YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
29 päivänä syyskuuta 1998 *

Asiassa C-191/95,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja Jürgen Grunwald, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön ministerineuvos Ernst Röder ja liittovaltion oikeusministeriön ylijohtaja Alfred Dittrich, avustajanaan asianajaja Hans-Jürgen Rabe, Hampuri ja Bryssel, D-53107 Bonn,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen ja niiden takeiden yhteensovittamisesta samanveroisiksi, joita jäsenvaltioissa vaaditaan perustamissopimuksen 58 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuilta yhtiöiltä niiden jäsenten sekä ulkopuolisten etujen suojaamiseksi, 9 päivänä maaliskuuta 1968 annetun ensimmäisen neuvoston direktiivin 68/151/ETY (EYVL 1968, L 65, s. 8) ja yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden tilinpäätöksistä perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan nojalla 25 päivänä heinäkuuta 1978 annetun neljännen neuvoston direktiivin 78/660/ETY (EYVL 1978, L 222, s. 11) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole säätänyt asianmukaisista seuraamuksista sellaisia tapauksia varten, joissa pääomayhtiöt jättävät tilinpäätöksensä sanottujen direktiivien vastaisesti julkistamatta,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat C. Gulmann, H. Ragnemalm (esittelevä tuomari), M. Wathelet ja R. Schintgen sekä tuomarit G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, L. Sevón ja K. M. Ioannou,

julkisasiamies: G. Cosmas,
kirjaaja: aluksi johtava hallintovirkamies H. A. Rühl ja sittemmin johtava hallintovirkamies D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuudennen jaoston kuultua asianosaisten 12.12.1996 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset lausumat,

kuudennen jaoston kuultua julkisasiamiehen 5.6.1997 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

ottaen huomioon kuudennen jaoston 18.9.1997 tekemän päätöksen asian siirtämisestä yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi,

ottaen huomioon 14.10.1997 annetun määräyksen suullisen käsittelyn aloittamisesta uudestaan,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan komission, edustajinaan oikeudellisen yksikön apulaispääjohtaja Christiaan Timmermans ja Jürgen Grunwald, sekä Saksan hallituksen, asiamiehenään Hans-Jürgen Rabe, 9.12.1997 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 17.2.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 16.6.1995 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen ja niiden takeiden yhteensovittamisesta samanveroisiksi, joita jäsenvaltioissa vaaditaan perustamissopimuksen 58 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuilta yhtiöiltä niiden jäsenten sekä ulkopuolisten etujen suojaamiseksi, 9 päivänä maaliskuuta 1968 annetun ensimmäisen neuvoston direktiivin 68/151/ETY (EYVL 1968, L 65, s. 8; jäljempänä ensimmäinen direktiivi) ja yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden tilinpäätöksistä perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan nojalla 25 päivänä heinäkuuta 1978 annetun neljännen neuvoston direktiivin 78/660/ETY (EYVL 1978, L 222, s. 11; jäljempänä neljäs direktiivi) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole säätänyt asianmukaisista seuraamuksista sellaisia tapauksia varten, joissa pääomayhtiöt jättävät tilinpäätöksensä sanottujen direktiivien vastaisesti julkistamatta.

Kiistanalaiset säännökset

Ensimmäinen direktiivi

2 Ensimmäisen direktiivin 1 artiklan mukaan direktiiviä sovelletaan Saksassa Aktiengesellschaftiin (osakeyhtiö), Kommanditgesellschaft auf Aktieniin (kommandiittiosakeyhtiö) ja Gesellschaft mit beschränkter Haftungiin (rajavastuuyhtiö).

3 Ensimmäisen direktiivin 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kyseiset yhtiöt julkistavat ainakin artiklassa mainitut asiakirjat ja tiedot. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaan julkistamisvelvoite koskee muun muassa "tase[tta] ja tuloslaskelma[a] jokaiselta tilikaudelta".

4 Kyseisen säännöksen kolmannessa virkkeessä kuitenkin todetaan muun muassa Saksan lain mukaan perustettujen rajavastuuyhtiöiden osalta, että julkistamisvelvollisuutta "lykätään siihen asti, kunnes on pantu täytäntöön direktiivi, joka koskee taseen ja tuloslaskelman tietojen yhteensovittamista sekä edellä tarkoitettujen yhtiöiden vapauttamista kokonaan tai osaksi velvollisuudesta julkistaa tässä artiklassa tarkoitettuja asiakirjoja niissä tapauksissa, joissa niiden taseen loppusumma on tuossa direktiivissä säädettävää määrää pienempi". Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan f alakohdan viimeisen virkkeen mukaan neuvosto antaa edellä tarkoitetun direktiivin kahden vuoden kuluessa siitä, kun ensimmäinen direktiivi on annettu.

5 Ensimmäisen direktiivin 3 artiklan 2 ja 4 kohdan mukaan kaikki asiakirjat ja tiedot, jotka on julkistettava, on merkittävä jäsenvaltiossa pidettävään rekisteriin ja ne on julkistettava julkaisemalla ne asianomaisen jäsenvaltion siihen tarkoitukseen

määräämässä kansallisessa virallisessa julkaisussa joko kokonaan tai otteina taikka viittauksina asiakirjavihkoon otettuun tai rekisteriin merkittyyn asiakirjaan.

