JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

PAOLO MENGOZZI

16 päivänä marraskuuta 2006 [1]

I Johdanto

1. Yhteisöjen tuomioistuin, jonka puoleen komissio oli kääntynyt EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla, antoi 5.11.2002 kahdeksan tuomiota, joissa se totesi, että Itävalta, [2] Belgia, [3] Tanska, [4] Suomi, [5] Saksa, [6] Luxemburg, [7] Yhdistynyt kuningaskunta [8] ja Ruotsi [9] eivät olleet noudattaneet EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) ja 52 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) eivätkä lentoliikenteen kuljetus- ja rahtimaksuista 23.7.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2409/92 [10] ja tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien käyttöä koskevista käyttäytymissäännöistä 24.7.1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2299/89, [11] sellaisena kuin se on muutettuna 29.10.1993 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3089/93, [12] mukaisia velvoitteitaan, [13] koska ne olivat neuvotelleet, soveltaneet ja/tai pitäneet voimassa tiettyjä lentoliikennettä koskevia kansainvälisiä sitoumuksia, joissa toisena osapuolena oli Amerikan yhdysvallat.

2. Nyt vireillä olevan asian kohteena olevalla kanteella komissio pyrkii siihen, että yhteisöjen tuomioistuin antaisi vastaavan toteavan tuomion Alankomaiden osalta.

1 – Alkuperäinen kieli: italia.

2 – Asia C-475/98 (Kok. 2002, s. I-9797).

3 – Asia C-471/98 (Kok. 2002, s. I-9681).

4 – Asia C-467/98 (Kok. 2002, s. I-9519).

5 – Asia C-469/98 (Kok. 2002, s. I-9627).

6 – Asia C-476/98 (Kok. 2002, s. I-9855).

7 – Asia C-472/98 (Kok. 2002, s. I-9741).

8 – Asia C-466/98 (Kok. 2002, s. I-9427).

9 – Asia C-468/98 (Kok. 2002, s. I-9575).

10 – EYVL L 240, s. 15.

11 – EYVL L 220, s. 1.

12 – EYVL L 83, s. 35.

13 – Asiassa C-466/98, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, kanne koski pelkästään EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan rikkomista.

II Asia koskevat oikeussäännöt

3. Komission Alankomaita kohtaan esittämät väitteet koskevat vain sellaisia seikkoja, joita yhteisöjen tuomioistuin on pitänyt rikkomisina edellä mainituissa 5.11.2002 antamissaan tuomioissa.

4. Komissio väittää Alankomaiden paitsi rikkoneen EY:n perustamissopimuksen 5 ja 52 artiklaa myös laiminlyöneen sellaisten velvoitteiden noudattamisen, joita tällä jäsenvaltiolla on eräiden lentoliikennettä koskevien neuvoston asetusten perusteella. On syytä selvittää lyhyesti näiden säädösten normatiivista asiayhteyttä.

5. Lentoliikenteen sisämarkkinoiden asteittaiseksi toteuttamiseksi neuvosto antoi vuosina 1987, 1990 ja 1992 EY:n perustamissopimuksen 84 artiklan 2 kohdan (josta on tullut EY 80 artiklan 2 kohta) [14] perusteella kolme niin sanottua lainsäädäntöpakettia, joilla pyrittiin varmistamaan toisaalta lentoliikenteen palvelujen vapaa tarjoaminen ja toisaalta yhteisön kilpailusääntöjen soveltaminen kyseisellä alalla.

6. Yhteisön sisäisen lentoliikenteen täydelliseen vapauttamiseen tähtäävään kolmanteen lainsäädäntöpakettiin [15] sisältyvässä asetuksessa N:o 2409/92 määritellään perusteet ja menettelyt, joita sovelletaan lentoliikenteen kuljetus- ja rahtimaksujen vahvistamiseen yhteisössä (1 artiklan 1 kohta).

7. Asetusta ei sen 1 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan sovelleta muiden kuin yhteisössä toimivien lentoliikenteen harjoittajien veloittamiin kuljetus- ja rahtimaksuihin lukuun ottamatta asetuksen 1 artiklan 3 kohtaa, jossa täsmennetään, että "ainoastaan yhteisössä toimivilla lentoliikenteen harjoittajilla on oikeus ottaa käyttöön uusia tuotteita tai samanlaisista tuotteista jo veloitettuja hintoja alempia hintoja". Kuten jäl-

14 – Kuten tunnettua, EY 80 artiklan 1 kohdassa määrätään, että perustamissopimuksen liikennettä koskevan V osaston määräyksiä sovelletaan vain rautatie-, maantie- ja sisävesiliikenteeseen. Meri- ja lentoliikennettä sitä vastoin säännellään erikseen. EY 80 artiklan 2 kohdan mukaan neuvosto voi määräenemmistöllä päättää, annetaanko näitä aloja koskevia aiheellisia säännöksiä sekä missä laajuudessa ja mitä menettelyä noudattaen niitä annetaan.

15 – Kolmanteen lainsäädäntöpakettiin sisältyi asetuksen N:o 2409/92 lisäksi yhteisön lentoliikenteen harjoittajien toimiluvista 23.7.1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2407/92 (EYVL L 240, s. 1) ja yhteisön lentoliikenteen harjoittajien pääsystä yhteisön sisäisen lentoliikenteen reiteille 23.7.1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2408/92 (EYVL L 240, s. 8).

jempänä nähdään paremmin, yhteisöjen tuomioistuin katsoi 5.11.2002 antamissaan tuomioissa näiden säännösten yhdessä merkitsevän, että asetus N:o 2409/92 välillisesti mutta yksiselitteisesti kieltää niitä kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajia, jotka toimivat yhteisössä, ottamasta käyttöön uusia tuotteita tai samanlaisista tuotteista jo veloitettuja hintoja alempia hintoja ja että näin menetellessään yhteisön lainsäätäjä on rajoittanut näiden liikenteenharjoittajien hinnoitteluvapautta silloin, kun ne käyttävät yhteisön sisäisiä reittejä käytettävissään olevien viidennen vapauden oikeuksien perusteella. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan yhteisö on siis asetuksen N:o 2409/92 1 artiklan 3 kohdan kattamilta osin saavuttanut yksinomaisen toimivallan tehdä kolmansien maiden kanssa sitoumuksia, jotka liittyvät tähän yhteisön ulkopuolisten liikenteenharjoittajien hinnoitteluvapauden rajoitukseen. [16]

8. Asetus N:o 2409/92 tuli 12 artiklansa perusteella voimaan 1.1.1993.

9. Mainittuihin lainsäädäntöpaketteihin kuuluvien säädösten lisäksi yhteisön lainsäätäjä on antanut eri asetuksia lentoliikennealaan liittyvien erityisten näkökohtien sääntelemiseksi.

10. Erityisesti asetuksella N:o 2299/89 otetaan käyttöön tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien käyttöä koskevat käyttäytymissäännöt. Asetusta sovelletaan sen 1 artiklan mukaan tietokonepohjaisiin paikanvarausjärjestelmiin (jäljempänä TPJ), jotka sisältävät lentoliikennetuotteita ja joita tarjotaan käytettäväksi ja/tai käytetään yhteisön alueella, riippumatta järjestelmän toimittajan asemasta tai kansallisuudesta, käytettävästä tietolähteestä tai asianomaisen tietokonekeskuksen sijainnista ja niiden lentoasemien maantieteellisestä sijainnista, joiden välillä lentoliikennettä harjoitetaan.

11. Kuten jäljempänä nähdään, yhteisöjen tuomioistuin katsoi 5.11.2002 antamissaan tuomioissa, että jollei vastavuoroisuudesta muuta johdu, asetusta N:o 2299/89 sovelletaan sen 1 ja 7 artiklan perusteella myös kolmansien maiden kansalaisiin, kun ne tarjoavat käytettäväksi tai käyttävät TPJ:iä yhteisön alueella, ja että tämän asetuksen vaikutuksesta yhteisö on siis saavuttanut yksinomaisen toimivallan sopia kolmansien maiden kanssa sen alueella käytettäväksi tarjottuihin tai käytettäviin TPJ:iin liittyvistä velvoitteista. [17]

16 – Ks. esim. em. asia komissio v. Saksa, tuomion 124 kohta.

17 – Ks. esim. em. asia komissio v. Saksa, tuomion 128 ja 129 kohta.

III Aikaisemmat tapahtumat ja asian tosiseikat

A *Alankomaiden ja Amerikan yhdysvaltojen kahdenvälinen sopimus*

12. Alankomaiden ja Amerikan yhdysvaltojen suhteet lentoliikennealalla on järjestetty 3.4.1957 parafoidulla kahdenvälisellä sopimuksella (jäljempänä vuoden 1957 sopimus). Tätä sopimusta on myöhemmin muutettu ja täydennetty ensin kirjeidenvaihdolla 25.11.1969 ja sitten kolmella eri pöytäkirjalla vuosina 1978, 1987 ja 1991.

13. Asiakirjoista ilmenee, että Yhdysvallat teki vuonna 1992 aloitteen ehdottamalla eri Euroopan valtioille kahdenvälisen niin sanotun open skies -sopimuksen tekemistä kanssaan. Tämäntyyppisen sopimuksen tuli yhtäältä helpottaa yhdysvaltalaisten ja eurooppalaisten lentoliikenteen harjoittajien liittoutumista ja toisaalta noudattaa useita sellaisia Yhdysvaltojen hallituksen määrittelemiä arviointiperusteita kuten vapaa pääsy kaikille reiteille, rajoittamattomien reitti- ja liikenneoikeuksien myöntäminen, hintojen vahvistaminen niin sanotun molemminpuolista hylkäämistä koskevan järjestelmän mukaan sopimuspuolten välisillä lentoliikenteen reiteillä ja code-sharingin mahdollisuus.

14. Alankomaat ja Yhdysvallat vaihtoivat 14.10.1992 nootteja Washingtonissa 1.–4.9.1992 käytyjen neuvottelujen perusteella (jäljempänä vuoden 1992 noottienvaihto), joissa saavutettiin yksimielisyys vuoden 1957 sopimuksen ja vuoden 1978 pöytäkirjan sanamuotoon tehtävistä muutoksista.

15. Vuosina 1993 ja 1994 Yhdysvallat lisäsi ponnistuksiaan lentoliikenteen alan kahdenvälisten sopimusten tekemiseksi open skies -politiikan mukaisesti mahdollisimman monien Euroopan valtioiden kanssa.

16. Komissio kiinnitti 17.11.1994 päivätyssä jäsenvaltiolle osoitetussa kirjeessä jäsenvaltioiden huomiota niihin kielteisiin vaikutuksiin, joita kahdenvälisillä sopimuksilla olisi yhteisöön, ja esitti kannanottonaan, että tämäntyyppinen sopimus on omiaan vaikuttamaan yhteisön sisäiseen lainsäädäntöön. Se lisäsi, että tällaisista sopimuksista voitaisiin neuvotella tehokkaasti ja oikeudellisesti pätevällä tavalla vain yhteisön tasolla.

B *Yhteisöjen tuomioistuimen 5.11.2002 antamat tuomiot*

17. On syytä muistuttaa lyhyesti periaatteista, jotka yhteisöjen tuomioistuin vahvisti 5.11.2002 antamissaan tuomioissa, koska nämä ovat ennakkotapaus, johon komissio perustaa kanteensa.

18. Komissio nosti 18.12.1998 yhteisöjen tuomioistuimessa samanaikaisesti kahdeksan eri kannetta Yhdistynyttä kuningaskuntaa, Tanskaa, Ruotsia, Suomea, Belgiaa, Luxemburgia, Itävaltaa ja Saksaa vastaan. EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla nostetut kanteet koskivat useita yhteisön oikeuden rikkomisia, jotka johtuivat siitä, että kyseiset valtiot olivat tehneet lentoliikennettä koskevia kahdenvälisiä sopimuksia Amerikan yhdysvaltojen kanssa. Vastaajina olevien valtioiden Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta katsottiin erityisesti

– tehneen vuosina 1995 ja 1996 Yhdysvaltojen kanssa erityisen pitkälle meneviä sopimuksia lentoliikenteen alalla (ns. open skies -sopimukset) niiden periaatteiden vastaisesti, jotka koskevat ulkoisen toimivallan jakoa yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä

– toissijaisesti rikkoneen tapauksen mukaan EY:n perustamissopimuksen 234 artiklan toista kohtaa (josta on tullut EY 307 artiklan toinen kohta) tai EY:n perustamissopimuksen 5 artiklaa, kun ne eivät olleet tehneet voitavaansa saattaakseen Yhdysvaltojen kanssa ennen EY:n perustamissopimuksen voimaantuloa tai lentoliikennettä koskevan yhteisön lainsäädännön antamista ja erityisesti ennen niin sanotun kolmannen lainsäädäntöpaketin antamista tehdyt sopimukset täysin yhteisön oikeuden mukaisiksi.

19. Kaikkien vastaajina olevien valtioiden katsottiin lisäksi

– rikkoneen EY:n perustamissopimuksen 52 artiklaa ottamalla Yhdysvaltojen kanssa tehtyihin kahdenvälisiin sopimuksiin niin sanotun kansallisuuslausekkeen, jolla käytännössä annettiin kummallekin sopimuspuolelle oikeus evätä kyseisten sopimusten mukaiset oikeudet toisen sopimusvaltion nimeämiltä lentoliikenteen harjoittajilta, jotka eivät ole kyseisen valtion kansalaisten omistuksessa tai niiden valvonnassa, tai pitämällä tällaisen kansallisuuslausekkeen edelleen voimassa.

20. On syytä muistuttaa, että Alankomaat on esiintynyt väliintulijana kaikissa kahdeksassa asiassa.

21. Ensimmäisestä kanneperusteesta, jonka komissio oli kohdistanut seitsemään kahdeksasta vastaajana olevasta jäsenvaltiosta ja joka koski yhteisön ulkoisen toimivallan loukkaamista, yhteisöjen tuomioistuin totesi ensinnäkin, että vaikka neuvosto voi käyttää EY 80 artiklan 2 kohtaa oikeudellisena perustana sille, että yhteisölle tunnustetaan toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus lentoliikenteen alalla tietyssä tapauksessa, määräys ei sitä vastoin voi yksinään perustaa yhteisön ulkoista toimivaltaa tällä alalla. [18]

22. Toiseksi yhteisöjen tuomioistuin muistutti katsoneensa lausunnossaan 1/76, [19] että toimivalta toimia yhteisöä kolmansiin valtioihin nähden sitovasti voidaan implisiittisesti johtaa niistä perustamissopimuksen määräyksistä, joissa yhteisön sisäinen toimivalta vahvistetaan, siltä osin kuin se, että yhteisö osallistuu kansainväliseen sopimukseen, on välttämätöntä jonkin yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi, ja täsmentäneensä myöhemmin lausunnossaan 1/94, [20] että kysymys on tällaisesta tilanteesta, kun sisäistä toimivaltaa voidaan tehokkaasti käyttää ainoastaan yhdessä ulkoisen toimivallan käytön kanssa, jolloin kansainvälisen sopimuksen tekeminen on siis välttämätöntä sellaisten perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttamiseksi, joita ei voida saavuttaa itsenäisiä sääntöjä antamalla. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi kuitenkin, ettei käsiteltävänä olleissa tapauksissa ollut kyse tällaisesta tilanteesta. [21]

23. Kolmanneksi yhteisöjen tuomioistuin tutki, voitiinko ERTA-tapauksessa annetussa tuomiossa [22] vahvistamien periaatteiden perusteella katsoa, että yhteisöllä on toimivalta tehdä kolmansien maiden kanssa sopimuksia lentoliikenteen alalla.

24. Kuten tunnettua, yhteisöjen tuomioistuin on tässä tuomiossa todennut, että aina, kun yhteisö antaa perustamissopimuksessa määrätyn yhteisen politiikan toteuttamiseksi säännöksiä, joilla otetaan käyttöön yhteisiä sääntöjä, olivatpa ne missä muodossa tahansa, jäsenvaltioilla ei ole enää yksin tai edes yhdessä oikeutta sopia kolmansien valtioiden kanssa näihin sääntöihin vaikuttavista tai niiden ulottuvuutta muuttavista velvoitteista ja että sitä mukaa kuin näitä yhteisiä sääntöjä otetaan käyttöön, yhteisö yksin voi koko yhteisön oikeuden soveltamisalaan ulottuvin vaikutuksin ottaa vastuul-

18 – Ks. esim. em. asia komissio v. Saksa, tuomion 81 kohta.

19 – Yhteisöjen tuomioistuimen 26.4.1977 antama lausunto (Kok. 1977, s. 741, Kok. Ep. III, s. 357, 3 ja 4 kohta).

20 – Yhteisöjen tuomioistuimen 15.11.1994 antama lausunto (Kok. 1994, s. I-5267, Kok. Ep. XVI, s. I-237, 89 kohta).

