JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
13 päivänä tammikuuta 2011[1]

1. Nyt käsiteltävässä asiassa esitetään kaksi luonteeltaan ja ulottuvuudeltaan hyvin erilaista kysymystä. Ensimmäinen, joka liittyy unionin tavanomaista esiintymistä kansallisen tuomioistuimen oikeudenkäynnissä koskevaan valtuutukseen, on menettänyt ajankohtaisuutensa siinä muodossa kuin se on esitetty. Oikeus edustaa yhteisöä kaikissa oikeudenkäynneissä annettiin EY 282 artiklassa nimenomaisesti ja yksinomaisesti komissiolle, mutta se on korvattu SEUT 335 artiklassa siten, että toimielinten toimintaan liittyvissä kysymyksissä unionia edustaa kukin toimielin itse. Ainoastaan EY 282 artikla on ajallisesti sovellettavissa.

Toinen kysymys on sitä vastoin ajaton, sillä se liittyy hyvin periaatteelliseen kysymykseen eli siihen, ovatko kansalliset tuomioistuimet toimivaltaisia tutkimaan unionin toimien pätevyyden.

1 – Alkuperäinen kieli: espanja.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin oikeus*

2. EY 7 artiklan 1 kohdan loppuosassa määrätään seuraavaa:

”Kukin toimielin toimii sille tällä sopimuksella annettujen toimivaltuuksien rajoissa.”

3. EY 207 artiklan 2 ja 3 kohdan sanamuoto on seuraava:

”2. Neuvostoa avustaa pääsihteeristö, jota johtaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkeana edustajana toimiva pääsihteeri, ja häntä avustaa varapääsihteeri, joka vastaa pääsihteeristön toiminnasta. Neuvosto nimittää pääsihteerin ja varapääsihteerin määräenemmistöllä.

Neuvosto päättää pääsihteeristön organisaatiosta.

3. Neuvosto vahvistaa työjärjestyksensä.”

– –

4. EY 282 artiklassa määrätään puolestaan seuraavaa:

”Yhteisöllä on kaikissa jäsenvaltioissa laajin kansallisen lainsäädännön mukaan oikeushenkilöllä oleva oikeuskelpoisuus; se voi erityisesti hankkia ja luovuttaa irtainta ja kiinteää omaisuutta sekä esiintyä kantajana ja vastaajana oikeudenkäynneissä. Tällöin yhteisöä edustaa komissio.”

5. Varainhoitoasetuksen [2] 59 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tulojen ja menojen hyväksyjän tehtävistä vastaa toimielin.”

6. Saman varainhoitoasetuksen 60 artiklan 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tulojen ja menojen hyväksyjän tehtävänä on käsitellä toimielimensä tuloja ja menoja moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti ja huolehtia siitä, että käsittely on laillista ja asianmukaista.

2. Menojen toteuttamiseksi valtuutettu ja edelleenvaltuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä tekee talousarviositoumuksia ja oikeudellisia sitoumuksia, vahvistaa menoja, hyväksyy niitä maksettaviksi ja valmistelee määrärahojen käyttöä.

3. Tulojen toteuttamiseen kuuluu saamisennusteiden laatiminen, perittävien maksujen vahvistaminen sekä perintämääräysten lähettäminen. Tulojen toteuttamiseen voi kuulua myös vahvistetuista saatavista luopuminen.”

7. Neuvoston työjärjestyksen [3] 23 artiklan 2 ja 5 kohdan sanamuoto on seuraava:

”2. Neuvosto päättää pääsihteeristön organisaatiosta.

Pääsihteeri ja varapääsihteeri toteuttavat neuvoston vastuulla kaikki tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen pääsihteeristön moitteettoman toiminnan.”

”5. Pääsihteerillä on varapääsihteerin avustamana kokonaisvastuu talousarvion pääluokkaan II – Neuvosto otettujen määrärahojen hallinnoinnista, ja hänen on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet niiden asianmukaisen hallinnan varmistamiseksi. Hän hoitaa näitä määrärahoja Euroopan yhteisöjen

2 – Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 25.6.2002 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002 (EYVL L 248, s. 1).

3 – Neuvoston työjärjestyksen vahvistamisesta 5.6.2000 tehty neuvoston päätös (EYVL L 149, s. 21).

talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen säännösten mukaisesti."

B *Kansallinen oikeus*

8. Menettelystä Conseil d'État'n hallintoasioita käsittelevässä osastossa 23.8.1948 annetun sijaishallitsijan asetuksen 1 §:ssä ja 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"1 §

Conseil d'État tutkii lain 7 §:n 1 momentissa sekä 8, 9 ja 10 §:ssä tarkoitetut vaatimukset, kysymykset ja muutoksenhaut asianosaisen tai asianajajaluetteloon kirjatun kansalaisuudeltaan belgialaisen asianajajan allekirjoittaman hakemuksen perusteella.

2 §

Hakemus on päivättävä, ja siihen on sisällyttävä

1. hakijana olevan asianosaisen nimi, ominaisuus ja asuin- tai kotipaikka

2. vaatimuksen tai muutoksenhaun kohde sekä tosiseikkojen ja perusteluiden kuvaus sekä

3. vastapuolen nimi ja asuin- tai kotipaikka."

II Tosiseikat

9. Euroopan unionin neuvosto haki 20.11.2002 Région de Bruxelles-Capitalen hallitukselta rakennuslupaa Justus Lipsius -nimisen rakennuksen tiettyjä muutostöitä varten. Rakennuslupa myönnettiin 12.12.2003 ja 22.12.2003 tehdyillä päätöksillä sillä edellytyksellä, että hakijan piti maksaa rakennushankkeeseen liittyvänä maksuna yhteensä 1 109 750 euron suuruinen summa.

