JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

ELEANOR SHARPSTON

6 päivänä huhtikuuta 2006 [1]

1. Tässä valituksessa käsitellään jokseenkin uudesta näkökulmasta kysymystä siitä, mikä on EY 230 artiklan nojalla kannekelpoinen toimi.

2. Valitus koskee komission päätöksiä nostaa Yhdysvalloissa vahingonkorvauskanteita tiettyjä tupakkayhtiöitä vastaan.

3. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jätti kyseisistä päätöksistä nostetun kanteen tutkimatta ensisijaisesti sillä perusteella, ettei niillä ollut sitovia oikeusvaikutuksia näihin yhtiöihin nähden. Valittajat vetoavat nyt oikeusvaikutusten arvioinnin virheellisyyteen, niiden tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeutensa loukkaamiseen, ilmeisen lainvastaisia toimia koskevan oikeuskäytännön virheelliseen soveltamiseen ja EY 292 artiklan rikkomiseen.

4. Lisäulottuvuuden tuo esiin neuvosto, joka toteaa väliintulossaan, että vaikka asianomaiset oikeussubjektit eivät voisi nostaa kannetta käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltaisesta päätöksestä, etuoikeutetut kantajat voisivat nostaa siitä kanteen EY 230 artiklan nojalla siltä osin kuin sillä voisi olla sitovia oikeusvaikutuksia niihin nähden.

EY 230 artikla

5. EY 230 artiklan neljässä ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

"Yhteisön tuomioistuin tutkii Euroopan parlamentin ja neuvoston yhdessä antamien säädösten sekä neuvoston, komission ja EKP:n säädösten laillisuuden, suosituksia ja lausuntoja lukuun ottamatta, samoin kuin Euroopan parlamentin sellaisten säädösten laillisuuden, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin.

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

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

Yhteisön tuomioistuimella on samoin edellytyksin toimivalta ratkaista tilintarkastustuomioistuimen ja EKP:n oikeuksiensa turvaamiseksi nostamat kanteet.

Luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi samoin edellytyksin nostaa kanteen hänelle osoitetusta päätöksestä tai päätöksestä, joka siitä huolimatta, että se on annettu asetuksena tai toiselle henkilölle osoitettuna päätöksenä, koskee ensin mainittua henkilöä suoraan ja erikseen."

Tosiseikat

6. Komissio hyväksyi 19.7.2000 Euroopan yhteisöihin suuntautuvan savukkeiden salakuljetuksen vastustamiseen liittyvän periaatteen siviilikanteen nostamisesta Yhdysvalloissa eräitä amerikkalaisia tupakkayhtiöitä vastaan. Komissio päätti ilmoittaa asiasta jäsenvaltioille sekä valtuuttaa puheenjohtajansa ja yhden jäsenensä antamaan oikeudelliselle yksikölle määräyksen ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin.

7. Komissio nosti 3.11.2000 Euroopan yhteisön ja jäsenvaltioiden puolesta, joiden edustamiseen sillä oli toimivalta, kanteen United States District Court, Eastern District of New York -nimisessä tuomioistuimessa (jäljempänä District Court) useita Reynolds Tobacco -konserniin kuuluvia yhtiöitä sekä Japan Tobacco Inc. -yhtiötä (jäljempänä yhteisesti tupakkayhtiöt) vastaan.[2] Komissio väitti, että tupakkayhtiöt osallistuivat savukkeiden salakuljetukseen yhteisön alueelle ja niiden levittämiseen siellä, ja vaati korvausta menetetyistä tullimaksuista ja arvonlisäveroista. District Court hylkäsi kanteen.

8. Komissio hyväksyi 25.7.2001 periaatteen, jonka mukaan yhteisö ja vähintään yksi jäsenvaltio nostaa uuden siviilikanteen Yhdysvalloissa samoja tupakantuottajia vastaan, ja jälleen valtuutti puheenjohtajansa ja yhden jäsenensä antamaan oikeudelliselle yksikölle määräyksen ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin. Komissio toimien yhteisön ja

2 - Toinen yhtiö, Philip Morris International Inc., oli myös vastaajana kyseisessä oikeudenkäyntimenettelyssä, kantajana ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja alun perin valittajana käsillä olevassa oikeudenkäyntimenettelyssä. Se kuitenkin peruutti valituksensa.

jäsenvaltioiden puolesta, joiden edustamiseen sillä oli toimivalta, sekä 10 jäsenvaltiota nostivat District Courtissa kaksi uutta kannetta, yhden elokuussa 2001 ja toisen tammikuussa 2002. Nämä kanteet hylättiin. [3]

Valituksenalainen tuomio

9. Tupakkayhtiöt nostivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa vuoden 2000 lopussa ja vuonna 2001 kanteita, [4] joissa ne vaativat niiden komission päätösten kumoamista, joissa hyväksytään kanteen nostaminen niitä vastaan Yhdysvalloissa (riidanalaiset päätökset). [5]

10. Komissio, jota tukivat parlamentti ja yhdeksän jäsenvaltiota, väitti, ettei päätös kanteen nostamisesta tuomioistuimessa ole EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi.

11. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oli samaa mieltä. Se jätti kanteen tutkimatta 15.1.2003 antamallaan tuomiolla. [6]

12. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomautti, että kumoamiskanteen kohteena voivat olla ainoastaan toimenpiteet, joilla on kantajaan nähden sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi. [7] Se tutki tämän jälkeen, vastasivatko riidanalaiset päätökset tätä määritelmää.

13. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, [8] että yleensä asian vireilletuloon tuomioistuimessa liittyy oikeusvaikutuksia. Nämä vaikutukset koskevat kuitenkin pääasiallisesti oikeudenkäyntiä siinä tuomioistuimessa, jossa asia on vireillä. Vireillepano on välttämätön toimi sitovan tuomioistuinratkaisun saamiseksi, mutta se ei sellaisenaan määritä lopullisesti oikeudenkäynnin osapuolten velvollisuuksia: tämä voi seurata ainoastaan itse tuomioistuinratkaisusta. Kanteen nostamisesta tuomioistuimessa voi suoraan lain nojalla johtua tiettyjä seurauksia – kuten vanhentumisen katkeaminen tai velvollisuus maksaa korkoa vaadituille summalle – mutta ne eivät ole EY 230 artiklassa tarkoitettuja oikeusvaikutuksia. Asian vireillepano tuomioistuimessa antaa tälle tuomioistuimelle mahdollisuuden tehdä päätöksiä, jotka vaikuttavat asianosaisten oikeudel-

3 – Lisäksi komissio ja 10 jäsenvaltiota nostivat neljännen kanteen 30.10.2002 sen jälkeen, kun suullinen käsittely ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa tässä asiassa oli pidetty.

4 – Viisi kannetta yhdistettiin myöhemmin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen laajennetun toisen jaoston puheenjohtajan 31.1.2002 antamalla määräyksellä.

5 – Reynolds nosti 9.1.2003 uuden kanteen komission päätöksestä, jonka seurauksena se on 30.10.2002 nostanut kolmannen kanteen, kuten komissio on julkisesti ilmoittanut 31.10.2002 päivätyssä lehdistötiedotteessaan IP/02/1592 (asia T-6/03); asia on yhä vireillä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, eikä se ole tämän valituksen kohteena.

6 – Yhdistetyt asiat T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 ja T-272/01, Philip Morris International ym. v. komissio, tuomio 15.1.2003 (Kok. 2003, s. II-1).

7 – Ks. valituksenalaisen tuomion 77 kohta, jossa mainitaan mm. asia 60/81, IBM v. komissio, tuomio 11.11.1981 (Kok. 1981, s. 2639, Kok. Ep. VI, s. 231, 9 kohta) ja asia C-117/91, Bosman v. komissio, määräys 4.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4837, 13 kohta).

8 – Ks. valituksenalaisen tuomion 79–82 kohta.

liseen asemaan, mutta tämän vaikutuksen ei voida katsoa johtuvan kanteen nostaneen asianosaisen menettelystä. Lopuksi kanteen nostamista tuomioistuimessa koskevan päätöksen tarkoituksena ei periaatteessa ole aikaansaada muita vaikutuksia – toisin sanoen sillä ei ole sellaisenaan tarkoitus aikaansaada tuomioistuinratkaisun vaikutuksia.

14. Koska riidanalaiset päätökset eivät koske kanteen nostamista yhteisössä vaan kolmannen valtion tuomioistuimessa (eli Yhdysvaltojen tuomioistuimessa), oli kuitenkin myös tarpeen tutkia, olivatko ne juuri tämän vuoksi aikaansaaneet muita lopullisia oikeusvaikutuksia, jotka selvästi muuttavat tupakkayhtiöiden oikeusasemaa joko yhteisön oikeusjärjestelmässä tai Yhdysvaltain oikeuden mukaisesti. [9]

15. Tupakkayhtiöt väittivät ensiksi, että riidanalaiset toimet horjuttivat toimielinten välistä tasapainoa, koska niillä oli perustamissopimuksen mukaiseen toimivallan jakoon liittyviä oikeusvaikutuksia. [10]

16. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin myönsi, että tekemällä päätökset komissio esitti omaa toimivaltaansa koskevan kannanoton. Tällaisella kannanotolla ei kuitenkaan ole päätösten suhteen itsenäistä merkitystä eikä näin ollen sitovaa oikeusvaikutusta. Toisin kuin toimivallan myöntämistä merkitsevä toimi, tällainen kannanotto ei tämän vuoksi vaikuttanut toimivallan jakoon. Myös suosituksiin ja lausuntoihin sisältyy niistä päättävän tahon toimivaltaa koskeva kannanotto, mutta niillä ei myöskään ole oikeusvaikutuksia eikä niistä voida nostaa kannetta.

