JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
3 päivänä lokakuuta 2002 [1]

Sisällys

Johdanto I-7291

Taustaa I-7292

Asiaa koskevat yhteisön säännökset ja määräykset I-7293

EY:n perustamissopimuksen määräykset I-7293

Euratomin perustamissopimuksen määräykset I-7295

EIP:n perussäännön määräykset I-7296

Päätös Euroopan petostentorjuntaviraston perustamisesta I-7300

Asetukset Euroopan petostentorjuntaviraston tutkimuksista I-7302

Toimielinten välinen sopimus Euroopan petostentorjuntaviraston sisäisistä tutkimuksista I-7306

Kanteen kohteena oleva päätös I-7307

Oikeudenkäyntimenettely ja osapuolten esittämät vaatimukset I-7310

Selvitettävien seikkojen määrittäminen I-7311

Tutkittavaksi ottaminen I-7311

Yhteenveto asianosaisten väitteistä ja niiden perusteluista I-7311

Asian arviointi I-7314

Tutkittavaksi ottaminen EY 237 artiklan b alakohdan nojalla I-7314

Asetusta N:o 1074/1999 koskevien väitteiden tutkittavaksi ottaminen I-7318

Vaatiiko komissio kanteellaan laiminlyönnin toteamista? I-7319

Sovelletaanko asetusta N:o 1073/1999 ja asetusta N:o 1074/1999 EIP:iin? I-7319

Onko kanteen kohteena oleva päätös asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 vastainen? I-7320

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

Olisiko asetus N:o 1073/1999 ja asetus N:o 1074/1999 todettava pätemättömäksi? I-7321
Riippumattomuus I-7322
Asetuksen N:o 1073/1999 oikeudellinen perusta I-7329
Asetuksen N:o 1074/1999 oikeudellinen perusta I-7331
Suhteellisuusperiaate I-7334
EY 253 artiklassa ja EA 162 artiklassa asetettu perusteluvelvollisuus I-7339
Ratkaisuehdotus I-7341

Johdanto

1. Nyt esillä olevassa asiassa komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan yhteistyöstä petostentorjuntaviraston (OLAF) kanssa 10 päivänä marraskuuta 1999 tehdyn Euroopan investointipankin (jäljempänä EIP) hallituksen päätöksen.[2] Komissio — jota neuvosto, Euroopan parlamentti ja Alankomaiden hallitus tukevat — väittää, että kyseinen päätös on Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista 25 päivänä toukokuuta 1999 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 1073/1999[3] ja 25 päivänä toukokuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen N:o 1074/1999[4] vastainen. EIP väittää lähinnä, että asiaa ei voida ottaa tutkittavaksi, koska yhteisöjen tuomioistuimella ei ole EY 230 artiklan ja EY 237 artiklan nojalla toimivaltaa tarkastella komission aloitteesta EIP:n hallituksen toteuttamien toimenpiteiden laillisuutta. Toissijaisesti EIP vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan EY 241 artiklan ja EA 156 artiklan nojalla, että asetusta N:o 1073/1999 ja asetusta N:o 1074/1999 ei sovelleta i) oikeudellisen perustan puuttumisen, ii) EIP:lle EY:n perustamissopimuksessa vahvistetun riippumattomuuden rikkomisen, iii) suhteellisuusperiaatteen rikkomisen sekä iv) EY 253 artiklassa ja EA 162 artiklassa asetetun perusteluvelvollisuuden rikkomisen vuoksi.

2. Asia herättää useita tärkeitä kysymyksiä, jotka koskevat erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa tarkastella EIP:n elinten toteuttamia toimenpiteitä, yhteisön toimivaltaa toteuttaa toimenpiteitä EY 280 ja EA 203 artiklan nojalla yhteisön taloudellisiin etuihin vaikuttavien petosten ja muun laittoman toiminnan torjumiseksi sekä EIP:n ja Euroopan yhteisöjen välistä suhdetta.

2 — Päätöstä ei ole julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä, mutta se toimitettiin komissiolle, neuvostolle ja Euroopan parlamentille 16.10.1999 päivätyllä kirjeellä. Kirjeen liitteenä oli yhteenveto EIP:n petosepäilyjen tutkimisen kannalta merkityksellisistä säännöksistä ja menettelyistä.

3 — EYVL L 136, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1073/1999.

4 — EYVL L 136, s. 8; jäljempänä asetus N:o 1074/1999.

3. On huomattava, että nyt tarkasteltavana olevaan asiaan liittyy yhteisiä näkökohtia asian komissio vastaan Euroopan keskuspankki [5] kanssa. Tarpeettoman toiston välttämiseksi viittaan tarvittaessa asiassa C-11/00 esittämääni ratkaisuehdotukseen. [6]

Taustaa

4. Yksityiskohtainen kuvaus tosiseikoista ja nyt tarkasteltavina olevien asetusten antamiseen liittyneistä oikeudellisista seikoista sisältyy asiassa komissio vastaan Euroopan keskuspankki esittämääni ratkaisuehdotukseen. [7] Nyt esillä olevan asian kannalta on riittävää, kun muistutetaan, että huomattavia määriä yhteisön varoja menetetään vuosittain luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden tekemien petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien vuoksi, ja että yhteisön toimielimet ja jäsenvaltiot ovat i) osoittaneet yhteisölle erityisen oikeudellisen perustan toiminnalle petostentorjunnan alalla, [8] ii) perustaneet hallintorakenteita [9] ja iii) toteuttaneet lainsäädäntötoimia yhteisön varojen vastaanottajien [10] tai yhteisön toimielinten ja elinten jäsenten ja henkilöstön toteuttamien petollisten menettelyjen torjumiseksi.

5. Komission ja EIP:n tämän osalta tekemät aloitteet ovat hyvin merkityksellisiä. Komissio perusti ensiksi erityisen petostentorjuntayksikön (*Unité de Coordination de la Lutte Anti-Fraude* (UCLAF)) vuonna 1987. Vuodesta 1995 alkaen yksikkö on vastannut kaikesta komission petostentorjunnasta, komission henkilöstön toteuttamien petosten ja sääntöjenvastaisuuksien tutkinta mukaan luettuna. Yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi entistä paremmin ja kenties myös vastauksena UCLAF:ia kohtaan esitettyyn arvosteluun [11] komissio esitti vuonna 1998 uuden ja riippumattoman petostentorjuntayksikön, petostentorjunnan tutkimusviraston (OLAF) perustamista. [12] Vaikka komissio ehdotti alun perin OLAF:n perustamista ja sen toimintaa koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen antamista EY 308 artiklan

5 — Asia C-11/00.

6 — Ratkaisuehdotus 3.10.2002.

7 — Edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa esitetyn ratkaisuehdotuksen 3—7 kohta.

8 — EY 280 artikla.

9 — Ks. yleiskatsaus aloitteista komission tiedonannosta Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaaminen — Petostentorjunta — Toimintasuunnitelma 2001—2003, KOM(2001) 254 lopullinen.

10 — Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18 päivänä joulukuuta 1995 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95, EYVL L 312, s. 1, sekä yksityiskohtaisemmat säännökset, jotka sisältyvät komission paikan päällä suorittamista tarkastuksista ja todentamisista Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ja muiden väärinkäytösten estämiseksi 11 päivänä marraskuuta 1996 annettuun neuvoston asetukseen (Euratom, EY) N:o 2185/96, EYVL L 292, s. 2. Näitä toimia täydentää erityisesti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella tehty yleissopimus yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta, EYVL 1995, C 316, s. 49.

11 — Ks. erityisesti tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 8/98 petostentorjuntaan erikoistuneista komission yksiköistä, erityisesti petostentorjunnan koordinointiyksiköstä (UCLAF), sekä komission vastaukset, EYVL 1998, C 230, s. 1.

12 — Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY, Euratom) Euroopan petostentorjunnan tutkimusviraston perustamisesta, KOM(1998) 717 lopullinen.

nojalla annettavalla asetuksella, se perustettiin lopulta komission päätöksellä. [13] Sen toimintaa, johon kuuluvat petosten torjumiseksi "ulkoiset tutkimukset" jäsenvaltioissa sekä yhteisön toimielinten ja elinten toimintaa koskevat "sisäiset tutkimukset", koskevat yleiset säännöt vahvistetaan asetuksessa N:o 1073/1999, joka on ensimmäinen EY 280 artiklan 4 kohtaan perustuva säädös. [14] Asetuksessa mainitaan kunkin Euroopan yhteisön toimielimen ja elimen päätökset, joilla säädetään yksityiskohtaisista säännöistä petostentorjuntaviraston sisäisissä tutkimuksissa noudattamien menettelyjen osalta, ja parlamentin, neuvoston ja komission vuonna 1999 tekemässä toimielinten välisessä sopimuksessa [15] esitetään malli näin tehtäville päätöksille.

6. EIP:ssa petostentorjunnasta vastaa pääasiassa sisäisen tarkastuksen yksikkö. EIP:n selityksen mukaan yksikön ensisijaisena tehtävänä on tutkia ja arvioida EIP:n sisäisten yksiköiden toiminnan ja menettelyjen asianmukaisuutta ja tehokkuutta. [16] Yksikkö voi myös toteuttaa erityisiä selvityksiä petosepäilyjä koskevat tutkimukset mukaan luettuina EIP:n viraston yleisiä menettelyjä koskevan käsikirjan [17] mukaisesti.

Asiaa koskevat yhteisön säännökset ja määräykset

EY:n perustamissopimuksen määräykset

7. EY 9 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Perustetaan Euroopan investointipankki, joka toimii sille tällä sopimuksella sekä siihen liitetyllä perussäännöllä annettujen toimivaltuuksien rajoissa."

8. EY 230 artiklassa määrätään nyt tarkasteltavana olevan asian kannalta merkityksellisin osin seuraavaa:

"Yhteisön tuomioistuin tutkii Euroopan parlamentin ja neuvoston yhdessä antamien säädösten sekä neuvoston, komission ja EKP:n säädösten laillisuuden, suosituksia

13 — Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) perustamisesta 28 päivänä huhtikuuta 1999 tehty komission päätös, EYVL L 136, s. 20.

14 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu asetus N:o 1073/1999. Samanlaiset Euratomia koskevat säännökset annettiin Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista 25 päivänä toukokuuta 1999 annetussa neuvoston asetuksessa (Euratom) N:o 1074/1999, EYVL L 136, s. 8.

15 — Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan yhteisöjen komission Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) sisäisistä tutkimuksista 25 päivänä toukokuuta 1999 tekemä toimielinten välinen sopimus, EYVL L 136, s. 15.

16 — EIP viittaa tältä osin sisäisen tarkastuksen ohjeisiin (Charte de l'audit interne). Asiakirjaa ei ole julkaistu.

17 — Asiakirjaa ei ole julkaistu.

ja lausuntoja lukuun ottamatta, samoin kuin Euroopan parlamentin sellaisten säädösten laillisuuden, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin.

Tässä tarkoituksessa yhteisön tuomioistuimella on toimivalta ratkaista jäsenvaltion, neuvoston tai komission kanne, jonka perusteena on puuttuva toimivalta, olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, tämän sopimuksen tai sen soveltamista koskevan oikeussäännön rikkominen taikka harkintavallan väärinkäyttö.

— — "

9. EY 237 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Yhteisön tuomioistuimella on jäljempänä määrätyin rajoituksin toimivalta ratkaista riidat, jotka koskevat:

a) Euroopan investointipankin perussäännöstä johtuvien jäsenvaltioiden velvollisuuksien täyttämistä. Pankin hallintoneuvostolla on tällöin samat valtuudet kuin komissiolla 226 artiklan mukaan;

b) Euroopan investointipankin valtuuston ratkaisuja. Jokainen jäsenvaltio, komissio tai pankin hallintoneuvosto voi nostaa kanteen asiassa 230 artiklassa määrätyin edellytyksin;

c) Euroopan investointipankin hallintoneuvoston ratkaisuja. Kanteen asiassa voi nostaa vain jäsenvaltio tai komissio 230 artiklassa määrätyin edellytyksin ja vain sillä perusteella, että pankin perussäännön 21 artiklan 2 ja 5—7 kohdassa määrättyä menettelyä ei ole noudatettu — — "

10. EY 280 artiklassa säädetään nyt tarkasteltavana olevan asian kannalta merkityksellisin osin seuraavaa:

"1. Yhteisö ja jäsenvaltiot suojaavat yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta tämän artiklan mukaisesti toteutettavilla toimenpiteillä, joilla on ennaltaehkäisevä vaikutus ja jotka tarjoavat tehokkaan suojan jäsenvaltioissa.

2. Jäsenvaltiot toteuttavat samat toimenpiteet suojatakseen yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne

toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä.

3. Jäsenvaltiot sovittavat yhteen toimintansa, jonka tarkoituksena on suojata yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen muiden määräysten soveltamista. Tätä varten ne yhdessä komission kanssa järjestävät toimivaltaisten viranomaistensa kiinteän ja säännöllisen yhteistoiminnan.

4. Neuvosto toteuttaa tämän sopimuksen 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen ja tilintarkastustuomioistuinta kuultuaan tarvittavat toimenpiteet yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi petolliselta menettelyltä ja tällaisen menettelyn torjumiseksi tarkoituksena tehokkaan ja yhtäläisen suojelun tarjoaminen jäsenvaltioissa. Nämä toimenpiteet eivät koske kansallisen rikosoikeuden soveltamista tai kansallista oikeudenhoitoa.

— — "

11. EY 253 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Asetukset ja direktiivit, jotka Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat taikka jotka neuvosto tai komissio antaa, samoin kuin päätökset, jotka Euroopan parlamentti ja neuvosto tekevät yhdessä taikka jotka neuvosto tekee, perustellaan, ja niissä viitataan niihin ehdotuksiin ja lausuntoihin, jotka tämän sopimuksen mukaan on hankittava."

Euratomin perustamissopimuksen määräykset

12. EA 183 a artiklassa määrätään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot toteuttavat samat toimenpiteet suojatakseen yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä.

Jäsenvaltiot sovittavat yhteen toimintansa, jonka tarkoituksena on suojata yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen muiden määräysten soveltamista. Tätä varten ne komission avulla järjestävät toimivaltaisten hallintoyksikköjensä kiinteän ja säännöllisen yhteistoiminnan."

13. EA 203 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Jos jokin yhteisön toimi osoittautuu tarpeelliseksi yhteisön tavoitteen saa-

vuttamiseksi, eikä tässä sopimuksessa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan."

— —

Jäsenvaltiot ovat vastuussa ainoastaan siihen määrään asti, joka on niiden osuus merkitystä ja maksamattomasta pääomasta."

14. EA 162 artiklassa määrätään seuraavaa

"Neuvoston ja komission asetukset, direktiivit ja päätökset perustellaan ja niissä viitataan niihin ehdotuksiin ja lausuntoihin, jotka tämän sopimuksen mukaan on hankittava."

16. Perussäännön 5 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltiot maksavat merkittyä pääomaa määrällä, joka on keskimäärin 7,50162895 prosenttia 4 artiklan 1 kohdassa määritetyistä summista.

EIP:n perussäännön määräykset [18]

15. Perussäännön 4 artiklassa määrätään tämän asian kannalta merkityksellisin osin seuraavaa:

2. Jos merkittyä pääomaa korotetaan, valtuusto vahvistaa maksettavan osuuden ja maksujärjestelyt yksimielisellä päätöksellään.

"1. Pankin pääoma on 62 013 miljoonaa ecua, jonka jäsenvaltiot merkitsevät seuraavasti:

3. Hallintoneuvosto voi vaatia merkityn pääoman jäljellä olevan määrän maksamista, jos se on välttämätöntä, jotta pankki voisi täyttää velvoitteensa lainanantajiaan kohtaan."

18 — Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetty pöytäkirja Euroopan investointipankin perussäännöstä.

17. Perussäännön 8 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Pankin hallintoa hoitavat ja pankkia johtavat valtuusto, hallintoneuvosto ja hallitus."

18. Perussäännön 9 artiklassa määrätään tämän asian kannalta merkityksellisin osin:

"1. Valtuusto muodostuu jäsenvaltioiden nimeämistä ministereistä.

2. Valtuusto vahvistaa pankin luotonantopolitiikan yleiset suuntaviivat, erityisesti ne tavoitteet, joita on tarkoitus pitää lähtökohtana yhteismarkkinoiden toteutumisen edistyessä.

Se valvoo, että näitä suuntaviivoja noudatetaan.

3. Lisäksi valtuusto:

— —

h) hyväksyy pankin työjärjestyksen."

19. Perussäännön 11 artiklassa määrätään tämän asian kannalta merkityksellisin osin seuraavaa:

"1. Hallintoneuvostolla on yksinomainen toimivalta päättää lainojen myöntämisestä, takausten antamisesta ja lainojen ottamisesta; se vahvistaa lainojen korot ja takauksista suoritettavat toimitusmaksut; se huolehtii pankin hallinnon asianmukaisuudesta; se huolehtii siitä, että pankkia johdetaan tämän sopimuksen ja tämän perussäännön määräysten sekä valtuuston vahvistamien yleisten suuntaviivojen mukaisesti.

Kunkin varainhoitovuoden lopussa hallintoneuvoston on annettava valtuustolle kertomus sekä julkistettava se sen jälkeen, kun se on hyväksytty.

2. Hallintoneuvostossa on 25 jäsentä ja 13 varajäsentä.

Valtuusto nimittää hallintoneuvoston jäsenet viideksi vuodeksi kerrallaan seuraavasti:	— —
— —	3. Hallitus vastaa puheenjohtajan alaisena ja hallintoneuvoston valvonnassa pankin juoksevien asioiden hoitamisesta.
— yhden komission nimeämän jäsenen.	Se valmistelee hallintoneuvoston päätökset, varsinkin lainojen ottamista ja myöntämistä sekä takausten antamista koskevat päätökset; se varmistaa näiden päätösten toimeenpanon.
Valtuusto nimittää varajäsenet viideksi vuodeksi kerrallaan seuraavasti:	
— —	— —
— yhden komission nimeämän varajäsenen.”	8. Hallitus ja pankin henkilöstö ovat vastuussa yksinomaan pankille ja hoitavat tehtäviään täysin riippumattomina.”
20. Perussäännön 13 artiklassa määrätään tämän asian kannalta merkityksellisin osin seuraavaa:	21. Perussäännön 14 artiklassa määrätään seuraavaa:
”1. Hallituksen muodostavat puheenjohtaja ja kuusi varapuheenjohtajaa, jotka valtuusto nimittää kuudeksi vuodeksi hallintoneuvoston ehdotuksesta.	”1. Komitea, jonka muodostavat valtuuston asianomaisten pätevyyden perusteella nimittämät kolme jäsentä, tarkastaa vuosittain pankin toiminnan ja kirjanpidon asianmukaisuuden.

2. Komitea vahvistaa, että tase ja tuloslaskelma vastaavat tilejä ja antavat oikean kuvan pankin tilanteesta sen varojen ja sitoumusten suhteen."