21 – Ks. esim. em. asia komissio v. Saksa, tuomion 82 ja 83 kohta.

22 – Asia 22/70, komissio v. neuvosto, tuomio 31.3.1971 (Kok. 1971, s. 263, Kok. Ep. I, s. 553; ns. ERTA-tapaus, josta käytetään myös nimeä AETR-tapaus).

leen ja panna täytäntöön kolmansien valtioiden kanssa sovitut sitoumukset. [23] Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan näitä periaatteita oli sovellettava myös tuolloin käsiteltävänä olleissa tapauksissa, koska jos jäsenvaltioilla olisi ollut vapaus tehdä kansainvälisiä sitoumuksia, jotka vaikuttavat EY 80 artiklan 2 kohdan perusteella annettuihin yhteisiin sääntöihin, tämä olisi vaarantanut näillä säännöillä tavoitellun päämäärän toteutumisen ja estänyt näin ollen yhteisöä täyttämästä yleisen edun puolustamista koskevaa tehtäväänsä. [24]

25. Seuraavaksi yhteisöjen tuomioistuin siis tutki, saattoivatko vastaajina olevien jäsenvaltioiden tekemät kansainväliset sitoumukset vaikuttaa lentoliikennettä koskeviin yhteisiin sääntöihin, joihin komissio vetosi. Tämän tutkinnan päätteeksi yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että sitoumuksilla vaikutettiin tällä tavoin vain asetusten N:o 2409/92 ja N:o 2299/89 säännöksiin ja että näiden säädösten voimaantulon jälkeen jäsenvaltiot eivät enää voineet siitä huolimatta, että riidanalaisista sopimuksista oli neuvoteltu uudelleen, tehdä tai pitää voimassa kansainvälisiä sitoumuksia, jotka koskevat yhtäältä kolmansien maiden liikenteenharjoittajien yhteisön sisäisillä reiteillä soveltamia kuljetusmaksuja ja toisaalta kunkin jäsenvaltion alueella käytettäväksi tarjottuja tai käytettäviä TPJ:iä. [25]

26. Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuin totesi, että Tanska, Ruotsi, Suomi, Belgia, Luxemburg, Itävalta ja Saksa olivat loukanneet yhteisön ulkoista toimivaltaa sopiessaan Amerikan yhdysvaltojen kanssa edellä mainituista sitoumuksista ja pitäessään ne voimassa.

27. Toisesta kanneperusteesta, jonka komissio kohdisti kaikkiin vastaajina olleisiin jäsenvaltioihin ja joka koski sijoittautumisoikeutta koskevien määräysten väitettyä rikkomista, yhteisöjen tuomioistuin totesi, että riidanalaisiin sopimuksiin sisällytetyt lausekkeet, joissa tunnustettiin Yhdysvalloille oikeus peruuttaa liikenneoikeudet, keskeyttää niiden soveltaminen tai rajoittaa niitä tapauksissa, joissa kunkin vastaajana olleen jäsenvaltion nimeämät lentoliikenteen harjoittajat eivät olleet kyseisen jäsenvaltion tai

23 – Tuomion 16–18 ja 22 kohta.

24 – Ks. esim. em. asia komissio v. Saksa, tuomion 105 ja 106 kohta.

25 – Ks. esim. em. asia komissio v. Saksa, tuomion 114–137 kohta. Siltä osin kuin oli kysymys lähtö- ja saapumisaikojen jakamista yhteisön lentoasemilla koskevista yhteisistä säännöistä 18.1.1993 annetusta neuvoston asetuksesta (ETY) N:o 95/93 (EYVL 14, s. 1), jota sovelletaan, jollei vastavuoroisuudesta muuta johdu, kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajiin, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että vaikka yhteisöllä on tämän asetuksen voimaantulosta lähtien yksinomainen toimivalta tehdä kolmansien maiden kanssa tätä alaa koskevia sopimuksia, komissio ei ollut esillä olleissa asioissa yksilöinyt niitä asianomaisten jäsenvaltioiden tekemiä kansainvälisiä sitoumuksia, jotka olisivat voineet vaikuttaa tähän asetukseen.

sen kansalaisten omistuksessa, olivat EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan vastaisia, koska niillä estettiin näihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita yhteisön lentoyhtiöitä, jotka olivat joko jonkin muun jäsenvaltion kuin sijoittautumisvaltion tai tällaisen jäsenvaltion kansalaisten omistamia tai tehokkaasti valvomia, saamasta kansallista kohtelua siinä jäsenvaltiossa, johon ne olivat sijoittautuneet. [26]

28. Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuin totesi, että vastaajina olleet kahdeksan jäsenvaltiota eivät olleet noudattaneet EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska ne olivat sisällyttäneet kyseiset lausekkeet riidanalaisiin sopimuksiin.

C Komission ja neuvoston aloitteet yhteisöjen tuomioistuimen 5.11.2002 antamien tuomioiden johdosta

29. Komissio julkaisi 19.11.2002 tiedonannon yhteisöjen tuomioistuimen 5.11.2002 antamien tuomioiden vaikutuksista Euroopan lentoliikennepolitiikkaan. [27] Tässä tiedonannossa komissio teki yhteenvedon yhteisön ulkosuhteista lentoliikenteen alalla, esitti päätelmät, jotka sen mielestä oli tehtävä edellä mainituista tuomioista, ja toi esiin suuntaviivat ja periaatteet, jotka ovat perustana yhteisön ulkopolitiikalle tällä alalla. Komissio totesi tiedonannon 38 kohdassa erityisesti seuraavaa:

"Siltä osin kuin muut kahdenväliset lentoliikennepalveluja koskevat sopimukset kattavat samoja asioita kuin kyseiset "open skies" -sopimukset, nekään eivät ole yhteisön oikeuden mukaisia. Tämä ei koske pelkästään muita Yhdysvaltojen kanssa tehtyjä sopimuksia, jotka eivät vielä ole olleet tuomioistuimen käsittelyssä, vaan kaikkia kahdenvälisiä lentoliikennesopimuksia, joissa on samankaltainen kansallisuuslauseke tai jotka ovat loukanneet yhteisön yksinomaista ulkoista toimivaltaa."

30. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että samanaikaisesti, kun komissio antoi tiedonannon 19.11.2002, se lähetti kaikille jäsenvaltioille kirjeen, jossa se kehotti niitä ottamaan käyttöön Yhdysvaltojen kanssa tekemiensä sopimusten irtisanomismääräykset. Tällainen kirje lähetettiin Alankomaille 25.11.2002. Komissio uudisti Alankomaiden ja Yhdysvaltojen sopimuksen irtisanomista koskevan kehotuksensa kahdessa myöhemmässä kir-

26 – Ks. esim. em. asia komissio v. Saksa, tuomion 147–156 kohta.
27 – KOM(2002) 649 lopullinen.

jeessään, jotka se lähetti Alankomaiden hallitukselle 30.7.2004 ja 10.3.2005.

31. Komissio antoi 26.2.2003 toisen tiedonannon yhteisön ja kolmansien maiden välisistä suhteista lentoliikenteen alalla,[28] jossa se toisti, että "jäsenvaltioiden ja Yhdysvaltojen välisten suhteiden saattaminen yhteisön oikeuden mukaisiksi" on välttämätöntä.

32. Yhteisöjen tuomioistuimen 5.11.2002 antamien tuomioiden johdosta neuvosto sopi 5. ja 6.6.2003 pitämässään istunnossa yhteisön lentoliikenteen alan ulkopolitiikkaa koskevien toimenpiteiden kokonaisuudesta. Tähän kokonaisuuteen kuuluivat seuraavat toimet:

– neuvoston päätös komission valtuuttamisesta aloittamaan neuvottelut Yhdysvaltojen kanssa lentoliikenteen alalla[29]

– neuvoston päätös komission valtuuttamisesta aloittamaan neuvottelut kolmansien maiden kanssa lentoliikenteen harjoittajien omistuksesta ja määräysvallasta sekä muista yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvista asioista

– yleisnäkemys ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisten lentoliikennesopimusten neuvottelemisesta ja täytäntöönpanosta.

33. Viimeksi mainitun toimenpiteen johdosta 29.4.2004 annettiin Euroopan parla-

28 – KOM(2003) 94 lopullinen.

29 – Komissio aloitti neuvoston sille antaman valtuutuksen nojalla kesäkuussa 2003 neuvottelut lentoliikennealaa koskevan sopimuksen tekemiseksi Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä Yhdysvaltojen välillä. Komissio hyväksyi lopullisesti tämän sopimuksen sanamuodon 18.11.2005, ja siitä keskusteltiin neuvoston kokouksissa 5.12.2005, 27.3.2006 ja 6.6.2006. Neuvosto totesi marraskuussa 2005 olevansa yksimielisesti tyytyväinen komission käymien neuvottelujen tuloksiin, mutta vaati edellytykseksi sopimuksen tekemiselle, että Yhdysvallat muuttaa sääntöjään, jotka koskevat sitä, miten ulkomaalaiset voivat valvoa yhdysvaltalaisia lentoyhtiöitä (vrt.http://ec.europa.eu/transport/air_portal/international/pillars/global_partners/us_en.htm).

mentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 847/2004 jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisten lentoliikennesopimusten neuvottelemisesta ja täytäntöönpanosta.[30] Asetuksen 16 perustelukappaleen mukaan asetuksen tavoitteita ovat erityisesti "kolmansien maiden kanssa käytävien neuvottelujen koordinointi lentoliikennesopimusten tekemiseksi, yhdenmukaistetun lähestymistavan varmistaminen sopimusten täytäntöönpanossa ja soveltamisessa sekä sen tarkastaminen, että sopimukset ovat yhteisön oikeuden mukaisia". Tämän saavuttamiseksi asetuksella otetaan käyttöön jäsenvaltioiden ja komission välinen yhteistyömenettely, joka on asetuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan käynnistettävä aina, kun jäsenvaltio päättää aloittaa kolmannen maan kanssa neuvottelut uuden lentoliikennesopimuksen tekemisestä tai voimassa olevan sopimuksen, sen liitteiden tai minkä tahansa muun asiaan liittyvän, yhteisön toimivaltaan osittain kuuluvan kahdenvälisen tai monenvälisen järjestelyn muuttamisesta. On huomautettava, että asetuksen toisessa ja kolmannessa perustelukappaleessa viitataan yhteisöjen tuomioistuimen 5.11.2002 antamissa tuomioissa vahvistettuihin periaatteisiin, kun taas viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että "tällä asetuksella perustetun – – yhteistyömenettelyn ei pitäisi vaikuttaa toimivallan jakoon yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä yhteisön oikeuden mukaisesti, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin sitä tulkitsee".

30 – EUVL L 157, s. 7.

IV Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

34. Komissio lähetti 19.1.1999 Alankomaiden hallitukselle virallisen huomautuksen, jossa Alankomaiden todettiin loukanneen yksinomaista toimivaltaa, joka yhteisöllä on yhteisöjen tuomioistuimen lausunnossa 1/76 vahvistamien periaatteiden mukaisesti, sekä rikkoneen EY:n perustamissopimuksen 5 artiklaa yhdessä asetuksiin N:o 2407/92, N:o 2408/92, N:o 2409/92 ja N:o 2299/89 sisältyvien johdetun oikeuden säännösten kanssa ja EY:n perustamissopimuksen 52 artiklaa. Komission mukaan nämä loukkaukset ja rikkomiset johtuivat siitä, että Alankomaat oli vuonna 1992 tehnyt ja sen jälkeen soveltanut Amerikan yhdysvaltojen kanssa tekemäänsä open skies -tyyppistä sopimusta.

35. Alankomaat vastasi viralliseen huomautukseen 1.6.1999 ja kyseenalaisti, toimiko komissio lainmukaisesti, kun se päätti aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn sellaisten yli kuusi vuotta sitten tapahtuneiden tosiseikkojen osalta, joita ei ollut tällä välin millään tavalla arvosteltu, vaikka kahdeksan muun jäsenvaltion osalta oli vuonna 1995 aloitettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely vastaavanlaisten tosiseikkojen vuoksi. Lisäksi Alankomaat riitautti komission käsityksen vuoden 1992 pöytäkirjalla tehtyjen muutosten ulottuvuudesta, siitä, että yhteisöllä olisi yhteisöjen

tuomioistuimen lausunnon 1/76 tai ERTA-tapauksessa annetun tuomion perusteella yksinomainen toimivalta lentoliikenteen alalla, EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan väitetystä rikkomisesta, koska riidanalaisista muutoksista oli sovittu ennen kolmanteen lainsäädäntöpakettiin sisältyvien säädösten voimaantuloa, sekä EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan väitetystä rikkomisesta.

36. Koska vastaukset eivät tyydyttäneet komissiota, se antoi 24.10.2000 perustellun lausunnon, jossa se pysytti 19.1.1999 päivätyssä kirjeessä Alankomaiden hallitukseen kohdistamansa väitteet. Alankomaat lähetti huomautuksensa perusteltuun lausuntoon 23.2.2001 ja ilmoitti pitäytyvänsä kannassaan, joka oli esitetty 1.6.1999 lähetetyssä kirjeessä.

V Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

37. Komissio nosti tämän oikeudenkäynnin kohteena olevan kanteen 20.1.2004.

38. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi 6.6.2005 antamallaan määräyksellä Ranskan tasavallan väliintulijaksi tukemaan Alankomaiden vaatimuksia.

39. Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Alankomaat ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 5 ja 52 artiklan eikä asetusten N:o 2409/92 ja N:o 2299/89 mukaisia velvoitteitaan, koska se on Alankomaiden ja Amerikan yhdysvaltojen välillä 3.4.1957 lentoliikenteestä tehdyn sopimuksen muuttamisesta huolimatta neuvotellut tai pitänyt voimassa kansainvälisiä sitoumuksia,

– jotka koskevat Yhdysvaltojen nimeämien lentoliikenteen harjoittajien veloittamia lentoliikenteen kuljetusmaksuja yhteisön sisäisillä reiteillä ja Alankomaiden alueella käytettäväksi tarjottuja tai käytettäviä tietokonepohjaisia paikanvarausjärjestelmiä

– joissa tunnustetaan Yhdysvalloille oikeus peruuttaa liikenneoikeudet, keskeyttää niiden soveltaminen tai rajoittaa niitä siinä tapauksessa, että Alankomaiden nimeämät lentoliikenteen harjoittajat eivät ole Alankomaiden tai sen kansalaisten omistuksessa.

40. Alankomaat vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan ensisijaisesti, että kannetta ei oteta tutkittavaksi, ja toissijaisesti, että kanne on perusteeton.

41. Ranska vaatii yhteisöjen tuomioistuinta hylkäämään kanteen.

VI Oikeudellinen tarkastelu

A *Tutkittavaksi ottaminen*

1. Asianosaisten lausumat

42. Alankomaat huomauttaa, että riidanalaisia sitoumuksia koskevista neuvotteluista kului yli kuusi vuotta, ennen kuin EY 226 artiklaan perustuva menettely pantiin vireille lähettämällä virallinen huomautus, ja että perustellun lausunnon antamisesta kului yli neljä vuotta, ennen kuin nyt käsiteltävänä oleva kanne nostettiin. Alankomaat huomauttaa lisäksi, että vaikka komissio oli aloittanut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kahdeksaa muuta jäsenvaltiota kohtaan jo vuonna 1995, Alankomaiden osalta ei ryhdytty mihinkään toimenpiteisiin ennen tammikuun 1999 loppua, jolloin sille lähetettiin virallinen huomautus. Näin toimiessaan komissio on asettanut Alankomaat "niin epäedulliseen tilanteeseen, että se menettää oikeutensa saattaa asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi" siinä tarkoituksessa, että Alankomaiden todettaisiin laiminlyöneen jäsenyysvelvoitteidensa noudattamisen tässä oikeudenkäynnissä väitetyllä tavalla.

43. Alankomaat väittää ensinnäkin, että komission pitkään kestänyt passiivisuus yhdessä sen seikan kanssa, että kahdeksaa muuta jäsenvaltiota kohtaan oli aloitettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely niiden tekemien sopimusten osalta, saivat Alankomaiden viranomaisissa aikaan perustellun luottamuksen siihen, että Alankomaiden tilanne oli lainmukainen, koska nämä seikat saivat ne uskomaan, että komissio katsoi Alankomaiden tilanteen poikkeavan muiden jäsenvaltioiden tilanteesta. Tämä käsitys sai tukea siitä, että komissio odotti yhteisöjen tuomioistuimen 5.11.2002 antamien tuomioiden jälkeen yli kaksi vuotta, ennen kuin se nosti kanteen Alankomaita vastaan.