17. Riidanalaisilla päätöksillä ei voisi olla sitovia oikeusvaikutuksia myöskään, jos komissiolla ei olisi ollut toimivaltaa. Väitetyn rikkomisen vakavuus tai sen väitetty vaikutus perusoikeuksiin ei ole peruste poiketa perustamissopimuksessa vahvistetuista tutkittavaksi ottamista koskevista määräyksistä. [11] Sama pätee väitetyn toimielinten välisen tasapainon horjuttamisen osalta.

18. Valmistelevan toimen tuomioistuinvalvonta voi poikkeuksellisesti tulla kyseeseen, jos toimi on ilmeisen lainvastainen. Tätä mahdollisuutta koskeva oikeuskäytäntö [12] oli kuitenkin ajalta ennen yhteisöjen tuomioistuimen asiassa FNAB 10.5.2001 antamaa

9 – Ks. valituksenalaisen tuomion 83 kohta.

10 – Ks. valituksenalaisen tuomion 85–91 kohta.

11 – Asia C-345/00P, FNAB v. neuvosto, määräys 10.5.2001 (Kok. 2001, s. I-3811, 39–42 kohta).

12 – Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia IBM v. komissio, tuomion 23 kohta; yhdistetyt asiat T-10/92, T-11/92, T-12/92 ja T-15/92, Cimenteries CBR ym. v. komissio, tuomio 18.12.1992 (Kok. 1992, s. II-2667, Kok. Ep. XIII, s. II-99, 49 kohta).

selvää määräystä, eikä olemassa ollut oikeuskäytäntöä [13] toimien, joilla ei ole oikeusvaikutuksia, tutkimisesta. Päätös, jolla komission varapuheenjohtajalle myönnettiin valtuutus allekirjoittaa kansainvälinen sopimus, katsottiin voitavan ottaa tutkittavaksi, [14] mutta kyseessä olevan sopimuksen oli tarkoitus tuottaa oikeusvaikutuksia vahvistamalla vastavuoroisia velvoitteita, kun taas käsiteltävänä olevassa asiassa toimivalta koski ainoastaan kanteen nostamista District Courtissa.

19. Toiseksi [15] tupakkayhtiöt väittivät, että riidanalaiset toimet ovat aikaansaaneet sitovia oikeusvaikutuksia, koska niillä on sivuutettu yhteisön oikeuden ja eri jäsenvaltioiden oikeuden mukaiset menettelytavat verojen ja tullimaksujen kantamisessa ja petosten torjunnassa, joten kantajilta on evätty ne oikeudelliset takeet, joihin niillä olisi ollut oikeus näissä menettelyissä, ja kantajat on saatettu vieraan oikeusjärjestyksen sääntöjen alaisiksi.

20. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että jokaisen tuomioistuimen on sovellettava oman oikeusjärjestyksensä mukaisia menettelysääntöjä ja omien lainvalintasääntöjensä mukaan määräytyviä aineellisen oikeuden sääntöjä, mutta katsoi, että aiheutuvien oikeusvaikutusten ei voida katsoa johtuvan kanteen tuomioistuimessa nostaneen asianosaisen menettelystä. Kanteen nostaminen tuomioistuimessa, joka soveltaa eri sääntöjä, ei sellaisenaan muuta oikeudenkäynnin asianosaisten oikeusasemaa.

21. Eräät prosessuaaliset ratkaisut voivat muuttaa asianosaisten aineellisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Yhteisön oikeudessa esimerkkeinä ovat päätökset, joilla poistetaan sakkovapautus kilpailuoikeuden alalla, ja valtiontukia koskevan tutkintamenettelyn aloittamista koskevat päätökset, joissa asianomaiset jäsenvaltiot voidaan velvoittaa muuttamaan menettelyään. Sitä, ettei yhteisön oikeuden mukaiseen menettelyyn verojen ja tullimaksujen kantamiseksi ole ryhdytty, ei voida rinnastaa nimenomaisesti myönnettyyn sakkovapautukseen, ja vaikka riidanalaiset toimet sisältävät komission alustavan arvioinnin tupakkayhtiöiden menettelystä, se ei muuta niiden velvoitteita eikä myöskään pakota niitä muuttamaan menettelytapojaan.

22. Tietyt menettelyä koskevat ratkaisut ovat kannekelpoisia sen vuoksi, että ne loukkaavat asianosaisten menettelyllisiä oikeuksia – esimerkiksi asetuksen N:o 17 mukaisen menettelyn keskeyttämisestä ja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamisesta tehty päätös. Käsiteltävänä olevassa asiassa tupakkayhtiöillä ei kuitenkaan olisi ollut menettelyllisiä oikeuksia jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä.

13 – Tupakkayhtiöt viittasivat asiaan C-170/96, komissio v. neuvosto, tuomio 12.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2763) ja asiaan C-303/90, Ranska v. komissio, tuomio 13.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5315).

14 – Asia C-327/91, Ranska v. komissio, tuomio 9.8.1994 (Kok. 1994, s. I-3641, Kok. Ep. XVI, s. I-47).

15 – Ks. tuomion 92–106 kohta.

Tästä seuraa, että niiltä ei ole voitu riistää oikeuksia tässä suhteessa. Lisäksi koska yhteisöllä ei ole toimivaltaa kyseessä olevien verojen ja maksujen kantamisessa, ei myöskään ole olemassa yhteisön oikeuden mukaisia takeita, joita ilman ne olisi nyt jätetty.

23. Vaikka verojen ja tullimaksujen kantamista ja petosten torjuntaa koskevissa jäsenvaltioiden menettelyissä voidaan rajoittaa vastuuta tai myöntää menettelyllisiä takeita, tupakkayhtiöt eivät ole väittäneet, että tiettyjä menettelyjä olisi sivuutettu tai niitä olisi kierretty District Courtissa nostetun kanteen vuoksi tai että niihin kohdistuvia kannemenettelyjä oli edes aloitettu.

24. On totta, että District Court ei voinut pyytää EY 234 artiklan mukaista ennakkoratkaisua. Tämä johtuu kuitenkin sen omista menettelysäännöistä eikä ole EY 230 artiklassa tarkoitettu oikeusvaikutus. Joka tapauksessa EY 234 artikla koskee jäsenvaltioiden tuomioistuinten mahdollisuutta tai velvollisuutta pyytää ennakkoratkaisua. Siinä ei anneta oikeudenkäynnin asianosaisille minkäänlaista oikeutta asian vireille saamiseen yhteisöjen tuomioistuimessa.

25. Tämän vuoksi riidanalaiset toimet eivät aikaansaaneet sitovia oikeusvaikutuksia yhteisön oikeusjärjestyksessä saattamalla tupakkayhtiöitä vieraan oikeusjärjestyksen alaisiksi tai muuttamalla niiden oikeusasemaa aineelliselta tai menettelylliseltä kannalta.

26. Tämän jälkeen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin arvioi siviilikanteiden nostamisesta Yhdysvaltojen tuomioistuimissa aiheutuneita seurauksia. [16]

27. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin myönsi, että siviilikanteiden nostamisesta District Courtissa aiheutui, kuten tupakkayhtiöt väittivät, sekä prosessioikeuden että aineellisen oikeuden mukaisia seurauksia. Se käsitteli näitä seurauksia seuraavasti.

28. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että prosessuaaliset seuraukset eivät joko eroa missä tahansa tuomioistuimessa nostettavaan kanteeseen liittyvistä seurauksista tai ovat pelkästään tosiasiallisia: esimerkiksi tupakkayhtiöille aiheutuu kustannuksia puolustautumisesta.

16 - Tuomion 109-118 kohta.

29. Määräyksellä, jolla asianosaiset velvoitetaan ilmaisemaan tosiseikkoja ja toimittamaan asiakirjoja, on sitovia vaikutuksia, mutta ne johtuvat kuitenkin District Courtin toimivaltuuksien itsenäisestä käyttämisestä eivätkä riidanalaisista päätöksistä sellaisinaan. Yhteisö ei ollut oikeudellisesti sidottu kanteiden sanamuotoon yksinkertaisesti siksi, että District Court saattoi määrätä seuraamuksia, jos kanteen nostaminen on ollut oikeuden väärinkäyttöä, aiheetonta taikka haitantekoa – tuomioistuimen sanktioimaa käyttäytymistä ei voida verrata sitovia vaikutuksia omaavan toimen antamiseen.

30. Tupakkayhtiöille vastainen tuomio vaikuttaa niihin, mutta pelkät päätökset menettelyn aloittamisesta eivät vahvistaneet vastuun olemassaoloa. Vaikka päätöksissä ilmoitettiin tupakkayhtiöille, että niille vastainen tuomio oli mahdollinen, tämä ei ollut oikeusvaikutus vaan tosiasiallinen vaikutus, kuten syyte rikollisesta käyttäytymisestä ja osakkeen hinnalle mahdollisesti aiheutuvat vaikutukset.