6 Ensimmäisen direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on säädettävä asianmukaiset seuraamukset sen varalta,

— ettei tasetta ja tuloslaskelmaa julkisteta 2 artiklan 1 kohdan f alakohdassa säädetyllä tavalla;

— — — ".

7 Ensimmäisen direktiivin 13 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivi voimaan 18 kuukauden kuluessa sen tiedoksi antamisesta, joka tapahtui 11.3.1968.

Neljäs direktiivi

8 Neljännessä direktiivissä annetaan siinä mainittujen yhtiömuotojen osalta tilinpäätöksiä koskevat säännökset. Sen 2 artiklan mukaan "[t]ilinpäätös käsittää taseen, tuloslaskelman ja liitetiedot. Nämä asiakirjat muodostavat yhden kokonaisuuden."

9 Neljännen direktiivin 47 artiklan 1 kohdassa säädetään tilinpäätöksen julkistamisesta seuraavaa:

"Asianmukaisesti vahvistettu tilinpäätös sekä toimintakertomus ja tilintarkastuksen suorittamisesta vastuussa olevien henkilöiden kertomus julkistetaan noudattaen kunkin jäsenvaltion lainsäädännössä säädettyä, direktiivin 68/151/ETY 3 artiklan mukaista menettelyä.

Jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan kuitenkin säätää, että toimintakertomusta ei tarvitse julkistaa edellä tarkoitetulla tavalla. Tällöin se on pidettävä yleisön saatavilla kyseisessä jäsenvaltiossa olevassa yhtiön kotipaikassa. Pyynnöstä on oltava mahdollista saada maksuitta jäljennös kertomuksesta tai sen osasta."

10 Neljännen direktiivin 55 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli pantava se täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä kahden vuoden kuluessa sen tiedoksi antamisesta, joka tapahtui 31.7.1978.

Kansallinen lainsäädäntö

11 Saksassa 15.8.1969 annettu *Gesetz über die Rechnungslegung von bestimmten Unternehmen und Konzernen* (laki tilinpäätösten julkistamisesta, BGBl. I 1969, s. 1189; jäljempänä Publizitätsgesetz) tuli voimaan 21.8.1969.

12 *Publizitätsgesetz*in 9 ja 10 §:ssä annettiin tarkat säännökset velvollisuudesta ilmoittaa vuosikertomukset kaupparekisteriin ja julkistaa tilinpäätökset liittovaltion virallisessa lehdessä (Bundesanzeiger).

13 *Publizitätsgesetz*iä muutettiin 19.12.1985 annetulla *Bilanzrichtlinien-Gesetz*illä (BGBl. I 1985, s. 2355; jäljempänä Bilanzrichtlinien-Gesetz), jolla pantiin täytäntöön neljäs direktiivi ja konsolidoiduista tilinpäätöksistä perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan nojalla 13 päivänä kesäkuuta 1983 annettu seitsemäs neuvoston direktiivi 83/349/ETY (EYVL 1983, L 193, s. 1) sekä lakisääteisten tilintarkastusten suorittamisesta vastuussa olevien henkilöiden hyväksymisestä perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan nojalla 10 päivänä huhtikuuta 1984 annettu kahdeksas neuvoston direktiivi 84/253/ETY (EYVL 1984, L 126, s. 20). Kyseisen lain voimassa olevan 9 §:n mukaan laissa tarkoitettujen yritysten on huolehdittava tilinpäätöstensä ja vuosikertomustensa julkistamisesta erityisesti toimittamalla ne kaupparekisteriin. *Bilanzrichtlinien-Gesetz*in 21 §:n ensimmäisen virkkeen 8 kohdan mukaan kyseisen velvollisuuden noudattamiseksi voidaan asettaa uhkasakko.

14 *Bilanzrichtlinien-Gesetz* otettiin myös *Handelsgesetzbuch*iin (Saksan kauppalaki, jäljempänä HGB), jonka kolmas osa (238—339 §) koskee kirjanpitoa.

15 HGB:n 325 §:ssä säädetään julkistamisesta ja erityisesti pääomayhtiöiden lakimääräisten edustajien velvollisuudesta toimittaa tilinpäätös kaupparekisteriin ja tiedottaa siitä Bundesanzeigerissa julkaistavassa ilmoituksessa.

16 HGB:n 335 §:ssä säädetään uhkasakkojen asettamisesta siinä tapauksessa, että pääomayhtiön toimielimen jäsen, jolla on oikeus edustaa yhtiötä, ei noudata HGB:n 325 §:ssä säädettyä tilinpäätöksen julkistamisvelvollisuutta. HGB:n 335 §:n ensimmäisen virkkeen 6 kohdan ja saman pykälän toisen virkkeen mukaan

uhkasakkomenettelyyn voidaan ryhtyä vain yhtiön osakkaan, velkojan tai yritysneuvoston pyynnöstä.

