

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

20 päivänä helmikuuta 1997 *

Asiassa C-107/95 P,

Bundesverband der Bilanzbuchhalter eV, Saksan oikeuden mukaan perustettu yhdistys, Bonn, edustajanaan asianajaja Joachim Müller, München, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Arsène Kronshagen, 12 boulevard de la Foire,

valittajana,

jossa valittaja vaatii muutoksenhaussa Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-84/94, Bilanzbuchhalter vastaan komissio, 23.1.1995 antaman määräyksen (Kok. 1995, s. II-101) kumoamista,

vastapuolena:

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja Marie-José Jonczy ja oikeudellisen yksikön virkamies Norbert Lorenz, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: ensimmäisen jaoston puheenjohtaja L. Sevón, joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet ja P. Jann,

julkisasiamies: A. La Pergola,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 11.7.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Bundesverband der Bilanzbuchhalter (jäljempänä Bilanzbuchhalter) on yhteisöjen tuomioistuimeen 31.3.1995 jättämällään valituksella hakenut muutosta EY:n tuomioistuimen perussäännön 49 artiklan nojalla Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen (neljäs jaosto) asiassa T-84/94, Bilanzbuchhalter vastaan komissio, 23.1.1995 antamaan määräykseen (Kok. 1995, s. II-101, jäljempänä valituksenalainen määräys). Kyseisellä määräyksellä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jätti tutkimatta Bilanzbuchhalterin nostaman kumoamiskanteen, joka koski 4.11.1993 tehtyä komission päätöstä lopettaa Bilanzbuchhalterin tekemän sen kantelun käsittely, jossa vaadittiin toteamaan, että 4.11.1975 annettu *Steuerberatungsgesetz* (BGBl. 1975, I, s. 2735, jäljempänä veroneuvontalaki) oli EY:n perustamissopimuksen 59 ja 86 artiklan vastainen ja että jättäessään toteuttamatta kyseisten määräysten noudattamisen edellyttämät toimenpiteet Saksan liittotasavalta oli siten rikkonut perustamissopimuksen 5 ja 90 artiklaa.

- 2 Valituksenalaisesta määräyksestä käy ilmi, että Bilanzbuchhalter on saksalainen ammattiyhdistys, jonka tarkoituksena on edistää valantehneiden tilintarkastajien taloudellisia ja ammatillisia etuja (1 kohta).

- 3 Bilanzbuchhalter teki 21.8.1992 komissiolle kantelun, jossa kyseenalaistettiin veroneuvontalaki, jota oli muutettu useasti ja jota viimeksi oli muutettu 13.12.1990 annetulla lailla (BGBl. 1990, I, s. 2756), siltä osin kuin kyseisen lain mukaan ainoastaan veroneuvojat, asianajajat, tilintarkastajat sekä valantehneet kirjanpitäjät voivat harjoittaa veroneuvontaan ja sen lähialueisiin liittyviä toimintoja (1 kohta).

- 4 Bilanzbuchhalter arvioi kyseisen lainsäädännön perustamissopimuksen määräysten sekä erityisesti sen 59 ja 86 artiklan vastaiseksi ja syytti Saksan liittotasavaltaa perustamissopimuksen 5 artiklan toisen kohdan sekä 90 artiklan 1 ja 2 kohdan rikkomisesta sen laiminlyötyä kyseisen lainsäädännön muuttamisen. Bilanzbuchhalter vaati siten komissiota huolehtimaan perustamissopimuksen 155 artiklan mukaisesti perustamissopimuksen määräysten noudattamisesta (1 kohta).

- 5 Komissio päätti 4.11.1993, että se lopettaa Bilanzbuchhalterin tekemän kantelun käsittelyn sillä perusteella, ettei veroneuvontalaki ollut yhteisön oikeuden vastainen, ja komissio ilmoitti Bilanzbuchhalterille 13.12.1993 päivätyllä kirjeellä tästä päätöksestä (4 kohta).