31. Suoja oikeudenkäynnissä esitettyjä perättömiä lausumia koskevia kunnianloukkauskanteita vastaan seuraa Yhdysvaltojen oikeussäännöistä, eikä sen näin ollen voida katsoa johtuvan komission menettelystä. Sitä, että District Court on julkistanut komission kanteet Internetissä käyttäen omaa toimivaltaansa, ei myöskään voida rinnastaa päätökseen, jolla komissio kumoaa kiellon käyttää asiakirjaa kansallisessa tuomioistuimessa käytävässä oikeudenkäynnissä.

32. Lopuksi [17] ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutki tupakkayhtiöiden väitteet, jotka koskevat tehokkaan oikeussuojan tarvetta.

33. Kantajat väittivät, että jos niiden nostamat kanteet jätetään tutkimatta, niillä ei olisi mitään oikeudellisia keinoja riidanalaisten päätösten riitauttamiseksi. Koska tuomioistuin, jossa asia on vireillä, oli kolmannessa valtiossa eikä mikään yhteisöjen toimielin päätä samaan asiaan liittyvistä myöhemmistä toimista, komission menettelyn laillisuutta ei tällöin voida saattaa yhteisöjen tuomioistuinten eikä myöskään jäsenvaltioiden tuomioistuinten ratkaistavaksi.

34. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että oikeus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi on oikeusvaltion periaatteeseen perustuvan yhteisön perustavanlaatuinen osatekijä, joka on taattu tyhjentävällä oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmällä, jolla valvotaan toimielinten toimien laillisuutta, [18] ja joka tukeutuu jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperin-

17 – Tuomion 120–124 kohta.

18 – Asia 294/83, Les Verts v. parlamentti, tuomio 23.4.1986 (Kok. 1986, s. 1339, Kok. Ep. VIII, s. 551, 23 kohta).

teeseen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen,[19] ja että oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon vahvistetaan perusoikeuskirjassa.[20]

35. Se seikka, että toiminta, joka ei ole päätöksen luonteista, ei voi olla kumoamiskanteen kohteena, ei merkitse sitä, että oikeussubjekteilta evättäisiin oikeus tuomioistuinkäsittelyyn, sillä käytettävissä on tällöinkin vahingonkorvauskanne.[21]

36. Vaikka oikeussuojakeino toimielinten sellaista menettelyä vastaan, joka haittaa oikeussubjektien etuja mutta ei ole päätöksentekoa, saattaisi olla suotava, perustamissopimuksessa ei määrätä siitä. Yhteisöjen tuomioistuinten asiana ei ole asettua yhteisön perustajien paikalle muuttamalla vakiintunutta laillisten oikeussuojakeinojen ja oikeudenkäyntimenettelyjen järjestelmää.[22]

Valituksen arviointi

37. Tupakkayhtiöt esittävät viisi valitusperustetta: EY 230 artiklan virheellinen tulkinta, jonka mukaan i) riidanalaisilla päätöksillä ja ii) siviilikanteiden nostamisella Yhdysvalloissa ei ollut oikeusvaikutuksia; iii) tehokasta oikeussuojaa koskevan perustavanlaatuisen oikeuden loukkaaminen; iv) oikeuskäytännön virheellinen soveltaminen ja tulkitseminen sen suhteen, ovatko ilmeisen lainvastaiset toimet kannekelpoisia; ja v) EY 292 artiklan rikkominen.

38. Komissio, jota tukevat kahdeksan jäsenvaltiota,[23] parlamentti ja neuvosto, väittää, että valitusperusteet on jätettävä tutkimatta ja/tai ne ovat perusteettomia.

Valituksen tutkittavaksi ottaminen

39. Komissio ja Suomi väittävät, että ensimmäinen, toinen ja neljäs valitusperuste on jätettävä tutkimatta, ja aion tutkia nämä väitteet myöhemmin.

19 - Asia 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986 (Kok. 1986, s. 1651, Kok. Ep. VIII, s. 621, 18 kohta); ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artikla.

20 - EYVL 2000, C 364, s. 1; perusoikeuskirjan 47 artikla.

21 - EY 235 artiklan ja EY 288 artiklan toisen kohdan nojalla.

22 - Yhdistetyt asiat T-172/98 ja T-175/98-T-177/98, Salamander v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 27.6.2000 (Kok. 2000, s. II-2487, 75 kohta).

23 - Suomi, Ranska, Saksa, Kreikka, Italia, Alankomaat, Portugali ja Espanja.

40. Suullisessa käsittelyssä nousi kuitenkin esiin mahdollisesti merkittävämpi kysymys, kun vastauksenaan yhteisöjen tuomioistuimen kysymykseen siitä, missä vaiheessa oikeudenkäyntimenettely Yhdysvalloissa on, komission edustaja totesi: "Se on ohi. He voittivat."

41. Ilmeisesti riidanalaisten päätösten mukaisesti vireille saatetut oikeudenkäyntimenettelyt ovat nyt päättyneet. [24] Komission kanteet on hylätty eikä valitusteitä ole enää käytettävissä sen jälkeen, kun United States Supreme Court teki päätöksensä 9.1.2006.

42. Mitä käsiteltävänä olevalla valituksella voidaan sitten saavuttaa? Jos tupakkayhtiöt voittavat asian, asia on palautettava ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nostetuilla kanteilla pyritään kuitenkin ainoastaan kanteiden nostamista koskevien päätösten kumoamiseen. Näiden päätösten kaikki vaikutukset ovat nyt toteutuneet, olivatpa nämä vaikutukset EY 230 artiklassa tarkoitetulla tavalla oikeudellisesti sitovia tai eivät. Vaikka sovitteluratkaisu Yhdysvalloissa ei taannut tupakkayhtiöille kaikkien kulujen korvaamista, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nostetuissa kanteissa ei vaadita vahingonkorvausta, eikä riidanalaisten päätösten kumoaminen olisi välttämätön edellytys tällaisen korvauksen saamiseksi. [25]

43. Yhteisöjen tuomioistuin voi omasta aloitteestaan päättää, ettei asianosaisella ole intressiä esittää tai jatkaa valitusta, ellei valitus voi menestyessään tuottaa valittajalle jotakin hyötyä. [26] Käsiteltävänä olevassa asiassa vaikuttaa ensi näkemältä siltä, ettei tällaista hyötyä ole.

44. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin todennut myös, että intressiä riitauttaa päätös ei voida kieltää sillä perusteella, että päätös oli jo pantu täytäntöön, kun kanne nostettiin. Tällaisen päätöksen kumoamisella voi itsessään olla oikeusvaikutuksia, erityisesti siten, että se estää toimielintä toistamasta riitautettua menettelyä. [27]

45. Tämän vuoksi, vaikka itse riidanalaisten päätösten kaikki tupakkayhtiöihin kohdistuvat vaikutukset ovat nyt toteutuneet, en ehdota, että valitus on jätettävä tutkimatta tällä perusteella. Intressi välttää tulevia oikeudenkäyntejä voi edelleen olla olemassa,

24 – Suullisessa käsittelyssä sanotusta ilmenee, että 30.10.2002 vireille saatettu oikeudenkäynti on yhä vireillä, vaikkei ole selvää, perustuuko se kumpaankaan riidanalaisista päätöksistä (ks. edellä alaviite 3 ja 5).

25 – Ks. jäljempänä 73 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

26 – Ks. esim. asia C-19/93 P, Rendo v. komissio, tuomio 19.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3319, 13 kohta); asia C-174/99 P, parlamentti v. Richard, tuomio 13.7.2000 (Kok. 2000, s. I-6189, 33 kohta) ja asia C-82/04 P, Audi v. SMHV, määräys 19.1.2006, 19 kohta ja sitä seuraavat kohdat, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

27 – Asia 53/85, AKZO v. komissio, tuomio 24.6.1986 (Kok. 1986, s. 1965, Kok. Ep. VIII; s. 675, 21 kohta).

ja toinen Reynoldsin nostama kanne päätöksestä nostaa kanne Yhdysvaltain tuomioistuimessa on yhä vireillä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. [28]

46. Tutkin tämän vuoksi valitusperusteita yksi kerrallaan. Yleisenä huomautuksena totean, että tupakkayhtiöt eivät kiistä vakiintunutta periaatetta, jonka mukaan kumoamiskanne voidaan nostaa ainoastaan toimenpiteistä, joilla on kantajaa sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi. Ne pyrkivät pikemminkin vahvistamaan, että tällaisia vaikutuksia oli olemassa ja/tai että asian uudet olosuhteet edellyttivät, että niiden kanne tutkitaan muilla, erityisillä perusteilla.

Ensimmäinen valitusperuste: EY 230 artiklan virheellinen tulkinta, jonka mukaan riidanalaisilla päätöksillä ei ollut oikeusvaikutuksia

47. Tämä valitusperuste jakautuu viiteen osaan, joita komission ja Suomen (neljän osan osalta) mielestä ei voida hyväksyä, koska niissä ainoastaan toistetaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esitetyt väitteet.

28 – Ks. edellä alaviite 5.

48. Vaikka tupakkayhtiöiden väitteet saattavat olla huomattavissa määrin samat kuin niiden ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esittämät väitteet, tämä ei sellaisenaan merkitse sitä, ettei niitä voitaisi hyväksyä valituksessa. Merkityksellistä on se, ilmoitetaanko niissä yksityiskohtaisesti oikeudelliset virheet täsmällisesti yksilöidyissä valituksenalaisen tuomion osissa. [29] Käsiteltävänä olevassa asiassa on mielestäni selvää, että väitteet täyttävät tämän edellytyksen, ja ehdotan niiden aineellista tutkimista.