17 *Bilanzrichtlinien-Gesetz* ilmoitettiin komissiolle vuoden 1986 tammikuun alussa. Ilmoitus tehtiin sen jälkeen, kun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa asiassa 18/85 oli nostettu kanne, jossa komissio moitti Saksan liittotasavaltaa siitä, että se oli pannut neljännen direktiivin täytäntöön myöhässä. Komission peruutettua kanteensa asia poistettiin rekisteristä 11.2.1987 (EYVL 1987, C 80, s. 6), ja sen käsittely päättyi.

Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely ja asianosaisten vaatimukset

18 Komissio ilmoitti Saksan hallitukselle virallisessa huomautuksessaan 26.6.1990, että sen käytössä olevien julkaisujen mukaan 93 prosenttia saksalaisista pääomayhtiöistä ei ollut noudattanut tilinpäätöksen julkistamisvelvollisuutta, mikä komission mukaan oli ensimmäisen direktiivin 3 artiklan ja neljännen direktiivin 47 artiklan säännösten vastaista. Komissio muistutti, että jäsenvaltioiden on ensimmäisen direktiivin 6 artiklan mukaan säädettävä asianmukaiset seuraamukset direktiivissä säädetyn julkistamisvelvollisuuden noudattamatta jättämisestä, ja komissio pyysi perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti liittohallitusta esittämään huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa.

19 Saksan hallitus kiisti 30.7.1990 päivätyssä kirjelmässään rikkoneensa ensimmäisen direktiivin 3 artiklan ja neljännen direktiivin 47 artiklan säännöksiä. Omiin tilastoihinsa nojautuen ja voimassa oleviin Saksan lain säännöksiin viitaten liittohallitus kiisti komission esittämät luvut ja väitti, ettei lisäseuraamuksia ollut tarpeen määrätä niitä tapauksia varten, joissa pääomayhtiö jättää noudattamatta julkistamisvelvollisuutensa.

20 Tässä tilanteessa komissio antoi Saksan liittotasavallalle 2.6.1992 perustellun lausunnon, jossa tätä moitittiin ensimmäisen ja neljännen direktiivin mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämisestä, koska se ei ollut säätänyt asianmukaisia seuraamuksia niitä tilanteita varten, joissa pääomayhtiö laiminlyö mainittujen direktiivien mukaisen tilinpäätöksen julkistamisvelvollisuutensa. Komissio vaati Saksan liittotasavaltaa ryhtymään perustellun lausunnon edellyttämiin toimenpiteisiin kahden kuukauden määräajassa. Saksan hallituksen pyynnöstä määräaikaa pidennettiin 30.9.1992 saakka.

21 Saksan hallitus ilmoitti 25.8.1993 olevansa valmis koventamaan tilinpäätösasiakirjojen julkistamatta jättämisen seuraamuksia sillä ehdolla, että komissio ilmoittaa hyväksyvänsä kyseiset lainsäädäntömuutokset ja luopuu kanteen nostamisesta yhteisöjen tuomioistuimessa. Hallitus toimitti komissiolle esityksensä kaikkien pääomayhtiöiden osalta asteittain 1.1.1995—1.1.1999 voimaan tulevista ankarammista seuraamuksista. Saksan hallitus huomautti tähän liittyen, että jos tällaiset säännökset tulisivat heti voimaan, asiassa toimivaltaiset osavaltiot (Länder) eivät voisi taata säännösten välitöntä noudattamista niiden lukuisten menettelyjen takia, jotka oli käynnistettävä, ja sen takia, että suuri joukko vanhojen osavaltioiden virkamiehiä oli osoitettu uusien osavaltioiden jälleenrakennukseen Saksan yhdistymisen jälkeen.

22 Asiassa toimivaltainen komission jäsen vastasi 3.3.1994, että kyseisten seuraamusten oli heti koskettava kaikkia asianomaisia yhtiöitä, jotka eivät noudata julkistamisvelvollisuutta. Hän ilmoitti kuitenkin olevansa valmis esittämään komissiolle kanteen nostamisen lykkäämistä, mikäli liittohallitus vielä nykyisillä valtiopäivillä antaisi näin muutetun lakiesityksen.

23 Saksan hallitus ilmoitti 19.5.1994 komissiolle, ettei se voinut näissä oloissa luopua periaatteellisesta kannastaan, jonka mukaan EY:n perustamissopimuksen 54 artik-

lan 3 kohdan g alakohdassa ei edellytetä Saksan laissa säädettyjen seuraamusten koventamista.

24 Kun jatkossa käydyt keskustelut eivät johtaneet tulokseen, komissio päätti nostaa esillä olevan kanteen, jossa se vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan Saksan liittotasavallan jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan ja velvoittamaan viimeksi mainitun korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

25 Saksan hallitus vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin ensisijaisesti jättää kanteen tutkimatta ja toissijaisesti hylkää sen perusteettomana sekä velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Tutkittavaksi ottaminen

26 Saksan hallitus on esittänyt kolme oikeudenkäyntiväitettä, joista ensimmäinen koskee kollegisen päätöksenteon periaatteen loukkaamista perustellun lausunnon antamisen ja kanteen nostamisen yhteydessä sekä toinen oikeudenkäynnin kohteen muuttamista ja kolmas väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen virheellisiä perusteluja.

