koskeva vaatimus

43. Komissio vaatii lopuksi, että ellei yhteisöjen tuomioistuin yhdy sen esittämään näkemykseen, vaan jättää kanteen tutkimatta perusteltua lausuntoa annettaessa tehtyjen olennaisten muotovirheiden vuoksi, yhteisöjen tuomioistuin rajoittaisi ratkaisunsa vaikutuksia niin, että se tulee sovellettavaksi vain ex nunc ja ainoastaan silloin, kun käsiteltävänä on menettelyjä, joiden oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa perustellun lausunnon laillisuus kiistetään samoilla perusteilla.⁴⁹

42. Todettakoon lyhyesti, että komission kollegisen päätöksenteon periaate oikein sovellettuna edellyttää vain, että perustellun lausunnon luonnos valmistellaan niin, että siinä on perustelujen ja päätösoosan tärkeimmät kohdat ennen sitä koskevan päätöksen tekevien komission jäsenten kokousta, jotta teksti voidaan hyväksyä kokouksessa ja siitä voidaan tehdä merkintä kokouksen pöytäkirjaan. Komission toimivaltaiset hallintoyksiköt voivat luonnollisesti myöhemmin muokata ja viimeistellä kolmena tai neljänä erikielisenä toisintona laadittua tekstiä toimi-

48 — Minulla ei olisi mitään sitä vastaan, että yhteisöjen tuomioistuin antaisi perustellun lausunnon lopullisesta sanamuodosta vastaaville komission hallintoyksiköille enemmän liikkumavaraa kuin niillä on sellaisten yksittäisten hallintiasiakirjojen suhteen, joilla on välittömiä oikeusvaikutuksia. Viimeksi mainittujen osalta yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että niissä voidaan korjata vain kieli- ja kirjoitusvirheitä (asia 131/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, ns. munivat kanat -tapaus, tuomio 23.2.1988, Kok. 1988, s. 905). Mitä lähemmäs jäsenvaltiolle toimitettujen perusteltujen lausuntojen tekstit vastaavat komission collegiossa hyväksymiä tekstejä, sitä vähemmän niitä voidaan riitauttaa.

49 — Tässä komission asiamiehet tuovat mieleeni Andersenin sadun keisarin, joka näytettyi alamaisilleen alastomana, kun petkuttajat olivat uskotelleet hänelle, että hänellä oli yllään parhaat vaatteensa. Samalla tavalla komission asiamiehet vaativat alastoman keisarin lailla yhteisöjen tuomioistuinta toimimaan mahdollisimman epävirallisesti, jos se havaitsee, että sääntöjä on rikottu.

44. Ymmärrän komission huolen, mutta en usko, että komission esiin tuoma vaara on todellinen, tai ainakaan että sen vuoksi olisi välttämätöntä ajallisesti rajoittaa tämän tuomion vaikutuksia. Kuten Saksan liittotasavallan asiamies toisessa suullisessa käsittelyssä aivan oikein totesi, ei ole prosessioikeudellisesti mahdollista riitauttaa sellaisten tuomioiden oikeusvaikutuksia, jotka yhteisöjen tuomioistuin on antanut sääntöjenvastaisesti annettuja perusteltuja lausuntoja koskevien kanteiden johdosta. Tämä koskee myös yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevia kanteita, joiden osalta suullinen käsittely on päättynyt. Mielestäni todellisuutta parhaiten

vastaava menettelysääntöjen tulkinta ei tällaisissa tapauksissa salli suullisen käsittelyn aloittamista uudelleen eikä myöskään hakemusta tuomion ottamiseksi uudelleen käsiteltäväksi. Tältä osin viitataan yksityiskohtaiseen tarkasteluun, jonka esitin polypropyleenitapauksessa.⁵⁰

45. Tämän johdosta en pidä tarpeellisena rajoittaa tämän tuomion vaikutuksia ajallisesti niin, että ne olisivat voimassa ainoastaan *ex nunc*, vaikka tällaistakaan näkemystä ei ole syytä pitää vääränä.

IV Ratkaisuehdotus

46. Näillä perusteilla ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin antaa seuraavan tuomion:

- 1) Kanne jätetään tutkimatta.
- 2) Komissio velvoitetaan korvaamaan kaikki oikeudenkäyntikulut.

⁵⁰ — Ks. erityisesti asiassa C-199/92 P, Hüls v. komissio, 15.7.1997 antamani ratkaisuehdotus (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa, 70 kohta ja sitä seuraavat kohdat).