Oikeudenkäyntimenettelyjen vireille saattamista koskevien päätösten tarkastelu

49. Tupakkayhtiöt väittävät, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki virheen, kun se totesi tuomionsa 79 kohdassa, että päätöstä kanteen nostamisesta tuomioistuimessa ei lähtökohtaisesti voida pitää kannekelpoisena päätöksenä. Tämä pätee tupakkayhtiöiden mukaan ainoastaan, jos kyseessä olevat toimenpiteet ovat osa menettelyä, joka johtaa myöhemmin päätökseen, joka itsessään on yhteisön tuomioistuinvalvonnan kohteena, jolloin aiempaa lainvastaisuutta tai toimivaltaa koskevia kysymyksiä voidaan käsitellä. [30]

29 – Ks. esim. asia C-352/98 P, Bergaderm ja Goupil v. komissio, tuomio 4.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5291, 34 ja 35 kohta) ja asia C-76/01 P, Eurocoton v. neuvosto, tuomio 30.9.2003 (Kok. 2003, s. I-10091, 46 ja 47 kohta).

30 – Ks. edellä alaviitteessä 12 mainittu asia IBM v. komissio, tuomion 20 kohta ja asia C-191/95, komissio v. Saksa, tuomio 29.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5449, 44 kohta).

50. Mielestäni ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei kuitenkaan perustellut edellä mainittua toteamustaan näin. Se päätyi tähän toteamukseen sillä perusteella, että tällainen päätös "ei – – itsessään muuta riidanalaista oikeudellista tilannetta". Olen tältä osin samaa mieltä kuin Espanja ja Saksa, jotka toteavat, että syynä siihen, että valmistelevat toimet eivät ole kannekelpoisia, on tämä eikä se, että ne ovat osa jatkuvaa menettelyä – periaate on sama kuin aikaisemman toimen vahvistavien toimien, tiedonantojen, lausuntojen, kertomusten ja sisäisten päätösten osalta.

51. Lisäksi on selvää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tarkasteli yksityiskohtaisesti sitä, oliko riidanalaisilla päätöksillä merkityksellisiä oikeusvaikutuksia.

52. Väite on näin ollen perusteeton.

Oikeuskäytännön virheellinen soveltaminen ainutlaatuiseen tilanteeseen

53. Tupakkayhtiöt väittävät, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei mukauttanut oikeuskäytännön soveltamista asian ainutlaatuisiin olosuhteisiin, joissa yhteisöjen tuomioistuimet eivät voineet valvoa riidanalaisista päätöksistä seuraavien toimien tai seurausten laillisuutta, jolloin vaarana on se, että yhteisön toimielimet voivat mahdollisesti nostaa kanteen muussa kuin yhteisön oikeusjärjestelmässä mistä asiasta ja missä olosuhteissa hyvänsä.

54. Väite vaikuttaa kuitenkin pelkältä alustukselta tämän valitusperusteen muihin kolmeen osaan nähden eikä edellytä erillistä arviointia.

Ennakkoratkaisujärjestelmän puuttuminen

55. Tupakkayhtiöiden mielestä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tulkitsi oikeuskäytäntöä virheellisesti, kun se totesi tuomionsa 105 kohdassa, ettei oikeusvaikutuksia aiheudu siitä, ettei ennakkoratkaisua komission toimivallasta tehdä riidanalaisia päätöksiä ole mahdollista saada, toisin kuin tilanteessa, jossa komissio saattaa asian vireille jäsenvaltion tuomioistuimissa.

56. Olen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kanssa samaa mieltä, ettei sitä, että District Courtin on toimittava omien menettelytapojensa ja toimivaltansa mukaisesti, voida pitää sellaisen päätöksen oikeus-

vaikutuksena, jolla päätetään saattaa asia vireille tässä tuomioistuimessa. Mielestäni tämän väitteen taustalla olevalla arvostelulla on enemmän merkitystä kolmannen valitusperusteen yhteydessä, joka koskee oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan.

Oikeudenkäyntimenettelyn valitseminen

57. Tupakkayhtiöt katsovat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin sovelsi virheellisesti oikeuskäytäntöä – erityisesti asiassa Espanja vastaan komissio 30.6.1992 annettua tuomiota [31] – jonka mukaan, kun lopullinen päätös tietyn menettelyn (tässä oikeudenkäynti Yhdysvalloissa) käyttämisestä on tehty, tämän valinnan sisältävällä päätöksellä on oikeusvaikutuksia.

58. Olen Espanjan hallituksen kanssa samaa mieltä siitä, että asiassa Espanja vastaan komissio 30.6.1992 annetussa tuomiossa merkitystä ei ollut tietyn menettelyn valinnalla vaan sillä, että tämän menettelyn vireille saattamiseen sisältyi komission arviointi, jolla oli kantajaan kohdistuvia oikeusvaikutuksia. [32] Sama pätee asiassa Cimenteries vastaan komissio 15.3.1967 annettuun tuomioon, [33] johon valituksessa myös viitattiin.

59. Tämä väite perustuu näin ollen virheelliseen olettamaan.

Toimivallan lopullinen vahvistaminen

60. Tupakkayhtiöt väittävät, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei myöntänyt, että komission omaa toimivaltaansa koskevalla kannanotolla oli oikeusvaikutuksia. Komissio saattoi toimia ainoastaan, jos sekundäärisessä lainsäädännössä sille myönnettiin toimivalta saattaa vireille kyseessä olevat oikeudenkäynnit. Riidanalaisilla päätöksillä oli näin ollen samat oikeusvaikutukset kuin sekundääriseen lainsäädäntöön sisältyvällä toimella. Lisäksi niissä annettiin lupa varojen käytölle oikeudenkäyntiä varten. [34] Päätöksillä, jotka on tosiasiallisesti tehty sellaisen primäärisen tai sekundäärisen lainsäädännön sijasta, jolla muutettaisiin perustamissopimuksen mukaista toimivallan jakoa, pyrittiin muuttamaan tätä toimivallan jakoa, mitä tilannetta voidaan verrata asiassa Ranska vastaan komissio 9.10.1990 annetussa tuomiossa vallinneeseen tilanteeseen. [35]

61. Mielestäni väite, jonka mukaan mitä tahansa toimintaa koskevalla päätöksellä on oikeusvaikutuksia, koska sillä implisiittisesti myönnetään sen tekijälle toimivalta sen tekemiseen, on jossain määrin nerokas. Tämä nerokkuus johtuu kuitenkin kehäpää-

31 – Asia C-312/90, Espanja v. komissio, tuomio 30.6.1992 (Kok. 1992, s. I-4117).

32 – Ks. erityisesti kyseisen tuomion 12–17 kohta.

33 – Yhdistetyt asiat 8/66–11/66, Cimenteries ym. v. komissio, tuomio 15.3.1967 (Kok. 1967, s. 75, Kok. Ep. I, s. 313).

34 – Vrt. yhdistetyt asiat C-239/96 R ja C-240/96 R, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, määräys 24.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4475).

35 – Asia C-366/88, Ranska v. komissio, tuomio 9.10.1990 (Kok. 1990, s. I-3571).

telmästä, sillä komissio ei tarvitse toimivaltaa tehdä päätöstä, jolla ei ole oikeusvaikutuksia. Tarkemmin ottaen käsiteltävänä olevan asian kannalta, jos toimielin katsoo itsellään olevan toimivalta tehdä päätös, jolla ei ole oikeusvaikutuksia tiettyyn asianosaiseen nähden, tällä toimivaltaa koskevalla olettamalla ei myöskään voi olla oikeusvaikutuksia tähän asianosaiseen nähden. Lähtökohtana (ja tässä asiassa kompastuskivenä) on itse päätös, ei päätös päätöksen tekemisestä.

62. Varojen käytön osalta olen Saksan kanssa samaa mieltä siitä, että taloudellinen näkökohta on riidanalaisten päätösten kannalta täysin toissijainen. Katson parlamentin tapaan, että komissiolla on EY 211 artiklan nojalla riittävä toimivalta aiheuttaa itselleen tällaisia kustannuksia taatakseen yhteisön oikeuden soveltamisen ja EY 274 artiklan nojalla panna talousarvio täytäntöön omalla vastuullaan.

63. Asiassa Ranska vastaan komissio 9.10.1990 annetussa tuomiossa kysymys väitetystä toimivallan puuttumisesta ratkaistiin tuomion aineellisessa osassa eikä aiemmassa tutkittavaksi ottamisen tarkastelussa. [36]

36 – Ks. erityisesti asia Ranska v. komissio, tuomion 7–13 kohta. Väitetyn toimivallan puuttumisen osalta ks. 94 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

64. Katson tämän vuoksi, ettei yhdessäkään tupakkayhtiöiden ensimmäiseen valitusperusteeseen sisältyvässä väitteessä yksilöidä yhtään valituksenalaiseen tuomioon sisältyvää oikeudellista virhettä.

Toinen valitusperuste: EY 230 artiklan virheellinen tulkinta, jonka mukaan siviilikanteiden nostamisella Yhdysvalloissa ei ollut sitovia oikeusvaikutuksia

65. Tupakkayhtiöt väittävät, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oletti tuomionsa 105 kohdassa virheellisesti, että District Court voisi korjata sen puutteen, ettei järjestelmää ennakkoratkaisun saamiseksi ole, soveltamalla itse yhteisön oikeutta; Act of State -teoria – jonka mukaan Yhdysvaltojen tuomioistuimet eivät tutki ulkomaisen elimen virkatoimien laillisuutta – merkitsi itse asiassa sitä, ettei ollut todennäköistä, että tämä tuomioistuin lausuisi komission toimivallasta saattaa vireille oikeudenkäynti Yhdysvalloissa.

