JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
L. A. GEELHOED
20 päivänä syyskuuta 2001 [1]

I Johdanto

1. Suomen hallitus vaatii esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan 1.3.2000 tehdyn Euroopan yhteisöjen komission päätöksen 2000/216/EY, [2] jolla jätettiin jäsenvaltioiden tietyt menot yhteisörahoituksen ulkopuolelle. Kysymyksessä ovat Suomen viranomaisten varainhoitovuosilta 1996 ja 1997 lihapalkkioiden osalta suorittamat 7 270 885,76 Suomen markan (jäljempänä FIM) suuruiset menot, jotka ne ilmoittivat Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastolle (jäljempänä EMOTR). Komissio vaatii, että kanne hylätään.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta säädetään yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä huhtikuuta 1970 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 729/70. [3] Sen 3 artiklan 1 kohdassa säädetään tietyille toimille EMOTR:sta myönnettävästä rahoituksesta.

3. Tämän asetuksen 5 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna 22.5.1995 annetulla neuvoston asetuksella N:o 1287/95, [4] säädetään seuraavaa:

” — —

2. Neuvoteltuaan rahastokomitean kanssa komissio:

— —

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.

2 — EYVL L 67, s. 37.

3 — EYVL L 94, s. 13; jäljempänä asetus N:o 729/70. Tässä ratkaisuehdotuksessa viitataan kyseiseen asetukseen sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1287/95. Asetuksesta N:o 729/70 on myöhemmin tullut yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 17 päivänä toukokuuta 1999 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1258/99 (EYVL L 160, s. 103).

4 — EYVL L 125, s. 1.

b) tarkastaa ja hyväksyy toimivien toimielinten tilit kyseistä varainhoitovuotta seuraavan vuoden huhtikuun 30 päivänä 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen tietojen perusteella.

Tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeva päätös koskee toimitettujen tilien täydellisyyttä, tarkkuutta ja todenperäisyyttä.

Se ei rajoita myöhempien päätösten tekemistä c kohdan mukaisesti.

c) päättää menoista, jotka jätetään 2 ja 3 artiklassa tarkoitetun yhteisörahoituksen ulkopuolelle todettuaan, ettei kyseisiä menoja ole suoritettu yhteisön sääntöjen mukaisesti.

Ennen rahoituksesta kieltäytymistä koskevan päätöksen tekemistä komission tarkastuksen tuloksista ja sen jäsenvaltion, jota asia koskee, antamista vastauksista on toimitettava kirjalliset tiedoksiannot, joiden perusteella molemmat osapuolet pyrkivät sopimukseen jatkotoimenpiteistä.

Jollei sopimukseen päästä, jäsenvaltio voi pyytää käynnistämään menettelyn, jossa pyritään molempien osapuolten kantojen yhteensovittamiseen neljän kuukauden määräajassa ja jonka tuloksista toimitetaan komissiolle kertomus, jonka se tutkii ennen rahoituksesta kieltäytymistä koskevan päätöksen tekemistä.

Komissio tekee ulkopuolelle jätettävistä menoista arvion erityisesti todetun epäyhdenmukaisuuden merkittävyyden perusteella. Komissio ottaa tällöin huomioon rikkomuksen laadun ja vakavuuden sekä yhteisölle aiheutetun taloudellisen vahingon.

Niiden menojen rahoituksesta, jotka on suoritettu aikaisemmin kuin 24 kuukautta ennen komission asianomaiselle jäsenvaltiolle toimittamaa tarkastusten tuloksia koskevaa kirjallista tiedoksiantoa, ei voida kieltäytyä. Tätä säännöstä ei kuitenkaan sovelleta niihin rahoituksellisiin seuraamuksiin, jotka aiheutuvat:

— jäljempänä 8 artiklan 2 kohdan mukaisista sääntöjenvastaisuuksista,

— kansallisten tukien tai niiden rikkomusten seurauksena, joiden osalta on käynnistetty perustamissopimuksen 93 ja 169 artiklassa tarkoitetut menettelyt.

3. Tämän artiklan soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt annetaan 13 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen. Nämä yksityiskohtaiset säännöt koskevat erityisesti 1 kohdassa tarkoitettuja tileihin liittyviä todistuksia sekä 2 kohdassa tarkoitettuihin päätöksiin liittyviä menettelyjä."

4. Muun muassa asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanemiseksi annettiin 7 päivänä heinäkuuta 1995 komission asetus (EY) N:o 1663/95 [5] neuvoston asetuksen (ETY) N:o 729/70 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamisen ja hyväksymisen osalta. Sen 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jos komissio tutkimuksen perusteella katsoo, että menoja ei ole toteutettu yhteisön sääntöjen mukaisesti, sen on annettava kyseiselle jäsenvaltiolle tiedoksi havaintonsa, tulevan sääntöjenmukaisuuden varmistamiseksi toteutettavat korjaustoimenpiteet sekä arvio menoista, jotka se mahdollisesti ehdottaa jätettäviksi asetuksen soveltamisen ulkopuolelle asetuksen (ETY) N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti. Tiedoksiannossa on viitattava tähän asetukseen. Jäsenvaltion on annettava vastaus kahden kuukauden kuluessa, ja komissio voi muuttaa kantaansa vastaavasti. Jos se on perusteltua, komissio voi suostua tämän vastaukselle varatun määräajan pidentämiseen.

Vastaukselle varatun määräajan päätyttyä komission on aloitettava kahdenväliset keskustelut, ja molempien osapuolten on pyrittävä sopimukseen toteutettavista toimenpiteistä. Tämän jälkeen komission on muodollisesti annettava havaintonsa tiedoksi jäsenvaltiolle viitaten komission päätökseen 94/442/EY.

2. Asetuksen (ETY) N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetut päätökset on tehtävä sen jälkeen, kun on tutkittu sovitteluelimen komission päätöksen 94/442/EY mukaisesti laatima kertomus.

— — "

III Tosiseikat, menettelyä koskevat seikat ja menettelyn kohteen rajaaminen

5. Huhtikuussa 1997 komission toimivaltaiset viranomaiset suorittivat Suomessa paikan päällä emolehmien, sonnien ja uuhien palkkiojärjestelmiä ja vuonna 1996 suoritettavista lisämaksuista naudanlihaalan yhteisestä markkinajärjestelystä annetussa neuvoston asetuksessa (ETY)

5 — EYVL L 158, s. 6.

N:o 805/68 [6] tarkoitettujen palkkioiden osalta sekä kyseisen asetuksen muuttamisesta 8 päivänä heinäkuuta 1996 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1357/96 (EYVL L 175, s. 9) täytäntöönpanoa koskevan tarkastuksen.

6. Komissio lähetti 20.5.1997 Suomen viranomaisille [7] suomenkielisen asiakirjan, jossa se pyysi Suomen hallitusta kiinnittämään huomiota valvontajärjestelmän puutteisiin, joita se väitti todenneensa paikan päällä tehdyissä tarkastuksissa. Komissio ilmoitti varaavansa itselleen oikeuden esittää myöhemmin kantansa markkinointivuosina 1995 ja 1996 sonneista maksettavia palkkioita koskevien menojen rahoituksesta. Se pyysi hallitusta vastaamaan kahden kuukauden kuluessa asiakirjan vastaanottamisesta. Asiakirjaa ei lähetetty kirjeitse vaan teleksillä. Suomen hallitus ilmoittaa saaneensa sen myös faksina.

7. Suomen hallitus vastasi 20.5.1997 päivättyyn asiakirjaan 21.7.1997 päivätyllä kirjeellä. Se totesi ottavansa huomioon komission esille tuomat suositukset ja huomiot.

8. Komissio lähetti kirjeen, joka saapui 17.9.1998 Suomen pysyvään edustustoon, ja ilmoitti siinä Suomen hallitukselle aikovansa ehdottaa, että osa varainhoitovuosina 1996 ja 1997 ilmoitetuista menoista jätettäisiin yhteisön rahoituksen ulkopuolelle. Tämä komission ilmoitus perustui siihen, että valvontaa ei ollut toteutettu asianmukaisella tavalla, kuten komission kirjeeseen liittämistä tarkastusten tuloksista ilmeni. Kirjeen viimeisessä kappaleessa todettiin, että Suomen hallituksen oli annettava siihen vastaus kahden kuukauden määräajassa, minkä päättymisen jälkeen ja kun mahdollinen vastaus on tutkittu, järjestetään kahdenvälinen kokous, ennen kuin komissio omaksuu kantansa.