Kollegisen päätöksenteon periaatteen loukkaaminen perustellun lausunnon antamisen ja kanteen nostamisen yhteydessä

27 Saksan hallitus väittää, että perusteltu lausunto annettiin ja kanne yhteisöjen tuomioistuimessa nostettiin valtuuttamismenettelyssä. Vaikka valtuuttamismenette-

lyyn turvautuminen hallinnointi- ja hallintotoimien osalta ei sen mukaan olekaan ristiriidassa kollegisen päätöksenteon periaatteen kanssa, kyseiseen menettelyyn ei sen mielestä voida turvautua silloin, kun kyse on perustellun lausunnon antamisen ja yhteisöjen tuomioistuimessa nostettavan kanteen kaltaisista periaatteellisista päätöksistä. Hallituksen mukaan perustamissopimuksen 169 artiklassa nimittäin edellytetään, että perustellusta lausunnosta ja vireillepanosta yhteisöjen tuomioistuimessa päättää komissio kollegisesti.

28 Komissio toteaa tähän, että virallisen huomautuksen lähettämistä, perustellun lausunnon tiedoksiantoa ja kanteen nostamista koskevat päätökset tehtiin komission kokouksissa kollegisesti.

29 Yhteisöjen tuomioistuin (kuudes jaosto) velvoitti 23.10.1996 antamallaan määräyksellä komission esittämään komission työjärjestyksen mukaisesti aidoiksi todistetut päätökset, jotka se oli kollegisessa menettelyssä tehnyt antaakseen perustellun lausunnon 2.6.1992 Saksan liittotasavallalle ja nostaakseen esillä olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen.

30 Komissio esitti tätä tarkoitusta varten yhteisöjen tuomioistuimessa eräiden kokoustensa pöytäkirjat sekä näissä pöytäkirjoissa mainitut asiakirjat.

31 Saksan hallitus totesi 9.12.1997 pidetyssä istunnossa, että ottaen huomioon komission esittämistä asiakirjoista ilmenevät seikat, komissio ei ollut osoittanut, että kollegion jäsenillä olisi silloin, kun he päättivät antaa perustellun lausunnon ja nostaa kanteen, ollut todella riittävästi tietoa perustellun lausunnon ja kanteen sisällöstä. Kollegiolla tuli kuitenkin olla käytettävissään kaikki asiaan kuuluvat oikeudelliset seikat ja tosiseikat, jotta se saattoi olla varma päätöksestään ja varmistaa, että tiedoksi annetut päätökset todella olivat niistä poliittisessa vastuussa olevan kollegion tekemiä ja sen tahdon mukaisia.

32 Komissio täsmensi, että tehokkuussyistä ja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien asioiden runsauden takia komission jäsenillä ei ole perusteltua lausuntoa antaessaan käytettävissään lausuntoluonnosta, mikä ei komission mukaan ole tarpeenkaan, koska näillä päätöksillä ei ole välittömiä ja sitovia oikeusvaikutuksia. Sitä vastoin kollegion jäsenten käytettävissä ovat tärkeät seikat ja erityisesti toimenpiteeseen johtaneet seikat sekä ne yhteisön oikeuden säännökset, joita komission yksiköiden mukaan on rikottu. Näin ollen kollegio otti komission mukaan kantaa yksiköidensä esityksiin perustellun lausunnon antamiseksi ja kanteen nostamiseksi kaikista asiaan vaikuttavista seikoista tietoisena. Perusteltujen lausuntojen valmistelu tapahtuu hallinnollisella tasolla asiassa toimivaltaisen komission jäsenen vastuulla sen jälkeen kun kollegio on tehnyt päätöksen tällaisen lausunnon antamisesta.

33 Aluksi on huomattava, että komission toiminnassa noudatetaan kollegisen päätöksenteon periaatetta (asia C-137/92 P, komissio v. BASF ym., tuomio 15.6.1994, Kok. 1994, s. I-2555, 62 kohta).

34 Asiassa ei ole kiistetty, että perustellun lausunnon antamista ja kanteen nostamista koskevat päätökset on tehtävä kollegisen päätöksenteon periaatetta noudattaen.

35 Perustamissopimuksen 169 artiklan soveltaminen on yksi niistä keinoista, joilla komissio valvoo, että jäsenvaltiot noudattavat perustamissopimusta ja sen nojalla annettuja toimielinten säädöksiä (asia C-422/92, komissio v. Saksa, tuomio 10.5.1995, Kok. 1995, s. I-1097, 16 kohta). Perustellun lausunnon antamista ja kanteen nostamista koskevat päätökset kuuluvat siten EY:n perustamissopimuksen 155 artiklan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetun komission yleisen valvontavallan piiriin.

36 Antaessaan perustellun lausunnon komissio ilmaisee virallisen kantansa asianomaisessa jäsenvaltiossa vallitsevasta oikeustilasta. Lisäksi perustamissopimuksen 169 artiklan mukainen oikeudenkäyntiä edeltävä menettely päättyy perusteltuun lausuntoon, jossa virallisesti todetaan se perustamissopimuksen rikkominen, josta

kyseistä jäsenvaltiota moitittaan (asia 74/82, komissio v. Irlanti, tuomio 31.1.1984, Kok. 1984, s. 317, 13 kohta). Perustellun lausunnon antamista koskevaa päätöstä ei siten voida pitää hallinto- tai hallinnointitoimena, jolloin valtuutusta sen tekemiseen ei voida antaa.