Se voi myöntää lainoja ja antaa takauksia vain:

— —

22. Perussäännön 17 artiklassa määrätään seuraavaa:

b) jos hankkeen toteuttaminen lisää taloudellista tuottavuutta yleensä ja edistää yhteismarkkinoiden toteuttamista."

"Valtuusto tulkitsee tai täydentää tämän perussäännön 9 artiklan nojalla vahvistamiaan suuntaviivoja niiden antamisen perustana olleiden edellytysten mukaisesti jäsenvaltion tai komission pyynnöstä taikka omasta aloitteestaan."

24. Perussäännön 21 artiklassa määrätään tämän asian kannalta merkityksellisin osin seuraavaa:

23. Perussäännön 20 artiklassa määrätään tämän asian kannalta merkityksellisin osin seuraavaa:

"1. Laina- ja takaushakemukset osoitetaan pankille joko komission tai sen jäsenvaltion välityksellä, jonka alueella hanke aiotaan toteuttaa. Yritys voi myös hakea lainaa tai takausta suoraan pankilta.

"Pankki noudattaa lainananto- ja takaustoiminnassaan seuraavia periaatteita:

1. Se huolehtii siitä, että varoja käytetään yhteisön edun kannalta mahdollisimman järkevästi.

2. Komission välityksellä jätetyistä hakemuksista pyydetään sen jäsenvaltion lausunto, jonka alueella hanke aiotaan toteuttaa. Jäsenvaltion välityksellä jätetyistä hakemuksista pyydetään komission lau-

sunto. Yrityksen suoraan jättämä hakemus saatetaan asianomaisen jäsenvaltion ja komission käsiteltäväksi.

— —

3. Hallintoneuvosto ratkaisee niitä laina- ja takaushakemuksia koskevat asiat, jotka hallitus on saattanut sen käsiteltäviksi.

4. Hallitus tutkii, ovatko sen käsiteltäviksi saatetut laina- ja takaushakemukset tämän perussäännön, etenkin 20 artiklan, mukaisia. Jos hallitus puoltaa lainan myöntämistä tai takauksen antamista, se toimittaa sopimusluonnoksen hallintoneuvostolle; hallitus voi myös asettaa puoltavalle lausunnolleen välttämättömiksi katsomiaan edellytyksiä. Jos hallitus vastustaa lainan myöntämistä tai takauksen antamista, se toimittaa asiakirjat hallintoneuvostolle lausuntonsa kanssa.

5. Jos hallituksen lausunto on kielteinen, hallintoneuvosto voi vain yksimielisesti myöntää lainan tai antaa takauksen.

6. Jos komission lausunto on kielteinen, hallintoneuvosto voi vain yksimielisesti myöntää lainan tai antaa takauksen; tällöin komission nimeämä nimitetty jäsen ei osallistu äänestykseen.

7. Jos sekä hallituksen että komission lausunto ovat kielteiset, hallintoneuvosto ei saa myöntää lainaa tai antaa takausta."

25. Perussäännön 22 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Pankki lainaa tehtäviensä toteuttamiseksi tarvittavat varat kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta."

Päätös Euroopan petostentorjuntaviraston perustamisesta

26. Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) perustettiin komission 28.4.1999 tekemällä päätöksellä 1999/352/EY,[19] joka tehtiin EY:n perustamissopimuksen 162 artiklan (josta on tullut EY 218 artikla), EHTY:n perustamissopimuksen 16 artiklan ja Euratomin perustamissopimuksen 131 artiklan perusteella.

19 — Mainittu edellä alaviitteessä 13.

27. Viraston tehtäviä koskevassa päätöksen 1999/352/EY 2 artiklassa säädetään tämän asian kannalta merkityksellisin osin seuraavaa:

"1. Virasto käyttää komissiolle kuuluvaa toimivaltaa ulkoisten hallinnollisten tutkimusten alalla vahvistaakseen yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista petoksilta, lahjonnalta ja muulta laittomalta toiminnalta sekä torjuakseen muihin seikkoihin tai toimiin yhteisön säännösten vastaisesti kohdistuvia petoksia.

Viraston tehtävänä on toteuttaa sisäisiä hallinnollisia tutkimuksia, joiden tarkoituksena on:

a) torjua petoksia, lahjontaa ja yhteisöjen taloudellisia etuja vahingoittavaa muuta laitonta toimintaa;

b) selvittää virkatoimintaan liittyviä vakavia tekoja, jotka voivat merkitä, että virkamies tai muu henkilöstöön kuuluva on jättänyt noudattamatta velvollisuuksiaan tavalla, joka voi johtaa kurinpitotoimiin ja tarvittaessa rikossyytteisiin, taikka että toimielimen jäsen tai johtohenkilö taikka henkilökuntaan kuuluva, johon ei sovelleta Euroopan yhteisöjen virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön sovellettavia henkilöstösääntöjä, on vastaavalla tavalla jättänyt noudattamatta velvollisuuksiaan.

Virasto käyttää komissiolle näissä asioissa kuuluvaa toimivaltaa sellaisena kuin se määritellään asiaa koskevissa säännöksissä, perustamissopimuksissa vahvistettujen rajoitusten ja edellytysten puitteissa.

Virasto voi ottaa vastaan muitakin aloja koskevia toimeksiantoja tutkimuksista komissiolta tai muilta toimielimiltä taikka elimiltä.

— —

7. Virasto edustaa komissiota yksiköiden tasolla yhteydenpidossa asianomaisten kanssa tässä artiklassa tarkoitetuilla aloilla."

28. Päätöksen 1999/352/EY 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Perustetaan valvontakomitea, jonka muodostamista koskevat säännöt ja toimi-

vallan yhteisön lainsäätäjä määrittelee. Komitea valvoo säännöllisesti viraston tutkimustehtävän toteuttamista."

29. Päätöksen 1999/352/EY 6 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Komission sisäistä organisaatiota koskevia komission päätöksiä voidaan soveltaa virastoon siltä osin kuin ne ovat yhteensopivia yhteisön lainsäätäjän antamien virastoa koskevien säännösten, tämän päätöksen ja tämän päätöksen soveltamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen kanssa."

30. Päätöksen 1999/352/EY 7 artiklan mukaan päätös "tulee voimaan päivänä, jona Euroopan petostentorjuntaviraston tutkimuksista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) tulee voimaan".

Asetukset Euroopan petostentorjuntaviraston tutkimuksista

31. Asetus N:o 1073/1999 [20] annettiin EY 280 artiklan perusteella ja asetus N:o 1074/1999 [21] EA 203 artiklan perusteella. Asetusten säännökset ovat olennaisilta osin samat.

32. Asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 1 artiklassa, joka on otsikoitu "Tavoitteet ja tehtävät", säädetään seuraavaa:

"1. Tehostaakseen petosten, lahjonnan ja Euroopan yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavan muun laittoman toiminnan torjuntaa komission päätöksellä 1999/352/EY, EHTY, Euratom perustettu petostentorjuntavirasto, jäljempänä 'virasto', käyttää komissiolle yhteisön lainsäädännössä sekä näiden alojen voimassa olevissa sopimuksissa annettuja tutkintavaltuuksia.

2. Virasto varmistaa komission jäsenvaltioille antaman avun tiiviin ja säännöllisen yhteistyön järjestämisessä niiden toimivaltaisten viranomaisten kesken niiden toiminnan yhteensovittamiseksi Euroopan yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi petoksilta. Virasto osallistuu sellaisten menetelmien aikaansaamiseen ja kehittämiseen, joilla torjutaan petoksia ja Euroopan yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavaa muuta toimintaa.

20 — Mainittu edellä alaviitteessä 3.

21 — Mainittu edellä alaviitteessä 4.

3. Virasto toteuttaa perustamissopimuksilla tai niiden perusteella perustetuissa toimielimissä ja elimissä, jäljempänä 'toimielimet ja elimet', hallinnolliset tutkimukset, joiden tarkoituksena on:

— torjua petoksia, lahjontaa ja Euroopan yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavaa muuta laitonta toimintaa,

— selvittää virkamiestoimintaan liittyviä vakavia tekoja, jotka voivat merkitä, että virkamies tai muu henkilöstöön kuuluva on jättänyt noudattamatta velvollisuuksiaan tavalla, joka voi haitata näiden yhteisöjen etuja ja joka voi johtaa kurinpitotoimiin ja tarvittaessa rikossyytteisiin, taikka että toimielimen tai elimen jäsen tai johtohenkilö taikka henkilökuntaan kuuluva, johon ei sovelleta henkilöstösääntöjä, on vastaavalla tavalla jättänyt noudattamatta velvollisuuksiaan."

33. Asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 4 artiklassa, joka on otsikoitu "Sisäiset tutkimukset", säädetään nyt esillä olevan asian kannalta merkityksellisin osin seuraavaa:

"1. Virasto toteuttaa toimielimissä ja elimissä 1 artiklassa tarkoitetuilla aloilla sisäisiä hallinnollisia tutkimuksia, jäljempänä 'sisäiset tutkimukset'.

Nämä sisäiset tutkimukset toteutetaan ottaen huomioon perustamissopimusten, erityisesti erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan määräykset sekä henkilöstösäännöt tässä asetuksessa ja kunkin toimielimen ja elimen päätöksissä säädettyjä edellytyksiä ja yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen. Toimielimet sopivat yhteisesti tällaisella päätöksellä luotavasta järjestelmästä.

2. Sen noudattamiseksi, mitä 1 kohdassa säädetään:

— virastolla on oikeus ilman ennakkoilmoitusta ja viipymättä saada tieto kaikista toimielinten ja elinten hallussa olevista tiedoista ja päästä niiden kaikkiin toimitiloihin. Virastolla on oikeus tarkastaa toimielinten ja elinten kirjanpito. Virasto voi ottaa jäljennöksen mistä tahansa toimielinten ja elinten hallussa olevasta asiakirjasta ja tietovälineen sisällöstä ja saada käyttöönsä otteita niistä sekä tarvittaessa varmistaa, etteivät kyseiset asiakirjat tai tiedot katoa,

— virasto voi pyytää suullisia tietoja toimielinten ja elinten jäseniltä ja johto-

henkilöiltä sekä toimielinten ja elinten henkilöstöltä.

— —

4. Jos viraston henkilökuntaan kuuluvat toteuttavat tutkimuksia toimielimen tai elimen tiloissa ja jos nämä tutustuvat niiden hallussa olevaan asiakirjaan tai pyytävät toimielinten ja elinten hallussa olevia tietoja, tästä ilmoitetaan toimielimelle tai elimelle.

5. Jos tutkimuksessa ilmenee, että jäseneen, johtohenkilöön, virkamieheen tai muuhun henkilöstöön kuuluvaan voi kohdistua henkilökohtaisia epäilyjä, tästä ilmoitetaan toimielimelle tai elimelle, jonka palveluksessa hän on. Tapauksissa, joissa tutkimukseen liittyvistä syistä on noudatettava ehdotonta salassapitoa tai joissa on turvauduttava kansallisen oikeusviranomaisen toimivaltaan kuuluviin tutkintamenetelmiin, tätä ilmoittamista voidaan lykätä.

6. Perustamissopimuksen, erityisesti erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan määräyksiä sekä henkilöstösääntöjen säännöksiä rajoittamatta 1 kohdassa tarkoitettuun kunkin toimielimen ja elimen tekemään päätökseen sisältyvät erityisesti säännöt, jotka koskevat:

a) toimielinten ja elinten jäsenten, virkamiesten ja muuhun henkilöstöön kuuluvien sekä elinten johtohenkilöiden, virkamiesten ja muuhun henkilöstöön kuuluvien velvollisuutta toimia yhteistyössä viraston henkilöstöön kuuluvien kanssa ja antaa heille tietoja;

b) viraston henkilöstöön kuuluvien toteuttamissa sisäisissä tutkimuksissa noudatettavia menettelyjä ja takeita sisäisten tutkimusten kohteina olevien henkilöiden oikeuksista."

34. Asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 5 artiklan mukaan "viraston johtaja päättää sisäisten tutkimusten aloittamisesta omasta aloitteestaan tai sen toimielimen tai elimen pyynnöstä, jossa tutkimus on suoritettava".

35. Asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 6 artiklassa, joka on otsikoitu "Tutkimuksen toteuttaminen" säädetään seuraavaa:

"1. Viraston johtaja johtaa tutkimusten toteuttamista.

2. Viraston henkilöstöön kuuluvat suorittavat tehtävänsä esitettyään kirjallisen valtuutuksen, josta ilmenee heidän henkilöllisyytensä ja asemansa.

3. Viraston henkilöstöön kuuluvilla, joille on annettu tehtäväksi tutkimuksen suorittaminen, on kunkin toimen osalta oltava johtajan antama kirjallinen valtuutus, josta ilmenee tutkimuksen kohde.

4. Viraston henkilöstöön kuuluvien on tarkastuksia ja todentamisia paikalla suorittaessaan esiinnyttävä tavalla, joka on kyseisen jäsenvaltion virkamiehiin sovellettavien sääntöjen ja käytänteiden, henkilöstösääntöjen sekä 4 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettujen päätösten mukainen.

5. Tutkimukset toteutetaan keskeytyksettä olosuhteisiin ja tutkittavan asian vaikeusasteeseen nähden oikeassa suhteessa olevassa ajassa.

6. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että niiden toimivaltaiset viranomaiset avustavat kansallisten säännösten mukaisesti viraston henkilökuntaan kuuluvia näiden tehtävien täyttämisessä. Toimielinten ja elinten on huolehdittava, että niiden jäsenet ja henkilöstö avustavat viraston henkilöstöön kuuluvia tarvittavalla tavalla näiden tehtävien suorittamisessa, ja elinten on huolehdittava, että niiden johtohenkilöt ja henkilöstö avustavat viraston henkilöstöön kuuluvia tarvittavalla tavalla näiden tehtävien suorittamisessa."

36. Asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 7 artiklassa, joka on otsikoitu "Velvollisuus antaa tietoja virastolle", säädetään seuraavaa:

"1. Toimielinten ja elinten on toimitettava viipymättä virastolle kaikki tiedot, jotka liittyvät mahdollisiin petoksiin, lahjontaan tai muuhun laittomaan toimintaan.

2. Toimielinten ja elinten sekä, jos se on kansallisen lain mukaan mahdollista, jäsenvaltioiden on viraston pyynnöstä tai omasta aloitteestaan toimitettava virastolle kaikki niiden hallussa olevat, vireillä olevaan sisäiseen tutkimukseen liittyvät asiakirjat ja tiedot.

Jäsenvaltioiden on toimitettava ulkoisiin tutkimuksiin liittyvät asiakirjat ja tiedot niitä koskevien säännösten mukaisesti.

3. Toimielinten ja elinten sekä, jos se on kansallisen lainsäädännön mukaan mahdollista, jäsenvaltioiden on toimitettava virastolle kaikki muut hallussaan olevat aiheellisina pidetyt asiakirjat ja tiedot, jotka liittyvät petosten, lahjonnan ja yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavan muun laittoman toiminnan torjuntaan."

37. Asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 8 artiklassa esitetään säännöt, jotka koskevat tutkimuksessa saatujen tietojen luottamuksellisuutta ja tietosuojaa.

— —

4. Sisäisestä tutkimuksesta laadittu kertomus ja kaikki siihen liittyvät tarpeelliset asiakirjat toimitetaan asianomaiselle toimielimelle tai elimelle. Toimielimet ja elimet toteuttavat sisäisten tutkimusten tulosten edellyttämät kurinpidolliset ja oikeudelliset jatkotoimet ja ilmoittavat viraston johtajalle toteutetuista tutkimuksen jatkotoimista johtajan kertomuksensa päätelmissä vahvistamassa määräajassa."

38. Asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 9 artiklassa säädetään nyt esillä olevan asian kannalta merkityksellisin osin seuraavaa:

39. Asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 11, 12 ja 14 artiklassa vahvistetaan valvontakomitean ja johtajan tehtäviä koskevia sääntöjä sekä sääntöjä, jotka koskevat Euroopan yhteisöjen virkamiesten ja muuhun henkilöstöön kuuluvien oikeutta tehdä valitus, joka koskee viraston sisäisessä tutkimuksessa toteuttamaa heille vastaista toimenpidettä.

"1. Virasto laatii tutkimuksensa valmistuttua johtajan vastuulla loppukertomuksen, jossa ilmoitetaan erityisesti todetut seikat, mahdollinen taloudellinen vahinko ja tutkinnan päätelmät sekä johtajan suositukset jatkotoimiksi.

Toimielinten välinen sopimus Euroopan petostentorjuntaviraston sisäisistä tutkimuksista

2. Näitä kertomuksia laadittaessa on otettava huomioon asianomaisen jäsenvaltion kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvät menettelyä koskevat vaatimukset.

40. Euroopan parlamentti, Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan yhteisöjen

komissio tekivät 25.5.1999 toimielinten välisen sopimuksen [22] Euroopan petostentorjuntaviraston sisäisistä tutkimuksista (jäljempänä toimielinten välinen sopimus).

41. Osapuolet sopivat erityisesti, että "hyväksytään yhteinen järjestely, joka sisältää tarvittavat täytäntöönpanotoimenpiteet viraston tutkimusten moitteettoman toteuttamisen helpottamiseksi niissä" ja että "vahvistetaan tällainen järjestely ja ryhdytään välittömästi soveltamaan sitä tekemällä tämän sopimuksen liitteenä olevan mallin mukainen sisäinen päätös, sekä että päätösten noudattamisesta ei poiketa muutoin kuin jos niiden omat erityisvaatimukset sitä teknisistä syistä edellyttävät".

42. Sopimuksessa esitetään myös, että "muita toimielimiä sekä EY:n ja Euratomin perustamissopimusten nojalla perustettuja elimiä kehotetaan liittymään tähän sopimukseen allekirjoittaneiden toimielinten puheenjohtajille yhteisesti osoitetulla julistuksella".

Kanteen kohteena oleva päätös

43. EIP:n hallitus teki 10.11.1999 päätöksen yhteistyöstä Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) kanssa (jäljempänä kanteen kohteena oleva päätös). [23]

44. Kanteen kohteena olevan päätöksen johdanto-osassa viitataan ensin päätökseen 1999/352/EY ja todetaan sitten, että EIP "tukee petoksentorjuntaviraston tavoitteita ja kannattaa yhteistyömahdollisuutta sen kanssa" samalla kun se "toistaa sitoumuksensa vahvan ja laaja-alaisen sisäisen valvontajärjestelmän säilyttämiseen petostentorjuntatoimet mukaan luettuina". Kanteen kohteena olevan päätöksen johdanto-osan mukaan päätös oli lisäksi tehty "ottaen huomioon EIP:n oikeudellinen asema sellaisena kuin se on esitetty EY:n perustamissopimuksessa ja pöytäkirjassa Euroopan investointipankin perussäännöstä".