9. Kirjeessä viitattiin liitteeseen, jota ei kuitenkaan ollut sen mukana. Suomen hallituksen pyynnöstä komissio lähetti 11.12.1998 liitteen sekä saatekirjeen, jossa toistettiin 17.9.1998 päivätyn kirjeen viimeinen kappale.

10. Komissio on oikeudenkäynnin kuluessa todennut myös, että kirjeen 17.9.1998 päivätty englanninkielinen versio liitteineen oli jo 10.7.1998 lähetetty Suomen pysyvään edustustoon, maa- ja metsätalousministeriölle osoitettuine jäljennöksineen.

11. Tämän jälkeen asianosaiset vaihtoivat useaan otteeseen näkemyksiään asiasta. Suomen hallitus totesi 5.8.1999 päivätyssä kirjeessään, ettei se missään tapauksessa hyväksynyt sitä, että komissio kieltäytyisi ennen 22.12.1998, eli 24 kuukautta ennen

6 — EYVL L 175, s. 9.

7 — Suomen pysyvä edustusto Euroopan unionissa ja maa- ja metsätalousministeriö (Helsinki).

riidanalaisen liitteen saapumista suoritettujen menojen rahoituksesta. Nämä riidanalaiset menot olivat Suomen hallituksen laskelmien mukaan 7 270 885,76 FIM.

12. Komissio teki kuitenkin 1.3.2000 päätöksen, jossa 7 270 885,76 FIM:n suuruiset menot jätettiin yhteisörahoituksen ulkopuolelle.

13. Suomen hallitus nosti tästä päätöksestä nyt esillä olevan kanteen, joka saapui yhteisöjen tuomioistuimeen 9.5.2000. Osapuolet ovat selostaneet näkemyksiään 4.7.2001 pidetyssä suullisessa käsittelyssä.

14. Suomen hallitus väittää, että komissio on rikkonut asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohtaa. Siinä säädetyllä 24 kuukauden määräajalla tarkoitetaan aikaa, joka edeltää komission kirjallista tiedoksiantoa kyseisessä jäsenvaltiossa suoritettujen tarkastusten tuloksista. Kirjallisen tiedoksiannon osalta on Suomen hallituksen mukaan noudatettava asetuksessa N:o 1663/95 yksityiskohtaisesti säädettyjä edellytyksiä. Nämä edellytykset täyttyivät vasta kun puuttuva liite saatekirjeineen lähetettiin 11.12.1998; ne saapuivat perille 22.12.1998.

15. Komissio ei ole samaa mieltä Suomen hallituksen kanssa siitä, että asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa mainittu 24 kuukauden määräaika laskettaisiin 22.12.1998 lukien. Se katsoo todenneensa riidanalaisessa päätöksessä perustellusti, että 24 kuukauden määräaika lasketaan 20.5.1997 lukien, jolloin se lähetti asiakirjat teleksinä tai faksina. Se saattoi näin ollen jättää yhteisörahoituksen ulkopuolelle 20.5.1995—20.5.1997 suoritetut menot. Se perustelee näkemystään sillä, että 20.5.1997 päivätty asiakirja täyttää yhteisön oikeudessa asetetut vaatimukset. Komissio toteaa toissijaisesti, että 17.9.1998 päivätyn kirjeen englanninkielinen versio on asian kannalta ratkaiseva. Lopuksi komissio kiistää sen, että Suomen hallitus olisi vastaanottanut 11.12.1998 päivätyn kirjeen vasta 22.12.1998.

16. Suomen hallitus on esittänyt kanteessa yksityiskohtaisen laskelman kysymyksessä olevista summista, jotka on jätetty yhteisörahoituksen ulkopuolelle. Komissio ei riitauta näitä lukuja. Näillä summilla ei näin ollen ole merkitystä yhteisöjen tuomioistuimessa käytävän oikeudenkäynnin kannalta.

IV Arviointi asiasta

A *Johdanto*

17. Esillä olevassa asiassa ei ole kiistaa tosiseikoista eikä siitä, miten rahoituksen

ulkopuolelle jätettävät menot on laskettava. Riidassa on pääasiallisesti kyse siitä, mitä edellytyksiä on asetettava asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetulle kirjalliselle tiedoksiannolle.

18. Näin ollen asiassa on kysymys ensiksikin tiedoksiannon sisällöstä. On selvitettävä, mitä edellytyksiä asetuksessa on säädetty tiedoksiannon sisällön osalta ja erityisesti mikä on tämän tiedoksiannon ja asetuksen N:o 1663/95 8 artiklassa tarkoitetun tiedoksiannon välinen suhde. Tämän jälkeen tutkin asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohtaan liittyvien muotovaatimusten merkitystä. Sitten käsittelen 5 artiklan 2 kohdan c alakohtaan sisältyvää edellytystä siitä, että tiedoksianto on tehtävä kirjallisesti. Seuraako tästä edellytyksestä, että tiedoksiannon on tapahduttava kirjeitse, vai onko teleksi tai faksi riittävä? Tämä kysymys liittyy faksin ja muiden nykyaikaisten tiedonvälityskeinojen oikeusvoimaa koskevaan yleisempään kysymykseen, silloin kun niitä käytetään kirjeen sijasta. Näiden seikkojen perusteella muodostan näkemykseni siitä, onko 20.5.1997 päivätyn ilmoituksen katsottava olevan 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettu kirjallinen tiedoksianto.

19. Toissijaisesti, sen tapauksen varalta, että yhteisöjen tuomioistuin päätyisi siihen ratkaisuun, että 20.5.1997 päivätty ilmoitus ei täytä säädettyjä edellytyksiä ja ettei Suomen hallituksen nostamaa kannetta voida hylätä, selvitän vielä sitä, sallitaanko asetuksessa N:o 729/70, että ilmoitus voidaan tehdä englanniksi eikä jäsenvaltion kielellä. Samoin toissijaisesti selvitän tiedoksiantopäivää eli sitä, milloin jäsenvaltion katsotaan vastaanottaneen ilmoituksen. Riittääkö tiedoksiannon saapuminen Brysselissä sijaitsevaan pysyvään edustustoon?

20. Ennen kuin ryhdyn käsittelemään näitä kysymyksiä, tarkastelen yleisemmin komission ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanemiseksi.

B *Alustavia huomautuksia*

21. Yhteinen maatalouspolitiikka täytäntöönpannaan komission ja jäsenvaltioiden tiiviissä yhteistyössä. Molempien on toimittava EY 10 artiklassa [8] tarkoitetun lojaliteettiperiaatteen mukaisesti. Jäsenvaltiot täytäntöönpanevat alueellaan yhteisen maatalouspolitiikan yhteisön niiden käyttöön asettamin keinoin. Niiden on tällöin tuettava komissiota niin paljon kuin mahdollista sen täyttäessä tehtäviään, erityisesti siten, että ne valvovat, että yhteisön keinoja käytetään tehokkaasti. Ilman jäsenvaltioi-

8 — Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on yhteisen maatalouspolitiikan yhteydessä puhuttu myös jäsenvaltioille kuuluvasta yleisestä huolenpitovelvoitteesta. Ks. esim. asia C-54/95, Saksa v. komissio, tuomio 21.1.1999 (Kok. 1999, s. I-35).

den myötävaikutusta komission olisi vaikeata ellei jopa mahdotonta täyttää tehtäväänsä. Asetuksen N:o 729/70 9 artiklassa säädetään tarkemmin siitä, mitä jäsenvaltioilta odotetaan EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevassa menettelyssä.