66. Komissio ja Suomen hallitus väittävät, että tämä väite on täysin uusi eikä sitä näin ollen voida ottaa tutkittavaksi. Tupakkayhtiöt väittävät kuitenkin tukeutuneensa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa

Act of State -teoriaan ainakin pääkohdiltaan. Mielestäni tämä väite mainitaan valituksenalaisen tuomion 72 kohdassa,[37] vaikka itse teoriaa ei ole nimetty.

67. Se, kuinka tupakkayhtiöt itse ovat käyttäneet sanoja "todennäköisesti" ja "epätodennäköisesti" tätä väitettä valituksessa kehitellessään, vie väitteeltä perustan. Todennäköisyyden asteen olemassaolo merkitsee sitä, että – olivatpa vaikutukset toteutuessaan kuinka sitovia hyvänsä – ne eivät voi seurata alkuperäisestä päätöksestä vaan ainoastaan myöhemmin toteutuvasta tapahtumasta. Valitusperusteessa vedotaan kuitenkin nimenomaisesti siviilikanteiden nostamisesta johtuviin sitoviin oikeusvaikutuksiin.

Kolmas valitusperuste: Tehokasta oikeussuojaa koskevan perustavanlaatuisen oikeuden loukkaaminen

68. Tässä valitusperusteessa viitataan valituksenalaisen tuomion 123 kohdassa esitettyyn toteamukseen, jonka mukaan "se seikka, että päätöksen luonnetta omaamattomat toimet eivät voi olla kumoamiskanteen kohteena, ei merkitse sitä, että lainkäyttövallan piiriin kuuluvilta evättäisiin oikeus tuomioistuinkäsittelyyn, sillä – – sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskeva kanne on tällöinkin käytettävissä, jos kysymyksessä oleva menettely voi aikaansaada yhteisön vahingonkorvausvastuun".

69. Tupakkayhtiöt väittävät, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se piti merkityksellisenä perusteena oikeutta tuomioistuinkäsittelyyn eikä oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon.[38] Yhteisöjen tuomioistuin ei myöskään viittaa EY 288 artiklan mukaiseen vahingonkorvauskanteeseen kuvatessaan kattavaa oikeussuojakeinojen järjestelmää.[39] Vahingonkorvauskanne ei voi myöskään aina tarjota tehokasta oikeussuojaa. Tupakkayhtiöt pyrkivät saamaan turvaa oikeudenkäyntien vireille saattamiselta niitä vastaan sillä perusteella, ettei komissiolla ole toimivaltaa saattaa niitä vireille. Toimivallan puuttuminen ei kuitenkaan sellaisenaan aiheuta vahingonkorvausvastuuta. Yleensä siihen, ettei kannetta voida nostaa suoraan, liittyy mahdollisuus ennakkoratkaisumenettelyyn. Näin ei ole käsiteltävänä olevassa asiassa. Vaikka District Court lausuisi komission toimivallasta, se ei voisi tarjota tehokasta oikeussuojaa, koska sillä ei ole asiantuntemusta eikä kokemusta päättää yhteisön perustavanlaatuisista perustuslaillisista kysymyksistä.

37 – "Kantajien mukaan District Courtilla ei ole toimivaltaa ratkaista komission toimivaltaa koskevaa kysymystä, joka on esitetty nyt käsiteltävänä olevissa kanteissa."

38 – Asia C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto, tuomio 25.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6677, 39 kohta).

39 – Asia C-321/95 P, Greenpeace v komissio, tuomio 2.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1651) ja em. asia Unión de Pequeños Agricultores, tuomion 40 kohta.

70. Komissio katsoo, että tehokasta oikeussuojaa koskeva periaate ei ulotu riidanalaisten päätösten kaltaisiin toimiin, joilla ei voida loukata yhteisön oikeudessa taattuja oikeuksia tai vapauksia ja joilla ei näin ollen voi olla niiden adressaatteihin kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Tupakkayhtiöille taataan District Courtissa kaikki Yhdysvaltojen oikeuden mukaiset oikeudet ja vapaudet. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Unión de Pequeños Agricultores, [40] että siitä, että edellytystä, jonka mukaan toimen pitää koskea henkilöä suoraan, tulkitaan tehokasta oikeussuojaa koskevan periaatteen valossa, ei voi seurata, että kyseistä edellytystä ei sovellettaisi. EY 288 artiklan osalta komissio väittää, että tupakkayhtiöille oli varmasti mahdollista nostaa vahingonkorvauskanne. Niiden vaikeudet tältä osin eivät koskisi tutkittavaksi ottamisen osoittamista vaan sen näyttämistä toteen, että komissio oli toiminut lainvastaisesti nostaessaan siviilikanteet ja että niille oli suoraan tämän vuoksi aiheutunut vahinkoa.

71. Espanja lisää, että oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan ei ole niin absoluuttinen, että mistä tahansa toimesta on voitava nostaa kanne tai että kuka tahansa voi nostaa kanteen. Se huomauttaa, että ennakkoratkaisujärjestelmässä yhteisöjen tuomioistuin ja kansalliset tuomioistuimet toimivat yhteistyössä taatakseen yhteisön oikeuden yhdenmukaisen tulkinnan ja soveltamisen. Ennakkoratkaisujärjestelmän käyttäminen ei ole yhteydessä siihen, onko kumoamiskanne käytettävissä.

72. Tämä kolmas valitusperuste on mielestäni valituksessa esitetyistä seikoista tärkein. Oikeus tuomioistuinkäsittelyyn ja tehokkaan oikeussuojakeinon saatavuus ovat perusoikeuksien kunnioittamisen lisäksi oikeusvaltion periaatteeseen nojautuvan yhteisön kulmakiviä. Yhteisöjen tuomioistuimen EY 220 artiklaan perustuvan velvoitteen varmistaa, että "perustamissopimusta – – sovellettaessa noudatetaan lakia", olennaisena osana on todellakin sen varmistaminen, että näitä periaatteita noudatetaan. [41] Käsiteltävänä olevassa asiassa yhdyn kuitenkin komission ja Espanjan väitteisiin.

73. Tupakkayhtiöiden sen väitteen osalta, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuin ei mainitse EY 288 artiklaa oikeuskäytännössään, jossa se painottaa kattavan oikeussuojakeinojen järjestelmän olemassaoloa, on mielestäni tärkeää huomata, että näissä tuomioissa yhteisöjen tuomioistuin on viitannut pääasiallisesti, ellei jopa yksinomaisesti, sellaisten yhteisön toimien, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, laillisuusvalvontaa

40 – Idem, 44 kohta.

41 – Ks. esim. asia C-2/88 Imm., Zwartveld, määräys 6.12.1990 (Kok. 1990, s. I-3365, Kok. Ep. X, s. 509) tämän toimivallan erittäin laajan käyttämisen osalta. Yhteisöjen tuomioistuimen valvontavallan laajuuden ja luonteen osalta ks. esim. asia C-376/98, Saksa v. neuvosto ja parlamentti ("tupakkamainonta"), tuomio 5.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8419, 84 kohta). Ks. myös lausunto 1/92, annettu 10.4.1992 (Kok. 1992, s. I-2821, Kok. Ep. XII, s. I-71), joka koskee ETA-sopimuksen luonnosta.

koskevaan kattavaan järjestelmään. Tämä on selvää asiassa Les Verts vastaan parlamentti 23.4.1986 annetusta tuomiosta [42] lähtien viimeisimpään asiassa Gaston Schul 6.9.2005 annettuun tuomioon [43] saakka.

74. Vahingonkorvauskanne ei kuulu tähän tuomioistuinvalvonnan järjestelmään. Se on pikemminkin "itsenäinen oikeussuojakeino, jolla on oma tehtävänsä oikeussuojakeinojen järjestelmässä ja jonka nostamisen edellytykset määräytyvät sen erityisen tarkoituksen perusteella. Kun kumoamiskanteella – – vaaditaan sen toteamista, että oikeudellisesti sitova toimi on lainvastainen – –, vahingonkorvauskanteen tarkoituksena on yhteisön toimielimen tai laitoksen syyksi luettavan lainvastaisen toimen tai lainvastaisen menettelyn aiheuttaman vahingon korvaaminen". [44]

75. Näin ollen kun toimi, jolla on sitovia oikeusvaikutuksia, vaikuttaa asianosaisen oikeusasemaan, käytettävissä on kattava oikeussuojakeinojen järjestelmä ja oikeussuoja. Kun asianosaiselle on aiheutunut vahinkoa lainvastaisen toiminnan seurauksena, käytettävissä on ylimääräinen oikeusturvakeino. Molemmat voivat olla käytettävissä tietyissä olosuhteissa, mutta eivät välttämättä kaikissa tapauksissa.

76. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittasi tuomionsa kiistanalaisessa kohdassa selvästi laajempaan "kattavaan järjestelmään", joka sisältää sekä laillisuusvalvonnan että vahingonkorvausvastuun vahvistamisen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oli jo todennut, ettei laillisuusvalvonta tullut kyseeseen, koska toimella ei ollut sitovia oikeusvaikutuksia. Se kuitenkin korosti, että tupakkayhtiöiltä ei riistettäisi yhteisön oikeuden mukaista oikeussuojakeinoa, jos ne voisivat osoittaa kärsineensä vahinkoa komission lainvastaisen toiminnan seurauksena. Tällaista päättelyä ei mielestäni voida arvostella, ellei olettamaa – sitovien oikeusvaikutusten puuttumista – voida osoittaa vääräksi. Mielestäni tupakkayhtiöt eivät ole osoittaneet sitä vääräksi kahdessa ensimmäisessä valitusperusteessaan.

77. Vahingonkorvauskanteen lopullinen ratkaisu on tietenkin epävarma. Tällä hetkellä yhteisöjen tuomioistuimessa ei ole nostettu tällaista kannetta, eikä ole mahdollista ottaa kantaa siihen, otettaisiinko se tutkittavaksi tai hyväksyttäisiinkö se, jos se nostettaisiin. On selvää, että jos tupakkayhtiöt eivät kykenisi näyttämään toteen yhteisön toimielinten lainvastaista toimintaa, [45] väitettyä

42 – Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Les Verts v. parlamentti, tuomion 23 kohta.

43 – Asia C-461/03, Gaston Schul Douane-expediteur, tuomio 6.9.2005 (Kok. 2005, 22 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

44 – Ks. viimeisimpänä asia C-234/02 P, Euroopan oikeusasiamies v. Lamberts, tuomio 23.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2803, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kyseisessä kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa vahvistetaan myös vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan vahingonkorvauskanteen tutkittavaksi ottaminen ei ole yhteydessä samasta lainvastaisena pidetystä toimesta nostetun kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamiseen. Vahingonkorvauskanteen tutkittavaksi ottaminen riippuu toimesta tai lainvastaisesta toiminnasta, jolla on kantajaan nähden vahingollisia aineellisia seurauksia, kun taas kumoamiskanteen tutkittavaksi ottaminen riippuu siitä, onko toimella oikeusvaikutuksia.

45 – Asiassa Schöppenstedt kaytetyn muotoilun mukaan kyseessa on "kyllin selkeä ylemmäntasoisen, yksityisiä suojaavan oikeussäännön rikkominen" (asia 5/71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v. neuvosto, tuomio 2.12.1971 (Kok. 1971, s. 975, Kok. Ep. I, s. 609, 11 kohta).

vahinkoa ja syy-yhteyttä tämän toiminnan ja väitetyn vahingon välillä, niiden nostamat kanteet eivät voisi menestyä. Se, että näissä olosuhteissa ne eivät voisi saada vahingonkorvausta, ei merkitse sitä, että niiltä olisi riistetty oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan.

78. On täysin mahdollista kuvitella jokseenkin samantapaisia tilanteita, joissa vahingonkorvauskanne voi todennäköisesti menestyä. Esimerkkinä voisi olla se, että komissio päättäisi täysin perusteetta saattaa vireille aggressiivisen oikeudenkäynnin yhtä tai useampaa pientä maanviljelijää vastaan AKT-valtiossa, minkä vuoksi ne saattaisivat joutua taloudelliseen perikatoon ennen asian ratkaisemista. Vahingonkorvauksen oikeutus on melko selvästi näytettävissä toteen, minkä lisäksi välitoimen edellytykset [46] saattavat hyvinkin täyttyä – oikeudenkäynnin vireille saattamista koskevan päätöksen täytäntöönpano saatetaan jopa keskeyttää. [47]

79. Lopuksi en hyväksy tupakkayhtiöiden suullisessa käsittelyssä esittämää väitettä, jonka mukaan viiden vuoden määräaika vahingonkorvauskanteen nostamiseksi [48] saattaa olla liian lyhyt. Tätä määräaikaa sovelletaan kaikkiin tapauksiin, ja se alkaa kulua vasta, kun kanteen nostamiselle asetetut kolme edellytystä täyttyvät. [49]

80. Katson tämän vuoksi, että tupakkayhtiöt eivät ole näyttäneet toteen, että niiden oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan olisi loukattu.

Neljäs valitusperuste: Oikeuskäytännön virheellinen soveltaminen ja tulkinta sen suhteen, ovatko ilmeisen lainvastaiset toimet kannekelpoisia

81. Tässä valitusperusteessa viitataan lähinnä valituksenalaisen tuomion 87 ja 88 kohtaan, jotka on tiivistetty edellä 17 ja 18 kohdassa. Tupakkayhtiöt katsovat, ettei yhteisön oikeudessa anneta komissiolle toimivaltaa saattaa vireille oikeudenkäyntejä yhteisön oikeusjärjestelmän ulkopuolella tai täytäntöönpanna tullien ja arvonlisäveron kantamista. Riidanalaiset päätökset ovat tämän vuoksi ilmeisen lainvastaisia, eikä kanteita olisi pitänyt ottaa tutkittavaksi

46 – EY 243 artiklan ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 104 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaiset edellytykset.

47 – Yhdistetyt asiat C-51/90 R ja C-59/90 R, Comos-Tank ym. v. komissio, määräys 23.5.1990 (Kok. 1990, s. I-2167, 33 kohta) ja asia T-203/95 R, Connolly v. komissio, määräys 12.12.1995 (Kok. 1995, s. II-2919, 23 kohta).

48 – Yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 46 kohta.

49 – Ks. esim. yhdistetyt asiat 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 ja 5/81, Birra Wührer v. neuvosto ja komissio, tuomio 13.11.1984 (Kok. 1984, s. 85, 9 ja 10 kohta).

asiassa IBM vastaan komissio 11.11.1981 annetun tuomion [50] mukaisesti, joka koski "ilmeisen lainvastaisten" valmistelevien toimien tuomioistuinvalvontaa erityisissä olosuhteissa. Kun asiassa FNAB vastaan neuvosto 10.5.2001 annetussa tuomiossa [51] yhteisöjen tuomioistuin puhui "perustamissopimuksessa nimenomaisesti vahvistetuista tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä", se viittasi edellytyksiin, joiden mukaan toimen on koskettava asianosaista suoraan ja erikseen, eikä erityisiin olosuhteisiin, joihin viitattiin asiassa IBM vastaan komissio 11.11.1981 annetussa tuomiossa.

82. Komissio ja Suomi katsovat, että valitusperuste on jätettävä tutkimatta, koska siinä ainoastaan toistetaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esitetyt väitteet. Katson kuitenkin jälleen, että valitusperuste täyttää selvästi asiassa Bergaderm vastaan neuvosto 4.7.2000 annetussa tuomiossa ja asiassa Eurocoton ja Goupil vastaan neuvosto 30.9.2003 annetussa tuomiossa [52] asetetut edellytykset ja että se on tämän vuoksi tutkittava.

83. Komissio huomauttaa, että etuoikeutetut kantajat, joiden etuihin sen oletus toimivallasta voi vaikuttaa, ovat tukeneet sen oikeutta tehdä riidanalaiset päätökset. Lähtökohtaisesti (kuten EY 282 artiklassa todetaan) sillä on yksinoikeus edustaa yhteisöä tuomioistuimissa. Koska sillä näin ollen on ainakin lähtökohtainen toimivalta, tästä seuraa loogisesti, että riidanalaiset päätökset eivät voi olla "ilmeisen lainvastaisia". Espanja katsoo lisäksi, että asiassa IBM vastaan komissio 11.11.1981 annetulla tuomiolla ei ole sellaista merkitystä, jonka tupakkayhtiöt katsovat sillä olevan. Tässä asiassa pikemminkin jätettiin avoimeksi kysymys siitä, voitiinko kyseiset toimenpiteet poikkeuksellisesti ottaa tutkittavaksi.

84. Ensinnäkin olen Espanjan kanssa samaa mieltä asiassa IBM vastaan komissio 11.11.1981 annetun tuomion tulkinnasta. Kyseisen tuomion 23 kohdassa todetaan, että "tämän asian yhteydessä ei ole tarpeen ratkaista kysymystä siitä, voitaisiinko katsoa, että erityisissä olosuhteissa – silloin, kun kysymyksessä ovat ilmeisen lainvastaiset toimet – IBM:n tarkoittama, menettelyn varhaisessa vaiheessa nostettava kanne olisi yhteensopiva perustamissopimuksessa määrätyn oikeussuojajärjestelmän kanssa, sillä olosuhteet, joihin kantaja on tässä tapauksessa vedonnut, eivät missään tapauksessa voisi olla perusteena tällaisen kanteen tutkittavaksi ottamiselle". Asiassa Cimenteries CBR ym. vastaan komissio, joka on ainoa muu asia, johon tupakkayhtiöt vetosivat ehdotuksensa tueksi, 18.12.1992 annetussa tuomiossa vastaavasti todetaan yksinkertaisesti, että "joka tapauksessa – – tässä asiassa käsillä eivät ole erityiset olosuhteet". Molemmissa tuomioissa kysymys jätettiin siis nimenomaisesti avoimeksi. [53] Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole voinut tehdä oikeudellista virhettä, kun se ei ole noudattanut oikeuskäytäntöä, jota ei ole.

50 – Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia IBM v. komissio, tuomion 23 kohta ja ks. myös edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Cimenteries CBR v. komissio.

51 – Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia FNAB v. neuvosto, määräyksen 40 kohta.

52 – Ks. edellä 48 kohta ja alaviite 29.

53 – Vaikka tupakkayhtiöt viittasivat myös asiaan komissio v. neuvosto ja asiaan neuvosto ja Ranska v. komissio (ks. alaviite 13), nämä asiat koskivat toimia, joilla ei selvästikään ollut oikeusvaikutuksia.