45. Kanteen kohteena oleva päätös jakautuu kahteen osaan. Päätöksen I osaa, joka on otsikoitu "Tutkimukset, jotka koskevat petollisia toimia sellaisten toimenpiteiden yhteydessä, joista EIP on valtuutettu huolehtimaan ja joiden vuoksi joudutaan käyttämään yhteisön talousarvioon kuuluvia varoja" sovelletaan "toimenpiteisiin, joita EIP toteuttaa yhteisön valtuuttamana ja joista on aiheutunut tai aiheutuu tavallisesti menoja yhteisön talousarvioon kuuluvista varoista", [24] ja "EIP:n Euroopan kehitysrahaston varoilla toteuttamiin toimenpiteisiin, kun EIP on saanut tyydyttävän vahvistuksen siitä, että rahasto kuuluu petostentorjuntaviraston toimivaltaan" [25] (jäljempänä luokkaan I kuuluvat toimenpiteet). Kanteen kohteena olevan päätöksen II osaa sovelletaan petollisia

22 — Mainittu edellä alaviitteessä 15.
23 — Katso edellä alaviite 2.
24 — Kanteen kohteena olevan päätöksen I osan 1 kohta.
25 — Kanteen kohteena olevan päätöksen I osan 2 kohta.

toimia koskeviin tutkimuksiin "EIP:n muiden kuin luokkaan I kuuluvien toimenpiteiden yhteydessä" [26] (jäljempänä: toimenpiteet luokassa II).

46. Luokkaan I kuuluvien toimenpiteiden osalta kanteen kohteena olevan päätöksen I osan 4—11 kohdassa on seuraavat säännökset.

47. Päätöksen I osan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Sovellettavat menettelyt. EIP:n henkilöstöön tai johtohenkilöihin kohdistuvat petosepäilyt [luokkaan I kuuluvien toimenpiteiden] osalta käsitellään pankissa tavallisesti sovellettavien menettelyjen ja sääntöjen mukaisesti; menettelyt ja säännöt kattavat epäilyjen raportoinnin, niitä koskevat tutkimukset, tutkimustulosten raportoinnin tarkastuskomitealle ja tarvittaessa muille pankin elimille sekä tällaisten tutkimusten perusteella toteutettavat toimet."

48. Päätöksen I osan 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Petostentorjuntaviraston käynnistämät tutkimukset. Edellä esitetyn lisäksi kun petostentorjuntaviraston johtaja ilmoittaa pankin pääjohtajalle EIP:n henkilöstön jäseneen tai hallintoelimeen liittyvistä epäilyistä, jotka koskevat olennaiseen toimenpiteeseen liittyviä epäiltyjä petollisia toimia, ja kun hän erittelee olosuhteet, joihin epäily perustuu, pääjohtaja toimittaa viipymättä asian sisäisen tarkastuksen johtajalle tutkittavaksi."

49. Päätöksen I osan 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Raportoiminen petostentorjuntavirastolle. Sisäisen tarkastuksen johtajan raportti tutkimuksen tuloksista ja toteutettavista toimenpiteistä toimitetaan tarkastuskomitean lisäksi viipymättä petostentorjuntaviraston johtajalle, jolta pyydetään mahdollisia huomautuksia

i) 5 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa ja

ii) muissa, 4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa, kun näyttöä petollisista toimista on saatu."

26 — Päätöksen II osan otsikko.

50. Päätöksen I osan 7 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Petostentorjuntaviraston huomautukset. Petostentorjuntaviraston johtajan huomautukset 6 kohdassa tarkoitetuista ja pääjohtajalle toimitetuista raporteista toimitetaan tarkastuskomitean johtajalle ja tarkastuskomitealle. Pääjohtaja tiedottaa petostentorjuntaviraston johtajalle jatkotoimista hyvissä ajoin."

51. Päätöksen I osan 8 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Raportoiminen komissiolle. Edellä 4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa, joissa näyttöä petollisista toimista on saatu, raportti tutkimuksen tuloksista ja toteutetuista toimenpiteistä toimitetaan komissiolle, joka on kyseisen valtuutuksen antaja."

52. Päätöksen I osan 9 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Yhteistyöpyynnön käsitteleminen. Kun petostentorjuntavirasto merkityksellistä toimintaa koskevien omien tutkimustensa yhteydessä pyytää saada pankilta tietoja ja kun petostentorjuntaviraston johtaja osoittaa pankin pääjohtajalle pyynnön, jossa hän erittelee tutkimuksen olosuhteet sekä tietojen saannin tai muun yhteistyön tarpeen, pääjohtaja huolehtii vastauksen toimittamisesta kohtuullisessa ajassa. Tarkastuskomitealle tiedotetaan pyynnöstä sekä siihen annetusta tai tarvittaessa annettavasta vastauksesta."

53. Päätöksen I osan 10 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Toimenpiteet. Esitetystä pyynnöstä ja kunkin tapauksen olosuhteista riippuen pääjohtaja

— hyväksyy pankin yksiköiden tiettyjen asiakirjojen tai tietojen toimittamisen; ja/tai

— määrää sisäisen tarkastuksen johtajan toteuttamaan selvityksen ja raportoimaan petostentorjuntavirastolle tai

— antaa pankin yksiköille luvan antaa petostentorjuntavirastolle tiettyjä asiakirjoja tai muita tietoja tarvittavien edellytysten täyttyessä ja/tai muiden määritettävien turvatoimien mukaisesti.

Toteuttaessaan näitä toimenpiteitä pankin pääjohtaja pyrkii mahdollisimman laajaan yhteistyöhön petostentorjuntaviraston kanssa tässä päätöksessä säädettyjen ehtojen mukaisesti."

54. Päätöksen I osan 11 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jos pankin tietoon tulee sen olennaisen toimenpiteen yhteydessä seikkoja, jotka sen mukaan ovat näyttöä tai perusteita epäilyille pankin ulkopuolisesta petollisesta toiminnasta, joka vahingoittaa yhteisön taloudellisia etuja, ja kun kyseinen tilanne kuuluu petostentorjuntaviraston tutkimusvaltuuksien piiriin, näistä seikoista ilmoitetaan petostentorjuntaviraston johtajalle pääjohtajan välityksellä ja pääjohtaja tarjoaa pankin mahdollisimman laajaa yhteistyötä mahdollisissa tutkimuksissa."

55. Luokkaan II kuuluvien toimenpiteiden osalta päätöksen II osassa säädetään seuraavaa:

"1. Vakiintunutta järjestelmää, sellaisena kuin sitä sovelletaan EIP:n menettelyihin sellaisten tapausten tutkimisessa, jotka koskevat EIP:n henkilöstön tai sen hallintoelinten jäsenten petollista toimintaa koskevia epäilyjä, sovelletaan edelleen.

2. Tämän järjestelmän, jossa on mahdollisuus turvautua ulkopuoliseen apuun tai asiantuntijoihin, puitteissa pankki toivoo saavansa etua siitä, että se voi turvautua myös petostentorjuntaviraston apuun ja pyrkii luomaan asianmukaiset menettelyt petostentorjuntaviraston kanssa."

Oikeudenkäyntimenettely ja osapuolten esittämät vaatimukset

56. Komissio vaatii ensisijaisesti EY 237 b artiklan nojalla ja toissijaisesti EY 230 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan kanteen kohteena olevan päätöksen ja velvoittamaan EIP:n korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Komissio väittää lähinnä, että kanteen kohteena oleva päätös on erityisesti asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 4 artiklan vastainen.

57. EIP vaatii yhteisöjen tuomioistuinta jättämään kanteen tutkimatta. Toissijaisesti EIP vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että asetusta N:o 1073/1999 ja asetusta N:o 1074/1999 ei voida soveltaa EY 241 artiklan ja EA 156 artiklan nojalla, ja hylkäämään kanteen perusteettomana. Se vaatii joka tapauksessa yhteisöjen tuomioistuinta velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

58. Euroopan parlamentti, neuvosto ja Alankomaiden hallitus tukevat väliintulijoina komissiota. Niiden väitteet ja perustelut vastaavat suurelta osin komission

väitteitä ja perusteluja. Jäljempänä väliintulijoiden väitteet ja perustelut mainitaan vain niiltä osin kuin niillä on merkitystä nyt tarkasteltavana olevan asian kannalta ja erityisesti silloin, kun ne poikkeavat komission väitteistä ja perusteluista.

Selvitettävien seikkojen määrittäminen

59. Asianosaisten ja väliintulijoiden esittämien väitteiden osalta on tarkasteltava seuraavia pääkysymyksiä:

— Voidaanko kanne ottaa tutkittavaksi EY 237 artiklan tai toissijaisesti EY 230 artiklan nojalla?

— Onko kanteen kohteena oleva päätös asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 vastainen?

— Jos vastaus edelliseen kysymykseen on myönteinen, onko EY 241 artiklan nojalla todettava, että asetusta N:o 1073/1999 ei sovelleta, ja EA 156 artiklan nojalla, että asetusta N:o 1074/1999 ei sovelleta?

60. Ennen toisen kysymyksen tarkastelua on tarkasteltava lyhyesti sitä, onko asetusta N:o 1073/1999 ja asetusta N:o 1074/1999 tulkittava siten, että niitä sovelletaan EIP:iin, sillä joka tapauksessa komissio voi menestyä kanteessaan ainoastaan, jos vastaus tähän kysymykseen on myönteinen.

Tutkittavaksi ottaminen

Yhteenveto asianosaisten väitteistä ja niiden perusteluista

61. Asianosaiset ovat esittäneet tutkittavaksi ottamisesta yksityiskohtaisia huomautuksia, jotka voidaan esittää tiivistettynä seuraavasti.

62. Komission kanne perustuu ensisijaisesti EY 237 b artiklaan ja toissijaisesti EY 230 artiklaan. Vaikka EY 237 b artiklaa sovelletaan ainoastaan EIP:n valtuuston toimenpiteisiin, komissio katsoo, että nyt nostettu kanne on otettava tämän määräyksen nojalla tutkittavaksi. Tältä osin se muistuttaa, että perussäännön 9 artiklan 3 kohdan h alakohdan mukaan valtuusto hyväksyy EIP:n työjärjestyksen. Koska kanteen kohteena olevan päätöksen ydinsisältö kuuluu työjärjestyksen piiriin *(relève de la sphère)*, komissio olettaa, että kanteen kohteena oleva päätös on tehty siirtämällä valtuuston päätösvaltaa hallitukselle. Kanteen kohteena oleva päätös olisi tämän vuoksi katsottava valtuuston aikaansaannokseksi. Lisäksi se, ettei kanteen kohteena

olevaa päätöstä voitaisi tarkastella tuomioistuimessa, johtaisi siihen, että EIP voisi sisäistä päätöksentekomenettelyään muokkaamalla välttää yhteisöjen tuomioistuimelle EY 237 artiklan nojalla kuuluvan tuomiovallan.

63. EY 230 artiklan osalta komissio korostaa, että yhteisöjen tuomioistuimen on varmistettava — EY 220 artiklan mukaisesti — että perustamissopimusta tulkittaessa ja sovellettaessa noudatetaan lakia, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan EIP on perustamissopimuksen nojalla erottamaton osa yhteisön oikeusjärjestystä [27] ja että EY 237 artiklassa ei luetella tyhjentävästi kaikkia tilanteita, joissa yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta tarkastella EIP:n toteuttamia toimenpiteitä. [28] Koska nyt tarkasteltavana oleva asia herättää luonteeltaan perustuslainomaisia kysymyksiä ja koska oikeusturvan tarve on näin ollen ilmeinen, olisi sitä vastoin, että yhteisö on oikeusjärjestys, johon sovelletaan, kuten yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Les Verts [29] tunnustanut, lainalaisuusperiaatetta, jos asiaa ei voitaisi saattaa yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Komission mukaan ei voida hyväksyä sitä, että EIP voisi vaarantaa yhteisön lainsäätäjän pyrkimykset niin merkittävällä alalla kuin petostentorjunta ilman yhteisöjen tuomioistuimen tuomioistuimena harjoittamaa laillisuusvalvontaa.

64. Vastauksena näihin väitteisiin EIP huomauttaa aivan ensiksi, että vaikka komissio vetoaakin kanteessaan asetukseen N:o 1074/1999, se ei selitä, minkä Euratomin perustamissopimuksen määräysten nojalla sillä on toimivalta riitauttaa kanteen kohteena oleva päätös yhteisöjen tuomioistuimessa. Koska Euratomin perustamissopimuksessa ei ole EY 237 artiklaa vastaavaa säännöstä, EIP olettaa, että komissio vetoaa EA 146 artiklaan, joka vastaa sisällöltään EY 230 artiklaa. EIP:a ei kuitenkaan mainita kyseisessä määräyksessä eikä missään muussakaan Euratomin perustamissopimuksen määräyksissä.

65. Toiseksi EIP väittää, ettei komissio voi riitauttaa kanteen kohteena olevaa päätöstä EY 237 artiklan nojalla. EIP korostaa, että EY 7 artiklan 1 kohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuin toimii sille perustamissopimuksella annettujen toimivaltuuksien rajoissa, ja väittää, että EY 237 artiklaa on tulkittava siten, että siinä luetellaan tyhjentävästi ne tilanteet, joissa yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta tarkastella EIP:n toimenpiteitä. Koska perustamissopimuksessa ei viitata EIP:n hallituksen — joka on perussäännöllä perustettu elin, jolle on perussäännössä annettu erityinen toimivalta [30] — päätöksiin, ne on tarkoituksellisesti suljettu yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle.

66. Toisin kuin komissio väittää, EIP:n hallitus teki lisäksi kanteen kohteena olevan päätöksen sille perussäännön 13 artiklan 3 ja 8 kohdan nojalla kuuluvan

27 — Komissio viittaa tältä osin asiaan 110/75, Mills v. EIP, tuomio 15.6.1976 (Kok. 1976, s. 955, 14 kohta), asiaan 85/86, komissio v. EIP, tuomio 3.3.1988 (Kok. 1988, s. 1281, 24 kohta) ja asiaan C-370/89, SGEEM ja Etroy v. EIP, tuomio 2.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6211, Kok. Ep. XIII, s. I-207, 13 kohta).

28 — Komissio viittaa tältä osin asiassa 110/75, Mills v. EIP, annetun tuomion 15—18 kohtaan ja asiassa C-370/89, SGEEM ja Etroy v. EIP, annetun tuomion 17 kohtaan.

29 — Asia 294/83, tuomio 23.4.1986 (Kok. 1986, s. 1339).

30 — EIP viittaa perussäännön 8 ja 13 artiklaan.

toimivallan mukaisesti; näissä kohdissa määrätään, että hallitus "vastaa puheenjohtajan alaisena ja hallintoneuvoston valvonnassa pankin juoksevien asioiden hoitamisesta" ja että "hallitus ja pankin henkilöstö ovat vastuussa yksinomaan pankille ja hoitavat tehtäviään täysin riippumattomina". Tältä osin EIP selittää, että EIP:n puheenjohtaja tiedotti säännöllisesti valtuustolle petostentorjunnan valmistelua koskevista hallituksen toimista. Valtuuston jäsenet eivät kuitenkaan pyytäneet saada osallistua valmisteluun tai kanteen kohteena olevan päätöksen käsittelyä omissa säännöllisissä kokouksissaan. [31] Komissio ei näin ollen voi — ilman näyttöä tai edes väitteitä menettelyn väärinkäytöstä — väittää, että EIP olisi pyrkinyt välttämään perustamissopimuksella luodun oikeusturvajärjestelmän soveltamisen.

67. EIP:n mukaan kanteen kohteena olevaa päätöstä ei voida tarkastella myöskään EY 230 artiklan nojalla. Koska EY 230 artiklassa viitataan ainoastaan yhteisön toimielimiin ja EKP:iin, säännöstä ei lainkaan voida soveltaa EIP:iin. Jos sallittaisiin se, että toimenpiteitä, joita ei mainita EY 237 artiklassa, voitaisiin tarkastella EY 230 artiklan nojalla, jäisi EY 237 artikla, joka on erityismääräys, ilman sisältöä. Myöskään oikeuskäytäntö, johon komissio vetoaa, joka koskee yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa antaa ratkaisuja EIP:n sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun osalta [32] ja EIP:n ja sen henkilöstöön kuuluvien välisissä riita-asioissa, [33] ei tue sitä näkemystä, että EY 237 artikla ei olisi tyhjentävä EIP:n tekemien päätösten tarkastelun osalta. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Les Verts [34] esittämiä perusteluita, joihin komissio viittaa, ei myöskään voida soveltaa EIP:iin. Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi mahdollisuuden saattaa Euroopan parlamentin toteuttamat toimenpiteet yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäviksi pääasiallisesti sen varmistamiseksi, että yhteisön sellaisen toimielimen laajennettu toimivalta, jota ei lainkaan mainita EY 230 artiklassa, ei vaaranna oikeusturvaa. EIP ei kuitenkaan ole toimielin, sen tehtävät, joita ovat lainojen ja takauksien antaminen, ovat säilyneet ennallaan, ja mahdollisuudesta tarkastella sen (joidenkin) elinten tekemiä päätöksiä on aina määrätty EY 237 artiklassa. [35]

68. Lopuksi EIP katsoo, ettei kannetta voida ottaa tutkittavaksi niiltä osin kuin komissio väittää ennen kaikkea, että EIP on laiminlyönyt velvollisuutensa, kun se ei ole tehnyt asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 4 artiklan 1 ja 6 kohdan mukaista päätöstä. EY 232 artiklaa ja EA 148 artiklaa, joissa

31 — EIP korostaa, että tämä olisi ollut mahdollista EIP:n työjärjestyksen 2 ja 3 artiklan nojalla.

32 — EY 235 ja 288 artiklan nojalla.

33 — EY 236 artiklan nojalla.

34 — Edellä alaviitteessä 29 mainittu asia 294/83.

35 — EIP viittaa tältä osin yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiaan T-460/93, Tête v. EIP, määräys 26.11.1993 (Kok. 1993, s. II-1257, 17 ja 20 kohta).

määrätään laiminlyöntiä koskevan kanteen saattamisesta yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi, ei sovelleta EIP:iin, ja ne edellyttävät joka tapauksessa menettelyä, jota nyt tarkasteltavana olevassa asiassa ei ole noudatettu.

Asian arviointi

69. Sen määrittämiseksi, voidaanko komission kanne ottaa tutkittavaksi, on asianosaisten esittämien perustelujen valossa tarkasteltava seuraavia seikkoja:

— Voidaanko kanteen kohteena olevaa päätöstä pitää valtuuston päätöksenä, jota voidaan tarkastella EY 230 artiklan ja/tai EY 237 artiklan b kohdan nojalla?

— Jos vastaus edelliseen kysymykseen on myönteinen, voidaanko komission kanne ottaa tutkittavaksi niiltä osin kuin siinä viitataan Euratomin perustamissopimuksen nojalla annetun asetuksen N:o 1074/1999 rikkomiseen?

— Onko komission kanne jätettävä tutkimatta niiltä osin kuin siinä pyritään osoittamaan EIP:n laiminlyönti?