22. Komission ja jäsenvaltioiden väliseen tiiviiseen yhteistyöhön liittyy muun muassa niiden välinen tiivis yhteydenpito. Tarpeesta saada tietoja usein ja nopeasti johtuu, että yhteydenpidolle ei voida asettaa liian tiukkoja muotovaatimuksia. Tämä pätee niin tietojenvälitystapaan — faksi ja sähköposti ovat usein tehokkaampia tapoja kuin virallista tietä lähetetty kirje — kuin myös yhteydenpidossa käytettyyn kieleen, erityisesti silloin, kun komission yksiköissä on vain rajoitettu määrä virkamiehiä, jotka taitavat jäsenvaltion kielen.

23. Komission ja jäsenvaltioiden välistä tiivistä yhteistyötä koskevasta vaatimuksesta seuraa, että tämä suhde eroaa komission — tai muun toimielimen — ja yksityisen välisestä oikeussuhteesta. Yksityinen voi jäsenvaltiota herkemmin vedota komission muotovirheeseen ja saada sen osalta oikeussuojaa. Tämä ei tarkoita, ettei komission tarvitsisi ottaa millään tavoin huomioon yhteisön säännöstöön sisältyviä muotovaatimuksia, vaan sitä, että jos komissio on jostain syystä tehnyt muotovirheen, jäsenvaltion tehtävänä on ilmoittaa tästä komissiolle, jotta muotovirheestä seuraavat haittavaikutukset voidaan estää mahdollisimman suuressa määrin.

24. Katson, että komission ja jäsenvaltion välinen suhde muuttuu, jos komissio ryhtyy oikeudellisiin toimenpiteisiin jäsenvaltiota vastaan. Esillä olevan asian kaltaisissa tilanteissa komissio ilmoittaa tällöin jäsenvaltiolle, että tämä on täytäntöönpannut virheellisellä tai puutteellisella tavalla yhteistä maatalouspolitiikkaa, ja määrää tämän vuoksi taloudellisia seuraamuksia. Tuosta hetkestä lukien komission ja jäsenvaltion välillä ei enää vallitse yhteistyötä. Alkaa kontradiktorinen vaihe, jossa komissio ja jäsenvaltio ovat vastakkain riidan osapuolina. Niiden välisestä suhteesta tulee tällöin oikeudellinen, ja jäsenvaltion on perusteltua toimia ensisijaisesti oman prosessuaalisen asemansa turvaamiseksi. Näissä tilanteissa jäsenvaltio voi helpommin vedota muotovaatimuksia tai muita prosessuaalisia seikkoja koskeviin laiminlyönteihin. Myös yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu, että EMOTR:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeva menettely on kontradiktorinen, minkä vuoksi puolustautumisoikeuksia on kunnioitettava. [9]

25. Asetuksesta N:o 729/70 ja sen soveltamisesta annetuista säännöksistä ei käy sel-

9 — Ks. asia C-247/98, Kreikka v. komissio, tuomio 11.1.2001 (Kok. 2001, s. I-1).

västi ilmi, milloin tämä muutos komission ja jäsenvaltion välisessä suhteessa täsmällisesti tapahtuu EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevassa menettelyssä. On joka tapauksessa selvää, että varsinaisten tarkastusten yhteydessä yhteistyöllä on keskeinen merkitys. Asetuksen 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetun kirjallisen tiedoksiannon ei sellaisenaan tarvitse johtaa tätä koskevaan muutokseen. Kyseinen tiedoksianto — jollei asetuksen N:o 1663/95 8 artiklasta muuta johdu — saattaa rajoittua tarkastusten tulosten toteamiseen ilman, että tähän välttämättä liittyy mitään taloudellisia seurauksia. Asetuksen N:o 1663/95 8 artiklassa tarkoitetulla tiedoksiannolla sitä vastoin on taloudellisia seurauksia. Tähän tiedoksiantoon sisältyy aina arvio menoista, jotka komissio mahdollisesti ehdottaa jätettäviksi yhteisörahoituksen ulkopuolelle.

26. Katson, että asetuksen N:o 1663/95 8 artiklassa tarkoitetusta tiedoksiannosta lukien komission ja jäsenvaltion välisestä suhteesta tulee ensisijaisesti kontradiktorinen. Jäsenvaltion ei tuosta hetkestä lähtien enää odoteta toimivan erityisellä tavalla yhteistyössä. Siitä on tullut (enemmän tai vähemmän) tavanomainen hallintomenettelyn osapuoli.

27. Tämän toteamuksen merkitystä esillä olevan menettelyn kannalta ei pidä kuitenkaan yliarvioida. Ensinnäkin asetuksen N:o 1663/95 8 artiklassa tarkoitettua tiedoksiantoa seuraavaan hallinnolliseen menettelyyn liittyy vielä yhteistyön piirteitä. Tässä artiklassa säädetään molemmille osapuolille kuuluvasta velvollisuudesta pyrkiä sopimukseen. Toiseksi asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla kirjallisella tiedoksiannolla — asetuksen N:o 1663/95 8 artiklasta riippumatta — on myös oikeudellisia vaikutuksia, koska tiedoksiannolla on merkitystä 24 kuukauden määräajan laskemisen kannalta. Tästä syystä tiedoksiannon on myös täytettävä tietyt edellytykset. Kolmanneksi on todettava, että jäsenvaltion väitettä muotovaatimusten tai muiden prosessuaalisten seikkojen laiminlyönnistä ei voida aina hyväksyä. EY 10 artiklalla on tietty merkitys myös kontradiktorisessa vaiheessa. On totta, että jäsenvaltio voi kontradiktorisessa vaiheessa toimia ensisijaisesti prosessuaalisen asemansa perusteella, mutta tämä ei kuitenkaan tarkoita, että se voisi kokonaan estää menettelyn kulun.

28. Tältä osin totean vielä, että Suomen hallitus on suullisessa menettelyssä korostanut toimineensa komission kanssa yhteistyössä, mikä käy ilmi siitä, että se on aina vastannut nopeasti komission kirjeisiin.

C *Esillä oleva riita*

Tiedoksiannon sisältö

29. Suomen hallituksen mukaan asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdassa tar-

koitetulla tiedoksiannolla ja asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla kirjallisella tiedoksiannolla tarkoitetaan samaa asiaa. Suomen hallitus vetoaa tämän näkemyksensä tueksi vielä asetuksen N:o 1663/95 muuttamisesta 22 päivänä lokakuuta 1999 annetun komission asetuksen (EY) N:o 2245/1999 [10] 8 artiklan 1 kohtaan, jonka ranskankielistä versiota on muutettu mainitsemalla nimenomaisesti tarkastusten tulokset. [11] Kyseinen 24 kuukauden määräaika lasketaan tiedoksiannon (tai kirjallisen tiedoksiannon) toimittamishetken perusteella. Asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, että tiedoksiannossa on viitattava tähän asetukseen. Suomen hallituksen mukaan siinä on mainittava myös kahden kuukauden määräajasta, jonka kuluessa jäsenvaltion on annettava vastauksensa. Esillä olevassa asiassa lähetetty, 20.5.1997 päivätty komission asiakirja ei täytä mitään näistä vaatimuksista.

30. Komissio kiistää Suomen hallituksen väitteet, joiden mukaan asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohta ja asetuksen N:o 1663/95 8 artikla liittyvät toisiinsa. Se toteaa, ettei näiden säännösten välillä ole yhteyttä. Komission mukaan asetuksen N:o 1663/95 oikeusperustana on asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 3 kohta eikä 5 artiklan 2 kohta. Suomen hallitus on todennut vastauksessaan, että tämä komission näkemys on merkityksetön asian kannalta, koska siinä jätetään huomiotta se, että 5 artiklan 3 kohdassa viitataan nimenomaisesti 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettuihin päätöksiin liittyviin menettelyihin.

10 — EYVL L 273, s. 5.

11 — Hollanninkielistä tekstiä ei ole tältä osin olennaisesti muutettu.

31. Kysymyksen ensimmäiseen osaan annettava vastaus on läheisesti yhteydessä siihen Suomen hallituksen väitteeseen, jonka mukaan asetuksessa N:o 729/70 tarkoitettu kirjallinen tiedoksianto ja asetuksessa N:o 1663/95 tarkoitettu tiedoksianto ovat sama asia. Tämä näkemys on mielestäni virheellinen. Perustelen tätä näkemystäni seuraavaksi.