37 Sama koskee päätöstä nostaa kanne jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä yhteisöjen tuomioistuimessa. Perustamissopimuksen noudattamisen valvojana komissio on toimivaltainen tekemään päätöksen siitä, onko jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamismenettelyn käynnistäminen tarkoituksenmukaista (ks. vastaavasti asia C-431/92, komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995, Kok. 1995, s. I-2189, 22 kohta). Tällainen päätös kuuluu toimielimen harkintavallan piiriin (ks. mm. asia C-200/88, komissio v. Kreikka, tuomio 27.11.1990, Kok. 1990, s. I-4299, 9 kohta), eikä sitä voida pitää hallinto- tai hallinnointitoimena.

38 Näin ollen ensimmäinen oikeudenkäyntiväite — sellaisena kuin se esillä olevassa asiassa on täsmennetty — koskee kollegisen päätöksenteon periaatteen noudattamisen seurauksia niissä olosuhteissa, joissa kollegio saattoi ensinnäkin katsoa, että Saksan liittotasavalta oli jättänyt perustamissopimuksessa sille asetetun jäsenyysvelvoitteen noudattamatta, ja antaa asiasta perustellun lausunnon sekä toiseksi, katsottuaan kyseisen valtion laiminlyöneen ryhtyä perustellun lausunnon edellyttämiin toimenpiteisiin asetetussa määräajassa, päättää nostaa esillä olevan kanteen.

39 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kollegisen päätöksenteon periaate perustuu siihen, että komission jäsenet osallistuvat yhdenvertaisesti päätöksentekoon, ja se edellyttää erityisesti sitä, että päätöksistä neuvotellaan yhdessä ja että kaikki kollegion jäsenet ovat yhdessä poliittisesti vastuussa kaikista tehdyistä päätöksistä (asia 5/85, AKZO Chemie v. komissio, tuomio 23.9.1986, Kok. 1986, s. 2585, 30 kohta; yhdistetyt asiat 46/87 ja 227/88, Hoechst v. komissio, tuomio 21.9.1989, Kok. 1989, s. 2859 ja em. asia komissio v. BASF ym., tuomion 63 kohta).

40 Yhteisöjen tuomioistuin on niin ikään katsonut, että periaatteen kunnioittaminen on erityisesti niiden oikeussubjektien etujen mukaista, joihin komission päätöksen oikeusvaikutukset kohdistuvat (ks. vastaavasti em. asia komissio v. BASF ym., 64 kohta).

41 Tältä osin on kuitenkin huomattava, että ne muodolliset edellytykset, joiden täyttyessä kollegisen päätöksenteon periaatetta voidaan katsoa asianmukaisesti noudatetun, vaihtelevat kyseisen toimielimen tekemien päätösten luonteen ja oikeusvaikutusten mukaan.

42 Niinpä yhteisöjen tuomioistuin on katsonut kilpailusääntöjen noudattamista koskevien sellaisten päätösten osalta, joissa todetaan näiden sääntöjen tulleen rikotuksi, annetaan määräyksiä yrityksille ja määrätään taloudellisia seuraamuksia yrityksille, että päätöksessä tarkoitetuilla yrityksillä tai niiden yhteenliittymillä on oltava varmuus siitä, että kyseisten päätösten päätösosa ja perustelut on kollegisesti tehty (ks. vastaavasti em. asia komissio v. BASF ym., tuomion 65—67 kohta).

43 Tässä tapauksessa ne yksityiskohtaiset säännöt, joiden mukaan kollegion on yhdessä harkittava perustellun lausunnon antamista ja jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen nostamista, on siis määritettävä ottaen huomioon ne oikeusvaikutukset, joita näillä päätöksillä on asianomaiselle valtiolle.

44 Perustellun lausunnon antamisen osalta on todettava, että kyseessä on alustava menettely (yhdistetyt asiat 142/80 ja 143/80, Essevi ja Salengo, tuomio 27.5.1981, Kok. 1981, s. 1413, 15 kohta), joka ei synnytä lausunnon saajaa sitovia oikeusvaikutuksia. Kyseinen menettely on ainoastaan edeltävä vaihe yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi mahdollisesti saatettavassa asiassa (yhdistetyt asiat 6/69 ja 11/69, komissio v. Ranska, tuomio 10.12.1969, Kok. 1969, s. 523, 36 kohta; Kok. Ep. I, s. 425). Tämän perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa jäsenvaltiolle mahdollisuus vapaaehtoisesti noudattaa perustamissopimuksen velvoitteita tai tarvittaessa perustella kantansa (asia C-157/94, komissio v. Alankomaat, tuomio 23.10.1997, Kok. 1997, s. I-5699, 60 kohta; asia C-158/94, komissio v. Italia, tuomio 23.10.1997, Kok. 1997, s. I-5789, 56 kohta ja asia C-159/94, komissio v. Ranska, tuomio 23.10.1997, Kok. 1997, s. I-5815, 103 kohta).

