



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NILS WAHL
29 päivänä toukokuuta 2013¹

Asia C-95/12

**Euroopan komissio
vastaan**

Saksan liittotasavalta

SEUT 260 artiklan 2 kohtaan perustuva kanne — Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio, jolla todetaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Tuomion merkitys ja ulottuvuus — Rahamääräiset seuraamukset — Uhkasakko — Kiinteämääräinen hyvitys — Tuomion väitetty moniselitteisyys — Oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn päättymisen ja unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saattamisen välinen aika — Tulkintaa koskeva pyyntö

1. Euroopan komissio on tässä asiassa nostanut SEUT 260 artiklan 2 kohdan nojalla kanteen Saksan liittotasavaltaa vastaan, koska sen mukaan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-112/05, komissio vastaan Saksa, 23.10.2007 antamaa tuomiota² (jäljempänä vuoden 2007 tuomio) ei ole pantu täytäntöön.
2. Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei Saksan liittotasavalta ole noudattanut EY 56 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa Volkswagenwerk GmbH:n yksityistämistä 21.7.1960 annetun lain³ (jäljempänä VW-laki) 4 §:n 1 momentin ja 2 §:n 1 momentin yhdessä sen 4 §:n 3 momentin kanssa. Koska Saksan liittotasavalta on säätänyt uusia lakeja, joilla kumotaan VW-lain 2 §:n 1 momentti ja 4 §:n 1 momentti, nyt käsiteltävä asia koskee ainoastaan sen 4 §:n 3 momentin noudattamista.
3. Koska asianosaisilla oli tältä osin ristiriitaiset näkemykset vuoden 2007 tuomion merkityksestä, nyt käsiteltävässä asiassa on ensin ratkaistava kysymys siitä, tarkoittiko yhteisöjen tuomioistuin, että VW-lain 4 §:n 3 momentilla, jossa annetaan jokaiselle osakkeenomistajalle, jolla on 20 prosenttia yhtiöpääomasta, mahdollisuus määrävähemmistöön, rajoitetaan – myös tarkasteltaessa kyseistä säännöstä erikseen – pääomanliikkeitä EY 56 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla, vai katsoiko se, että kyseinen säännös on osoitus tällaisesta rikkomisesta ainoastaan, jos sitä tarkastellaan yhdessä VW-lain 2 §:n 1 momentin kanssa. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan jokaisen yksityisen osakkeenomistajan äänioikeuden enimmäismäärä on 20 prosenttia Volkswagenwerk GmbH:n (jäljempänä Volkswagen) yhtiöpääomasta.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Asia C-112/05, komissio v. Saksa, tuomio 23.10.2007 (Kok., s. I-8995).

3 — Rajavastuuyhtiö Volkswagenwerkin yhtiöosuuksien yksityistämisestä 21.7.1960 annettu laki (Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand; BGBl. 1960 I, nro 39, s. 585 ja BGBl. 1960 III, s. 641-1-1).

4. Jos unionin tuomioistuin hyväksyy komission kanteen, joka koskee vuoden 2007 tuomion täytäntöönpanon laiminlyöntiä, esiin nousevat myös monimutkaiset kysymykset mahdollisten rahallisten seuraamusten määrän oikeasta laskentamenetelmästä. Kysymyksen ydin on toisaalta, kuinka paljon merkitystä on annettava vuoden 2007 tuomion väitetyle moniselitteisyydelle määrättäessä rahamääräisiä seuraamuksia, ja toisaalta, onko – ja jos on, niin millä tavalla – rahamääräisten seuraamusten laskennassa otettava huomioon se epätavallisen pitkä aika, joka on kulunut siitä, kun Saksan liittotasavalta antoi vastauksen perusteltuun lausuntoon, siihen, kun asia saatettiin unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

I Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

5. Komissio kehotti 24.12.2007 päivätyllä kirjeellä Saksan hallitusta ilmoittamaan komissiolle vuoden 2007 tuomion perusteella toteutetut toimenpiteet.

6. Saksan viranomaiset vastasivat 6.3.2008 päivätyllä kirjeellä, jonka mukaan vuoden 2007 tuomion täytäntöönpanon edellyttämä lainsäädäntömuutos oli valmisteilla.

7. Koska kirjeessä ei ollut kuitenkaan mitään mainintaa lainsäädännössä vahvistetusta määräajasta tai kirjeessä mainitun tekstiluonnoksen sisällöstä, komissio lähetti Saksan liittotasavallalle 5.6.2008 päivätyn virallisen huomautuksen, jossa se kehotti Saksan liittotasavaltaa esittämään huomautuksensa kahden kuukauden kuluessa.

8. Samana päivänä antamassaan vastauksessa Saksan hallitus ilmoitti komissiolle lainsäädäntöehdotuksen edistymisestä. Se totesi, että liittohallitus oli hyväksynyt VW-lain muuttamista koskevan säädösehdotuksen ja että lainsäädäntömenettelyn oli määrä alkaa pian.

9. Saksan hallitus täsmensi 1.8.2008 uuden lainsäädännön hyväksymisen aikataulua ja ilmoitti komissiolle lakiehdotuksensa sisällön.

10. Koska komissio ei ollut vielä tyytyväinen Saksan hallituksen vastauksiin, se antoi 1.12.2008 perustellun lausunnon, jossa se kehotti Saksan liittotasavaltaa toteuttamaan vuoden 2007 tuomiossa määrättyjen velvoitteiden täyttämisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa. Se totesi, ettei lainsäädäntöehdotuksella muutettu VW-lain 4 §:n 3 momentissa säädettyä määrävähemmistöoikeutta. Komissio huomautti myös, ettei sille ollut esitetty tietoja Saksan hallituksen aikeista muuttaa Volkswagenin yhtiöjärjestystä, jolla pantiin täytäntöön VW-lain lainvastaisia säännöksiä, ja lopuksi, että sille olisi ilmoitettava vielä itse VW-lakia koskevasta muutoksesta.

11. VW-lain muuttamisesta 8.12.2008 annettu laki⁴ (jäljempänä laki VW-lain muuttamisesta), joka oli pysynyt olennaisilta osiltaan samanlaisena kuin lainsäädäntöehdotus, hyväksyttiin 10.12.2008. Kyseisellä lailla, joka tuli voimaan 11.12.2008, kumottiin VW-lain 4 §:n 1 momentti ja 2 §:n 1 momentti sekä osakeyhtiölain⁵ 101 §:n 5 momentti. Sillä ei kuitenkaan muutettu millään tavoin VW-lain 4 §:n 3 momenttia.

4 — Laki rajavastuuyhtiö Volkswagenwerkin yhtiöosuuskien yksityistämistä annetun lain muuttamisesta (Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand; BGBl. 2008 I, nro 56, s. 2369).

5 — Osakeyhtiölaki (Aktiengesetz; BGBl. 1965 I, nro 48, s. 1089).

12. Koska asianosaisilla oli edelleen erilaiset näkemykset vuoden 2007 tuomion merkityksestä, Saksan hallitus ehdotti 17.12.2008 päivätyllä kirjeellä, että asianosaisten olisi jätettävä yhdessä valituksenalaisen tuomion tulkintaa koskeva pyyntö Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 43 artiklan ja sen työjärjestyksen 102 artiklan mukaisesti.⁶ Komissio vastasi 15.1.2009 päivätyllä kirjeellään, jossa se totesi, että koska se ei ollut epätietoinen vuoden 2007 tuomion merkityksestä tai soveltamisalasta, se ei ollut aikeissa jättää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle tulkintaa koskevaa pyyntöä.

13. Saksan hallitus vastasi perusteltuun lausuntoon 29.1.2009 päivätyllä kirjeellä, jossa se totesi, että antamalla lain VW-lain muuttamisesta se oli pannut vuoden 2007 tuomion täytäntöön kokonaisuudessaan.

14. Komissio nosti 21.2.2012 nyt käsiteltävän kanteen, koska se katsoi, että Saksan liittotasavalta oli pannut vuoden 2007 tuomion täytäntöön vain osittain.

II Asian käsittely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

15. Komissio vaatii kanteessaan unionin tuomioistuinta

- toteamaan, ettei Saksan liittotasavalta ole noudattanut SEUT 260 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut kaikkia toimenpiteitä, jotka sen olisi pitänyt toteuttaa vuoden 2007 tuomion – joka koskee sitä, että VW-lain säännökset ovat ristiriidassa unionin oikeuden kanssa – perusteella
- velvoittamaan Saksan liittotasavallan maksamaan 282 725,10 euron uhkasakon päivää kohden ja 31 114,72 euron kiinteämääräisen hyvityksen päivää kohden Euroopan unionin omien varojen tilille
- velvoittamaan Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

16. Saksan liittotasavalta vaatii unionin tuomioistuinta

- hylkäämään kanteen tai toissijaisesti harkintansa mukaan alentamaan uhkasakkoa ja komission vaatimaa kiinteämääräistä hyvitystä sekä asettamaan asiassa annettavassa tuomiossa päivän, josta alkaen maksuvelvollisuuden pitäisi alkaa
- velvoittamaan komissiota korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17. Saksan hallitus ja komissio ovat esittäneet suulliset lausumansa 12.3.2013 pidetyssä istunnossa. Asianosaiset vastasivat niille minun puolestani suullisen käsittelyn valmistelemiseksi lähetettyihin kysymyksiin.⁷

6 — Työjärjestyksen muuttamisen jälkeen tämä määräys on sen 158 artiklassa.

7 — Ks. jäljempänä 75 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

III Asian tarkastelu

A Onko Saksan liittotasavalta jättänyt noudattamatta velvoitteitaan?