44. Alankomaat vetoaa myös niiden lentoliikenteen harjoittajien perusteltuun luotta-

mukseen, joita asia koskee. Alankomaat huomauttaa tältä osin, että riidanalaiset sitoumukset mahdollistavat sen, että alankomaalaiset lentoliikenteen harjoittajat pääsevät Yhdysvaltojen reiteille, mikä ei olisi enää taattua, jos Alankomaiden olisi yhteisöjen tuomioistuimen antaman tuomion johdosta muutettava näitä sitoumuksia. Komission väitteestä, jonka mukaan tämä pääsy olisi joka tapauksessa turvattu kohteliaisuusperiaatteen nojalla, Alankomaat toteaa, että tämä periaate ei riitä takaamaan näiden kahden maan välisen lentoliikenteen edellyttämää vakautta.

45. Alankomaiden hallitus korostaa lisäksi, että riidanalaiset sitoumukset ovat edellytys sille, että Yhdysvaltojen viranomaiset myöntävät alankomaalaisille lentoliikenteen harjoittajille kilpailuoikeudellisen koskemattomuuden, ja että tämä koskemattomuus on ollut eräs komission oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn aikana hyväksymän KLM:n ja Northwest Airlinesin liittouman toteutumisen edellytyksistä.

46. Toiseksi Alankomaat toteaa, että komissiolle EY 211 ja EY 226 artiklassa annettu harkintavalta ei voi oikeuttaa sitä loukkaamaan hyvän hallinnon periaatetta ja oikeusvarmuuden periaatetta eikä myöskään EY 10 artiklassa vahvistettua lojaalin yhteistyön periaatetta, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut tätä asiassa Zwartveld ym. antamassaan määräyksessä. [31] Näiden periaatteiden perusteella komission on toimittava kohtuullisessa ajassa.

47. Kolmanneksi Alankomaiden hallitus väittää, että kanteen tutkimatta jättäminen on perusteltua myös sen vuoksi, että komissio ei ole ottanut mitenkään huomioon yhteisöjen tuomioistuimen 5.11.2002 antamien tuomioiden jälkeisiä tapahtumia, erityisesti komissiolle annettuja valtuutuksia neuvotella lentoliikennettä koskevia kansainvälisiä sopimuksia kolmansien maiden ja Yhdysvaltojen kanssa, mistä päätettiin edellä mainitussa neuvoston istunnossa 5.–6.6.2003, [32] asetuksen N:o 847/2004 antamista ja yleisemmällä tasolla niiden tavoitteiden määrittelemistä, joita yhteisöllä on lentoliikenteen alalla ja joiden saavuttamiseen Alankomaat on sitä paitsi osallistunut aktiivisesti.

48. Alankomaiden hallitus tähdentää lopuksi, että yhteisöjen tuomioistuimen mahdollinen ratkaisu, jossa katsottaisiin komission väitteiden mukaisesti, ettei Alankomaat ole noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan, asettaisi Alankomaat mahdottomaan tilanteeseen, koska se pakottaisi tämän neuvottelemaan Yhdysvaltojen kanssa kahden-

31 – Asia 2/88 Imm., määräys 13.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3365, Kok. Ep. X, s. 509, 17 kohta).

32 – Ks. edellä 32 kohta.

välisen sopimuksen muuttamisesta ja loukkaisi tällä tavalla yhteisön yksinomaista toimivaltaa ja uhkaisi vaarantaa yhteisön tasolla käynnissä olevien neuvottelujen tavoitteet. Vastaukseksi komission väitteeseen, jonka mukaan sopimuksen irtisanominen riittää sellaisen yhteisöjen tuomioistuimen mahdollisen ratkaisun noudattamiseksi, jossa hyväksytään kanne, Alankomaat korostaa, että näin toimiminen johtaisi yhteisön tasolla tehdyn sopimuksen puuttuessa oikeudelliseen tyhjiöön, joka olisi kestämätön ja aiheuttaisi vahinkoa kansallisille alan toimijoille.

49. Komissio toteaa ensinnäkin, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan se ei ole EY 226 artiklaan perustuvissa menettelyissä velvollinen noudattamaan ennalta määriteltyjä määräaikoja ja että oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn mahdollisesti kohtuuttoman pitkä kesto voi johtaa kanteen tutkimatta jättämiseen vain siinä tapauksessa, että jäsenvaltion puolustautumisoikeuksia loukataan. Komission mukaan Alankomaat ei ole nyt esillä olevassa asiassa esittänyt mitään sellaista väitettä tai perustetta, jolla voitaisiin näyttää toteen, että oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn kesto vaikutti Alankomaiden puolustautumisoikeuksien käyttämiseen.

50. Toiseksi komissio huomauttaa vastauskirjelmässään pelkästään tuodakseen tämän seikan esiin, että se, että se ryhtyi vuonna 1995 toimiin kahdeksaa muuta jäsenvaltiota vastaan mutta ei Alankomaita vastaan, johtui siitä, että se piti tuolloin esteenä sitä seikkaa, että – toisin kuin muissa kahdeksassa tapauksessa – Alankomaat oli tehnyt riidanalaisen sopimuksen ennen kolmanteen lainsäädäntöpakettiin sisältyneiden säädösten voimaantuloa, vaikkakin niiden hyväksymisen jälkeen. Komissio päätti ryhtyä toimiin Alankomaita kohtaan vasta sen jälkeen, kun yhteisöjen tuomioistuin oli 18.12.1997 antanut tuomion asiassa Inter-Environnement Wallonie. [33] Komissio oli sitä paitsi saanut vasta vastauskirjelmää laatiessaan selville, että Alankomaiden parlamentti oli ratifioinut sopimuksen 26.4.1993 eli kolmannen lainsäädäntöpaketin voimaantulon jälkeen.

51. Kolmanneksi komissio toteaa, että se, että se aloitti oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn myöhemmin kuin kahdeksan muun jäsenvaltion osalta, ei ollut millään tavalla epäedullista Alankomaille, vaan tällä on päinvastoin ollut käytettävissään enemmän aikaa yhteisöjen tuomioistuimen 5.11.2002 antamien tuomioiden noudattamiseksi. Perustellun lausunnon ja tämän oikeudenkäynnin kohteena olevan kanteen nostamisen välisestä ajasta komissio huomauttaa, että se on odottanut edellä mainittuja tuomioita ja ilmaissut kantansa näiden tuomioiden johdosta jo 19.11.2002 antamassaan tiedonannossa ja tämän jälkeen Alankomaiden hallitukselle 25.11.2002, 30.7.2004 ja 10.3.2005 osoittamissaan kirjeissä. Näissä

33 – Asia C-129/96, tuomio 18.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7411).

kirjeissä komissio on sitä paitsi pyytänyt Alankomaita noudattamaan yhteisöjen tuomioistuimen 5.11.2003 antamia tuomioita irtisanomalla riidanalaisen sopimuksen, mikä teki mahdottomaksi neuvotella sopimuksesta uudelleen. Sopimusta sovellettaisiin irtisanomisen jälkeenkin vielä kaksi vuotta, ja siinäkin tapauksessa, ettei tässä ajassa tehtäisi mitään sopimusta yhteisön tasolla, lentoliikenne Yhdysvaltojen kanssa olisi edelleen turvattu kohteliaisuusperiaatteen perusteella.

2. Asian arviointi

52. Alankomaiden hallitus vastustaa kanteen tutkittavaksi ottamista vetoamalla siihen, että luottamuksensuojan periaatetta ja oikeusvarmuuden periaatetta on loukattu, mikä johtuu siitä hitaudesta, jolla komissio on toiminut Alankomaita kohtaan käyttäessään EY 226 artiklassa sille tunnustettua toimivaltaa. Lisäksi Alankomaiden hallitus katsoo, että komissio on toimiessaan viivytellen rikkonut EY:n perustamissopimuksen 5 artiklaa, joka sen perusteella, miten yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut sitä edellä mainitussa asiassa Zwartveld ym. antamassaan määräyksessä, velvoittaa yhteisön toimielimet mukauttamaan oman toimintansa jäsenvaltioiden kanssa harjoitettavan lojaalin yhteistyön vaatimuksiin.

53. Lisäksi Alankomaat moittii komissiota siitä, että oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely kesti kohtuuttoman kauan. Alankomaiden mukaan komission on sille EY 226 artiklassa annettua toimivaltaa käyttäessään toimittava kohtuullisessa ajassa. Tämä velvollisuus seuraa oikeusvarmuuden periaatteesta sekä hyvää hallintoa koskevasta säännöstä.

54. Totean aluksi, että Alankomaiden hallituksen väitteissä ei ole mitään uutta. Kuten jäljempänä todetaan, yhteisöjen tuomioistuin on niistä ensimmäisistä tuomioista lähtien, joita se on antanut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien kanteiden johdosta, joutunut tutkimaan väitteitä, joita vastaajina olevat jäsenvaltiot ovat esittäneet osoittaakseen, ettei kannetta voida ottaa tutkittavaksi, ja joissa on vedottu yhtäältä komission toiminnan viivästymiseen ja toisaalta oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn kohtuuttoman pitkään kestoon.

55. Nyt esillä olevassa asiassa on kuitenkin eräitä tietyssä määrin erityisluonteisia seikkoja, kuten erityisesti se, että komissio on kahdeksan muun jäsenvaltion osalta aloittanut menettelyn vastaavanlaisten jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisten johdosta mutta sitä vastoin lykännyt menettelyn aloittamista Alankomaiden osalta, se, että yhteisöjen tuomioistuin on antanut näissä menettelyissä tuomiot, joissa on todettu, että jäsenyysvelvoitteita ei ollut noudatettu, näistä tuomioista seuranneet tapahtumat, komission aloittamien ja loppuun saattamien prosessien poliittinen arkaluonteisuus sekä – eikä kaikkein vähäisimpänä – asiaan liitty-

vien taloudellisten intressien merkittävyys. Komission passiivisuus on nyt esillä olevassa tapauksessa sitä paitsi kestänyt huomattavasti pidempään kuin muissa yhteisöjen tuomioistuimen jo tutkimissa tapauksissa.

56. Mielestäni tässä ratkaisuehdotuksessa on näin ollen tarpeen pohtia perinpohjaisemmin sitä keskeistä kysymystä, jonka Alankomaiden hallitus on nostanut esiin oikeudenkäyntiväitteissään, eli sitä, onko katsottava, että komissiolla on EY 226 artiklaan perustuvissa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa menettelyissä velvollisuus toimia kohtuullisessa ajassa.

a) Huomautuksia kohtuullisen ajan noudattamista koskevasta yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännöstä

57. Aluksi on todettava, että on olemassa runsaasti yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytäntöä, jossa sovelletaan kohtuullisen ajan käsitettä.

58. Tämä asian tarkastelun kannalta riittää, kun muistutetaan, että yhteisöjen tuomioistuimet ovat pitäneet kohtuullisen ajan noudattamista ennen kaikkea sellaisena arviointiperusteena, jonka perusteella arvioidaan, onko eräitä yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita, kuten erityisesti luottamuksensuojan periaatetta, oikeusvarmuuden periaatetta, puolustautumisoikeuksien suojaa koskevaa periaatetta ja oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, mahdollisesti loukattu, sekä arviointiperusteena, jonka perusteella arvioidaan, onko yhteisön toimielinten ja laitosten toiminta hyvää hallintoa koskevan säännön mukaista. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on katsonut yhdistetyissä asioissa SCK ja FNK vastaan komissio antamastaan tuomiosta [34] lähtien ja yhteisöjen tuomioistuin on hiljattain asiassa C-113/04 P, Technische Unie vastaan komissio, antamassaan tuomiossa [35] katsonut, että se, että komissio noudattaa kohtuullista käsittelyaikaa kilpailupolitiikkaa koskevissa hallinnollisissa menettelyissä, on hyvän hallinnon periaatteen mukaista.

59. Siitä riippumatta, onko kohtuullisen ajan noudattaminen yhteisön oikeuden yleinen periaate vai pelkästään tällaisiksi luonnehdittujen periaatteiden osa, se velvoittaa yhteisön hallintoa sääntönä, jonka perusteella arvioidaan hallinnon toiminnan lainmukaisuutta. [36]

34 – Yhdistetyt asiat T-213/95 ja T-18/96, tuomio 22.10.1997 (Kok. 1997, s. II-1739, 56 kohta).

35 – Asia C-113/04 P, tuomio 21.9.2006, Kok. 2006, s. I-8831, 40 kohta.

36 – Nizzassa 7.12.2000 julistetun Euroopan unionin perusoikeuskirjan (EYVL C 364, s. 1) 41 artiklan 1 kohdan perusteella unionin toimielinten ja laitosten velvollisuus toimia kohtuullisessa ajassa on osa oikeutta hyvään hallintoon.

60. On lisäksi täsmennettävä, että tämä sääntö ei toimi pelkästään tekijänä, jonka perusteella arvioidaan hallinnollisen menettelyn keston lainmukaisuutta, vaan se asettaa yleisemmällä tasolla toimielimille aikarajan, jonka kuluessa niiden on käytettävä niille annettua toimivaltaa. Yhteisöjen tuomioistuin on tämän suuntaisesti – tosin kohtuullisen ajan käsitteeseen nimenomaisesti viittaamatta – eri yhteyksissä todennut jäljempänä paremmin nähtävin tavoin, että oikeusvarmuuden periaate estää sen, että toimielin voisi lykätä oman toimivaltansa käyttöä loputtomasti.

61. Kun tämä on todettu, siirryn tutkimaan, onko komission noudatettava tätä sääntöä myös silloin, kun se käyttää EY 226 artiklaan perustuvaa toimivaltaansa.

b) Komission velvollisuus noudattaa kohtuullista aikaa EY 226 artiklaan perustuvissa menettelyissä

62. Kun tätä ryhdytään tutkimaan, on väistämättä tarkasteltava jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn luonnetta. Tälle menettelylle on tunnusomaista etenkin se, että komissiolle annettuun toimivaltaan liittyy harkintavaltaa.

63. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on nimittäin komission asia arvioida, onko tarkoituksenmukaista aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä ja minkä kyseessä olevalle jäsenvaltiolle syyksi luettavan toiminnan tai laiminlyönnin johdosta menettely on aloitettava. [37] Kun menettely on aloitettu ja jos asianomainen jäsenvaltio ei asetetussa määräajassa noudata komission perustellussa lausunnossa ilmaisemaa kantaa, on samaten komission asia arvioida, onko tarkoituksenmukaista saattaa asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen todettaisiin. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission harkintavalta sitä paitsi merkitsee, ettei yksityisillä oikeussubjekteilla ole oikeutta vaatia tätä toimielintä aloittamaan EY 226 artiklan mukaista menettelyä. [38] Yhteisöjen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi asia on saatettu EY 226 artiklan nojalla, on tätä harkintavaltaa kunnioittaakseen vakiintuneesti pidättynyt arvioimasta menettelyn aloittamisen tarkoituksenmukaisuutta, kun vastaajana oleva jäsenvaltio on kiistänyt tämän. [39]

64. Lausuessaan väitteistä, joita vastaajina olleet jäsenvaltiot ovat esittäneet komission toiminnan viivästymisestä tai menettelyn oikeudenkäyntiä edeltäneen vaiheen kohtuuttoman pitkästä kestosta, yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että komissiolla on harkintavaltaa myös sen arvioimisessa, missä

37 – Ks. esim. asia C-431/92, komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2189, 22 kohta).

38 – Ks. asia 48/65, Lütticke v. komissio, tuomio 1.3.1966 (Kok. 1966, s. 27, Kok. Ep. I, s. 237) ja asia 247/87, Star Fruit Company v. komissio, tuomio 14.2.1989 (Kok. 1989, s. 291, 11 ja 12 kohta).

39 – Ks. esim. asia 26/69, komissio v. Ranska, tuomio 9.7.1970 (Kok. 1970, s. 565, 10 kohta).

ajassa se käyttää EY 226 artiklaan perustuvia etuoikeuksiaan.

65. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on jo 70-luvulta lähtien korostettu, että komissiolla on harkintavaltaa arvioidessaan, milloin se ryhtyy toimenpiteisiin sellaista jäsenvaltiota vastaan, jonka katsotaan laiminlyöneen jäsenyysvelvoitteidensa noudattamisen. Asiassa 7/71, komissio vastaan Ranska, [40] jossa komissio oli nostanut Ranskan tasavaltaa vastaan kanteen EY 226 artiklaa sanamuodoltaan vastaavan Euratomin perustamissopimuksen 141 artiklan nojalla, yhteisöjen tuomioistuin oli lausuessaan kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista koskevasta oikeudenkäyntiväitteestä, jonka Ranskan hallitus oli esittänyt väittäen, että komissio oli viivytellyt toiminnassaan, vaikka se oli tiennyt moittimastaan toiminnasta jo kauan, todennut, että Euratomin perustamissopimuksen 141 artiklaan perustuvaa kannetta "ei tarvitse panna vireille ennalta asetetussa määräajassa, sillä kyseisessä menettelyssä komissiolla on menettelyn luonteen ja tarkoituksen ansiosta toimivalta arvioida, mitkä ovat aiheellisimmat keinot ja määräajat mahdollisten jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisten lopettamiseksi".