10. Koska neuvosto katsoi kyseisen maksun kuuluvan veroihin, joista Euroopan yhteisöt on vapautettu sen erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan [4] 3 artiklan nojalla, se haki päätöksiin muutosta Région de Bruxelles-Capitalen rakennuslautakunnalta (Collège d'urbanisme). Kun lautakunta ei vastannut, neuvosto valitti Région de Bruxelles-Capitalen hallitukselle 10.11.2004.

11. Région de Bruxelles-Capitalen hallitus jätti 14.7.2005 tekemällään päätöksellä

4 – EY:n perustamissopimuksen liite Amsterdamin sopimuksen nojalla.

neuvoston valituksen tutkimatta liian myöhään tehtynä. Région de Bruxelles-Capitalen hallituksen mukaan maksun riitauttamisen määräaika määräytyi sen päivämäärän mukaan, jona se oli annettu tiedoksi Euroopan unionin neuvoston ainoalle henkilölle, joka oli osallistunut menettelyyn. Neuvosto oli väittänyt tästä erityisestä seikasta, että ainoastaan pääsihteeri ja varapääsihteeri voivat edustaa sitä ja saattaa sen vastuuseen.

12. Neuvosto nosti Région de Bruxelles-Capitalen hallituksen 14.7.2005 tekemästä päätöksestä kumoamiskanteen Belgian Conseil d'État'ssa. Région de Bruxelles-Capitalen hallitus esitti kanteesta nyt käsiteltävän asian kannalta merkityksellisiltä osin aktiivilegitimaation puuttumista koskevan väitteen, koska kanteen olivat nostaneet "Euroopan yhteisöt, joita Euroopan unionin neuvosto edustaa varapääsihteerinsä Pierre de Boissieun välityksellä", vaikka asiakirjoihin sisältyi valtakirja, jonka mukaan komissio valtuutti nimenomaisesti "Jean-Claude Piris'n tai kenet tahansa hänen nimeämänsä muun henkilön nostamaan Belgian Conseil d'État'ssa kumoamiskanteen asetuksesta".

13. Koska Belgian Conseil d'État'n mukaan EY 282 ja EY 207 artiklan ulottuvuus saattaa olla epäselvä erityisesti siltä osin kuin kyseessä on Conseil d'État'n toimivalta varmistaa, että unionin toimivaltainen toimielin on päättänyt toimia siten, että se noudattaa sitä koskevia edustamiseen liittyviä sääntöjä, se on päättänyt esittää unionin tuomioistuimelle EY 234 artiklan nojalla seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

III Ennakkoratkaisukysymykset

14. "1) Onko EY 282 artiklaa ja erityisesti sen toiseen virkkeeseen sisältyvää ilmaisua 'tällöin yhteisöä edustaa komissio' tulkittava siten, että toimielimellä on pätevä valtuutus yhteisön edustamiseen jo sillä perusteella, että komissio on antanut valtuutuksen, jolla se on delegoinut kyseiselle toimielimelle valtansa edustaa yhteisöä tuomioistuimessa, riippumatta siitä, onko valtuutuksessa nimetty erikseen luonnollinen henkilö, jolla on oikeus edustaa valtuutuksen saanutta toimielintä?

2) Jos edelliseen kysymykseen vastataan kieltävästi, voiko Conseil d'Etat'n kaltainen kansallinen tuomioistuin tarkistaa, täyttyvätkö unionin toimielimen, jonka komissio on EY 282 artiklan toisen virkkeen mukaisesti valtuuttanut asianmukaisesti panemaan asian vireille tuomioistuimessa, nostaman kanteen tutkimisedellytykset siten, että se selvittää, edustaako kyseistä toimielintä

asianmukainen luonnollinen henkilö, jolla on oikeus nostaa kanne kansallisessa tuomioistuimessa?

3) Jos edelliseen kysymykseen on vastattava myöntävästi, toissijaisesti tiedustellaan, onko EY 207 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäistä virkettä ja erityisesti ilmaisua 'häntä avustaa varapääsihteeri, joka vastaa pääsihteeristön toiminnasta' tulkittava siten, että neuvoston varapääsihteeri voi pätevästi edustaa neuvostoa kanteen nostamiseksi kansallisissa tuomioistuimissa?"

IV Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

15. Ennakkoratkaisupyyntö kirjattiin saapuneeksi unionin tuomioistuimeen 15.3.2010.

16. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Belgian hallitus, neuvosto ja komissio.

17. Belgian hallituksen, neuvoston ja komission asiamiehet esittivät suullisia huomautuksia 10.11.2010 pidetyssä istunnossa.

V Asianosaisten lausumat

18. Komissio aloittaa kirjelmänsä kahdella alustavalla huomautuksella. Yhtäältä se väittää olevansa vakuuttunut siitä, että neuvoston sisäisten toimintasääntöjen mukaan neuvoston oikeudellinen neuvonantaja Piris tai hänen nimeämänsä oikeudellisen yksikön jäsen antoi asianajaja de Brieyn tehtäväksi panna oikeudenkäynti vireille Conseil d'État'ssa, mistä syystä olisi riittänyt, että Conseil d'État olisi varmistanut asian olevan näin, jotta se olisi voinut heti hylätä Région de Bruxelles-Capitalen esittämän väitteen. Komission mielestä myöskään se, että varapääsihteeri mainitaan kannekirjelmän ensimmäisellä sivulla, ei ollut lainkaan välttämätöntä, ja sitä olisi voitu pitää oikeudellisesti merkityksettömänä. Se katsoo, että jos unionin tuomioistuin omaksuu tämän näkemyksen, saattaisi olla asianmukaista, että se pyrkisi antamaan ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle hyödyllisen vastauksen vastaamalla tämänsuuntaisesti ennen kuin se tutkii ennakkoratkaisukysymykset siinä muodossa kuin ne on esitetty.