- 6 Bilanzbuchhalter nosti EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla kanteen, jonka se toimitti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 23.2.1994 ja jossa vaadittiin kumoamaan kyseinen päätös perustamissopimuksen 5, 59, 86 artiklan ja 90 artiklan 1 kohdan, 155 artiklan sekä neuvoston asetuksen N:o 17 (6 päivänä helmikuuta 1962 annettu perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus, EYVL 1962, 13, s. 204) 3 artiklan rikkomisen vuoksi (5 ja 8 kohta).

- 7 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon jättämällään erillisellä asiakirjalla komissio esitti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 114 artiklan nojalla oikeudenkäyntiväitteen (6 kohta).

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräys

- 8 Valituksenalaisessa määräyksessä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jätti työjärjestyksensä 111 artiklan nojalla kanteen tutkimatta.
- 9 Valituksenalaisen määräyksensä 22 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ensinnäkin tulkitsi kanteen kohteena ollutta päätöstä komission tahtona olla aloittamatta EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan mukaista menettelyä Saksan liittotasavaltaa vastaan.
- 10 Valituksenalaisen määräyksensä 23 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistutti yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jonka mukaan komissio ei ole velvollinen aloittamaan perustamissopimuksen 169 artiklan mukaista menettelyä, vaan sillä on tältä osin yksinomainen harkintavalta, minkä vuoksi yksityinen oikeussubjekti ei voi vaatia, että komissio menettelisi tietyllä tavalla (asia 247/87, *Star Fruit v. komissio*, tuomio 14.2.1989, Kok. 1989, s. 291, 10—14 kohta). Tuomioistuin päätteli tästä, että ”perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisessa menettelyssä yksittäisillä kantelun tehneillä oikeussubjekteilla ei ole mahdollisuutta nostaa yhteisöjen tuomioistuimissa kannetta komission päätöksestä lopettaa niiden tekemän kantelun käsittely”.
- 11 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi siten valituksenalaisen määräyksensä 24 kohdassa, että ”esillä olevassa asiassa kantajalla ei ole asiavaltuutta riitauttaa sitä, että komissio on kieltäytynyt aloittamasta jäsenyysvelvoitteiden noudatta-

matta jättämistä koskevaa menettelyä Saksan liittotasavaltaa vastaan”, ja tuomioistuimien viittasi tältä osin yhteisöjen tuomioistuimen 12.6.1992 antamaan määräykseen asiassa C-29/92, Asia Motor France ym. vastaan komissio (Kok. 1992, s. I-3935, 21 kohta) sekä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antamiin määräyksiin asioissa T-29/93, Calvo Alonso-Cortés vastaan komissio (määräys 14.12.1993, Kok. 1993, s. II-1389, 55 kohta) ja T-5/94, J vastaan komissio (määräys 27.5.1994, Kok. 1994, s. II-391, 15 kohta).

- 12 Toiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutki valituksenalaisen määräyksen 27 ja 28 kohdassa sellaisen kanteen tutkittavaksi ottamista, joka koskee komission päätöstä lopettaa Bilanzbuchhalterin kantelun käsittely, jos kyseistä päätöstä tarkasteltaisiin kieltäytymisenä tehdä päätöstä perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan nojalla.
- 13 Tältä osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen määräyksen 31 kohdassa, että perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdasta ja kyseisen artiklan kaikkien määräysten rakenteesta seuraa, että komission valvontavalta jäsenvaltioiden perustamissopimuksen määräysten rikkomisen suhteen, erityisesti kilpailuoikeuden alalla (yhdistetyt asiat C-48/90 ja C-66/90, Alankomaat ym. v. komissio, yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.2.1992, Kok. 1992, s. I-565, 32 kohta), merkitsee välttämättä sitä, että komissiolle annetaan laaja harkintavalta asiassa. Siten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin arvioi, että perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan mukaisen harkintavallan käyttö arvioitaessa jäsenvaltioiden toimenpiteiden yhdenmukaisuutta perustamissopimuksen määräysten kanssa ei merkitse komissiolle velvoitetta ryhtyä toimenpiteisiin (asia T-32/93, Ladbroke v. komissio, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 27.10.1994, Kok. 1994, s. II-1015, 36—38 kohta), joten ”luonnollisilla henkilöillä tai oikeushenkilöillä, jotka pyytävät komissiota ryhtymään toimenpiteisiin perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan nojalla, ei ole oikeutta nostaa kannetta komission sellaista päätöstä vastaan, jolla komissio kieltäytyy käyttämästä perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan mukaisia oikeuksiaan”.
- 14 Tämän harkinnan perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen määräyksen 32 kohdassa, että ”kantajalla ei ole asiavaltuutta riitauttaa sitä, että komissio on kieltäytynyt antamasta Saksan liittotasavallalle osoitettua direktiiviä tai tekemästä sille osoitettua päätöstä perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan nojalla”.