45 Siinä tapauksessa, ettei tämä ratkaisuyritys tuota tulosta, perustellun lausunnon tehtävänä on määritellä oikeudenkäynnin kohde. Komissiolla ei sitä vastoin ole valtaa määritellä lopullisesti 169 artiklan nojalla annettujen perusteltujen lausunto-

jen avulla jäsenvaltion oikeuksia ja velvollisuuksia taikka antaa jäsenvaltiolle takeita tietyn toiminnan yhteensoveltuvuudesta yhteisön oikeuden kanssa. Perustamissopimuksen 169—171 artiklan mukaisessa järjestelmässä jäsenvaltioiden oikeudet ja velvollisuudet voidaan määrittää ja niiden toimintaa arvostella ainoastaan yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa (ks. vastaavasti em. asia Essevi ja Salengo, 15—16 kohta).

46 Perustellulla lausunnolla on siten vain asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saattamista koskevia oikeusvaikutuksia (em. asia Essevi ja Salengo, 18 kohta); toisaalta, ellei kyseinen jäsenvaltio noudata lausuntoa asetetussa määräajassa, komissio voi, mutta sen ei ole pakko, saattaa asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi (ks. vastaavasti asia 247/87, Star Fruit v. komissio, tuomio 14.2.1989, Kok. 1989, s. 291, 12 kohta).

47 Yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saattamista koskevan päätöksen osalta on todettava, että vaikka kyseessä onkin välttämätön toimenpide, jotta kyseinen tuomioistuin voisi sitovalla päätöksellä ottaa kantaa väitettyyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen, sillä ei kuitenkaan sellaisenaan muuteta kiistanalaista oikeustilaa.

48 Kaikesta edellä sanotusta seuraa, että komission päätökset antaa perusteltu lausunto ja nostaa kanne jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä on tehtävä yhdessä kollegisesti. Niiden seikkojen, joihin nämä päätökset perustuvat, on siten oltava kollegion jäsenten käytettävissä. Sitä vastoin ei ole välttämätöntä, että kollegio itse päättää niiden asiakirjojen muotoilusta, jotka vahvistavat sen päätökset.

49 Tässä tapauksessa on selvää, että kaikki kollegion jäsenten päätöksenteon kannalta hyödyllisinä pitämät seikat olivat jäsenten käytettävissä kollegion päättäessä 31.7.1991 antaa perustellun lausunnon ja sen hyväksyessä 13.12.1994 esityksen esillä olevan kanteen nostamisesta.

50 Näin ollen on todettava komission noudattaneen kollegisen päätöksenteon periaatetta koskevia sääntöjä antaessaan perustellun lausunnon Saksan liittotasavallalle ja nostaessaan esillä olevan kanteen.

51 Tämän vuoksi kollegisen päätöksenteon periaatteen rikkomista koskeva oikeudenkäyntiväite on hylättävä perusteettomana.

Oikeudenkäynnin kohteen muuttaminen

52 Saksan hallitus väittää, ettei kannetta voida ottaa tutkittavaksi siltä osin kuin kanteen sisällön ja virallisen huomautuksen välillä on eroja. Sen mukaan komissio ilmoitti virallisessa huomautuksessaan, ettei Saksan liittotasavalta ollut noudattanut neljännen direktiivin 47 artiklan ja ensimmäisen direktiivin 3 artiklan mukaisia velvoitteitaan, kun taas perustellussa lausunnossa ja kanteessa komissio katsoi kyseen olevan ensimmäisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan f alakohdan sekä 3 ja 6 artiklan rikkomisesta. Tämän vuoksi oikeudenkäynnin kohdetta on sen mielestä muutettu oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana.

53 Komissio on vastannut virallisen huomautuksen ja Saksan hallituksen 30.7.1990 päivätyn kirjelmän sanamuotojen osoittavan, että komission moite oli ilmaistu selkeästi ja että se oli ymmärretty täysin.

54 Ensiksikin on muistettava, että vaikka perustamissopimuksen 169 artiklassa tarkoitetussa perustellussa lausunnossa on esitettävä johdonmukaisesti ja yksityiskohtaisesti ne syyt, joiden vuoksi komissio päätyi siihen käsitykseen, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta perustamissopimuksen mukaan sille kuuluvaa velvoitetta, viralliselle huomautukselle ei voida asettaa yhtä ankaria täsmällisyys-

vaatimuksia, koska se voi välttämättäkin olla vain alustava, suppea esitys näistä perusteista. Mikään ei kuitenkaan estä komissiota täsmentämästä perustellussa lausunnossa jo virallisessa huomautuksessa yleisluonteisemmin esiin tuomiaan perusteita (asia C-279/94, komissio v. Italia, tuomio 16.9.1997, Kok. 1997, s. I-4743, 15 kohta).

55 On totta, että komission jäsenvaltiolle esittämässä virallisessa huomautuksessa ja sittemmin komission antamassa perustellussa lausunnossa rajataan oikeudenkäynnin kohde, jota ei sen jälkeen voi enää laajentaa. Se, että asianomaisella jäsenvaltiolla on mahdollisuus esittää huomautuksensa, muodostaa perustamissopimuksen tarkoituksen mukaisen olennaisen takeen, vaikka jäsenvaltio päättäisi olla käyttämättä tätä mahdollisuutta, ja tämän takeen huomioon ottaminen on olennainen *menettelymääräys jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista* koskevassa menettelyssä (asia 124/81, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 8.2.1983, Kok. 1983, s. 203, 6 kohta). Tämän vuoksi perustellun lausunnon ja komission kanteen on nojauduttava oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aloittavassa virallisessa huomautuksessa esiin tuotuihin perusteisiin.