19. Toisaalta komissio ilmaisee toisena alustavana huomautuksena hämmästyksensä siitä, että Région de Bruxelles-Capitale omaksuu jäsenvaltion viranomaisena tällaisen prosessuaalisen menettelytavan kansallisessa tuomioistuimessa ja pyrkii käyttämään hyväkseen tällaista väitettyä muotovirhettä, vaikkei sillä voi kohtuudella olla minkäänlaista epäilystä neuvoston ilmaisemasta halusta

ryhtyä oikeudenkäyntiin ja vaikka se tuntee täysin neuvoston varapääsihteerin ja oikeudellisen neuvonantajan toimivaltuudet.

20. Komissio toteaa ensimmäisestä ennakkoratkaisukysymyksestä, että se pyrkii lieventämään EY 282 artiklassa sen hyväksi vahvistettua edustusmonopolia antamalla muille toimielimille valtuutuksen käyttää sen sijasta oikeutta edustaa yhteisöjä oikeudenkäynneissä asioissa, jotka koskevat kyseisen toimielimen toimintaa. Lissabonin sopimuksessa on noudatettu tätä päättelyä, kun SEUT 335 artiklassa on vahvistettu, että kukin toimielin voi edustaa unionia suoraan kysymyksissä, jotka liittyvät niiden toimintaan, tarvitsematta komission antamaa valtuutusta. [5]

21. Tällaista valtuutuskäytäntöä ei ole kyseenalaistettu nyt käsiteltävässä asiassa, mutta sitä varten ei ole olemassa erityistä lainsäädäntöä, jossa täsmennettäisiin edellytykset ja muodot, joilla se pitäisi toteuttaa.

Komissio katsoo joka tapauksessa, ettei tälle käytännölle voida asettaa eri jäsenvaltioiden erityisiä edellytyksiä vaan yhtenäisyyden nimissä unionin oikeudessa on vahvistettava yhtenäinen säännöstö, jota komission on noudatettava. Tämän mukaisesti komission mielestä on valtuutuksen antamiseksi toiselle toimielimelle välttämätöntä ja riittävää, että 1) noudatetaan sääntöjä, jotka koskevat sen sisäistä päätöksentekoa, 2) valtuutuksen kohde ja ulottuvuus määritellään riittävällä tavalla ja 3) että valtuutuksen saanut toimielin on yksilöity selvästi. Kaikki nämä edellytykset ovat sen mielestä täyttyneet nyt käsiteltävässä asiassa.

22. Komissio väittää lisäksi, ettei mikään säännös tai yleisperiaate velvoita sitä nimeämään valtuutuksen saavassa toimielimessä tiettyä luonnollista henkilöä, joka olisi yksin toimivaltainen edustamaan sitä, vaikka tämä olisi yleisesti havaittu käytäntö. Nimeäminen tehdään todellisuudessa aina yhteistyössä asianomaisen toimielimen kanssa, sillä jos komissio tekisi sen yksipuolisesti, se puuttuisi perusteettomasti kyseisen toimielimen hallinnolliseen itsemääräämisoikeuteen.

23. Komissio väittää nyt käsiteltävässä asiassa maininneensa nimenomaisesti neuvoston oikeudellisen neuvonantajan vastatakseen juuri neuvoston itsensä sille esittämään tämänsuuntaiseen ehdotukseen. Tällainen

5 – SEUT 335 artikla kuuluu seuraavasti: ”Unionilla on kaikissa jäsenvaltioissa laajin kansallisen lainsäädännön mukaan oikeushenkilöllä oleva oikeuskelpoisuus; se voi erityisesti hankkia ja luovuttaa irtainta ja kiinteää omaisuutta sekä esiintyä kantajana ja vastaajana oikeudenkäynneissä. Tällöin unionia edustaa komissio. Toimielinten toimintaan liittyvissä kysymyksissä unionia kuitenkin edustaa kukin toimielin itse hallinnollisen riippumattomuutensa puitteissa.”

maininta ei ollut kuitenkaan oikeudellisesti välttämätön neuvostolle annetun valtuutuksen pätevyyden varmistamiseksi, koska siinä sallitaan lisäksi kenen tahansa muun henkilön nimeäminen.

24. Toisesta kysymyksestä komissio toteaa, että sen jälkeen, kun on vahvistettu, että komissio on valtuuttanut toimielimen asianmukaisesti oikeudenkäyntiä varten, kansallisen tuomioistuimen ei lähtökohtaisesti pidä tehdä mitään lisäselvityksiä. Se voisi enintään epävarmassa tapauksessa varmistua siitä, että henkilö, joka esiintyy sen oikeudenkäynnissä, toimii toimielimen lukuun, mistä ei ole nyt käsiteltävässä asiassa minkäänlaista epäilystä.

25. Komissio katsoo päinvastoin, ettei kansallinen tuomioistuin voi tutkia nimeämisen pätevyyttä komission valtuutuksen eikä valtuutetun toimielimen sisäisten sääntöjen osalta. Se ei siten voi tarkistaa, täyttääkö sen oikeudenkäynnissä esiintyvä luonnollinen henkilö nimeämisen välttämättömät edellytykset tai ovatko toimivaltaiset toimielimet nimenneet hänet asianmukaisesti ja oikeassa muodossa. Tällainen valvonta edellyttäisi puuttumista toimielimen sisäiseen rakenteeseen ja johtaisi siihen, että kansallinen tuomioistuin tulkitsisi sen sisäisiä toimintasääntöjä.

26. Kolmannesta kysymyksestä komissio toteaa, etteivät EY 207 artiklassa käytetyt ilmaisut yleisluonteisuutensa vuoksi anna mahdollisuutta määrittää, sisältyykö neuvoston edustaminen oikeudenkäynnissä sen varapääsihteerin toimivaltaan. Koska hän on kuitenkin neuvoston pääsihteeristön, johon oikeudellinen yksikkö kuuluu, palveluksessa oleva ylin virkamies, on ilmeistä, että hän voi edustaa neuvostoa pätevästi oikeudenkäynnissä.