85. Joka tapauksessa edellytys, jonka mukaan toimen on oltava "ilmeisen lainvastainen", on hyvin vaativa. Sen ei voida katsoa täyttyvän olosuhteissa, joissa lainvastaisena menettelynä pidetään sitä, että komissiolla ei ollut toimivaltaa toteuttaa kyseessä olevaa toimenpidettä, ja joissa muut toimielimet ja/tai jäsenvaltiot, joilla väitteen mukaan on tämä toimivalta komission sijasta, eivät ainoastaan jätä kiistämättä komission toimivaltaa vaan myös tukevat sitä aktiivisesti.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki juuri näin tuomionsa 87 kohdassa. Se totesi, että pelkkä toimivallan puuttuminen ei voinut aiheuttaa oikeusvaikutuksia.

87. Tämän vuoksi katson, että tämäkin valitusperuste on hylättävä.

86. Myös tähän valitusperusteeseen liittyvät tupakkayhtiöiden toissijaiset väitteet ovat perusteettomia. Ne väittävät ensinnäkin, että sikäli kuin valitusperuste saattaa koskea valituksen aineellista osaa, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen olisi pitänyt käsitellä tutkittavaksi ottaminen aineellisen tarkastelun yhteydessä. Niiden mainitsema oikeuskäytäntö [54] ei kuitenkaan koske tilanteita, joissa oli kyse toimivallasta tai ilmeisestä lainvastaisuudesta. Ne väittävät toiseksi, että koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei käsitellyt tutkittavaksi ottamista aineellisen tarkastelun yhteydessä, sen olisi pitänyt käsitellä tutkittavaksi ottamista – eli sitä, oliko riidanalaisilla päätöksillä oikeusvaikutuksia – väitettyjen tosiseikkojen perusteella [55] – eli sen olettamuksen perusteella, ettei komissiolla ollut toimivaltaa.

Viides valitusperuste: EY 292 artiklan rikkominen

88. Tupakkayhtiöt väittävät, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamus, jonka mukaan District Court voisi ratkaista komission toimivaltaa koskevat riidat, oli EY 292 artiklan ja perustamissopimusten muodostaman järjestelmän vastainen. Yhteisön oikeusjärjestelmän itsenäisyyttä horjuttaisivat yhteisön ulkopuoliset järjestelmät, joiden mukaisesti yhteisö ja sen toimielimet olisivat sisäistä toimivaltaansa käyttäessään sidottuja yhteisön oikeussääntöjen tiettyyn tulkintaan. [56] Tilanne olisi tällainen, jos District Court määrittäisi yhteisön toimivallan saattaa vireille oikeudenkäynti Yhdysvalloissa tullien ja arvonlisäveron kantamiseksi.

54 – Yhdistetyt asiat 358/85 ja 51/86, Ranska v. parlamentti, tuomio 22.9.1988 (Kok. 1988, s. 4821, Kok. Ep. IX, s. 625); edellä alaviitteessä 35 mainittu asia C-366/88, Ranska v. komissio; edellä alaviitteessä 13 mainittu asia C-303/90, Ranska v. komissio ja asia C-325/91, Ranska v. komissio, tuomio 16.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3283, Kok. Ep. XIV, s. I-251).

55 – Asia 169/84, Cofaz, tuomio 28.11.1986 (Kok. 1986, s. 391, Kok. Ep. VIII, s. 439, 20 kohta).

56 – Lausunto 1/91, annettu 14.12.1991 (Kok. 1991, s. I-6079, Kok. Ep. XI, s. I-565, 41–46 kohta) ja lausunto 1/00, annettu 18.4.2002 (Kok. 2002, s. I-3493, 45 kohta).

89. Ensinnäkin olen tältä osin komission kanssa samaa mieltä siitä, että EY 292 artiklan sanamuoto –"jäsenvaltiot sitoutuvat ratkaisemaan tämän sopimuksen tulkintaa tai soveltamista koskevat riidat vain tässä sopimuksessa määrätyllä tavalla"– osoittaa selvästi, että tämä määräys merkitsee jäsenvaltioiden sitoumusta eikä toimielinten toimivallan rajoitusta.

90. Toiseksi sellaisen tuomioistuimen, jossa yhteisön toimielin nostaa kanteen, tekemää päätöstä toimivallasta [57] ei voida verrata siihen, että yhteisö tekee kansainvälisen sopimuksen, joka sitoo toimielimiä niiden käyttäessä sisäistä toimivaltaansa, tai siihen, että yhteisön oikeusjärjestykseen sisällytetään laaja säännöstö, mistä mainituissa lausunnoissa on kyse. District Courtin tekemä toimivaltaa koskeva päätös olisi sitova ainoastaan tietyn oikeudenkäynnin suhteen. Se voitaisiin riitauttaa jopa samassa tuomioistuimessa muissa oikeudenkäynneissä, jotka komissio on saattanut vireille muun päätöksen nojalla, ja varsinkin muissa tuomioistuimissa ja muilla lainkäyttöalueilla.

91. Olen komission kanssa samaa mieltä myös siitä, että District Court, joka on sen lainkäyttöalueen, jossa suurimmalla osalla tupakkayhtiöistä oli kotipaikka ja jossa riidanalainen toiminta tapahtui, toimivaltainen tuomioistuin, saattoi parhaiten varmistaa haetun tuomion tehokkaan täytäntöönpanon; ja olen Saksan kanssa samaa mieltä siitä, että tupakkayhtiöiden EY 292 artiklaa koskeva näkemys aiheuttaa vaaran siitä, että kuka hyvänsä vastaaja voi tehdä tyhjäksi yhteisön ulkopuolisessa tuomioistuimessa laillisesti vireille saatetun oikeudenkäynnin pelkästään esittämällä saman vastalauseen.

92. Myöskään Saksan tapaan en ymmärrä, miten EY 292 artiklan rikkominen – jos se näytettäisiin toteen – voisi sellaisenaan aiheuttaa sitovia oikeusvaikutuksia, joiden perusteella riidanalaiset päätökset tulisivat kannekelpoisiksi.

Valitusperusteita koskeva päätelmä

93. Tutkittuani tupakkayhtiöiden viisi valitusperustetta katson, ettei niissä ole näytetty toteen yhtään oikeudellista virhettä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiossa ja että valitus olisi tämän vuoksi hylättävä.

57 – Kuten Saksa huomauttaa, tässä oletetaan, ettei Act of State -teoriaa sovelleta, kun taas toisessa valitusperusteessa oletetaan, että sitä sovelletaan.

Neuvoston väliintulo

Näkökohta

94. Neuvosto esitti uuden näkökohdan, joka koskee etuoikeutettujen ja tavallisten kantajien asemaa EY 230 artiklan järjestelmään sisältyvään, sitovia oikeusvaikutuksia koskevaan edellytykseen nähden. Neuvosto toteaa lähinnä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi oikeutetusti, että kanne on jätettävä tutkimatta, koska riidanalaiset päätökset eivät aiheuttaneet sitovia oikeusvaikutuksia tupakkayhtiöihin nähden. Neuvosto katsoo kuitenkin, että EY 230 artiklan toisessa kohdassa mainittujen etuoikeutettujen kantajien asema olisi erotettava tavallisten kantajien, kuten tupakkayhtiöiden, asemasta. Neuvosto katsoo, että etuoikeutettuja kantajia ei pitäisi estää tutkittavaksi ottamista koskevilla perusteilla nostamasta kannetta samankaltaisesta päätöksestä (vaikka neuvosto lisää, ettei sillä ollut syytä nostaa kannetta tässä asiassa).

95. Komissio ja parlamentti ilmaisevat olevansa samaa mieltä kuin neuvosto. Tupakkayhtiötkin ovat osittain samaa mieltä. Ne johtavat neuvoston toteamuksesta kuitenkin sen lisäväitteen, että jos etuoikeutetut kantajat voisivat nostaa kanteen riidanalaisista päätöksistä, niiden on tuotettava EY 230 artiklassa tarkoitettuja sitovia oikeusvaikutuksia. Koska siitä, että kyseiset päätökset koskevat tupakkayhtiöitä suoraan ja erikseen, ei myöskään voi olla epäilystä, kanteet olisi pitänyt ottaa tutkittavaksi.

Arviointi

96. Tämä neuvoston toteamus on esitetty näennäisesti komission sen vaatimuksen tueksi, että valitus on osittain jätettävä tutkimatta ja osittain hylättävä perusteettomana. Siinä ei kuitenkaan kiistetä mitään valituksessa esitetyistä väitteistä. Sillä ei näin ollen ole merkitystä vireillä olevan oikeudenkäynnin kannalta.

97. Sikäli kuin toteamuksessa ollaan eri mieltä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perusteluista, jotka koskevat sitovia oikeusvaikutuksia EY 230 artiklan soveltamiseksi, toteamus olisi ollut asianmukaisempaa esittää yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 56 artiklan kolmannen kohdan mukaisena erillisenä valituksena. En ole kuitenkaan vakuuttunut siitä, että kyseiset perustelut poikkeaisivat neuvoston kannasta.