1. SEUT 260 artiklassa tarkoitettu täytäntöönpanomekanismi

18. SEUT 260 artiklan 2 kohdassa kuvattua menettelyä voidaan kuvailla keinoksi, jolla komissio viime kädessä varmistaa ”perussopimusten valvojan” roolinsa, jotta voidaan varmistaa unionin lainsäädännön täytäntöönpano. Se on tuomioiden täytäntöönpanoa koskeva erityinen oikeudenkäyntimenettely, toisin sanoen pakoteluonteinen täytäntöönpanokeino.⁸

19. Komissio on esittänyt tässä kanteessa sekä VW-lain 4 §:n 3 momenttia että Volkswagenin yhtiöjärjestystä koskevia väitteitä. Vastauksessaan kyseisiin väitteisiin Saksan hallitus huomauttaa, ettei yhteisöjen tuomioistuin ole kyseenalaistanut kyseistä yhtiöjärjestystä vuoden 2007 tuomiossa. Näin ollen kyseiset väitteet on sen mukaan jätettävä tutkimatta.

20. Tässä yhteydessä on riittävää todeta, että kun otetaan huomioon SEUT 260 artiklan 2 kohdassa tarkoitettun täytäntöönpanomenettelyn erityispiirteet, yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että sen yhteydessä voidaan käsitellä vain rikkomisen, jonka yhteisöjen tuomioistuin on SEUT 258 artiklan perusteella todennut.⁹ Koska yhteisöjen tuomioistuin ei ollut tutkinut yhtiöjärjestystä tarkoin vuoden 2007 tuomiossa, edellä mainittuja väitteitä ei mielestäni voida ottaa tutkittaviksi.¹⁰

21. Tästä näkökulmasta katsoen nyt käsiteltävä kanne ei koske sen määrittämistä, onko VW-lain 4 §:n 3 momentti, jossa edellytetään yli 80 prosentin enemmistöä edustettuna olevasta pääomasta Volkswagenin yhtiökokouksen päätöksiin, vastoin unionin lainsäädäntöä. Sen sijaan tämä kanne koskee kysymystä siitä, onko Saksan liittotasavalta laiminlyönyt vuoden 2007 tuomion täytäntöönpanon.

22. SEUT 258 artiklan mukaisen vahvistustuomion jälkeen asianomaisen jäsenvaltion on toteutettava unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet, kuten SEUT 260 artiklan 1 kohdassa täsmennetään. Jos laiminlyöntiä esiintyy oikeudenkäynnin jälkeen, komissiolla on keskeinen asema sen määrittämisessä – ennen asian saattamista unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi SEUT 260 artiklan 2 kohdan mukaisesti –, missä määrin jäsenvaltio on toteuttanut yhteisöjen tuomioistuimen alkuperäisen tuomion, jossa rikkomisen todettiin, täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet.

23. Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen on – ennen sen ratkaisemista, onko tarvittavat toimenpiteet toteutettu – kuitenkin ensin selvitettävä, todettiinko mitään sellaista VW-lain 4 §:n 3 momenttiin liittyvää rikkomista, josta voisi seurata velvollisuus toteuttaa toimenpiteitä, joilla varmistetaan lainsäädännön noudattaminen.

24. On valitettavaa, että asianosaiset tekevät vastakkaisia päätelmiä vuoden 2007 tuomiosta. Vaikka erimielisyyttä tuomioiden merkityksestä ja ulottuvuudesta väistämättä esiintyy, SEUT 258 artiklan mukaisen rikkomista koskevan menettelyn yhteydessä unionin tuomioistuin voi mielestäni auttaa välttämään tällaista epävarmuutta varmistamalla, että sen perustelut ovat avoimia, ja muotoilemalla

8 — Ks. vastaavasti asia C-304/02, komissio v. Ranska, tuomio 12.7.2005 (Kok., s. I-6263, 92 kohta).

9 — Asia C-457/07, komissio v. Portugali, tuomio 10.9.2009 (Kok., s. I-8091, 47 kohta). Rikkomista koskevaa komission kannekirjelmää koskevan yhtenäisyyden ja täsmällisyyden vaatimuksista ks. myös asia C-68/11, komissio v. Italia, tuomio 19.12.2012 (50 ja 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

10 — Suullisessa käsittelyssä komissiota pyydettiin täsmentämään kantaansa tähän aiheeseen. Sen vastauksen epämääräisyyden vuoksi minun on oletettava, ettei komissio aikonut rajoittaa väitteitään yksinomaan VW-lain 4 §:n 3 momenttiin. Vaikuttaa toisin sanoen siltä, ettei sen yhtiöjärjestystä koskevien väitteiden tarkoituksena ollut pelkästään kyseisen keskustelun asiayhteyden selkiyttäminen.

tuomioidensa tuomiolauselmat huolellisesti. Vaikka komission on arvioitava oikeudenkäynnin jälkeen, voidaanko jäsenvaltion katsoa täyttävän velvoitteensa riittävän hyvin, tämän arvioinnin tehokas suorittaminen edellyttää unionin tuomioistuimelta selväsanaista toteamusta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä.

25. Vuoden 2007 tuomio ei ole mielestäni kuitenkaan erityisen moniselitteinen. Kuten nyt käsiteltävä asia osoittaa, kyseisessä tuomiossa käytetty sanamuoto näyttää kuitenkin jättävän avoimeksi VW-lain 4 §:n 3 momentin täsmällisen tulkinnan.

26. Tässä vaiheessa on kuitenkin korostettava, etten yritä selvittää, mikä on vuoden 2007 tuomion ”subjektiivinen merkitys” tai mitä tuomioistuin mahdollisesti tarkoitti tai ei tarkoittanut. Sen sijaan tässä tehtävällä tulkinnalla pyritään määrittämään kyseisen tuomion tuomiolauselman merkitys siinä esitettyjen perusteiden valossa. Koska laiminlyöntiin syylistyneen jäsenvaltion on voitava määrittää, mikä kyseisen päätöksen perusteella on lainvastaista toimintaa, ainoastaan kyseisestä tuomiosta ilmenevät tiedot ovat tässä yhteydessä merkityksellisiä. Vuoden 2007 tuomion laajaa tulkintaa ei toisin sanoen voida hyväksyä asiaan liittyvien rahamääräisten seuraamusten vuoksi.

27. Jäljempänä esitettyjen syiden vuoksi katson, että Saksan liittotasavallan vuoden 2007 tuomiosta esittämää tulkintaa on pidettävä parempana kuin komission tukemaa tulkintaa.

2. Vuoden 2007 tuomion merkityksen ja ulottuvuuden rekonstruointi

28. Yhteisöjen tuomioistuin totesi vuoden 2007 tuomion tuomiolauselmassa, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY 56 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa VW-lain 4 §:n 1 momentin ja 2 §:n 1 momentin ”yhdessä”¹¹ sen 4 §:n 3 momentin ”kanssa”.

29. Näin ollen toteamus, jonka mukaan Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut SEUT 260 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, edellyttää sen selvittämistä, onko vuoden 2007 tuomiota tulkittava siten, että i) siinä todetaan, että kukin kolmesta säännöksestä on yksinäänkin lainvastainen, vai ii) todetaanko siinä kaksi erillistä rikkomista siten, että ensimmäinen koskee VW-lain 4 §:n 1 momenttia ja toinen sen 2 §:n 1 momenttia luettuna yhdessä kyseisen lain 4 §:n 3 momentin kanssa. Jälkimmäinen tulkinta ii perustuu riidanalaisten säännösten väliseen vuorovaikutukseen. Lainvastaisuus olisi siten seurausta kyseisten säännösten yhteisvaikutuksesta.

30. Komissio väittää, että se, että vuoden 2007 tuomion tuomiolauselman asiaa koskevaan osaan sisältyvät sanat ”yhdessä – – kanssa”, ei sulje pois sitä, että kukin riidanalainen säännös on yksinäänkin lainvastainen. Komission mukaan kyseisten säännösten lainvastaisuus vahvistetaan kyseisen tuomion perusteissa.

31. Saksan hallitus väittää päinvastaista. Sen mukaan vuoden 2007 tuomion tuomiolauselman ei voida katsoa viittaavan kolmeen lainvastaiseen säännökseen erikseen tarkasteltuina. Se väittää, että yhteisöjen tuomioistuin totesi kaksi EY 56 artiklan 1 kohdan rikkomista, joista ensimmäinen liittyi VW-lain 4 §:n 1 momenttiin ja toinen VW-lain 2 §:n 1 momenttiin luettuna yhdessä 4 §:n 3 momentin kanssa. Saksan hallitus väittää, että kumoamalla VW-lain 4 §:n 1 momentin ja 2 §:n 1 momentin se on täyttänyt SEUT 260 artiklan 1 kohdan mukaiset velvoitteensa.

11 — Vuoden 2007 tuomion todistusvoimaisessa saksankielisessä versiossa käytetään tässä yhteydessä ilmausta ”in Verbindung mit”.

32. Mielestäni ilmauksen ”yhdessä – – kanssa” käyttö tuomion tuomiolauselmassa sulkee itsessään pois komission ehdottaman tulkinnan.¹² Kun otetaan huomioon tuomion perusteiden tärkeys tulkittaessa tuomion merkitystä,¹³ vaikuttaa kuitenkin asianmukaiselta, että vuoden 2007 tuomion tuomiolauselmaa analysoidaan niiden syiden valossa, jotka yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt perustellakseen päätöksensä.

a) Vain yksi VW-lain 2 §:n 1 momenttiin ja 4 §:n 3 momenttiin liittyvä rajoitus

33. Korostettakoon aluksi, että vuoden 2007 tuomion perustelut – tarkemmin sanottuna sen 31–56 kohta – eivät mielestäni tue komission kantaa.