27. Edellä esitetyn perusteella komissio ehdottaa, että Belgian Conseil d'État'n kysymyksiin vastattaisiin seuraavasti: "EY 282 artiklaa ja erityisesti sen toiseen virkkeeseen sisältyvää ilmaisua 'tällöin yhteisöä edustaa komissio' on tulkittava siten, että toimielimellä on pätevä valtuutus yhteisön edustamiseen jo sillä perusteella, että on olemassa valtuutus, jolla komissio on delegoinut kyseiselle toimielimelle valtansa edustaa yhteisöä tuomioistuimessa, riippumatta siitä, onko valtuutuksessa nimetty erikseen luonnollinen henkilö, jolla on oikeus edustaa delegoinnin saanutta toimielintä."

28. Belgian hallitus puolestaan muistuttaa ensin siitä, että nyt käsiteltävän asian tosiseikat ovat tapahtuneet ennen kuin EY 282 artiklan muutos tuli voimaan SEUT 335 artiklan nojalla, ja väittää, että ensimmäiseen kysymykseen on vastattava kieltävästi, sillä myöntävä vastaus edellyttäisi sitä, että sen jälkeen, kun komissio on antanut valtuutuksen, neuvosto

voisi toimia tuomioistuimessa kenen tahansa virkamiehensä välityksellä.

29. Belgian hallitus väittää, että EY 282 artiklan täsmällisen soveltamisen pitäisi johtaa siihen päätelmään, että yksinomaan komission pitäisi edustaa Euroopan yhteisöä kaikissa oikeudenkäynneissä, sillä EY 7 artiklan 1 kohdan loppuosassa vahvistettu toimivallanjaon periaate ei vaikuta ainoastaan yhteisön ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan rajaamiseen vaan myös kunkin yhteisön toimielimen omiin valtuuksiin, sillä ne voivat käyttää toimivaltaansa vain itse ilman mahdollisuutta delegoida sitä.

30. Belgian hallituksen mukaan on niin, että jos oletetaan, että edellä esitetystä huolimatta toimivallan delegoiminen olisi tietyin edellytyksin mahdollista, tällaista delegointia pitäisi tulkita suppeasti, koska sillä poiketaan EY:n perustamissopimuksen määräyksistä johtuvasta toimielinten välisestä toimivallanjaosta. Tämän periaatteen mukaisesti valtuutuksen saaneen toimielimen tai henkilön on käytettävä valtuutusta, jonka komissio on antanut perustamissopimuksessa sille annetun toimivallan käyttämistä varten.

31. Nyt käsiteltävässä asiassa on osoitettu, ettei luonnollinen henkilö, joka nosti kanteen ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa, ollut komission nimeämä henkilö eli Piris eikä myöskään kukaan hänen nimeämänsä, minkä mahdollistaisi myös komission antama valtuutus eräänlaisen edelleendelegoinnin perusteella, jonka pätevyys pitäisi Belgian hallituksen mielestä perustellusti kyseenalaistaa. Se, joka nosti kanteen kansallisessa tuomioistuimessa, toimi sen mielestä kaikkiaan ilman minkäänlaista valtuutusta.

32. Belgian hallitus esittää toisen kysymyksen yhteydessä, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti yhteisöjen toimielinten itsemääräämisoikeuden periaate estää sen, että kansallinen tuomioistuin puuttuisi niiden toimivaltaan ja korvaisi ne käyttäessään päätöksentekovaltaansa. Samasta oikeuskäytännöstä ilmenee päinvastoin, että kansallinen tuomioistuin voi selvittää, onko toimielin toiminut siihen sovellettavan lainsäädännön mukaisesti. Näin ollen Belgian hallitus katsoo, että kansallinen tuomioistuin voi selvittää toimielimen nostaman kanteen tutkimisedellytysten täyttymisen tarkistamalla sen, että se toimii sellaisen luonnollisen henkilön välityksellä, jonka komissio on valtuuttanut nostamaan kanteen.

33. Belgian hallitus väittää kolmannen kysymyksen yhteydessä, ettei EY 207 artiklan 2 kohdassa anneta sinänsä minkäänlaista edustusoikeutta varapääsihteerille eikä hänen pääsihteeristön toimintaa koskevaa vastuutaan voida rinnastaa edustusvaltuuteen,

sillä hänen toimivaltuutensa liittyvät yhtäältä pääsihteeristön organisaatiosta päättämiseen ja hallintoon sekä toisaalta neuvoston moitteettoman toiminnan varmistamiseen ja sen talousarvion hallinnointiin. Kyseisessä määräyksessä tai neuvoston työjärjestyksen 23 artiklassa ei anneta varapääsihteerille valtuutusta edustaa neuvostoa oikeudenkäynnissä, mistä syystä myös kolmanteen ja viimeiseen kysymykseen on Belgian hallituksen mielestä vastattava kieltävästi.

34. Neuvosto esittää puolestaan ensimmäisen kysymyksen yhteydessä, että on kiistatonta, että komissio on valtuuttanut sen pätevästi EY 282 artiklan mukaisella tavalla, ja tästä määräyksestä ilmenee ainoastaan, että toimielinten, jotka haluavat nostaa kanteen tuomioistuimessa niitä suoraan koskevissa asioissa, on saatava siihen komission valtuutus. Kyseisestä artiklasta tai mistään muustakaan määräyksestä ei neuvoston mielestä seuraa, että valtuutus annettaisiin pätevästi vain, jos siinä nimetään henkilö, joka edustaa asianomaista toimielintä toimivaltaisessa kansallisessa tuomioistuimessa. Toimielimelle annettu valtuutus oikeudenkäyntiä varten riittää siis siihen, että yhteisö on pätevästi edustettuna.

35. Neuvosto myöntää olevan varmaa, ettei mikään estä mainitsemasta tiettyä henkilöä valtuutuksessa, mutta sen mielestä toimielinten organisatorisen itsemääräämisoikeuden periaatetta ja sen sisäistä organisaatiota koskevia sääntöjä on sovellettava edelleen, ja tästä syystä viittaus luonnolliseen henkilöön ei rajoita toimielimelle sen edustamiseksi kansallisessa tuomioistuimessa annetun valtuutuksen ulottuvuutta.