Muutoksenhaku

- 15 Valituksessaan Bilanzbuchhalter vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräyksen EY:n perustamissopimuksen määräysten ja erityisesti sen 5, 59, 86 artiklan ja 90 artiklan 1 ja 3 kohdan rikkomisen vuoksi sekä perustamissopimuksen 155 ja 169 artiklan virheellisen tulkinnan vuoksi.
- 16 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräys on riitautettu siltä osin kuin komission päätöstä on määräyksessä tarkasteltu päätöksenä olla nostamatta Saksan liittotasavaltaa vastaan perustamissopimuksen 169 artiklan mukaista jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta sekä siltä osin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tulkinnut kyseistä päätöstä siten, että se on päätös olla ryhtymättä perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan mukaisiin toimenpiteisiin.

Perustamissopimuksen 169 artiklaan perustuva muutoksenhakuperuste

- 17 Bilanzbuchhalter korostaa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole ottanut huomioon harkintavallan väärinkäyttöä, johon komissio on syyllistynyt yhtäältä arvioidessaan tosiseikkoja virheellisesti ja toisaalta laiminlyödessään toimenpiteisiin ryhtymisen, vaikka komissio olikin myöntänyt asiamiestensä ja Bilanzbuchhalterin välisissä keskusteluissa, että perustamissopimuksen 59, 86 ja 90 artiklaa oli rikottu.
- 18 Valittaja lisää, että mikäli perustamissopimusta on rikottu selvästi, komissiolla ei ole yhtään harkintavaltaa, koska sillä on velvollisuus aloittaa perustamissopimuksen 169 artiklan mukainen menettely. Kyseistä sääntöä on hyvinkin sovellettava esillä olevassa asiassa, koska veroneuvontalain säännökset rikkovat selvästi perustamissopimuksen 59 artiklaa.

- 19 Tältä osin on riittävää todeta, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on soveltanut oikein yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka mukaan yksityisillä oikeussubjekteilla ei ole asiavaltuutta riitauttaa komission kieltäytymistä aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä jäsenvaltiota vastaan (ks. erityisesti em. määräys Asia Motor France ym. v. komissio, 21 kohta).

Perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohtaan perustuva valitusperuste

- 20 Perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan soveltamisen osalta valittaja korostaa, että vaikka komissiolla on harkintavaltaa toimenpiteisiin ryhtymisen aiheellisuuden suhteen, komission päätöksestä on voitava nostaa kanne, jos harkintavaltaa käytetään tosiseikkojen virheellisen arvioinnin perusteella tai jos tosiseikkojen ilmeisyyden vuoksi tätä harkintavaltaa ei ole enää ollenkaan. Kieltäytyessään ryhtymästä toimenpiteisiin, kun perustamissopimuksen 59, 86 ja 90 artiklaa on selvästi rikottu, komissio on syyllistynyt harkintavallan väärinkäyttöön.
- 21 Bilanzbuchhalter toteaa, että myös ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on rikkonut perustamissopimusta kieltäytyessään toteamasta näitä komission harkintavallan rajoja.
- 22 Viitaten edellä mainitussa asiassa Ladbroke vastaan komissio annetun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion 38 kohtaan komissio katsoo puolestaan, että perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdassa sille annetaan toimivalta toteuttaa toimenpiteitä jäsenvaltiota vastaan, mutta sillä ei ole tähän velvollisuutta. Komissio lisää, että samoin kuin perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla, yksityisillä oikeussubjekteilla ei ole 90 artiklan 3 kohdan nojalla oikeutta nostaa kannetta komission mahdollisesta kieltäytymisestä ryhtyä toimenpiteisiin, joita he ovat pyytäneet.