98. On totta, että valituksenalaisen tuomion 85–91 kohdassa viitataan ainoastaan sitoviin vaikutuksiin yleisesti. Tästä voitaisiin päätellä, että ensimmäisen oikeusasteen tuo-

mioistuin sovelsi yleistä arviointiperustetta, jonka täyttymättä jääminen estäisi asianosaisia nostamasta kannetta. Vaikuttaa kuitenkin selvältä, että tutkinta toteutettiin tiettyä valittajaa sitovia oikeusvaikutuksia koskevan arviointiperusteen valossa, joka mainittiin 77 kohdassa yleisenä periaatteena, ja että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, ettei tupakkayhtiöihin kohdistunut tällaisia sitovia vaikutuksia. Tästä näkökulmasta neuvoston väite, jonka mukaan arvioinnin, joka koskee etuoikeutettujen kantajien oikeutta nostaa kanne, pitäisi johtaa erilaiseen tulokseen, ei ole ristiriidassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen lähestymistavan kanssa.

99. Tämän vuoksi väite näyttää jäävän valituksen alan ulkopuolelle, joten yhteisöjen tuomioistuimen olisi tarpeetonta tutkia sitä. Kiinnitän tähän näkökohtaan kuitenkin jonkin verran huomiota, sillä se voi auttaa selventämään valituksen muita osatekijöitä.

100. EY 230 artiklan kolmen ensimmäisen kohdan [58] edeltäjä oli ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäinen kohta, jossa määrättiin siihen saakka, kunnes sen sanamuoto muutettiin nykyiseksi Maastrichtin sopimuksella vuonna 1992, seuraavaa:

"Yhteisön tuomioistuin tutkii neuvoston ja komission säädösten laillisuuden, suosituksia ja lausuntoja lukuun ottamatta. Tässä tarkoituksessa yhteisön tuomioistuimella on toimivalta ratkaista jäsenvaltion, neuvoston tai komission kanne, jonka perusteena on puuttuva toimivalta, olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, tämän sopimuksen tai sen soveltamista koskevan oikeussäännön rikkominen taikka harkintavallan väärinkäyttö."

Seuraavan kohdan, joka koskee luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön, jota päätös koskee suoraan ja erikseen, oikeutta nostaa kanne, sanamuoto on pysynyt ennallaan.

101. Yhteisöjen tuomioistuin kehitti sitovaa oikeusvaikusta (ja todellakin sitä, että päätös koskee henkilöä suoraan ja erikseen) koskevaan edellytykseen liittyvän oikeuskäytäntönsä tässä asiayhteydessä.

102. Ensimmäisissä asioissa, joissa näkökohta tuli esille, yhteisöjen tuomioistuin viittasi yleisesti toimenpiteisiin, jotka ovat sitovia tai joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia. [59] Sittemmin asiassa IBM

58 - Ks. edella 5 kohta.

59 - Asia 48/65, Lütticke v. komissio, tuomio 1.3.1966 (Kok. 1966, s. 27, Kok. Ep. I, s. 237); asia 22/70 komissio v. neuvosto, tuomio 31.3.1971 (Kok. 1971, s. 263, Kok. Ep. I, s 553, 42 kohta) ja asia 133/79 Sucrimex v. komissio, tuomio 27.3.1980 (Kok. 1980, s. 1299, 17 kohta).

vastaan komissio 11.11.1981 antamassaan tuomiossa [60] yhteisöjen tuomioistuin esitti seuraavan toteamuksen (joka oli suppeampi kuin sitä edeltävät muotoilut muttei millään tavalla ristiriidassa niiden kanssa): "yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti toimia tai päätöksiä, jotka voivat olla – – kumoamiskanteen kohteena, ovat sellaiset toimenpiteet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttaen tämän oikeusasemaa selvästi". Tätä kantajaan kohdistuvien oikeusvaikutusten kriteeriä on käytetty vakiintuneesti, viimeisimpänä yhteisöjen tuomioistuimen asiassa komissio vastaan Greencore 9.12.2004 antamassa tuomiossa, [61] jossa se esiintyy yhdessä yleisemmän muotoilun kanssa. Myös ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on käyttänyt sitä vakiintuneesti asiassa Marcopoulos vastaan yhteisöjen tuomioistuin 22.6.1990 annetusta tuomiosta [62] lähtien asiassa Infront vastaan komissio 15.12.2005 annettuun tuomioon [63] saakka.

103. Näin ollen vaikuttaa siltä, että tutkittavaksi ottamisen ensimmäinen edellytys EY 230 artiklan mukaan on sitovan oikeusvaikutuksen olemassaolo *sekä* yleisesti *että* kyseessä olevaan kantajaan tai kyseessä oleviin kantajiin nähden. Jos tällaista oikeusvaikutusta ei ole, ei ole tarpeen tutkia sitä, koskeeko päätös kantajaa erikseen.

104. Tätä edellytystä voidaan lisäksi soveltaa riippumatta siitä, onko kantaja EY 230 artiklan kannalta "etuoikeutettu" vai ei, kuten voidaan havaita esimerkiksi kahdesta viimeaikaisesta asiasta, joissa jäsenvaltio, Alankomaat, oli vaatinut komission toimenpiteen kumoamista ja joissa sen kanne jätettiin tutkimatta sillä perusteella, ettei *kantajaan kohdistuvia* sitovia oikeusvaikutuksia ollut. [64]

105. Tässä valossa EY 230 artiklan neljännen kohdan edellytys, jonka mukaan päätöksen on koskettava kantajaa suoraan ja erikseen, muodostaa erillisen ja loogisesti myöhemmän edellytyksen ainoastaan tavallisille kantajille. Näin ollen asetus, jolla on yleisiä vaikutuksia, voi tuottaa sitovia oikeusvaikutuksia tällaisiin kantajiin nähden, mutta oikeuskäytännön mukaan ei yleensä koske heitä erikseen. Tätä tilannetta voidaan verrata – jälleen erilliseen –"oikeuksiensa turvaamiseksi" -edellytykseen, jota sovelletaan EY 230 artiklan kolmannen kohdan nojalla "osittain etuoikeutettuihin" kantajiin. Kumpaakaan näistä erillisistä ja myöhemmistä edellytyksistä ei sovelleta toisessa kohdassa mainittuihin "täysin etuoikeutettuihin" kantajiin.

60 – Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia IBM v. komissio, tuomion 9 kohta.

61 – Asia C-123/03 P, komissio v. Greencore, tuomio 9.12.2004 (Kok. 2004, s. I-11647, 44 kohta).

62 – Yhdistetyt asiat T-32/89 ja T-39/89, Marcopuolos v. yhteisöjen tuomioistuin, tuomio 22.6.1990 (Kok. 1990, s. II-281, 21 kohta).

63 – Asia T-33/01, Infront v. komissio, tuomio 15.12.2005 (Kok. 2005, s. II-5897, 89 kohta).

64 – Asia C-308/95, Alankomaat v. komissio, tuomio 5.10.1999 (Kok. 1999, s. I-6513, erityisesti 26 ja 29 kohta) ja asia C-164/02, Alankomaat v. komissio, määräys 28.1.2004 (Kok. 2004, s. I-1177, erityisesti 18 ja 22 kohta).

106. Tämän vuoksi, jos neuvosto tai jokin muu viimeksi mainitussa kohdassa mainittu kantaja haluaisi nostaa kanteen tässä asiassa riitautettujen päätösten kaltaisesta komission päätöksestä, sen olisi näytettävä toteen sitä sitovat oikeusvaikutukset, jotka voivat vaikuttaa sen etuihin muuttaen sen oikeusasemaa selvästi.

107. Toisaalta julkisasiamies Jacobs pohti vähän aikaa sitten, oliko yhteisöjen tuomioistuimen lähestymistapa asiassa Alankomaat vastaan komissio 5.10.1999 annetussa tuomiossa ja asiassa Alankomaat vastaan komissio 28.1.2004 annetussa määräyksessä oikea, ja katsoi, että kantajaan nähden sitovia oikeusvaikutuksia koskeva edellytys vaikutti pätevän ainoastaan tavallisiin kantajiin, joilla ei ole etuoikeuksia.[65] Hän katsoi, ettei jäsenvaltion tarvitse osoittaa erityistä oikeudellista intressiä EY 230 artiklan nojalla nostetun kanteen lopputuloksen osalta.

108. Koska tämä kysymys ei kuitenkaan ollut kyseessä olevan asian kannalta olennainen (ja yhteisöjen tuomioistuin viittasi tuomiossaan ainoastaan oikeusvaikutuksiin täsmentämättä sitä, pitikö oikeusvaikutusten kohdistua jäsenvaltioon) ja koska sillä ei ole merkitystä käsiteltävänä olevaan valitukseen annettavan ratkaisun kannalta, päätöksenteko voi olla parempi jättää myöhempään asiaan, jossa se voi olla täysin merkityksellinen.

65 – Julkisasiamies Jacobsin 15.9.2005 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-301/03, Italia v. komissio, (tuomio 1.12.2005, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa) ratkaisuehdotuksen 52 ja 53 kohta sekä alaviite 15.

Oikeudenkäyntikulut

109. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asian hävinnyt asianosainen velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

110. Käsiteltävänä olevassa asiassa katson, että valitus on hylättävä. Komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista. Parlamentti, neuvosto ja kahdeksan jäsenvaltiota ovat olleet väliintulijoina.

111. Tämän vuoksi tupakkayhtiöiden on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja ne on velvoitettava korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut. Väliintulijoiden on vastattava omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Ratkaisuehdotus

112. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

– hylkää valituksen

– velvoittaa kantajat vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut

– velvoittaa väliintulijat vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.