32. Mielestäni ratkaisevaa on se, että täytäntöönpanoasetuksessa mainitun tiedoksiannon sisältö ei ole sama kuin perusasetuksessa mainitun tiedoksiannon. Perusasetuksen 5 artiklassa tarkoitettu kirjallinen tiedoksianto kattaa komission tekemien tarkastusten tulokset. Tämä kirjallinen tiedoksianto toimitetaan pian sen jälkeen kun tarkastukset on tehty. Esillä olevassa asiassa tarkastukset tehtiin paikan päällä huhtikuussa 1997 ja tulokset annettiin tiedoksi Suomen hallitukselle toukokuussa 1997.

33. Täytäntöönpanoasetuksessa tarkoitettu tiedoksianto koskee myös näitä tuloksia, mutta se annetaan vasta, kun komissio katsoo tutkimusten perusteella, etteivät tietyt menot ole yhteisön säännösten mukaisia. Lisäksi tähän tiedoksiantoon sisältyy arvio menoista, jotka komissio ehdottaa jätettäviksi EMOTR:n rahoituksen ulkopuolelle. Päättelen edellä mainitusta, että asetuksessa N:o 1663/95 tarkoitettu tiedoksianto annetaan menettelyn myöhemmässä vaiheessa.

34. Sijoitan tämän kysymyksen yhteisen maatalouspolitiikan rahoittamista EMOTR:sta koskevaan laajempaan yhteyteen tapauksissa, joissa komissio katsoo, ettei kaikkia jäsenvaltion suorittamia menoja ole syytä rahoittaa yhteisörahoituksella. Perusasetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädetään mielestäni kahdesta muodollisesta ajankohdasta. Menettely alkaa jo useampaan kertaan mainitusta kirjallisesta tiedoksiannosta, ja se päättyy komission päätökseen. Näiden kahden ajankohdan väliin jäävälle jaksolle on ominaista, kuten esillä olevassa asiassa, komission ja kyseisen jäsenvaltion välinen yhteistyö.

35. Tämän ajanjakson alkamisesta ja päättymisestä säädetään asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa ja asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdassa. Näissä säännöksissä säädetään erilaisten kirjelmien vaihdosta sekä niiden jälkeen tapahtuvista suullisista neuvotteluista ja sen sovitteluelimen osuudesta, jota tarkoitetaan sovittelumenettelyn perustamisesta osaksi Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä 1 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyssä komission päätöksessä 94/442/EY. [12] Suomen hallitus viittaa tämän osalta vielä 23.12.1997 annettuihin komission suuntaviivoihin [13] rahoituksellisten seuraamusten määrittämisestä EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevaa päätöstä valmisteltaessa. Näissä suuntaviivoissa todetaan, että komission on noudatettava asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa vahvistettuja menettelysääntöjä.

36. Asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tiedoksianto on mielestäni osa asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetun kirjallisen tiedoksiannon ja komission päätöksen välillä vallitsevaa yhteistyötä. Komissio on tuossa vaiheessa tehnyt tutkimuksensa, kykenee tutkimusten perusteella yksilöimään ne menot, joita ei ole suoritettu yhteisön säännösten mukaisesti, ja voi niiden perusteella ehdottaa korjaustoimenpiteitä.

37. Mielestäni kummankin asetuksen sanamuoto tukee lisäksi näkemystäni, jonka mukaan asetuksen N:o 729/70 5 artiklassa tarkoitettu kirjallinen tiedoksianto ja asetuksen N:o 1663/95 8 artiklassa tarkoitettu tiedoksianto eivät ole sama asia.

38. Näiden asetusten hollanninkielisissä versioissa on käytetty eri termejä. Asetuksessa N:o 729/70 mainitaan kirjallinen tiedoksianto, kun taas asetuksessa N:o 1663/95, joka on annettu ensin mainitun asetuksen täytäntöönpanemiseksi, mainitaan tiedoksianto. Myös asetusten englanninkielisissä versioissa on kaksi eri käsitettä, "notify" ja "communicate", ja

12 — EYVL L 182, s. 45.

13 — Asiakirja IV/5330/97 lopullinen.

samoin myös suomenkielisissä versioissa on eri termit. Mielestäni liian paljon merkitystä ei tule antaa sille, että asetusten saksan-, ranskan- ja italiankielisissä versioissa käytetään molemmissa samaa termiä.

39. Mielestäni enemmän painoarvoa on annettava sille, että asetuksen N:o 1663/95 8 artiklassa ei viitata asetuksen N:o 729/70 5 artiklassa tarkoitettuun tiedoksiantoon. Komission asetuksessa N:o 1663/95 annetaan asetuksen N:o 729/70 soveltamista koskevia säännöksiä. Jos perusasetuksessa säädetään jo, että komissio lähettää tietyn tiedoksiannon, ei täytäntöönpanoasetuksessa tarvitse enää säätää asiasta uudestaan. Jos täytäntöönpanoasetuksessa kuitenkin todetaan, että komissio lähettää tietyn tiedoksiannon, seuraa tästä loogisesti — silloin kun on epäselvää, tarkoitetaanko sillä samaa tiedoksiantoa kuin perusasetuksessa — että kysymyksessä on eri tiedoksianto.

40. Esillä olevassa asiassa on katsottava, että 17.9.1998 päivätty komission kirje on asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tiedoksianto. Komissio toteaa tämän vastineessaan ja se käy ilmi kirjeen sisällöstä. Komissio viittaa tässä kirjeessään 8 artiklaan. Se kehottaa lisäksi tämän artiklan mukaisesti Suomen hallitusta antamaan vastauksensa kahden kuukauden määräajassa ja mainitsee tässä artiklassa tarkoitetut kahdenväliset neuvottelut.

41. Katson edellä esitetyn perusteella, että 20.5.1997 päivätty kirje on asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettu (kirjallinen) tiedoksianto tarkastusten tuloksista.

Muotovaatimusten merkitys

42. Muotovaatimusten noudattamatta jättämistä koskevaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä on runsaasti. Tässä oikeuskäytännössä tehdään ero olennaisten ja muiden kuin olennaisten muotovaatimusten välillä. Olennaisten muotovaatimusten noudattamatta jättäminen johtaa kyseisen toimen mitättömyyteen. Yhteisöjen tuomioistuin on omaksunut olennaisten muotovaatimusten käsitteestä laajan tulkinnan. [14]

43. Yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään arvioinut komission velvollisuutta lähettää jäsenvaltioille ajoissa asiakirjoja, jotta pysyvä rakennusalan komitea voi antaa lausuntonsa, tapauksessa, jossa komitean äänestystä ei lykätty huolimatta yhden jäsenvaltion tätä koskevasta virallisesta pyynnöstä, vaikka asia-

14 — Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että olennaisia muotovaatimuksia ovat mm. velvollisuus perustella päätökset (asia C-17/99, Ranska v. komissio, tuomio 22.3.2001, 35 kohta, Kok. 2001, s. I-2481), velvollisuus kuulla Euroopan parlamenttia ennen asetuksen antamista (asia C-392/95, parlamentti v. neuvosto, tuomio 10.6.1997, Kok. 1997, s. I-3213, 14 kohta) sekä teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 28 päivänä maaliskuuta 1983 annettuun neuvoston direktiiviin 83/189/ETY (EYVL L 109, s. 8; asia C-194/94, CIA Security International, tuomio 30.4.1996, Kok. 1996, s. I-2201, 48 kohta) perustuva tiedoksiantovelvollisuus.

kirjat oli lähetetty liian myöhään. [15] Tässä asiassa Saksa vastaan komissio annetun tuomion 31 kohdassa todetaan seuraavaa: "Se, että kyseiset asiakirjat on lähetettävä sekä jäsenvaltioiden pysyviin edustustoihin että komiteassa toimiville jäsenvaltioiden edustajille, ja se, ettei kyseistä määräaikaa saada lyhentää, ovat riittäviä osoituksia tarkoituksesta taata jäsenvaltioille riittävästi aikaa tutkia näitä asiakirjoja, jotka voivat olla erityisen monimutkaisia sekä vaatia yhteydenottoja useiden viranomaisten välillä ja eri alojen asiantuntijoiden tai etujärjestöjen kuulemista." On huomautettava, että tuossa asiassa asiakirjat oli lähetetty ajoissa englanninkielisinä.