56 Tämä edellytys ei kuitenkaan merkitse sitä, että virallisessa huomautuksessa esitettyjen perusteiden sekä perustellun lausunnon ja kanteen perustelujen pitäisi aina olla täysin yhteneviä, kun oikeudenkäynnin kohdetta ei ole laajennettu tai muutettu vaan ainoastaan rajattu (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Italia, tuomion 25 kohta).

57 Tässä tapauksessa asiakirjoista kuitenkin selviää, että komissio yksilöi virallisessa huomautuksessaan riittävästi sen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, josta Saksan liittotasavaltaa moititaan, kun se korosti, että ensimmäisen direktiivin 3 artiklan ja neljännen direktiivin 47 artiklan säännöksiä oli rikottu sen vuoksi, että merkittävä osa pääomayhtiöistä ei ollut noudattanut julkistamisvelvollisuutta, ja muistuttaessaan jäsenvaltioiden olevan ensimmäisen direktiivin 6 artiklan nojalla velvollisia säätämään tilinpäätösten julkistamisvelvollisuuden rikkomisesta asianmukaiset seuraamukset. Virallisessa huomautuksessa annettiin siten Saksan hallitukselle tiedoksi sille esitettävien moitteiden luonne ja näin mahdollisuus puolustautua.

58 Näin ollen se, että komissio ei enää vedonnut siihen, että merkittävä osa pääomayhtiöistä ei ollut noudattanut julkistamisvelvollisuutta, vaan esitti yksityiskohtaisemmin ne asianmukaisten seuraamusten säätämistarvetta koskevat moitteensa, jotka se oli jo yleisemmin tuonut esille virallisessa huomautuksessaan, oli ainoastaan kanteen kohteen rajaamista.

59 Tämän vuoksi myös toinen oikeudenkäyntiväite on hylättävä perusteettomana.

Väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen virheellinen perustelu

60 Saksan hallituksen mukaan komissio ei voinut asettaa kyseenalaiseksi tilinpäätösten julkistamisvelvollisuutta koskevien Saksan lain säännösten yhteensoveltuvuutta yhteisön oikeuden kanssa nojautumalla vahvistamattomiin lukuihin siitä, missä määrin yritykset ovat noudattaneet kyseistä velvollisuutta. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan väitteensä tueksi komission olisi pitänyt suorittaa omat tutkimuksensa varmistaakseen niiden lukujen täsmällisyyden, joihin se nojautui. Ei siis voida katsoa, että komissio olisi esittänyt johdonmukaisesti ja yksityiskohtaisesti ne perusteet, joiden vuoksi se päätyi siihen käsitykseen, että Saksan liittotasavaltaa oli moitittava yhteisön oikeuden mukaisten jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä.

61 Komissio puolestaan toteaa olevansa edelleen vakuuttunut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä ja huomauttaa Saksan liittotasavallan 25.8.1993 päivätyssä kirjelmässä itsekin tunnustaneen tämän laiminlyönnin.

62 Tältä osin on riittävää huomauttaa, ettei komissio enää kannevaiheessa vedonnut siihen, että merkittävä osa pääomayhtiöistä ei noudattanut julkistamisvelvollisuutta. Kolmas oikeudenkäyntiväite koskee siten oikeudenkäyntiä edeltävässä

menettelyssä esitettyä väitettä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä, joka ei ole esillä olevan oikeudenkäynnin kohteena, joten kyseinen oikeudenkäyntiväite on hylättävä.

63 Tämän vuoksi kanne voidaan ottaa tutkittavaksi kaikilta osin.

Asiakysymys

64 Komissio huomauttaa, että voimassa olevien Saksan lain säännösten tutkiminen osoittaa selvästi, että vaikka pääomayhtiöiden tilinpäätösten julkistamisvelvollisuudesta säädetään HGB:n 325 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä, Saksan lainsäädäntö ei tarjoa tehokkaita oikeudellisia keinoja julkistamisvelvollisuuden noudattamisen varmistamiseksi. HGB:n 335 §:n ensimmäisen virkkeen 6 kohdassa kyllä säädetään sakoista niitä tapauksia varten, joissa sellainen pääomayhtiön toimielimen jäsen, jolla on oikeus edustaa yhtiötä, laiminlyö julkistamisvelvollisuuden, mutta kyseisissä rekisteriasioissa toimivaltainen tuomioistuin ei voi viran puolesta määrätä tällaista sakkoa.