36. Neuvoston mukaan pitää paikkansa, että valtuutuksessa mainitaan sen oikeudellisen neuvonantajan Pirisin nimi, mutta sen edustaminen ei ole aiheuttanut minkäänlaisia ongelmia toimielinten sisällä, koska kaikkia sisäisiä menettelyjä on noudatettu. Piris puolestaan nimesi valtuutuksen sanamuodon mukaisesti ulkopuolisen asianajajan de Brieyn nostamaan kanteen kansallisessa tuomioistuimessa yhteisöjen edustajana. Toisin sanoen Pirisin nimenomainen mainitseminen komission valtakirjassa ilmaisee lisäksi selvästi neuvoston oikeudellisen neuvonantajan valtuudet nimetä asianajaja de Briey.

37. Neuvosto väittää, että myös de Brieyn nostamassa kanteessa mainitaan neuvoston varapääsihteerin nimi, mikä ei ollut välttämätöntä, koska hänelle kuuluu lakisääteisesti pääsihteeristön hallinto EY 207 artiklassa tarkoitetulla tavalla, joten ei olisi ollut tarpeen, että hänen nimensä olisi mainittu nimenomaisesti myös komission valtakirjassa, koska neuvostolle annettu valtuutus olisi riittänyt. Etenkään ei ollut tarpeen, että Piris olisi nimennyt varapääsihteerin. Piris oli päinvastoin mainittu valtakirjassa, koska hänelle oli

delegoitu varapääsihteerin talousarvion täytäntöönpanovalta, ja sopimuksen tekeminen ulkopuolisen asianajajan kanssa kuului siten hänen tehtäviinsä.

38. Neuvoston mukaan sen ensimmäiseen kysymykseen omaksuman kannan perusteella toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata. Sen mielestä kansallinen tuomioistuin ei voi selvittää, edustaako toimielintä, joka on asianosaisena siinä vireille pannussa oikeudenkäynnissä, asianmukainen luonnollinen henkilö, ellei toimielin itse kyseenalaista tätä edustusta. Muussa tapauksessa se puuttuisi yhteisöjen toimielinten itsemääräämisoikeuden piiriin tavalla, joka ei ole hyväksyttävissä. Neuvoston mielestä kansallinen tuomioistuin saa tarkistaa ainoastaan sen, että yhtäältä itse neuvoston, joka edustaa yhteisöjä EY 282 artiklan perusteella, ja toisaalta sitä edustavan ulkopuolisen asianajajan välillä on olemassa yhteys. Se voi siis ainoastaan selvittää, että on olemassa komission antama valtuutus ja että sen edustamiseksi kyseisessä tuomioistuimessa on nimetty asianajaja. Tämän seikan todenperäisyyttä ei ole nyt käsiteltävässä asiassa kyseenalaistanut Belgian Conseil d'État eikä oikeudenkäynnin vastapuoli.

39. Neuvoston mielestä sen toiseen kysymykseen omaksuman kannan perusteella myöskään kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata. Neuvosto esittää, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena on yhteisöjen verotuksellinen immuniteetti, minkä jälkeen se toteaa kaikkiaan, että EY 207 artiklan 2 kohdan, varainhoitoasetuksen 59 artiklan ensimmäisen kohdan, neuvoston työjärjestyksen 23 artiklan 2 ja 5 kohdan sekä 20.12.2002 annettujen neuvoston talousarvion täytäntöönpanoa koskevien sisäisten sääntöjen mukaisesti varapääsihteeri hoitaa toimielimensä edustajana tulojen ja menojen hyväksyjän tehtäviä neuvostoa koskevan yhteisöjen talousarvion pääluokan osalta. Sen on tulojen ja menojen hyväksyjänä ja varainhoitoasetuksen 60 artiklan 1 ja 3 kohdan mukaisesti käsiteltävä talousarvion tuloja ja menoja moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti sekä huolehdittava siitä, että käsittely on laillista ja asianmukaista. Tähän asiayhteyteen kuuluu varapääsihteerin päätös turvautua kansalliseen tuomioistuimeen toimielimensä määrärahojen hoidosta vastaavana tahona, jotta vältettäisiin se, että neuvoston pitäisi maksaa talousarviomäärärahoistaan summa, jota Région de Bruxelles-Capitale vaatii hänen mielestään perusteettomasti.

40. Neuvosto päättelee, että koska komissio on valtuuttanut neuvoston asianmukaisesti, jotta tämä voisi toimia yhteisöjen nimissä, oli lainsäädännön mukaista, että sen laillinen edustaja tässä asiassa – eli Pierre de Boissieu, joka on varapääsihteeri ja jonka vastuulla on sihteeristön moitteeton toiminta ja hallinto – edustaa neuvostoa kansallisessa tuomioistuimessa sen käyttäessä erioikeuksiaan, ilman

että tähän tarvittaisiin komission tai Pirisin antamaa nimenomaista valtuutusta, sillä komission neuvostolle toimielimenä antama valtuutus on primäärioikeuden määräysten nojalla riittävä.

42. EY 282 artiklassa annetaan komissiolle yhteisön edustajan tehtävä ainoastaan siinä tarkoituksessa, että on mahdollista käyttää ”kaikissa jäsenvaltioissa” yhteisölle oikeushenkilönä tunnustettua oikeuskelpoisuutta. Oikeuskelpoisuuden käsite sisältää mainitun artiklan mukaan erityisesti mahdollisuuden ”esiintyä kantajana ja vastaajana oikeudenkäynneissä”.