66. Tämä periaate on vahvistettu myöhemmissä tuomioissa EY 226 artiklan (aiemmin EY:n perustamissopimuksen 169 artikla) osalta. Erityisesti asiassa 324/82, komissio vastaan Belgia, [41] komissio väitti, ettei Belgian kuningaskunta ollut noudattanut jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta annetun kuudennen direktiivin mukaisia velvoitteitaan. Vastaajana ollut jäsenvaltio oli tämän direktiivin 27 artiklan 5 kohdan mukaisesti ilmoittanut riidanalaiset säännökset komissiolle vuonna 1977. Komissio oli ensimmäisen kerran vuonna 1979 antanut tiedoksi vastaväitteensä sen osalta, olivatko säännökset yhteensoveltuvia direktiivin kanssa, ja se oli aloittanut EY 226 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn vuonna 1981. Belgian hallitus, jota vastaan oli nostettu kanne yhteisöjen tuomioistuimessa, oli vaatinut, että kanne oli jätettävä tutkimatta, väittäen, että komission viivyttely oli johtanut vastaajan etuja loukkaavaan oikeudelliseen epävarmuuteen ja että komission oli toimittava kohtuullisessa ajassa, koska kuudennen direktiivin 27 artiklan 5 kohdassa ei säädetä mitään määräaikaa jäsenvaltion asianmukaisesti ilmoittamaa lainsäädäntöä koskevien vastaväitteiden esittämiselle. Vastaajana ollut hallitus pyysi yhteisöjen tuomioistuinta muun muassa soveltamaan tapaukseen periaatetta, joka on asiassa Lorenz annetussa tuomiossa [42] vahvistettu EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan (josta on tullut EY 88 artiklan 3 kohta) mukaisen menettelyn osalta. Katsottuaan, ettei asiassa Lorenz annetulla tuomiolla ollut merkitystä, koska se koski "menettelyä, joka osittain poikkeaa nimenomaisesti [EY 226] artiklan mukaisesta menettelystä", yhteisöjen tuomioistuin totesi, että tätä artiklaa sovelletaan "ilman, että komissio olisi velvollinen noudattamaan tiettyä määräaikaa". [43]

40 – Asia 7/71, komissio v. Ranska, tuomio 14.9.1971 (Kok. 1971, s. 1003, Kok. Ep. I, s. 619).

41 – Asia komissio v. Belgia, tuomio 10.4.1984 (Kok. 1984, s. 1861).

42 – Asia 120/73, tuomio 11.12.1973 (Kok. 1973, s. 1471, Kok. Ep. II, s. 177).

43 – Em. asia 324/82, komissio v. Belgia, tuomion 12 kohta.

67. Asiassa C-96/89, komissio vastaan Alankomaat,[44] Alankomaiden hallitus arvosteli komissiota joukosta viivästyksiä, joita oli ilmennyt oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä. Vastaajana ollut hallitus huomautti erityisesti, että komissio oli esittänyt ensimmäiset väitteet riidanalaisista tosiseikoista vuonna 1984, mutta kanne yhteisöjen tuomioistuimessa oli nostettu vasta viisi vuotta myöhemmin. Alankomaiden hallituksen mukaan komission huolimattomuus oli johtanut puolustautumisoikeuksien loukkaamiseen ja aiheuttanut taloudellisia seurauksia, joita ei voitu hyväksyä. Yhteisöjen tuomioistuin viittasi edellä olevassa kohdassa mainittuun, asiassa 324/82, komissio vastaan Belgia, annettuun tuomioon ja totesi, että "[EY 226] artiklan määräyksiä – – sovelletaan ilman, että komissio olisi velvollinen noudattamaan jotakin ennalta asetettua määräaikaa".[45]

68. Kun tämä on todettu, on pohdittava, ovatko yhtäältä se, että komissiolle EY 226 artiklassa annettuun toimivaltaan liittyy harkintavaltaa, ja toisaalta se, ettei ole olemassa ennalta asetettuja määräaikoja, joiden kuluessa komission on toimittava, todella esteenä sen toteamiselle, että komissio on velvollinen noudattamaan kohtuullista aikaa myös silloin, kun se käyttää tähän artiklaan perustuvaa toimivaltaansa.

69. Siltä osin kuin on ensinnäkin kysymys siitä, että komission toimivaltaan liittyy harkintavaltaa, totean aluksi, että se, että tällä toimielimellä on katsottu olevan jonkin verran harkinnanvaraa muissa menettelyissä kuin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, ei ole estänyt yhteisöjen tuomioistuimia katsomasta, että komission on kuitenkin toimittava kohtuullisessa ajassa hyvää hallintoa koskevan säännön perusteella,[46] tai toteamasta, että komissio ei saa loputtomasti viivyttää toimivaltansa käyttämistä oikeusvarmuuden periaatetta loukaten.[47]

70. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely on kylläkin kiistatta erityislaatuinen. Menettelyllä pyritään toteamaan objektiivisesti se, että jäsenvaltio ei ole noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan, siinä tarkoituksessa, että tämä lopetettaisiin, eikä menettelyllä pyritä seuraamuksen määräämiseen.[48] Kun otetaan lisäksi huomioon juuri menettelyllä tavoitellut päämäärät ja myös ne poliittiset näkökohdat, joita saattaa nousta esiin missä tahansa menettelyn vaiheessa, on katsottava, että kysymys on tietyssä määrin joustavasta välineestä.

44 – Asia komissio v. Alankomaat, tuomio 16.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2461).

45 – Mainittu alaviitteessä 39, tuomion 15 kohta.

46 – Ks. mm. kilpailusääntöjen rikkomisesta tehtyjen kantelujen tutkimisesta asia C-282/95, Guérin automobiles v. komissio, tuomio 18.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1503, 37 kohta) ja asia T-127/98, UPS Europe v. komissio, tuomio 9.9.1999 (Kok. 1999, s. II-2633, 37 kohta) sekä valtiotukia koskevien sääntöjen rikkomisesta tehtyjen kantelujen tutkimisesta asia T-17/96, TF1 v. komissio, tuomio 3.6.1999 (Kok. 1999, s. II-3757).

47 – Ks. mm. asia 52/69, Geigy v. komissio, tuomio 14.7.1972 (Kok. 1972, s. 787, 9 kohta); yhdistetyt asiat C-74/00 P ja C-75/00 P, Falck ja Acciaierie di Bolzano v. komissio, tuomio 24.9.2002 (Kok. 2002, s. I-7869, 140 ja 141 kohta) ja em. yhdistetyt asiat SCK ja FNK v. komissio, tuomion 55 kohta.

48 – Tilanne saattaisi olla toinen EY 228 artiklaan perustuvan menettelyn osalta, mutta tämä menettely jää nyt vireillä olevan asian asiayhteyden ulkopuolelle.

71. Katson kuitenkin, että nämä näkökohdat ja laaja harkintavalta, joka komissiolla katsotaan olevan EY 226 artiklan mukaisessa menettelyssä, eivät estä sitä, että komissiolla tämän artiklan nojalla olevan toimivallan käyttämistä on mahdollista valvoa erityisesti – rajoittaakseni tarkastelun nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevaan ongelmakokonaisuuteen – siltä osin kuin on kysymys toimielimen toimintaan kohdistuvista ajallisista rajoituksista. [49]

72. Toiseksi on todettava, ettei mielestäni myöskään se seikka, ettei EY 226 artiklassa aseteta menettelyn eri vaiheiden toteutumiselle ennalta määritettyjä määräaikoja, estä toteamasta, että komissio on lähtökohtaisesti velvollinen toimimaan kohtuullisessa ajassa, kun se käyttää tähän artiklaan perustuvaa toimivaltaansa.

73. Tältä osin on aluksi todettava, että tällaisen velvollisuuden olemassaolon tunnustaminen ei vaikuta seuraavaksi tarkasteltavaan kysymykseen, joka koskee velvollisuuden mahdolliseen laiminlyöntiin liittyviä seurauksia. Tässä vaiheessa riittää, kun todetaan, ettei kohtuullisen ajan noudattamatta jättäminen välttämättä aiheuta samoja seurauksia kuin vanhentumisajan tai preklusiivisen määräajan noudattamatta jättäminen.

74. On lisäksi huomattava, että vaikka EY 226 artiklassa ei määrätä nimenomaisesti mitään määräaikaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kululle, oikeuskäytännössä on katsottu, että komission on noudatettava kohtuullisuuden vaatimuksia, kun se asettaa asianomaiselle jäsenvaltiolle määräaikoja virralliseen huomautukseen vastaamista tai perustellun lausunnon noudattamista varten, ja sen on – tarvittaessa – myönnettävä tälle valtiolle kohtuullinen määräaika puolustuksen valmistelemista varten. [50] Nämä velvollisuudet ovat selvästi perusteltuja yhtäältä sen

49 – Tältä kannalta katsottuna voidaan sitä paitsi muistuttaa, että – kuten on huomautettu – komissiolle EY 226 artiklalla annettu toimivalta on välineellisessä suhteessa siihen perustavanlaatuiseen asemaan perustamissopimuksen noudattamisen valvojana, joka komissiolle on annettu EY 211 artiklalla, ja että tämän vuoksi ei voida sulkea pois, että komissiolla lähtökohtaisesti on velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin, vaikka sillä onkin harkintavaltaa menettelyn eri vaiheiden toteuttamisen ajankohdan ja edellytysten suhteen. Ks. vastaavasti julkisasiamies Trabucchin asiassa 2/73, Geddo, esittämä ratkaisuehdotus (Kok. 1973, s. 685) ja uudemmasta oikeuskäytännöstä julkisasiamies Alberin asiassa C-260/98, komissio v. Kreikka, esittämä ratkaisuehdotus (Kok. 2000, s. I-6537, 72 kohta) ja asiassa C-358/97, komissio v. Irlanti, esittämä ratkaisuehdotus (Kok. 2000, s. I-6301, 83 kohta).
Lisäksi sillä, että komissio on ajan myötä ottanut käyttöön jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien tapausten tutkintaa koskevia sisäisiä menettelyjä, on varmistettu komission toiminnan suurempi läpinäkyvyys. Euroopan oikeusasiamiehen painostuksen johdosta komissio sitoutui vuonna 2001 julkaisemaan koonnelman sisäisistä menettelysäännöistä, joita jäsenyysvelvoitteiden laiminlyöntiä koskevissa menettelyissä sovelletaan suhteissa kantelijaan. Nämä säännöt sisältyvät komission tiedonantoon Euroopan parlamentille ja Euroopan oikeusasiamiehelle kantelijan asemasta yhteisön oikeuden rikkomista koskevissa asioissa (EYVL 2002, C 166, s. 3). Suuntauksena siis on, että yhteisön oikeuden rikkomista koskeva menettely epäpolitisoituu vähitellen ja saa vakiintuneen muodon ainakin siinä tapauksessa, että komissio ryhtyy toimenpiteisiin yksityisen oikeussubjektin kantelun johdosta. Lopuksi on todettava, että Euroopan oikeusasiamies on eri yhteyksissä valvonut niiden perustelujen merkityksellisyyttä, joita komissio on käyttänyt lopettaessaan kantelun käsittelyn (ks. esim. päätös 995/98/OV).

50 – Asia 293/85, komissio v. Belgia, tuomio 2.2.1988 (Kok. 1988, s. 305, 14 kohta); asia C-473/93, komissio v. Luxemburg, tuomio 2.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3207, 20 kohta); asia C-328/96, komissio v. Itävalta, tuomio 28.10.1999 (Kok. 1999, s. I-7479, 34 ja 51 kohta) ja asia C-1/00, komissio v. Ranska, tuomio 13.12.2001 (Kok. 2001, s. I-9989, 64 ja 65 kohta).

tavoitteen vuoksi, johon jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla menettelyllä on tarkoitus pyrkiä ja joka on väitetyn rikkomisen lopettaminen, ja toisaalta sen vaatimuksen vuoksi, että asianomaiselle jäsenvaltiolle on annettava tilaisuus käyttää puolustautumisoikeuksiaan tehokkaasti. Kuten jäljempänä havaitaan, yhteisöjen tuomioistuin on tässä samassa puolustautumisoikeuksien turvaamistarkoituksessa katsonut, että sillä on oikeus arvostella oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn kohtuuttoman pitkää kestoa.

75. Lopuksi on täsmennettävä, että vaikka pitää paikkansa, että yhteisöjen tuomioistuimet ovat pääsääntöisesti katsoneet, ettei oikeuskäytäntöteitse ole mahdollista ottaa käyttöön vanhentumisaikoja, tukeutumalla käsitykseen, jonka mukaan on niin, että "jotta vanhentumisaika voisi täyttää tehtävänsä, se on vahvistettava etukäteen" ja "sen ja sitä koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen vahvistaminen kuuluvat yhteisön lainsäätäjän toimivallan piiriin",[51] lakisääteisen vanhentumisajan puuttuminen ei kuitenkaan ole estänyt yhteisöjen tuomioistuinta ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta katsomasta oikeusvarmuuden periaatteen perusteella, että komissio on velvollinen toimimaan kohtuullisessa ajassa tai että se ei voi loputtomasti viivyttää toimivaltansa käyttämistä.[52]

76. Edellä esiin tuotujen näkökohtien perusteella katson, että EY 226 artiklan mukaisen menettelyn erityispiirteet eivät estä katsomasta, että komissio on myös tässä menettelyssä velvollinen mukauttamaan toimintansa kohtuullisen ajan noudattamista koskevaan periaatteeseen.

77. On lisäksi todettava, että vaatimus, että sitä, miten komissio käyttää sillä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa menettelyissä olevaa harkintavaltaa, on valvottava vaikkakin rajoitetusti, erityisesti siltä osin kuin kysymys on tämän toimivallan käyttämiseen kohdistuvien ajallisten rajoitusten määrittelemisestä, ilmenee edellä 65–67 kohdassa esiin tuodusta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, vaikka vaatimuksen yhteydessä todetaankin, että komissiolla on harkintavaltaa.

78. Esimerkkinä voidaan todeta, että edellä 65 kohdassa mainitussa asiassa komissio vastaan Ranska, jossa vastaajana ollut Ranskan hallitus väitti, että komissio oli aloittanut Euratomin perustamissopimuksen 141 artiklan mukaisen menettelyn myöhässä, vaikka se oli vuodesta 1965 lähtien tiennyt oletetusta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä, yhteisöjen tuomioistuin on tähän väitteeseen vastatessaan täsmentänyt ensin, että komissio ei ollut tämän artiklan perusteella velvollinen toimimaan ennalta asetetussa määräajassa, ja todennut, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen oli tullut täysin julki vasta vuonna 1968 eli myöhemmin ja että komissio oli jo vuonna 1969 ryhtynyt joihinkin menettelyn virallista aloittamista edeltäviin toimenpiteisiin.[53]

51 – Vrt. edellä alaviitteessä 47 mainittu asia Geigy v. komissio, tuomion 21 kohta ja edellä alaviitteessä 47 mainitut yhdistetyt asiat Falck ja Acciaierie di Bolzano v. komissio, tuomion 139 kohta.

52 – Ks. esim. edellä alaviitteessä 40 mainittu asia Lorenz, tuomion 4 kohta; edellä alaviitteessä 45 mainittu asia Geigy v. komissio, tuomion 21 kohta; edellä alaviitteessä 46 mainitut yhdistetyt asiat Falck ja Acciaierie di Bolzano v. komissio, tuomion 140 kohta; yhdistetyt asiat T-34/89 ja T-67/89, Costacurta v. komissio, tuomio 13.3.1990 (Kok. 1990, s. II-93, 48 kohta) ja asia T-107/92, White v. komissio, tuomio 10.2.1994 (Kok. H. 1994, s. I-A-41, 46 kohta).

53 – Tuomion 7 ja 8 kohta.

79. Julkisasiamies Roemer katsoi nimenomaisesti olevan mahdollista, että komission harkintavallan käyttöä valvotaan, [54] sillä hän totesi edellä mainitussa asiassa esittämässään ratkaisuehdotuksessa, että erinäiset seikat olivat kyseisessä tapauksessa johtaneet siihen, ettei komissio ollut aloittanut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä aikaisemmin, ja päätteli, että nämä olosuhteet huomioon ottaen oli katsottava, että komissio oli "käyttänyt toimivaltaansa oikein", ja hylättävä väite, jonka mukaan menettelyn aloittamisessa oli "viivytelty lainvastaisesti". [55]

80. Vaatimus, että komission käsittelyajat on yksittäistapauksessa osoitettava perusteluiksi muutoinkin kuin periaatteellisilla toteamuksilla, ilmenee vielä selvemmin edellä 66 kohdassa mainitussa asiassa komissio vastaan Belgia annetusta tuomiosta ja edellä 67 kohdassa mainitussa asiassakomissio vastaan Alankomaat annetusta tuomiosta.