34. Ensiksikin on niin, että kun otetaan huomioon asianosaisten perustelut, jotka koskivat komission VW-lain 2 §:n 1 momentista ja 4 §:n 3 momentista esittämiä väitteitä sekä kyseisten säännösten kumulatiivisia vaikutuksia, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että mainittuja väitteitä on tarkasteltava yhdessä.¹⁴ Tässä yhteydessä on mielestäni korostettava sitä, että yhteisöjen tuomioistuin nimenomaisesti viittasi riidanalaisten säännösten kumulatiivisiin vaikutuksiin.¹⁵

35. Toiseksi komissio vetoaa vuoden 2007 tuomion sellaisiin kohtiin,¹⁶ joiden – erikseen tarkasteltuina – voidaan katsoa tukevan sen kantaa. Minun on kuitenkin korostettava sen tärkeyttä, että riidanalaisia säännöksiä koskevia yhteisöjen tuomioistuimen toteamuksia tarkastellaan käyttämällä kokonaisvaltaista lähestymistapaa.

36. Tulkitsen vuoden 2007 tuomiota siten, että yhteisöjen tuomioistuimen päätöksen, joka koskee VW-lain 2 §:n 1 momenttia ja 4 §:n 3 momenttia koskevien väitteiden tarkastelemista yhdessä, taustalla on asiaa koskevien säännösten yhteisvaikutus. Tätä tulkintaa tukee se, että tuomioistuin päätti tarkastella niitä vaikutuksia, joita äänioikeuden enimmäismäärän asettamisella on, yhdessä VW-lain 4 §:n 3 momentissa säädetyn määrävähemmistöoikeuden kanssa.¹⁷

37. Vuoden 2007 tuomion 50 kohdassa tuomioistuin katsoi, että VW-lain 4 §:n 3 momentilla oli luotu väline, jonka avulla julkisilla toimijoilla on mahdollisuus hankkia määrävähemmistö, koska Ala-Saksin osavaltioilla oli noin 20 prosentin osuus VW:n pääomasta. Tämän ansiosta niiden oli mahdollista – pienemmällä sijoituksella kuin Saksan osakeyhtiölaki edellyttää – vastustaa tärkeitä päätöksiä.

38. Komission tulkinnan mukaan vuoden 2007 tuomion kyseinen kohta vahvistaa sen, että VW-lain 4 §:n 3 momentti erikseen tarkasteltuna muodostaa rajoituksen. Kehotan kuitenkin varomaan liiallista tukeutumista kyseiseen momenttiin yksinään.

12 — Kuten Saksan liittotasavalta aivan oikein totesi suullisissa huomautuksissaan, yhteisöjen tuomioistuin olisi voinut täsmentää, kuten se teki mm. yhdistetyissä asioissa C-463/04 ja C-464/04, Federconsumatori ym., tuomio 6.12.2007 (Kok., s. I-10419, 43 kohta), että riidanalaiset säännökset muodostavat lainvastaisia rajoituksia sekä itsessään että yhdessä toisen asiaa koskevan säännöksen kanssa.

13 — Asia C-526/08, komissio v. Luxemburg, tuomio 29.6.2010 (Kok., s. I-6151, 29 kohta); ks. myös asia 135/77, Bosch, tuomio 16.3.1978 (Kok., s. 855, 4 kohta).

14 — Vuoden 2007 tuomion 30 kohta.

15 — Päinvastoin kuin komissio väittää, asiaa C-112/05 koskevan kannekirjelmän sisällöllä ei mielestäni pitäisi olla merkitystä vuoden 2007 tuomion tulkinnan kannalta siltä osin kuin kannekirjelmässä esitetyt tiedot eivät ilmene itse tuomiosta.

16 — Ks. erityisesti vuoden 2007 tuomion 40, 50 ja 81 kohta.

17 — Vuoden 2007 tuomion 43 kohta.

39. Mielestäni kyseisen tuomion 50 kohtaa on tarkasteltava yhdessä sen 51 kohdan kanssa. Kyseisessä 51 kohdassa huomautetaan, että kun VW-lain 2 §:n 1 momentissa rajataan kunkin osakkeenomistajan äänioikeus juuri tähän 20 prosenttiin, se muodostaa sellaiset asiaa koskevat oikeussäännöt, joiden avulla julkisilla toimijoilla on mahdollisuus käyttää huomattavaa vaikutusvaltaa tällä pienemmällä sijoituksella. Juuri nämä oikeussäännöt, jotka ovat seurausta riidanalaisten säännösten välisestä vuorovaikutuksesta – ovat keskeinen asia pääomien vapaan liikkuvuuden ja tarkemmin sanottuna suorien sijoitusten rajoituksen olemassaoloa koskevan tuomioistuimen analyysin kannalta.

40. Tässä vaiheessa on syytä muistuttaa, että EY 56 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja pääomanliikkeitä ovat muun muassa suorat sijoitukset eli sijoitukset, joiden tarkoituksena on pysyvien ja suorien yhteyksien luominen tai ylläpitäminen pääoman sijoittajan ja sen yrityksen välillä, jonka käyttöön pääoma annetaan taloudellisen toiminnan harjoittamista varten.¹⁸ Tavoite luoda tai ylläpitää pysyviä taloudellisia yhteyksiä edellyttää, että sijoittajan omistama osakemäärä antaa sille todellisen mahdollisuuden osallistua yhtiön johtamiseen tai sen valvontaan.¹⁹

41. Suorista investoinneista on todettu, että EY 56 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina rajoituksina on pidettävä kansallisia toimenpiteitä, jotka ovat omiaan estämään osakkeiden hankinnan kyseessä olevista yrityksistä tai rajoittamaan sitä taikka jotka ovat omiaan saamaan muista jäsenvaltioista peräisin olevat sijoittajat luopumaan sijoituksesta mainittujen yritysten pääomaan.²⁰

42. Lisäksi komissio tukeutuu vuoden 2007 tuomion 54 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen. Se esittää erityisesti, että se, että kyseisessä yhteydessä viitataan ”rajoituksiin” monikossa, on osoitus kahden yksittäisen rikkomisen, jotka liittyvät VW-lain 2 §:n 1 momenttiin ja 4 §:n 3 momenttiin, toteamisesta.

43. Korostettakoon, että tuomioistuin totesi kyseisessä kappaleessa toisaalta, että ”sellaiset pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitukset, joista nyt käsiteltävänä olevassa kanteessa on kyse, koskevat näet suoria sijoituksia Volkswagenin yhtiöpääomaan eivätkä portfoliosijoituksia, – joita nyt käsiteltävänä oleva kanne ei koske”.²¹ Toisaalta yhteisöjen tuomioistuin totesi suorista sijoituksista, joiden katsottiin ensimmäisen virkkeen mukaisesti muodostavan oikeudenkäynnin kohteen, että ”VW-lain 2 §:n 1 momentti ja 4 §:n 3 momentti vähentävät mielenkiintoa osuuden hankkimiseen Volkswagenin pääomasta, koska niillä luodaan väline, joka on omiaan rajoittamaan suorien sijoittajien mahdollisuutta olla osakkaana yhtiössä tarkoituksenaan luoda tai ylläpitää yhtiöön pysyviä ja suoria yhteyksiä, jotka antavat todellisen mahdollisuuden osallistua yhtiön johtamiseen tai sen valvontaan”.²²

44. Mielestäni ”rajoitusten” monikkomuoto kyseisessä kohdassa ja se, ettei siinä ole ilmausta ”yhdessä – – kanssa”, eivät ole ratkaisevia seikkoja. Ensimmäisessä virkkeessä ainoastaan rajataan väitettyjen rajoitusten arviointi suoriin sijoituksiin ja suljetaan pois portfoliosijoitusten analysointi sen perusteella, etteivät ne ole merkityksellisiä. Toisessa virkkeessä sovelletaan suoria sijoituksia koskevaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä sen käsiteltäväksi saatettuun asiaan. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan VW-lain 2 §:n 1 momentti ja 4 §:n 3 momentti yhdessä vähentävät sijoittajien mielenkiintoa Volkswagenin osuuksien hankkimiseen, koska niillä luodaan säännöstö – tai väline – joka saattaa rajoittaa sitä mahdollisuutta, että sijoittajat ovat osakkaana yhtiössä tarkoituksenaan luoda tai ylläpitää yhtiöön pysyviä yhteyksiä.²³ Toisin sanoen kyseisten kohtien välinen vuorovaikutus on tämän rajoituksen kannalta keskeisessä asemassa.

18 – Asia C-194/06, Orange European Smallcap Fund, tuomio 20.5.2008 (Kok., s. I-3747, 100 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

19 – Ibid., tuomion 101 kohta. Ks. myös vuoden 2007 tuomion 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

20 – Asia C-543/08, komissio v. Portugali, tuomio 11.11.2010 (Kok., s. I-11241, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 – Vuoden 2007 tuomion 54 kohdan ensimmäinen virke.

22 – Vuoden 2007 tuomion 54 kohdan toinen virke.

23 – Ks. erityisesti vuoden 2007 tuomion 52 ja 54 kohdan loppu.

45. Kaikissa muissa tulkinnoissa jätettäisiin mielestäni ottamatta huomioon vuoden 2007 tuomion 56 kohta, jossa todettiin, että kun VW-lain 2 §:n 1 momenttia ja 4 §:n 3 momenttia *tarkastellaan yhdessä*, ne rajoittavat pääomanliikkeitä EY 56 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

46. Kun VW-lain 2 §:n 1 momentti kumotaan, vaikuttaa näin ollen siltä, että asiaa koskeva lainsäädäntö lakkaa olemasta voimassa, minkä seurauksena päättyy myös VW-lain 2 §:n 1 momentin ja 4 §:n 3 momentin välisen vuorovaikutuksen ei-toivottu vaikutus, toisin sanoen Volkswageniin tehtävien suorien sijoitusten rajoittaminen, joka – kuten vuoden 2007 tuomiosta ilmenee – muodosti komission väitteiden ytimen. Vaikken ole vakuuttunut siitä, että samaan tulokseen olisi voitu päästä kumoamalla VW-lain 4 §:n 3 momentti sen 2 §:n 1 momentin sijaan, vaikuttaa siltä, että vuoden 2007 tuomion perusteluissa samoin kuin sen tuomiolauselmassa hyväksytään myös sellainen ratkaisu.