44. Päättelen asiassa Saksa vastaan komissio annetusta tuomiosta lainatun kohdan perusteella, että yhteisöjen tuomioistuin katsoi tuossa asiassa, että ratkaisevia seikkoja sen osalta, oliko kysymyksessä olennainen prosessuaalinen muotovaatimus, olivat seuraavat seikat:

— Muotovaatimusta koskevan säännöksen yksiselitteisyys. Tuossa asiassa muotovaatimuksesta, eli velvollisuudesta noudattaa asiakirjojen lähettämistä koskevaa määräaikaa, ei voitu missään tilanteessa poiketa.

— Muotovaatimuksen vaativuus. Asiakirjat tuli lähettää sekä pysyvään edustustoon että komiteassa toimiville jäsenvaltioiden edustajille.

— Asiakirjojen tekninen vaikeustaso. Tällä seikalla on merkitystä myös sen osalta, voidaanko asiakirjat lähettää englanninkielisinä versioina.

— Muotovaatimuksen merkitys. Tietty vähimmäisaika on välttämätön, jotta niitä, joita asia koskee, voidaan kuulla.

45. Esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuimen on vastattava siihen, onko asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettua tiedoksiantoa koskevia edellytyksiä pidettävä olennaisina muotovaatimuksina. Tällainen vaatimus on ensiksikin se, että tiedoksiannon on oltava, kuten kyseisessä artiklassa on säädetty, kirjallinen, mutta katson, että myös vaatimus, jonka mukaan tiedoksianto on tehtävä jäsenvaltion kielellä, on muotovaatimus — olipa se sitten olennainen tai ei. [16]

46. Suomen hallitus käsittelee erityisesti vastineessaan asetuksessa N:o 729/70 (ja

15 — Ks. asia C-263/95, Saksa v. komissio, tuomio 10.2.1998 (Kok. 1998, s. I-441, 32 kohta).

16 — Mikäli asiassa hyväksyttäisiin Suomen hallituksen näkemys (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 29 kohta), jonka mukaan tämä tiedoksianto ja asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tiedoksianto ovat sama asia, tämän tiedoksiannon on täytettävä 8 artiklan 1 kohdassa säädetyt edellytykset.

asetuksessa N:o 1663/95) kirjallisen tiedoksiannon osalta säädettyjä muotovaatimuksia. Sen mukaan faksi ei täytä näitä muotovaatimuksia. Sen mukaan myöskään englanninkielinen kirje ei täytä näitä vaatimuksia. Suomen hallitus toteaa, että yhteisön oikeudesta seuraa oikeus vaatia, että näitä menettelysääntöjä on noudatettava. Suomen hallitus katsoo siis, että nämä edellytykset ovat olennaisia muotovaatimuksia. Olen käsittänyt, että komission näkemys on tähän nähden täysin päinvastainen. Komission mukaan ratkaisevaa ei ole asiakirjan muodollinen ulkoasu vaan ilmoituksen tavoite. Tämä tavoite saavutettiin sen mukaan 20.5.1997 päivätyllä asiakirjalla. Komissio toteaa lisäksi, että sääntöjen liian muodollisesta noudattamisesta saattaisi olla seurauksena, että jäsenvaltioilla olisi halutessaan mahdollisuus viivyttää komission tietojenhankintaa ja haitata tällä tavoin koko järjestelmää.

47. Molemmat osapuolet vetoavat myös oikeusvarmuuden periaatteeseen. Komission mukaan 24 kuukauden sääntö on annettu tarkoituksena suojata oikeusvarmuutta. Komissio toteaa, että se ei voi enää useita vuosia tietyn varainhoitovuoden päätyttyä määrätä korjauksia jäsenvaltioille ilmoittamatta siitä etukäteen. Komissio viittaa myös vilpittömän mielen suojaan. Suomen hallitus puolestaan katsoo, että sillä on oikeusvarmuuden periaatteen perusteella oikeus vaatia, että muotovaatimuksia noudatetaan. Suomen hallituksen mukaan oikeusvarmuudesta ei voida tinkiä käytännöllisyyssyistä.

48. Katson, että muotovaatimusten määrittely on esillä olevassa asiassa suoraan yhteydessä asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetun kirjallisen tiedoksiannon erityispiirteeseen. Tiedoksiannolla on ensiksikin taloudellisia seurauksia, joiden määrästä Suomen hallituksen on voitava saada tieto. Suomen hallituksella voi olla tätä koskeva intressi, esimerkiksi voidakseen varata rahoituksen taloudellisen menetyksen kattamiseksi. Se voi lisäksi riitauttaa tiedoksiantoon sisältyvien tosiseikkojen paikkansapitävyyden. Toisaalta kysymyksessä on tiedoksianto menneisyydessä tapahtuneista tosiseikoista, joista komissio on saanut tiedon. Suomen hallitus ei voi toteuttaa mitään toimenpiteitä sille aiheutuvan taloudellisen menetyksen rajoittamiseksi, koska tiedoksiannon kohteena olevat menot on jo suoritettu. Suomen hallitus ei voi myöskään välttyä siltä oikeudelliselta seuraukselta, että tiedoksianto katkaisee 24 kuukauden määräajan.

49. Mielestäni ratkaisevaa on, että kysymyksessä on tosiseikkoja koskeva kirjallinen tiedoksianto, jonka oikeudellisia vaikutuksia vastaan ei ole enää oikeussuojakeinoja. Tämä rajoittaa tiedoksiannolle asetettujen muodollisten vaatimusten merkitystä. Asiassa Saksa vastaan komissio annetussa yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa selostettujen seikkojen perusteella voidaan myös epäillä sitä, ovatko esillä olevassa asiassa kysymyksessä olennaiset muotovaatimukset.

50. On kuitenkin voitava varmistua siitä, että komissio on toimittanut Suomen hallitukselle juuri 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetun tiedoksiannon. Tämä on mielestäni seurausta oikeusvar-

muuden periaatteesta. Oikeusvarmuuden periaatteeseen liittyy esillä olevassa tapauksessa se, että sääntelyn sisällöstä on oltava varmuus, ja sen täytäntöönpanon täytyy olla sen ennakoitavissa, jota asia koskee, eli esillä olevassa asiassa Suomen hallituksen. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Tanska vastaan komissio antamassaan tuomiossa, "oikeusvarmuus on erityisen pakottava vaatimus silloin, kun kysymyksessä on toimenpide, jolla saattaa olla taloudellisia seurauksia, jotta niille, joita toimenpide koskee, selviää siinä niille määrättyjen velvoitteiden laajuus".[17] Sisällöllistä varmuutta koskeva vaatimus täyttyy esillä olevassa asiassa. Päättelen sen siitä, että Suomen hallitus on vastannut sille 20.5.1997 lähetettyyn asiakirjaan 21.7.1997 päivätyllä kirjeellä asiakirjan sisällön osalta.

51. Olen päätynyt tämän osalta seuraavaan näkemykseen. Mielestäni asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettua tiedoksiantoa koskevat vaatimukset eivät ole olennaisia muotovaatimuksia, joiden noudattamatta jättämisestä seuraisi toimen mitättömyys. Ratkaisevaa on sisällöllistä varmuutta koskevan vaatimuksen noudattaminen, mikä täyttyy esillä olevassa asiassa.

52. Lisäksi vaikka näiden vaatimusten katsottaisiinkin olevan olennaisia muotovaatimuksia, ei tästä vielä seuraa, että jäsenvaltio voisi vedota niihin kaikissa tilanteissa.