81. Ensin mainitussa asiassa yhteisöjen tuomioistuin ensin hylkäsi Belgian hallituksen väitteen, jonka mukaan komissio oli kyseisessä asiassa velvollinen noudattamaan kohtuullista aikaa, ja vahvisti, että komissiolla on harkintavaltaa, kun se päättää EY 226 artiklan mukaisen menettelyn aloittamisen ajankohdasta, ja totesi sitten, että "komissio on sille [EY 226] artiklassa annettua harkintavaltaa käyttäen katsonut, että sen tutkimista, ovatko kyseessä olevat Belgian toimenpiteet yhteensoveltuvia yhteisön kanssa, oli lykättävä, kunnes direktiivi oli tullut voimaan kaikissa jäsenvaltioissa", ja että näin toimiessaan "komissio ei ollut käyttänyt tätä harkintavaltaa perustamissopimuksen vastaisella tavalla".

82. Jälkimmäisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin täsmensi, että siltä osin kuin "komissio oli päättänyt odottaa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Krohn 15.1.1987 antamaa tuomiota sekä Alankomaiden hallituksen reaktiota tähän tuomioon, ennen kuin se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen", komissio ei ollut "käyttänyt sillä [EY 226] artiklan nojalla olevaa harkintavaltaa perustamissopimuksen vastaisella tavalla". [56]

83. On lisäksi korostettava, että yhteisöjen tuomioistuin on erityisesti oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn keston osalta täsmentänyt, että kohtuuttoman pitkä kesto voi olla sellainen virhe, jonka vuoksi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva

54 – Määriteltyään Euratomin perustamissopimuksen 141 artiklassa tarkoitetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn viimeiseksi keinoksi, joka komissiolla on käytettävissään jäsenvaltion yhteisön oikeuden vastaisen toiminnan lopettamiseksi, julkisasiamies Roemer huomautti, että tarve säilyttää tämän menettelyn tehokkuus sekä se seikka, että rikkomisen toteamisen objektiivisuudesta huolimatta tähän menettelyyn turvautuminen väistämättä vaarantaa asianomaisen jäsenvaltion arvovallan, puhuvat sen puolesta, että on suljettava pois kaikki automatiikka ja että komissiolle on tunnustettava harkintavalta sekä sen osalta, onko tarkoituksenmukaista ryhtyä toimenpiteisiin valtiota vastaan käynnistämällä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely, että sen osalta, milloin näihin toimenpiteisiin on ryhdyttävä.

55 – Julkisasiamies Roemer mainitsee erityisesti halun suosia aluksi neuvotteluratkaisua, jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen alun perin vähäiset vaikutukset, vaatimuksen, ettei menettelyn aloittamisella pahenneta yhteisöä vuonna 1965 kohdannutta kriisiä, sekä lopuksi sen, että kyseessä olleella alalla oltiin antamassa uusia määräyksiä.

56 – Tuomion 15 kohta.

kanne on jätettävä tutkimatta, ja selventänyt kuitenkin, että "tällainen päätelmä on tehtävä ainoastaan tapauksissa, joissa komission toiminta on tehnyt sen [vastaajana olevaan jäsenvaltioon kohdistamien] väitteiden vääräksi osoittamisen vaikeaksi ja loukannut siten puolustautumisoikeuksia". [57]

84. Vaikka tämä päätelmä ilmenee jo edellä esitetyistä näkökohdista, tässä yhteydessä on selvennettävä, että kohtuullisen ajan noudattaminen on välttämätöntä paitsi sen vuoksi, että se on peruste EY 226 artiklan mukaisen menettelyn oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen keston lainmukaisuuden arvioinnille, myös sen vuoksi, että se estää komissiolla tämän artiklan nojalla olevan toimivallan käytön viivästymisen. Toisin sanoen komission velvollisuus noudattaa kohtuullista aikaa tarkoittaa yhtäältä, että se ei voi siitä hetkestä, jolloin se saa tietoonsa väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, odottaa rajoittamattoman kauan, ennen kuin se käyttää sille EY 226 artiklan nojalla kuuluvaa toimivaltaa, ja se tarkoittaa toisaalta, että kun oikeudenkäyntiä edeltävä menettely on tämän määräyksen nojalla aloitettu, sen kesto on mukautettava kohtuullisuuden vaatimuksiin.

85. On selvää, että ajan kohtuullisuuden konkreettinen arvioiminen vaihtelee sen mukaan, kohdistuuko arviointi aikaan, joka edeltää virallisen huomautuksen lähettämistä tapahtuvaa menettelyn aloittamista, vai menettelyn itsensä kestoon.

86. Ensin mainitussa tapauksessa on otettava huomioon, että komissio tavallisesti ottaa asianomaiseen jäsenvaltioon yhteyttä epävirallisesti saadakseen tiedot, jotka ovat tarpeen tosiasiallisen ja oikeudellisen tilanteen selventämiseksi ja alustavan käsityksen muodostamiseksi sen osalta, rikotaanko yhteisön oikeutta todella ja missä laajuudessa, sekä sen osalta, mihin toimenpiteisiin on ryhdyttävä rikkomisen lopettamiseksi, mukaan lukien mahdollisesti EY 226 artiklan mukaisen virallisen menettelyn aloittaminen. Tässä ensimmäisessä vaiheessa, jonka osalta on otettava huomioon laaja harkintamarginaali, joka komissiolla on, kun se käyttää sille EY 211 ja EY 226 artiklan perusteella annettua toimivaltaa, komissiolla on oltava riittävästi aikaa sen tutkimiseen, onko mahdollista saavuttaa neuvotteluratkaisu, ja tarpeellisten neuvottelujen käymiseen asianomaisen jäsenvaltion kanssa tätä ratkaisua silmällä pitäen. Lisäksi komissiolle on annettava mahdollisuus toimia noudattaen ensisijaisuusjärjestystä, jossa otetaan huomioon rikkomisten luonne ja vakavuus sekä niihin liittyvien vaikutusten laajuus. Kun nämä tavoitteet otetaan huomioon, tämän ajanjakson keston kohtuullisuutta arvioitaessa on perusteltua soveltaa joustavia arviointiperusteita.

87. Ajankohtana, jona menettely aloitetaan lähettämällä virallinen huomautus, komis-

57 – Ks. asia C-287/03, komissio v. Belgia, tuomio 12.5.2005 (Kok. 2005, s. I-3761, 14 kohta) ja asia C-33/04, komissio v. Luxemburg, tuomio 8.12.2005 (Kok. 2005, s. I-10629, 76 kohta). Ks. vastaavasti asia C-207/97, komissio v. Belgia, tuomio 21.1.1999 (Kok. 1999, s. I-275, 25 kohta).

siolla on sitä vastoin kaikki tiedot, jotka ovat tarpeen asianomaisen jäsenvaltion toiminnan arvioimiseksi. Päätös, että asianomaiselle jäsenvaltiolle lähetetään virallinen huomautus, edellyttää, että komissio on luonnehtinut kyseistä toimintaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseksi ja että sen mielestä kyseisen toiminnan lopettamiseksi on tarkoituksenmukaista turvautua EY 226 artiklan mukaiseen välineeseen. Arviointiperusteiden, joita käytetään arvioitaessa sen ajan kohtuullisuutta, jonka kuluessa on toteutettu ne eri toimet, joista menettely muodostuu ja jotka mahdollisesti päättyvät siihen, että asia päätetään saattaa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, on siten oltava ankarampia.

88. Kun on todettu, että komissio on myös jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevissa menettelyissä velvollinen noudattamaan kohtuullista aikaa, joka ymmärretään sekä rajoitukseksi, joka koskee komissiolla tältä osin olevan toimivallan käyttämisen viivyttämistä, että menettelyn keston lainmukaisuutta koskevaksi arviointiperusteeksi, on pohdittava, mitä seurauksia tämän velvollisuuden mahdollisesta laiminlyönnistä aiheutuu.

c) Seuraukset, joita aiheutuu siitä, että EY 226 artiklan mukaisissa menettelyissä ei noudateta kohtuullista aikaa

89. Koska EY 226 artiklassa otetaan käyttöön väline, jonka on tarkoitus johtaa siihen, että yhteisön oikeuden rikkominen todetaan tuomioistuimessa, mielestäni ei ole lähtökohtaisesti mahdollista, että komission perusteeton viivyttely menettelyn aloittamisessa sen jälkeen, kun se on saanut tiedon oletetusta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä, tai tämän menettelyn kohtuuton kesto sen jälkeen, kun se on aloitettu, voisivat vaikuttaa siten, että komissio menettää toimivallan saattaa asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi siinä tarkoituksessa, että tämä toteaisi kyseisen rikkomisen. [58]

90. Tällaista vaikutusta ei kuitenkaan voida ensi arviolta sulkea pois, kun komission toiminnan viivästyminen tai menettelyn kohtuuttoman pitkä kesto ovat vaikuttaneet korjaamattomalla tavalla asianomaisen jäsenvaltion puolustautumisoikeuksien käyttämiseen. Mielestäni tämä päätelmä seuraa loogisesti siitä toteamuksesta, että komission toiminnan ajoituksella ja puolustautumisoikeuksien käyttämisellä saattaa olla yhteys, ja oikeuskäytännöstä, jossa on tämän toteamuksen perusteella katsottu, että EY 226 artiklaan perustuva kanne voidaan jättää tutkimatta siinä tapauksessa, että menettelyn kohtuuttoman pitkä kesto on vaikuttanut vastaajana olevan jäsenvaltion puolustautumisoikeuksien käyttämiseen. [59] Jos virhettä ei voida korjata uuden menettelyn aloittamisella, komissio tosiasiallisesti menettää oikeutensa saattaa asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta tämä toteaisi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen.

58 – Eri käsitykseen voitaisiin päätyä EY 228 artiklan mukaisen menettelyn osalta.

59 – Ks. edellä 83 kohta.

91. Se, että suljetaan lähtökohtaisesti pois, että komissio menettäisi toimivaltansa toimintansa viivästymisen tai menettelyn kohtuuttoman pitkän keston vuoksi, on sitäkin perustellumpaa, kun otetaan huomioon, että EY 226 artiklan mukaisen menettelyn oikeudenkäyntivaiheessa on kyse pelkästään vahvistuskanteesta.

92. On kuitenkin muistutettava, että vaikka yhteisöjen tuomioistuimella ei tämän toiminnan yhteydessä ole toimivaltaa määrätä jäsenyysvelvoitteensa laiminlyövää jäsenvaltiota lopettamaan rikkomista, jäsenvaltion on kuitenkin noudatettava yhteisöjen tuomioistuimen vahvistustuomiota toteuttamalla kaikki tarvittavat toimenpiteet jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen lopettamiseksi ja rikottujen yhteisön oikeuden sääntöjen mukaisen tilanteen palauttamiseksi.

93. Ei kuitenkaan voida sulkea pois, että erityistilanteissa ajan kuluminen yhdistettynä komission passiivisuuteen voi rajoittaa komission toimivaltaa saada asianomainen jäsenvaltio toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen lopettamiseksi, mutta tämä ei lähtökohtaisesti vaikuta komission toimivaltaan saattaa asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta tämä toteaisi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen.

94. Tämäntyyppisestä tilanteesta oli kysymys asiassa C-358/97, komissio vastaan Irlanti. [60] Komissio oli aloittanut Irlantia vastaan kaksi eri jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä, joiden kohteena oli yhtäältä kuudennen arvonlisäverodirektiivin säännösten rikkominen, joka johtui siitä, että Irlanti ei ollut kantanut arvonlisäveroa siltojen ja teiden käytöstä perittävistä tiemaksuista, ja toisaalta yhteisön omia varoja koskevan säännöstön mukaisten velvoitteiden laiminlyönti, joka johtui siitä, että Irlanti ei ollut tulouttanut komissiolle arvonlisäverosta kertyvinä omina varoina viivästyskorkoineen sitä arvonlisäveroa vastaavia määriä, joka olisi pitänyt kantaa näistä tiemaksuista.

95. Todettuaan, että riidanalaisten tiemaksujen kantamatta jättämisellä rikottiin arvonlisäveroa koskevia säännöksiä, yhteisöjen tuomioistuin pohti, miten komission pitkään kestänyt passiivisuus (perustellun lausunnon tiedoksiantamisen ja kanteen vireillepanon välillä oli kulunut yli seitsemän vuotta) vaikutti siihen, missä laajuudessa Irlannin oli tuloutettava jälkikäteen maksuja yhteisöjen omien varojen järjestelmään liittyvän säännöstön perusteella. Yhteisöjen tuomioistuin on tuomion 71 kohdassa todennut, että "vaikka kuudennessa direktiivissä – – ja yhteisöjen omiin varoihin liittyvässä säännöstössä ei mainitakaan aikaa, jonka kuluessa arvonlisäverosaatava vanhenisi, perustavanlaatuinen oikeusvarmuuden vaatimus voi kuitenkin olla esteenä sille, että komissio voisi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, jossa vaaditaan jälkikäteistuloutusta yhteisöjen omiin varoihin, viivyttää loputtomiin päätöstä aloittaa oikeudenkäynti". Yhteisöjen

60 – Tuomio 12.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6301).

tuomioistuin sovelsi analogisesti arvonlisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelystä annetun neuvoston asetuksen N:o 1553/89 9 artiklan 2 kohtaa, jonka mukaan jäsenvaltioiden toimittamia selvityksiä, joissa ilmoitetaan verosta kertyvien omien varojen määrä, ei voida oikaista enää sen jälkeen kun neljä varainhoitovuotta on kulunut, ja katsoi, ettei komissiolla ollut toimivaltaa vaatia Irlannin velkaa olemien määrien tulouttamista jälkikäteen vuotta 1994 edeltäviltä varainhoitovuosilta.

96. Vaikka kohtuullisen ajan mahdollinen noudattamatta jättäminen ei lähtökohtaisesti voi johtaa siihen, että komissio menettää toimivallan ryhtyä toimenpiteisiin, kun jäsenvaltio ei noudata jäsenyysvelvoitteitaan, ja saattaa tässä tarkoituksessa asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, yhteisöjen tuomioistuin on todennut [61] erityisesti oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn keston osalta, että kohtuuttoman pitkä kesto on menettelyvirhe, joka saattaa johtaa kanteen tutkimatta jättämiseen. [62] Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tämä on mahdollista kuitenkin vain siinä tapauksessa, että menettelyn kohtuuttoman pitkä kesto on vaikuttanut vastaajana olevan jäsenvaltion puolustautumisoikeuksiin.

97. Lienee aiheellista pohtia, eikö kanteen tutkimatta jättämisen pitäisi olla mahdollista – myös siitä riippumatta, onko asianomaisen jäsenvaltion puolustautumisoikeuksia mahdollisesti loukattu – erityistapauksissa, joissa komissio ei jäsenvaltiolle perustellun lausunnon noudattamista varten asetetun määräajan päätyttyä saata asiaa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi kohtuullisessa ajassa, jota arvioitaessa on otettava huomioon kyseessä olevan asian olosuhteiden ja komission esiin tuomien oikeuttamisperusteiden muodostama kokonaisuus sekä laaja harkintamarginaali, joka komissiolla on sen käyttäessä sille EY 211 ja EY 226 artiklassa annettua toimivaltaa.

98. Vaikka tällainen ratkaisu saattaa vaikuttaa liiallisen muodolliselta, se vastaa siihen vaatimukseen, että on turvattava myöhemmin mahdollisesti annettavan vahvistustuomion hyödyllisyys estämällä se, että yhteisöjen tuomioistuin, jonka on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tutkittava tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, [63] antaa ratkaisunsa sellaisen oikeudellisen ja tosiasiallisen asiayhteyden osalta, joka ei ole ajan myötä tapahtuneiden muutosten johdosta enää ajankohtainen.

99. Tältä osin on muistutettava, että oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena ei ole pelkästään antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle tilaisuutta puolustautua vastaamalla komission sitä kohtaan esittämiin

61 – Ks. edellä 87 kohta.

62 – Jolloin on mahdollista nostaa uusi kanne, jos virhe voidaan korjata.