47. VW-lain riidanalaisia säännöksiä koskevan yhteisöjen tuomioistuimen arvioinnin muidenkaan osien tulkinta ei mielestäni sulje pois sellaisen analyysin mahdollisuutta.

b) Muita vuoden 2007 tuomioon liittyviä näkökohtia

48. Kun rajoituksen olemassaolo oli todettu, tarkasteltiin sitä, olivatko riidanalaiset säännökset perusteltuja yleisen edun mukaisista pakottavista syistä. Koska kyseisiä rajoituksia ei voida oikeuttaa eduilla, joihin Saksan liittotasavalta vetoaa, nimittäin työntekijöiden ja vähemmistöosakkaiden suojaamisella, tuomiossa todettiin, että ”EY 56 artiklan 1 kohdan rikkomista koskevat väitteet, joihin komissio vetoaa, on hyväksyttävä”.²⁴

49. Jos lisäksi kyseistä kohtaa tarkastellaan erikseen, sen voidaan katsoa vahvistavan vuoden 2007 tuomiota koskevan komission tulkinnan. Kun otetaan huomioon rajoituksen olemassaoloa koskeva yhteisöjen tuomioistuimen välipäätelmä vuoden 2007 tuomion 56 kohdassa, vaikuttaa siltä, ettei 81 kohdan sanamuoto ole kovin onnistunut.²⁵ Kyseisten kahden kohdan välistä ristiriitaa lievittää kuitenkin analyysin päätteeksi 82 kohdassa esitetty toteamus, jonka mukaan ”Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY 56 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on pitänyt voimassa VW-lain 4 §:n 1 momentin sekä 2 §:n 1 momentin, kun sitä tarkastellaan yhdessä mainitun lain 4 §:n 3 momentin kanssa”.

50. Se, että yhteisöjen tuomioistuin velvoitti Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti, koska Saksa oli ”pääosin hävinnyt asian”,²⁶ ei ole ristiriidassa vuoden 2007 tuomiota koskevan tulkintani kanssa. Tässä yhteydessä ei ole merkitystä sillä, oliko Saksan liittotasavalta hävinnyt asian kaikkien komission VW-lakia vastaan esittämien EY 56 artiklan 1 kohtaa koskevien väitteiden osalta vai koskiko häviäminen vain kahta kolmasosaa näistä väitteistä.²⁷

51. Lopuksi todettakoon, etten pidä vakuuttavina väitteitä, jotka komissio esitti niin sanottuja kultaisia osakkeita (”golden shares”) koskevan oikeuskäytännön²⁸ merkityksestä tulkitessaan vuoden 2007 tuomiota. On totta, että kyseinen oikeuskäytäntö muodostaa perustan analyysille, joka koskee pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitusten olemassaoloa ja niiden mahdollista oikeuttamisperustetta, kuten yhteisöjen tuomioistuimen esittämistä perusteluista käy selvästi ilmi.²⁹ Sen perusteella vuoden 2007 tuomiota ei voida kuitenkaan tulkita laajasti.

24 — Vuoden 2007 tuomion 81 kohta.

25 — Ks. edellä 45 kohta.

26 — Vuoden 2007 tuomion 83 kohta.

27 — Tämä pitää paikkansa siitä huolimatta, että komission kanne hylättiin siltä osin kuin se perustui EY 43 artiklan rikkomiseen, koska kyseisen oikeudenkäynnin johdosta kaksi kolmesta riidanalaisesta säännöksestä katsottiin lainvastaisiksi.

28 — Ks. julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus em. asiassa komissio v. Saksa, ratkaisuehdotuksen 40 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

29 — Ks. erityisesti vuoden 2007 tuomion 18, 72 ja 73 kohta.

52. Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää erityistä huomiota asiayhteyteen. Kuten olen todennut, vuoden 2007 tuomio annettiin SEUT 258 artiklan (aiempi EY 226 artikla) tarjoamissa puitteissa. Vaikka komissiolla on huomattava harkintavalta jäsenvaltion tuomion täytäntöön panemiseksi toteuttamien toimenpiteiden arvioinnissa, varoitan tekemästä päätelmää, että komissiolla on toimivalta yksipuolisesti laajentaa tuomioistuimen antaman vahvistustuomion soveltamisalaa jälkikäteen muiden samankaltaisten, mutta ei samanlaisten, tapausten perusteella.³⁰

53. Samanlaisella varovaisuudella olisi mielestäni suhtauduttava siihen komission väitteeseen, jonka mukaan vuoden 2007 tuomiota olisi tulkittava julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin kyseiseen tuomioon johtaneessa asiassa antaman ratkaisuehdotuksen valossa.³¹ On muistettava, että hylättyään Saksan hallituksen väitteet julkisasiamies ehdotti, että tuomioistuin toteaa kyseiset kolme riidanalaista säännöstä lainvastaisiksi. Vaikka julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa esitetään perinpohjainen analyysi yhteisöjen tuomioistuimen tuomion taustalla olevista oikeudellisista ja poliittisista kysymyksistä, tuomion tuomiolauselmassa ja ratkaisuehdotuksessa käytetyt lainvastaisten rajoitusten olemassaoloa koskevat erilaiset sanamuodot on otettava huomioon asianmukaisella tavalla.

54. Sen vuoksi – ja koska tämän oikeudenkäynnin tavoitteena ei ole sen määrittäminen, onko VW-lain 4 §:n 3 momentti erikseen tarkasteltuna osoitus unionin lainsäädännön rikkomisesta – ei ole tarpeen tutkia tarkemmin, onko VW-lain 4 §:n 3 momentissa säädetty määrävähemmistöoikeus osoitus unionin lainsäädännön rikkomisesta. Tästä olisi mielestäni päätettävä SEUT 258 artiklan mukaisessa menettelyssä.³²

55. Tämän vuoksi katson, että komission kanne on hylättävä ja komissio on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

56. Sen varalta, että unionin tuomioistuin on eri mieltä vuoden 2007 tuomiota koskevasta tulkinnastani, tarkastelen kysymystä rahamääräisistä seuraamuksista.

B Rahamääräiset seuraamukset

1. Alustava tarkastelu

57. Jos unionin tuomioistuin katsoo, ettei Saksan liittotasavalta ole pannut täytäntöön vuoden 2007 tuomiota, se voi määrätä uhkasakon ja/tai kiinteämääräisen hyvityksen SEUT 260 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti.³³ Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti on todettava, että vaikka komission rahamääräisistä seuraamuksista esittämät ehdotukset ovat hyödyllinen viitelähtökohta, ne eivät sido unionin tuomioistuinta. Näin ollen unionin tuomioistuimen tehtävänä on arvioida kussakin tapauksessa vallitsevien olosuhteiden kannalta, mikä rahamääräinen seuraamus on määrättävä.³⁴

30 — Vuoden 2007 tuomion antamiseen johtaneiden tosiseikkojen ja ”golden shares” -oikeuskäytännön taustalla olevien tosiseikkojen välisistä eroista ks. julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus em. asiassa komissio v. Saksa.

31 — Ks. erityisesti ratkaisuehdotuksen 103 ja 107 kohta.

32 — Tässä yhteydessä olisi kiinnitettävä huomiota oikeusvoiman periaatteeseen, jota sovelletaan myös jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämisestä koskeviin asioihin. Oikeusvoima ulottuu kuitenkin ainoastaan niihin tosiasia- ja oikeuskysymyksiin, jotka SEUT 258 artiklan mukaisella vahvistustuomiolla nimenomaisesti tai väistämättä on ratkaistu. Näin ollen jäsenvaltio voi vedota pätevästi oikeusvoiman periaatteeseen aikaisemman tuomion perusteella vain, jos kyseisten asioiden tosiseikat ja oikeudelliset seikat ovat olennaisilta osin samat, kun otetaan huomioon komission esittämien kanneperusteiden sisältö. Ks. em. asia komissio v. Luxemburg, tuomion 27 ja 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

33 — Ks. em. asia komissio v. Ranska, tuomion 86 kohta.

34 — Asia C-70/06, komissio v. Portugal, tuomio 10.1.2008 (Kok., s. I-1, 34 ja 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

58. EY:n perustamissopimuksen 228 artiklan soveltamisesta annetussa tiedonannossa³⁵ määritettyyn uhkasakon laskentatapaan perustaen komissio ehdottaa, että unionin tuomioistuin määrää Saksan liittotasavallalle uhkasakon, jonka määrä on 282 725,10 euroa jokaiselta päivältä, jonka vuoden 2007 tuomion täytäntöönpano viivästyy. Komission ehdottama uhkasakko lasketaan kertomalla 630 euron kiinteämääräinen perusmaksu rikkomisen vakavuutta osoittavalla kertoimella 7, rikkomisen kestoä osoittavalla kertoimella 3 ja erityisellä n-kertoimella 21,37.³⁶

59. Kiinteämääräisen hyvityksen osalta komissio ehdottaa ottamalla huomioon kaikki kyseiseen rikkomiseen liittyvät oikeudelliset seikat ja tosiseikat, että 31 114,72 euron määrä päivää kohti (jonka perustana ovat 208 euron kiinteämääräinen perusmaksu, rikkomisen vakavuutta osoittava kerroin 7 ja erityinen n-kerroin 21,37) olisi kerrottava vuoden 2007 tuomion antamisen ja sen päivämäärän, jolloin Saksan liittotasavalta panee täytäntöön velvoitteensa – tai tarvittaessa nyt käsiteltävässä asiassa annettavan tuomion julistamispäivän – välisten päivien lukumäärällä.