Tutkittavaksi ottaminen EY 237 artiklan b alakohdan nojalla

70. EY 237 artiklan b ja c alakohdassa määrätään yhteisöjen tuomioistuimen toimivallasta tarkastella EIP:n valtuuston ja hallintoneuvoston ratkaisuja, mutta siinä ei viitata EIP:n hallitukseen. Kuten EIP korostaa, kyseisestä sanamuodosta voitaisiin päätellä, että hallituksen tekemiä päätöksiä ei lähtökohtaisesti voida tarkastella EY 237 artiklan nojalla.

71. Kuten komissio korostaa, ei kuitenkaan voida hyväksyä, että EIP voisi — sisäistä päätöksentekomenettelyään muokkaamalla — kiertää EY 237 artiklan b ja c alakohdassa tarkoitettua tuomioistuinvalvontaa. Hallituksen muodollisesti tekemiä päätöksiä on siis voitava tarkastella, jos päätöksen tekemiseen johtaneiden olosuhteiden ja niiden pääsisällön tarkastelusta ilmenee, että ne voidaan katsoa hallintoneuvoston tai valtuuston aikaansaannoksiksi.

72. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että kun yhteisöjen tuomioistuinta pyydettiin tarkastelemaan, ovatko sellaiset säädökset, joita jäsenvaltioiden edustajat tekevät hallitustensa edustajina eivätkä neuvoston jäseninä, yhteisöjen tuomioistuimen laillisuusvalvonnan alaisia, se totesi, että vaikka tällaiset säädökset jäisivät EY 230 artiklassa tarkoitetun valvonnan ulkopuolelle, "toimenpiteen määrittäminen 'jäsenvaltioiden

säädökseksi' ei riitä perusteeksi sille, että se jäisi — — valvonnan ulkopuolelle. Tätä varten on lisäksi osoitettava, että kun otetaan huomioon päätöksen sisältö ja sen tekemiseen liittyvät olosuhteet, kyseessä ei tosiasiallisesti ole neuvoston päätös". [36]

73. EIP:n mukaan kanteen kohteena oleva päätös ei ole valtuuston aikaansaannos lähinnä, koska valtuusto ei ole tehnyt päätöstä toimivallan siirtämisestä hallitukselle petostentorjuntaa koskevissa päätöksissä eikä ole kutsunut koolle kokousta tai sisällyttänyt yhteistyötä petostentorjuntaviraston kanssa asialistalleen, vaikka sille tiedotettiin hallituksen valmistelutöistä.

74. Olen eri mieltä. EIP:n hallituksen päätös, jolla on oikeusvaikutus, voidaan mielestäni katsoa valtuuston päätökseksi, kun päätöksen valmistelutöistä ja sen lopullisesta sisällöstä on tiedotettu valtuustolle, eikä se ole esittänyt huomautuksia asiassa. Sillä, että päätöstä toimivallan muodollisesta siirtämisestä ei ole tehty, että valtuuston kokousasiakirjoissa ei ole merkintää päätöksen hyväksymisestä, ei voi olla merkitystä.

75. Tältä osin voidaan palauttaa mieliin, että perussäännön 13 artiklan 3 kohdan mukaan hallitus "vastaa puheenjohtajan alaisena ja hallintoneuvoston valvonnassa pankin juoksevien asioiden hoitamisesta". Ilmaisu "juoksevat asiat" on tulkittava EY 267 artiklan mukaisesti, jossa määrätään, että EIP "myöntää lainoja ja antaa takauksia, jotka helpottavat — — hankkeiden rahoittamista kaikilla talouden aloilla", sekä perussäännön niiden määräysten mukaisesti, joissa määritetään valtuuston ja hallintoneuvoston tehtävät. Perussäännön 9 artiklan mukaan valtuusto vahvistaa pankin luotonantopolitiikan yleiset suuntaviivat ja muun muassa päättää EIP:n merkityn pääoman korottamisesta, hyväksyy hallintoneuvoston laatiman vuosikertomuksen, vuosittaisen taseen ja tuloslaskelman sekä hyväksyy pankin työjärjestyksen. Perussäännön 11 artiklan mukaan hallintoneuvosto päättää lainojen myöntämisestä, takausten antamisesta ja lainojen ottamisesta, vahvistaa lainojen korot ja takauksista suoritettavat toimitusmaksut ja huolehtii siitä, että pankkia johdetaan perustamissopimuksen ja perussäännön määräysten sekä valtuuston vahvistamien yleisten suuntaviivojen mukaisesti.

76. Edellä esitetyistä määräyksistä käy ilmi, että perustamissopimuksen ja perussäännön mukaan hallituksen tärkein tehtävä on valmistella ja panna täytäntöön lainoja ja takauksia koskevia päätöksiä, jotka hallintoneuvosto hyväksyy valtuuston

36 — Yhdistetyt asiat C-181/91 ja C-248/91, Euroopan parlamentti v. neuvosto ja komissio, tuomio 30.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3685, Kok. Ep. XIV, s. I-289, 14 kohta).

vahvistamien yleisten suuntaviivojen mukaisesti.[37] Vaikka perussäännössä ei täysin suljeta pois sitä mahdollisuutta, että hallitus voisi osana EIP:n juoksevien asioiden hoitoa tehdä laillisesti sitovia päätöksiä, joilla on vaikutuksia kolmansiin,[38] siinä selvästi annetaan ymmärtää, että tavallisesti tällaiset päätökset tekee joko valtuusto tai hallintoneuvosto.

77. Se, ettei EY 237 artiklassa viitata hallitukseen, vastaa juuri tätä EIP:n sisäistä toimivallan jakoa. Koska hallitus tavallisesti valmistelee — eikä tee — laillisesti sitovia päätöksiä, perustamissopimuksen laatijat ilmeisesti katsoivat, ettei hallituksen toiminnan laillisuusvalvonta ole tarpeen. Samoin myös EY 230 artiklassa määrätään toimielinten ja EKP:n lopullisten ja sitovien säädösten tarkastelusta eikä tällaisten säädösten antamisen valmisteluvaiheiden tutkimisesta.[39]

78. Jos hallitus kuitenkin tekee päätöksen, jolla on oikeusvaikutus, ei tätä olettamusta enää sovelleta. Tällaista päätöstä on siis voitava tarkastella.[40] Näin on varsinkin silloin, kuten nyt tarkasteltavana olevassa asiassa, kun hallitus tekee päätöksen, jonka sisällön voidaan vaivoin, jos ollenkaan, tulkita kuuluvan käsitteen "juoksevat asiat" piiriin, ja joka ilmeisesti on omiaan vaarantamaan yhden tai useamman yhteisön asetuksen tehokkaan soveltamisen.

79. Edellä esitetyn perusteella katson, että kanteen kohteena oleva päätös on katsottava hallintoneuvoston päätökseksi ja että sitä näin ollen voidaan tarkastella EY 237 artiklan b alakohdan nojalla.

80. Tältä osin voitaisiin väittää, että hallitus toimii "hallintoneuvoston valvonnassa",[41] ja että hallituksen tekemät laillisesti sitovat päätökset olisi tämän vuoksi katsottava hallintoneuvoston eikä valtuuston päätöksiksi. EY 237 artiklan c alakohdan mukaan hallintoneuvoston päätöksiä koskeva kanne voidaan nostaa vain sillä perusteella, että pankin perussäännön 21 artiklan 2 ja 5—7 kohdassa määrättyä menettelyä ei ole noudatettu. Komission

37 — Ks. myös Käser, J., The European Investment Bank: its role and place within the European Community System, *Yearbook of European Law* 1984, s. 303, sivulla 315; Izzo, S., "The juridical nature of the European Investment Bank", *Journal of regional policy* 1992, s. 123, sivulla 128; Dunnett, D., "The European Investment Bank: autonomous instrument of common policy?", Common Market Law Review 1994, s. 721, sivulla 735; Leneuf-Péraldi, F., "Banque européenne d'investissement", *Juris-Classeur Europe*, nide 2160, nro 56.

38 — Ks. tältä osin Mosconi, F., *Commentaire Mégret*, osa 8, (1979), s. 39—40; Marchegiani, G., *Commentaire Mégret*, osa 9, (toinen painos, 2000), s. 489, jonka mukaan hallituksella on toimivalta toteuttaa toimenpiteitä, joita ei nimenomaisesti ole perussäännössä osoitettu ainoastaan EIP:n valtuuston tai hallintoneuvoston toimivaltaan.

39 — Ks. erityisesti asia 60/81, IBM v. komissio, tuomio 11.11.1981 (Kok. 1981, s. 2639, Kok. Ep. VI, s. 231) ja asia C-25/94, komissio v. neuvosto, tuomio 19.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1469, 27 kohta).

40 — Ks. myös alaviitteessä 39 mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto esittämäni ratkaisuehdotuksen 46—48 kohta, jotka koskevat pysyvien edustajien komitean (Coreper) päätöksiä.

41 — Perussäännön 13 artiklan 3 kohta.

väitettä, jonka mukaan kanteen kohteena oleva päätös on asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 vastainen, ei voitaisi näin ollen ottaa tutkittavaksi.

81. Mielestäni väite ei ole vakuuttava. Perussäännön 21 artiklan 2 ja 5—7 kohdassa esitetyt menettelyä koskevat säännöt koskevat yksinomaan laina- ja takaushakemuksia koskevia päätöksiä. Tämän vuoksi on selvää, ettei perustamissopimuksessa tarkoitettu tällaisten luonteeltaan pääasiallisesti kaupallisten päätösten saattamista yhteisöjen tuomioistuimen tutkittavaksi. Mielestäni EY 237 artiklan c alakohdasta ei kuitenkaan voida tehdä päätelmää, jonka mukaan EIP:n elinten tekemiä päätöksiä, jotka eivät koske lainojen myöntämistä ja takausten antamista ja joilla on oikeudellinen vaikutus, ei voitaisi saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Lisäksi perussäännön 8 artiklan mukaan yhdessä 9 artiklan kanssa luettuna valtuusto vastaa viime kädessä EIP:n johtamisesta ja hallinnosta. Tämän vuoksi sillä, että hallintoneuvosto vastaa perussäännön 13 artiklan mukaan hallituksen jokapäiväisestä valvonnasta, ei voi olla merkitystä.

82. Tätä näkemystä tukee yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee säädöksiä, jotka voidaan saattaa yhteisöjen tuomioistuimen tutkittavaksi EY 230 artiklan nojalla. ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuimen tuomiovaltaan kuului alun perin tutkia "neuvoston ja komission säädösten laillisuus, suosituksia ja lausuntoja lukuun ottamatta". ETY:n perustamissopimuksen 189 artiklassa (josta on tullut EY 249 artikla) määritettiin sitoviksi yhteisön säädöksiksi asetukset, direktiivit ja päätökset. Näiden määräysten perusteella on saatettu päätellä, että yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta kattaa ainoastaan neuvoston ja komission asetusten, direktiivien ja päätösten tutkimisen. Asiassa ERTA[42] yhteisöjen tuomioistuin oli kuitenkin halukas tutkimaan neuvoston menettelyn laillisuutta tapauksessa, jossa jäsenvaltiot olivat käyneet neuvotteluja ja tehneet sopimuksen, joka koski kansainvälisessä tieliikenteessä käytettävien ajoneuvojen miehistön työoloja,[43] lähinnä sillä perusteella, että ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitetun oikeudenkäyntimenettelyn tavoite — että perustamissopimusta tulkittaessa ja sovellettaessa noudatetaan lakia — ei täyttyisi, jos, kaikkien niiden toimenpiteiden, luonteestaan tai muodostaan riippumatta, riitauttaminen, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia, ei olisi mahdollista.[44] Asiassa Les Verts[45] yhteisöjen tuomioistuinta pyydettiin tutkimaan kahta Euroopan parlamentin toimenpidettä, jotka koskivat vuoden 1984 vaaleihin osallistuvien puolueiden kulujen korvaamista. Todetessaan, että kanne voidaan ottaa tutkittavaksi, tuomioistuin korosti, että Euroopan talousyhteisö "on oikeusyhteisö, koska sekä sen jäsenvaltiot että sen toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toteuttam[at] toimenpite[et] — — "[46] ja että "perustamissopimukse[lla] on luotu täysin kattava oikeussuojateiden ja menettelyjen järjestelmä, jonka tarkoituksena on antaa toimielinten toimenpiteisiin kohdistuva

42 — Asia 22/70, komissio v. neuvosto, tuomio 31.3.1971 (Kok. 1971, s. 263, Kok. Ep. I, s. 553, 39—42 kohta).

43 — Euroopan tieliikennesopimus.

44 — Ks. tämän periaatteen soveltamisesta komission tiedonantoon asia C-57/95, Ranska v. komissio, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1627). Ks. myös edellä alaviitteessä 39 mainittu asia komissio v. neuvosto, tuomion 29 kohta.

45 — Mainittu edellä alaviitteessä 29.

46 — Tuomion 23 kohta.

laillisuusvalvonta yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi",[47] ja totesi, että vaikka "perustamissopimuksen 173 artiklassa mainitaan ainoastaan neuvoston ja komission toimenpiteet — — sellainen [tämän määräyksen] tulkinta, jossa Euroopan parlamentin toimenpiteet suljettaisiin pois kannekelpoisten toimenpiteiden joukosta, olisi perustamissopimuksen tarkoituksen, sellaisena kuin se on ilmaistu 164 artiklassa (josta on tullut EY 220 artikla), ja yleisen rakenteen vastainen".[48]

83. Vaikka näitä tuomioita ei voida suoraan soveltaa nyt tarkasteltavana olevassa asiassa, yhteisöjen tuomioistuimen perustelujen ydinsisältöä voidaan varmasti soveltaa. Perustamissopimuksen määräyksillä perustetaan täydellinen tuomioistuinvalvonnan järjestelmä, jonka mukaan kaikki oikeudellisesti sitovat säädökset voidaan perustamissopimuksen päinvastaisten, erittäin selvien määräysten puuttuessa saattaa yhteisöjen tuomioistuimen tutkittavaksi sen varmistamiseksi, että lakia noudatetaan. Vaikka EY 237 artiklassa ei mainita EIP:n hallitusta, siinä ei nimenomaisesti — tai riittävän selkeästi viittaamalla — suljeta pois sitä mahdollisuutta, että EIP:n hallituksen tekemät oikeudellisesti sitovat päätökset voidaan katsoa valtuuston, tai tarvittaessa hallintoneuvoston, päätöksiksi, ja ottaa tutkittavaksi tällä perusteella. Olennaista tässä on se, kuten neuvosto esittää, että EIP:n toimiessa pikemminkin yhteisön elimenä kuin liikepankkina sen toimenpiteet on voitava saattaa tuomioistuimen tarkasteltaviksi.

84. Edellä esitetyn päätelmän perusteella ei ole tarpeen tarkastella komission toissijaista väitettä, jonka mukaan EIP:n hallituksen päätös voidaan ottaa tutkittavaksi EY 230 artiklan nojalla.

Asetusta N:o 1074/1999 koskevien väitteiden tutkittavaksi ottaminen

85. EIP väittää lähinnä, että komissio ei voi vedota Euratomin perustamissopimuksen mukaisesti toteutetun toimenpiteen väitettyyn rikkomiseen EY 230 artiklan nojalla nostetussa kanteessa. EIP:n mukaan komission kannetta ei näin ollen voida ottaa tutkittavaksi niiltä osin kuin siinä pyritään osoittamaan, että kanteen kohteena oleva päätös on asetuksen N:o 1074/1999 vastainen.

86. En voi hyväksyä väitettä.

87. Asiassa Kreikka vastaan neuvosto[49] yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "kattavan ja johdonmukaisen laillisuusvalvonnan tarve edellyttää, että [EY 230 artiklaa] tulkitaan siten, että sillä ei suljeta pois tuomioistuimen mahdollisuutta tutkia ETY:n perustamissopimuksen määräykseen perustuvan toimenpiteen kumoamiskanteen yhteydessä väitettä, joka koskee [Euratomin] tai EHTY:n perustamissopimuk-

47 — Ibid.

48 — Tuomion 24 ja 25 kohta. Ks. myös asia C-2/88, Zwartveld, määräys 13.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3365, Kok. Ep. X, s. 509, 23 ja 24 kohta).

49 — Asia C-62/88, Kreikka v. neuvosto, tuomio 29.3.1990 (Kok. 1990, s. I-1527, 8 kohta).

sen määräyksen rikkomista".[50] Nyt tarkasteltavana oleva asia on olennaisilta osin samankaltainen: kanteen kohteena oleva päätös tehtiin EY:n perustamissopimuksen nojalla, ja tämän vuoksi komissio perustellusti nosti kanteen EY 237 artiklan nojalla. Koska yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa koskevissa Euratomin perustamissopimuksen määräyksissä ei mainita EIP:a, voitaisiin päätellä, että kanteen kohteena olevaa päätöstä ei voitaisi ottaa tutkittavaksi kyseisen perustamissopimuksen nojalla. Kattavan laillisuusvalvonnan järjestelmän tarve edellyttää näin ollen EY 230 ja EY 237 artiklan sellaista tulkintaa, että niissä annetaan yhteisöjen tuomioistuimelle mahdollisuus tutkia väitteitä, jotka koskevat kanteen kohteena olevan päätöksen yhteensoveltuvuutta Euratomin perustamissopimuksen määräysten kanssa. Mielestäni tämä koskee myös väitteitä, jotka koskevat Euratomin perustamissopimuksen nojalla annetun asetuksen rikkomista. Kattavan laillisuusvalvonnan järjestelmän tarve on sama, ja asetuksen rikkominen on tulkittava myös perustamissopimuksen rikkomiseksi, sillä EY:n ja Euratomin perustamissopimuksissa määrätään, että asetukset ovat kaikilta osiltaan velvoittavia, ja niitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.[51]

88. Lisäksi vaikka EIP teki kanteen kohteena olevan päätöksen EY:n perustamissopimuksen nojalla, asetus N:o 1074/1999 on selvästi merkityksellinen nyt tarkasteltavana olevassa asiassa annettavan ratkaisun kannalta. Koska EIP myöntää huomattavia määriä lainoja ja antaa huomattavia määriä takauksia Euratomin perustamissopimuksen valtuuttamana, vaikuttaa siltä, että petostentorjuntaviraston toimivalta tutkia EIP:n toimia tämän valtuutuksen osalta voi perustua vain asetukseen N:o 1074/1999.

50 — Tuomion 8 kohta.

51 — EY 249 artikla ja EA 161 artikla.

Vaatiiko komissio kanteellaan laiminlyönnin toteamista?

89. EIP:n esittämää viimeistä tutkimatta jättämisen perustetta — jonka mukaan komissio vaatii lähinnä laiminlyönnin toteamista — ei mielestäni voida myöskään hyväksyä. Komission perusteluista, sellaisina kuin ne ovat sen vastauksessa selvennettyinä, ilmenee, että sen pääasiallinen väite on, että kanteen kohteena oleva päätös on asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 vastainen, koska siinä perustetaan samankaltainen petostentorjuntajärjestelmä ja estetään petostentorjuntavirastoa toteuttamasta sisäisiä tutkimuksia erityisesti asetusten 4 artiklan mukaisesti. Komission vastauksen perusteella katsoisin näin ollen, ettei se esitä erillistä väitettä siitä, että EIP olisi toiminut vastoin yhteisön lainsäädäntöä jättäessään tekemättä asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 4 artiklan 1 ja 6 kohdassa tarkoitetun päätöksen.