63 – Kuten tunnettua, vakiintuneessa oikeuskäytännössä katsotaan, ettei yhteisöjen tuomioistuin EY 226 artiklan nojalla nostettua kannetta koskevaa ratkaisua antaessaan voi ottaa huomioon sitä, mitä on tapahtunut perustellun lausunnon ja kanteen nostamisen välillä, vaan sen on rajoituttava tutkimaan tilannetta, joka vallitsi perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä.

väitteisiin, vaan – kuten yhteisöjen tuomioistuin on useaan kertaan todennut – sen tarkoituksena on lisäksi rajata yhteisöjen tuomioistuimessa myöhemmin käytävän oikeudenkäynnin kohde. Oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn sääntöjenmukaisuus on siten – yhteisöjen tuomioistuimen ilmaisua käyttääkseni – "EY:n perustamissopimuksessa määrätty olennainen tae, jolla pyritään niin kyseisen jäsenvaltion oikeuksien suojelemiseen kuin myös sen varmistamiseen, että mahdollisen riita-asian oikeudenkäynnin kohteena oleva asia on selkeästi määritelty". [64]

100. Jos aikana, joka on kulunut perustellussa lausunnossa annetun määräajan päättymisen ja kanteen välillä, riita-asian oikeudellinen ja tosiasiallinen asiayhteys, sellaisena kuin se on määritelty perustellussa lausunnossa, on muuttunut niin, että yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu, jossa ei oteta huomioon näitä muutoksia, on olennaisilta osiltaan tarpeeton, voidaan kysyä, eikö yhteisöjen tuomioistuin voisi muuttuneet olosuhteet ja komission mahdollisesti kohtuullista pidempään kestäneen perusteettoman passiivisuuden huomioon ottaen todeta, että kannetta ei oteta tutkittavaksi.

101. Komission pitäisi tällaisessa tilanteessa antaa uusi perusteltu lausunto, minkä jälkeen se voisi uudestaan saattaa asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tällainen velvollisuus voi vastata EY 226 artiklan mukaisen menettelyn oikeudenkäyntivaiheen asianmukaisen käynnistämisen turvaamista ja yhteisöjen tuomioistuimen myöhemmin mahdollisesti antaman toteavan tuomion ajankohtaisuuden ja hyödyllisyyden varmistamista koskevaan tavoitteeseen.

102. Totean tältä osin, että yhteisöjen tuomioistuin on jo osoittautunut suopeaksi tällaiselle ratkaisulle. Edellä alaviitteessä 62 mainitussa asiassa C-177/03 komissio oli nostanut Ranskaa vastaan EY 226 artiklaan perustuvan kanteen kaksi ja puoli vuotta perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisen jälkeen. Ranska oli tällä välin toteuttanut joukon "kyseessä olevalla alalla – – tärkeitä toimenpiteitä". [65] Asianosaisten yhteisöjen tuomioistuimessa käymässä keskustelussa oli pääasiallisesti keskitytty näiden toimenpiteiden merkitykseen ja siihen, soveltuivatko ne sen direktiivin täytäntöönpanoon, jonka virheellisestä täytäntöönpanosta Ranskan hallitusta moitittiin. Täsmennettyään, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oli selvää, ettei tätä keskustelua voitu ottaa huomioon oikeudenkäynnissä, yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "silloin kun merkitykselliset kansalliset säännökset ovat perustavanlaatuisesti muuttuneet perustellun lausunnon noudattamiselle asetetun määräajan päättymisen ja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen nostamisen välisenä aikana, kyseinen kehitys voi viedä tuomiolta, jonka yhteisöjen tuomioistuin antaa, pois

64 – Ks. asia C-266/94, komissio v. Espanja, määräys 11.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1975, 17 kohta); asia C-392/99, komissio v. Portugali, tuomio 10.4.2003 (Kok. 2003, s. I-3373, 133 kohta) ja asia C-177/03, komissio v. Ranska, tuomio 9.12.2004 (Kok. 2004, s. I-1167, 20 kohta).

65 – Tuomion 18 kohta.

merkittävän osan sen hyödyllisyydestä. Tällaisessa tilanteessa saattaa olla suotavaa, että komissio ei nosta kannetta vaan antaa uuden perustellun lausunnon, jossa tarkennetaan ne väitteet, joista se aikoo pitää kiinni muuttuneet olosuhteet huomioon ottaen". [66] Yhteisöjen tuomioistuin katsoi kuitenkin, että asian olosuhteet eivät voineet olla perusteena sille, että kanne jätetään tutkimatta. [67]

103. On kuitenkin todettava, että komissioon tällä tavalla kohdistuva velvollisuus, että sen on sitä tarkoituksenmukaisena pitäessään saatettava asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi kohtuullisessa ajassa siitä, kun jäsenvaltiolle perustellun lausunnon noudattamista varten asetettu määräaika on päättynyt, sillä uhalla, että muutoin kanne jätetään tutkimatta, ei millään tavalla vaikuta komissiolla EY 226 artiklan nojalla olevan harkintavallan olennaiseen sisältöön, vaan se on pelkästään tämän toimivallan asianmukaisen käytön edellytys.

104. Tällaisissa tilanteissa komission on sitä tarkoituksenmukaisena pitäessään aloitettava uusi menettely tai ainakin annettava uusi perusteltu lausunto. Päättäessään, aloitetaanko oikeudenkäyntiä edeltävä menettely uudelleen, komission on arvioitava uudelleen, onko toimenpiteisiin ryhtyminen tarkoituksenmukaista, ja mahdollisesti muotoiltava asianomaista jäsenvaltiota kohtaan aikaisemmin esitetyt väitteet uudelleen muuttuneiden olosuhteiden huomioon ottamiseksi.

105. Seuraavaksi siirryn tarkastelemaan Alankomaiden hallituksen tässä asiassa esittämiä väitteitä.

d) Oikeudenkäyntiväite, joka perustuu komission toiminnan väitettyyn viivästymiseen

106. Siltä osin kuin on ensiksi kysymys väitteestä, joka koskee komission toiminnan viivästymistä, edellä esitetyistä näkökohdista seuraa, että vaikka tämä väite olisi perusteltu, sen toteaminen, että se on perusteltu, ei käsiteltävänä olevan tapauksen olosuhteissa voi vaikuttaa komission toimivaltaan saattaa asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi siinä tarkoituksessa, että tämä toteaisi väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, vaikka Alankomaiden hallitus näin väittää.

107. Jos komissiolta nyt esillä olevassa asiassa evättäisiin mahdollisuus ryhtyä toimenpiteisiin siinä tarkoituksessa, että todettaisiin, että Alankomaat on väitetyin tavoin laiminlyönyt velvoitteensa, joita sillä on sen perusteella, miten lentoliikennettä koskevien kansainvälisten sopimusten tekemistä ja

66 – Tuomion 21 kohta.
67 – Tuomion 22 kohta.

soveltamista koskeva toimivalta on jaettu yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on määritellyt tämän toimivallanjaon 5.11.2002 antamissaan tuomioissa, Alankomaat saisi yksin pitää voimassa tätä toimivallanjakoa loukkaavat kansainväliset sitoumukset, jolloin tämä valtio saisi perusteettomasti etuoikeutetun aseman muihin jäsenvaltioihin nähden, mikä vaikeuttaisi yhteisöjen tuomioistuimen näissä tuomioissa vahvistamien periaatteiden yhdenmukaista soveltamista.

108. Kuten edellä on todettu, komissio voi menettää toimivaltansa vain, jos todetaan, että komission – oletettavasti perusteeton – viivästys EY 226 artiklan mukaisen menettelyn aloittamisessa on vaikuttanut korjaamattomalla tavalla tällaisessa menettelyssä vastaajana olevan jäsenvaltion puolustautumismahdollisuuksiin. Alankomaat ei kuitenkaan ole nyt esillä olevassa asiassa vedonnut nimenomaisesti puolustautumisoikeuksien loukkaamiseen, ja siinäkään tapauksessa, että tämän valtion lausumista voitaisiin johtaa tällainen väite, loukkaamista ei kuitenkaan ole näytetty toteen.

109. Sen osalta, voiko sen mahdollinen toteaminen, että EY 226 artiklan mukaisen menettelyn aloittaminen on viivästynyt komission syystä, vaikuttaa siinä tapauksessa, että kanne hyväksytään, sen velvollisuuden laajuuteen, joka Alankomailla on sen johdosta, että sen on noudatettava yhteisöjen tuomioistuimen vahvistustuomiota,[68] on ennen kaikkea todettava, että tämä velvollisuus muodostuu siitä, että riidanalaiset kansainväliset sitoumukset on tulevaisuudessa poistettava. Kun huomioon otetaan tämän velvollisuuden luonne, ei voida katsoa, että ajan kuluminen olisi muuttanut velvollisuuden ulottuvuutta.

110. Alankomaat väittää kuitenkin, että kun otetaan huomioon se, että yhteisöjen tuomioistuin on 5.11.2002 antamissaan tuomioissa tunnustanut yhteisön ulkoisen toimivallan lentoliikenteen alalla, ja näistä tuomioista seurannut kehitys lainsäädännössä, sillä ei enää ole toimivaltaa aloittaa Yhdysvaltojen kanssa neuvotteluja niiden riidanalaisen sopimuksen määräysten muuttamiseksi, joita yhteisöjen tuomioistuin saattaa pitää lainvastaisina. Alankomaiden mukaan tästä seuraa, että sen viivästyksen vuoksi, jolla komissio ryhtyi toimenpiteisiin sitä kohtaan, sen on mahdotonta noudattaa kanteen hyväksyvää tuomiota, jonka yhteisöjen tuomioistuin saattaa antaa.

111. En voi yhtyä tähän väitteeseen. Kuten komissio on korostanut, riidanalaisen sopimuksen mukaan sopimuspuolet voivat nimittäin käynnistää sopimuksen irtisanomismekanismin. Alankomailla on siten – toisin kuin se väittää – käytettävissään

68 – Ks. edellä 94 kohdassa mainitussa asiassa komissio v. Irlanti annettua tuomiota koskevat toteamukset.

oikeudellinen väline, joka mahdollistaa sen, että se tarpeen vaatiessa pystyy noudattamaan yhteisöjen tuomioistuimen antamaa sille epäedullista tuomiota.

112. Väliintulijana olevan Ranskan hallituksen tältä osin tukeman Alankomaiden väitteestä, jonka mukaan riidanalaisen sopimuksen irtisanominen johtaisi oikeudelliseen tyhjiöön suhteissa, joita sillä on Yhdysvaltoihin lentoliikenteen alalla, mikä aiheuttaisi haittaa alan kansallisille toimijoille, riittää, kun todetaan, että yhteisöjen tuomioistuimen 5.11.2002 antamien tuomioiden johdosta samat kielteiset seuraukset ovat kohdistuneet myös niiden jäsenvaltioiden lentoliikenteen harjoittajiin, joita kohtaan komissio oli ryhtynyt toimenpiteisiin yhdeksän vuotta aiemmin. Tältä kannalta katsottuna ajan kuluminen on mielestäni pikemminkin hyödyttänyt kuin haitannut alankomaalaisia lentoliikenteen harjoittajia.

113. Sivuhuomautuksena on todettava, että sekä Alankomaiden että Ranskan hallituksen tältä osin esittämillä väitteillä pyritään loppujen lopuksi nostamaan esiin – asian vaikutuspiiriin kuuluvien yhteisön lentoliikenteen harjoittajien etujen kannalta ratkaisevan tärkeä – kysymys siitä, millä tavalla jäsenvaltioiden, jotka olivat syyllistyneet yhteisöjen tuomioistuimen 5.11.2002 antamissa tuomioissa todettuihin yhteisön oikeuden rikkomisiin, sekä mahdollisesti myös Alankomaiden, jos se häviää tässä oikeudenkäynnissä, on pantava täytäntöön näissä tuomioissa vahvistetut periaatteet. Tältä osin on helppo ymmärtää, miksi asianomaiset jäsenvaltiot vastustavat yksimielisesti ratkaisua, jonka komissio esitti edellä mainituissa 25.11.2002, 30.7.2004 ja 10.3.2005 päivätyissä kirjeissään, joissa se totesi, että lainvastaisia määräyksiä sisältävien sopimusten irtisanominen on ainoa keino, koska yhteisön yksinomaisen ulkoisen toimivallan vuoksi on pidettävä poissuljettuna, että sopimuksista neuvoteltaisiin uudelleen kansallisella tasolla. On vaarana, että tästä ratkaisusta seuraava oikeudellinen tyhjiö, jota – toisin kuin komissio on väittänyt – ei todellisuudessa voitaisi täyttää edes väliaikaisesti soveltamalla kohteliaisuusperiaatetta, aiheuttaa asian vaikutuspiiriin kuuluville yhteisön lentoliikenteen harjoittajille merkittäviä taloudellisia seurauksia sekä sen johdosta, että liikenneoikeuksia menetettäisiin reiteillä, joiden lähtö- tai saapumispaikka on Yhdysvalloissa, tai näiden oikeuksien säilyminen jatkossa olisi epävarmaa, että sen johdosta, että yhteisön lentoliikenteen harjoittajien ja yhdysvaltalaisten lentoliikenteen harjoittajien välillä olemassa olevat liittoutumat (KLM / NorthWest ja Skyteam) vaarantuisivat, kuten Alankomaiden ja Ranskan hallitukset ovat korostaneet.

114. Kuten on jo todettu,[69] yhteisöjen tuomioistuimen ei kuulu EY 226 artiklan nojalla nostetusta kanteesta lausuessaan määritellä sitä, miten asianomaisen jäsenvaltion on noudatettava tuomiota, jossa sen todetaan laiminlyöneen jäsenyysvelvoitteidensa nou-

69 – Ks. edellä 92 kohta.

dattamisen,[70] vaikkakin yhteisöjen tuomioistuin voi selventää tämän velvollisuuden ulottuvuutta.[71] Tästä seuraa, että koska nyt kyseessä olevassa tilanteessa[72] vastaajana olevan jäsenvaltion ei siinä tapauksessa, että kanne hyväksytään, ole aineellisesti ja oikeudellisesti mahdotonta noudattaa yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota, tämän jäsenvaltion ja komission kuuluu yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita ohjaavan lojaalia ja vastavuoroista yhteistyötä koskevan periaatteen perusteella pyrkiä löytämään ratkaisu ongelmiin, joita tämän kanteen mahdollisesti hyväksyvän tuomion täytäntöönpano aiheuttaa.[73]

e) Oikeudenkäyntiväite, joka perustuu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn väitetysti kohtuuttoman pitkään kestoon

115. Siltä osin kuin on kysymys menettelyn kestosta, Alankomaat arvostelee komission syyksi luettavaa viivästystä vain perustellun lausunnon antamisen ja kanteen nostamisen välisen ajan osalta.

116. Koska perusteltu lausunto annettiin lokakuussa 2000 ja kanne nostettiin joulukuussa 2004, tässä tarkastelussa huomioon otettava ajanjakso on noin neljä vuotta.

117. Oikeuskäytännöstä ilmenee, että hallinnollisen menettelyn keston kohtuullisuutta on arvioitava tapauskohtaisesti ja arvioinnissa on otettava huomioon erityisesti asiayhteys, komission käyttämät eri menettelyvaiheet, asianosaisten toiminta menettelyn aikana, asian vaikeusaste sekä asian merkitys eri osapuolille.[74]

118. Nyt esillä olevassa asiassa katson, ettei komissiota voida moittia siitä, että se odotti yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisua vuonna 1998 nostettuihin kanteisiin, joilla oli pääasiallisesti sama kohde kuin nyt käsiteltävänä olevalla kanteella.

70 – Komission ja asianomaisen jäsenvaltion mahdolliset eriävät kannat sen osalta, mitä toimenpiteitä yhteisöjen tuomioistuimen tuomion asianmukainen täytäntöönpano edellyttää, voidaan mahdollisesti ottaa huomioon EY 228 artiklan nojalla nostetun kanteen yhteydessä.

71 – Ks. edellä 94 kohdassa mainittu asia komissio v. Irlanti.

72 – Nyt kyseessä oleva tilanne poikkeaa tilanteesta, josta oli kysymys yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-170/98, komissio v. Belgia, 14.9.1999 antamassa tuomiossa (Kok. 1999, s. I-5493) ja asiassa C-62/98, komissio v. Portugali, 4.7.2000 antamassa tuomiossa (Kok. 2000, s. I-5171), joissa komissio oli kanteissaan riitauttanut sen, ettei sopimusta ollut irtisanottu, ja jättänyt sitten yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi, oliko vastaajina olevilla jäsenvaltioilla tällainen velvollisuus.

73 – Siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että sen on otettava kantaa tähän kysymykseen, on mielestäni kuitenkin järkevää katsoa, että silloin kun – kuten nyt esillä olevassa asiassa, jos kanne hyväksytään – vain jotkin kansainvälisen sopimuksen määräykset ovat yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten vastaisia, sopimuksen irtisanomista on pidettävä välttämättömänä vain, jos sopimuksen kyseisiä määräyksiä ei ole mahdollista kumota tai muuttaa. Nyt esillä olevassa asiassa komission olisi siis valtuutettava vastaajana oleva jäsenvaltio neuvottelemaan uudelleen kyseisistä määräyksistä, jotta niistä tulisi yhteensoveltuvia relevanttien yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten kanssa, ja koko sopimuksen irtisanomista voitaisiin vaatia vain siinä tapauksessa, että tätä tulosta ei ole mahdollista saavuttaa.

74 – Ks. edellä 58 kohdassa mainitut yhdistetyt asiat SCK ja FNK v. komissio, tuomion 57 kohta ja vastaavasti oikeudenkäyntimenettelyn osalta asia C-185/95 P, Baustahlgewebe v. komissio, tuomio 17.12.1998 (Kok. 1998, s. I-8417, 29 kohta).

119. Komissio odotti 5.11.2002 annettujen tuomioiden jälkeen kuitenkin vielä kaksi vuotta, ennen kuin se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen. On siis arvioitava, voidaanko tätä aikaa pitää kohtuuttomana, kun otetaan huomioon kaikki asiaan liittyvät merkitykselliset olosuhteet.

120. Tältä osin on aluksi huomautettava, että komission vuonna 1998 nostamissa kanteissa, joiden tulos oli kaikkea muuta kuin selvä, mitä osoittaa lisäksi se, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi ne vain osittain, tuotiin ensimmäistä kertaa esiin kysymys ulkoisen toimivallan jakamisesta yhteisön ja jäsenvaltioiden kesken lentoliikenteen alalla. Kuten edellä on huomautettu, 5.11.2002 annetuissa tuomioissa tuotiin lisäksi esiin vaikea kysymys siitä, mitä toimenpiteitä on toteutettava sen mahdollisen oikeudellisen tyhjiön täyttämiseksi, joka aiheutuu niiden kansainvälisten sitoumusten poistamisesta, joita asianomaiset jäsenvaltiot ovat tehneet yhteisön yksinomaista ulkoista toimivaltaa loukaten.

121. Näiden tuomioiden johdosta neuvostossa heräsi keskustelu siitä, miten varmistetaan, että yhteisöjen tuomioistuimen vahvistamia periaatteita sovelletaan oikein, ja tämä keskustelu – kuten edellä on muistutettu – johti siihen, että 5.–6.6.2003 pidetyssä neuvoston istunnossa hyväksyttiin lainsäädäntöpaketti, jonka tarkoituksena oli muun muassa valtuuttaa komissio neuvottelemaan Yhdysvaltojen ja muiden kolmansien maiden kanssa lentoliikennettä koskeva kansainvälinen sopimus.

122. On lisäksi muistutettava, että kaksi viikkoa 5.11.2002 annettujen tuomioiden jälkeen komissio antoi 19.11.2002 edellä mainitun tiedonannon, jossa se esitti kantansa siihen, mitä vaikutuksia näillä tuomioilla on katsottava olevan sellaisiin sopimuksiin, joita tuomiot eivät koskeneet suoraan, ja että se lähetti 25.11.2002 Alankomaille kirjeen, jossa se kehotti tätä jäsenvaltiota irtisanomaan riidanalaisen sopimuksen.

123. Näissä olosuhteissa komissiota ei mielestäni voida moittia siitä, että se oli odottanut 5.11.2002 annettujen tuomioiden johdosta alkaneen poliittisen keskustelun tulosta, ennen kuin se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen, eikä myöskään siitä, että se oli antanut Alankomaille riittävästi aikaa näiden tuomioiden noudattamiseksi, erityisesti, kun otetaan huomioon, että komission mukaan tämä olisi väistämättä edellyttänyt niiden sitoumusten irtisanomista, joita tämä jäsenvaltio oli tehnyt Yhdysvaltojen kanssa, millä olisi – kuten Alankomaiden hallitus on sitä paitsi itse korostanut – ollut huomattavia vaikutuksia näiden kahden maan välisiin suhteisiin lentoliikenteen alalla ja vielä erityisemmin alankomaalaisten lentoliikenteen harjoittajien etuihin.

124. Edellä todetusta seuraa, ettei komission voida katsoa toiminnassaan ylittäneen kohtuullista aikaa sen vuoksi, että se oli perustellun lausunnon antamisen jälkeen odottanut neljä vuotta, ennen kuin se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

125. Alankomaiden tämän sisältöinen väite on siis mielestäni hylättävä perusteettomana.

3. Tutkittavaksi ottamista koskeva ratkaisuehdotus

126. Edellä esitetyn perusteella katson, että Alankomaiden hallituksen oikeudenkäyntiväite, jonka mukaan kanne on jätettävä tutkimatta, on hylättävä ja kanne on otettava tutkittavaksi.

B *Pääasia*

1. Yhteisön yksinomaisen ulkoisen toimivallan loukkaaminen

127. Kuten edellä 25 kohdassa on muistutettu, yhteisöjen tuomioistuin totesi 5.11.2002 antamissaan tuomioissa, että yhteisö on asetuksen N:o 2409/92 1 artiklan 3 kohdan ja asetuksen N:o 2299/89 1 ja 7 artiklan perusteella saanut yksinomaisen toimivallan tehdä kolmansien maiden kanssa kansainvälisiä sitoumuksia, jotka koskevat yhtäältä kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajien hinnoitteluvapauden käyttämistä yhteisön sisäisillä reiteillä ja toisaalta yhteisön alueella käytettäväksi tarjottuja tai käytettäviä TPJ:iä.

128. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan näiden säädösten voimaantulon jälkeen jäsenvaltiot eivät ole riidanalaisten sopimusten uudelleen neuvottelemisesta huolimatta voineet tehdä tai pitää voimassa tällaisia kansainvälisiä sitoumuksia.

129. Nyt esillä olevassa asiassa komissio pyytää yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että kansainväliset sitoumukset, joita Alankomaat on tehnyt Yhdysvaltojen kanssa yhdysvaltalaisten lentoliikenteen harjoittajien

yhteisön sisäisillä reiteillä noudattamien hintojen osalta ja Alankomaiden alueella käytettäväksi tarjottujen tai käytettävien TPJ:ien osalta, loukkaavat yhteisön yksinomaista ulkoista toimivaltaa.

130. On siis tutkittava, onko Alankomaat vaihtaessaan vuonna 1992 nootteja Amerikan yhdysvaltojen kanssa loukannut yhteisön yksinomaista ulkoista toimivaltaa, joka koskee kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajien hinnoitteluvapautta yhteisön sisäisillä reiteillä ja yhteisön alueella käytettäväksi tarjottuja tai käytettäviä TPJ:iä ja joka on tunnustettu yhteisöjen tuomioistuimen 5.11.2002 antamissa tuomioissa.

a) Uuden sopimuksen mahdollinen olemassaolo

131. Komissio väittää, että vuoden 1957 sopimuksen sanamuotoon vuoden 1992 noottienvaihdolla tehdyt muutokset ovat muuttaneet sopimuksen luonnetta perustavanlaatuisesti ja tehneet siitä open skies -tyyppisen sopimuksen. Komission mukaan vuoden 1992 noottienvaihto johti toisin sanoen uuteen sopimukseen, jolla korvattiin vuoden 1957 sopimus.

132. Alankomaiden hallitus vastaa tähän, että vuoden 1957 sopimus sisälsi jo ennen vuoden 1992 noottienvaihdolla tehtyjä muutoksia eräitä open skies -tyyppisen sopimuksen olennaisia osatekijöitä ja että vuonna 1992 tehdyt muutokset olivat viimeinen vaihe näiden kahden maan välisen lentoliikenteen vapauttamisprosessissa, joka oli aloitettu jo vuoden 1957 sopimukseen vuosina 1978 ja 1991 tehdyillä muutoksilla. Alankomaiden hallituksen mukaan vuoden 1992 noottienvaihdolla pyrittiin erityisesti turvaamaan alankomaalaisille lentoliikenteen harjoittajille täysi pääsy Yhdysvaltojen markkinoille ja poistamaan siten se epätasapaino yhdysvaltalaisten lentoliikenteen harjoittajien eduksi, joka oli luotu vuoden 1957 sopimukseen tehdyillä aiemmilla muutoksilla. Viimeksi mainittu sopimus on edelleen voimassa, ja siihen sovelletaan EY 307 artiklan ensimmäistä kohtaa, jonka mukaan "[perustamis-] sopimuksen määräykset eivät vaikuta sellaisiin oikeuksiin tai velvollisuuksiin, jotka johtuvat yhden tai useamman jäsenvaltion yhden tai useamman kolmannen maan kanssa ennen 1 päivää tammikuuta 1958 tai, kun on kyse jäseneksi liittyneestä valtiosta, ennen liittymispäivää tekemästä sopimuksesta".

133. Asianosaisten tältä osin esittämien tietojen niukkuudesta huolimatta asiakirja-aineistosta ilmenee mielestäni riittävän selvästi, että TPJ:iä koskevat määräykset otettiin käyttöön vuonna 1991,[75] eikä niitä sen jälkeen muutettu vuoden 1992 noottienvaihdolla.

75 – Ks. kanteen liitteenä olevan 15.11.1991 tehdyn Memorandum of Consultationsin liite C.

134. Hinnoittelua koskevat määräykset, joissa vahvistetaan molempien sopimuspuolten lentoliikenteen harjoittajien hinnoitteluvapaus ja otetaan käyttöön molemminpuolista hylkäämistä koskeva järjestelmä, neuvoteltiin samaten vuonna 1991,[76] eikä vuoden 1992 noottienvaihdossa ole yhtään tätä koskevaa määräystä.

135. Komissio sitä paitsi myöntää kanteen 29 kohdassa, että vaikka vuoden 1992 neuvotteluilla muutettiin perustavanlaatuisesti vuoden 1957 sopimusta, sellaisena kuin se oli aiemmin muutettuna, niillä ei muutettu hinnoittelua ja TPJ:iä koskevia määräyksiä.[77]

136. Koska komission kantaan, jonka mukaan vuonna 1992 käydyillä neuvotteluilla vuoden 1957 sopimukseen tehdyt muutokset olivat johtaneet uuteen sopimukseen, ei mielestäni voida yhtyä sen vuoksi, että tämä kanta on vastoin sopimuspuolten nimenomaista tahtoa, josta ilmenee, että sopimuspuolilla ei ollut tarkoitusta korvata aikaisempaa sopimusta vaan pelkästään muuttaa sen eräitä – vaikkakin merkittäviä – määräyksiä, on näissä olosuhteissa perusteltua kysyä, voidaanko muutoin kuin EY 307 artiklaan perustuvan puolustukseksi esitetyn väitteen perusteella katsoa konkreettisesti, että yhteisön yksinomaista toimivaltaa on loukattu, mihin komissio on tässä asiassa vedonnut hinnoittelua koskevien sopimuksen määräysten osalta, kun otetaan huomioon, että tämä asetuksen N:o 2409/92 säännöksiin perustuva toimivalta on syntynyt sen jälkeen, kun kyseiset määräykset sisällytettiin riidanalaisiin sopimuksiin, mikä tapahtui vuonna 1991, kuten edellä on todettu.

137. Kun tämä on todettu, katson, ettei tätä kysymystä tarvitse käsitellä perusteellisemmin, koska yhteisöjen tuomioistuimen 5.11.2002 antamissa tuomioissa noudattaman lähestymistavan avulla pystytään kiertämään este, joka muodostuu siitä, että eräät riidanalaisista kansainvälisistä sitoumuksista on tehty ennen kuin yhteisön ulkoinen toimivalta, jota väitetään loukatun, on syntynyt.

138. Tältä osin on muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuin on näissä tuomioissa katsonut, että sen tutkiminen, onko komission ensisijainen vaatimus asiakysymyksen osalta perusteltu, ei edellyttänyt kannan ottamista siihen asianosaisten keskustelun kohteena olleeseen kysymykseen, olivatko muutokset vaikuttaneet siten, että aiemmat sopimukset olivat muuttuneet uusiksi sopimuksiksi.

76 – Ks. 15.11.1991 tehdyn Memorandum of Consultationsin liite D.

77 – Tältä kannalta katsottuna nyt esillä oleva tilanne on monilta osin rinnastettavissa siihen, jonka yhteisöjen tuomioistuin tutki asiassa C-471/98, komissio v. Belgia. Myös viimeksi mainitussa asiassa alkuperäistä sopimusta, jonka Belgia ja Yhdysvallat olivat tehneet vuonna 1946, oli muutettu useaan otteeseen näiden kahden maan välisen lentoliikenteen asteittaiseksi vapauttamiseksi. Vuonna 1980 oli tehty uusi sopimus tässä tarkoituksessa. Siltä osin kuin sillä on nyt merkitystä, on todettava, että erityisesti sopimuksen määräykset, jotka koskivat yhdysvaltalaisten lentoliikenteen harjoittajien hinnoitteluvapautta yhteisön sisäisillä reiteillä ja TPJ:iä, oli otettu käyttöön ennen vuoden 1994 sopimuksia, jotka komissio riitautti oikeudenkäynnissä. Ks. asiassa C-471/98 annetun tuomion 23–27 kohta.

139. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan riidanalaiset muutokset olivat nimittäin vaikuttaneet siten, että ne vapauttivat kokonaan lentoliikenteen Yhdysvaltojen ja asianomaisten jäsenvaltioiden välillä sillä tavoin, että niillä taattiin vapaa pääsy kaikille reiteille kaikkien kulloinkin kyseessä olevissa kahdessa valtiossa sijaitsevien paikkakuntien välillä rajoittamattomalla kapasiteetilla ja lentotiheydellä, ilman välipaikkakuntia ja niiden takana tai niistä edelleen sijaitsevia paikkakuntia koskevia rajoituksia (behind, between and beyond rights) ja kaikilla halutuilla koneyhdistelmillä (change of gauge).

140. Tästä seurasi, että riidanalaisilla muutoksilla oli luotu puitteet sellaiselle Yhdysvaltojen ja asianomaisten jäsenvaltioiden väliselle pidemmälle menevälle yhteistyölle, josta aiheutui uusia ja merkittäviä kansainvälisiä sitoumuksia näille jäsenvaltioille.

141. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi lisäksi, että nämä muutokset osoittivat, että aiemmat sopimukset oli neuvoteltu kokonaan uudelleen. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tästä seurasi, että silloinkin kun näiden sopimusten tiettyjä määräyksiä ei ollut muodollisesti muutettu tai niihin oli tehty vain vähäisiä toimituksellisia muutoksia, oli kuitenkin katsottava, että näistä määräyksistä johtuvat sitoumukset oli vahvistettu tässä uudelleenneuvottelussa. Asioissa komissio vastaan Portugali 4.7.2000 annettuihin tuomioihin [78] viitaten yhteisöjen tuomioistuin täsmensi, että "tällaisessa tilanteessa ei ole ainoastaan niin, että jäsenvaltiot ovat estyneitä tekemään uusia kansainvälisiä sitoumuksia, vaan myös niin, että ne eivät myöskään voi pitää voimassa tällaisia sitoumuksia, jos ne ovat yhteisön oikeuden vastaisia". [79]

142. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi lopuksi, että aiempiin sopimuksiin tehdyt riidanalaiset muutokset kokonaisuudessaan vaikuttivat sellaisten määräysten ulottuvuuteen, joita ei ollut näillä muutoksilla muutettu muodollisesti tai joita oli muutettu vain rajoitetusti.

143. Yhteisöjen tuomioistuin päätteli, että kaikkia kansainvälisiä sopimuksia, jotka oli asetettu kyseenalaisiksi komission ensisijaisessa vaatimuksessa, oli arvioitava suhteessa niihin yhteisön oikeuden säännöksiin, joihin komissio vetosi tämän vaatimuksensa tueksi. [80]

144. Mielestäni asiakirja-aineistoon ei sisälly mitään sellaista, minkä perusteella edellä esiin tuotua lähestymistapaa ei voitaisi tässä asiassa soveltaa, edellyttäen, että edellä

78 – Asia C-62/98 (Kok. 2000, s. I-5171) ja asia C-84/98 (Kok. 2000, s. I-5215).

79 – Edellä mainittu asia C-471/98, komissio v. Belgia, tuomion 50 kohta.

80 – Ks. asia C-471/98, komissio v. Belgia, tuomion 44–53 kohta.

139 kohdassa mainitut seikat ovat olemassa myös nyt esillä olevassa asiassa.

145. Lopuksi on todettava, että tätä lähestymistapaa noudatettaessa Alankomaiden hallituksen väite, joka perustuu EY 307 artiklan ensimmäisen kohtaan, on tehoton. [81]

b) Se seikka, että vuoden 1992 noottienvaihto tapahtui ennen asetuksen N:o 2409/92 voimaantuloa

146. Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa nousee esiin erilainen ja uusi ongelmakokonaisuus verrattuna niihin tapauksiin, joita yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli 5.11.2002 annettuihin tuomioihin johtaneissa asioissa.

147. Sekä Alankomaiden ja Yhdysvaltojen Washingtonissa 1.–4.9.1992 käymät neuvottelut että 14.10.1992 toteutettu noottienvaihto, jossa näiden neuvottelujen tuloksille annettiin virallinen muoto, olivat tapahtuneet ennen asetuksen N:o 2409/92 voimaantulopäivää 1.1.1993 vaikkakin asetuksen antamispäivän 23.7.1992 jälkeen.

148. Alankomaiden hallitus, jota Ranskan hallitus tukee väliintulijana, väittää tähän päivämäärään tukeutuen, ettei sen voida katsoa loukanneen yhteisön ulkoista toimivaltaa millään tavalla, koska tämä toimivalta syntyi vasta, kun yhteisön sisäinen lainsäädäntö tuli voimaan, mikä on nyt esillä olevassa asiassa tapahtunut sen jälkeen, kun riidanalaiset kansainväliset sitoumukset oli tehty.

149. Komissio vastaa tähän viitaten edellä 50 kohdassa mainitussa asiassa Inter-Environnement Wallonie annettuun tuomioon, jossa – kuten on todettu – yhteisöjen tuomioistuin täsmensi, että vaikka jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta toteuttaa yhteisön direktiivissä säädettyjä toimenpiteitä ennen direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä, EY 10 artiklan toisen kohdan ja EY 249 artiklan kolmannen kohdan soveltamisesta seuraa, että jäsenvaltioiden on tämän määräajan kuluessa pidätyttävä antamasta säännöksiä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tavoitteen toteuttamisen. [82] Komission mukaan yhteisöjen tuomioistuimen

81 – Tältä osin on kuitenkin huomautettava, että suoja, jota EY 307 artiklan ensimmäisessä kohdassa annetaan jäsenvaltioiden ennen perustamissopimuksen voimaantuloa tekemille kansainvälisille sopimuksille, ei koske muutoksia, joita näihin sopimuksiin tehdään perustamissopimuksen voimaantulon jälkeen. Ks. vastaavasti em. asiassa komissio v. Saksa 5.11.2002 annetun tuomion 69 kohta.

82 – Tuomion 45 kohta.

asiassa Inter-Environnement Wallonie antamassa tuomiossa asettamaa periaatetta voidaan soveltaa analogisesti nyt käsiteltävänä olevaan asiaan, jossa riidanalainen sopimus on neuvoteltu ja tehty asetuksen N:o 2409/92 antamisen jälkeen ja tämän voimaantulolle säädetyn määräajan kuluessa.

150. Mielestäni nyt esillä olevassa asiassa ei ole tarpeen lausua siitä, ovatko komission väitteet perusteltuja, eikä näin ollen myöskään siitä, täyttyvätkö niiden tutkittavaksi ottamisen edellytykset, minkä vastaajana ja väliintulijana olevat hallitukset ovat kiistäneet. Käsitykseni mukaan tämän riita-asian ratkaisemiseksi ei ole myöskään hyödyllistä tutkia yleisemmin sitä, voiko jäsenvaltio EY 10 artiklassa asetettua lojaalin yhteistyön periaatetta loukkaamatta tehdä kansainvälisiä sopimuksia, jotka ovat ristiriidassa yhteisön sellaisen yksinomaisen ulkoisen toimivallan kanssa, joka on hankittu antamalla yhteisön sisäistä lainsäädäntöä, vaikka tämä lainsäädäntö ei muodollisesti sidokaan jäsenvaltioita, koska se ei ole vielä tullut voimaan.

151. Komissio nimittäin huomauttaa vastauskirjelmässään, että Alankomaiden parlamentti ratifioi 14.10.1992 tapahtuneen noottienvaihdon 26.4.1993 eli sen jälkeen, kun asetus N:o 2409/92 oli tullut voimaan 1.1.1993, eikä Alankomaiden hallitus ole kiistänyt tätä.

152. Alankomaiden hallitus vastaa tähän, että noottienvaihdon ratifiointiajankohdalla ei ole merkitystä nyt esillä olevassa asiassa, koska noottienvaihtoa sovellettiin jo 14.10.1992 lähtien.

153. On muistutettava, että kun kansanvälinen sopimus, vaikka se tehtäisiin yksinkertaistetussa muodossa, kuten noottienvaihdon tapauksessa, josta määrätään nimenomaisesti valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen [83] 13 artiklassa, alistetaan yhdessä tai useammassa sopimuspuolessa ratifioitavaksi, sen lopullinen sitovuus muodostuu silloin, kun sopimuspuolet (tai vain ne sopimuspuolet, joiden on ratifioitava noottienvaihto) ilmoittavat toisilleen tapahtuneesta ratifioinnista (tai vaihtavat ratifiointiasiakirjoja). Koska sopimuspuolten lopullisten tahtojen yhtyminen osoittaa sopimuksen olemassaolon alkamisajankohdan eli sen voimaantulon, silloin kun yhden tai useamman sopimuspuolen on ensin ratifioitava sopimus, sopimuksen voimaantulo edellyttää siten, että tapahtuneesta ratifioinnista on ilmoitettu toisille sopimuspuolille.

154. Wienin yleissopimuksen 25 artiklan mukaan sopimuspuolet voivat kuitenkin päättää sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta. Tässä artiklassa määrätään erityisesti, että "valtiosopimusta tai sen osaa sovelletaan

83 – Tehty 23.5.1969.

väliaikaisesti ennen sen voimaantuloa, jos: a) itse valtiosopimuksessa niin määrätään; tai b) neuvottelevat valtiot ovat siitä muulla tavalla sopineet".

155. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että riidanalaista sopimusta on noottienvaihdon ajankohdasta 14.10.1992 lähtien sovellettu väliaikaisesti odotettaessa, että Alankomaat toteuttaa sopimuksen ratifioinnin edellyttämät muodollisuudet. Alankomaiden ulkoministeriön Yhdysvaltojen Haagin suurlähetystölle 14.10.1992 lähettämän nootin, jonka teksti on esitetty vastaajana olevan hallituksen vastauskirjelmän liitteenä olevassa Tractatenbladin otteessa, viimeinen kappale on seuraavan sisältöinen:

"I propose that if the foregoing proposal is acceptable to the Government of the United States of America, – – this note and your note in reply indicating such acceptance shall constitute an agreement between our two governments, which shall enter into force upon an exchange of diplomatic notes following completion of all necessary internal procedures of the Government of the Kingdom of the Netherlands. Pending entry into force, the terms of this agreement shall be applied provisionally from the date of your note in reply."

156. Yhdysvaltojen Haagin suurlähetystön Alankomaiden ulkoministeriölle 14.10.1992 lähettämän vastausnootin viimeinen kappale on puolestaan seuraavan sisältöinen:

"I have the honour to inform Your Excellency, on behalf of the Government of the United States of America, that it accepts the above proposal of the Government of the Kingdom of the Netherlands and to confirm that Your Excellency's note and this reply shall constitute an agreement between our two governments, the terms of which shall be applied provisionally from the date of this note and which shall enter into force upon a subsequent exchange of notes following the completion of all necessary internal procedures of the Government of the Kingdom of the Netherlands."

157. Näissä olosuhteissa on katsottava, että riidanalainen sopimus on tullut valmiiksi eli molempien sopimuspuolten lopulliset tahdot ovat yhtyneet ja sopimus on tämän seurauksena tullut voimaan vasta diplomaattisten noottien vaihdolla, joka on tapahtunut sen jälkeen, kun Alankomaiden parlamentti oli ratifioinut sopimuksen 26.4.1993, ja siten väistämättä sen jälkeen, kun asetus N:o 2409/92 oli tullut voimaan 1.1.1993.

158. Tästä seuraa, että silloin kun Alankomaat lopullisesti teki riidanalaiset kansainvä-

liset sitoumukset, jotka johtuivat 14.10.1992 tapahtuneesta noottienvaihdosta, asetuksen N:o 2409/92 säännökset, jotka – kuten 5.11.2002 annetuissa tuomioissa on tunnustettu – johtivat yhteisön yksinomaisen ulkoisen toimivallan syntymiseen siltä osin kuin on kysymys kolmansien maiden lentoliikenteen harjoittajien hinnoitteluvapaudesta yhteisön sisäisillä reiteillä, olivat jo tulleet voimaan.

159. Alankomaiden hallituksen väite, jonka mukaan yhteisölle asetuksen N:o 2409/92 antamisen johdosta syntyneeseen yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan ei voida nyt esillä olevassa asiassa vedota sen osoittamiseksi, että riidanalaiset kansainväliset sitoumukset ovat lainvastaisia, on siten perusteeton, koska se perustuu tosiseikkojen virheelliseen tulkintaan.

160. Lopuksi on mielestäni syytä täsmentää, että esitetyssä analyysissä – vaikkakin se perustuu seikkaan, johon komissio on vedonnut pelkästään vastauksessaan – ei lähdetä liikkeelle olettamista, jotka muuttaisivat riidan kohdetta, sellaisena kuin tämä on määritelty kanteessa, eikä se perustu uusiin väitteisiin, jotka olisi esitetty myöhässä yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 42 artiklan 2 kohdan vastaisesti. Komissio nimittäin vaatii kannekirjelmässä esittämissään vaatimuksissa yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Alankomaat ei ole noudattanut eräiden yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten mukaisia velvoitteitaan, koska se on neuvotellut tai pitänyt voimassa riidanalaiset sitoumukset. Edellä olevassa analyysissä on korostettu riidanalaisten sitoumusten ratifiointipäivämäärää vain sen määrittämiseksi, milloin kyseisten sitoumusten on katsottava sitovan vastaajana olevaa jäsenvaltiota lopullisesti.

161. Kaikkien edellä esitettyjen näkökohtien perusteella katson, ettei nyt esillä olevassa asiassa ole estettä todeta, että vastaajana oleva jäsenvaltio on väitetyin tavoin rikkonut asetusten N:o 2409/92 ja N:o 2299/89 säännöksiä, samalla tavoin kuin yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut 5.11.2002 antamissaan tuomiossa.

2. EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan rikkominen

162. Kuten edellä 27 ja 28 kohdassa on jo muistutettu, yhteisöjen tuomioistuin on 5.11.2002 antamissaan tuomioissa todennut, että vastaajina olleet jäsenvaltiot eivät olleet noudattaneet EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska ne olivat tehneet Yhdysvaltojen kanssa sitoumuksia, joiden tarkoituksena oli tunnustaa Yhdysvalloille oikeus peruuttaa liikenneoikeudet, keskeyttää niiden soveltaminen tai rajoittaa niitä tapauksissa, joissa kunkin vastaajana olleen jäsenvaltion nimeämät lentoliikenteen harjoittajat eivät olleet kyseisen

jäsenvaltion tai sen kansalaisten omistuksessa.

163. Edellä mainituissa tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin korostanut ennen kaikkea, että EY:n perustamissopimuksen 52 artiklaa sovelletaan lentoliikenteeseen ja että sitä sovelletaan erityisesti johonkin jäsenvaltioon sijoittautuneisiin lentoyhtiöihin, jotka tarjoavat lentoliikennepalveluja jäsenvaltion ja jonkin kolmannen valtion välillä.

164. Yhteisöjen tuomioistuin on seuraavaksi muistuttanut, että tämän artiklan sanamuodon mukaan sijoittautumisvapauteen kuuluu oikeus ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä, erityisesti EY:n perustamissopimuksen 58 artiklan toisessa kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 48 artiklan toinen kohta) tarkoitettuja yhtiöitä, niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisen kohteena olevan jäsenvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia, ja että EY:n perustamissopimuksen 52 ja 58 artiklassa taataan siis sijoittautumisvapautta käyttäneille yhteisön kansalaisille ja heihin rinnastettaville yhtiöille oikeus kansalliseen kohteluun siinä jäsenvaltiossa, johon he sijoittautuvat.

165. Yhteisöjen tuomioistuin on tämän jälkeen huomauttanut, että koska riidanalaisiin sopimuksiin sisällytettyjen, lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskevien lausekkeiden perusteella erityisesti Yhdysvallat pystyi peruuttamaan sellaisen lentoyhtiön toimiluvan tai teknisen luvan, joka oli jonkin asianomaisen jäsenvaltion nimeämä mutta joka ei ollut tämän jäsenvaltion tai sen kansalaisten olennaisesti omistama ja tehokkaasti valvoma, tai keskeyttämään tällaisen luvan soveltamisen tai rajoittamaan sitä, lausekkeet olivat omiaan vaikuttamaan tällaisen jäsenvaltion alueelle sijoittautuneisiin lentoyhtiöihin, jotka olivat joko jonkin muun jäsenvaltion kuin sijoittautumisvaltion tai tällaisen jäsenvaltion kansalaisten olennaisesti omistamia ja tehokkaasti valvomia. Tällaiset lentoyhtiöt voitiin siten jättää osattomiksi vastaajina olleiden jäsenvaltioiden ja Yhdysvaltojen välisten lentoliikennesopimusten eduista, kun kyseisten jäsenvaltioiden lentoyhtiöt sitä vastoin saivat nämä edut.

166. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi siten, että kyseiset lausekkeet olivat EY:n perustamissopimuksen 52 artiklan vastaisia, koska ne mahdollistivat sopimuksen tehneen jäsenvaltion lentoyhtiöiden ja muiden jäsenvaltioiden lentoyhtiöiden välisen syrjinnän estämällä viimeksi mainittuja saamasta kansallista kohtelua siinä jäsenvaltiossa, johon ne olivat sijoittautuneet, jos ne olivat sijoittautuneet sopimuksen tehneeseen jäsenvaltioon.[84]

167. Tässä oikeudenkäynnissä komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että

84 – Ks. esim. em. asia C-476/98, komissio v. Saksa, tuomion 144–156 kohta.

Alankomaat on syyllistynyt samaan rikkomiseen.

168. Asiakirja-aineistosta ilmenee, että Alankomaiden ja Yhdysvaltojen kahdenvälisessä sopimuksessa olevaa lentoyhtiöiden omistusta ja valvontaa koskevaa lauseketta on muutettu vuoden 1992 noottienvaihdolla. Komissio väittää, että lauseke on pääosiltaan kirjoitettu uudelleen, kun taas Alankomaiden hallitus väittää, että muutokset ovat olleet pelkästään toimituksellisia.

169. Tältä osin riittää, kun muistutetaan yhteisöjen tuomioistuimen 5.11.2002 antamissa tuomioissa noudattamasta päättelystä, joka on esitetty edellä 138–143 kohdassa ja jonka mukaan silloin, kun aiemmat sopimukset on neuvoteltu uudelleen, on katsottava, että lausekkeet, joita ei ole muutettu tai joita on muutettu vain vähän, on vahvistettu.

170. Yhdyn tältä osin erityisesti ratkaisuehdotukseen, jonka julkisasiamies Tizzano esitti 5.11.2002 annettuihin tuomioihin johtaneissa asioissa ja jossa korostettiin, että silloinkin, kun riidanalaisilla sopimuksilla ei muodollisesti ole muutettu omistusta ja valvontaa koskevia lausekkeita, niillä on kuitenkin perustavanlaatuisesti muutettu lausekkeiden sisältöä ja ulottuvuutta, joten sopimukset ovat väistämättä vaikuttaneet lausekkeiden soveltamisalaan sen jälkeen, kun viidennen vapauden reitit on täysin vapautettu. [85]

171. Mielestäni on siis katsottava sen mukaisesti, mitä yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut 5.11.2002 antamissaan tuomioissa, että EY:n perustamissopimuksen 52 artiklaa on komission väittämin tavoin rikottu.

C *Oikeudenkäyntikulut*

172. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska tässä ratkaisuehdotuksessa on päädytty siihen, että

85 – Ks. 137 ja 138 kohta.

Alankomaat häviää asian, ja koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista, katson, että Alankomaat on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

173. Tässä asiassa väliintulijana esiintynyt Ranska vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan edellä mainitun 69 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

VII Ratkaisuehdotus

174. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että

– Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) ja 52 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 43 artikla) eikä lentoliikenteen kuljetus- ja rahtimaksuista 23.7.1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2409/92 ja tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien käyttöä koskevista käyttäytymissäännöistä 24.7.1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2299/89, sellaisena kuin se on muutettuna 29.10.1993 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3089/93, mukaisia velvoitteitaan, koska se on Alankomaiden kuningaskunnan ja Amerikan yhdysvaltojen välillä 3.4.1957 tehdyn lentoliikennesopimuksen uudelleen neuvottelemisesta huolimatta tehnyt tai pitänyt voimassa kansainvälisiä sitoumuksia, joissa toisena osapuolena on Amerikan yhdysvallat ja

  – jotka koskevat Amerikan yhdysvaltojen nimeämien liikenteenharjoittajien veloittamia lentoliikenteen kuljetusmaksuja yhteisön sisäisillä reiteillä

– jotka koskevat Alankomaiden alueella käytettäväksi tarjottuja tai käytettäviä tietokonepohjaisia paikanvarausjärjestelmiä ja

– joissa tunnustetaan Amerikan yhdysvalloille oikeus kieltää tai peruuttaa liikenneoikeuksien käyttäminen tapauksissa, joissa Alankomaiden kuningaskunnan nimeämät lentoliikenteen harjoittajat eivät ole Alankomaiden kuningaskunnan tai sen kansalaisten omistuksessa

– Alankomaiden kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut

– Ranskan tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.