60. Käyttäen lähtökohtana komission laatimia suuntaviivoja unionin tuomioistuin tarkastelee järjestelmällisesti kolmea peruskriteeriä, jotka ovat rikkomisen vakavuusaste, sen kesto ja asianomaisen jäsenvaltion maksukyky.³⁷ Erityisesti arvioidaan niitä seurauksia, joita täytäntöönpanon laiminlyönnistä aiheutuu yksityisille ja julkisille intresseille, ja sitä, kuinka kiireellisesti kyseistä jäsenvaltiota on kannustettava noudattamaan velvoitteitaan.³⁸ Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan rahamääräinen seuraamus on vahvistettava siten, että se on yhtäältä asianmukainen olosuhteiden kannalta ja toisaalta oikeassa suhteessa sekä todettuun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen että asianomaisen jäsenvaltion maksukykyyn nähden.³⁹

61. Huomautan tässä vaiheessa, että taloudelliset tiedot, joita komissio käyttää ehdotustensa perustana, on saatettu ajan tasalle sen jälkeen, kun asia saatettiin unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tässä yhteydessä on otettava huomioon kyseisissä tiedoissa mahdollisesti tapahtuneet muutokset. Tämä koskee erityisesti tarvetta arvioida jäsenvaltion maksukykyä ottamalla huomioon kyseisen jäsenvaltion inflaation ja BKT:n viimeaikainen kehitys, sellaisena kuin se on ollut ajankohtana, jolloin unionin tuomioistuin on tutkinut tosiseikat.⁴⁰

62. Mielestäni ajantasaistettujen taloudellisten tietojen käyttö ilmentää rahamääräisiin seuraamuksiin sovellettavia asianmukaisuuden ja oikeasuhteisuuden periaatteita.⁴¹ Aionkin käyttää kaikkein viimeisimpiä saatavilla olevia tietoja, nimittäin tietoja, jotka komissio on esittänyt vuoden 2012 tiedonannossaan.⁴² Kyseisessä tiedonannossa uhkasakon määrittämisessä käytettävän yhdenmukaisen kiinteämääräisen perusmaksun määräksi on vahvistettu 640 euroa päivältä, kiinteämääräisen hyvityksen määrittämisessä käytettävän yhdenmukaisen kiinteämääräisen perusmaksun määräksi 210 euroa ja Saksan liittotasavaltaan sovellettavaksi erityiseksi n-kertoimeksi 21,12.⁴³

35 — SEC(2005) 1658.

36 — Komissio tukeutuu kanteessaan tietoihin, jotka perustuvat komission tiedonantoon kiinteämääräisten korvausten ja uhkasakkojen laskennassa käytettävien tietojen ajantasaistamisesta (SEC(2011) 1024).

37 — Asia C-610/10, komissio v. Espanja, tuomio 11.12.2012 (119 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös asia C-387/97, komissio v. Kreikka, tuomio 4.7.2000 (Kok., s. I-5047, 92 kohta) ja asia C-278/01, komissio v. Espanja, tuomio 25.11.2003 (Kok., s. I-14141, 52 kohta).

38 — Em. asia komissio v. Ranska, tuomion 104 kohta. Ks. myös em. asia komissio v. Kreikka, tuomio 4.7.2000, 92 kohta.

39 — Uhkasakosta ks. em. asia komissio v. Espanja, tuomio 11.12.2012, 118 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Kiinteämääräiseen hyvitykseen sovelletaan samaa periaatetta. Ks. asia C-568/07, komissio v. Kreikka, tuomio 4.6.2009 (Kok., s. I-4505, tuomion 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 — Asia C-407/09, komissio v. Kreikka, tuomio 31.3.2011 (Kok., s. I-2467, 42 kohta); em. asia komissio v. Espanja, tuomio 11.12.2012, 131 kohta ja asia C-279/11, komissio v. Irlanti, tuomio 19.12.2012 (78 ja 79 kohta).

41 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Jääskisen asiassa C-241/11, komissio v. Tšekki, 21.3.2013 antama ratkaisuehdotus (ratkaisuehdotuksen 86 kohta).

42 — Komission tiedonanto ”Komission unionin tuomioistuimelle rikkomusmenettelyissä ehdottamien kiinteämääräisten hyvitysten ja uhkasakkojen laskemisessa käytettävien tietojen päivitys” (K(2012) 6106 lopullinen).

43 — Ibid., tiedonannon s. 3 ja 4.

2. Nyt käsiteltävän tapauksen erityisolosuhteet

63. Nyt käsiteltävässä asiassa nousee esiin useita periaatteellisia kysymyksiä. Tarkemmin sanoen on selvitettävä, onko rahallisten seuraamusten määrää määritettäessä otettava – ja jos on, niin millä tavoin – huomioon vuoden 2007 tuomion väitetty moniselitteisyys, oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn päättymisen ja asiaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saattamisen välinen kolmen vuoden aika ja lopuksi Saksan liittotasavallan ehdotus, joka koski yhteisen tulkintapyyntöä jättämistä unionin tuomioistuimelle.

64. Kyseisiä asioita tarkastellaan ennen rahamääräisten seuraamusten määrittämisen yksityiskohtaista tarkastelua.

a) Pitäisikö vuoden 2007 tuomion väitetyn moniselitteisyyden vaikuttaa rahamääräisten seuraamusten määrittämiseen?

65. Saksan hallitus on kaikissa huomautuksissaan väittänyt, että koska vuoden 2007 tuomiosta johtuvilla velvoitteilla ei ole selvää ja yksiselitteistä oikeusperustaa, unionin tuomioistuimen olisi pidätyttävä määräämästä rahamääräisiä seuraamuksia.

66. Mielestäni tämä tulkinta ei ole oikea. Muutoin sivuutettaisiin mielestäni SEUT 260 artiklan tarkoitus, joka on tarve turvata unionin lainsäädännön tehokas täytäntöönpano.

67. Muistutettakoon, että toisiaan täydentävissä SEUT 258 ja SEUT 260 artiklassa käyttöön otettu erityinen järjestelmä, jolla on tarkoitus varmistaa unionin lainsäädännön noudattaminen, on jäsenvaltioiden suunnittelema. SEUT 260 artiklan mukainen täytäntöönpanomenettely, joka on unionin oikeudelle ominainen sui generis -menettely, jota ensisijaisesti noudatetaan määrättäessä seuraamuksia velvoitteensa laiminlyöneitä jäsenvaltioita vastaan, on erotettava siviiliprosessista.⁴⁴

68. Näin ollen velvoitteensa laiminlyöneelle jäsenvaltiolle suunniteltujen rahamääräisten seuraamusten osalta myönnettävät oikeudet on unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä tulkittu suppeasti. Tarkemmin sanottuna ne on arvioitava ottamalla huomioon SEUT 260 artiklan mukainen tavoite, joka on sen varmistaminen, että asiaa koskevaa lainsäädäntöä noudatetaan.⁴⁵ Tässä yhteydessä asianomaisen jäsenvaltion tehtävänä on toteuttaa toimenpiteet, jotka sen mukaan johtuvat tuomiosta, jossa rikkomisen todetaan, ja tarvittaessa perusteltava nämä toimenpiteet SEUT 260 artiklan mukaisessa menettelyssä unionin tuomioistuimessa.⁴⁶

69. Jotta kyseisiä oikeuksia koskevat vähimmäisvaatimukset täytyisivät, on riittävää, että jäsenvaltiolla on ollut mahdollisuus esittää huomautuksensa kaikista oikeudellisista seikoista ja tosiseikoista, jotka ovat tarpeen määritettäessä väitetyn rikkomisen jatkumista ja vakavuutta, sekä niistä toimenpiteistä, jotka voidaan määrätä sen lopettamiseksi.⁴⁷ Edellyttäen, että sellainen mahdollisuus on ollut, unionin tuomioistuin voi määrätä rahamääräiset seuraamukset, jotka se katsoo asianmukaisiksi alkuperäisen tuomion mahdollisimman pikaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi ja vastaavien unionin oikeuden rikkomisten toistumisen ehkäisemiseksi.⁴⁸

44 — Ks. erityisesti em. asia komissio v. Ranska, tuomion 91 kohta.

45 — Oikeusvarmuuden periaatteesta ja puolustautumisoikeuksista ks. em. asia komissio v. Ranska, tuomion 85–97 kohta.

46 — Asia C-503/04, komissio v. Saksa, tuomio 18.7.2007 (Kok., s. I-6153, 16 kohta).

47 — Em. asia komissio v. Ranska, tuomion 97 kohta.

48 — Ibid.

70. Jos yhteisöjen tuomioistuimen tuomion väitettyä moniselitteisyyttä koskeva väite voitaisiin esittää menestyksekkäästi rahamääräisten seuraamusten määräämisen tarvetta vastaan, SEUT 260 artiklan mukainen täytäntöönpanomekanismi menettäisi toisin sanoen tehonsa. Lisäksi tällainen ratkaisu edellyttäisi, että unionin tuomioistuin arvioi järjestelmällisesti SEUT 258 artiklan mukaisten vahvistustuomioidensa mahdollisia moniselitteisyyksiä, joiden johdosta jäsenvaltiot voivat vapautua rahamääräisistä seuraamuksista. Tämä olisi ilmeisessä ristiriidassa SEUT 260 artiklan tavoitteen kanssa, joka on jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen lopettaminen mahdollisimman pian. Rahamääräisten seuraamusten riski tarjoaa jäsenvaltioille voimakkaan kannustimen siihen, että rikkominen lopetetaan välittömästi.