VI Oikeudellinen arviointi

41. Aluksi on todettava, ettei unionin tuomioistuimelta tiedustella tässä oikeudenkäynnissä esitetyillä kolmella kysymyksellä tuomioistuimessa vireille pannun konkreettisen tapauksen ratkaisua eli sitä, onko yhteisö asianmukaisesti edustettuna tietyssä oikeudenkäynnissä, jonka Belgian Conseil d’État ratkaisee. Mainittujen kysymysten sanamuodostakin ilmenee, että unionin tuomioistuimelta toivotaan abstraktia vastausta yhtä lailla abstrakteihin kysymyksiin. Näin ollen kyseessä ei ole sen ratkaiseminen, voivatko henkilöt, jotka osallistuivat pääasian oikeudenkäyntiin yhteisön nimissä, menetellä näin pätevästi, vaan sen täsmentäminen, millainen on yhteisön edustamista koskeva järjestely sen esiintyessä kansallisessa tuomioistuimessa EY 282 artiklan nojalla. Belgian Conseil d’État antaa unionin tuomioistuimelta tähän oikeuskysymykseen saamansa vastauksen perusteella ratkaisun siitä, mitä se pitää annetun ennakkoratkaisun tapauskohtaisen soveltamisen perusteella asianmukaisena tutkittavanaan olevan riidan ratkaisemiseksi.

43. Kyseessä on näin ollen elimellinen edustaminen, jonka nojalla komissio muodostaa yhteisön ainoan hyväksytyn osapuolen sen ja jäsenvaltioiden välisissä suhteissa, joista säädetään yksinomaan asianomaisissa kansallisissa oikeusjärjestyksissä. Toisin sanoen niissä suhteissa, joissa yhteisö toimii yksityisoikeudellisena oikeushenkilönä, jolla ei näin ollen ole minkäänlaisia erioikeuksia, joten siihen sovelletaan kansallista oikeutta, kuten mihin tahansa kansalaiseen.

44. Koska komissio on yhteisön edustaja EY 282 artiklan nojalla, se käyttää erityistä toimivaltaa, johon sisältyy puhdas ulkoinen edustaminen kansallisen oikeuden piirissä ja joka on riippumaton sille sisäisesti yhteisön oikeusjärjestyksessä kuuluvasta toimivallasta. Käyttäessään tätä edustustehtävää komissio toimi, *kuten se olisi yhteisö*, ja se vetoaa asianomaisessa kansallisessa oikeusjärjestyksessä yhteisön tahtoon, joka ilmenee menettelyistä, joissa annetaan yhteisön oikeudessa vahvistettavat oikeusnormit ja oikeustoimet.

Ilmaistu tahto ei siten ollut komission tahto vaan tahto, jota oli noudatettu perustamissopimuksissa yhteisön eri toimielimille annettujen valtuuksien asianmukaisella käyttämisellä, joten se oli näin ollen viime kädessä yhteisön itsensä tahto.

45. Se, että yhteisöä edustaa sen yksi toimielin, ei vie muilta toimielimiltä mitään niiden tehtävistä eikä voi aiheuttaa niille haittaa niiden hoitaessa tehtäviään tai vaikeuttaa niiden vastuiden täyttämistä, jos niiden täyttämiseksi on välttämätöntä, että yhteisö toimii oikeushenkilönä jäsenvaltion oikeuden piirissä. Komissio esiintyy tuomioistuimessa yhteisön edustajana silloin, kun oikeudenkäynti koskee yhteisöä siinä mielessä, että se koskee sen toimielintä, jonka tehtävät edellyttävät niiden asianmukaiseksi hoitamiseksi esiintymistä oikeudenkäynnissä kansallisissa tuomioistuimissa.

46. Tämä on joka tapauksessa päätelmä, joka on omaksuttu SEUT 335 artiklassa, jota ei voida soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa mutta jolla on jonkinlaista tulkinnallista merkitystä, koska sillä on virallistettu käytäntö, jota noudatettiin EY 282 artiklan soveltamisen yhteydessä, [6] kun siinä määrätään nyt, että vaikka komissio edustaa unionia yleisesti oikeudenkäynneissä, ”toimielinten toimintaan liittyvissä kysymyksissä unionia kuitenkin edustaa kukin toimielin itse hallinnollisen riippumattomuutensa puitteissa”. Se, että yhtäältä toimivallan haltijuus ja toisaalta esiintyminen oikeudenkäynnissä keinona varmistaa toimivallan käyttäminen vastaavat toisiaan, tehostaa toimivallan käyttämistä, minkä lisäksi se on hyvän lainkäytön mukaista, koska oikeudenkäyntiin osallistuvat asianosaiset voivat määrittää paremmin riidan kohteen tuomioistuimessa todellisuutta vastaavaksi siksi, että se on niille erityisen läheinen, koska ne ovat ristiriidassa olevien intressien haltijoita. Unionin tuomioistuin on jo huomauttanut tämänsuuntaisesti, että kun oikeudenkäynti koskee yhteisön vastuuta jonkin toimielimensä toimista, on hyvän lainkäytön mukaista, että se, joka esiintyy yhteisön puolesta tuomioistuimessa, on toimielin, joka on aiheuttanut vastuun, jonka katsotaan kuuluvan yhteisölle. [7]

47. Komissiolle EY 282 artiklassa annettu toimivalta koskee siten nyt käsiteltävän asian kannalta vain yhteisön institutionaalista edustamista jäsenvaltioiden tuomioistuimissa. Edustettava tahto ei ole komission vaan yhteisön tahto eli kussakin tapauksessa niiden

6 – Ks. vastaavasti esim. Becker, U., Artikel 282 (Rn. 15), teoksessa Schwarze, J. (toim.), *EU-Kommentar*, 2. painos, Nomos, Baden-Baden, 2009.

7 – Ks. yhdistetyt asiat 63/72-69/72, Werhahn Hansamühle, tuomio 13.11.1973 (Kok., s. 1229, 7 kohta).

toimielinten tahto, joiden tehtäviin kuuluu se yhteisön toiminta, jonka tehokkaaksi toteuttamiseksi asia on saatettu kansalliseen tuomioistuimeen. Tästä syystä EY 282 artiklassa tarkoitettu edustamista koskeva tehtävä ei missään tapauksessa vähennä eri toimielimille sisäisesti uskottujen vastuualueiden moninaisuutta yksin komissiolle annetuksi vastuualueeksi, vaan sitä on pidettävä instrumentaalisena tehtävänä, joka palvelee toimielinten erilaisia vastuualueita silloin, kun ne näkyvät toimielinten ulkopuolella jäsenvaltioiden tuomioistuimissa.