53. Suomen hallitus on vastauksessaan viitannut myös tähän. Se on todennut, että on totta, että Suomen viranomaiset ovat yleensä kohteliaisuussyistä vastanneet komission epävirallisiin yhteydenottoihin, mutta tämä toimintatapa ei Suomen hallituksen mukaan poista siltä oikeutta vaatia, että menettelysääntöjä on noudatettava laskettaessa merkittävää oikeudellista määräaikaa. Suomen hallitus väittää pääasiallisesti, että se ei ole luopunut oikeudestaan vedota muotovaatimukseen, vaikka se ei olekaan aina vaatinut sen noudattamista.

54. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Saksa vastaan komissio antamassaan tuomiossa[18] merkitykselliseksi sen, että Saksan hallitus oli pyytänyt virallisesti äänestyksen lykkäämistä sillä perusteella, että asiakirjat oli lähetetty liian myöhään. Se vetosi aikaisessa vaiheessa siihen, että olennaista muotovaatimusta ei ollut noudatettu, jolloin oli mahdollista rajoittaa asiakirjojen lähettämättä jättämisestä aiheutuvaa vahinkoa.

55. Sekä Suomen hallituksen kannasta että asiassa Saksa vastaan komissio annetussa tuomiossa tehdystä toteamuksesta herää kysymys, onko jäsenvaltion reagoitava muotovaatimuksen noudattamatta jättämiseen. Voiko jäsenvaltio vedota yhteisöjen tuomioistuimessa siihen, ettei muotovaatimusta ole noudatettu, jos se on aikaisemmin (hiljaisesti) hyväksynyt sen?

17 — Asia 348/85, tuomio 15.12.1987 (Kok. 1987, s. 5225). Yhteisöjen tuomioistuin on todennut tämän olevan vakiintunutta oikeuskäytäntöä.

18 — Mainittu edellä alaviitteessä 15. Ks. tuomion 26 kohta.

56. Katson, että jäsenvaltio ei voi vedota yhteisöjen tuomioistuimessa siihen, että komissio on jättänyt noudattamatta olennaista muotovaatimusta, jos se on aiemmin hyväksynyt sen, että kyseistä muotovaatimusta ei ole noudatettu. Tällainen väite olisi vastoin EY 10 artiklaa.

57. Esillä olevassa asiassa on riidatonta, että Suomen hallitus esitti 21.7.1997 päivätyllä kirjeellä huomautuksia sille 20.5.1997 lähetetyn asiakirjan asiasisällöstä, eikä se tuossa yhteydessä todennut, ettei asiakirjaa ollut toimitettu sille kirjeitse. Tämä osoittaa, että Suomen hallitus oli ymmärtänyt asiakirjan olevan asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettu kirjallinen tiedoksianto. Se ei näin ollen voi myöhemmin esittää yhteisöjen tuomioistuimessa kanneperustetta, joka koskee sille lähetetyn asiakirjan muotoa. Lisäksi siitä, että Suomen hallitus vastasi sille lähetettyyn asiakirjaan kahden kuukauden kuluttua, voidaan päätellä, ettei tämän muotovaatimuksen noudattamatta jättämisestä ollut aiheutunut sille vahinkoa.

58. Totean tämän osalta vielä, että päinvastaisen näkemyksen omaksumisella saattaisi esillä olevan kaltaisessa asiassa olla se ei-toivottu seuraus, että jäsenvaltio saattaisi hyötyä siitä, että se on vaiennut muotovaatimuksen olemassaolosta. Jos nimittäin Suomen hallitus olisi pian 20.5.1997 jälkeen ilmoittanut komissiolle, ettei se ollut saanut tiedoksiantoa kirjeitse niin kuin olisi pitänyt tapahtua, komissio olisi voinut korjata tämän puutteen, jolloin 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettua määräaikaa olisi kuitenkin voitu noudattaa pian 20.5.1997 jälkeen.

59. Lopuksi todettakoon, ettei esillä olevassa asiassa ole mielestäni tarpeen pohtia syvällisemmin oikeusvarmuuden periaatteen vaikutusta. Tämän periaatteen merkitys on rajoitettu, ottaen huomioon asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetun kirjallisen tiedoksiannon erityispiirteet eli se, että se on menneisyydessä tapahtuneita tosiseikkoja koskeva tiedoksianto. Tästä oikeusperiaatteesta seuraa kuitenkin, kuten olen todennut esillä olevan ratkaisuehdotuksen 50 kohdassa, että Suomen hallituksen on voitava varmistua siitä, että sen vastaanottama asiakirja oli 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettu tiedoksianto.

Vaatimus, jonka mukaan tiedoksiannon on oltava kirjallinen

60. Lisäksi, ottaen huomioon edellä esittämäni ratkaisuehdotuksen, tutkin vielä sen muotovaatimuksen sisältöä, jota Suomen hallituksen mukaan on rikottu.

61. Suomen hallitus katsoo, ettei sen tarvitse hyväksyä faksia. Komissio toteaa tähän vastauksessaan, että yhteisön oikeudessa ei edellytetä, että jäsenvaltion olisi saatava faksin lisäksi myös alkuperäinen kirje. Komission mukaan asetuksen

N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettu "kirjallinen tiedoksianto" ei tarkoita pelkästään kirjettä, eikä asetuksen N:o 1663/95 8 artiklassa ole säädetty mitään muotovaatimuksia.

62. Tähän kysymykseen annettava vastaus riippuu ensiksikin siitä, mitä on katsottava tarkoitettavan ilmaisulla "kirjallinen". Onko sen katsottava tarkoittavan ilmaisua "muu kuin suullinen", ja edellytetäänkö sen olevan kirje tai muu paperille laadittu asiakirja. Tämän osalta on mielestäni ratkaisevaa, minkä merkityksen yhteisön lainsäätäjä on halunnut antaa vaatimukselle, jonka mukaan tiedoksiannon on oltava kirjallinen.

63. Ennen kuin pohdin itse vastausta, selostan ensin muiden tiedonsiirtovälineiden kuin kirjeiden merkityksen ja hyväksyttävyyden lisääntymistä tietojenvaihdossa. Asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdan voimaantulohetkellä sähköposti ei vielä ollut yleisesti käytössä eikä sen katsottu olevan oikeudellisesti pätevä viestintämuoto.

64. Tällä hetkellä yhteisön oikeudessa, muun muassa sähköisistä allekirjoituksista ja sähköisestä kaupankäynnistä annetuissa direktiiveissä [19] sähköisen viestinnän on monilla aloilla katsottu vastaavan täysin perinteistä paperitse tapahtuvaa viestintää.

65. Myös komission ja jäsenvaltion välisessä tietojenvaihdossa sähköisillä tiedonsiirtovälineillä on yhä tärkeämpi rooli. Yleensä esillä olevan asian kaltaisissa menettelyissä lähetetään joka tapauksessa ensin alustava kopio, jonka jälkeen komissio lähettää samansisältöisen alkuperäisen kirjeen faksilla tai sähköpostilla, jotta jäsenvaltiolla olisi enemmän aikaa antaa vastauksensa. Lisäksi faksia ja sähköpostia käytetään myös jäsenvaltion ja komission välistä yhteistyötä koskevassa tiiviissä yhteydenpidossa EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan menettelyn yhteydessä.

66. Myös yhteisöjen tuomioistuin on hyväksynyt, vaikkakin rajoitetusti, faksin tai sähköpostin käytön oikeudenkäynnin kuluessa. Asianosaisille voidaan niiden suostumuksella antaa oikeudenkäyntiasiakirjat tiedoksi faksilla tai sähköpostitse. Oikeudenkäyntiasiakirjojen jättämisen on kuitenkin toistaiseksi tapahduttava perinteisen postin välityksellä. [20]

19 — Sähköisiä allekirjoituksia koskevista yhteisön puitteista 13 päivänä joulukuuta 1999 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1999/93/EY (EYVL L 13, s. 12) ja tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista 8 päivänä kesäkuuta 2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/31/EY (EYVL L 178, s. 1).

20 — Ks. opas asianosaisten edustajille, B 4 kohta.