71. Voidaan kuitenkin väittää, että rikkomuksen vakavuusastetta määritettäessä vuoden 2007 tuomion väitetty moniselitteisyys on otettava huomioon lieventävänä asianhaarana. Tämä on perusteltua, koska jäsenvaltion velvollisuuksien sisältö määritellään lopullisesti vasta samassa tuomiossa, jossa uhkasakko määrätään.⁴⁹

72. Vaikka unionin tuomioistuimella on täysi harkintavalta ottaa huomioon kaikki merkitykselliseksi katsomansa tekijät, en voi hyväksyä sellaista lähestymistapaa. SEUT 258 artiklaan perustuvassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevassa menettelyssä unionin tuomioistuimelle kuuluu vain sen toteaminen, että unionin oikeuden säännöstä tai määräystä on rikottu.⁵⁰ Se ei ota kantaa toimenpiteisiin, jotka kyseisen jäsenvaltion on toteutettava noudattamatta jättämisen lopettamiseksi. Tässä yhteydessä ei ole epätavallista, että tuomiossa, jossa rikkominen on todettu, jätetään avoimeksi, mitä toimenpiteitä on toteutettava.

73. Lisäksi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, jonka johdosta SEUT 258 artiklaan perustuva alkuperäinen tuomio annetaan, liittyy perussopimusten mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämiseen. Asiaa koskevat säännökset, joihin kyseiset velvoitteet perustuvat, ovat sinänsä riippumattomia kyseisen rikkomuksen vahvistavan tuomion sanamuodosta. Tämän vuoksi minusta vaikuttaa siltä, että asiaa koskevan unionin lainsäädännön selkeys saattaa joissakin tapauksissa olla asianmukaisempi mitta vakavuuden arvioinnille kuin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä annetun tuomion selkeys.⁵¹

74. Edellä esitetyistä syistä katson, ettei Saksan liittotasavalta voi tehokkaasti vedota vuoden 2007 tuomion moniselitteisyyteen rahamääräisten seuraamusten määrittämistä koskevassa vastineessaan.

b) Kenen on toimittava, jos velvoitteiden noudattamista koskevaan erimielisyyteen ei löydetä ratkaisua?

75. Istunnossa asianosaisia kehoitettiin esittämään näkemyksensä siitä, oliko jokin asianosaisista sidottu tietyn määrääjän noudattamiseen nyt käsiteltävän asian tilanteessa, ja jos näin on, kuinka määrääjän noudattamatta jättäminen olisi otettava huomioon määritettäessä rahamääräisiä seuraamuksia. Olennaisilta osin kyse on yksinkertaisesti sen määrittämisestä, kenen on kannettava riski noudattamatta jättämisestä sen jälkeen kun on ilmennyt, että asianosaisilla on yhteensovittamattomia näkemyksiä alkuperäisen tuomion täytäntöönpanosta.

49 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Geelhoedin 24.11.2005 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-177/04, komissio v. Ranska, tuomio 14.3.2006 (Kok., s. I-2461, ratkaisuehdotuksen 70 kohta). Kyseisessä tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan noudattanut julkisasiamiehen ehdotusta. Ks. tuomion 78 kohta.

50 — Em. asia komissio v. Saksa, tuomio 18.7.2007, 15 kohta). Sovellettaessa SEUT 260 artiklaa rikkominen ei koske enää pelkästään tuomion perustana olevaa SEUT 258 artiklassa tarkoitettua perussopimusten mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämistä, vaan sitä käsitellään yhdistettynä rikkomisena, joka käsittää sekä ensimmäisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen että SEUT 260 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun noudattamatta jättämisen. Ks. julkisasiamies Fenellyn 9.12.1999 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-197/98, komissio v. Kreikka, määräys 6.10.2000 (Kok., s. I-8609, ratkaisuehdotuksen 19 kohta).

51 — Arvioinnissaan unionin tuomioistuin on ottanut huomioon sen, kuinka selvästi jäsenvaltion velvoitteet oli määritetty asiaa koskevissa säännöksissä. Ks. em. asia komissio v. Ranska, tuomio 14.3.2006, 72 kohta.

76. Aivan aluksi on syytä huomauttaa, että SEUT 258 artiklan mukaan komissio voi käyttää laajaa harkintavaltaa päättäessään asian saattamisesta unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi ja valitessaan sopivan ajankohdan, jolloin se nostaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen unionin tuomioistuimessa.⁵² SEUT 260 artiklan perusteella unionin tuomioistuin kuitenkin määrittelee kyseisen harkintavallan täsmällisen laajuuden.

77. Näitä kahta säännöstä voidaan verrata toisiinsa. SEUT 258 artiklan 2 kohdassa, kuten 260 artiklan 2 kohdassakaan, ei säädetä määräajasta, joka koskisi asian saattamista unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vaikuttaa siltä, että näissä säännöksissä komissiolle annetaan tältä osin laaja harkintavalta.⁵³ Kummassakaan säännöksessä ei ole sitovaa sanamuotoa, minkä vuoksi oikeuskäytännön vastaava soveltaminen SEUT 258 artiklan yhteydessä siltä osin kuin on kyse komission harkintavallasta valita sopiva ajankohta, jolloin asia saatetaan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, vaikuttaa mielestäni perustellulta.⁵⁴

78. Tältä osin komission harkintavaltaa, joka koskee jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen nostamista, on rajoitettu ainoastaan siltä osin kuin sen toiminta loukkaa asianomaisen jäsenvaltion puolustautumisoikeuksia.⁵⁵ Jos oikeudenkäynnin epätavallisen pitkä kesto vaikeuttaa jäsenvaltion puolustautumista, siitä voi seurata SEUT 258 artiklan johdosta nostetun kanteen tutkimatta jättäminen.⁵⁶

79. Nyt käsiteltävässä tapauksessa ei ole mitään näyttöä siitä, että komission toiminta ja oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn päättymisen jälkeen kuluneen ajan pituus olisi vaikuttanut tapaan, jolla Saksan liittotasavalta järjesti puolustuksensa.

80. Minusta vaikuttaa itse asiassa siltä, että SEUT 260 artiklan mukaan puolustautumisoikeuksien rajoittava vaikutus tulee kyseeseen ainoastaan hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa ja ettei komissiolle lähtökohtaisesti ole velvollisuutta saattaa asiaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi tietyn ajan kuluessa.⁵⁷ Herää kuitenkin seuraava kysymys: vaikei viivästyminen asian saattamisessa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi vaikuttaisi kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin, pitäisikö sen vaikuttaa rahamääräisten seuraamusten määräämiseen?

81. Alustavassa tarkastelussa on todettava, että komission toiminnan huomioon ottaminen tavalla tai toisella vaikuttaa järkevältä, koska mitä pidempi aika kuluu, ennen kuin asia saatetaan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, sitä kauemmin laiminlyönti jatkuu. Itse asiassa viivästyminen asian saattamisessa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi sen jälkeen, kun oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely on päättynyt, saattaa joissakin tapauksissa haitata ”mahdollisimman pikaista” täytäntöönpanoa⁵⁸ ja viime kädessä unionin lainsäädännön tehokasta täytäntöönpanoa.

52 — Ks. mm. asia C-546/07, komissio v. Saksa, tuomio 21.1.2010 (Kok., s. I-439, 21 ja 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). SEUT 258 artiklan mukaisessa menettelyssä komissio ei ole sidottu tietyn määräajan noudattamiseen; poikkeuksen muodostavat tilanteet, joissa oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn liian pitkä kesto on omiaan vaikeuttamaan kyseisen jäsenvaltion mahdollisuuksia osoittaa vääriksi komission väitteet ja siten loukkaamaan puolustautumisoikeuksia.

53 — SEUT 260 artiklan 2 kohdan ensimmäinen virke kuuluu seuraavasti: ”Jos komissio katsoo, ettei asianomainen jäsenvaltio ole toteuttanut tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanemiseksi tarvittavia toimenpiteitä, komissio voi saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi varattuaan ensin tälle valtiolle tilaisuuden esittää huomautuksensa.” Ks. myös julkisasiamies Fenellyn em. asiassa komissio v. Kreikka antaman ratkaisuehdotuksen 19 kohta.

54 — Vaikuttaa myös siltä, että tämä vastaa oikeuskirjallisuudessa vallitsevaa kantaa, ks. mm. Bonnie, A., ”Commission discretion under Art. 171(2) EC”, *European Law Review*, 1998, 23(6), s. 544 ja Masson, B., ”L’obscur clarté de l’article 228, par. 2, CE”, *Revue trimestrielle du droit européen*, 2004, 4(4), s. 639–668.

55 — Ks. edellä 76 kohta.

56 — Asia C-523/04, komissio v. Alankomaat, tuomio 24.4.2007 (Kok., s. I-3267, 27 kohta). Ks. myös asia C-96/89, komissio v. Alankomaat, tuomio 16.5.1991 (Kok., s. I-2461, 16 kohta).

57 — Puolustautumisoikeuksia koskevaan arviointiin sovellettavista arviointiperusteista ks. em. asia komissio v. Ranska, tuomio 12.7.2005, 97 kohta.

58 — Ks. asia C-374/11, komissio v. Irlanti, tuomio 19.12.2012 (21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

82. Tämä epäkohta ei kuitenkaan riitä perusteeksi tulkinnalle, jonka mukaan SEUT 260 artiklassa säädetään tietystä ajanjaksosta, jonka kuluessa asia on saatettava unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

83. Jos komissiota vaadittaisiin saattamaan asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi tietyn ajanjakson kuluessa ja jos sitä rangaistaisiin määräjän noudattamatta jättämisestä joko vapauttamalla jäsenvaltio rahamääräisistä seuraamuksista tai pienentämällä niiden määrää, tämä olisi mielestäni vastoin täytäntöönpanomekanismin tavoitetta.⁵⁹ Tällaisen vaatimuksen johdosta komissio ei nimittäin voisi saada asianomaisia jäsenvaltioita toteuttamaan mahdollisimman pikaisia toimenpiteitä vaatimusten noudattamiseksi eikä käyttää taloudellista pakkoa määräjällä rahamääräisiä seuraamuksia.

84. Vaikuttaa siltä, että koska tässä tapauksessa oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn päättymisen ja unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saattamisen välillä kului kolme vuotta, täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskevan tapauksen nopean ja tehokkaan ratkaisun tavoitetta ei ole täysin huomioitu.⁶⁰ Komission toimia voidaan tämän johdosta arvostella.

85. Komission toiminnasta riippumatta asianomaisen jäsenvaltion on joka tapauksessa toteutettava kaikki unionin lainsäädännön täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet. Vaikkei SEUT 260 artiklassa täsmennetä aikaa, jonka kuluessa alkuperäinen tuomio, jossa jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättäminen todetaan, on pantava täytäntöön, unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden välittömään ja yhdenmukaiseen soveltamiseen liittyvä intressi edellyttää, että ”täytäntöönpano aloitetaan välittömästi ja saatetaan loppuun mahdollisimman pian”.⁶¹

86. Rikkomisen lopettaminen on todellakin yksinomaan asianomaisen jäsenvaltion vastuulla. Koska SEUT 260 artiklassa säädetään pakoteluonteisesta täytäntöönpanokeinosta ja koska mahdollisuus määrätä rahamääräisiä seuraamuksia on tarkoitettu saamaan jäsenvaltiot lopettamaan täytäntöönpanon laiminlyönti, mielestäni ei ole asianmukaista vapauttaa Saksan liittotasavaltaa rahamääräisistä seuraamuksista tai pienentää niiden määrää komission tässä tapauksessa toteuttamien toimien vuoksi. Yleisesti ottaen sellainen lähestymistapa heikentäisi käytännössä mahdollisuutta käyttää SEUT 260 artiklaa pakotteena ja heikentäisi veloitteiden täyttämisen houkuttelevuutta.⁶²

87. Kun lopuksi otetaan huomioon SEUT 260 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti esitetty vaatimus toteuttaa tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet, en näe mitään syytä, jonka vuoksi Saksan liittotasavalta ei olisi voinut omasta aloitteestaan jättää tuomioistuimelle tulkintaa koskevaa pyyntöä asiaan liittyvän taloudellisen riskin lieventämiseksi.⁶³ Koska täytäntöönpanomenettelyssä ei kuitenkaan edellytetä sellaisen pyynnön jättämistä, sillä, ettei Saksan liittotasavalta valinnut kyseistä vaihtoehtoa, ei pitäisi olla mitään vaikutusta asianmukaisten rahamääräisten seuraamusten arvioinnin kannalta.⁶⁴

88. Tarkastelen seuraavaksi rahamääräisten seuraamusten määrittämistä uhkasakosta alkaen.

59 — Sellainen vaatimus edellyttäisi myös monimutkaista ja yksityiskohtaista arviointia siitä, mikä on kohtuullinen aika kussakin yksittäistapauksessa.

60 — Tällä tavoitteella on erityistä merkitystä, kun otetaan huomioon SEUT 260 artiklaan Lissabonin sopimuksella tehty muutos, jonka johdosta komissio voi saattaa asianomaista jäsenvaltiota koskevan asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi antamalla perusteltua lausuntoa. Vaikka nyt käsiteltävässä asiassa oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely päättyi ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa, minkä vuoksi siihen sisältyi myös perustellun lausunnon antaminen, myös tämä muutos tuo esiin sen, että menettelyn tavoitteena on taata, että rikkomisen korjataan nopeasti ja tehokkaasti. Ks. myös Eurooppa-valmistelukunnan sihteeristö, unionin tuomioistuimen toimintaa käsittelevän työryhmän loppuraportti (asiakirja CONV 636/03, 28 kohta).

61 — Ks. em. asia komissio v. Irlanti, tuomio 19.12.2012, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

62 — Tämä ilmenee erityisesti siitä, että jäsenvaltiot voivat viivyttää asian saattamista unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi pitkittämällä komission kanssa käytäviä neuvotteluja. Tällaisessa tapauksessa kanteen myöhäinen nostaminen suosisi perusteettomasti jäsenvaltiota, joka on laiminlyönyt veloitteensa.

63 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Jääskisen em. asiassa komissio v. Tšekki antaman ratkaisuehdotuksen 70 kohta.

64 — Johtopäätös olisi kuitenkin toisenlainen, jos Saksan liittotasavalta olisi jättänyt sellaisen pyynnön ja yhteisöjen tuomioistuin olisi todennut, että vuoden 2007 tuomiossa todettiin VW-lain 4 §:n 3 momenttiin liittyvä rikkomisen. Tässä vaihtoehdossa jäsenvaltion toteuttamat toimet olisivat selkeä osoitus sen aikeesta lopettaa rikkomisen mahdollisimman pian.

3. Uhkasakko

89. Uhkasakon tarkoituksena on saada laiminlyöntiin syyllistynyt jäsenvaltio päättämään jatkuva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen.⁶⁵ Sen määrittämiseksi, onko uhkasakko määrättävä, ratkaiseva tekijä on, jatkuuko rikkomisen edelleen unionin tuomioistuimen käsitellessä asiaa.

90. Jos unionin tuomioistuin hyväksyy laiminlyöntiä koskevan komission kanteen, asianosaiset vaikuttavat olevan yksimielisiä siitä, että se, ettei Saksan liittotasavalta ole päättänyt rikkomista, johtuu yksinkertaisesti siitä, että VW-lain 4 §:n 3 momentti on edelleen voimassa.

91. Mikäli unionin tuomioistuin on eri mieltä vuoden 2007 tuomiota koskevasta tulkinnastani, katson, että Saksan liittotasavallalle on määrättävä uhkasakko.

a) Väitetyn rikkomisen vakavuus

92. Rikkomisen vakavuudesta on huomautettava, että EY 56 artiklassa vahvistetaan peruseriaate, joka on yksi sisämarkkinoiden kulmakivistä. Niiden toiminnan varmistamiseksi on erittäin tärkeää, että kiellettyjä ovat kaikki rajoitukset, jotka koskevat pääomanliikkeitä jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä.⁶⁶

93. Komission arvioinnin mukaan väitetty rikkomisen johtaa tilanteeseen, jossa viranomaisilla säilyy mahdollisuus käyttää vaikutusvaltaa yritykseen, jolla on niitä suurempi osuus pääomasta. Tarkemmin sanottuna toimet, joita julkiset viranomaiset toteuttavat yksityisessä yrityksessä lainsäädännössä säädettyjä keinoja käyttäen (toisin sanoen säätämällä määrävähemmistöoikeudesta VW-lain 4 §:n 3 momentissa), voisivat rajoittaa sitä mahdollisuutta, että muut sijoittajat ovat osakkaana kyseisessä yhtiössä tarkoituksenaan luoda tai ylläpitää yhtiöön pysyviä ja suoria yhteyksiä.

94. Vaikka perustamissopimuksen peruseriaatteiden loukkaaminen voidaan katsoa erityisen vakavaksi,⁶⁷ on huomautettava, että Saksan liittotasavalta on pannut vuoden 2007 tuomion täytäntöön osittain kumoamalla VW-lain 2 §:n 1 momentin ja 4 §:n 1 momentin. Tämän seikan pitäisi mielestäni lieventää kyseisen rikkomisen vakavuutta.

95. Lisäksi olisin taipuvainen väittämään, että ilman VW-lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua äänioikeuden enimmäismäärän muodostamaa asiaa koskevaa oikeussääntöä, VW-lain 4 §:n 3 momentissa säädettyllä määrävähemmistöoikeudella on ainoastaan hyvin vähäinen vaikutus pääomanliikkeisiin. On varmasti kiistatonta, että määrävähemmistöoikeus poikkeaa osakeyhtiölaissa säädetystä 25 prosentin yleisestä kynnyksestä ja että siihen sisältyy osakkeenomistajille lainsäädäntöteitse asetettu erityinen velvollisuus. Väitetyn rikkomisen vakavuuden arvioimiseksi on kuitenkin merkityksellistä, että kyseinen määrävähemmistöoikeus hyödyttää erotuksetta sekä suuria että pieniä osakkeenomistajia. Tämän vuoksi en ole vakuuttunut siitä, että tällainen määrävähemmistöoikeus voi rajoittaa pääomanliikkeitä tuntuvasti, vaikka sitä tarkasteltaisiin julkisilla toimijoilla (nimittäin Ala-Saksin osavaltiolla) olevan osuuden, joka on noin 20 prosenttia Volkswagenin pääomasta, valossa.

96. Edellä mainitut näkökohdat huomioon ottaen katson, että kerroin 2 olisi sopiva rikkomisen vakavuuteen nähden.

65 — Ks. em. asia komissio v. Ranska, tuomio 12.7.2005, 103 kohta.

66 — EY 56 artiklan 1 kohta.

67 — Ks. vastaavasti asia C-109/08, komissio v. Kreikka, tuomio 4.6.2009 (Kok., s. I-4657, 33 kohta) ja em. asia komissio v. Ranska, tuomio 12.7.2005, 105 ja 107 kohta.

b) Kesto ja jäsenvaltion maksukyky

97. SEUT 260 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun rikkomisen kesto, joka on määritettävä päivästä, jona yhteisöjen tuomioistuin antoi vuoden 2007 tuomion, on tällä hetkellä viisi vuotta ja seitsemän kuukautta. Vaikka säännöksestä ei ilmene, missä ajassa tuomio on pantava täytäntöön, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan täytäntöönpano on aloitettava välittömästi ja saatettava loppuun mahdollisimman pian.⁶⁸

98. Mikäli unionin tuomioistuin toteaa, että Saksan liittotasavalta rikkoo edelleen vuoden 2007 tuomiota, kyseinen jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättäminen on erityisen moitittavaa sen vuoksi, että vuoden 2007 tuomion täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä voidaan kuvailla tavanomaisiksi. Kuten VW-lain muuttamisesta annetun lain antaminen osoittaa, vuoden 2007 tuomion täysimääräisestä täytäntöönpanosta ei olisi pitänyt aiheutua erityisiä ongelmia.

99. Kerroin 3 vaikuttaa näin ollen asianmukaiselta, kun otetaan huomioon rikkomisen kesto.

100. Unionin tuomioistuin on todennut Saksan liittotasavallan maksukyvyistä, että perusmäärän kertominen kyseiseen jäsenvaltioon sovellettavalla erityisellä kertoimella on asianmukainen keino heijastaa tämän jäsenvaltion maksukykyä samalla, kun eri jäsenvaltioiden välillä tehdään kohtuullinen ero.⁶⁹ Tarkasteltavassa tapauksessa on näin ollen asianmukaista soveltaa Saksan liittotasavaltaan n-kerrointa 21,12.⁷⁰

101. Lopuksi todettakoon, etten hyväksy Saksan hallituksen väitettä siitä, että sille olisi myönnettävä lisäaika, jotta se voi täyttää velvoitteensa. Se perustelee tätä väitettä sillä, ettei sen velvoitteilla ole selvää ja yksiselitteistä oikeusperustaa.⁷¹

102. Kuten olen edellä yrittänyt osoittaa, tuomion väitettyä moniselitteisyyttä ei pitäisi katsoa asian kannalta merkitykselliseksi seikaksi vakavuutta arvioitaessa. Koska vuoden 2007 tuomiolla ei millään tavoin muutettu EY 56 artiklasta johtuvien jäsenvaltioiden velvoitteiden sisältöä, Saksan liittotasavallalle ei ole tarpeen myöntää lisäaikaa.

103. Edellä esitetyistä syistä katson, että Saksan liittotasavallalle olisi määrättävä 81 100,80 (= 640 x 2 x 3 x 21,12) euron uhkasakko kultakin päivältä, jolla vuoden 2007 tuomion täytäntöönpano viivästyy nyt käsiteltävässä asiassa annettavan tuomion julistamispäivästä alkaen siihen saakka, kunnes vuoden 2007 tuomio on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön.

4. Kiinteämääräinen hyvitys

104. Kohdistukseen jäsenyysveloitteita rikkoneeseen jäsenvaltioon sellaisen riittävän taloudellisen paineen, jolla se saadaan lopettamaan SEUT 258 artiklaan perustuvassa alkuperäisessä tuomiossa todettu jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättäminen, unionin tuomioistuin voi määrätä asianomaisen jäsenvaltion maksamaan kiinteämääräisen hyvityksen uhkasakon lisäksi.⁷²

68 — Em. asia komissio v. Espanja, tuomio 25.11.2003, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

69 — Asia C-496/09, komissio v. Italia, tuomio 17.11.2011 (Kok., s. I-11483, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

70 — Komission tiedonanto K(2012) 6106 lopullinen, s. 5.

71 — Ks. mutatis mutandis asia C-473/93, komissio v. Luxemburg, tuomio 2.7.1996 (Kok., s. I-3207, 51 ja 52 kohta).

72 — Ks. julkisasiamies Poiaras Maduron 26.1.2006 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-119/04, komissio v. Italia, tuomio 18.7.2006 (Kok., s. I-6885, ratkaisuehdotuksen 46 kohta). Kiinteämääräisen hyvityksen tarkoituksesta ks. myös asia C-369/07, komissio v. Kreikka, tuomio 7.7.2009 (Kok., s. I-5703, 140 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

105. Uhkasakolla kannustetaan jäsenvaltiota lopettamaan rikkominen niin pian kuin mahdollista sen jälkeen, kun unionin tuomioistuin on antanut tuomionsa SEUT 260 artiklan mukaisessa asiassa. Sen sijaan kiinteämääräisen hyvityksen tuomitseminen maksettavaksi on pelote, jonka avulla taataan se, ettei jäsenvaltio katso paremmaksi odottaa tällaista menettelyä, ennen kuin ryhtyy toimenpiteisiin sen rikkomisen lopettamiseksi, jonka yhteisöjen tuomioistuin totesi SEUT 258 artiklaan perustuvassa jäsenyysselvointteiden noudattamatta jättämistä koskevassa asiassa.⁷³

106. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 260 artiklassa unionin tuomioistuimelle myönnetään laaja harkintavalta päättää kiinteämääräisen hyvityksen mahdollisesta määräämisestä kaikkien niiden asian kannalta merkityksellisten seikkojen perusteella, jotka liittyvät sekä todetun jäsenyysselvointteiden noudattamatta jättämisen ominaispiirteisiin että asianomaisen jäsenvaltion omaksumaan asenteeseen.⁷⁴ Tarkemmin sanottuna tällaisia tekijöitä ovat ajanjakso, jonka ajan kyseinen jäsenyysselvointteiden noudattamatta jättäminen on jatkunut sen tuomion jälkeen, jolla se todettiin, ja rikkomisen vakavuus.⁷⁵

107. Nyt käsiteltävässä asiassa rikkomisen kesto tukee mielestäni kiinteämääräisen hyvityksen määräämistä. Vuoden 2007 tuomion antamisesta on kulunut huomattava ajanjakso – yli viisi vuotta. Kyseinen rikkominen on tapahtunut siitä huolimatta, että tuomio on pantu täytäntöön osittain antamalla laki VW-lain muuttamisesta.

108. Unionin tuomioistuin täsmentää harvoin kriteereitä, joita käytetään sen asianmukaiseksi katsoman kiinteämääräisen hyvityksen määrän määrittämiseen nyt käsiteltävään asiaan liittyvän kaltaisessa tilanteessa. Avoimuuden lisäämiseksi ja siten kiinteämääräisen hyvityksen pelotevaikutuksen lisäämiseksi pidän erityisen tärkeänä, että sovellettavat kriteerit tuodaan esiin selvästi.⁷⁶

109. En näe nyt käsiteltävässä asiassa mitään syytä, minkä vuoksi komission suuntaviivoja⁷⁷ ei voitaisi käyttää mittapuuna. Kun otetaan huomioon edellä oleva vakavuuden arviointi ja jäsenvaltion maksukyky, vaikuttaa asianmukaiselta soveltaa 8 870,40 euron kiinteämääräistä hyvitystä päivää kohti jokaiselta päivältä, jona noudattamatta jättäminen jatkuu. Tämän määrän perustana ovat 210 euron kiinteämääräinen perusmaksu, rikkomisen vakavuutta osoittava kerroin 2 ja erityinen n-kerroin 21,12.

110. Tämän ratkaisuehdotuksen antamisajankohtana jäsenyysselvointteiden noudattamatta jättäminen on jatkunut 2 045 päivää. Kertomalla 8 870,40 euron määrä päivää kohti 2 045 päivällä saadaan 18 139 968 euroa. Koska tämä määrä on suurempi kuin komission Saksan liittotasavallalle asettama vähimmäismäärä (11 192 000 euroa),⁷⁸ ehdotettu kiinteämääräinen hyvitys heijastaa mielestäni oikealla tavalla myös tämän rahamääräisen seuraamuksen varoittavaa ja rankaisevaa luonnetta.

111. Katson näin ollen, että Saksan liittotasavalta olisi määrättävä maksamaan 8 870,40 euron kiinteämääräinen hyvitys päivää kohti kerrottuna vuoden 2007 tuomion antamisen ja nyt käsiteltävässä asiassa annettavan tuomion julistamispäivän välisten päivien lukumäärällä.

73 — Asia C-121/07, komissio v. Ranska, tuomio 9.12.2008 (Kok., s. I-9159, 58 kohta) ja julkisasiamies Poireres Maduron em. asiassa komissio v. Italia antaman ratkaisuehdotuksen 46 kohta. Ks. myös julkisasiamies Jääskisen em. asiassa komissio v. Tšekki antaman ratkaisuehdotuksen 34 ja 35 kohta kiinteämääräisen hyvityksen luonteesta rangaistuksena.

74 — Ks. em. asia C-279/11, komissio v. Irlanti, tuomion 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksiin.

75 — Em. asia komissio v. Espanja, tuomio 11.12.2012, 144 kohta oikeuskäytäntöviittauksiin.

76 — Mielestäni avoimuuden puute lisää pelotevaikutusta ainoastaan, jos asianomaiset yliarvioivat sakon määrän. SEUT 260 artiklan perusteella näin ei vaikuta olevan, koska unionin tuomioistuin laskee usein harkintansa mukaan komission ehdottamaa määrää esittämättä välttämättä selkeitä kriteerejä sille, miksi se tekee niin.

77 — Komission tiedonanto K(2012) 6106.

78 — Komission tiedonanto K(2012) 6106 lopullinen, s. 5.

IV Ratkaisuehdotus

112. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

- hylkää komission kanteen
- velvoittaa sen korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Toissijaisesti ehdotan, mikäli unionin tuomioistuin katsoo, ettei Saksan liittotasavalta ole noudattanut SEUT 260 artiklan 1 kohdan mukaisia jäsenyysohjeita, että se

- velvoittaa Saksan liittotasavallan maksamaan 81 100,80 euron uhkasakon päivää kohden nyt käsiteltävässä asiassa annettavan tuomion julistamispäivästä alkaen siihen saakka, kunnes vuoden 2007 tuomio on pantu täytäntöön, ja 8 870,40 euron kiinteämääräisen hyvityksen päivää kohden kerrottuna vuoden 2007 tuomion antamisen ja nyt käsiteltävässä asiassa annettavan tuomion julistamispäivän välisten päivien lukumäärällä
- velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.