JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

27 päivänä tammikuuta 1999 *

1. "Epäoikeudenmukaisuuskin on parempi kuin epäjärjestys." Näin todetessaan Johann-Wolfgang von Goethe [1] otti kantaa vaikeimpaan missä tahansa oikeusjärjestyksessä vallitsevaan valintatilanteeseen eli jännitykseen oikeudenmukaisuusvaatimuksen ja oikeusvarmuuden vaatimuksen välillä. Hänen toteamuksensa ehdottomuutta ei kuitenkaan voida hyväksyä.

2. Nyt esillä oleva valitus vaikuttaa erehdyttävän yksinkertaiselta. Kyse on siitä, onko komissiolla velvollisuus peruuttaa määräämänsä seuraamukset, joiden materiaalinen pätemättömyys voidaan helposti johtaa yhteisöjen tuomioistuimen tuomiosta. Kysymystä lähemmin tarkasteltaessa huomataan heti edellä mainittujen arvojen — materiaalisen oikeudenmukaisuuden ja oikeusvarmuuden — välinen vaikea ristiriita.

Valitusasian vastaajien mukaan komission velvollisuus noudattaa annettua tuomiota johtuu siitä, että Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen (jäljempänä perustamissopimus) 176 artikla on muotoiltu laajasti. Komission kannalta päätökset, jotka olisi voitu riitauttaa, tulevat lopullisiksi perustamissopimuksen 173 artiklassa määrätyn kahden kuukauden määräajan kuluttua ja velvoittavat kaikilta osiltaan perustamissopimuksen 189 artiklan mukaisesti niitä, joille päätökset on osoitettu.

Edellä mainittujen määräysten tulkinta ei riitä tämän kysymyksen selvittämiseen, vaan on turvauduttava yleisiin oikeusperiaatteisiin. Jos toisaalta laillisuusperiaate edellyttääkin erityisesti sitä, että oikeusjärjestyksestä poistetaan pätemättöminä pidettävät toimet, mahdollistavat toisaalta oikeusvarmuuden periaate ja nimenomaisesti sääntö, jonka mukaan lopulliset hallintotoimet ovat muutoksenhakukelvottomia, että nämä virheet jäävät ainakin muodollisesti voimaan sen jälkeen kun muutoksenhakua koskeva määräaika on kulunut umpeen. Jäljempänä tarkastellaan lyhyesti valituksen kohteena olevaa tuomiota ja kumoamisperusteita ja pyritään tekemään systemaattinen esitys menettelystä, jota kaikkien yhteisöjen toimielinten on noudatettava esillä olevan asian kaltaisessa tilanteessa, minkä jälkeen näitä arviointiperusteita sovelletaan esillä olevan asian ratkaisemiseksi.

* Alkuperäinen kieli: espanja.

1 — Goethen elämäkerrassa, joka on kirjailijan teoskokoelman alussa (Aguilar, Madrid, 1963), Rafael Cansinos Assens kirjoittaa seuraavaa: "Järjestys on Goethelle pyhä. Mitä tahansa muuta kuin anarkiaa" (s. 268). Goethe ei myöskään hyväksy kansanäänestystä, ei edes rajoitetussa muodossa, ajatuksenvapautta eikä ilmaisuvapautta (s. 269). Hänen ajatteluaan ei siis voida pitää esimerkkinä nykyaikaisissa demokraattisissa yhteiskunnissa. (Suom. huom. epävirallinen käännös tätä ratkaisuehdotusta varten.)

I Tosiseikat

3. Asian vastaajina on seitsemän ruotsalaista yhtiötä, jotka edustavat joko itse tai jonkin muun yhtiön seuraajina kymmentä niistä yhdestätoista ruotsalaisesta yhtiöstä, joille sellupäätös on osoitettu (ks. 7 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

4. 1970-luvulla korkealaatuisen paperin valmistukseen tarkoitetun valkaistun sulfaattisellun tuottajat tekivät usein pitkäaikaisia toimitussopimuksia, jotka saattoivat olla viidenkin vuoden mittaisia. Näiden sopimusten nojalla tuottaja takasi asiakkailleen mahdollisuuden ostaa neljännesvuosittain tietyn vähimmäismäärän sellua hintaan, joka ei ylittänyt ajanjakson alussa ilmoitettua hintaa. Asiakas puolestaan sai vapaasti ostaa hänelle varattua osuutta suuremman tai pienemmän määrän, ja sillä oli mahdollisuus neuvotella alennuksista ilmoitettuun hintaan.

5. Tämä neljännesvuosittain tehtävä ilmoitusmenettely oli vakiintuneena kauppatapana eurooppalaisilla sellumarkkinoilla. Järjestelmä oli järjestetty siten, että tuottajat ilmoittivat asiakkailleen ja myyntiedustajilleen muutamia viikkoja ja joskus muutamia päiviä ennen kunkin jakson alkua ne yleensä Yhdysvaltain dollareissa vahvistetut hinnat, joita ne olivat aikoneet soveltaa kyseisellä jaksolla. Hinnat julkaistiin yleensä alan lehdistössä.

6. Asiakkailta todellisuudessa laskutetut hinnat (todellisuudessa sovellettu hinta) saattoivat olla samat kuin ilmoitetut hinnat tai näitä alemmat, silloin kun ostajille oli muodossa tai toisessa myönnetty alennuksia tai maksuhelpotuksia.

A *19.12.1984 tehty sellupäätös*

7. Jo vuonna 1977 komissio totesi huomanneensa, että selluteollisuudessa noudatettiin tiettyjä menettelyjä ja sopimuksia, jotka olivat omiaan rajoittamaan kilpailua. Komissio aloitti hallinnollisen menettelyn 57:ää selluntuottajaa ja selluntuottajayhdistystä vastaan ja lähetti sen tuloksena kullekin näistä henkilökohtaisen väitetiedoksiannon. Perustamissopimuksen 85 artiklan soveltamisesta tehtiin 19.12.1984 komission päätös 85/202/ETY.[2]

Päätöksessään komissio totesi, että neljäkymmentä selluntuottajaa ja kolme alan

2 — ETY:n perustamissopimuksen 85 artiklan soveltamisesta tehty komission päätös (IV/29.725 - sellu) (EYVL 1985, L 85, s. 1, jäljempänä sellupäätös; ainoastaan päätöksen englanninkielinen versio on todistusvoimainen).

tuottajayhdistystä olivat perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan vastaisesti yhdenmukaistaneet hintoja. Komissio määräsi 50 000—500 000 ecun suuruisia sakkoja 36:lle päätöksen adressaatille, muun muassa yhdeksälle Ruotsissa toimivalle yhtiölle.

8. Komissio toteaa sellupäätöksen 1 artiklan 1 kohdassa, että yhdeksän ruotsalaista adressaattia sekä muut tuottajat, jotka olivat suomalaisia, amerikkalaisia, kanadalaisia ja norjalaisia, olivat yhdenmukaistaneet "Euroopan talousyhteisöön myytävän valkaistun sulfaattisellun hintoja" joko koko ajan tai osan aikaa vuosina 1975—1981.

9. Saman artiklan 2 kohdan mukaan kaikki ruotsalaiset adressaatit olivat rikkoneet perustamissopimuksen 85 artiklaa yhdenmukaistamalla tietyissä yhteisön jäsenvaltioissa todellisuudessa sovellettuja hintoja.

10. Päätöksen 1 artiklan 5 kohdassa komissio katsoi, että jotkut tuottajat, joiden joukossa ovat kaikki tämän valitusasian vastaajat, olivat soveltaneet sellunmyyntisopimuksissaan yhteisön alueella toimiviin asiakkaisiin sopimusehtoja, joissa niiden ostaman sellun vienti tai jälleenmyynti kiellettiin.

11. Päätöksen liitteenä oli komissiolle annettu sitoumus, jonka suurin osa niistä, joille päätös oli osoitettu, oli allekirjoittanut. Tämän tekstin mukaan asianomaiset yhtiöt sitoutuivat tekemään suurimman osan kaupoistaan ja laskuttamaan niistä ostajan valuutassa, lopettamaan neljännesvuosittaisen hintojen ilmoittamismenettelyn ja pitämään hinnat voimassa "kunnes toisin päätetään" ja olemaan ilmoittamatta hintoja muille kuin sitoumuksessa mainituille adressaateille sekä lopettamaan tietyt yhdenmukaistamista koskevat menettelyt ja ostajille asetetut vienti- ja jälleenmyyntikiellot.

B *27.9.1988 annettu yhteisöjen tuomioistuimen tuomio*

12. 28 päätöksen adressaattia — joista yksikään ei ollut ruotsalainen adressaatti — nosti kumoamiskanteen yhteisöjen tuomioistuimessa.[3] Yhteisöjen tuomioistuin ratkaisi ensimmäisessä, 27.9.1988[4] antamassaan tuomiossa useita alustavia kysymyksiä, jotka eivät vaikuta nyt esillä ole-

3 — Ruotsalaisten yritysten lisäksi ITT Rayonier Inc. ja norjalainen, portugalilainen ja espanjalainen adressaatti eivät olleet hakeneet muutosta. Yhdellekään näistä neljästä viimeksi mainitusta yrityksestä ei ollut määrätty seuraamuksia. Lisäksi amerikkalaisen kantajan, Mead Corporationin todettiin 20.3.1990 annetulla määräyksellä luopuneen vaatimuksistaan.

4 — Yhdistetyt asiat 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 ja 125/85—129/85, Ahlström Osakeyhtiö ym. v. komissio (Kok. 1988, s. 5193).

vaan valitukseen, ja siirsi pääasian viidennen jaoston ratkaistavaksi.

C *Asiantuntijoiden käyttäminen*

13. Tätä seuranneessa oikeudenkäynnissä yhteisöjen tuomioistuin päätti 25.11.1988 antamallaan määräyksellä pyytää asiantuntijalausuntoa hintojen samankaltaisuudesta pyytämällä asiantuntijoita lausumaan, voitiinko komission käyttämien asiakirjojen perusteella todeta tällainen ilmoitettujen ja todellisuudessa sovellettujen hintojen samankaltaisuus. Asiantuntijalausunto annettiin 10.4.1990.

14. Yhteisöjen tuomioistuin päätti 25.10.1990 antamallaan määräyksellä pyytää uutta asiantuntijalausuntoa. Se pyysi asiantuntijoita kuvaamaan ja analysoimaan markkinoiden ominaispiirteet ajanjaksolla, jota päätös koski, ja lausumaan siitä, olisiko nämä ominaispiirteet huomioon ottaen markkinoiden luonnollinen toiminta johtanut hintojen eriytymiseen vai yhdenmukaiseen hintarakenteeseen. Asiantuntijat antoivat lausuntonsa 11.4.1991.

15. Asiantuntijalausunnoista kävi ilmi, että uskottavin syy hintojen yhdenmukaisuuteen oli markkinoiden normaalissa toiminnassa eikä niinkään salaisessa yhteistyössä.

D *31.3.1993 annettu yhteisöjen tuomioistuimen tuomio*

16. Julkisasiamies Darmonin 7.7.1992 esittämän yksityiskohtaisen ratkaisuehdotuksen jälkeen pääasia ratkaistiin 31.3.1993 annetulla yhteisöjen tuomioistuimen tuomiolla.[5] Tässä yhteydessä on syytä painottaa seuraavia seikkoja.

17. Komission päätöksen 1 artiklan 1 kohdassa (ks. edellä 8 kohta) ilmoitettujen hintojen yleistä yhdenmukaisuutta koskeva rikkomus perustui komission mukaan neljännesvuosittaiseen ilmoitusmenettelyyn. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tästä seuraavaa:

" — — ettei ollut näytetty toteen, että hintojen yhdenmukaistaminen oli ainoa mahdollinen selitys markkinoilla havaituille osoituksille samankaltaisesta käyttäytymisestä. — — Hintojenilmoittamisjärjestelmää voidaan pitää järkevin perustein siitä johtuvana, että sellukauppa oli pitkän aikavälin kauppaa ja että sekä ostajilla että myyjillä oli tarve vähentää kaupallisia riskejä. Samat tai lähes samat hintojen ilmoittamispäivät puolestaan saattoivat olla suoraa seurausta markkinoiden suuresta avoimuudesta, jota ei voitu pitää keinotekoisena. Lisäksi hintojen ja niiden kehittymisen samankaltaisuus saattoi selittyä tyydyttävällä tavalla markkinoiden oligopolistisella kehityssuunnalla ja tiettyjä ajanjaksoja koskevilla erityispiir-

5 — Yhdistetyt asiat C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 ja C-125/85—C-129/85, Ahlström Osakeyhtiö ym. v. komissio (Kok. 1993, s. I-1307).

teillä. — — Näin ollen komission toteama käyttäytymisen samankaltaisuus ei riitä osoittamaan sitä, että hinnat oli yhdenmukaistettu." [6]

Yhteisöjen tuomioistuin katsoi näin ollen, että koska ilmoitettujen hintojen yhdenmukaistamisesta ei ollut olemassa vakavia, täsmällisiä ja yhtäpitäviä aihetodisteita, päätöksen 1 artiklan 1 kohta on kumottava.

18. Yhteisöjen tuomioistuin totesi päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa mainitusta rikkomuksesta (ks. edellä 9 kohta), joka koski todellisuudessa sovellettujen hintojen yhdenmukaistamista, ettei väitetiedoksiannossa ollut riittävän selvästi yksilöity tätä syytöstä, ja näin ollen niillä, joille päätös oli osoitettu, ei ollut mahdollisuutta puolustautua tehokkaasti hallinnollisessa menettelyssä. Tämän vuoksi myös päätöksen 1 artiklan 2 kohta kumottiin.

19. Päätöksen 1 artiklan 5 kohdassa mainittujen, myyntisopimuksissa käytettyjen vienti- ja jälleenmyyntikieltojen osalta (ks. edellä 10 kohta), joista komissio moitti tiettyjä yrityksiä — joiden joukossa ovat tämän valitusasian vastaajat — yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi kanteen katsoen, että tämä käytäntö — jonka olemassaolo oli näytetty — oli perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan vastainen.

20. Kumottuaan osan komission päätöksessä mainittuja rikkomuksia koskevista määräyksistä yhteisöjen tuomioistuin poisti komission määräämät sakot tai alensi niitä.

21. Sakkoja siitä rikkomuksesta, joka on käsiteltävänä vain yhtenä niistä, jotka yhteisöjen tuomioistuin katsoi tapahtuneen, eli sakkoja, jotka oli määrätty siitä, että tietyt yritykset käyttivät sopimuksissaan jälleenmyynti- ja vientikieltoja (päätöksen 1 artiklan 5 kohta), yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli seuraavien seikkojen kannalta:

— näille yrityksille määrätyillä sakoilla sanktioitiin samalla rikkomuksia, jotka koskivat osallistumista ilmoitettujen hintojen ja todellisuudessa sovellettujen hintojen yhdenmukaistamiseen, ja nämä rikkomukset oli kumottu;

— vaikka mainittujen sopimusehtojen käyttäminen olikin ollut vakava perus-

6 — Tuomion 126 kohta (Kok. 1993, s. I-1613)

tamissopimuksen rikkominen, asianomaiset yritykset olivat pian lopettaneet ne;

— asianomaiset yritykset olivat todenneet, että näiden riidanalaisten sopimusehtojen käyttö sopimuksissa ja yleisissä myyntiehdoissa johtui pelkästään niiden huolimattomuudesta.

Näiden seikkojen perusteella yhteisöjen tuomioistuin oli alentanut alkuperäisten 125 000—200 000 ecun suuruisten sakkojen määrää, 20 000 ecuun kunkin yrityksen osalta.

22. Yhteisöjen tuomioistuin kumosi myös päätökseen liitetyn sitoumuksen määräykset (ks. edellä 11 kohta),[7] koska sitoumuksessa asetettiin muita kuin komission näytetyiksi katsomiin rikkomuksiin (joita koskevia toteamuksia ei ollut kumottu) perustuvia velvoitteita. Toisin sanoen ne päätöksen kohdat oli todettu pätemättömiksi, joiden perusteella allekirjoittaneet yritykset sitoutuivat tekemään suurimman osan kauppasopimuksistaan ja laskuttamaan niistä ostajan valuutassa, olemaan ilmoittamatta hintojaan neljännesvuosittain ja ilmoittamaan niistä vain sitoumuksessa mainituille yrityksille.

Sitoumuksen kumoamista vaati tosin vain osa sen allekirjoittaneista yrityksistä ja eräät yritykset, jotka eivät olleet allekirjoittaneet sitä.[8]

E *Sellupäätöksen uudelleentarkastelua koskeva vaatimus*

23. Ruotsalaiset yritykset vaativat 31.3.1993 annetun tuomion jälkeen 24.11.1993 päiväämällään kirjeellä komissiota tarkastelemaan uudelleen niiden oikeusasemaa tämän tuomion kannalta ja palauttamaan maksetut sakot, koska ne oli määrätty päätöksen 1 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista rikkomuksista, ja yhteisöjen tuomioistuin oli kumonnut päätöksen kyseiset kohdat.

24. Kilpailuasioiden pääjohtaja ilmoitti 4.2.1994 ruotsalaisille yrityksille, että komissio oli omaksunut väliaikaisen kannan, jonka mukaan vaatimus on hylättävä,

7 — Vaikka komissio oli vedonnut siihen, että sitoumus oli allekirjoittaneiden yritysten yksipuolisesti tekemä toimi, joka ei voinut sellaisenaan olla kumoamiskanteen kohteena, yhteisöjen tuomioistuin totesi, että sen luomat velvollisuudet on rinnastettava määräykseen lopettaa vastaisuudessa lainvastaiseksi todetut menettelyt. Tekemällä sitoumuksen allekirjoittaneet yritykset myöntyivät päätökseen, jonka komissio oli toimivaltainen tekemään yksipuolisesti (ks. tuomion 180 ja 182 kohta, Kok. 1993, s. I-1625).

8 — Näillä yrityksillä oli kuitenkin intressi saada se kumottua, koska niille oli määrätty huomattavasti suuremmat sakot sen vuoksi, etteivät ne olleet allekirjoittaneet sitä.

ja pyysi niitä esittämään huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa.

25. Ruotsalaiset yritykset antoivat komissiolle kirjalliset huomautuksensa 8.4.1994 vaatien sitä kuitenkin tekemään lopullisen päätöksen 31.3.1994 annetun tuomion oikeusvaikutuksista. Ne esittivät tämän vaatimuksen uudelleen 24.10. ja 21.12.1994.

26. Kilpailuasioista vastaava komission jäsen hylkäsi yritysten vaatimuksen 4.10.1995. Seuraavassa ote hänen lähettämästään kirjeestä:[9]

"En voi mitenkään hyväksyä pyyntöänne. Päätöksen 3 artiklassa määrättiin sakot kullekin tuottajalle erikseen. Tästä syystä yhteisöjen tuomioistuin poisti sakot tai alensi niitä tuomionsa tuomiolauselman 7 kohdassa kunkin kantajana olleen yrityksen osalta. Koska päämiehenne eivät olleet nostaneet kumoamiskannetta, yhteisöjen tuomioistuin ei kumonnut 3 artiklan niitä osia, joissa päämiehillenne oli määrätty sakkoja, eikä se olisi voinutkaan kumota niitä. Tästä seuraa, että komissio on kokonaisuudessaan täyttänyt velvollisuutensa noudattaa yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota, kun se on palauttanut asian voittaneiden kantajien maksamat sakot. Koska tuomio ei koske päätöstä päämiestenne osalta, komissio ei ole velvollinen palauttamaan päämiestenne maksamia sakkoja eikä sillä ole oikeuttakaan tehdä sitä.

Koska päämiestenne maksamat sakot perustuvat päätökseen, joka on edelleen voimassa heitä kohtaan ja joka sitoo sekä päämiehiänne että komissiota, palauttamispyyntöönne ei voida suostua."

F *Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nostettu kanne, joka koski uudelleentarkastelun hylkäävää päätöstä*

27. Ruotsalaiset yritykset nostivat 15.12.1995 kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. Nyt esillä oleva valitus johtuu tästä kanteesta. Ne vaativat, että yhteisöjen tuomioistuin

— kumoaa 4.10.1995 tehdyn päätöksen, jossa hylättiin sakkojen osittaista palauttamista koskeva vaatimus

— velvoittaa komission toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet 31.3.1993 anne-

9 — Alkuperäinen teksti on englanninkielinen. Epävirallinen käännös.

tun yhteisöjen tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanemiseksi ja erityisesti velvoittaa komission palauttamaan kantajille sakot, jotka ne ovat maksaneet

— velvoittaa komission maksamaan korkoa näille määrille siitä päivästä, jolloin ruotsalaiset adressaatit ovat maksaneet sakot, siihen päivään, jolloin vaaditut määrät palautetaan

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

28. Komissio vaati puolestaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— jättää kanteen tutkimatta

— tai toissijaisesti hylkää kanteen perusteettomana

— velvoittaa tuolloin kantajina olleet yritykset korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

G 10.7.1997 annettu ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio

29. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toinen laajennettu jaosto hyväksyi 10.7.1997 antamallaan tuomiolla [10] kantajien vaatimukset, jotka koskivat 4.10.1995 tehdyn päätöksen kumoamista, ja totesi, että kanne ei täyttänyt tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä niiltä osin, kuin siinä vaadittiin määräysten antamista komissiolle. Lisäksi komissio velvoitettiin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päättely esitetään tässä tiivistetysti siltä osin kuin sillä on merkitystä esillä olevan asian kannalta.

30. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi ensiksikin, että sellupäätöstä, vaikka se onkin yhden ainoan päätöksen muotoon laadittu ja siinä muodossa julkaistu, on tarkasteltava nippuna yksittäistapauksissa tehtyjä päätöksiä. Se toteaa myös, että yhteisöjen tuomioistuin tai ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi ratkaista kumoamiskannetta käsittelevässä oikeudenkäynnissä vain asianosaisten sen tutkittavaksi saattaman oikeudenkäynnin kohteen. Näin ollen se hylkää kantajina olevien yritysten kannan, jonka mukaan 31.3.1993 annettu tuomio vaikuttaa erga omnes.

31. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hyväksyy perustamissopimuksen 176 artiklan 1 kohdan, jonka mukaan

10 — Asia T-227/95, AssiDomän Kraft Products ym. v. komissio (Kok. 1997, s. II-1185).

"toimielimen, jonka säädös on julistettu mitättömäksi — — on toteutettava yhteisön tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet", rikkomista koskevan väitteen.

32. Ensimmäisen oikeusasteen mukaan lähtökohtaisesti ei siis voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, etteivätkö toimenpiteet, jotka asianomaisen toimielimen on toteutettava 176 artiklan perusteella kumoamiskanteen täytäntöönpanemiseksi, voisi poikkeuksellisesti ulottua varsinaisen kumoamistuomioon johtaneen oikeudenkäynnin ulkopuolelle, jotta tuomiossa todettujen lainvastaisuuksien vaikutukset saadaan poistettua. Se viittasi asiassa Asteris ym. vastaan komissio, 26.4.1988 annettuun tuomioon [11] ja erityisesti asiassa SNUPAT vastaan korkea viranomainen, 22.3.1961 annettuun tuomioon [12].

33. Tämän jälkeen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tarkasteli sitä, voidaanko tähän oikeuskäytäntöön vedota esillä olevassa asiassa, ja erityisesti, oliko komissiolla velvollisuus tarkastella päätöstään niiden päätöksen adressaattien osalta, jotka eivät olleet siitä valittaneet määräajassa, ja jos velvollisuus oli olemassa, päättää sen laajuudesta.

34. Vastatakseen ensimmäiseen kysymykseen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohdan vastainen yhdenmukaistettu menettelytapa, josta ruotsalaisia yrityksiä syytettiin, perustui samoihin tosiseikkoja koskeviin toteamuksiin ja samoihin taloudellisiin ja oikeudellisiin arviointeihin kuin ne, jotka oli otettu huomioon kumoamistuomiossa kanteen nostaneiden asianosaisten osalta. Tällä perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että olisi laillisuusperiaatteen vastaista olla velvoittamatta komissiota tarkastelemaan uudelleen alkuperäistä päätöstään.

35. Komission suorittaman uudelleentarkastelun laajuuden osalta se totesi, että mikään yhteisön oikeussääntö ei estä sitä, että komissio palauttaa sakot, ja lisäsi, että komissiolla oli myös velvollisuus "laillisuusperiaatteen ja hyvän hallintotavan mukaisesti palauttaa — — sakot, koska muuten 176 artiklan tehokas vaikutus (effet utile) estettäisiin kokonaan", koska sakot olivat "vailla oikeudellista perustaa". [13]

II Valitus — Kumoamisperusteet, joihin on vedottu

36. Komissio valitti 4.9.1997 yhteisöjen tuomioistuimeen ja esitti seuraavat kolme valitusperustetta:

— perustamissopimuksen 176 artiklan virheellinen tulkinta

11 — Yhdistetyt asiat 97/86, 193/86, 99/86 ja 215/86 (Kok. 1988, s. 2181).

12 — Yhdistetyt asiat 42/59 ja 49/59 (Kok. 1961, s. 103; Kok. Ep. I, s. 95).

13 — Tuomion 92 kohta (Kok. 1997, s. II-1218).

— perustamissopimuksen 173 ja 189 artiklan rikkominen

— ristiriitainen päättely.

37. Komissio vetoaa ensimmäisessä valitusperusteessaan siihen, että sillä on 31.3.1993 annetun tuomion perusteella velvollisuus ainoastaan palauttaa sakkoina maksetut summat tuomiossa vahvistetulla tavalla tuomiolauselmassa mainituille yrityksille, jotka voivat siis olla vain niitä yrityksiä, jotka olivat hakeneet muutosta. Komissio katsoo, että oikeuskäytäntö, johon ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tukeutunut, on pidettävä erillään esillä olevassa asiassa kyseessä olevasta tilanteesta, eikä sitä voida soveltaa.

Valitusasian vastaajat väittävät, että asioissa Asteris vastaan komissio ja SNUPAT vastaan korkea viranomainen vahvistettu oikeuskäytäntö ja erityisesti ne periaatteet, jotka tässä oikeuskäytännössä on muodostettu, soveltuvat esillä olevaan asiaan. Ne päättelevät, että koska yhteisöjen tuomioistuin on todennut tietyn päätöksen pätemättömäksi, on mahdollista, että yhteisöjen toimielimellä on velvollisuus perustamissopimuksen 176 artiklaa soveltaen peruuttaa toimet, joihin ei ole haettu muutosta mutta joita rasittaa samanlainen virhe.

38. Perustamissopimuksen 173 ja 189 artiklan rikkomisesta komissio toteaa, että päätökset, joihin niiden adressaatit eivät ole hakeneet muutosta säädetyssä määräajassa, tulevat lopullisiksi niihin nähden.

Valitusasian vastaajat toteavat, että perustamissopimuksen 155 artiklan nojalla komission ensisijaisena velvollisuutena on valvoa yhteisön oikeusjärjestyksen noudattamista, mikä merkitsee välttämättä sitä, että sellaiset toimet, joiden materiaalisen lainvastaisuuden yhteisöjen tuomioistuin on todennut, on poistettava. Lisäksi komission asenne suosii oikeudellista epävarmuutta ja epävarmaa yhteisön oikeuden soveltamista. Jos tämä asenne hyväksyttäisiin, vain niiden ruotsalaisten yritysten, jotka nyt ovat vastaajina, niistä yrityksistä poiketen, jotka olivat nostaneet kumoamiskanteen, olisi esimerkiksi edelleen noudatettava komission kanssa tehtyä sitoumusta (ks. edellä 11 kohta), joka kumottiin maaliskuussa 1993 annetulla tuomiolla (ks. edellä 22 kohta). Lisäksi mahdollisessa kansallisessa, 85 artiklaan perustuvassa oikeudenkäynnissä vain muutosta hakeneet yritykset voisivat puolustuksekseen vedota sellupäätöksen osittaiseen pätemättömyyteen.

39. Komissio väittää kolmannessa valitusperusteessaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päättely tuomiossa on ollut ristiriitaista. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa ensiksi, että mikäli joku, jolle päätös on osoitettu, ei ole nostanut päätöksestä kumoamiskannetta itseään koskevilta osin, päätös pysyy siis voimassa hänen osaltaan ja velvoittaa häntä,[14] mutta toteaa sitten, että maaliskuussa 1993 annetun tuomion perusteella

14 — Tuomion 58 kohta (Kok. 1997, s. II-1209).

komission on laillisuusperiaatteen ja hyvän hallintotavan mukaisesti palautettava ruotsalaisten adressaattien maksamat sakot, koska muuten 176 artiklan tehokas vaikutus (effet utile) estettäisiin kokonaan, koska sakot ovat "vailla oikeudellista perustaa". [15]

Valitusasian vastaajien mukaan komissio tulkitsee väärin valituksen kohteena olevaa tuomiota. Sellupäätöksen oikeudellisen perustan puuttuminen ruotsalaisten yritysten osalta ei ole näiden yritysten käsityksen mukaan kumoamistuomion vaan pikemminkin tämän tuomion kannalta suoritettavan uudelleentarkastelun välitön seuraus, joka komission on suoritettava perustamissopimuksen 176 artiklan nojalla.

III Kumoamisperusteiden tarkastelu

40. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen johdannossa jo todettiin, esillä olevassa asiassa nousee voimakkaasti esiin jokaisen oikeusjärjestyksen ytimessä olevien kahden ihanteen, oikeudenmukaisuuden ja oikeusvarmuuden, välinen dialektinen jännite. [16] Tässä vaiheessa todettakoon, että yhteisön oikeudessa nämä periaatteet on ilmaistu sille tyypillisellä hajanaisuudella sekä perustamissopimuksen 176 artiklan ensimmäisessä kohdassa että osittain myös 173 artiklan viidennessä kohdassa.

41. Perustamissopimuksen 176 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan toimielimen, jonka toimi on kumottu, on toteutettava yhteisön tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet.

42. Perustamissopimuksen 173 artiklan viidennen kohdan perusteella henkilö voi nostaa kanteen sen päätöksen kumoamiseksi, jonka adressaatti hän on kahden kuukauden kuluessa tämän toimen julkaisemisesta tai siitä, kun se on annettu hänelle tiedoksi, tai ellei tiedoksiantoa ole toimitettu, kun hän on muuten saanut siitä tiedon. Päätökset velvoittavat lisäksi, ellei ne tehnyt toimielin ole niitä peruuttanut tai yhteisöjen tuomioistuin niitä kumonnut, kaikilta osiltaan niitä, joille ne on osoitettu (189 artiklan neljäs kohta).

43. Koska laillisuusvaatimuksen (ensimmäinen kumoamisperuste) ulottuvuuden täsmentäminen tietyssä määrätyssä asiayhteydessä suhteessa oikeusvarmuuden vaatimukseen (toinen kumoamisperuste) vaikuttaa välttämättä jommankumman ulottuvuuteen, on syytä tarkastella näitä kumoamisperusteita yhtenä perusteena. Lisäksi sen selvittämiseksi, onko valituksen kohteena olevassa tuomiossa sovellettu ristiriitaisesti näitä periaatteita (kolmas kumoamisperuste), on seurattava periaatteiden ominaispiirteitä. Tämän vuoksi

15 — Tuomion 92 kohta (Kok. 1997, s. II-1218).

16 — Machiavelli pohtii teoksessaan Ruhtinas poliittisen sosiologian näkökulmasta sitä, pitäisikö valtaa käyttävän olla pelätty vai rakastettu, eli vastakkainasettelua, joka vastaa oikeudenmukaisuuden ja oikeusvarmuuden välistä jännitettä oikeuden alalla. Hänen johtopäätöksensä on viisas: koska on vaikea olla samaan aikaan pelätty ja rakastettu, on varminta olla pelätty eikä rakastettu. (Suom. huom. käännetty ranskankielisestä käännöksestä tätä ratkaisuehdotusta varten.)

komission esittämät kolme kumoamisperustetta voidaan koota yhdeksi kumoamisperusteeksi.

IV Valituksen kohteena olevan tuomion syntyhistoria

44. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin seuraa arvioinnissaan (55—100 kohta) kumoamisperusteita, ja arviointi jakautuu kolmeen loogiseen osaan: ensimmäisessä osassa (55—63 kohta) se määrittelee sellupäätöksen perustamissopimuksen 173 artiklan kannalta nipuksi yksittäisiä päätöksiä, hylkää tällaista kollektiivista päätöstä koskevan kumoamistuomion erga omnes -vaikutuksen ja toteaa päätöksen velvoittavan niitä adressaatteja, jotka eivät ole hakeneet muutosta päätökseen vahvistetussa määräajassa. Tarkastelutapa on täysin hyväksyttävä ja se voidaan omaksua tässäkin, vaikka onkin hyödyllistä selventää sitä hieman kumoamiskanteen erga omnes -vaikutuksen osalta (ks. jäljempänä 54 kohta).

45. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arvioinnin toinen osa (64—95 kohta) sisältää kahdenlaisia perusteluja, joissa keskitytään niiden velvoitteiden laajuuteen, joita toimielimillä on 176 artiklan nojalla. Ensiksi (64—72 kohta) ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että tämän määräyksen mukaisesti ja laillisuusperiaate huomioon ottaen toimielin voi olla perustamissopimuksen 176 artiklan perusteella velvollinen tutkimaan tehdystä vaatimuksesta kohtuullisen ajan kuluessa, onko sen ryhdyttävä toimenpiteisiin joitakin muita kohtaan, joille toimi on osoitettu mutta jotka eivät ole nostaneet siitä kumoamiskannetta. Päättelyn tulokseen voidaan yhtyä, vaikka oltaisiinkin eri mieltä sen oikeudellisesta perustasta ja siitä, miten uudelleentarkastelu on suoritettava. Yhteisöjen toimielinten lopullisten hallintotoimien uudelleentarkastelua koskevan velvollisuuden oikeudellinen perusta on siinä, että on välttämätöntä ottaa huomioon ensisijaiset oikeudenmukaisuutta koskevat seikat ja poiketa yleisestä säännöstä, jonka mukaan näihin toimiin ei voida hakea muutosta. Velvollisuus tarkastella toimia uudelleen edellyttää sitä, että on olemassa aihe ajatella lopullisen toimen olevan lainvastainen.[17] Tällainen aihe voi olla, vaikkakaan se ei ole ainoa mahdollinen, samanlaisen toimen kumoava tuomio.

Sovellettuaan ruotsalaisiin yrityksiin niitä seikkoja, joiden perusteella yhteisöjen tuomioistuin kumosi osittain sellupäätöksen niiden yritysten osalta, jotka olivat tuolloin kantajina (73—84 kohta), ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa (85 kohta), että komissiolla oli velvollisuus, saatuaan ruotsalaisten adressaattien tekemän vaatimuksen, tarkastella uudelleen 31.3.1993 annetun tuomion valossa sellupäätöksen laillisuutta ruotsalaisia adressaatteja koskevilta osin. Tähän soveltamispäätökseen sekä sen tuottamaan johtopäätökseen voidaan yhtyä.

46. Uudelleentarkastelun tuloksen osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tukeutuu täysin asianmukaisesti subjektii-

17 — Edellä kohdassa 32 mainittu asia Asteris ym. v. komissio, jossa on käytetty ilmaisua "lainvastaisuutta koskeva toteamus", tuomion 28 kohta.

visia oikeuksia perustavien toimien peruuttamista koskevaan oikeuskäytäntöön soveltaakseen sitä toimiin, joilla asetetaan velvoitteita tai määrätään seuraamuksia (88—91 kohta). Todettuaan, että niitä rikkomuksia koskevat toteamukset, joihin ruotsalaisten adressaattien katsottiin syyllistyneen, olivat lainvastaisia, ja että yhteisön toimielimen on voitava peruuttaa tällaiset toimet, se lausuu seuraavaa:

"Tässä tapauksessa komission myös täytyisi laillisuusperiaatteen ja hyvän hallintotavan mukaisesti palauttaa vailla oikeudellista perustaa olevat sakot, koska muuten 176 artiklan tehokas vaikutus (effet utile) estettäisiin kokonaan." [18]

Velvollisuuden oikeudellisesta perustasta on syytä olla eri mieltä, kun tällä kertaa on kyseessä yhteisön toimielimen velvollisuus peruuttaa lopullinen lainvastainen toimi. Muutoksenhaun määräaikojen noudattaminen on myös laillisuusperiaatteen ja hyvän hallintotavan periaatteen mukainen vaatimus. Tämä valituksen kohteena olevasta tuomiosta poikkeava kanta koskee kuitenkin pääasiallisesti sitä ilmeistä automatismia, jolla valituksen kohteena olevassa tuomiossa velvoitetaan peruuttamaan toimi silloin, kun toimivaltainen toimielin toteaa sitä rasittavan virheen olevan materiaalisesti olemassa.

Lopullisen toimen kumoamistuomioon perustuvan materiaalisen lainvastaisuuden toteamisen ja toimen peruuttamisen välissä on kuitenkin suoritettava vertaileva selvitys kyseessä olevien intressien ja menettelyjen välillä oikeudenmukaisuutta koskevien vaatimusten mukaisesti. Nämä vaatimukset määrittävät sen harkintavallan laajuuden, joka toimielimellä on käytettävissään kussakin tapauksessa. Ellei tätä intressivertailua suoriteta, perustamissopimuksen 173 artiklassa määrätyn kahden kuukauden määräajan tehokas vaikutus estettäisiin luultavasti kokonaan.

47. Arviointinsa kolmannessa osassa (96—100 kohta) ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että yritysten vaatimusta saada palautetuksi osa maksamistaan sakoista ei voida tutkia. Perusteeksi tälle kannalleen se toteaa, että "yhteisöjen tuomioistuimille annettu kumoamisvalta ei sisällä sitä, että ne voisivat antaa määräyksiä yhteisöjen toimielimille". [19]

Tämä johtopäätös ei kuitenkaan sovi yhteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tähän asti tekemän tulkinnan kanssa.

On totta, että yhteisöjen tuomioistuimen päätökset ovat luonteeltaan lähinnä toteavia. Sakkojen palauttamista koskeva vaatimus olisi voitu tulkita sellupäätöksen kumoamisvaatimukseksi yhteisöjen tuomioistuimen 31.3.1993 antamassa tuomiossa käytettyä sanamuotoa seuraten. Vaikka yhteisön oikeusjärjestyksessä säädetään tuomiovallan ja hallinnollisen toimivallan jaosta, tällä jaolla on merkitystä

18 — Tuomion 92 kohdan lopussa (Kok. 1997, s. II-1218).

19 — Tuomion 97 kohta (Kok. 1997, s. II-1219 ja 1220).

vain siinä tapauksessa, että hallintoviranomaisella on tietty, vaikka suppeakin harkintavalta arviointinsa suorittamisessa. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että valituksen kohteena olevan tuomion 92 kohdassa todettu merkitsee tämän harkintavallan puuttumista esillä olevassa asiassa.

V Ratkaisu

48. Edellä esitettyjen kommenttien perusteella voidaan helposti arvata tässä esitettävän ratkaisuehdotuksen pääpiirteet. Esillä olevan asian oikea ratkaisu edellyttää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen omaksuma oikeudellinen asiayhteys sivuutetaan. Komission potentiaalista velvollisuutta palauttaa sakot ruotsalaisille yrityksille ei pidä perustaa kumoamistuomion ultra partes -vaikutukseen, vaan epäoikeudenmukaisuuteen, joka on oikeusjärjestelmän kannalta kestämätön. Tilanteen tunnustaminen kestämättömäksi ei perustu perustamissopimuksen 176 artiklaan vaan oikeudenmukaisuusvaatimukseen, joka on olemassa kaikissa jäsenvaltioissa ja jonka avulla yleinen periaate, jonka mukaan hallintotoimet ovat muutoksenhakukelvottomia sen jälkeen kun muutoksenhaulle säädetty määräaika on päättynyt, voidaan syrjäyttää. Tämä yleinen periaate ei siis estä sitä, että hallinnolla (eli tässä yhteisöjen toimielimillä) on mahdollisuus milloin tahansa tarkastella uudelleen toimet, joilla asetetaan velvollisuus tai määrätään seuraamus. Tämä mahdollisuus muuttuu velvollisuudeksi silloin kun käy ilmi seikkoja, joiden perusteella on kohtuudella syytä epäillä toimen laillisuutta. Uudelleentarkastelua [20] koskeva velvollisuus on pidettävä erillään yhteisöjen toimielimille kuuluvasta mahdollisuudesta peruuttaa toimet. Tähän mahdollisuuteen turvautuessaan kyseessä olevalla toimielimellä on tietty liikkumavara sen arvioidessa oikeudenmukaisuusvaatimusta noudattaen kussakin tapauksessa vallitsevia erilaisia olosuhteita, vaikka joissakin tapauksissa tämä liikkumavara on niin merkityksettömän pieni, että voidaan pikemminkin puhua velvollisuudesta peruuttaa toimi. Joka tapauksessa mahdollisuus tarkastella uudelleen ja peruuttaa toimia on tuomioistuinvalvonnan alainen.

49. Olisi luonnollisesti mahdollista omaksua tiukempi kanta ja suosia aina muodollista ja menettelyllistä lainmukaisuutta niissä tapauksissa, joissa muutoksenhaun määräajat ovat päättyneet. Tämän kannan puolustajat katsovat lisäksi, että hallintotoimi, joka on tullut muutoksenhakukelvottomaksi adressaattinsa passiivisuuden vuoksi, on hyväksytty. Kanta on hylättävä. Yhtäältä sen perusteella nostetaan ehdottoman periaatteen tasolle se, mitä on pidettävä vain oikeusjärjestyksen toimintaa palvelevana teknisenä välineenä, ja toisaalta se noudattaa yksityisoikeudelle tyypillistä ajatelurakennelmaa, jossa hallinnon perustavanlaatuisella sitoutumisella

20 — Alaviitteellä ei ole merkitystä ratkaisuehdotuksen suomenkielisen version kannalta.

yleiseen etuun ja lainmukaisuuteen ei ole merkitystä.

50. Vastaavalla tavalla voitaisiin katsoa, että ainoastaan hallintoviranomaisilla on valta harkintansa mukaan peruuttaa lopulliset toimet, joita rasittaa virhe, tunnustamatta kuitenkaan tämän vastineena olevaa oikeutta vaatia peruuttamista. Jos kysymystä tarkasteltaisiin tältä kannalta, voitaisiin lopullisia toimia muuttaa sopivaisuussyistä, mutta lähestymistapa ei riitä kattamaan tilanteita, joissa on kyse vakavasta tai julkisesta lainvastaisuudesta ja jotka edellyttävät täysimääräistä oikeussuojaa. Tällainen oikeussuoja muodostuu siitä, että asianomaiselle henkilölle annetaan määrätyissä olosuhteissa todellinen subjektiivinen oikeus saada uudelleen tarkasteltavaksi sellaisen virheellisen toimen perusteet, johon ei voida hakea muutosta yleisin muutoksenhakukeinoin.

51. Tässä esityksessä otetaan yksinomaan huomioon esillä olevan asian kohde eli riita-asia, joka koskee sellupäätöksen 1 artiklan 1 kohdassa todetusta rikkomuksesta määrättyjen sakkojen peruuttamista ruotsalaisilta yrityksiltä. Velvoittaako päätökseen sen osittaisen kumoamisen (31.3.1993 annetulla yhteisöjen tuomioistuimen tuomiolla) jälkeen liitetty sitoumus näitä yrityksiä, on erillinen kysymys (ks. edellä 22 kohta). Riittää kun todetaan, että komission vastauksissa yhteisöjen tuomioistuimen kysymyksiin tunnustettiin, ettei komissio pitänyt pätevinä niitä sitoumuksen ehtoja, jotka oli kumottu. Sen selvittämisellä, ovatko nämä ehdot menettäneet velvoittavuutensa ruotsalaisiin yrityksiin nähden kumoamistuomion tuomiolauselman 6 kohdan erityisen muotoilun vuoksi,[21] tai siksi, että ehtojen olemassaololle ei enää ole taloudellisia syitä,[22] kuten komissio väittää, tai sen velvollisuuden vuoksi, joka asetetaan perustamissopimuksen 176 artiklassa sille toimielimelle, joka on päättänyt kumotusta toimesta, kuten valitusasian vastaajina oleva yritykset väittävät, on vain teoreettista merkitystä. Joka tapauksessa tämä kysymys jää nyt esillä olevan valitusasian kohteen ulkopuolelle.

A *Alustavia kysymyksiä*

52. Ratkaisu, johon tässä tähdätään, edellyttää, että yhteisön toimielin on antanut yksittäistä tapausta koskevan toimen, että tämä toimi on tullut lopulliseksi ja että ne, joille se on osoitettu, ovat pyytäneet sen peruuttamista muutoksenhaulle vahvistetun määräajan päätyttyä, perustaen vaatimuksensa siihen, mitä edellä on kutsuttu aiheeksi katsoa sellaisen lainvastaisuuden olevan olemassa, joka voi vaikuttaa toimeen. On selvää, että esillä olevassa asiassa on olemassa tällainen aihe. Lisäksi on todettava, että sellupäätös kuuluu sisältönsä ja oikeusvaikutustensa vuoksi "toimiin, joilla asetetaan velvoitteita tai määrätään seuraamuksia". Päätöksen päätös-

21 — Tässä kohdassa kumotaan tiettyjä sitoumuksen kohtia viittaamatta kehenkään asianosaisista toisin kuin seuraamuksia koskevissa tuomiolauselman kohdissa.

22 — Koska ne velvoittavat vain osaa sellua tuottavista yrityksistä.

osassa asetetaan juuri toimintakieltoja ja määrätään rahamääräisiä seuraamuksia.

53. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ruotsalaiset yritykset esittivät kumoamisvaatimuksensa tueksi, että sellupäätös oli yksi toimi, jonka kumoaminen yhteisöjen tuomioistuimen tuomiolla oli edullista kaikille niille, joille toimi oli osoitettu, eikä vain niille, jotka olivat nostaneet kumoamiskanteen. Tämä väite hylättiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, joka totesi, että sellupäätöstä, vaikka se onkin yhden ainoan päätöksen muotoon laadittu ja siinä muodossa julkaistu, on tarkasteltava nippuna yksittäistapauksissa tehtyjä päätöksiä, joissa kunkin adressaatin katsottiin syyllistyneen yhteen tai useampaan rikkomukseen ja määrättiin tapauksesta riippuen sakko.[23] Tähän tulkintaan voidaan yhtyä. Sellupäätös on kollektiivinen päätös, joka voidaan jakaa osiin.

54. Tämän täsmennyksen jälkeen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi kantajien kannan, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimen sellutuomiolla oli erga omnes -vaikutus. Viitaten asiassa TWD Textilwerke Deggendorf, 9.3.1994 annettuun tuomioon[24] ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että ellei joku, jolle päätös on osoitettu, ole nostanut sellupäätöksestä 173 artiklan mukaista kumoamiskannetta itseään koskevilta osin, päätös pysyy siis voimassa hänen osaltaan ja velvoittaa häntä. Toisin sanoen kyse ei ole siitä, etteikö päätöksen toteamisella mitättömäksi olisi erga omnes -vaikutusta, vaan siitä, että kun kyse on useista toisistaan erotettavissa olevista toimista, vaikutus rajoittuu kussakin tapauksessa yhteisöjen tuomioistuinten käsiteltäviksi saatetun riidan kohteeseen, ja tämä kohde kattaa vain ne kollektiivisen päätöksen osat, jotka liittyvät muutosta hakeneeseen adressaattiin.

Seuraavassa pyritään käsittelemään yksityiskohtaisesti kaikki ehdotettavan ratkaisun osatekijät tukeutuen tarpeen mukaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä omaksuttuihin ratkaisuihin.

B *Pääsääntö: lopullisten toimien muutoksenhakukelvottomuus*

55. Oikeus on yhteiskuntajärjestystä palveleva tekninen välinen eikä sillä — moraalista poiketen — pyritä toteuttamaan ehdotonta täydellisyysihannetta. Oikeussäännöissä tyydytään määrittelemään oikeussuhteiden ominaispiirteiden sisältö ja vahvistamaan oikeussuojakeinot nojautumalla tarvittaessa kohtuullisuuden asettamiin vaatimuksiin, jotta konkreettisessa tapauksessa päästäisiin oikeudenmukaiseen ratkaisuun. Oikeusjärjestysten lopullisena päämääränä ei niinkään ole oikeudenmukaisuus vaan järjestys, sillä oikeus ei siedä epäjärjestystä. Tämän vuoksi oikeusjärjestykset ovat luoneet itselleen aseet taistellakseen epäjärjestyksen pääasiallista syytä, oikeussuhteiden epävakaisuutta vastaan. Esillä olevassa valitusasiassa tällaisena aseena on oikeudellinen instituutio, jonka mukaan lopulliset päätökset eivät ole muutoksenhakukelpoisia, eli instituutio,

23 — Tuomion 56 kohta (Kok. 1997, s. II-1209).
24 — Asia C-188/92 (Kok. 1994, s. I-833, 13 kohta).

jota kutsutaan lainvoimaksi. [25] Sen jälkeen kun lainsäätäjän muutoksenhaulle vahvistama määräaika on päättynyt, virheelliseen toimeen ei voida enää hakea muutosta ja virhe, joka mahdollisesti rasittaa tointa, kuuluu lopullisesti oikeusjärjestykseen. Periaate on niin tärkeä, että sitä on pidettävä nyt suoritettavan tarkastelun lähtökohtana. Näin ollen tämän pääsäännön mukaan lopullisiin toimiin ei voida hakea muutosta.

56. Vaikka onkin tärkeää saada varmuus toimien ajallisista vaikutuksista, on olemassa tilanteita, joissa tästä vaatimuksesta on voitava joustaa syistä, jotka ansaitsevat parasta mahdollista suojaa oikeusjärjestyksessä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin antaa tuomiossaan ymmärtää, että perustamissopimuksen 176 artiklan nojalla yhtenä tällaisena syynä voidaan pitää lainmukaisuusvaatimusta. [26]

57. Todellisuudessa laillisuus ja oikeusvarmuus eivät ole pelkästään periaatteita tai teknisiä välineitä vaan ne ovat oikeusvaltion perustavia arvoja. Oikeusvarmuus ei missään tapauksessa ole lainmukaisuuden este vaan yksi sen ilmentymä: oikeusvarmuuden vaatimus on samalla lainmukaisuuden vaatimus. Sen vuoksi oikeudelliset instituutiot kuten ikimuistoinen nautinta tai oikeustoimien vanhentumiseen liittyvä oikeusvaikutusten sammuminen, joiden ensisijaisena päämääränä on oikeussuhteiden vakaus, myötävaikuttavat samalla tavoin kuin vahvistuskanne, muutoksenhakukeinoja koskeva järjestelmä tai lainvoima kaikille oikeusjärjestyksille ominaisiin laillisuutta koskevien päämäärien toteuttamiseen. Yksikään oikeusjärjestelmä ei voi sallia sitä, että sen alaisuudessa luotujen oikeussuhteiden pätevyys voitaisiin loputtomasti asettaa kyseenalaiseksi. [27] Esillä olevassa asiassa tämä perustoteamus toteutuu sillä, että muutoksenhaulle tiettyjen toimielimien toimiin on asetettu ehdottomat määräajat. Perustamissopimuksen 173 artiklassa määrätään muun muassa, että luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nostaa kanteen hänelle osoitetusta päätöksestä kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksiantamisesta. Määräajan lyhyyttä voidaan jossain määrin arvostella erityisesti silloin, kun toimet, joihin asianomainen henkilö aikoo hakea muutosta, sisältävät erittäin monimutkaisia tosiseikkoja tai arviointeja, tai silloin, kun toimet vaikuttavat olennaisella tavalla toimen adressaatin subjektiivisiin oikeuksiin. [28] Kysymys ei kuitenkaan koske tätä riita-asiaa, minkä vuoksi sitä ei tässä käsitellä.

58. Sääntö on näin ollen selvä: kun päätöksen tiedoksiantamisesta on kulunut kaksi kuukautta, se, jolle päätös on osoitettu, ei enää voi hakea muutosta siihen. Tämä pääsääntö ei koske vain oikeuden-

25 — Vaikka tämä ilmaisu todellisuudessa koskeekin tuomioistuinratkaisuja. Saksalaisessa oikeustieteessä hallintotoimien lopullista luonnetta kuvattaessa käytetään käsitettä Bestandskraft (suhteessa käsitteeseen Rechtskraft).

26 — Se viittaa tässä yhteydessä myös hyvän hallintotavan periaatteeseen (valituksen kohteena olevan tuomion 92 kohta, Kok. 1997, s. II-1218).

27 — Tältä osin Tribunal constitucional on todennut, että "vanhentumisaikojen puuttuminen voi olla perustuslain vastaista, koska se merkitsee oikeusvarmuuden uhraamista kohtuuttomalla tavalla oikeudenmukaisuuteen liittyvien arvojen turvaamisen vuoksi" (asia 147/86, 25.11., Consejo General del Poder Judicial: Cuestiones de inconstitucionalidad, I osa, s. 681).

28 — Ks. esim. García de Enterría, E. ja Fernández, T.-R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1995, I osa, s. 613.

käyntimenettelyä, vaan se kertoo oikeusjärjestykseen kuuluvasta perustellusta tarpeesta asettaa määräajat hallintotoimintaa koskevalle muutoksenhaulle. Tarve ei ole suinkaan turha, sillä edellä esitettyjen oikeusvarmuuden toteuttamista koskevien päämäärien lisäksi sillä myötävaikutetaan hallintotoiminnan tehokkuuteen, mitä on pidettävä aivan yhtä tärkeänä tarpeena. [29]

59. Perustamissopimuksen 173 artiklan viidennen kohdan selkeän määräyksen lisäksi perustamissopimuksen 176 artiklassa toimielin, jonka toimen yhteisöjen tuomioistuin on kumonnut, velvoitetaan ainoastaan "toteuttamaan yhteisön tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimet".

60. Koska tämä on pääsääntö ja se on ilmaistu täysin selvästi, perustamissopimuksen 173 artiklassa vahvistettua kahden kuukauden määräaikaa on noudatettava kaikissa toimielinten toimia koskevissa muutoksenhauissa, jotka koskevat toimivallan puuttumista, olennaisten muotomääräysten laiminlyöntiä, perustamissopimuksen tai minkä tahansa sen soveltamiseksi annetun oikeussäännön rikkomista tai harkintavallan väärinkäyttöä.

61. Yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään useita kertoja esittänyt kategorisesti kantansa kysymyksiin, joissa kannetta tiettyä päätöstä vastaan ei ole nostettu vahvistetussa määräajassa. Asiassa Collotti vastaan yhteisöjen tuomioistuin, 17.11.1965 antamastaan tuomiosta [30] aina asiassa Wiljo, 30.1.1997 antamaansa tuomioon [31] yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että "toimielimen tekemä päätös, jota se, jolle päätös on osoitettu, ei ole riitauttanut perustamissopimuksen 173 artiklassa määrätyssä määräajassa, tulee hänen osaltaan lopulliseksi". [32] Tämä oikeuskäytäntö perustuu yhteisöjen tuomioistuimen mukaan nimittäin siihen, "että kanteen nostamiselle varatuilla määräajoilla pyritään turvaamaan oikeusvarmuus estämällä se, että sellaisista yhteisön toimenpiteistä, joilla on oikeusvaikutuksia, voitaisiin rajoittamattoman ajan nostaa kanteita". [33]

62. Jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten osalta on todettava, ettei ehkä Tanskan kuningaskuntaa lukuun ottamatta yhdessäkään niissä kumoamistuomiolla ole ultra partes -vaikutusta eli vaikutusta, jonka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi olevan olemassa. Pikemminkin päinvastoin suurimmassa osassa eurooppalaisia oikeusjärjestelmiä [34] on voimassa periaate, jonka mukaan hallintotoimiin ei voida hakea muutosta sen jälkeen, kun sitä koskevalle muutoksenhaulle varattu määräaika on päättynyt (ja määräajat ovat varsin lyhyet). [35]

63. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin näyttää tuomiossaan ensin omaksu-

29 — Hyvän hallintotavan periaate, johon ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin vetoaa perustellakseen toimen peruuttamisen välttämättömyyttä (tuomion 92 kohta, Kok. 1997, s. II-1218), on ymmärrettävä laajasti hallintotoiminnan lainmukaisuuden vaatimuksena (ordungsmäßige Verwaltung).

30 — Asia 20/65 (Kok. 1965, s. 1045).

31 — Asia C-178/95 (Kok. 1997, s. I-585).

32 — Tuomion 19 kohta (Kok. 1997, s. I-603).

33 — Ibidem.

34 — Huomioon on otettava Tanskan, Skotlannin, Suomen ja Ruotsin sekä tietyissä tilanteissa myös Irlannin oikeusjärjestyksessä mahdollisesti olevat poikkeukset.

35 — Näin myös Englannin oikeusjärjestyksessä, jossa oikeudenmukaisuuskäsitteellä on kuitenkin erittäin suuri merkitys, yleinen määräaika hallintopäätöksiä koskevalle muutoksenhaulle (judicial review) on kolme kuukautta (Rules of the Supreme Court, Order 53, rule 4 (1)).

van pääsäännön, jonka mukaan lopulliset toimet ovat muutoksenhakukelvottomia, kun se toteaa, että sellupäätös velvoittaa niitä adressaatteja, jotka eivät ole hakeneet muutosta, mainiten tuomionsa 58 kohdassa [36] yhteisöjen tuomioistuimen tätä koskevan oikeuskäytännön (viittauksella asiassa TWD Textilwerke Deggendorf annettuun tuomioon [37]). Tämä tärkeä sääntö häviää kuitenkin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen myöhemmässä päättelyssä, jonka mukaan laillisuusvaatimuksen vuoksi velvollisuus — jonka se perustaa 176 artiklaan — tutkia kumoamiskanteen ultra partes -vaikutus on vain potentiaalinen, kun tätä koskeva vaatimus on esitetty *kohtuullisen ajan kuluessa.* [38]

C Oikeus ja velvollisuus tarkastella uudelleen toimet, joilla asetetaan velvoitteita tai määrätään sakkoja — Aiheet lainvastaisuuden olemassaolosta

64. Niin tärkeä kuin lopullisia hallintotoimia koskeva muutoksenhakukielto onkin, se ei ole päämäärä sinänsä eikä se voi syrjäyttää mitä tahansa oikeussuojaa edellyttävää tilannetta. Tästä toteamuksesta seuraa, että yhteisöjen toimielimiltä on perustamissopimuksen 176 artiklan mukaisten velvollisuuksiensa toteuttamisen yhteydessä, mutta myös sen yhteisen oikeusjärjestelmän turvaajina, jossa Euroopan yhdentymisprosessi [39] on toteutettu, voitava vaatia, että ne tarkastelevat uudelleen antamiansa toimia, jotka ovat tulleet lopullisiksi. On painotettava sitä, että tämän velvollisuuden oikeusperusta ei voi ainakaan yksinomaan olla yhteisöjen tuomioistuimen kumoamiskanteen ultra partes -vaikutus, jonka asiassa on väitetty olevan olemassa. Tämä näkemys on erittäin puutteellinen niin teknisesti (miksi uudelleentarkastelu ei olisi pakollista myös silloin kun lainvastaisuus ilmenee muussa kuin kumoamiskanteen yhteydessä) kuin erityisesti senkin vuoksi, että sen avulla ei voida tehdä a contrario tulkintaa 173 artiklasta, jonka mukaan voisi olla mahdollista (vaikkakin rajoitetusti ja välillisesti) riitauttaa toimielinten toimet, jotka ovat lopullisia. Vain turvautumalla oikeudenmukaisuusvaatimuksen edellyttämään arviointiin, joka perustuu hallintotoiminnan lainmukaisuusvaatimukseen, voidaan perustella poikkeaminen tästä yleisestä säännöstä.

65. Koska ei ole nimenomaisia säännöksiä niistä edellytyksistä, joiden täyttyessä yhteisön päätökset on tarkasteltava uudelleen ja olosuhteiden niin vaatiessa peruutettava, asian tarkastelu perustetaan tiettyihin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön johtaviin suuntaviivoihin [40] ja niihin oikeudellisiin suuntauksiin, jotka vallitsevat suurimmassa osassa jäsenvaltioita.

36 — Kok. 1997, s. II-1209.

37 — Edellä kohdassa 54 mainittu tuomio.

38 — Tuomion 72 kohta (Kok. 1997, s. II-1213). Euroopan talousalueen luomisesta 14.12.1991 annettu lausunto 1/91 (Kok. 1991, s. I-6079, 21 kohta).

40 — Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin perustellusti toteaa (valituksen kohteena olevan tuomion 89 kohdassa, Kok. 1997, s. II-1217), 6.2.1962 annetulla neuvoston asetuksella N:o 17 (perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus) (EYVL 1962, 13, s. 204) ei säännellä — eikä asetuksessa myöskään kielletä — tämän asetuksen 3 ja 15 artiklan nojalla tehdyn lainvastaisen päätöksen uudelleentarkastelua hallintosubjektin hyväksi.

D *Mahdollisuus tarkastella uudelleen toimia, joilla asetetaan velvoitteita tai määrätään seuraamuksia*

66. Mahdollisuus tarkastella uudelleen ja tarvittaessa peruuttaa viran puolesta tai asianosaisen vaatimuksesta yksittäinen hallintotoimi, kuten päätös, on hyväksytty aina yhteisön oikeudessa. Mikäli toimilla perustetaan subjektiivisia oikeuksia niille, joille se on osoitettu, toimi voidaan peruuttaa vain, jos se on lainvastainen, ja edellyttäen, että peruuttaminen tapahtuu kohtuullisen ajan kuluessa. [41] On selvää, että tämä viimeksi mainittu edellytys, jolla pyritään turvaamaan perusteltu luottamus virheellisen toimen lainmukaisuuteen ja pysyvyyteen, ei vaikuta millään tavoin tilanteessa, jossa on kyse toimista, joilla asetetaan velvoitteita tai määrätään seuraamuksia. [42]

67. Kun kyse on toimista, joilla asetetaan velvoitteita niille, joille toimi on osoitettu, yhteisön toimielimellä on oikeus milloin tahansa tarkastella niitä uudelleen ja mahdollisesti peruuttaa ne viran puolesta tai asianomaisen vaatimuksesta, mutta näin tehdessään sen on aina noudatettava hallintotoimintaa koskevia yleisiä periaatteita, kuten mielivallan kieltoa, joka on eräs merkittävimmistä hallintotoimintaa ohjaavista periaatteista.

E *Velvollisuus tarkastella uudelleen toimia, joilla asetetaan velvoitteita tai määrätään seuraamuksia*

68. Tietyissä olosuhteissa yhteisön toimielimillä oleva mahdollisuus tarkastella uudelleen yksittäinen, muutoksenhakukelvoton toimi muuttuu velvollisuudeksi, jonka laiminlyönti voi olla kanteen nostamisen perusteena. Laillisuusperiaate luo tämän velvollisuuden silloin, kun ilmenee vakava aihe toimen lainvastaisuudesta, joka on olemassa toimen antamisesta alkaen tai joka on ilmennyt sen jälkeen ja joka saattaa vaikuttaa toimen pätevyyteen.

69. Tällaisesta aiheesta tulee peruste purkaa päätös silloin, kun se esitetään oikeudenkäynnissä. Tällaiset perusteet, jotka tunnetaan lähes kaikissa oikeusjärjestyksissä, voidaan perinteisesti jakaa kahteen ryhmään:

— ne, jotka perustuvat tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen muuttumiseen asianomaisen henkilön kannalta edullisempaan suuntaan verrattuna tilanteeseen, joka vallitsi silloin kun riidanalainen lopullinen toimi annettiin

— ne, jotka perustuvat uusiin todisteisiin tai olemassa olevien todisteiden uuteen arviointiin, mikä johtaisi asianomaisen henkilön kannalta edullisempaan päätökseen.

41 — Yhdistetyt asiat 7/56 ja 3/57—7/57, Algera ym. v. EHTY:n yleiskokous, tuomio 12.7.1957 (Kok. 1957, s. 81, erityisesti s. 114—116). Ks. myös uudempia tuomioita, mm. asia C-90/95 P, De Compte v. parlamentti, tuomio 17.4.1997 (Kok. 1997, s. I-1999), jossa todetaan, että "vaikka kaikille yhteisön toimielimille, jotka toteavat, että niiden tekemä päätös on lainvastainen, on tunnustettu oikeus peruuttaa se taannehtivasti kohtuullisen ajan kuluessa, tätä oikeutta on saatettu rajoittaa siksi, että on tarpeen suojata päätöksen sellaisen vastaanottajan perusteltua luottamusta, joka on voinut luottaa toimen lainmukaisuuteen" (tuomion 35 kohta).

42 — Useissa eri kansallisissa oikeusjärjestyksissä (Saksa, Alankomaat, Italia) toimielin, joka on määrännyt hallinnollisen seuraamuksen, ei voi peruuttaa sitä. Tämä rajoitus perustuu omaksuttuun hallintomalliin, joka eroaa siitä, jota tässä tarkastellaan.

Näille kahdelle ryhmälle on yhteistä se, että on vedottu johonkin uuteen seikkaan, jota ei ollut olemassa silloin kun toimi annettiin. Näiden lisäksi on olemassa vähintään kaksi muuta ryhmää, joissa kyseessä on toimen antamisesta alkaen sitä rasittanut virhe, joka saattaa johtaa toimen kumoamiseen. Vaikka jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä tällaisten toimien menettelyllinen kohtelu ei ole kovinkaan samanlaista,[43] seuraavia, lopullista toimea rasittavia virhetyyppejä voidaan pitää oikaisuperusteina:

— toimen mitättömyys

— toimen ilmeinen lainvastaisuus.[44]

Kuten jäljempänä todetaan (ks. 84 kohta), tämäntyyppisiä pätemättömyystilanteita on vaikea erottaa toisistaan, eikä se ole useinkaan kovin hyödyllistä. Mahdollisten eri pätemättömyysmuotojen selvittämisen sijasta on tärkeämpää selvittää, onko kyseessä vakava oikeudenvastaisuus. Jos näin on, oikeudenmukaisuuden palauttaminen on tärkeämpää kuin se, että oikeudenvastaista tilaa pahennetaan asettamalla puhtaasti muodollisia pätemättömyysedellytyksiä, kuten se, millä nimenomaisella tavalla oikeudenvastaisuutta on kutsuttava, erityisesti juuri niiden tapausten varalta, että pätemättömyyttä koskeva luonnehdinta johtaa toimen pysyttämiseen, vaikka toimi ei täytä alkeellisimpiakaan oikeudenmukaisuuden vaatimuksia.[45]

70. Toimielimellä on tietyn laajuinen harkintavalta kun se päättää siitä, mitä on pidettävä aiheena lainvastaisuuden olemassaolosta. On selvää, että yhteisöjen tuomioistuimen tuomio, jolla toimi on kumottu, on aihe ajatella toisen toimen olevan lainvastainen, jos on esitetty näyttö siitä, että toimet ovat kumoamisen perusteena olleen virheen osalta samankaltaisia tai samanlaisia, eli silloin kun tosiseikat ovat olennaisilta osiltaan samat kuin samanlaisena pidetyn toimen perustana olevat tosiseikat ja kun kumoamistuomion oikeudellisia perusteita voidaan soveltaa myös tähän toimeen. Tätä varten on otettava huomioon tuomion tuomiolauselma sekä sen perusteet, jotka ovat sen välttämätön tuki, koska ne ovat välttämättömiä sen selvittämiseksi, mitä tuomiolauselmassa täsmälleen tarkoitetaan.[46] Tässä yhteydessä on huomattava, että tämä ei merkitse sitä, että kumoamiskannetta pidettäisiin välttämättömänä syynä kumota samanlainen toimi. Sillä, joka voi vedota edukseen tuomioon, jolla on kumottu samanlainen toimi kuin se, jonka oikaise-

43 — Joissakin jäsenvaltioissa on voimassa erityisiä kannemuotoja toimen pätemättömyyden toteamiseksi, joissakin virheellisyys oikaistaan viran puolesta, ja asianomaisen, jolla on määrättyjä oikeuksia menettelyä toimitettaessa (oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada asia arvioitua puolueettomasti ja kohtuullisuuden periaatetta noudattaen, oikeus saada perusteltu päätös), on vaadittava oikaisua menettelyn sellaisenaan harhaanjohtavasta nimityksestä huolimatta.

44 — Espanjan oikeusjärjestyksessä edellytetään näissä tapauksissa, että lainvastaisuus kohdistuu muodollisesti laintasoiseen säännökseen.

45 — Ks. tältä osin hallintolainkäytön järjestämisestä 27.12.1956 annetun Espanjan lain erittäin valaisevat perustelut.

46 — Ks. tältä osin edellä kohdassa 32 mainittu asia Asteris ym. v. komissio, tuomion 27 kohta.

mista asianomainen vaatii, ei ole oikeutta saada toimea kumottua vaan oikeus saada tämä toimi oikaistua eli oikeus saada toimielin tarkastelemaan uudelleen toimen perustelut jäljempänä esitettävällä tavalla. [47]

71. On täysin selvää, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut, että 31.3.1993 annetulla tuomiolla kumottiin sellupäätöksen 1 artiklan 1 kohta perusteilla, joita voidaan soveltaa yleisesti komission analyysiin sellumarkkinoista ja joihin ei sisältynyt minkäänlaista selvitystä kunkin yksittäisen päätöksen adressaatin käyttäytymisestä tai niiden omaksumista menettelytavoista.

Todetessaan, että kyseessä oli ilmoitettujen hintojen yhdenmukaistamiseen perustuva kilpailusääntöjen rikkominen, komissio perusti kantansa lähtökohtaisesti neljännesvuosittain tapahtuvaan ilmoitusmenettelyyn (ks. edellä 5 ja 8 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin totesi kuitenkin, että käytettävissä olevien todisteiden perusteella ei voitu katsoa näytetyksi, että hintojen yhdenmukaistaminen olisi ollut ainoa mahdollinen syy markkinakäyttäytymisen samankaltaisuudesta tehdyille havainnoille.

72. Valituksen kohteena olevan tuomion 82 kohtaa lainaten voidaan todeta, että näkökannat, jotka perustuvat yleisesti sen taloudellisen ja oikeudellisen arvioinnin oikeellisuuteen, jonka komissio on tehnyt markkinoilla havaitusta samankaltaisesta käyttäytymisestä, herättävät vakavia epäilyksiä sellupäätöksen laillisuuden suhteen siltä osin, kuin siinä todetaan, että myös ruotsalaiset adressaatit — jotka ovat tämän asian vastaajina — ovat rikkoneet perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohtaa yhdenmukaistamalla yhteisöön myytävän valkaistun sulfaattisellun hintoja päätöksessä mainittuina ajanjaksoina.

73. Tämä 31.3.1993 annettu tuomio tuo esiin vakavan aiheen olettaa, että sellupäätöksen 1 artiklan 1 kohdassa tehtyjä toteamuksia ruotsalaisten adressaattien rikkomuksista rasittaa aineellinen virhe. [48] Komissiolla oli tässä tilanteessa yleinen valta milloin tahansa tarkastella uudelleen toimi, jolla asetetaan velvoitteita tai määrätään seuraamuksia, minkä lisäksi sillä oli myös velvollisuus yleisen oikeudenmukaisuusvaatimuksen nimissä ainakin arvioida

47 — Jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten vertaileva tarkastelu osoittaa, että toimen kumoava tuomio ei ole pääsääntöisesti samanlaisen toimen kumoamisperuste, mikä ei kuitenkaan merkitse sitä, että kumoamistuomio olisi tehoton. Se voi johtaa toimielimen velvollisuuteen tarkastella uudelleen toimen perustelut. Esimerkiksi Saksan oikeudessa hallintolainkäytöstä annetun lain 51 §:stä (Verwaltungsverfahresgesetz) ei voida löytää yksiselitteistä vastausta tähän kysymykseen, vaan se jätetään oikeuskäytännön vahvistettavaksi.

48 — Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei katsonut tarpeelliseksi tutkia sitä, millä tavoin 31.3.1993 annetussa tuomiossa tehdyt huomiot vaikuttavat rikkomukseen, johon ruotsalaisten yritysten katsotaan päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa syyllistyneen. Väitetiedoksiannon sisältö on tämän kysymyksen tosiasiallinen edellytys, ja koska asianosaiset eivät ole tähän vedonneet nyt esillä olevassa valituksessa, se ei kuulu valituksen kohteeseen.

uudelleen toimen perusteet tällaisen aiheen vuoksi.

74. Koska päätös vaikuttaa hallintosubjektien subjektiivisiin oikeuksiin, sellainen päätös, jolla ratkaistaan, onko lopullista toimea syytä tarkastella uudelleen, on asianmukaisella tavalla perusteltava perustamissopimuksen 190 artiklan mukaisesti. [49]

F *Uudelleentarkastelua koskevan vaatimuksen esittämisen määräaika*

75. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi tuomiossaan, että uudelleen tarkastelua koskeva vaatimus on esitettävä *kohtuullisen ajan kuluessa*. [50]

76. Ennen kuin yhteisön oikeusjärjestyksessä on kokonaisvaltaisesti säännelty hallintomenettely, mikä sellaisenaan on oikeusvarmuuden perustavanlaatuinen edellytys, määräajan vahvistaminen on käytännössä sattumanvaraista sellaisen toimen uudelleen tarkastelua varten, josta ei voida valittaa.

Erityisten muutoksenhakukeinojen osalta jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä määräajat vaihtelevat kolmesta viiteen vuotta siitä hetkestä, jolloin toimi on tullut lopulliseksi. Määräaika on yleensä vain muutaman kuukauden pituinen silloin — määräaika on joissakin tapauksissa sama kuin yleisiä muutoksenhakukeinoja koskeva määräaika — kun on havaittu aihe olettaa toimen olevan lainvastainen ja asianomainen aikoo vedota siihen uudelleentarkastelua koskevan vaatimuksensa tueksi.

Näin ollen voitaisiin edellyttää perustamissopimuksen 173 artiklan kumoamiskannetta koskevia määräyksiä analogisesti soveltaen, että uudelleentarkastelua koskeva vaatimus on esitettävä kahdessa kuukaudessa siitä päivästä, jolloin asianomainen, joka aikoo vedota lainvastaisuuteen, on havainnut tai olisi voinut havaita, että on olemassa aihe olettaa toimen olevan lainvastainen. Voidaan myös omaksua ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tapaan varovainen kanta ja tehdä ratkaisu kussakin yksittäisessä tapauksessa määräajan kohtuullisuuden kriteeriä soveltaen.

Jos valitaan ensimmäinen näistä vaihtoehdoista, voitaisiin kysyä, onko ruotsalaisten yritysten 24.11.1993 esittämä vaatimus esitetty 31.3.1993 annetusta tuomiosta laskettavan määräajan päättymisen jälkeen.

Yhteisöjen tuomioistuimen on tuskin kuitenkaan ratkaistava tätä kysymystä nyt vireillä olevassa oikeudenkäynnissä.

49 — Näin myös Italian oikeudessa (ks. mm. Consiglio dello Staton 16.2.1979 antama päätös, VI jaosto, nro 81 ja 20.4.1994 antama päätös V jaosto, nro 345) ja Alankomaiden oikeudessa (ks. Henneken, H.: Commentaires de l'arrêt du Centrale Raad van Beroep du 3 juillet 1997, *Administratiefrechtelijke Beslissingen*, 1997, s. 419).

50 — Tuomion 72 kohta (Kok. 1997, s. II-1213).

G *Mahdollisuus peruuttaa lopullinen toimi, jolla asetetaan velvoitteita tai määrätään seuraamuksia*

77. Kuten edellä (ks. 46 kohta) on jo todettu, lähtökohtaisesti voidaan olla eri mieltä valituksen kohteena olevan tuomion kanssa siltä osin kuin siinä ehdottoman automaattisesti päädytään periaatteessa lopullisella hallintotoimella määrättyjen seuraamusten aineellisen virheellisyyden vuoksi siihen, että toimi on peruutettava, koska seuraamukset "ovat vailla oikeudellista perustaa". Tulkintaa, joka perustuu tuomion mukaan "laillisuusperiaatteeseen ja hyvän hallintotavan periaatteeseen" ja siihen, että "muuten 176 artiklan tehokas vaikutus estettäisiin kokonaan",[51] voidaan arvostella monelta eri kannalta, myös juuri tämän tulkinnan tueksi esitettyjen periaatteiden kannalta.

Laillisuusperiaatteen mukaan muutoksenhaun määräaikoja on noudatettava, koska laillisuus on niin aineellista kuin muodollista tai menettelyllistäkin. Lisäksi — kuten edellä on jo todettu — silloin kun laillisuuden eri *tasot* ovat ristiriidassa keskenään, pääsääntönä on pikemminkin pidettävä sitä, että muutoksenhaun kohteena eivät voi olla oikeudelliset tilanteet, jotka ovat vakiintuneet muutoksenhaun määräaikojen päättymisen vuoksi.

Hyvän hallintotavan periaatteeseen nojautumisen osalta mainittakoon Belgian Conseil d'État'n päätös, jossa todettiin, että "hyvän hallintotavan periaatteen vaatimukset koskevat myös kansalaista".[52] Hallintoviranomaisilta ei voida edellyttää, että ne puolustavat kaikin mahdollisin tavoin sellaisen henkilön oikeuksia, joka ei ole turvautunut käytettävissään oleviin yleisiin muutoksenhakukeinoihin näiden oikeuksien puolustamiseksi. Lisäksi lopullisia hallintotoimia koskevaa muutoksenhakukieltoa on pidettävä perusteltuna yleisesti muun muassa hallintotoiminnan tehokkuuden varmistamiseksi.[53] Hyvä hallintotapa on tietenkin tehokasta hallintotoimintaa.

Perustamissopimuksen 176 artiklasta todettakoon, että sen tehokas vaikutus rajoittuu siihen, että kyseinen toimielin toteuttaa ne toimenpiteet, joita kumoamistuomioon johtanut oikeudenkäynti edellyttää.[54] Jos hyväksyttäisiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tulkinta, toimielimillä olisi velvollisuus tarkastella uudelleen kaikki antamansa toimet kumoamistuomion kannalta vain siitä omituisesta syystä, että sitä on "kohtuullisessa ajassa vaadittu" — miksei yhtä hyvin viran puolesta? — ja muuttaa niitä, jos niissä voidaan havaita jokin tuomiossa todettu lainvastaisuuden peruste. Näin perustamissopimuksen 173 artikla ja muutoksenhakua yhteisön toimiin koskeva kahden kuukauden määräaika menettäisivät täysin tehonsa, eikä kyse olisi pelkästään niiden tehokkaan vaikutuksen estämisestä.

51 — Tuomion 92 kohta (Kok. 1997, s. II-1218).

52 — Conseil d'Etat, 28.1.1986, asia Thys, 26116, JT, 1989, s. 307. Päätöksessä todetaan myös, että väärinkäytöksenä voidaan pitää sitä, että asianomainen pidättyy tietoisesti vetoamasta oikeuksiinsa valittaakseen sitten siitä, että niitä on loukattu.

53 — Hallintotoiminnan taloudellisuuden periaate (Verwaltungsökonomie).

54 — Valituksen kohteena olevan tuomion 69 kohta (Kok. 1997, s. II-1212).

78. Lisäksi todettakoon, ettei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tulkinta noudata yhteisöjen tuomioistuimen melko vähäistä oikeuskäytäntöä perustamissopimuksen 176 artiklasta ja että se on ristiriidassa lähes kaikkien jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten oikeuskäytännön kanssa.

79. Asiassa Asteris ym. vastaan komissio [55] ja asiassa SNUPAT vastaan korkea viranomainen [56] ei hyväksytä valituksen kohteena olevan tuomion 92 kohdassa omaksuttua lähestymistapaa, jonka mukaan kyseessä olevan toimielimen on kumottava lopullinen toimi, jos se toteaa sen olevan lainvastainen.

Asiassa Asteris vastaan komissio annetussa tuomiossa johtavana ajatuksena on kysymys yleisen sääntelyn pätemättömäksi toteamisen ajallisista vaikutuksista. Kyseessä on loppujen lopuksi yksi hyvin perinteisen kysymyksen ilmenemismuodoista eli normatiivisten toimien pätemättömäksi toteamisen tehokkuudesta tulevaisuudessa, jonka yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Defrenne II [57] antamassaan erittäin tunnetussa tuomiossa hyväksynyt. Koska kyseessä ovat yleisluonteiset säännökset, esillä olevia intressejä ei voi verrata niihin, joista on kyse yksittäisten päätösten osalta. Asiassa Asteris ym. vastaan komissio omaksuttua mallia — joka ei missään tapauksessa sisällä valituksen kohteena olevan tuomion 92 kohdassa omaksutun kannan mukaista päättelyä — ei siis voida soveltaa esillä olevaan asiaan. [58]

Asiassa SNUPAT vastaan korkea viranomainen annettu tuomio, jota on myös erityisten tosiseikkojensa puolesta pidettävä merkitykseltään rajallisena, ei myöskään vahvisteta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomionsa 92 kohdassa muotoilemaa kantaa, jonka mukaan peruuttaminen on automaattista, vaan tuomiossa viitataan nimenomaisesti julkisten ja yksityisten intressien välillä suoritettavaan vertailuun. [59]

80. Jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen valitsema ratkaisumalli on mahdollinen vain Tanskan oikeudessa. Tämä johtuu lähinnä siitä, että hallintotoimien muutoksenhaun määräajat on suhteellistettu tai niitä ei aina edes ole. Lähes kaikissa muissa jäsenvaltioissa on voimassa, tosin vaihtelevin sovelluksin, sääntö, jonka mukaan lopullisiin hallintotoimiin ei voida hakea

55 — Mainittu edellä 32 kohdassa.

56 — Ibidem.

57 — Asia 43/75, tuomio 8.4.1976 (Kok. 1976, s. 455).

58 — Ja vaikka sitä voitaisiinkin soveltaa, päädyttäisiin valituksen kohteena olevaan tuomioon nähden vastakkaiseen tulokseen, sillä yleisen sääntelyn pätemättömyys vaikuttaa vain niihin asioihin, jotka ovat vireillä silloin kun pätemättömyys todetaan (ks. asia Defrenne II, tuomion 74 ja 75 kohta, Kok. 1976, s. 482).

59 — Kok. 1961, s. 159 ja 160.

muutosta. Silloin kun tätä pääsääntöä jossain määrin korjataan lainsäädännöllisesti tai oikeuskäytännössä tiettyjen aineellisoikeudellisten vaatimusten huomioon ottamiseksi, suoritetaan aina tätä edeltävä asiassa ristiriitaisten intressien vertailu. [60]

81. Tässä asiassa on meneteltävä samalla tavoin. Kun kyseessä on rahamääräinen seuraamus, kuten esillä olevassa asiassa, toimielimen on toisaalta arvioitava virheen luonne ja vakavuus, virheen vaikutukset ja korjausmahdollisuus, ja toisaalta seuraamuksen ankaruus ja sen vaikutus yksityisen omaisuuteen tai yrityksen elinkelpoisuuteen. Lisäksi kun kyseessä on lopullinen toimi, toimielimen on otettava huomioon muita tekijöitä, kuten se, kuinka kauan aikaa on kulunut siitä, kun toimesta tuli lopullinen, se, kuinka ilmeistä lainvastaisuus on, sekä se, onko toimen adressaatti käyttänyt tehokkaasti tuolloin käytettävissä olleita muutoksenhakukeinoja erityisesti huomioon ottaen se, minkä tasoista oikeusapua asianomaisella voitiin ajatella olevan käytettävissään. [61] Toimielimen on peruutettava toimi vain siinä tapauksessa, että jonkin erityisen olosuhteen tai tilanteen vuoksi toimen säilyttämistä on pidettävä kestämättömänä. Tässä on kynnys, joka on ylitettävä — eikä muuta rajaa voida pitää riittävänä — jotta voitaisiin poikkeuksellisesti poiketa pääsäännöstä, jonka mukaan lopulliset toimet eivät ole muutoksenhakukelpoisia. Tästä seuraa loogisesti se, että jos toimi on peruutettu tiettyjen valittajien osalta, koska toimella luotu oikeudellinen tilanne on katsottu kestämättömäksi, toimi on peruutettava myös kaikkien muiden saman toimen adressaattien osalta tai sellaisen toimen adressaattien osalta, joka on samanlainen, koska toimen kestämättömyys ei voi riippua adressaatin menettelyllisistä toimista. [62]

Jotta toimielin voisi suoriutua edellä kuvatusta menettelystä asianmukaisesti, sillä on oltava lähtökohtaisesti laaja harkintavalta ja sen on arvioitava asia välttämättä myös oikeudenmukaisuuden kannalta. On olemassa kuitenkin tiettyjä tilanteita, joissa tämä harkintamarginaali on rajoitetumpi tai joissa toimielimellä ei ole lainkaan harkintavaltaa ja sen toimintaa on pidettävä täysin normisidonnaisena. Seuraavassa käydään läpi useimmin esiintyvät tapaukset, joita on pidettävä poikkeuksellisina ja tulkittava rajoitetusti, ettei horjutettaisi pääsääntöä, jonka mukaan lopulliset toimet ovat muutoksenhakukelvottomia.

60 — Lähes kaikissa jäsenvaltioissa tunnetaan eri nimisinä ja hieman eri muodoissa viranomaisten harkintavaltansa perusteella suorittama lainvastaisten lopullisten toimien oikaisumenettely. Kuten jo edellä on todettu, tämä mahdollisuus luo oikeussubjektille oikeuden tulla kuulluksi, oikeuden saada viranomainen käyttämään harkintavaltaansa järkevästi ja objektiivisesti ja oikeuden saada perusteltu päätös. Näin esimerkiksi Saksan liittotasavallassa silloin kun muutoksenhaun määräaika on päättynyt ja kyseessä on toimi, jolla asetetaan velvoitteita tai määrätään seuraamuksia, oikeussubjektille, jota toimi koskee, kuuluva oikeus saada virheellinen toimi kumottua muuttuu oikeudeksi, johon tämä voi vedota oikeudenkäynnissä, saada oikaisun perusteet arvioitua järkevästi ja objektiivisesti (fehlerfreies Ermessen) ja toimi mahdollisesti kumottua (Bundesverfassungsgericht, 17.12.1969, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, osa 27, s. 297.)

61 — Koska asianomainen henkilö voi riitauttaa hänelle vastaisen toimen silloin kun oikeusjärjestys antaa tähän todellisen mahdollisuuden, tällaisesta hallintotoimen adressaatista tulee hallintomenettelyn tai hallintolainkäyttömenettelyn — ainakin potentiaalinen — asianosainen (ks. Forsthoff, E.: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 1973, I osa, s. 257 lopussa).

62 — Mikä tässä asiassa merkitsisi sitä, että jos ruotsalaisten yritysten valitus hyväksyttäisiin, toimi olisi peruutettava viran puolesta sen adressaattina olevan Mead Corporationin osalta, joka luopui vaatimuksistaan ensimmäisen kumoamiskanteen yhteydessä (ks. edellä alaviite 3).

— *Itsestään vaikuttava pätemättömyys: mitättömyys*

82. Pääsääntö, jolla kielletään muutoksenhaku lopullisiin toimiin, ei ole pätevä niiden toimien osalta, joita on pidettävä mitättöminä. Mitättömyydellä tai itsestään vaikuttavalla pätemättömyydellä tarkoitetaan oikeustieteessä kaikkein laajinta pätemättömyystyyppiä, jolle on ominaista se, ettei pätemättömyyttä voida vahvistaa, vanhentuminen ei vaikuta siihen ja siihen voidaan vedota erga omnes. Klassisina esimerkkeinä tällaisesta pätemättömyydestä mainittakoon lakisääteisen menettelyn täydellinen sivuuttaminen tai se, että toimen on antanut elin, jonka toimivallan puuttuminen on ilmeistä.

83. Oikeustieteellisiin tai terminologisiin kiistoihin sen enempää puuttumatta [63] voidaan todeta, että yhteisöjen tuomioistuin on omaksunut tämän pätemättömyystyypin oikeuskäytännössään käyttämällä käsitettä *mitätön toimi*. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut näin: " — — jos toimi katsotaan mitättömäksi, voidaan muutoksenhakuajoista riippumatta todeta, että se ei ole tuottanut oikeusvaikutuksia. Oikeusvarmuuteen liittyvien ilmeisten syiden vuoksi tällainen mahdollisuus on yhteisön oikeudessa varattava, kuten on tehty niissä kansallisissa lainsäädännöissä, joissa tällainen mahdollisuus on, koskemaan ainoastaan toimia, joissa on erityisen vakavia ja ilmeisiä virheellisyyksiä." [64] Tuomioistuin rajoitti tämän mahdollisuuden täysin poikkeuksellisiin tilanteisiin. [65] Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on suhtauduttu rajoittavasti yhteisön toimen mitättömyyden toteamiseen. [66] Tapauksissa, joissa mitättömyys on todettu, vakavan lainvastaisuuden lisäksi on perusteena voinut olla se, että toimi on todennäköisesti tai ilmeisesti virheellisesti. [67]

84. Yhteisöjen toimielimen on peruutettava viran puolesta tai asianosaisen vaatimuksesta toimi, jos se tulee siihen tulokseen, että sen antama toimi on mitätön, ja silloin kun toimen pätemättömyys on todettu oikeudenkäynnissä, vaikka toimi olisikin lopullinen, eikä tämä vapauta toimielintä korvausvastuusta, joka on voinut syntyä toimen perusteella.

Huolimatta siitä, että tässä yhteydessä käsiteltävät virheellisyystapaukset ovat ensisijassa muodollisia, on varmaa, että useissa tapauksissa on mahdollista tietyssä laajuudessa suorittaa uusi arviointi oikeudenmukaisuusnäkökohtien kannalta, sillä kunkin yksittäisen tapauksen erityisolosuhteet huomioon ottaen tietynlaisia laiminlyöntejä voidaan pitää yksinkertaisesti olennaisina muotovirheinä tai niiden voi-

63 — Ks. tältä osin yhdisteryissä asioissa C-10/97—C-22/97, IN.CO.GE.90 ym., tuomio 22.10.1998 (Kok. 1998, s. I-630) esittämäni ratkaisuehdotus.

64 — Asia 15/85, Consorzio Cooperative d'Abbruzzo v. komissio, tuomio 26.2.1987 (Kok. 1987, s. 1005, 10 kohta); asia 226/87, komissio v. Kreikka, tuomio 30.6.1988 (Kok. 1988, s. 3611, 16 kohta) ja asia C-74/91, komissio v. Saksa, tuomio 27.10.1992 (Kok. 1992, s. I-5437, 10 kohta).

65 — Asia C-137/92 P, komissio v. BASF ym., tuomio 15.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2555, 50 kohta).

66 — Tämä on puolestaan estänyt sen, että oikeustieteessä olisi voitu kehitellä mitättömyyden käsitteellistä sisältöä. Ks. tältä osin, Bergerès, M. C.: La théorie de l'inexistence en droit communautaire, *Revue trimestrielle du droit européen*, 1989, s. 393.

67 — Ks. Kalogeropoulos, A.: Éléments de l'application de la théorie de l'inexistence des actes juridiques en droit communautaire, *État-Loi-Administration, Mélanges en l'honneur d'Epaminondas P. Spiliotopoulos*, toim. Ant. N. Sakkoulas, Ateena, 1998, s. 181 ja sitä seuraavat sivut, erityisesti s. 199 ja 200.

daan katsoa johtavan toimen mitättömyyteen. [68]

85. Erillisenä ryhmänä toimia, joiden mitättömyys on kuitenkin samankaltaista, voidaan mainita toimet, jotka on annettu rikoslain vastaisesti.

koska eri tilanteita on käsitelty eri tavalla. Ensimmäisessä tapauksessa toimi on kumottu, koska muutoksenhakukeinoja on käytetty, ja toisessa tapauksessa toimea ei ole kumottu siksi, että muutoksenhakuun ei ole turvauduttu. Syrjintä, josta tässä on kysymys, syntyy sen asianosaisen tahdonmuodostuksesta riippumattomasta, ulkoisesta seikasta, joka on vedonnut syrjintään.

— Toimet, jotka johtavat syrjintään

86. On olemassa toinen ryhmä toimia, joiden peruuttamiseksi yhteisön toimielimellä on vain rajoitettu harkintavalta. Kyseessä ovat toimet, jotka niiden voimassa pitämisen vuoksi johtavat sellaisiin syrjintätilanteisiin, joita ei voida hyväksyä. Vaikka oikeusjärjestys voikin sallia oikeusvarmuuden nimissä, että tiettyjen määräaikojen päätyttyä aineellisesti virheelliset oikeudelliset tilanteet eivät enää ole muutoksenhakukelpoisia, tästä säännöstä on voitava joustaa määrätyissä olosuhteissa yleisen syrjintäkiellon vuoksi. On selvää, että eriarvoinen kohtelu, johon on vedottu, ei merkitse erilaista kohtelua kumotun toimen ja sellaisen muuten samanlaisen toimen välillä, josta on tullut lopullinen siksi, että siihen ei ole haettu muutosta. Tällaisessa tapauksessa kyse ei ole syrjinnästä,

87. Jos toimielin, joka käyttää sille myönnettyä harkintamarginaalia harkintavaltansa piiriin kuuluvan toimivallan rajoissa, päättää peruuttaa toimen, joka on samankaltainen kuin toinen, mitättömäksi todettu toimi, sen on toimittava samalla tavoin kaikkien samanlaisten toimien osalta uhalla, että se syyllistyy muussa tapauksessa syrjintään.

88. Syrjintäkiellon erityisenä ilmenemismuotona voidaan pitää velvollisuutta peruuttaa tietyt lopulliset toimet ja noudattaa tällä tavoin oikeudenmukaisuuden asettamia perusvaatimuksia. Useasti edellä mainitussa asiassa SNUPAT vastaan korkea viranomainen annetussa tuomiossa on kyse juuri tästä.

89. Asia koskee EHTY:n korkean viranomaisen 26.1.1957 tekemää päätöstä

68 — Tältä osin voidaan verrata yhdistetyissä asioissa T-79/89, T-84/89—T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 ja T-104/89, BASF ym. v. komissio, 27.2.1992 annettua tuomiota (Kok. 1992, s. II-315), jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi toimen mitättömäksi tiettyjen virheellisyyksien perusteella, edellä alaviitteessä 65 mainittuun asiaan komissio v. BASF ym., jossa yhteisöjen tuomioistuin samojen virheiden perusteella päätyi toteamaan toimen ainoastaan pätemättömäksi (suhteellinen mitättömyys).

N:o 2/57, jolla yhteisöön perustettiin rahoitusjärjestelmä säännöllisten romurautatoimitusten suorittamiseksi (EYVL 1957, 4, s. 61). Järjestelmä rahoitettiin maksuilla, joita yhteisön terästeollisuusyritysten oli maksettava yhteiseen kassaan niiden romuraudan kulutuksen mukaan. Kulutuksen määrää ja siihen perustuvien maksujen suuruutta arvioitaessa omista varoista peräisin oleva romurauta voitiin jättää laskelman ulkopuolelle.

Suurin osa romuraudasta, jota SNUPAT tarvitsi toiminnassaan, oli peräisin sen emoyhtiöltä. Tämän vuoksi se oli vaatinut vapautusta maksuista "omista varoista" peräisin olevan raudan osalta. Korkea viranomainen hylkäsi SNUPATin vaatimuksen hyväksyen kuitenkin kahden muun terästeollisuusyrityksen Bredan ja Hoogovensin vaatimukset. Nämä yritykset saivat romurautansa yritykseltä, jonka kanssa ne muodostivat taloudellisen kokonaisuuden. SNUPAT riitautti yhteisöjen tuomioistuimessa korkean viranomaisen päätöksen, jolla vapautus oli evätty. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi kanteen 17.7.1959 antamallaan tuomiolla todeten, että vapautus oli muiden yritysten kannalta arvioiden luonteeltaan syrjivä etu. SNUPAT vaati tämän johdosta korkeaa viranomaista — sille EHTY:n perustamissopimuksen 34 artiklan ensimmäisen kohdan (EY:n perustamissopimuksen 176 artikla on soveltamisalaltaan vastaava määräys) mukaan kuuluvien velvollisuuksien mukaisesti — peruuttamaan Bredalle ja Hoogovensille myönnetyt vapautukset takautuvasti. Peruuttaminen olisi nostanut näiden yritysten yhteiseen kassaan suorittamien maksujen määrää ja laskenut SNUPATin maksurasitusta vastaavasti. Korkea viranomainen hylkäsi tämänkin vaatimuksen ja SNUPAT nosti sitä koskevan kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa, joka hyväksyi SNUPATin vaatimuksen 22.3.1961 antamallaan tuomiolla. Päättelyssään yhteisöjen tuomioistuin on korostanut erityisesti kanteen kohteena olleen tasausmaksujärjestelmän ominaisuuksia ja sitä, että järjestelmän avulla oli perustettu romurautaa kuluttavien yritysten välille yhteisvastuullinen asetelma.

90. Vaikka asiassa SNUPAT vastaan korkea viranomainen annetun tuomion kantaja saikin peruutettua lopulliset toimet, joilla sen kanssa kilpaileville yrityksille myönnettiin lainvastaisesti etuja, jotka kantajalta oli evätty, peruuttaminen oli mahdollista, koska edut oli myönnetty tasausjärjestelmässä, minkä vuoksi ne korottivat kantajalle suhteellisesti kuuluvaa maksurasitusta, ja koska näin kantajaa oli syrjitty tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jonka ei voida katsoa johtuvan kantajan menettelyllisistä toimenpiteistä. Seuraavassa lainattu kohta mainitusta tuomiosta on ymmärrettävä juuri tällä tavoin.

"Edellä tarkoitetun tuomion vuoksi vapautuksia oli siis tarkasteltava uudelta kannalta, mikä edellytti niiden oikeudellisen perustan uudelleentarkastelua ja näin ollen niiden laillisuutta koskevaa päätöstä. Kyseinen tuomio johti siis siihen, että korkean viranomaisen oli tarkasteltava uudelleen aiempaa kantaansa sekä tutkittava, voitiinko riidanalaiset vapautukset pitää voimassa edellä mainitussa tuomiossa vah-

vistetut periaatteet huomioon ottaen, sillä korkea viranomainen olisi vastedes velvollinen noudattamaan näitä periaatteita, *jotta ei ilmenisi syrjintää, joka vääristäisi tavanomaista kilpailua* sellaisena kuin siitä määrätään perustamissopimuksen olennaisissa säännöissä." [69]

— *Tietyt erityisen ankarat seuraamukset*

91. Silloin kun toimielin määrää erityisen ankaran seuraamuksen toimella, jota on pidettävä samanlaisena kuin kumottu toimi, se on velvollinen peruuttamaan sen milloin tahansa.

"Erityisen ankarana seuraamuksena" on pidettävä tässä yhteydessä seuraamuksia, jotka voivat aiheuttaa peruuttamatonta vahinkoa yksityisen omaisuudelle tai vaarantaa yrityksen elinkelpoisuuden — näin yleensä silloin kun kyse on sakoista — taikka seuraamuksia, jotka merkitsevät välitöntä tai välillistä vapaudenriistoa.

69 — Kok. 1961, s. 150. Kursivointi tässä.

VI Ehdotetun ratkaisumallin soveltaminen esillä olevaan asiaan

92. Tässä vaiheessa voidaan edellä esitettyjä seikkoja soveltaa esillä olevaan asiaan. Vaikka niiden perusteella onkin todettava kuten valituksen kohteena olevassa tuomiossa, että lopullisen toimen uudelleentarkastelua ja mahdollista peruuttamista koskeva päätös kuuluu ensisijaisesti sille toimielimelle, joka toimen on antanut, yhteisöjen tuomioistuin, jolla on käytettävissään kaikki asian ratkaisun edellyttämät seikat, voi ratkaista asianosaisten lopulliset vaatimukset [70] jo pelkästään prosessiekonomisista syistä. [71]

93. On siis selvää, että 31.3.1993 annettu tuomio ja sen soveltaminen vastaaviin päätöksiin on tuonut esiin merkittävän

70 — Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 54 artiklassa yhteisöjen tuomioistuimelle annetaan tämä mahdollisuus: "Jos muutoksenhaku todetaan aiheelliseksi, yhteisön tuomioistuin julistaa yhteisön ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätöksen mitättömäksi. Se voi joko ratkaista asian lopullisesti itse, jos asia on ratkaisukelpoinen, tai palauttaa asian yhteisön ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaistavaksi." Tämän määräyksen tarjoamaa mahdollisuutta voidaan soveltaa tuomiovirheeseen edellyttäen, että tosiseikat on selostettu tyhjentävästi ja sillä tavoin riittävästi tuomiossa, että asia voidaan ratkaista, eikä todisteita tarvitse ottaa vastaan. Yhteisöjen tuomioistuimen omaksuma oikeuskäytäntö on ymmärrettävä tällä tavoin, vaikka se ei olekaan koskaan ilmaissut syitä, joiden perusteella se katsoo asian olevan ratkaisukelpoinen, vaan tyytynyt ainoastaan toteamaan, että "asia on näin" (asia C-345/90 P, parlamentti v. Hanning, tuomio 20.2.1992, Kok. 1992, s. I-949, erityisesti s. I-989 ja edellä alaviitteessä 65 mainittu asia komissio v. BASF ym., Kok. 1994, s. I-2648).
Yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee pääasian silloin, kun oikeudenkäyntiaineiston perusteella voidaan todeta, että asia on ratkaisukelpoinen (ks. Héron, J.: *Droit judiciaire privé*, Montchrétien, Paris, 1991, s. 517; Vincent, J. ja Guinchard, S.: *Procédure civile*, Dallox, Paris, 1994, s. 922) yhteisön lainsäätäjän perustaman järjestelmän mukaisesti. Yhteisön lainsäätäjä on näin luonut modernin kassaatio-oikeuden, jolla on laaja valta antaa kumoamistuomio silloin, kun se katsoo sen asianmukaiseksi (ks. Nieva Fenoll, J.: *El recurso de casación ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Bosch, Barcelone, 1998, s. 430).
Esillä olevassa asiassa ei ole epäilystä siitä, etteikö yhteisöjen tuomioistuimelle valituksella esitetty kysymys olisi puhtaasti oikeudellinen, kuten tässä ratkaisuehdotuksessa on toistuvasti osoitettu.

71 — On muistettava, että sellupäätös tehtiin vuonna 1984.

aiheen epäillä niitä rikkomisia koskevien toteamusten, joihin ruotsalaisten yritysten katsottiin sellupäätöksessä syyllistyneen, olevan aineellisesti virheellisiä. Tämän vuoksi komissiolla oli velvollisuus tarkastella uudelleen ainakin näitä rikkomuksia koskevien toteamusten oikeudelliset perusteet.

94. Näin ollen komissio on tehnyt oikeudellisen virheen vastatessaan ruotsalaisille yrityksille kilpailuasioista vastaavan jäsenensä allekirjoittamalla, 4.10.1995 päivätyllä kirjeellä, *ettei komissiolla ollut oikeuttakaan* palauttaa sakkoja (ks. edellä 26 kohta), joiden palauttamista yritykset olivat vaatineet.

95. Tämä tarkastelutapa johtaa muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen joko osittaiseen peruuttamiseen tai sen säilyttämiseen siltä osin kuin se on osoitettu ruotsalaisille yrityksille.

Toimielimille edellä esitetyn mekanismin mukaan kuuluvan harkintamarginaalin rajoittamista puoltavia seikkoja ei kuitenkaan ole esillä olevassa asiassa. On syytä pitää mielessä, ettei tällaisia suppeasti tulkittavia seikkoja myöskään koskaan voidaan vain olettaa olevan olemassa.

Mikään ei anna aihetta olettaa, että 31.3.1993 annetussa tuomiossa todettua virhettä, joka koski sellupäätöksen 1 artiklan 1 kohdassa todettua rikkomusta, voitaisiin pitää erityisen vakavana tai muuten sellaisena, että se on omiaan johtamaan toimen mitättömyyteen. Kyseessä on pikemminkin virhe, joka rasittaa todisteiden arviointia, johon komissio on päätöksessään tukeutunut, eli virhe, jota ei voida pitää törkeänä eikä sen näin ollen voida myöskään katsoa johtavan virheellisen toimen mitättömyyteen.

Valituksen kohteena olevia seuraamuksia ei myöskään ole syytä pitää erityisen ankarina päätöksen adressaatteina olleiden yritysten elinkelpoisuuden kannalta, eikä toimen voimassa pitäminen ole johtanut edellä kuvatun kaltaisiin kestämättömiin syrjintätilanteisiin.

96. Erityisolosuhteiden puuttuminen ei vapauta toimen antanutta toimielintä arvioimasta uudelleen toimenpiteen perusteluja. Tätä arviointia toimittaessaan toimielimen on suoritettava intressivertailu asiassa vallitsevia eri seikkoja painottaen. Jos se toteaa tämän vertailun perusteella, että toimen säilyttäminen on kestämätöntä, toimielimen on peruutettava se.

97. Yhteisöjen tuomioistuimelle esittämissään vastauksissa ruotsalaiset yritykset eivät ole esittäneet syitä, joiden perusteella voitaisiin katsoa, että kyseessä olisivat edut, joita on suojattava, sitä lukuun ottamatta, että niillä on perusteltu intressi

yrittää saada takaisin osa maksamistaan sakoista. Ne vetoavat ainoastaan käsitykseensä lainmukaisuudesta, jolle valituksen kohteena oleva tuomio on perustettu. Komissio puolestaan vetoaa oikeusvarmuuteen liittyviin seikkoihin vastustaakseen päätöksen peruuttamista, joista on määrätty perustamissopimuksen 173 artiklassa, sekä yleiseen syrjintäkieltoon. Komissio katsoo, että jos seuraamus peruutettaisiin ja sakot palautettaisiin, syrjittäisiin niitä ruotsalaisia yrityksiä, jotka eivät ole ajoissa turvautuneet muutoksenhakuun suhteessa niihin yrityksiin, jotka ovat hakeneet muutosta ja ottaneet kannettavakseen oikeudenkäyntiin liittyvän riskin, minkä lisäksi suhteessa viimeksi mainittuihin syrjittäisiin myös kaikkia niitä henkilöitä, joille on määrätty seuraamus, mutta jotka eivät ole hakeneet muutosta säädetyssä määräajassa ja jotka eivät olisi voineet laskea sen varaan, kuten esillä olevassa asiassa, että ne saattaisivat hyötyä kumoamistuomiosta.

98. Esillä olevassa asiassa vallitsevien olosuhteiden perusteellisen tarkastelun ja ruotsalaisten yritysten huomautusten perusteella on mahdotonta havaita yhtäkään perustetta, jonka vuoksi olisi poikettava pääsäännöstä, jonka mukaan toimet, joita ei ole riitautettu säädetyssä määräajassa, ovat muutoksenhakukelvottomia. Sellupäätös on tullut lopulliseksi niiden osalta, joille se on osoitettu — on oletettava, että näillä on ollut käytettävissään asianmukaista oikeudellista apua — ainoastaan näiden omien menettelyllisten ratkaisujen vuoksi, jotka ne ovat tietoisesti valinneet. Jos yhteisöjen tuomioistuin katsoisi perustamissopimuksen 176 artiklan nojalla tai lainmukaisuusvaatimuksen vuoksi, että tämä on riittävä syy 14 vuotta sitten lopulliseksi tulleen päätöksen peruuttamiselle, se antaisi lopullisen kuoliniskun perustamissopimuksen 173 artiklassa vahvistetulle säännölle ja oikeudenkäyntijärjestykselle, joka sillä perustetaan. Yleisen oikeudenmukaisuuden asettamien vaatimusten — joihin asiassa ei ole edes vedottu — ja asiassa vallitsevien eri intressien vertailun perusteella ei voida päätyä muuhun kuin sen pääsäännön mukaiseen ratkaisuun, jonka mukaan riitautetun seuraamuksen lopullisuus on säilytettävä. Tämän vuoksi komission valitus on hyväksyttävä, ja koska pääasia voidaan ratkaista, on hylättävä 19.12.1984 tehdyn sellupäätöksen peruuttamista koskeva vaatimus sellaisena kuin valitusasian vastaajat sen ovat esittäneet.

VII Oikeudenkäyntikulut

99. Koska kyseessä on perusteltu valitus ja koska yhteisöjen tuomioistuin voi ratkaista asian lopullisesti, yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 122 artiklan mukaisesti vastaajat on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

VIII Ratkaisuehdotus

100. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy esitetyt kumoamisvaatimukset ja

1) kumoaa asiassa T-227/95, AssiDomän Kraft Products ym. vastaan komissio, 10.7.1997 annetun tuomion

2) ratkaisee pääasian ja hylkää AssiDomän ynnä muiden 31.3.1993 tehtyä komission päätöstä vastaan nostaman kanteen

3) velvoittaa valitusasian vastaajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.