Sovelletaanko asetusta N:o 1073/1999 ja asetusta N:o 1074/1999 EIP:iin?

90. Ymmärrän EIP:n esittämät perustelut niin, että se myöntää, että yhteisön lainsäätäjä tarkoitti asetusta N:o 1073/1999 ja asetusta N:o 1074/1999 sovellettavan myös sen toimiin. Näin varmasti onkin. Kuten olen todennut asiassa komissio vastaan

Euroopan keskuspankki[52] esittämässäni ratkaisuehdotuksessa, asetuksen N:o 1073/1999 sanamuodosta ja sen valmisteluhistoriasta käy selvästi ilmi, että sitä on tarkoitus soveltaa EKP:iin. Sama koskee myös EIP:a, jota on pidettävä EY:n perustamissopimuksella "perustettuna — — elimenä", johon sovelletaan asetusta sen johdanto-osan seitsemännen perustelukappaleen, 1 artiklan 3 kohdan, 4 artiklan 1 ja 6 kohdan, 6 artiklan 6 kohdan, 7 artiklan 1, 2 ja 3 kohdan, 9 artiklan 4 kohdan, 10 artiklan 3 kohdan, 5 artiklan toisen kohdan ja 14 artiklan toisen kohdan mukaan.

91. Asetuksen N:o 1074/1999 sanamuoto on pääosin sama kuin asetuksen N:o 1073/1999, eikä sen valmisteluhistoriassa ole perusteita tulkita sen henkilöllistä soveltamisalaa toisin.

92. Edellä esitetyn perusteella katson, että asetusta N:o 1073/1999 ja asetusta N:o 1074/1999 sovelletaan EIP:iin.

Onko kanteen kohteena oleva päätös asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 vastainen?

93. Seuraavaksi on tarkasteltava sitä, onko kanteen kohteena oleva päätös asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 vastainen.

94. Komission mukaan kanteen kohteena oleva päätös on useilta osin asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 vastainen. Se muistuttaa, että kanteen kohteena oleva päätös jakautuu kahteen osaan: osaa I sovelletaan EIP:n yhteisön valtuuttamana toteuttamiin toimiin, joista aiheutuu menoja yhteisön talousarvioon kuuluvista varoista tai Euroopan kehitysrahaston varoista, ja osaa II sovelletaan kaikkiin muihin EIP:n toimiin. Komission mukaan osa I on asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 vastainen kolmesta syystä.

95. Komissio muistuttaa ensinnäkin, että asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 4 artiklan 1 kohdan mukaan "virasto toteuttaa toimielimissä ja elimissä 1 artiklassa tarkoitetuilla aloilla sisäisiä hallinnollisia tutkimuksia".[53] Kanteen kohteena olevan päätöksen osan I 4 kohdan mukaan "EIP:n henkilöstöön tai johtoelimiin kohdistuvia petollista toimintaa koskevia epäilyjä [luokkaan I kuuluvissa toimenpiteissä] käsitellään pankissa sovellettavien yleisten menettelyjen ja sääntöjen mukaisesti".

52 — Mainittu edellä alaviitteessä 6, ratkaisuehdotuksen 49—52 kohta.

53 — Komissio viittaa asetuksen ranskankieliseen toisintoon "les enquêtes" (tutkimukset) englanninkielisen toisinnon "investigations" (tutkimuksia) sijaan.

96. Toiseksi osan I 5—8 kohdasta käy ilmi, että kanteen kohteena olevassa päätöksessä tarkoitettu EIP:n ja petostentorjuntaviraston välinen yhteistyö merkitsee lähinnä EIP:n sisäisen tarkastuksen osaston petostentorjuntaviraston johtajan pyynnöstä toteuttamia sisäisiä tutkimuksia, joiden tuloksista tiedotetaan petostentorjuntavirastolle. Tämä ei selvästikään vastaa asetuksessa N:o 1073/1999 ja asetuksessa N:o 1074/1999 tarkoitettua sisäisten tutkimusten järjestelmää. Tältä osin komissio korostaa, että sisäiset tutkimukset poikkeavat tilintarkastuksesta perustavaa laatua olevalla tavalla. Vaikka tilintarkastus saattaa paljastaa sääntöjenvastaisuuksia, sisäisten tutkimusten tarkoituksena on erityisesti todentaa petosten tai muiden säännönvastaisuuksien olemassaolo ja kerätä kaikki tarvittava näyttö kurinpitotoimien tai rikosoikeudenkäyntien perusteeksi niiden henkilöiden osalta, joita asia koskee.

97. Kolmanneksi päätöksen osan I 9 ja 10 kohdan mukaan tietojen saanti EIP:lta edellyttää aina EIP:n pääjohtajan suostumusta. Tämä on vastoin asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 4 artiklan 2 kohtaa, jonka mukaan petostentorjuntavirastolla on oikeus ilman ennakkoilmoitusta ja viipymättä saada tieto kaikista toimielinten ja elinten hallussa olevista tiedoista ja päästä niiden toimitiloihin ainoastaan ilmoittamalla asiasta.

98. Komission mukaan kanteen kohteena olevan päätöksen osa II on vieläkin selkeämmin asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 säännösten vastainen. Osassa II ainoastaan viitataan siihen, että EIP voi halutessaan turvautua petostentorjuntaviraston apuun ja että se pyrkii — yhteistyössä petostentorjuntaviraston kanssa — vahvistamaan asianmukaiset menettelyt ja säännöt tämän avun osalta.

99. Näiden näkökohtien lisäksi komissio väittää kanteessaan, että EIP on rikkonut asetusta N:o 1073/1999 ja asetusta N:o 1074/1999, koska tehdessään kanteen kohteena olevan päätöksen se ei ole noudattanut velvoitettaan tehdä päätöstä sisäisiä tutkimuksia koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 4 artiklan 1 ja 6 kohdan mukaisesti. Komission vastauksesta kuitenkin ilmenee, että lähinnä se väittää kanteen kohteena olevan päätöksen olevan olennaisilta osin asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 säännösten vastainen.

100. EIP ei ole erityisesti kiistänyt sitä, että kanteen kohteena oleva päätös on asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 vastainen, vaan se on pikemminkin pyrkinyt väittämään, ettei asetuksia sovelleta siihen. Näin ollen on nähdäkseni riidatonta, että kanteen kohteena oleva päätös on erityisesti asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 4 artiklan vastainen.

Olisiko asetus N:o 1073/1999 ja asetus N:o 1074/1999 todettava pätemättömäksi?

101. Näiden päätelmien perusteella on tarkasteltava EIP:n väitettä, jonka mukaan

EY 241 artiklan ja EA 156 artiklan nojalla olisi todettava, että asetusta N:o 1073/1999 ja asetusta N:o 1074/1999 ei sovelleta.

102. Komissio on mielestäni perustellusti jättänyt vastustamatta sitä, että EIP:n väite voitaisiin ottaa tutkittavaksi, eikä komissio ole siten esittänyt, että EIP ei voisi vedota kyseisiin artikloihin. Näissä artikloissa tarkoitetun lainvastaisuutta koskevan väitteen tavoitteena on ainakin osittain antaa asianosaiselle mahdollisuus riitauttaa välillisesti asetus, jota se pitää laittomana, kun sillä ei ole mahdollisuutta riitauttaa asetusta suoraan. Nyt tarkasteltavana olevassa asiassa ei ole aivan selvää, olisiko EIP:lla kelpoisuus riitauttaa asetus suoraan EY 230 artiklan tai EA 146 artiklan nojalla, ja tämän vuoksi vaikuttaisi siltä, että sen on voitava esittää lainvastaisuusväite EY 241 artiklan ja EA 156 artiklan nojalla.

103. Voitaisiin ajatella, ettei EIP voi vedota EA 156 artiklaan, koska sen asemasta määrätään yksin EY:n perustamissopimuksessa. Siltä osin kuin EIP:n EY:n perustamissopimuksen nojalla toteuttamien toimien on kuitenkin oltava yhteensopivia Euratomin perustamissopimuksen nojalla annettujen säädösten kanssa, kuten olen edellä todennut,[54] on selvää, että EIP:n on voitava puolustautua vetoamalla tällaisten säädösten laittomuuteen EA 156 artiklan tai "yleisen oikeusperiaatteen" nojalla, joka ilmaistaan EY 241 artiklassa ja EA 156 artiklassa.[55]

104. EIP vaatii, että asetuksia ei ole sovellettava seuraavin perustein: (i) niissä säädetään sellaisesta sisäisten tutkimusten järjestelmästä, jolla loukataan perustamissopimuksessa ja perussäännössä tarkoitettua EIP:n riippumattomuutta; (ii) niillä ei ole oikeusperustaa EY:n ja Euratomin perustamissopimuksissa; (iii) ne ovat suhteellisuusperiaatteen vastaisia ja (iv) niissä ei noudateta EY 253 artiklassa ja EA 162 artiklassa määrättyä vaatimusta asetusten perustelemisesta.

Riippumattomuus

105. EIP väittää, että asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 soveltaminen sen toimintaan olisi sille perustamissopimuksessa ja perussäännössä määrätyn ja yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustetun riippumattomuuden vastaista.

106. Tässä yhteydessä se viittaa lyhyesti ETY:n perustamissopimuksen valmisteluun ja tapahtumiin, jotka johtivat EIP:n perustamiseen. EIP:n selitysten mukaan, jotka noudattavat pääosin asiaa koskevaa kirjallisuutta,[56] jäsenvaltiot hylkäsivät ajatuksen — jota kannatettiin kesäkuussa

54 — Tämän ratkaisuehdotuksen 87 kohta.

55 — Ks. asia 92/78, Simmenthal v. komissio, tuomio 6.3.1979 (Kok. 1979, s. 777, 39 kohta).

56 — Ks. erityisesti Henrion, R., "La Banque européenne d'investissement", teoksessa *Droit des Communautées européennes, Les Nouvelles* (1969), luku 11, nrot 2427—2429, edellä alaviitteessä 37 mainittu D. Dunnettin teos, s. 723—725, edellä alaviitteessä 38 mainittu G. Marchegianin teos, s. 430—433, ks. myös julkisasiamies Mancinin edellä alaviitteessä 27 mainittu ratkaisuesitys asiassa 85/86, 11 kohta.

1955 pidetyssä Messinan konferenssissa [57] — Euroopan investointirahaston perustamisesta yksityisten investointien tukemiseksi ja kannustamiseksi ja päättivät sen sijaan perustaa jäsenvaltioiden omistaman investointipankin. [58] Investointipankkia koskeva ehdotus, johon otettiin mallia esimerkiksi kansainvälisestä jälleenrakennus- ja kehittämispankista (Maailmanpankki) sai enemmän kannatusta pääasiassa kahdesta syystä. Ensinnäkin rahastoehdotuksen taustalla ollut ajatus Euroopan laajuisesta yksityisten investointien suunnittelusta ei ehkä saanut laajaa kannatusta, kun ETY:n perustamissopimusta koskevat neuvottelut lopulta saatiin päätökseen vuonna 1956. Toisaalta eräät jäsenvaltiot olivat selvästi haluttomia antamaan rahaston perustamisessa tarvittavia merkittäviä varoja. [59] Tämän vuoksi jäsenvaltiot päättivät perustaa pankin, joka riippumattomana yhteisön toimielimistä ajaisi yhteisön tavoitteita tukemalla investointeja antamalla lainoja ja myöntämällä takauksia kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta saaduin varoin.

107. Tätä taustaa vasten EIP väittää, että perustamissopimuksen laatijat tarkoittivat selvästi pankin olevan riippumaton yhteisön toimielimistä ja että oikeuskäytännön mukaan "EIP:n on voitava toimia rahoitusmarkkinoilla täysin riippumattomasti, kuten minkä tahansa muun pankin". [60] Erityisesti se korostaa,

i) että EIP ei ole EY 7 artiklassa tarkoitettu yhteisön toimielin,

ii) että EY:n perustamissopimuksen mukaan EIP on Euroopan yhteisöstä erillinen oikeushenkilö, [61]

iii) että EIP:lla on omat sisäiset päätöksentekoelimensä, jotka on perustettu primaarisen yhteisön oikeuden nojalla, [62]

iv) että EIP on taloudellisesti riippumaton Euroopan yhteisöstä, koska sillä on oma erillinen talousarvio, vuosittainen tase ja tuloslaskelma, jonka valtuusto hyväksyy, [63] sekä oma pääoma, jonka jäsenvaltiot ovat maksaneet, [64]

v) ja että tilintarkastustuomioistuin on toimivaltainen tarkastamaan EIP:n kirjanpidon ainoastaan niiltä osin, kuin ne koskevat yhteisön tulojen ja menojen hallintoa. [65]

57 — Ks. Rapport des chefs de délégation aux ministres des affaires étrangères, Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, 21.4.1956 (Spaakin kertomus), s. 76—82.

58 — Pankin tarkoituksena oli ETY:n perustamissopimuksen 3 artiklan j alakohdan mukaan tuoda tarjolle "uusia varoja". (Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella tämä määräys kumottiin ja korvattiin osittain EY:n perustamissopimuksen 4 b artiklalla, josta on tullut EY 9 artikla).

59 — EIP:n mukaan jäsenvaltiot pyrkivät myös välttämään rahaston toiminnasta niille aiheutuvaa vastuuta. Valmistelutöistä ei kuitenkaan käy selvästi ilmi, että tällä mahdollisuudella olisi ollut suurta merkitystä.

60 — Edellä alaviitteessä 27 mainittu asia 85/86, tuomion 28 kohta.

61 — EY 266 artikla ja perussäännön 28 artiklan 1 kohta.

62 — Valtuusto, hallintoneuvosto ja hallitus, ks. perussäännön 8 artikla.

63 — Perussäännön 9 artiklan 3 kohdan f alakohta.

64 — Perussäännön 4 ja 5 artikla.

65 — EY 248 artiklan 3 kohta. Tilintarkastustuomioistuimen ja EIP:n suhteita säätelevistä käytännön järjestelyistä sovittiin osapuolten ja komission välisessä sopimuksessa. Tilintarkastustuomioistuin voi 19.3.1999 tehdyn sopimuksen mukaan tutkia myös sellaisia EIP:n toimia, joita se hoitaa Euroopan sosiaalirahaston valtuuttamana.

108. Lopuksi EIP huomauttaa, että vaikka se hallinnoikin tavallisesti komission valtuuttamana varoja, joista syntyy yhteisön talousarvioon tuloja ja menoja, nämä varat ovat ainoastaan 10 prosenttia EIP:n lainojen ja takausten kokonaismäärästä. Niiden perusteella kaikkea EIP:n toimintaa ei voida näin ollen alistaa petostentorjuntaviraston toimivaltaan.

109. Vastauksena näihin väitteisiin komissio väittää lähinnä, että EIP:n erityisasema perustamissopimuksessa on toiminnallinen [fonctionnel] ja rajoittuu vain sen erityisten tehtävien toteuttamisen kannalta tarpeelliseen. Tältä osin se huomauttaa,

i) että määräys EIP:n perustamisesta [66] on sijoitettu EY:n perustamissopimuksen ensimmäiseen osaan, jossa esitetään yhteisön "periaatteet",

ii) että EIP:a koskevan perustamissopimuksen luvun [67] 267 artiklassa määrätään, että EIP:n tehtävänä on "yhteisön edun mukaisesti myötävaikuttaa yhteismarkkinoiden tasapainoiseen ja vakaaseen kehitykseen",

iii) että perussäännön mukaan EIP "huolehtii siitä, että varoja käytetään yhteisön edun kannalta mahdollisimman järkevästi" [68] ja että se myöntää lainoja ja antaa takauksia vain "jos hankkeen toteuttaminen — — edistää yhteismarkkinoiden toteuttamista", [69] ja

iv) että EY 159 artiklan mukaan "yhteisö" tukee taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta "toiminnallaan, jota se harjoittaa — — Euroopan investointipankin kautta".

Määräykset osoittavat, että EIP:n toiminnan tavoitteet ovat samat kuin yhteisöllä. Lisäksi tämä koskee kaikkea EIP:n toimintaa; tältä osin ei voida erottaa toisistaan yhteisön talousarviosta tai Euroopan sosiaalirahastosta myönnettäviä lainoja ja annettavia takauksia tai EIP:n pääomamarkkinoilta saamista varoista myönnettäviä lainoja ja annettavia takauksia.

110. Näiden näkökohtien lisäksi komissio huomauttaa,

i) että perussäännön mukaan laina- ja takaushakemuksista on pyydettävä komission lausunto [70] ja että jos komission lausunto on kielteinen, hallintoneuvosto voi vain yksimielisesti myöntää lainan tai antaa takauksen, [71]

ii) että vaikka EIP:n hallituksen toiminnan sisäisistä tarkastuksista vastaavatkin hallintoneuvosto [72] sekä EIP:n

66 — EY 9 artikla, joka on lisätty perustamissopimukseen sopimuksella Euroopan unionista.

67 — Viidennen osan ("Yhteisön toimielimet") I osaston ("Institutionaaliset määräykset") 5 luku.

68 — Perussäännön 20 artiklan 1 kohta.

69 — Perussäännön 20 artiklan 1 kohdan b alakohta.

70 — Perussäännön 21 artiklan 2 kohta.

71 — Perussäännön 21 artiklan 6 kohta.

72 — Perussäännön 11 artiklan 1 kohdan mukaan hallintoneuvosto "huolehtii siitä, että pankkia johdetaan tämän sopimuksen ja tämän perussäännön määräysten sekä valtuuston vahvistamien yleisten suuntaviivojen mukaisesti".

tarkastuskomitea,[73] tilintarkastustuomioistuimella on tietty toimivalta EY 248 artiklan 3 kohdan nojalla,

iii) että yhteisöjen tuomioistuimen tuomiovalta koskee EIP:a muun muassa EY 237 artiklan nojalla, ja

iv) että on olemassa lainsäädäntökäytäntöä sellaisten yleisesti sovellettavien säännösten antamisesta, joilla on vaikutusta EIP:iin.[74]

111. Kaikkien edellä esitettyjen päätelmien perusteella komissio katsoo, että EIP on olennainen osa yhteisön toimielinjärjestelmää. Se ei ole Euroopan yhteisöstä riippumaton organisaatio, vaan yhteisön elin (organisme de la Communauté), joka toimii yhteisön tavoitteiden mukaisesti ja pyrkii osaltaan niihin ja jota yhteisön lainsäädännön yleisten toimenpiteiden säännökset koskevat.