67. Toisaalta yhteisöjen tuomioistuin on toisinaan suhtautunut varautuneesti arvioitaessa faksin hyväksyttävyyttä alkuperäisten asiakirjojen sijasta. Yhteisöjen tuomioistuin totesi hiljattain asiassa Alankomaat vastaan komissio antamassaan tuomiossa,[21] jossa se ei hyväksynyt EMOTR:n rahoittamaa tukea koskevan maksuilmoituksen lähettämistä telekopiona tähän liittyvän petosriskin vuoksi, seuraavaa: "Alankomaiden viranomaisten noudattama käytäntö hyväksyä telekopiona lähetetyt tiedot ei ole kyseisen säännöksen mukainen.[22] Se aiheuttaa riskin avustusten aiheettomasta maksamisesta, sillä se mahdollistaa, että kun telekopion perusteella suoritetussa tullitarkastuksessa on havaittu virheellisyyksiä, kauppias tekee toisen ilmoituksen, jossa mainitaan oikeat tiedot." Katson, että yhteisöjen tuomioistuimen varautuneisuus tässä yhteydessä liittyy sen vaatimuksen, jonka mukaan toimen on oltava kirjallinen, erityiseen tehtävään eli petosten torjuntaan, eikä sähköisiin tiedonsiirtovälineisiin yleisesti.

68. Katson, että kysymykseen annettava vastaus on sidoksissa siihen, että faksin ja sähköpostin kaltaisten sähköisten tiedonsiirtovälineiden käyttö on huomattavasti lisääntynyt ja se on laajalti hyväksytty oikeudellisissa suhteissa.

69. Vaatimus, jonka mukaan asiakirjojen on oltava kirjallisia, on yleensä asetettu siksi, että se tuo mukanaan tiettyjä takeita niille, joita asia koskee. Velvollisuus laatia asiakirja kirjallisesti suojaa osapuolia, koska se antaa heille varmuuden siitä, että asiakirja on alkuperäinen, sen sisällöstä ja laatimisajankohdasta. Toisinaan, vaikka tämä ei esillä olevassa asiassa olekaan merkityksellistä, tällä vaatimuksella on myös pidemmälle menevä tehtävä kuten esimerkiksi petosten torjunta,[23] tai sopimussuhteen taloudellisesti heikomman osapuolen tai kolmansien suojaaminen. Tämän viimeksi toteamani osalta lisättäköön, että esillä olevassa asiassa komission ja jäsenvaltion välinen kirjeenvaihto ei ole julkista, eikä kolmansilla voi olla mitään siihen liittyviä oikeuksia. Esillä olevassa asiassa vaatimuksella, jonka mukaan asiakirjan on oltava kirjallinen, on puhtaasti todistuksellinen tehtävä komission ja jäsenvaltion välisessä suhteessa.

70. Esillä olevassa asiassa on kysymys siitä, voiko myös sähköisesti lähetetty asiakirja täyttää tämän tehtävän. En näe, miksi näin ei voisi olla. Myös sähköisesti lähetetystä asiakirjasta käy ilmi ainakin yleensä, että asiakirja on alkuperäinen, sekä sen sisältö ja laatimisajankohta. On totta, että sähköisesti lähetetty asiakirja ei ehkä täysin takaa näitä seikkoja, mutta sama pätee myös kirjeen osalta.

71. Edellä esitetyn perusteella katson, että asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettu kirjallinen tiedoksianto voidaan lähettää sähköisesti.

21 — Asia C-278/98, tuomio 6.3.2001 (68 kohta ja sitä seuraavat kohdat, Kok. 2001, s. I-1501).

22 — Tässä tarkoitetaan maataloustuotteiden vientitukien järjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 27 päivänä marraskuuta 1987 annetun komission asetuksen (ETY) N:o 3665/87 (EYVL L 351, s. 1) 25 artiklaa.

23 — Ks. edellä 67 kohta.

Arviointi asiasta

72. Katson, että asiakirjan, jonka Suomen hallitus vastaanotti 20.5.1997 teleksillä ja/tai faksilla, on katsottava olevan asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettu kirjallinen tiedoksianto. Mielestäni tämä kirjallinen tiedoksianto ei ole sama asia kuin asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tiedoksianto. Suomen hallitus ei voi perustellusti vedota yhteisöjen tuomioistuimessa siihen, ettei tiedoksiantoa ole lähetetty sille kirjeitse, vaikka teleksin ja/tai faksin lähettämisen katsottaisiinkin tarkoittavan sitä, että olennaista muotovaatimusta ei ole noudatettu. Suomen hallitus ei ole vastustanut sitä, että asiakirjat toimitettiin sille tällä tavoin. Lisäksi "kirjallinen" tiedoksianto voidaan lähettää sähköisesti. Kanne on näin ollen hylättävä.

D *Toissijaisia huomautuksia*

Kieli

73. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin ei yhtyisi ratkaisuehdotukseeni vaan katsoisi, että 20.5.1997 päivätty tiedoksianto ei täytä sen osalta säädettyjä vaatimuksia, on selvitettävä, onko asetuksen N:o 729/70 mukaan sallittua, että tiedoksianto toimitetaan englanniksi [24] eikä jäsenvaltion kielellä.

74. Suomen hallitus vetoaa Euroopan talousyhteisössä käytettäviä kieliä koskevista järjestelyistä 15 päivänä huhtikuuta 1958 annettuun asetukseen N:o 1, [25] sellaisena kuin se oli muutettuna Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymishetkellä. Tämän asetuksen 3 artiklassa säädetään, että "yhteisön toimielimen jäsenvaltiolle tai jäsenvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvalle henkilölle osoittamat asiakirjat laaditaan kyseisen jäsenvaltion kielellä".

75. Komissio toteaa toissijaisesti, että asiassa on otettava huomioon 17.9.1998 päivätyn kirjeen englanninkielinen versio ja 10.7.1998 päivätyt, englanniksi laaditut liitteet. Komissio myöntää, että Suomen hallituksella oli muodollinen oikeus vaatia, että liitteet lähetetään sille suomenkielisinä. Niiden välille oli kuitenkin muotoutunut sellainen hallintokäytäntö, jossa komissio, pitäessään yhteyttä Suomen maa- ja metsätalousministeriöön, lähetti ensin englanninkielisen asiakirjan ja vasta myöhemmin suomenkielisen käännöksen, sitten kun sellainen oli saatavilla. Suomen viranomaiset ovat tähän mennessä aina hyväksyneet tällaisen menettelytavan. Komissio on suullisessa käsittelyssä vedonnut vilpittömään mieleensä.

24 — Ratkaisuehdotuksessani tässä osassa englannin kielestä esittämilläni toteamuksilla ei tietenkään ole samaa merkitystä kuin Yhdistyneen kuningaskunnan tai Irlannin kanssa käytävässä yhteydenpidossa.

25 — EYVL L 17, s. 385.

76. Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi asiassa Saksa vastaan komissio antamassaan tuomiossa [26] neuvoston asetuksen N:o 1 3 artiklaa suppeasti. Se katsoi, ettei komissio, lähettäessään Saksan viranomaisille englanninkielisiä asiakirjoja, ollut toiminut asianmukaisesti. Tuossa asiassa olivat kysymyksessä, kuten olen todennut edellä myös tämän ratkaisuehdotuksen 44 kohdassa, teknisluonteiset asiakirjat, joihin pysyvän rakennusalan komitean päätöksenteko perustui.

77. Katson, että yhteisöjen tuomioistuimen suppeaa tulkintaa on arvioitava asiakirjojen erityisen luonteen valossa. Kysymyksessä olivat teknisluonteiset asiakirjat, joiden perusteella päätöksenteko tapahtui. Julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer totesi ratkaisuehdotuksessaan tämän osalta seuraavaa: "Komissio voi ehkä olettaa, että Saksan pysyvän edustuston virkamiehet osaavat englantia, mutta komissio menee mielestäni liian pitkälle, jos se olettaa, että englantia osaavat myös molemmat jäsenvaltion edustajat ja jopa kaikki asiantuntijat." [27] Joka tapauksessa jäsenvaltion virkamiesten oli kyettävä keskustelemaan näistä asiakirjoista omassa maassaan sekä viranomaisten että niiden yksityisten kanssa, joita asia koski. Näin ollen niiden oli saatava asiakirjat ajoissa saksan kielellä.

78. Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi asiassa Kik antamassaan tuomiossa [28] kuitenkin suppeammin neuvoston asetusta N:o 1. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tuossa tuomiossa, että on mahdollista, että — joissain tapauksissa — kielen valinta voi rajoittua yhteen, Euroopan unionissa laajalti tunnettuun kieleen. Tuossa asiassa oli kysymyksessä sisämarkkinoiden harmonisointiviraston (tavaramerkit ja mallit) kielijärjestely. Tämän kielijärjestelyn mukaan osa menettelystä tapahtuu saksaksi, englanniksi, ranskaksi, espanjaksi tai italiaksi. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi myös väitteen sellaisen maan kansalaiseen kohdistuvasta syrjinnästä, jossa puhutaan muuta yhteisön kieltä.

79. Katson, että asiakirjojen toimittaminen englannin kielellä ei kaikissa tapauksissa johda asiakirjojen mitättömyyteen olennaisen muotovaatimuksen noudattamatta jättämisen perusteella. Jäsenvaltiolla on toki oikeus saada asiakirjat omalla kielellään. Saattaakseen tämän oikeutensa voimaan sen on tällaisessa tapauksessa ilmoitettava komissiolle, ettei se pidä englanninkielistä asiakirjaa riittävänä. Mielestäni komission ja jäsenvaltion väliseen yhteistyöhön ei sovi se, että jäsenvaltio vetoaa vasta yhteisöjen tuomioistuimessa oikean kieliversion puuttumiseen. Kuten myös tämän ratkaisuehdotuksen 56 kohdasta käy ilmi, katson, että jäsenvaltion tällainen toiminta ei ole ainakaan täysin yhteensopivaa EY 10 artiklan kanssa.

80. Esillä olevassa asiassa on kysymyksessä aivan erityislaatuinen tilanne. Mikäli olen

26 — Tähän tuomioon on viitattu edellä ratkaisuehdotuksen 43 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa.

27 — Ks. ratkaisuehdotuksen 16 kohta (Kok. 1998, s. I-443). Kysymyksessä olivat asiantuntijat, joita jäsenvaltion edustajilla voi olla apunaan komitean kokouksissa.

28 — Asia T-120/99, tuomio 12.7.2001, erityisesti 58 kohta ja sitä seuraavat kohdat, Kok. 2001, s. II-2235.

tulkinnut oikein komission näkemyksen, osapuolet ovat yksimielisiä siitä, että ratkaisevana päivämääränä ei ole 10.7.1998, jolloin englanninkielinen asiakirja lähetettiin. Kysymyksessä oli 17.9.1998 päivättyä kirjettä edeltävä alustava asiakirja. Komission mukaan merkitystä on 17.9.1998 päivätyllä, suomeksi laaditulla kirjeellä, vaikka sen liitteet olivatkin jääneet pois. Liitteet oli kuitenkin toimitettu Suomen hallitukselle aikaisemmin englanninkielisinä. Suomen hallitus puolestaan katsoo, että suomenkielisten liitteiden puuttumisella on ratkaiseva merkitys asian kannalta. Se ilmoitti tästä komissiolle, joka lähetti liitteet 11.12.1998. Liitteiden mukana oli saatekirje, jossa komissio toisti aikaisemman kirjeen lopussa olevan kappaleen ja ilmoitti uudestaan asetuksen N:o 1663/95 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta määräajasta.

81. Katson, että esillä olevissa erityisissä olosuhteissa on katsottava, ettei 10.7.1998 päivätyn, englanniksi laaditun kirjeen eikä myöskään 17.9.1998 päivätyn, suomeksi laaditun kirjeen voida katsoa olevan asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettu kirjallinen tiedoksianto. Perustan näkemykseni tältä osin komission näkemykseen ja/tai toimintatapaan, eli seuraaviin seikkoihin:

— komissio on itse todennut 10.7.1998 päivätyn kirjeen olleen pelkkä suomenkielistä kirjettä edeltänyt alustava asiakirja

— kun komissio 11.12.1998 päivätyssä hallinnollisessa kirjeessä, joka oli tuolloin toimitettujen liitteiden saatekirje, toisti 17.9.1998 päivätyn kirjeen lopussa olevan kappaleen, se poisti 17.9.1998 päivätyltä kirjeeltä kaikki oikeusvaikutukset.

Tiedoksiantopäivä

82. Sen tapauksen varalta, että yhteisöjen tuomioistuin ei yhtyisi näkemykseeni, ettei 10.7.1998 päivätyn englanninkielisen kirjeen eikä myöskään 17.9.1998 päivätyn suomenkielisen kirjeen voida katsoa olevan asetuksen N:o 729/70 5 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettu kirjallinen tiedoksianto, selostan lyhyesti, milloin on katsottava 11.12.1998 päivätyn kirjeen tulleen vastaanotetuksi.

83. Komissio toteaa, että 11.12.1998 päivätyn kirjeen on katsottava tulleen vastaanotetuksi 14.12.1998, jolloin se saapui pysyvään edustustoon, eikä 22.12.1998, jolloin se saapui ministeriöön Helsinkiin. Se viittaa yleiseen käytäntöönsä, jonka mukaan se lähettää tiedoksiannon alkuperäiskappaleen aina pysyvälle edustustolle. Muilla kansallisille viranomaisille toimi-

tettavilla kappaleilla on ainoastaan varmistava merkitys. Komissio on vielä täsmentänyt suullisessa käsittelyssä, että molemmilla kappaleilla on sama todistusarvo, eikä pysyvälle edustustolle toimitetun kirjeen voida katsoa olevan jäljennös.

84. Suomen hallitus myöntää, että pysyvä edustusto on vastaanottanut 14.12.1998 jäljennöksen kirjeestä. Alkuperäinen kirje lähetettiin maa- ja metsätalousministeriölle Helsinkiin, jonne se saapui 22.12.1998. Suomen hallituksen mukaan asian kannalta ratkaisevaa on alkuperäisen kirjeen vastaanottopäivä.

85. Todettakoon, että vakiintuneen käytännön mukaan komission ja jäsenvaltion välinen virallinen kirjeenvaihto tapahtuu Brysselissä sijaitsevan pysyvän edustuston kautta. Tällöin ratkaisevaa on se, milloin asiakirja on vastaanotettu pysyvässä edustustossa. Tämän jälkeen on jäsenvaltion sisäinen asia, miten sen pääkaupungissa sijaitsevia viranomaisia tiedotetaan asiasta. Se, että komissio on, kuten esillä olevassa asiassa, lähettänyt yhden kappaleen myös maa- ja metsätalousministeriölle Helsinkiin, sopii hyvin komission ja jäsenvaltion välillä vallitsevan yhteistyön luonteeseen EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevissa asioissa. Sillä ei kuitenkaan ole mitään merkitystä sen päivämäärän osalta, joka otetaan huomioon tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan menettelyn yhteydessä.

86. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin hyväksyisi Suomen hallituksen näkemyksen, jonka mukaan ratkaisevaa on se, milloin kirje vastaanotettiin ministeriössä Helsingissä, eikä se, milloin se vastaanotettiin pysyvässä edustustossa, saattaisi tämän seurauksena olla lisäksi, ettei komissio jatkossa lähettäisi asiakirjoja suoraan pääkaupungissa sijaitseville viranomaisille, mikä haittaisi yhteistyötä.

87. On katsottava, että 11.12.1998 päivätty kirje on saapunut Suomen hallitukselle 14.12.1998.

Toissijainen ratkaisuehdotus

88. Edellä esitetyn perusteella olen päätynyt seuraavaan toissijaiseen ratkaisuehdotukseen: mikäli yhteisöjen tuomioistuin ei hyväksyisi näkemystäni, jonka mukaan 20.5.1997 päivätty tiedoksianto on sitä koskevien vaatimusten mukainen, ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että kanne on perusteltu, ja että 24 kuukauden määräaika lasketaan 14.12.1998 lukien.

V Ratkaisuehdotus

89. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kanteen ja velvoittaa työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan nojalla Suomen tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.