- 23 On muistutettava, että 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 (ks. em. yhdistetyt asiat Alankomaat ym. v. komissio, tuomion 25 kohta). Komissio voi todeta, että tietty jäsenvaltion toimenpide on yhteensopimaton perustamissopimuksen määräysten kanssa, ja osoittaa toimenpiteet, jotka kyseisen jäsenvaltion on toteutettava yhteisön oikeuden mukaisten velvoitteidensa noudattamiseksi (ks. em. yhdistetyt asiat Alankomaat ym. v. komissio, tuomion 28 kohta).
- 24 Kuten edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Alankomaat ym. vastaan komissio annetusta tuomiosta käy ilmi, yksityisellä oikeussubjektilla voi tietyissä tilanteissa olla oikeus nostaa perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan mukainen kumoamiskanne perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan nojalla tehdystä komission päätöksestä.
- 25 Etukäteen ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että voi olla olemassa poikkeuksellisia tilanteita, joissa yksityisellä oikeussubjektilla tai mahdollisesti yhdistyksellä, jonka tarkoituksena on edistää tiettyjen yksityisten oikeussubjektien kollektiivisia etuja, on asiavaltuus ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin sen vuoksi, että komissio on kieltäytynyt tekemästä päätöstä perustamissopimuksen 90 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaisessa valvontatehtävässään.
- 26 Kuitenkin esillä olevassa asiassa Bilanzbuchhalter on pyytänyt komissiota tekemään perustamissopimuksen 90 artiklan 1 ja 3 kohdan nojalla Saksan liittotasavallalle osoitetun päätöksen, jossa todetaan, että soveltamisalaltaan yleinen lainsäädös eli veroneuvontalaki oli perustamissopimuksen vastainen, ja jossa osoitetaan yhteisön oikeuden mukaisten velvoitteiden noudattamisen edellyttämät toimenpiteet. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa riidanalaisena ollut päätös oli siten komission kieltäytyminen tällaisen Saksan liittotasavallalle osoitetun päätöksen tekemisestä.

- 27 Tältä osin perustamissopimuksen 90 artiklan 3 kohdan sanamuodosta ja kyseisen artiklan määräysten rakenteesta käy ilmi se, että komissiolla on laaja harkintavalta kyseisen artiklan 1 ja 3 kohdassa tarkoitettulla alueella koskien sekä niitä toimia, joihin komissio katsoo tarpeelliseksi ryhtyä, että tähän tarkoitukseen asianmukaisia keinoja (ks. tältä osin em. yhdistetyt asiat Alankomaat ym. v. komissio, tuomion 27 kohta).
- 28 Yksityinen oikeussubjekti ei myöskään voi kanteella, joka on nostettu sen vuoksi, että komissio on kieltäytynyt tekemästä perustamissopimuksen 90 artiklan 1 ja 3 kohdan nojalla jäsenvaltiolle osoitettua päätöstä, pakottaa epäsuorasti kyseistä jäsenvaltiota antamaan soveltamisalaltaan yleistä lainsäädäntötoimea.
- 29 Tästä seuraa, että Bilanzbuchhalterilla ei ole asiavaltuutta riitauttaa sitä, että komissio on kieltäytynyt ryhtymästä Bilanzbuchhalterin esittämään toimenpiteeseen.
- 30 Siten on todettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on aivan oikein jättänyt kanteen tutkimatta siltä osin kuin se koski komission päätöstä olla toteuttamatta perustamissopimuksen 90 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaisia toimenpiteitä.
- 31 Siten valitus on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

- 32 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut Bilanzbuchhalterin velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Bilanzbuchhalter hävisi asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

- 1) Valitus hylätään.

- 2) **Bundesverband der Bilanzbuchhalter eV** velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Sevón

Gulmann

Edward

Puissochet

Jann

Julistettiin Luxemburgissa 20 päivänä helmikuuta 1997.

R. Grass

J. C. Moitinho de Almeida

kirjaaja

viidennen jaoston puheenjohtaja