112. Lopuksi komissio toteaa, ettei EIP ole joka tapauksessa osoittanut, kuinka petostentorjuntaviraston toimivalta toteuttaa sisäisiä tutkimuksia voisi käytännössä vaikeuttaa EIP:lle perustamissopimuksessa uskottujen tehtävien hoitamista tai estää sitä hoitamasta niitä. Petostentorjuntaviraston tehtävänä on asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 mukaan ainoastaan todeta seikat, jotka voivat olla näyttönä petoksista, eikä tällä ole mitään tekemistä EIP:n pankkitoiminnan kanssa. Petostentorjuntaviraston toimivalta puuttua EIP:n toimintaan ei siis ole laajempi kuin sen oman sisäisen tarkastuksen yksikön,[75] EIP:n tarkastuskomitean tai tilintarkastustuomioistuimen.

113. Kuten komissio ja väliintulijat korostavat, EIP:n väitteitä on tarkasteltava yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa komissio vastaan Euroopan investointipankin valtuusto antama tuomio[76] on erityisen merkityksellinen. Kyseisessä asiassa yhteisöjen tuomioistuimella oli mahdollisuus tarkastella EIP:n perustuslain mukaista asemaa perustamissopimuksella luodussa järjestelmässä. Asia koski sitä, kannetaanko EIP:n henkilöstön maksamat verot yhteisön vaiko EIP:n hyväksi. Vaikka olikin varsin selvää, että kyseiset verosäännökset oli ymmärrettävä siten, että verot maksetaan yhteisölle, EIP väitti, ettei se ole "yhteisön toimielin tai yksikkö, vaan pikemminkin oikeudellisen asemansa, kokoonpanonsa ja institutionaalisen rakenteensa sekä täysin yhteisön talousarviosta riippumattomien omien varojensa luonteen ja alkuperän nojalla yhteisön suhteen itsenäinen elin".[77]

114. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "on totta, että [EY 266 artiklan]

73 — Ks. perussäännön 14 artikla.

74 — Komissio viittaa rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä 21 päivänä kesäkuuta 1999 annettuun neuvoston asetukseen (EY) N:o 1260/1999, EYVL L 161, s. 1.

75 — EIP:n sisäisen tarkastuksen asemasta ks. edellä 6 kohta ja jäljempänä 148 kohta.

76 — Edellä alaviitteessä 27 mainittu asia 85/86.

77 — Tuomion 27 kohta.

nojalla pankki on yhteisöstä erillinen oikeushenkilö ja että sitä hallinnoivat ja johtavat sen perussäännön mukaan sen omat elimet. Voidakseen toteuttaa sille [EY 267 artiklassa] osoitetut tehtävät, pankin on voitava toimia rahoitusmarkkinoilla täysin riippumattomasti, kuten minkä tahansa pankin. Pankin toimintaa ei siis rahoiteta yleisestä talousarviosta vaan sen omista varoista, jotka muodostuvat erityisesti jäsenvaltioiden merkitsemistä pääomista ja rahoitusmarkkinoilta lainatuista varoista. Valtuuston nimittämä komitea tutkii vuosittain pankin vuosittain laatiman taseen ja tuloslaskelman. Se, että pankki on tietyssä määrin toiminnassaan ja toimielinjärjestelmässä itsenäinen ei kuitenkaan tarkoita, että se olisi täysin yhteisöstä irrallinen elin ja ettei yhteisön oikeuden säännöksiä sovellettaisi siihen. Erityisesti perustamissopimuksen 130 artiklasta käy selvästi ilmi, että pankin on pyrittävä yhteisön tavoitteiden saavuttamiseen ja se on näin perustamissopimuksen nojalla osa yhteisön toimielinjärjestelmää. Näin ollen pankin asema on kaksijakoinen, sillä toisaalta sen toiminnalle erityisesti rahoitusalalla on luonteenomaista riippumattomuus; toisaalta sillä on kiinteä yhteys yhteisöön yhteisten tavoitteiden kautta. On täysin pankin kaksinaisen luonteen mukaista, että henkilöstön verotukseen yhteisössä sovellettavia yleisiä sääntöjä sovelletaan myös pankin henkilöstöön. Tämä koskee erityisesti sitä sääntöä, jonka mukaan kyseinen vero kannetaan yhteisön talousarvion hyväksi. Toisin kuin valtuusto väittää, se, että verot kannetaan tähän tarkoitukseen, ei ole omiaan vaarantamaan pankin toiminnallista itsenäisyyttä ja mainetta itsenäisenä elimenä rahoitusmarkkinoilla, sillä se ei vaikuta pankin pääomaan tai hallintoon". [78]

115. On viitattava myös asiassa SGEEM ja Etroy [79] annettuun tuomioon. Tässä asiassa oli kyse siitä, onko EIP katsottava EY 235 ja EY 288 artiklaa sovellettaessa yhteisön toimielimeksi, jonka osalta yhteisölle voi syntyä sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "Euroopan investointipankki on perustamissopimuksella perustettu yhteisön elin (asia 110/75, Mills vastaan EIP, tuomio 15.6.1976, Kok. 1976, s. 955, 14 kohta).[80] Sen tarkoituksena on myötävaikuttaa yhteisön tavoitteiden toteuttamiseen, ja se on siten perustamissopimuksen nojalla yhteisön osa (asia 85/86, komissio vastaan EIP, tuomio 3.3.1988, Kok. 1988, s. 1281, 29 kohta). Edellä esitetystä seuraa, että toimenpiteitä ja laiminlyöntejä, joihin investointipankki on saattanut syyllistyä kantajia kohtaan kyseisen rahoitussopimuksen täytäntöönpanon yhteydessä, on [EY 288 artiklan] toisessa kohdassa tarkoitettujen jäsenvaltioiden yleisten periaatteiden mukaan pidettävä yhteisön aiheuttamina". [81]

116. Mielestäni yhteisöjen tuomioistuimen näissä kahdessa asiassa esittämät perustelut osoittavat kaksi seikkaa.

78 — Tuomion 28—30 kohta.

79 — Edellä alaviitteessä 27mainittu asia 370/89.

80 — Asiassa Mills annetun tuomion englanninkielisessä toisinnossa ranskankielinen ilmaisu "organisme" on virheellisesti käännetty "toimielimeksi" (institution) eikä "elimeksi" (body). Virhe on kuitenkin korjattu kyseisessä katkelmassa.

81 — Tuomion 13 ja 14 kohta.

117. Ensinnäkin EIP on yhteisön elin, joka on olennainen osa yhteisön toimielinjärjestelmää. Komission nyt esillä olevassa asiassa esittämät väitteet ja seuraavat näkökohdat tukevat tätä päätelmää. EIP:n toiminnan ja yhteisön tavoitteiden kiinteä toiminnallinen yhteys vahvistetaan EY 9 artiklassa, jonka mukaan EIP "toimii sille tällä sopimuksella sekä siihen liitetyllä perussäännöllä annettujen toimivaltuuksien rajoissa", ja EY 104 artiklan 11 kohdassa, jonka mukaan neuvosto voi "pyytää [EIP:a] tarkistamaan lainoituspolitiikkaa", jota se soveltaa jäsenvaltioon, joka ei täytä liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyssä pöytäkirjassa [82] esitettyä julkistalouden alijäämän kokoa koskevaa velvoitetta. Yhteys käy ilmi myös määräyksistä, jotka koskevat joko EIP:n ja komission välistä yhteistyötä tai komission aktiivista osallistumista EIP:n toimintaan. [83] Perussäännön 11 artiklan 2 kohdan mukaan komissio nimittää yhden EIP:n hallintoneuvoston jäsenen sekä yhden varajäsenen, [84] ja perussäännön 17 artiklan mukaan valtuusto tulkitsee tai täydentää perussäännön 9 artiklan nojalla vahvistamiaan lainoituspolitiikkaa koskevia yleisiä suuntaviivoja komission pyynnöstä.

118. Toiseksi EIP:n ja yhteisön kiinteän toiminnallisen yhteyden vuoksi yhteisön lainsäätäjällä on toimivalta toteuttaa toimenpiteitä, joita sovelletaan EIP:iin samoin kuin muihin toimielimiin ja elimiin. Toimivalta on kuitenkin sikäli rajattu, että näiden toimenpiteiden soveltaminen EIP:iin ei saa haitata EIP:n toiminnallista riippumattomuutta tai sen mainetta riippumattomana elimenä rahoitusmarkkinoilla.

119. On siis selvitettävä, haittaako asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 soveltaminen EIP:n toiminnallista riippumattomuutta tai sen mainetta rahoitusmarkkinoilla.

120. Olen samaa mieltä komission kanssa siitä, ettei EIP ole osoittanut, miten petostentorjuntaviraston sille asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 nojalla kuuluvan toimivallan harjoittaminen voisi käytännössä vaikuttaa EIP:n toimivaltaan päättää riippumattomasti lainojen myöntämisestä ja takuiden antamisesta. Mielestäni se ei olisi voinutkaan antaa tällaista selitystä. Kuten olen asiassa komissio vastaan Euroopan keskuspankki [85] esittämässäni ratkaisuehdotuksessa todennut, kyseisten asetusten säännöksissä taataan petostentorjuntavirastolle huomattava toiminnallinen riippumattomuus, vaikka se onkin perustettu komission hallinnollisten ja talousarviota koskevien rakenteiden puitteissa. Tämän vuoksi on nähdäkseni vain vähäinen, lähes olematon vaara, että komissio tai jokin muu toimielin taikka elin

82 — EY:n perustamissopimuksen liitteenä oleva pöytäkirja.

83 — Ks. tältä osin edellä alaviitteessä 37 mainittu D. Dunnettin teos, s. 758, jossa kuvataan komission asemaa EIP:n toiminnassa "keskeiseksi".

84 — Perussäännön 11 artiklan 2 kohdan mukaan hallintoneuvostossa on 25 jäsentä ja 13 varajäsentä.

85 — Mainittu edellä alaviitteessä 6, ratkaisuehdotuksen 161—165 kohta.

voisi käyttää petostentorjuntavirastoa poliittisen painostuksen välineenä EIP:n hallintoelinten jäseniä kohtaan.

121. Kuten neuvosto korostaa, tätä näkemystä tukee se seikka, ettei petostentorjuntavirasto valvoisi jatkuvasti EIP:n rahoitushallintoa; se toimii ainoastaan, jos poikkeuksellisesti ilmenee perusteita epäillä asetuksessa N:o 1073/1999 tarkoitettuja petoksia tai sääntöjenvastaisuuksia. Silloinkaan petostentorjuntavirastolla ei ole toimivaltaa ryhtyä oikeustoimiin, vaikka sisäisissä tutkimuksissa paljastuisi petoksia tai sääntöjenvastaisuuksia. Petostentorjuntaviraston tärkeimmät tehtävät ovat, kuten komissio korostaa, i) tutkia petoksia ja sääntöjenvastaisuuksia koskevat epäilyt muun muassa analysoimalla toimielinten, elinten tai yksittäisten henkilöiden sille toimittamia tietoja,[86] toteuttamalla tarkastuksia ja todentamisia paikalla,[87] tutkimalla asiakirjoja ja kirjanpitoa[88] ja pyytämällä suullisia tietoja toimielinten ja elinten jäseniltä ja johtohenkilöiltä,[89] ii) laatia kertomus, jossa ilmoitetaan erityisesti todetut seikat, mahdollinen taloudellinen vahinko ja tutkinnan päätelmät sekä johtajan suositukset jatkotoimiksi, ja iii) toimittaa sisäisestä tutkimuksesta laadittu kertomus ja kaikki siihen liittyvät tarpeelliset asiakirjat asianomaiselle toimielimelle tai elimelle[90] sekä — kun asiat voivat johtaa rikossyytteisiin — asianomaisen jäsenvaltion oikeusviranomaisille.[91] EIP:n on näin ollen "toteutettava sisäisten tutkimusten tulosten edellyttämät kurinpidolliset ja oikeudelliset jatkotoimet" ja "ilmoitettava viraston johtajalle toteutetuista tutkimuksen jatkotoimista johtajan kertomuksensa päätelmissä vahvistamassa määräajassa".[92]

122. Lisäksi EIP voisi, kuten komissio ja Alankomaiden hallitus korostavat, kieltäytyä antamasta sellaisia tietoja, jotka ovat erityisen merkittäviä, jotta se voi toteuttaa tehtäviään riippumattomasti asetuksen N:o 1073/1999 4 artiklan 1 ja 6 kohdan mukaisesti tehtävässä päätöksessä.[93] Tässä yhteydessä voidaan huomauttaa, että vaikka komissio, neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat tehneet 4 artiklan mukaiset päätökset ilman tällaisia poikkeuksia,[94]

86 — Asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 7 artiklan mukaan toimielinten ja elinten on toimitettava viipymättä virastolle kaikki tiedot, jotka liittyvät mahdollisiin petoksiin, lahjontaan tai muuhun laittomaan toimintaan.

87 — Asetuksen N:o 1073/1999 4 artiklan 2 kohta ja 6 artikla sekä asetus N:o 1074/1999.

88 — Asetuksen N:o 1073/1999 4 artiklan 2 kohta ja asetus N:o 1074/1999.

89 — Asetuksen N:o 1073/1999 4 artiklan 2 kohta ja asetus N:o 1074/1999.

90 — Asetuksen N:o 1073/1999 9 artiklan 4 kohta ja asetus N:o 1074/1999.

91 — Asetuksen N:o 1073/1999 10 artiklan 2 kohta ja asetus N:o 1074/1999.

92 — Asetuksen N:o 1073/1999 9 artiklan 4 kohta ja asetus N:o 1074/1999.

93 — Katso jäljempänä 155 kohta.

94 — Petosten, lahjonnan ja yhteisön etua vahingoittavan muun laittoman toiminnan torjumista koskevien sisäisten tutkimusten edellytyksistä ja yksityiskohtaisista säännöistä 2 päivänä kesäkuuta 1999 tehty komission päätös 1999/396/EY, EHTY, Euratom (EYVL 1999, L 149, s. 57); petosten, lahjonnan ja yhteisön etua vahingoittavan muun laittoman toiminnan torjumista koskevien sisäisten tutkimusten edellytyksistä ja yksityiskohtaisista säännöistä 25 päivänä toukokuuta 1999 tehty neuvoston päätös 1999/394/EY, EHTY, Euratom (EYVL 1999, L 149, s. 36); työjärjestyksen muutoksista 25 päivänä toukokuuta 1999 tehdyn, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) sisäisiä tutkimuksia koskevan toimielinten välisen sopimuksen johdosta 18 päivänä marraskuuta 1999 tehty Euroopan parlamentin päätös ja, edellisen liitteenä petosten, lahjonnan ja yhteisön etua vahingoittavan muun laittoman toiminnan torjumista koskevien sisäisten tutkimusten edellytyksistä ja yksityiskohtaisista säännöistä tehty Euroopan parlamentin päätös (EYVL L 202, s. 1).

yhteisöjen tuomioistuin on tehnyt päätöksen,[95] jossa — ottaen huomioon tuomioistuimen tehtävät, sen riippumattomuus ja tarve pitää tietyt käsittelynsä salaisina[96] perustamissopimusten ja yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön mukaisesti[97] — jätetään sisäisten tutkimusten soveltamisalan ulkopuolelle oikeudenkäynnissä saatuja tai laadittuja asiakirjoja ja tietoja.[98]

123. Edelleen on tarkasteltava sitä, voiko asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 soveltaminen EIP:iin vahingoittaa sen mainetta ja näin ollen sen luottokelpoisuusluokitusta ja sen mahdollisuutta ottaa lainaa ja saada varoja edullisilla koroilla kansainvälisiltä pääomamarkkinoilta.[99]

124. EIP väittää, siten kuin sen perustelut ymmärrän, että näin voisi käydä, koska kaupallisiin pankkeihin sovelletaan tavallisesti toiminnan vakauden valvontaa, mutta ei petostentorjuntaviraston kaltaisten elinten toteuttamia petostentorjuntatoimia.

95 — Décision de la Cour de Justice du 26 octobre 1999 relative aux conditions et modalités des enquêtes internes en matière de lutte contre la fraude, la corruption et toute activité illégale préjudiciable aux intérêts des Communautés.

96 — Päätöksen johdanto-osan viides, kuudes ja seitsemäs perustelukappale.

97 — Pöytäkirja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen perussäännöstä, allekirjoitettu Brysselissä 17 päivänä huhtikuuta 1957, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna Amsterdamin sopimuksen 6 III (3) (c) artiklalla.

98 — Päätöksen 3 artikla.

99 — Vaikuttaa siltä, että EIP:n luottokelpoisuusluokitus on sen perustamisesta asti ollut hyvin suotuisa ("AAA"). Ks. edellä alaviitteessä 37 mainittu F. Leneuf-Péraldi, nro 19.

125. Yksityiskohtaisempien selitysten puuttuessa väitettä ei voida hyväksyä. Joka tapauksessa en ole vakuuttunut siitä, että EIP:n rahoitustoiminnan alistaminen samalle ulkoisen, asiantuntevan ja riippumattoman valvonnan järjestelmälle kuin muutkin yhteisön toimielimet ja elimet heikentäisi sen asemaa tai mainetta rahoitusmarkkinoilla. Itse asiassa EIP:n maine voisi kärsiä merkittävää vahinkoa, jos sen jäseniä, hallintoa tai henkilöstöä koskevia petosepäilyjä ei voitaisi häivyttää EIP:n ulkopuolisen elimen toteuttaman tutkimuksen avulla.

126. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella katson, että asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 soveltaminen EIP:n toimintaan ei ole perustamissopimuksessa ja perussäännössä tarkoitetun ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustetun EIP:n riippumattomuuden vastaista.

Asetuksen N:o 1073/1999 oikeudellinen perusta

127. EIP väittää, että asetus N:o 1073/1999 on pätemätön, koska se on annettu EY 280 artiklan nojalla. Sen tätä väitettä koskevat perustelut jakautuvat kahteen osaan.

128. EIP väittää ensinnäkin, että EY 280 artiklan ilmaisu "yhteisön taloudellinen etu" tarkoittaa pääosin samaa kuin EY 268 artiklan ilmaisu Euroopan yhteisön "talousarvio". Tästä seuraa EIP:n mukaan, että EY 280 artikla antaa yhteisölle mahdollisuuden toteuttaa toimenpiteitä ainoastaan yhteisön suojaamiseksi petoksilta ja muulta laittomalta toiminnalta, joista aiheutuu tulojen menetyksiä tai menojen kasvua yhteisön talousarviossa. EIP:n pääoma ja talousarvio ovat kuitenkin erilliset yhteisön talousarviosta. EY 280 artikla ei siis voi olla pätevä oikeudellinen perusta toimenpiteille, joilla pyritään torjumaan petoksia EIP:ssa. EIP:n mukaan tätä näkökantaa tukevat EY 248 artiklan 3 kohta, jonka mukaan tilintarkastustuomioistuimella on oikeus tutustua "pankin hoitamien yhteisön menojen ja tulojen tarkastuksen edellyttämiin tietoihin", sekä lainsäädäntökäytäntö. [100]

129. EIP korostaa toiseksi, että EY 280 artiklan 4 kohdassa yhteisölle annetaan toimivalta toteuttaa ainoastaan "tarvittavat toimenpiteet" petosten torjumiseksi "jäsenvaltioissa" ja että EY 280 artiklan 4 kohdan mukaan nämä toimenpiteet eivät koske "kansallisen rikosoikeuden soveltamista". Asetus N:o 1073/1999 on siis pätemätön niiltä osin kuin siinä laajennetaan petostentorjuntaviraston toimivalta koskemaan Euroopan yhteisön toimielimiä ja elimiä.

130. Näitä väitteitä — jotka ovat olennaisilta osin samat kuin vastaajan asiassa komissio vastaan Euroopan keskuspankki esittämät väitteet — ei voida hyväksyä.

131. Kuten kyseisessä asiassa esittämässäni ratkaisuehdotuksessa [101] selitin, EY 280 artiklan sanamuodon, rakenteen ja syntyhistorian tarkemmasta tarkastelusta seuraa,

i) että lainsäätäjällä on oikeus toteuttaa toimenpiteitä, joiden tavoitteena on torjua petoksia ja muuta laitonta toimintaa, jotka vaikka ne eivät suoraan liittyisikään yhteisön *talousarvioon*, ovat omiaan vaikuttamaan haitallisesti yhteisön *taloudellisiin etuihin* laajasti käsitettyinä, siten, että niillä olisi kielteinen vaikutus sen varoihin, ja

100 — EIP viittaa tältä osin edellä alaviitteessä 10 mainittuun asetukseen N:o 2988/95, jonka 1 artiklan 2 kohdassa määritellään "väärinkäytökset" siten, että tunnusmerkit täyttää "jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisöjen yleiselle talousarviolle tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan yhteisöjen puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia", ja edellä alaviitteessä 10 mainittuun Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella tehtyyn yleissopimukseen yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta, jonka 1 artiklan mukaan "Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvalla petoksella tarkoitetaan — — menojen osalta tahallista tekoa tai laiminlyöntiä — — josta seuraa, että Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon tai Euroopan yhteisöjen hoidossa oleviin tai sen puolesta hoidettuihin budjetteihin sisältyviä varoja nostetaan tai pidätetään oikeudettomasti".

101 — Mainittu edellä alaviitteessä 6, ratkaisuehdotuksen 105—112 ja 117—119 kohta.

ii) että tällaisilla toimenpiteillä voidaan pyrkiä torjumaan petoksia ja muita sääntöjenvastaisuuksia yhteisön toimielimissä ja elimissä.

132. Kuten edellä on esitetty,[102] EIP on yhteisön toimielinjärjestelmään olennaisena osana kuuluva elin. Yhteisön elimenä EIP:n taloudelliset edut ovat nähdäkseni erottamaton osa yhteisön taloudellisia etuja. Sillä, että sen ja muiden yhteisön toimielinten ja elinten taloudet ovat tietyssä määrin erillisiä ja että sen pääoma ei ole peräisin yhteisön talousarviosta, kuten EIP korostaa, ei ole näin ollen merkitystä.

133. Näin ollen katson, että asetuksen N:o 1073/1999 pätevyyteen ei ole vaikutusta sillä, että se on annettu EY 280 artiklan 4 kohdan nojalla.

Asetuksen N:o 1074/1999 oikeudellinen perusta

134. EIP:n mukaan asetus N:o 1074/1999 on pätemätön niiltä osin kuin se on annettu EA 203 artiklan perusteella. Se esittää tältä osin kaksi pääasiallista väitettä.

135. Ensinnäkin Euratomin perustamissopimuksen nojalla toteutettuja toimenpiteitä ei voida soveltaa EIP:iin, koska EIP:a ei mainita lainkaan Euratomin perustamissopimuksessa eikä sillä ole mitään elimellistä yhteyttä Euroopan atomienergiayhteisöön. Tässä yhteydessä EIP korostaa, ettei Euratomin perustamissopimuksessa ole EY 237 artiklaa vastaavaa määräystä (jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuin tarkastelee EIP:n toimenpiteitä, kuten edellä on todettu), ja ettei EY 146 artiklassa (joka on olennaisilta osin sama kuin EY 230 artikla) viitata EIP:n toteuttamiin toimenpiteisiin. Sitä, että EIP komission valtuuttamana hallinnoi tiettyjä Euratomin nimissä tehtyjä lainoja, ei voida rinnastaa elimelliseen yhteyteen Euroopan atomienergiayhteisön kanssa.

136. Toiseksi EIP väittää, ettei EA 203 artikla ole asianmukainen oikeudellinen perusta asetukselle N:o 1074/1999. Koska asetus N:o 1073/1999 annettiin EY 280 artiklan perusteella ja koska katsottiin tarpeelliseksi lisätä EY:n perustamissopimukseen EY 280 artiklan 4 kohta tarvittavan toimivallan takaamiseksi neuvostolle kyseisen asetuksen antamiseksi, tästä seuraa, että asetusta ei voitu antaa EY 308 artiklan perusteella. Lainsäätäjä ei näin ollen voinut antaa asetusta N:o 1074/1999 EA 203 artiklan perusteella, joka vastaa EY 308 artiklaa. Lisäksi toimenpiteitä voidaan toteuttaa EA 203 artiklan nojalla ainoastaan, jos ne ovat "tarpeen yhteisön tavoitteen saa-

102 — Ks. edellä alaviite 27 ja 113—118 kohta.

vuttamiseksi". Euratomin perustamissopimuksen ensimmäisessä osastossa, joka on otsikoitu "Yhteisön päämäärät", ei viitata petostentorjuntaan,[103] ja vaikka EA 183 a artiklassa, joka vastaa EY:n perustamissopimuksen 209 a artiklaa, viitataan yhteisön taloudellisia etuja vahingoittaviin petoksiin, määräyksessä asetetaan velvoitteita ainoastaan jäsenvaltioille eikä siinä määrätä yhteisön toimenpiteiden toteuttamisesta. Määräyksestä ei myöskään voida päätellä, että petostentorjunta olisi yksi EA 230 artiklassa tarkoitetuista Euratomin tavoitteista. Asetuksella N:o 1074/1999 petostentorjuntavirastolle annetut laajat tutkintavaltuudet ja vastaavat velvoitteet, joita siinä pyritään osoittamaan EIP:lle, eivät ole EA 203 artiklassa tarkoitettuja "tarvittavia toimenpiteitä".

137. Komissio ei hyväksy näitä väitteitä. Se korostaa, että asetuksella N:o 1074/1999 on merkitystä nyt tarkasteltavana olevan asian kannalta ainoastaan, koska EIP toteuttaa komission valtuuttamana toimia, jotka kuuluvat Euratomin perustamissopimuksen soveltamisalaan.[104] Toimiessaan tällä alalla EIP on velvollinen noudattamaan tällaiseen toimintaan Euratomin perustamissopimuksen määräysten ja sen nojalla toteutettujen toimenpiteiden mukaan sovellettavia edellytyksiä ja yksityiskohtaisia sääntöjä. Tällä velvoitteella ei ole mitään tekemistä EIP:n ja Euroopan atomienergiayhteisön välisen elimellisen yhteyden kanssa.

138. Lisäksi EA 203 artikla on asianmukainen oikeudellinen perusta asetukselle N:o 1074/1999 samalla tavalla kuin EY:n perustamissopimuksen 235 artikla (josta on tullut EY 308 artikla) olisi ollut asianmukainen oikeudellinen perusta asetukselle N:o 1073/1999 ennen EY 280 artiklan 4 kohdan sisällyttämistä perustamissopimukseen Amsterdamin sopimuksella.

139. EIP:n ensimmäistä väitettä ei voida hyväksyä. Se, että elintä ei nimenomaisesti mainita Euratomin perustamissopimuksessa tai että sillä ei ole elimellistä yhteyttä Euratomin perustamissopimukseen, ei sellaisenaan estä lainsäätäjää toteuttamasta kyseisen perustamissopimuksen nojalla toimenpiteitä, joilla on vaikutusta kyseiseen elimeen. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että lainsäätäjä ei voi säädellä ainoastaan jäsenvaltioiden vaan jäsenvaltioissa sijaitsevien elinten ja yksittäisten henkilöiden toimintaa, vaikka näitä ei nimenomaisesti mainita perustamissopimuksessa tai niillä ei ole elimellistä yhteyttä perustamissopimukseen. Luonnollisesti tämä toimivalta on rajattua siten, että Euratomin perustamissopimuksen nojalla toteutetut toimenpiteet eivät voi olla kyseisen perustamissopimuksen tai muiden

103 — EIP viittaa erityisesti EA 1 artiklan toiseen kohtaan, jossa määrätään seuraavaa: "yhteisön päämääränä on toteuttamalla ydinteollisuuden nopeaa rakentamista ja kasvua varten tarvittavat edellytykset myötävaikuttaa elintason nousuun jäsenvaltioissa ja yhteyksien kehittämiseen muiden maiden kanssa".

104 — Komissio viittaa tältä osin komission valtuuttamisesta ottamaan Euratom-lainoja ydinvoimaloiden investointien rahoittamiseksi 29 päivänä maaliskuuta 1977 tehtyyn neuvoston päätökseen 77/270/Euratom, EYVL L 88, s. 9, ja komission valtuuttamisesta ottamaan Euratom-lainoja tiettyjen kolmansien maiden ydinlaitosten turvallisuuden ja tehokkuuden parantamisen rahoittamiseen osallistumiseksi tehdyn päätöksen 77/270/Euratom muuttamisesta 21 päivänä maaliskuuta 1994 tehtyyn neuvoston päätökseen 94/179/Euratom, EYVL L 84, s. 41.

yhteisön perustamissopimusten sellaisten määräysten vastaisia, joissa esimerkiksi annetaan elimelle tiettyjä erioikeuksia (esimerkiksi oikeus tulla kuulluksi) tai vapauksia (esimerkiksi tietyn asteinen toiminnallinen riippumattomuus). EIP:n väitettä, jonka mukaan asetus N:o 1074/1999 on sen EY:n perustamissopimuksessa tunnustetun riippumattomuuden vastainen, on käsitelty edellä.

140. Nähdäkseni myöskään EIP:n toista väitettä, jonka mukaan EA 203 artikla ei ole asianmukainen oikeudellinen perusta asetukselle N:o 1074/1999, ei voida hyväksyä.

141. Ensinnäkin sillä, että asetus N:o 1073/1999 perustuu EY 280 artiklan 4 kohtaan, ei ole merkitystä määritettäessä EA 203 artiklan ulottuvuutta. Yhteisöjen tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista, Amsterdamin sopimuksen valmisteluasiakirjoista tai asetuksen N:o 1073/1999 valmisteluasiakirjoista ei ilmene, että EY 280 artiklan 4 kohdan sisällyttäminen EY:n perustamissopimukseen olisi katsottu tarpeelliseksi, jotta neuvostolla olisi ollut toimivalta antaa kyseinen asetus, kuten EIP väittää. Tässä yhteydessä on muistettava, että komissio ehdotti petostentorjuntaviraston perustamista ja sen toimintaa koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen antamista EY 308 artiklaan perustuvan asetuksen antamisella.[105] Vaikka komissio totesi perusteluissaan, että se aikoi esittää muutetun, EY 280 artiklan 4 kohtaan perustuvan ehdotuksen Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen,[106] vaikuttaa siltä, että komissio katsoi sen tarpeelliseksi ainoastaan siksi, että EY 280 artiklan 4 kohta on erityinen oikeudellinen perusta, joka estäisi EY 308 artiklan yleisempien määräysten soveltamisen.[107]

142. Toiseksi, yhteisöjen tuomioistuin on todennut[108] EY:n perustamissopimuksen 209 a artiklan osalta, että "yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen — — on itsenäinen tavoite, joka perustamissopimuksen systematiikassa on sijoitettu toimielimiä koskevan viidennen osan II osastoon (varainhoitoa koskevat määräykset)".[109] Tämän perusteella yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että "perustamissopimuksen 209 a artiklassa, sellaisena kuin sitä sovellettiin [jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten keskinäisestä avunannosta sekä jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten ja komission yhteistyöstä tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi 13 päivänä maaliskuuta 1997 annettua neuvoston asetusta N:o 515/97[110]] annettaessa, osoitettiin saavutettava tavoite ilman, että yhteisölle kuitenkaan annettiin toimivaltaa luoda nyt kysymyksessä olevan kaltaista järjestelmää, joten perustamissopimuksen 235 artiklan käyttäminen oli perusteltua".[111] Kuten EIP itse korostaa, EA 183 a artikla on täsmälleen saman-

105 — Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY, Euratom) Euroopan petostentorjunnan tutkimusviraston perustamisesta, KOM(1998) 717 lopullinen. Ks. tarkemmin edellä 5 kohta.

106 — KOM(1998) 717 lopullinen, perustelujen 16 kohta.

107 — Asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987 (Kok. 1987, s. 1493, Kok. Ep. IX, s. 55, 13 kohta), vahvistettu sittemmin useassa yhteydessä.

108 — Asia C-209/97, komissio v. neuvosto, tuomio 18.11.1999 (Kok. 1999, s. I-8067).

109 — Tuomion 29 kohta.

110 — EYVL L 82, s. 1.

111 — Tuomion 33 kohta.

lainen kuin EY:n perustamissopimuksen 209 a artikla. Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen on siis katsottava yhdeksi Euratomin perustamissopimuksen tavoitteeksi EA 203 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

143. Kolmanneksi se, onko asetus N:o 1074/1999 asianmukainen toimenpide tämän tavoitteen saavuttamiseksi, liittyy nähdäkseni toimenpiteen suhteellisuuteen, jota käsittelen seuraavaksi.

Suhteellisuusperiaate

144. EIP väittää, että asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 soveltaminen sen toimintaan on suhteellisuusperiaatteen vastaista.

145. Se toteaa, että asetuksissa annetaan petostentorjuntavirastolle laajat tutkintavaltuudet ja velvoitetaan yhteisön toimielimet ja elimet sekä niiden henkilöstö toimittamaan petostentorjuntavirastolle tietoja ja toimimaan sen kanssa aktiivisesti yhteistyössä. EIP:n mukaan asetusten 5 artiklan 2 kohdan mukaan petostentorjuntaviraston johtaja voi siten käynnistää tutkimuksen omasta aloitteestaan ilman, että tämän tarvitsisi perustella päätöstään tai esittää niitä tosiseikkoja, joihin päätös perustuu. Asetusten 4 artiklan mukaan petostentorjuntavirastolla on oikeus ilman ennakkoilmoitusta ja viipymättä saada tieto toimielinten ja elinten hallussa olevista tiedoista ja päästä niiden toimitiloihin sekä pyytää suullisia tietoja. Asetusten 4 artiklan 6 kohdan a alakohdassa asetetaan toimielinten ja elinten jäsenille, virkamiehille ja muuhun henkilöstöön kuuluville sekä elinten johtohenkilöille velvollisuus toimia yhteistyössä viraston henkilöstöön kuuluvien kanssa ja antaa heille tietoja, ja tätä velvoitetta täydennetään 7 artiklassa ja 6 artiklan 6 kohdassa, joiden mukaan toimielinten ja elinten on toimitettava petostentorjuntavirastolle tiedot, jotka liittyvät mahdollisiin petoksiin, lahjontaan tai muuhun laittomaan toimintaan, toimitettava virastolle niiden hallussa olevat tutkimukseen liittyvät asiakirjat ja huolehdittava, että niiden jäsenet ja henkilöstö avustavat viraston henkilöstöön kuuluvia näiden tehtävien suorittamisessa.

146. EIP:n mukaan näillä säännöksillä annetaan petostentorjuntavirastolle oikeus ilman ennakkoilmoitusta tai kyseessä olevan toimielimen tai elimen lupaa rajaton pääsy toimielimiin ja elimiin ja oikeus ottaa haltuun kaikenlaisia asiakirjoja. Näin laaja toimivalta on vastoin pankin toiminnan periaatteita ja sellaisen rahoituslaitoksen varsinaista luonnetta, joka on pankkeihin sovellettavan vakauden valvontajärjestelmän alainen, ja näin ollen suhteeton.

147. Lisäksi petostentorjuntaviraston toimivalta ylittää sen, mikä on katsottava

tarpeelliseksi, koska EIP:ssa on käytössä asianmukaiset ja tehokkaat toimenpiteet petosten torjumiseksi. Ensinnäkin perussäännön 14 artiklan 1 kohdan mukaan komitea, jonka muodostavat valtuuston asianomaisten pätevyyden perusteella nimittämät kolme jäsentä, tarkastaa vuosittain pankin toiminnan ja kirjanpidon asianmukaisuuden. Perussäännön 14 artiklan 2 kohdan mukaan komitea — tarkastuskomitea — vahvistaa, että tase ja tuloslaskelma vastaavat tilejä ja antavat oikean kuvan pankin tilanteesta sen varojen ja velkojen suhteen. EIP:n työjärjestyksen mukaan tarkastuskomitea, jota kaikkien EIP:n osastojen ja yksikköjen on tuettava sen toiminnassa, voi pyytää saada käyttöönsä kaikki sen tehtävien toteuttamisen edellyttämät asiakirjat. [112] Tarkastuskomitea voi myös turvautua ulkopuolisten tilintarkastajien apuun, jotka se nimittää kuultuaan hallintoneuvostoa, ja sitä tukee sen toiminnassa valtuuston nimittämä tarkkailija. [113]

148. Toiseksi EIP:lla on vuodesta 1984 alkaen ollut myös sisäisen tarkastuksen yksikkö, joka tutkii ja arvioi EIP:n sisäisten yksiköiden ja menettelyjen asianmukaisuutta ja tehokkuutta. [114] EIP:n mukaan yksikön mahdollisuuksia saada tutkia pankin sisäisiä asiakirjoja ja henkilöiden toimintaa ei rajoiteta ja se voi toteuttaa myös erityisiä tehtäviä, petosepäilyjen tutkinta mukaan luettuna. [115] EIP:n sisäisten menettelyjen yleisoppaassa (General Office Procedure Manual) [116] kuvataan tällaisissa tutkimuksissa sovellettavat menettelyt. EIP:n antaman selityksen mukaan oppaassa määrätään, että sisäisen tarkastuksen johtaja toteuttaa alustavat tutkimukset, kun petos paljastuu tai sellaista epäillään, ja esittää tutkimuksen tulokset sekä suosituksensa henkilöstöpäällikölle ja tarvittaessa EIP:n pääsihteeristön pääsihteerille. Tämän raportin perusteella, joka toimitetaan myös tilintarkastuskomitealle ja EIP:n ulkopuolisille tilintarkastajille, pääsihteeristön pääsihteeri voi päättää kurinpitotoimien käynnistämisestä tai yksityiskohtaisempien tutkimusten toteuttamisesta. Tätä varten pääsihteeri voi täydentää sisäisen tarkastuksen toimintaa pyytämällä ulkopuolisten tilintarkastajien, asiantuntijoiden tai jäsenvaltion poliisin apua. Lisäksi EIP katsoo, että kaikki henkilöstöön kuuluvat, jotka saavat tietoja toimista, jotka merkitsevät tai voivat merkitä petosta, ovat velvollisia ilmoittamaan asiasta henkilöstöpäällikölle tai sisäisen tarkastuksen johtajalle.

149. Kolmanneksi tilintarkastustuomioistuin valvoo EY 248 artiklan 3 kohdan

112 — Työjärjestyksen 24 artikla. Määräys on luvussa V (22—27 artikla), joka on otsikoitu "Tilintarkastuskomitea". Työjärjestys on annettu 4.12.1958, minkä jälkeen sitä on muutettu useita kertoja. Kanteen kohteena olevan päätöksen antamisajankohtana 10.11.1999 voimassa ollut työjärjestys oli annettu 9.6.1997. Sen jälkeen työjärjestystä on muutettu ja korvattu uudella 5.6.2000 annetulla työjärjestyksellä. Työjärjestyksen 24 artiklan sanamuoto on molemmissa versioissa sama. Työjärjestystä ei ole julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä, mutta EIP on toimittanut tekstit yhteisöjen tuomioistuimelle.

113 — Työjärjestyksen 25 artikla.

114 — EIP viittaa tältä osin asiakirjaan Internal Audit Charter (Charte de l'audit interne). Asiakirjaa ei ole julkaistu.

115 — EIP viittaa tältä osin sisäisen tarkastuksen menettelyoppaaseen. Asiakirjaa ei ole julkaistu.

116 — Asiakirjaa ei ole julkaistu.

nojalla EIP:n toimintaa yhteisön tulojen ja menojen hallinnoinnin osalta määräyksessä tarkoitetussa EIP:n, komission ja tilintarkastustuomioistuimen välisessä sopimuksessa määrättyjen menettelyjen mukaisesti. [117] EIP toteaa myös selittämättä asiaa sen enempää, että se on noudattanut pankkivalvontaa käsittelevän Baselin komitean syyskuussa 1998 antamia pankkien sisäisiä valvontajärjestelmiä koskevia ohjeita (Framework for internal control systems in banking organisations).

150. Edellä esitetyn lisäksi EIP korostaa, että sen henkilöstöön kuuluvien velvollisuus toimia lainmukaisesti ja pidättyä kaikesta sellaisesta toiminnasta, joka voi merkitä petosta, esitetään selvästi EIP:a koskevissa säännöissä. Se huomauttaa erityisesti, että EIP:n henkilöstösääntöjen [118] mukaan henkilöstöön kuuluva ei pyydä tai ota vastaan ulkopuolisista lähteistä mitään suoraa tai välillistä etua, joka millään tavoin koskisi hänen suhdettaan pankkiin [119] ja että tämän säännön rikkomisesta voidaan määrätä kurinpidollisia seuraamuksia. [120] Lisäksi EIP:n henkilöstön menettelytapasäännöissä [121] korostetaan, että korkean tason ammattietiikan noudattamiseksi EIP:n henkilöstön on pidätyttävä kaikesta toiminnasta, josta saattaisi syntyä eturistiriita [122] ja josta voi seurata kurinpitotoimia tai työsopimuksen irtisanominen. [123]

151. Vastauksena näihin väitteisiin komissio muistuttaa, että yhteisön lainsäätäjä katsoi tarpeelliseksi perustaa erillisen riippumattoman ja asiantuntevan elimen vahvistaakseen petostentorjuntaa kaikissa yhteisön toimielimissä ja elimissä. Sitä, ettei lainsäätäjä näin tehdessään ottanut huomioon toimielinten ja elinten olemassaolevia erilaisia sisäisen ja ulkoisen valvonnan järjestelmiä, ei voida pitää suhteettomana. Nämä erilaiset valvontajärjestelmät varmasti vaikuttavat tapaan, jolla sisäiset tutkimukset käytännössä toteutetaan, mutta tämä ei ole riittävä peruste sille, että asetusta N:o 1073/1999 ei voitaisi ylipäänsä soveltaa.

152. Komission mukaan myöskään EIP:n riippumattomuus ja sen asema pankkina eivät tee asetuksen N:o 1073/1999 soveltamisesta suhteetonta. Ne ovat kysymyksiä, jotka voidaan ratkaista ja on ratkaistava

117 — Katso edellä alaviite 65.

118 — EIP:n työjärjestyksen 29 artiklan mukaan hallintoneuvosto vahvistaa pankin henkilöstösäännöt. Pankin henkilöstösäännöt hyväksyttiin 20.4.1960, ja niitä on muutettu sen jälkeen useita kertoja. Henkilöstösääntöjä ei ole julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.

119 — Henkilöstösääntöjen 7 artikla EIP:n toimittaman ranskan kielestä tehdyn epäviralisen käännöksen mukaan.

120 — Henkilöstösääntöjen 38 artikla.

121 — EIP:n hallitus on antanut ne 27.3.1997.

122 — Menettelytapasääntöjen 1.4 artikla.

123 — Menettelytapasääntöjen 1.5 artikla.

EIP:n asetuksen 4 artiklan 1 ja 6 kohdan mukaisesti tekemällä päätöksellä.

153. Lisäksi EIP liioittelee petostentorjuntavirastolle asetuksella N:o 1073/1999 ja asetuksella N:o 1074/1999 annetun toimivallan laajuutta. Tutkimuksen aloittamista koskevien päätösten perusteluvelvoitteen osalta komissio kiinnittää huomiota asetusten 6 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan "viraston henkilöstöön kuuluvilla on kunkin toimen osalta oltava johtajan antama kirjallinen valtuutus, *josta ilmenee tutkimuksen kohde*".[124] Toisin kuin EIP vaikuttaa väittävän, petostentorjuntavirastolla ei myöskään ole asetusten 4 artiklan nojalla toimivaltaa siirtää alkuperäisiä asiakirjoja tutkimuksen kohteena olevista toimielimistä ja elimistä; se voi ainoastaan ottaa niistä jäljennöksiä ja toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, esimerkiksi yhteistyössä kyseisen toimielimen tai elimen kanssa, jotta asiakirjat säilytetään turvallisessa paikassa. Petostentorjuntaviraston on lisäksi aina — toisin kuin EIP väittää — ilmoitettava sisäisestä tutkimuksesta toimielimelle tai elimelle, jota tutkimus koskee.

154. Näiden väitteiden osalta on esitettävä kaksi alustavaa huomautusta.

155. Ensinnäkin kysymystä siitä, onko petostentorjuntavirastolle asetuksella N:o 1073/1999 ja asetuksella N:o 1074/1999 annettu toimivalta EIP:n riippumattomuuden, pankkiaseman ja tehtävien vastainen, on käsitelty edellä. Mielestäni tämän kysymyksen arviointia ei ole tarpeen esittää uudelleen pohtimalla sitä suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Riittää, kun totean olevani samaa mieltä kuin komissio siitä, että EIP:n erityisaseman ja tehtävien yhteensovittaminen petostentorjuntaviraston toimivallan kanssa on kysymys tai joukko kysymyksiä, jotka on ratkaistava osapuolten välisten lojaalin yhteistyön periaatteen mukaisten rakentavien neuvottelujen jälkeen[125] asetuksen N:o 1073/1999 4 artiklan 1 ja 6 kohdan mukaisesti tehtävällä EIP:n päätöksellä.

156. Toiseksi yhteisöjen tuomioistuimen asiana ei ole korvata omalla arvioinnillaan lainsäätäjän tekemää arviointia tarkasteltaessa yleisten toimenpiteiden laillisuutta. Yhteisöjen tuomioistuin voi kumota toimenpiteet ainoastaan, jos osoitetaan kiistatta, että ne kokonaisuudessaan tai tietyiltä osin ovat suhteettomia. Nyt tarkasteltavana olevassa asiassa ei siis ole olennaista se, ovatko EIP:a koskevat erilaiset sisäiset ja ulkoiset valvontajärjestelmät asianmukaisia, vaan se, onko lainsäätäjä perustaessaan yleisen ulkoisen ja riippumattoman valvontajärjestelmän ja antamalla petostentorjuntavirastolle toimivallan toteuttaa tiettyjä tutkimuksia selvästi ylittänyt sen, mikä on tarpeellista petosten torjumiseksi.

124 — Kursivointi tässä.

125 — EY 10 artikla.

157. Mielestäni asetuksella N:o 1073/1999 ja asetuksella N:o 1074/1999 luodun yleisen järjestelmän soveltaminen EIP:n toimintaan ei ole tällä tavalla suhteetonta. Vaikka ne säännöt, sisäiset menettelytavat ja menettelyt, joihin EIP viittaa, suojaavatkin sitä jossain määrin petoksilta ja muilta sääntöjenvastaisuuksilta, lainsäätäjä voi mielestäni perustellusti katsoa, että ulkoisen ja riippumattoman elimen toteuttama valvonta olisi tehokkaampaa ja, mikä tärkeintä, se miellettäisiin tehokkaammaksi. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että tilintarkastus poikkeaa ratkaisevasti petostentorjuntaviraston toteuttamista tehtävistä ja valvonnasta. Ei siis voida väittää, että asetuksessa N:o 1073/1999 ja asetuksessa N:o 1074/1999 tarkoitettu järjestelmä olisi tarpeeton pelkästään siksi, että ulkopuoliset tilintarkastajat tarkastavat EIP:n kirjanpidon, tarkastuskomitea vahvistaa sen ja tilintarkastustuomioistuin tutkii sen.

158. EIP ei myöskään ole osoittanut, että asetuksilla petostentorjuntavirastolle annettu toimivalta olisi joiltain osin liian laaja tai tarpeeton sen tehtävien toteuttamiseksi. Petostentorjuntaviraston johtajan toimivalta käynnistää tutkimus omasta aloitteestaan 6 artiklan nojalla on mielestäni olennainen edellytys sille, että petostentorjuntavirasto voi toimia tehokkaasti henkilöstön jäsenten sille toimittamien tietojen perusteella ja täysin riippumattomasti komissiosta sekä muista toimielimistä ja elimistä.

159. Mielestäni sama koskee myös asetusten 4 artiklan nojalla annettua toimivaltaa. Jos petostentorjuntavirastolla ei olisi mahdollisuutta saada asiakirjoja ja tietoja, ottaa jäljennöksiä, huolehtia siitä, että asiakirjat ja tiedot ovat tarvittaessa turvassa, ja pyytää suullisia tietoja, sen mahdollisuudet paljastaa petoksia ja muita sääntöjenvastaisuuksia heikkenisivät huomattavasti. Lisäksi asetuksessa N:o 1073/1999 ja asetuksessa N:o 1074/1999 pyritään estämään toimivallan kohtuuton käyttö; asetusten 4 artiklan 1 kohdassa ja johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa säädetään, että petostentorjuntaviraston tutkimuksissa on noudatettava perustamissopimusta, yhteisöjen erioikeuksista ja vapauksista tehtyä pöytäkirjaa ja henkilöstösääntöjä ottaen huomioon ihmisoikeudet ja perusvapaudet.[126] Kuten neuvosto korostaa, petostentorjuntavirasto on myös velvollinen toteuttamaan tutkimuksensa yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

160. Lopuksi on muistettava, että komissio ehdotti aluksi petostentorjuntaviraston perustamista yhteisön asetuksella ja yksityiskohtaisten säännösten antamista sisäisten tutkimusten toteuttamisesta kaikissa yhteisön toimielimissä ja elimissä.[127] Toisin kuin tässä ehdotuksessa asetuksessa N:o 1073/1999 ja asetuksessa N:o 1074/1999 esitetään ainoastaan

126 — Asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 4 artiklan 1 kohta ja johdanto-osan kymmenes perustelukappale.

127 — Ks. edellä 5 kohta.

sisäisten tutkimusten menettelyjä koskevat yleiset säännöt ja säädetään yksityiskohtaisempien järjestelyjen hyväksymisestä 4 artiklan 1 ja 6 kohdan mukaisella päätöksellä. Olen samaa mieltä kuin neuvosto siitä, että tällä järjestelmällä — joka mahdollistaa sen, että jokaisen toimielimen ja elimen erityiset tehtävät ja erityinen tilanne otetaan huomioon — luodaan asianmukainen tasapaino toimielinjärjestelmän autonomian ja tehokkaan petostentorjunnan välille. [128]

161. Edellä esitetyn perusteella katson, että asetus N:o 1073/1999 ja asetus N:o 1074/1000 eivät ole suhteellisuusperiaatteen vastaisia niiltä osin kuin niitä sovelletaan EIP:iin.

EY 253 artiklassa ja EA 162 artiklassa asetettu perusteluvelvollisuus

162. Näin päädyn tarkastelemaan viimeistä EIP:n nyt esillä olevassa asiassa esittämää pätemättömyyttä koskevaa väitettä. Se väittää, että asetus N:o 1073/1999 ja asetus N:o 1074/1999 eivät täytä EY 253 artiklassa ja EA 162 artiklassa esitettyä velvoitetta, jonka mukaan asetukset on perusteltava, koska niissä i) ei viitata EIP:n toteuttamiin toimenpiteisiin petosten torjumiseksi; ii) ei selitetä, missä määrin kyseiset toimenpiteet ovat riittämättömiä, tehottomia tai epäsoveliaita, iii) eikä niissä osoiteta, miksi on tarpeen antaa petostentorjuntavirastolle erityisesti 4 artiklan 2 kohdassa ja 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu laajat tutkintavaltuudet ja velvoittaa toimielimet, elimet ja niiden henkilöstö toimimaan yhteistyössä petostentorjuntaviraston kanssa 4 artiklan 6 kohdan a alakohdan, 6 artiklan 6 kohdan ja 7 artiklan 1—3 alakohdan mukaisesti.

163. Komissio kiistää tämän väitteen. EIP ei esittänyt asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 antamiseen johtaneessa menettelyssä lainsäätäjälle niitä lukuisia sisäisiä sääntöjä ja menettelytapoja, joihin se viittaa nyt tarkasteltavana olevassa asiassa. Tämän vuoksi on vaikea ymmärtää, kuinka lainsäätäjä olisi siis voinut ottaa ne huomioon tai edes viitata niihin asetusten johdanto-osassa. Tällaisen viittauksen puuttuminen ei kuitenkaan missään tapauksessa voi tarkoittaa EY 253 artiklan ja EA 162 artiklan rikkomista.

164. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 253 artiklassa vaaditun perusteluvelvoitteen mukaan perustelujen "on oltava kyseessä olevan toimenpiteen luonteen mukaisia ja niissä on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava yhteisön toimielimen toimenpiteen perustelut siten, että henkilöille, joita toimenpide koskee, selviää sen syyt ja siten, että toimivaltainen tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuutta. Perusteluvelvoitteen täyttymistä on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, joita ovat muun muassa toi-

128 — Ks. tältä osin myös asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 johdanto-osan neljäs perustelukappale.

menpiteen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, jota niillä, joille päätös on osoitettu tai joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen". [129] Kuitenkaan perusteluissa "ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja siltä osin kuin sitä, ovatko päätöksen perustelut [EY 253] artiklan mukaisia, tutkitaan paitsi päätöksen sanamuodon myös asiayhteyden ja kaikkien asiaa koskevien oikeussääntöjen suhteen". [130] Yhteisöjen tuomioistuin on erityisesti katsonut, että vaikka asetuksista on selvästi käytävä ilmi niiden tarkoitus, lainsäätäjän ei tarvitse esittää kaikkia tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat usein hyvin monilukuisia ja mutkikkaita, tai erityisiä perusteluja jokaisesta sen tekemästä teknisestä valinnasta. [131]

165. Edellä esitetystä oikeuskäytännöstä ilmenee selvästi, että kun lainsäätäjä antaa asetuksen tietyn tavoitteen saavuttamiseksi, sen ei edellytetä viittaavan yksityiskohtaisesti niiden toimielinten ja elinten toteuttamiin erilaisiin toimenpiteisiin, joita asia koskee, tai selittävän yksityiskohtaisesti, miksi kyseiset toimenpiteet olisivat vähemmän tehokkaita tai sopivia. Myöskään se, että toimielin tai elin, jota asetus koskee, on valmisteluprosessin aikana vastustanut sitä, ei aiheuta velvoitetta vastata toteutetuissa toimenpiteissä kaikkiin esitettyihin väitteisiin. Lainsäätäjää ei voida myöskään velvoittaa perustelemaan yksityiskohtaisesti elimelle tai virastolle asetuksen tavoitteen saavuttamiseksi kaikkia erityisiä toimivaltuuksia. Yleisen tavoitteen selkeä esittäminen, asetuksen antamiseen johtaneen yleisen tilanteen toteaminen [132] sekä kenties selvitys säännösten pääsisällöstä riittävät tavallisesti.

166. Asetuksen N:o 1073/1999 ja asetuksen N:o 1074/1999 johdanto-osassa mainitaan selvästi asetusten tavoite, [133] esitetään petostentorjuntavirastolle annettujen tutkintavaltuuksien asiallinen [134] ja henkilöllinen ulottuvuus, [135] esitetään lyhyesti säännösten pääsisältö [136] ja kuvataan toimivaltaa koskevat oikeudelliset rajat. [137] Lisäksi johdanto-osien viimeisessä perustelukappaleessa lainsäätäjä toteaa, että "viraston toiminnalla voidaan tehostaa petosten, lahjonnan ja yhteisöjen taloudellisia etuja vahingoittavan muun laittoman toiminnan torjuntaa, ja se on siten suhteellisuusperiaatteen mukaista". Ei siis nähdäkseni ole epäilystä siitä, etteivätkö asetukset täyttäisi EY 253 artiklassa ja EA 162 artiklassa asetettua perusteluvelvollisuutta.

129 — Ks. erityisesti asia C-367/95, komissio vastaan Sytraval ja Brink's France, tuomio 2.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1719, 63 kohta) ja siinä mainittu oikeuskäytäntö.

130 — Ibid.

131 — Ks. erityisesti asia 250/84, Eridania, tuomio 22.1.1986 (Kok. 1986, s. 117, 38 kohta).

132 — Asia 5/67, Beus, tuomio 13.3.1968 (Kok. 1968, s. 83, sivulla 95).

133 — Ks. erityisesti johdanto-osan ensimmäinen, toinen ja seitsemäs perustelukappale.

134 — Ks. erityisesti johdanto-osan viides perustelukappale.

135 — Ks. erityisesti johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

136 — Ks. erityisesti johdanto-osan 11.—18. perustelukappale.

137 — Ks. erityisesti johdanto-osan 10. ja 19. perustelukappale.

Ratkaisuehdotus

167. Edellä esityn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) kumoaa yhteistyöstä Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) kanssa 10 päivänä marraskuuta 1999 tehdyn Euroopan investointipankin hallituksen päätöksen,

2) velvoittaa EIP:n korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut ja

3) velvoittaa Euroopan parlamentin, neuvoston ja Alankomaiden kuningaskunnan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.