48. On puolestaan ollut toistuva ja kiistaton käytäntö, että komissio valtuuttaa eri toimielimet edustamaan yhteisöä tuomioistuimessa, jos niiden toiminta sitä edellyttää. Tämä käytäntö on sittemmin virallistettu nyt voimassa olevassa SEUT 335 artiklassa, kuten edellä on todettu. Kukaan ei ole kyseenalaistanut eikä voisikaan vakavasti kyseenalaistaa sitä, että tämä niin sanottu ”sisäinen” valtuutus on oikeudellisesti kiistaton, sillä EY 282 artiklassa ei suljeta sitä pois eikä tämän määräyksen mukaisen tehtävän luonne estä sitä, että viime kädessä toimielin, jota asia todellisuudessa koskee, edustaa yhteisöä oikeudenkäynnissä puolustaakseen sen etuja oikeushenkilönä. Yhteisön etujen paras puolustus näyttää viime kädessä olevan sen käytännön taustalla, jonka perusteella yhteisön edustaminen on johdonmukaisesti annettu sen toimielimen tehtäväksi, joka parhaiten kykenee puolustamaan yhteisön etuja.

49. On selvää, että se, että muu kuin komissio eli toimielin, jota asia konkreettisesti koskee, edustaa unionia suoraan, on ollut mahdollista vasta SEUT 335 artiklan voimaantulosta lähtien, mutta aiempi järjestely ei estänyt edustuksen delegoimista, jos komissio oli antanut asianmukaisen ”sisäisen” valtuutuksen.

50. Ratkaiseva kysymys on siis se, millä tavalla tämä valtuutus on virallistettava. On tietenkin oltava olemassa yksiselitteinen ja selkeä tahto antaa yhteisön edustaminen toisen toimielimen tehtäväksi. On kuitenkin oletettava, että tätä valtuuttamistahtoa edeltää aina toinen tahto eli tahto, jota se nimenomaan palvelee, toisin sanoen tahto esiintyä oikeudenkäynnissä, eikä sen tarvitse olla vain ja ainoastaan komission tahto vaan se voi olla myös sellaisen toimielimen tahto, jonka toiminta edellyttää tätä esiintymistä parhaana keinona sen tehtävien asianmukaiselle hoitamiselle.

51. Mikään ei tietenkään estä sitä, että komissio hoitaa asianmukaisella tavalla EY

282 artiklaan perustuvaa toimivaltaansa edustamalla yhteisöä suoraan myös siinä tapauksessa, että sen on puolustettava oikeudessa pikemminkin toiselle toimielimelle kuuluvia etuja. On ilmeistä, että toimielinten tehtävien järkiperäinen jakaminen yhteisön ensisijaisen edun hyväksi johti väistämättä – kuten todellisuudessa aikaisemmin on tapahtunutkin – käytäntöön, josta on nyttemmin tullut lainsäädäntöä SEUT 335 artiklan myötä.

52. Vaikka komissio ei luonnollisestikaan ole velvollinen valtuuttamaan toista toimielintä edustamaan yhteisöä tuomioistuimessa silloin, kun komissio on päättänyt menetellä niin, ei kuitenkaan vaikuta siltä, että edustukselle voitaisiin asettaa minkäänlaisia ehtoja. Ehtoja ei voida asettaa sille, miten yhteisön etuja puolustetaan tuomioistuimessa, eikä myöskään niiden henkilöiden suhteen, joiden on toimittava valtuutetun toimielimen puolesta. Muussa tapauksessa puututtaisiin toimielimen institutionaaliseen ja organisatoriseen itsemääräämisoikeuteen tavalla, jota ei voida hyväksyä. [8] Se olisi ristiriidassa myös valtuutuksen tarkoituksen kanssa, sillä – kuten olen toistanut – tarkoituksena on sallia se, että yhteisön etuja puolustaa toimielin, joka kykenee joka tapauksessa parhaiten varmistamaan ne, koska se tuntee riidan kohteen.

8 – Hallinnollisen itsemääräämisoikeuden periaate, joka tunnustettiin EHTY:n perustamissopimuksen yhteydessä jo yhdistetyissä asioissa 7/56 ja 3/57-7/57, Algera ym. v. yleiskokous, 12.7.1957 annetussa tuomiossa (Kok., s. 81), kuten komissio on huomauttanut.

53. Edellä esitetyn perusteella komission olisi pitänyt vain valtuuttaa virallisesti toimielin, jonka tehtäväksi se antaa yhteisön edustamisen tuomioistuimessa, puolustamaan etuja, joita asia koskee suoraan, nimeämättä ”erikseen luonnollista henkilöä, jolla on oikeus edustaa delegoinnin saanutta toimielintä”, Conseil d’État’n esittämän ensimmäisen kysymyksen sanoin.

54. Eri asia on se, että tällainen mahdollinen nimeäminen mitätöi jo itsessään konkreettisen valtuutuksen, jos sitä ei noudateta. Jos – kuten asia näyttää olevan – komission väitteiden mukaisesti käytännöksi on muodostunut se, että tämäntyyppisistä nimeämisistä sovitaan asianomaisen toimielimen itsensä kanssa, niillä on arvoa vain yhteisön sisällä, kun järjestetään puolustuksen työtä.

55. Yhteisö oli siten EY 282 artiklan mukaisesti pätevästi edustettuna kansallisissa tuomioistuimissa sekä komission että sen toimielimen toimesta, jonka komissio oli virallisesti valtuuttanut tiettyä konkreettista oikeudenkäyntiä varten. Tällöin toimielin käyttää valtuutettuna sille annettua edustusoikeutta tällaisena toimielimenä ja siten sen menettelyn mukaisesti, joka on vahvistettu sen institutionaalisen tahdon muodostamisen

ja käyttämisen perusteella. Toisin sanoen se toimii niiden henkilöiden välityksellä, jotka on valtuutettu toimimaan sen nimissä ja siten edustamaan sitä.

56. Edellä esitetty merkitsee jo sitä, että Conseil d'État'n kolmanteen kysymykseen on vastattava myöntävästi. Niihin henkilöihin, jotka voivat pätevästi toimia neuvoston nimissä, kuuluu näet välttämättä varapääsihteeri, jos – kuten tässä tapauksessa – yhteisön esiintymiseltä tuomioistuimessa vaadittava yhteisön etu vaikuttaa yhteisön talousarvioon, johon liittyvistä hyväksymisistä ja jonka täytäntöönpanosta varapääsihteeri on yksin vastuussa neuvoston työjärjestyksen 23 artiklan 2 ja 5 kohdan perusteella.

57. Vaikka toiseen kysymykseen, siinä muodossa kuin se on esitetty, pitäisi vastata ainoastaan siinä tapauksessa, että ensimmäiseen kysymykseen olisi vastattu kieltävästi, on kuitenkin asianmukaista täsmentää, etteivät jäsenvaltioiden lainkäyttöelimet voi valvoa komission toiselle yhteisön toimielimelle antaman valtuutuksen sääntöjenmukaisuutta. Kun unionin virkamiehen tai toimihenkilön aseman antamiseen liittyvää olemassa olevaa oikeuskäytäntöä sovelletaan nyt käsiteltävään asiaan,[9] on ilmeistä, että komission neuvostolle antaman valtuutuksen mahdollinen valvonta voi kuulua vain unionin tuomioistuinten toimivaltaan, sillä mikä tahansa kansallisten tuomioistuinten puuttuminen tähän seikkaan merkitsisi perusteetonta puuttumista unionin toimielinten itsemääräämisoikeuden piiriin.

58. Tästä syystä siinäkin tapauksessa, että valtuutukset ovat ilmeisen pätemättömiä, kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on vain esittää tätä koskeva ennakkoratkaisukysymys SEUT 267 artiklan nojalla.

59. Kansallisten tuomioistuinten toimivalta rajoittuu siten vain sellaisen toimen oikeudellisen sääntöjenmukaisuuden valvontaan, jonka nojalla yhteisö – sitä unionin oikeuden mukaisesti edustavan toimielimen välityksellä – valtuuttaa tietyn asianajajan esiintymään jäsenvaltion tuomioistuimessa, jos kansallinen prosessilainsäädäntö sitä edellyttää. Koska kyseessä on täysin kansallinen edellytys, joka ei vaikuta oikeudessa esiintyvän henkilön asemaan vaan muotoon, jossa tämän on esiinnyttävä, unioni – joka toimii tässä asiayhteydessä vain oikeushenkilönä, jolla ei ole minkäänlaisia erioikeuksia – ei voi välttää tämän edellytyksen noudattamista. On selvää, ettei unioni voi myöskään välttää tuomiota, jonka lopuksi antaa sen valtion lainkäyttöelin, jonka tuomiovallan piiriin unioni kyseisessä asiassa kuuluu.

9 – Ks. mm. asia C-288/04, AB, tuomio 8.9.2005 (Kok., s. I-7837, s. 31).

VII Tiivistelmä

60. Edellä esitetystä seuraa, että – edelleen niiden abstraktien ilmaisujen mukaisesti, joita Belgian Conseil d'État on kysymyksissään käyttänyt – EY 282 artiklassa tarkoitettu valtuutus ei edellytä tietyn luonnollisen henkilön nimeämistä eikä, jos henkilö on nimetty erikseen, se, että oikeudessa esiinnytään eri henkilön välityksellä, tee valtuutuksen saaneen toimielimen valtuutusta pätemättömäksi, kunhan kyseinen henkilö voi toimia yleisesti kyseisen toimielimen nimissä, kuten neuvoston varapääsihteeri voi. Toisaalta ainoastaan unionin tuomioistuin voi antaa ratkaisun kyseisen sisäisen valtuutuksen pätevyydestä. Kansalliselle tuomioistuimelle jää sen sijaan ainoastaan niiden valtuuksien valvonta, joita kansallisessa oikeudessa mahdollisesti vaaditaan, jotta tuomioistuimessa voidaan esiintyä asianajajan välityksellä.

VIII Ratkaisuehdotus

61. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Belgian Conseil d'État'n esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) EY 282 artiklaa ja erityisesti siihen sisältyvää ilmaisua ”tällöin yhteisöä edustaa komissio” on tulkittava siten, että muulla toimielimellä kuin komissiolla on pätevä valtuutus yhteisön edustamiseen jo sillä perusteella, että komissio on antanut valtuutuksen, jolla se on delegoinut kyseiselle toimielimelle valtansa edustaa yhteisöä tuomioistuimessa, riippumatta siitä, onko valtuutuksessa nimetty erikseen luonnollinen henkilö, jolla on oikeus edustaa valtuutuksen saanutta toimielintä.

2) EY 207 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäistä virkettä ja erityisesti ilmaisua ”häntä avustaa varapääsihteeri, joka vastaa pääsihteeristön toiminnasta” on tulkittava siten, että neuvoston varapääsihteeri voi pätevästi edustaa neuvostoa kanteen nostamiseksi kansallisissa tuomioistuimissa.

3) Belgian Conseil d’État’n kaltainen kansallinen tuomioistuin ei voi valvoa siinä vireillä olevassa asiassa EY 282 artiklan nojalla annetun ”sisäisen” valtuutuksen sääntöjenmukaisuutta, joten sen on tarvittaessa esitettävä tätä koskeva ennakkoratkaisukysymys unionin tuomioistuimelle.