65 Saksan hallitus väittää, että velvoite säätää asianmukaisista seuraamuksista niitä tapauksia varten, joissa ensimmäisen direktiivin 6 artiklan mukainen taseen ja tuloslaskelman julkistamisvelvollisuus laiminlyödään, ei vielä koske Saksan lain mukaan perustettuja rajavastuuyhtiöitä. Toissijaisesti hallitus katsoo, että ensimmäisen direktiivin 6 artikla on pantu asianmukaisesti täytäntöön. Perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan mukaan jäsenvaltioiden yhtiöoikeuden yhteensovittamisen tarkoituksena nimittäin on yhtiöiden osakkaiden ja ulkopuolisten etujen turvaaminen. Ulkopuolisilla ei Saksan hallituksen mukaan kuitenkaan tarkoiteta kaikkia luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä, vaan ainoastaan niitä, jotka ovat oikeussuhteessa yhtiöön. Lisäksi pienten ja keskisuurten rajavastuuyhtiöiden valtavan suuren määrän takia kanteen nostaminen näitä vastaan ei hallituksen mielestä ole järkevässä suhteessa perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan säännöksillä tavoiteltuun päämäärään.

66 Tältä osin on riittävää todeta yhteisöjen tuomioistuimen katsoneen asiassa C-97/96, Daihatsu Deutschland, 4.12.1997 antamassaan tuomiossa (Kok. 1997, s. 6843, 14 ja 15 kohta), että ensimmäisessä direktiivissä jätetty lainsäädännöllinen aukko täytettiin neljännellä direktiivillä. Neljännellä direktiivillä sovitettiin yhteen ne kansalliset säännökset, jotka koskevat pääomayhtiöiden ja erityisesti Saksan oikeuden mukaan perustettujen rajavastuuyhtiöiden tilinpäätösten ja toimintakertomusten rakennetta ja sisältöä, niitä laadittaessa käytettäviä arvostusmenetelmiä sekä niiden julkistamista.

67 Edellä mainitussa asiassa Daihatsu Deutschland annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että ensimmäisen direktiivin 6 artiklaa on tulkittava siten, että sen kanssa on ristiriidassa sellainen kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan ainoastaan osakkaat, velkojat tai useamman yrityksen yhteinen yritysneuvosto taikka yhtiön yritysneuvosto voivat vaatia tässä kansallisessa lainsäädännössä säädetyn seuraamuksen määräämistä, kun yhtiö ei ole noudattanut ensimmäisessä direktiivissä tarkoitettua tilinpäätöksen julkistamisvelvollisuutta.

68 Lopuksi on korostettava, että asianmukaisten seuraamusten puuttumista ei voida perustella sillä, että tällaisten seuraamusten soveltaminen kaikkiin tilinpäätöksensä julkistamatta jättäviin yhtiöihin olisi yhteisön säännöksillä tavoiteltuihin päämääriin nähden suhteettoman vaikeaa Saksan viranomaisille näiden yhtiöiden suuren lukumäärän takia. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei nimittäin voi vedota *sisäiseen tilanteeseensa puolustuksena sille, ettei se ole noudattanut* yhteisön direktiiveistä johtuvia velvoitteita ja määräaikoja (ks. mm. asia C-374/89, komissio v. Belgia, tuomio 19.2.1991, Kok. 1991, s. I-367, 10 kohta; asia C-45/91, komissio v. Kreikka, tuomio 7.4.1992, Kok. 1992, s. I-2509, 21 kohta ja yhdistetyt asiat C-109/94, C-207/94 ja C-225/94, komissio v. Kreikka, tuomio 29.6.1995, Kok. 1995, s. I-1791, 11 kohta).

69 Tämän vuoksi on todettava, että koska Saksan liittotasavalta ei ole säätänyt asianmukaisia seuraamuksia sellaisia tapauksia varten, joissa pääomayhtiöt jättävät tilinpäätöksensä julkistamatta ensimmäisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan f alakohdan, 3 artiklan ja 6 artiklan sekä neljännen direktiivin 47 artiklan 1 kohdan vastaisesti, se ei ole noudattanut sanottujen direktiivien mukaisia velvoitteitaan.

Oikeudenkäyntikulut

70 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut Saksan liittotasavallan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Saksan liittotasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Oikeudenkäyntiväitteet hylätään.

2) Koska Saksan liittotasavalta ei ole säätänyt asianmukaisia seuraamuksia sellaisia tapauksia varten, joissa pääomayhtiöt jättävät tilinpäätöksensä julkistamatta niiden takeiden yhteensovittamisesta samanveroisiksi, joita jäsenvaltioissa vaaditaan perustamissopimuksen 58 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuilta yhtiöiltä niiden jäsenten sekä ulkopuolisten etujen suojaamiseksi, 9 päivänä maaliskuuta 1968 annetun ensimmäisen neuvoston direktiivin 68/151/ETY 2 artiklan 1 kohdan f alakohdan, 3 artiklan ja 6 artiklan sekä yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden tilinpäätöksistä perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan nojalla 25 päivänä heinäkuuta 1978 annetun neljännen neuvoston direktiivin 78/660/ETY 47 artiklan 1 kohdan vastaisesti, se ei ole noudattanut sanottujen direktiivien mukaisia velvoitteitaan.

3) Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Schintgen

Mancini Moitinho de Almeida Kapteyn

Murray Edward

Puissochet Hirsch Jann

Sevón Ioannou

Julistettiin Luxemburgissa 29 päivänä syyskuuta 1998.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti