JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIAL FENNELLY

27 päivänä tammikuuta 2000 *

1. Käsiteltävänä oleva valitus, jolla haetaan muutosta asiassa Bergaderm ja Goupil vastaan komissio annettuun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomioon [1] on merkittävä, koska sen yhteydessä herää kysymys siitä, onko direktiivi katsottava ennemminkin hallinnolliseksi kuin normatiiviseksi säädökseksi, jotta sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevan vahingonkorvauskanteen yhteydessä voitaisiin määrittää, mitä sääntöä olisi sovellettava säädöksen antaneen toimielimen lainvastaiseen käyttäytymiseen.

I Sovellettavat säännökset

2. Kosmeettisia valmisteita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 27 päivänä heinäkuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/768/ETY [2] (jäljempänä kosmetiikkadirektiivi), sellaisena kuin se on muutettuna 14 päivänä kesäkuuta 1993 annetulla neuvoston direktiivillä 93/35/ETY, [3] kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että kosmeettisia valmisteita koskevien säännösten päätavoitteena on oltava kansanterveyden suojeleminen. Yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan, että kyseisessä direktiivissä ja tulevissa direktiiveissä säädettyjen teknisten säännösten nopea mukauttaminen muodostuu välttämättömäksi tekniikan kehityksen vuoksi.

3. Kosmetiikkadirektiivin 4 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot kieltämään kosmeettisten valmisteiden saattaminen markkinoille, jos niissä on aineita, jotka on mainittu kyseisen direktiivin liitteessä II olevassa "luettelossa aineista, joita kosmeettisissa valmisteissa ei saa olla".

4. Kosmetiikkadirektiivin 9 artiklassa säädetään kosmeettisia valmisteita koskevien kaupan teknisten esteiden poistamiseksi annettujen direktiivien mukauttamista tekniikan kehitykseen käsittelevän komitean (jäljempänä mukauttamiskomitea) perustamisesta; tässä komiteassa on jäsenvaltioiden edustajat ja puheenjohtajana komission edustaja.

5. 19.12.1977 tehdyllä komission päätöksellä 78/45/ETY [4] perustettiin komission

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Ks. asia T-199/96, tuomio 16.7.1998 (Kok. 1998, s. II-2805, jäljempänä valituksenalainen tuomio).

2 — EYVL L 262, s. 169.

3 — EYVL L 151, s. 32.

4 — EYVL L 13, s. 24.

yhteyteen kosmetiikka-alan tiedekomitea (jäljempänä tiedekomitea). Kyseisen päätöksen 2 artiklan mukaan komissio voi kuulla komiteaa kaikissa tieteellis- ja teknisluonteisissa kosmeettisten tuotteiden alaa koskevissa ongelmissa ja erityisesti kosmeettisten tuotteiden valmistuksessa käytettävien aineiden ja niiden koostumuksen ja käyttöedellytysten osalta. Päätöksessä määrätään myös, että komissio nimittää komitean jäsenet "hyvin pätevöityneiden ja [kosmeettisten tuotteiden alalla] ansioituneiden tiedemiesten ja -naisten keskuudesta" (4 artikla), että komission asiaa koskevan yksikön edustajat osallistuvat komitean kokouksiin (8 artiklan 2 kohta), että komissio voi kutsua "myös henkilöitä, joilla on tutkittavana olevan aiheen erityispätevyyttä" (8 artiklan 3 kohta) ja että tiedekomitea voi myös perustaa keskuuteensa työryhmiä, jotka kokoontuvat komission kutsusta (7 ja 8 artikla).

6. Kosmetiikkadirektiivin 8 artiklan 2 kohdassa säädetään, että muutoksista, jotka ovat tarpeen liitteen II mukauttamiseksi tekniikan kehitykseen, päätetään 10 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen. Direktiivin 10 artiklan 2 kohdassa säädetään, että komission edustaja tekee komitealle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä. Komitea antaa lausuntonsa luonnoksesta määräajassa, jonka puheenjohtaja asettaa asian kiireellisyyden mukaan. Direktiivin 10 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"a) Komissio päättää suunnitelluista toimenpiteistä, jos ne ovat komitean lausunnon mukaiset.

b) Jos suunnitellut toimenpiteet eivät ole komitean lausunnon mukaisia tai lausuntoa ei ole annettu, komissio tekee viipymättä neuvostolle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä. Neuvosto ratkaisee asian määräenemmistöllä.

c) Jos neuvosto ei ole ratkaissut asiaa kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun ehdotus on tullut vireille neuvostossa, komissio tekee päätöksen ehdotetuista toimenpiteistä."

7. Jäljempänä kuvailtujen vuonna 1987 aloitettujen tutkimusten ja neuvottelujen jälkeen kosmeettisia valmisteita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetun direktiivin 76/768/ETY liitteiden II, III, VI ja VII mukauttamisesta tekniikan kehitykseen 10 päivänä heinäkuuta 1995 annetulla komission kahdeksannellatoista direktiivillä 95/34/EY [5] (jäljempänä kanteen kohteena oleva direktiivi)

5 — EYVL L 167, s. 19.

lisättiin kosmetiikkadirektiivin liitteeseen II seuraava teksti viitenumerolla 358:

"Furokumariinit (esim. trioksialeeni, 8-metoksipsoraleeni, 5-metoksipsoraleeni) lukuun ottamatta valmistusaineina käytettyjen luontaisten aromiaineiden normaaliin sisältöön kuuluvat.

Auringonsuoja- ja rusketustuotteissa furokumariineja olisi oltava alle 1 mg/kg."

Kanteen kohteena olevan direktiivin 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 1 päivästä heinäkuuta 1996 alkaen yhteisöön sijoittautuneet valmistajat ja maahantuojat eivät saata markkinoille liitteessä tarkoitettuja valmisteita, jotka eivät ole tämän direktiivin säännösten mukaisia ja että liitteessä tarkoitettuja 1 kohdassa mainittuja aineita sisältäviä valmisteita ei myydä eikä muuten toimiteta lopulliselle kuluttajalle 30 päivän kesäkuuta 1997 jälkeen.

II Tosiseikat

8. Ensimmäinen valittaja Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA (jäljempänä Bergaderm) on yhtiö, joka tosiseikkojen tapahtumisen aikaan valmisti, osti ja myi aurinkovoiteita ja -öljyjä sekä hajuvesiä. Toinen valittaja Jean-Jacques Goupil oli kyseisen yhtiön toimitusjohtaja. Bergaderm joutui 6.7.1995 aloitetun menettelyn vuoksi konkurssiin 10.10.1995.

9. Yksi Bergadermin valmistamista tuotteista oli Bergasol-aurinkoöljy, joka koostui kasviöljyn ja suotimien lisäksi bergamottiaromista. Bergamottiaromin muodostaviin molekyyleihin kuuluvat psoraleenit, joita nimitetään myös furokumariineiksi. Yksi niistä on bergapteeni, joka tiedemaailmassa tunnetaan myös nimellä 5-metoksipsoraleeni (jäljempänä 5-MOP). 5-MOP on erittäin fotodynaaminen, mistä johtuu, että se yhdessä bergamottiaromin kanssa lisää Bergasol-tuotteen aiheuttamaa ruskettumista merkittävästi. [6] Kemiallisesti puhtaan 5-MOP:n epäillään kuitenkin olevan mahdollisesti syöpää aiheuttava. Useita tieteellisiä tutkimuksia on tehty, jotta saataisiin selville, aiheuttaako bergamottiaromissa oleva 5-MOP rusketusaineessa käytettynä myös syöpää. Tutkimuksissa on päädytty hyvin vaihteleviin tuloksiin. [7]

10. Saksan hallitus pyysi maaliskuussa 1987 komissiota tutkimaan mahdollisuutta rajoittaa luontaista alkuperää olevien psoraleenien enimmäispitoisuutta aurinkoöljyissä. Komissio pyysi tiedekomitean lausuntoa. Tiedekomitean erään jäsenen tekemässä tutkimuksessa päädyttiin siihen, että

6 — Ks. lisäksi valituksenalaisen tuomion 8 kohta.
7 — Ks. valituksenalaisen tuomion 11 ja 12 kohta.

5-MOP on yhdessä ultraviolettisäteiden kanssa voimakkaasti fototoksinen ja fotomutageeninen ja näin ollen mahdollisesti syöpää aiheuttava.[8] Tiedekomitea suositteli 2.10.1990 jäsentensä keskuudessa ilmenneistä erimielisyyksistä huolimatta 5-MOP:n enimmäispitoisuuden rajoittamista aurinkoöljyissä yhteen milligrammaan kilogrammaa kohti.

11. Valittajat järjestivät kesäkuussa 1991 seminaarin psoraleenin vaikutuksista. Seminaarin jälkeen useat tutkijat allekirjoittivat asiakirjan, jossa todettiin, että fotomutageenisten ja fotokarsinogeenisten vaikutusten riski on vähäinen silloin, kun 5-MOP:n käyttö yhdistetään muiden aurinkosuotimien käyttöön. Tämän jälkeen tiedekomitea kutsui useita ulkopuolisia asiantuntijoita 24.9.1991 pidettyyn kokoukseen keskustelemaan edellä mainitun seminaarin tuloksista. Useat tutkijat viittasivat bergamottiaromia, jossa 5-MOP-pitoisuus vaihteli 15 ja 50 milligramman välillä kilogrammaa kohti, sisältävistä aurinkoöljyistä tekemiinsä tutkimuksiin ja totesivat, että aurinkosuotimia ja 5-MOP:tä sisältävät aurinkovalmisteet olivat yhtä turvallisia kuin muut aurinkosuotimet tai jopa turvallisempiakin.[9] Tiedekomitea vahvisti kuitenkin 4.11.1991 aikaisemman lausuntonsa.

12. Mukauttamiskomitea kokoontui ensimmäisen kerran 17.12.1991 käsittelemään psoraleeneja aurinkoöljyjen aineksina saamatta päätöstä aikaan. Komissio pyysi uudessa kokouksessa 1.6.1992 mukauttamiskomiteaa ilmaisemaan kantansa vaihtoehtoiseen ehdotukseen, jonka mukaan psoraleenipitoisuus rajoitettaisiin aurinkotuotteissa alle 60 milligrammaan kilogrammaa kohti taikka alle yhteen milligrammaan kilogrammaa kohti. Puolet komitean jäsenistä kannatti ensimmäistä ehdotusta ja puolet jälkimmäistä. Tiedekomitea vahvisti 2.6.1992 lausuntonsa, jonka se oli antanut 4.11.1991 (ja jossa se ehdotti pitoisuuden rajoittamista yhteen milligrammaan kilogrammaa kohti). Komitea toimi samoin 24.6.1994, vaikka tiedemaailmassa vallitsi asiasta edelleen erimielisyys.[10]

13. Kosmetiikkatuotetyöryhmä, jossa olivat mukana kaikki tiede- ja mukauttamiskomitean jäsenet, kannatti 16.2.1995 pidetyssä kokouksessaan aurinkotuotteiden psoraleenin enimmäispitoisuuden rajoittamista yhteen milligrammaan kilogrammaa kohti. Ainoan poikkeuksen muodosti Ranskan edustaja. Kaikki komitean valtuuskunnat Ranskan valtuuskuntaa lukuun ottamatta kannattivat edellä mainittua lausuntoa. Suomen valtuuskunta oli poissa. Komissio antoi kanteen kohteena olevan direktiivin 10.7.1995.

14. Valittajat tekivät kanteen kohteena olevan direktiivin antamiseen johtaneen hallinnollisen menettelyn yhteydessä säännöllisesti huomautuksia omasta aloitteestaan ja lähettivät komissiolle ja tiedekomi-

8 — Ks. valituksenalaisen tuomion 12 kohdassa tehty viittaus Fielderin tutkimukseen.

9 — Ks. valituksen alaisen tuomion 16–18 kohta.

10 — Ks. valituksenalaisen tuomion 22 kohta.

tealle kirjeitä ja asiakirjoja, joissa oli tietoja ja tieteellisiä arvioita Bergasol-tuotteesta. Lisäksi Goupil käytti 5.11.1990 puheenvuoron kosmetiikkatuotetyöryhmän kokouksessa. Työryhmä kokoontui useaan kertaan vuosina 1990–1995 käsittelemään Bergasol-tuotetta Bergadermin esittämien kirjallisten ja suullisten huomautusten perusteella.

III Asian käsittelyn vaiheet yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa

15. Valittajat saattoivat 4.12.1996 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi EY:n perustamissopimuksen 178 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 235 artikla) ja 215 artiklan toisen kohdan (josta on muutettuna tullut EY 288 artiklan toinen kohta) nojalla kanteen, jossa ne vaativat, että komissio velvoitetaan maksamaan Bergadermille 152 867 090 Ranskan frangia vahingonkorvauksena sekä Jean-Jacques Goupilille 161 309 995,33 Ranskan frangia vahingonkorvauksena ja että komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

16. Valittajat totesivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, että kanteen kohteena oleva direktiivi oli itse asiassa hallinnollinen toimenpide, koska se koski yksinomaan Bergasol-tuotetta. Valittajat katsoivat, että komissio oli syyllistynyt kahteen menettelyvirheeseen. Ensiksi, komissio ei ollut saattanut neuvoston käsiteltäväksi ehdotustaan määrätä psoraleenien enimmäispitoisuudesta aurinkotuotteissa, vaikka, kuten valittajat totesivat, mukauttamiskomitea oli antanut 1.6.1992 asiasta kielteisen lausunnon. Toiseksi komissio ei ollut lainkaan ottanut huomioon puolustautumisoikeutta, kun se ei ollut välittänyt mukauttamiskomitealle valittajien tiedekomitealle toimittamaa tieteellistä informaatiota. Menettely mukauttamiskomiteassa ei myöskään ollut kontradiktorinen. Valittajat katsoivat myös, että komissio oli syyllistynyt ilmeiseen arviointivirheeseen, johon liittyi suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen, kun se ei ollut erottanut toisistaan 5-MOP:n puhtaasti kemiallisena tuotteena aiheuttamia terveysriskejä ja luonnollisissa aromeissa olevan 5-MOP:n käytöstä aurinkotuotteissa aiheutuvia riskejä.

IV Valituksenalainen tuomio

17. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tarkasteli yhteisön vastuuseen liittyviä edellytyksiä seuraavasti:

"48. Perustamissopimuksen 215 artiklan toisen kohdan ja siinä tarkoitettujen yleisten periaatteiden mukaan yhteisö on vastuussa vahingosta ainoastaan, jos seuraavat edellytykset täyttyvät: toimielinten moitittu toiminta on yhteisön oikeuden vastaista, vahinko on syntynyt ja toiminnan ja väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys (asia C-257/90, Italsolar v. komissio, tuomio 14.1.1993, Kok. 1993, s. I-9, 33 kohta ja asia T-336/94, Efisol v. komissio, tuomio 16.10.1996, Kok. 1996, s. II-1343, 30 kohta). Lainsäädäntötoimien osalta yhteisö voi olla vastuussa moitteenalaisesta

toiminnastaan ainoastaan, jos kyseessä on riittävän ilmeinen ylemmäntasoisen, yksityisiä oikeussubjekteja suojaavan oikeussäännön rikkominen (yhdistetyt asiat T-195/94 ja T-202/94, Quiller ja Heusmann v. neuvosto ja komissio, tuomio 9.12.1997, Kok. 1997, s. II-2247, tuomion 49 kohta).

49 Nyt käsiteltävänä olevalla kanteella vaaditaan vahingonkorvausta vahingosta, joka valittajien mukaan liittyy komission toimintaan kosmetiikkadirektiivin mukauttamista koskevan direktiivin valmistelussa ja antamisessa.

50 Kanne koskee selvästi normatiivista toimenpidettä. Direktiivi on yleisesti sovellettava yhteisön säädös, ja mahdollisuus osoittaa niiden oikeussubjektien määrä tai henkilöllisyys, joita säädös koskee, ei voi saattaa kyseenalaiseksi toimen normatiivisuutta (asia C-10/95 P, Asocarne v. neuvosto, määräys 23.11.1995, Kok. 1995, s. I-4149, 30 kohta). Mukauttamisdirektiivi koskee yleisesti ja abstraktisti kaikkia jäsenvaltioiden yrittäjiä, jotka toimivat kyseessä olevalla alalla direktiivin saattamista osaksi kutakin kansallista oikeusjärjestystä koskevan määräajan päättyessä.

51 Näin ollen on tutkittava, onko vastaaja rikkonut ylemmäntasoista, yksityistä oikeussubjektia suojaavaa oikeussääntöä."

18. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi väitteen, jonka mukaan komission olisi pitänyt saattaa ehdotus neuvoston käsiteltäväksi 1.6.1992 pidetyn mukauttamiskomitean kokouksen jälkeen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ratkaissut kysymystä, oliko kosmetiikkadirektiivin 10 artiklassa ylemmäntasoisia, yksityistä oikeussubjektia suojaavia oikeussääntöjä. Se katsoi, että kyseisen kokouksen pöytäkirjasta kävi selvästi ilmi, että komissio päätti vetää pois ehdotuksensa, koska jäsenvaltioiden valtuuskuntien mielipiteet jakautuivat kahden esitetyn vaihtoehdon välille. Kosmetiikkadirektiivin 10 artiklan 3 kohdan a ja b alakohdassa ei säädetty tällaisesta tilanteesta, koska "suunniteltuja toimenpiteitä" ei enää ollut. Tältä osin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että komissiolla on oltava käytössään riittävä määräaika tieteellisten kysymysten uudelleentarkastelemista varten. [11]

19. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi kontradiktorisen menettelyn periaatteesta, [12] että kyseessä on yhteisön oikeuden perustavanlaatuinen periaate, jota sovelletaan sellaisiin tiettyä henkilöä vastaan käytäviin avoimiin *hallinto*menettelyihin, joissa voidaan tehdä

11 — Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lainasi asiassa T-105/96, Pharos v. komissio, 17.2.1998 annettua tuomiota (Kok. 1998, s. II-285, 65 ja 68 kohta). Ks. myös valituksenalaisen tuomion 52–56 kohta.

12 — Ks. yleisemmin valituksenalaisen tuomion 58–60 kohta.

tälle henkilölle vastainen päätös,[13] mutta jota ei voida laajentaa *lainsäädäntö*menettelyihin[14] kuin nimenomaisesti säädetyissä poikkeuksissa.[15] Tällaista säännöstä ei annettu kosmetiikkadirektiivissä. Tosiseikoista käy selvästi ilmi, että valittajilla oli hyvät mahdollisuudet ilmaista näkemyksensä tiedekomitealle ja komissiolle ja että ne voivat kääntyä tilapäisen asiantuntijaryhmän puoleen.

20. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi myös ilmeistä arviointivirhettä ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevan väitteen.[16] Tuomioistuin totesi, että komissio oli arvioinut 5-MOP:n vaikutuksia yhdessä aurinkotuotteiden muiden ainesosien, mm. aurinkosuodatinten kanssa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan ei ollut perusteita päätellä komission ymmärtäneen väärin asiaan liittyvän tieteellisen kysymyksen. Koska komissiolla itsellään ei ollut pätevyyttä tehdä kosmetiikkadirektiivin mukaisen kansanterveyden suojelemistavoitteen kannalta välttämätöntä tieteellistä arviota, tiedekomitean tehtävänä oli auttaa komissiota.[17] Näin ollen komissiota ei tuomioistuimen mukaan voitu moittia siitä, että se perusti kantansa kyseisen komitean lausuntoon. Lisäksi jos esiintyy epävarmuutta siitä, onko olemassa kuluttajien terveyteen kohdistuvaa vaaraa, toimielimet voivat toteuttaa suojatoimenpiteitä odottamatta, että näiden vaarojen olemassaolo ja vakavuus osoitetaan täysin.[18]

V Muutoksenhaku

21. Valittajat esittivät 24.9.1998 valituksen, jolla ne vaativat yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan valituksenalaisen tuomion ja määräämään valittajille maksettaviksi vahingonkorvaukset ja korot sekä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa alunperin vaaditut menot. Ranskan tasavalta esiintyi väliintulijana komission hyväksi. Valittajat perustivat valituskirjelmänsä kolmeen valitusperusteeseen. Komissio kiisti kunkin valitusperusteen tutkittavaksi ottamisen sillä perusteella, että niissä toistettiin jo ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsittelyssä esitetyt väitteet.

22. Ensimmäisessä valitusperusteessa vaaditaan sen toteamista, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin syyllistyi oikeudelliseen virheeseen luonnehtiessaan kanteen kohteena olevan direktiivin normatiiviseksi eikä hallinnolliseksi toimenpiteeksi. Muodostaan huolimatta direktiivissä yksilöitiin valittajat verrattuna muihin henkilöihin, koska Bergaderm oli ainoa yritys, joka tuotti ja piti kaupan aurinkoöljyä, jonka ainesosana oli 5-MOP ja koska

13 — Ks. asia T-450/93, Lisrestal ym. v. komissio, tuomio 6.12.1994 (Kok. 1994, s. II-1177, 42 kohta).

14 — Asia T-521/93, Atlanta ym. v. Euroopan yhteisöt, tuomio 11.12.1996 (Kok. 1996, s. II-1707, 70 kohta).

15 — Ks. erityisesti polkumyynnillä muista kuin Euroopan yhteisön jäsenvaltioista tapahtuvalta tuonnilta suojautumisesta 22 päivänä joulukuuta 1995 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 384/96 (EYVL L 56, s. 1).

16 — Ks. valituksenalaisen tuomion 62–67 kohta.

17 — Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin siteeraa tässä yhteydessä asiassa C-212/91, Angelopharm 25.1.1994 annettua tuomiota (Kok. 1994, s. I-171, 32, 34 ja 38 kohta).

18 — Ks. valituksenalaisen tuomion 66 kohta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin siteeraa asiassa C-157/96, National Farmers' Union ym. 5.5.1998 annettua tuomiota (Kok. 1998, s. I-2211, 63 kohta).

ainoastaan Goupililla oli patentti käyttää aurinkotuotteessa sitrushedelmien luonnollisia aromeja, joissa oli 5-MOP:tä. Goupil pakotti kyseisen patentin perusteella kilpailijat luopumaan 5-MOP:tä sisältävän aurinkoöljyn tuotannosta. Tärkeää on myös, että tiedekomitean tiettyjen kertomusten otsikoissa viitataan nimenomaisesti Bergasol-tuotteeseen. Komissio toteaa vastineessaan, että kanteen kohteena ollut direktiivi koskee valittajia ainoastaan siltä osin, että ne osallistuvat kaikille yrityksille avoimeen kaupankäyntiin. Valittajat eivät komission mukaan pystyneet osoittamaan asianmukaisten patenttien olemassaoloa tai muita yrityksiä koskevaa kieltoa tuottaa tai pitää kaupan 5-MOP:tä sisältäviä aurinkovoiteita. Lisäksi patentin voimassaolo on rajoitettu ja sen yhteydessä voidaan vaatia pakollisia lupia. Yhteisön toimielimiä ei missään tapauksessa voida estää antamasta säännöksiä, joiden tarkoituksena on torjua terveysriskit, joita tietty tuote voi aiheuttaa, yksinomaan sillä perusteella, että kyseiselle tuotteelle on myönnetty patentti.

23. Valittajien toisen valitusperusteen mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin syyllistyi ilmeiseen arviointivirheeseen tieteellisen kysymyksen osalta, koska kaikkien tieteellisten todisteiden perusteella voitiin päätellä, ettei Bergasol-tuotteesta aiheutunut vaaraa ja että se tarjosi tehokkaan aurinkosuojan. Lisäksi valittajat kiistävät varovaisuusperiaatteen sovellettavuuden. Komissio väittää, että kyseisessä valitusperusteessa riitautetaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamat tosiseikat, ja ettei sitä näin ollen voida ottaa tutkittavaksi. Valittajat eivät missään tapauksessa ole kyenneet osoittamaan, että Bergasol-tuotteesta ei aiheutuisi vaaraa ja että komissio olisi syyllistynyt virheeseen hyväksyessään tiedekomitean suosituksen.

24. Kolmanneksi valittajat katsovat, ettei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ole myöntänyt sitä, että komissio on kolme kertaa rikkonut yksityisiä oikeussubjekteja suojaavia ylemmäntasoisia oikeussääntöjä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen olisi valittajien mukaan pitänyt todeta lainvastaisesti se, ettei komissio ollut saattanut ehdotustaan neuvoston käsiteltäväksi, kun mukauttamiskomitea oli antanut kielteisen lausunnon 1.6.1992. Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei valittajien mukaan ole todennut, että puolustautumisoikeuksia on rikottu vakavasti. Tämän lisäksi mukauttamiskomitean kokouksiin osallistui Itävallan ja Ruotsin edustajia, jotka eivät olleet mukana ensimmäisissä käsittelyissä ennen yhteisön laajentumista vuonna 1995. Lopuksi komissio on valittajien mukaan rikkonut suhteellisuusperiaatetta ja luottamuksensuojan periaatetta, kun se on sulkenut Bergasol-tuotteen pois markkinoilta ilman minkäänlaisia kansanterveyteen liittyviä perusteita. Viimeksi mainittu seikka on valittajien mukaan sitäkin vakavampi, koska komissio ei ole ottanut huomioon tiettyjen taloudellisten toimijoiden etuja. [19]

VI Tapauksen tarkastelu

A *Tutkittavaksi ottaminen*

25. Komissio vastustaa kaikkien kolmen valitusperusteen tutkittavaksi ottamista

19 — Ks. asia C-104/89 ja C-37/90, Mulder ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 19.5.1992 (Kok. 1992, s. I-3061, 16 ja 17 kohta).

sillä perusteella, että valittajat ainoastaan toistavat jo ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäviksi saatetut perusteet. Olen jo arvostellut tällaisen väitteen liian vapaamielistä käyttöä asiassa Carbajo Ferrero v. Euroopan parlamentti esittämässäni ratkaisuehdotuksessa. [20] Kyseessä olevassa asiassa osoitetaan samoin kuin nyt käsiteltävänä olevassa valituksessa kunkin valitusperusteen osalta valituksenalaisen tuomion ne seikat, jotka valittajat kiistävät ja siinä korostetaan — joskus laajemmin, joskus suppeammin — valittajien perusteita toimia mainitulla tavalla. [21] Tutkittavaksi ottamista koskevien edellytysten täyttyminen käy selvästi ilmi asiassa Carbajo vastaan Euroopan parlamentti annetusta tuomiosta, jossa yhteisöjen tuomioistuin otti pääasiallisen valitusperusteen tutkittavaksi. [22]

B *Ensimmäinen valitusperuste*

26. Valittajat katsovat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin syyllistyi oikeudelliseen virheeseen, kun se komission menettelyä arvioidessaan luonnehti kanteen kohteena olleen direktiivin normatiiviseksi eikä hallinnolliseksi toimenpiteeksi. Yksityisiä oikeussubjekteja suojaavan ylemmäntasoisen oikeussäännön rikkominen on edellytys sille, että normatiivisesta toimenpiteestä johtuva vahingonkorvausvaatimus menestyy. Toisaalta kaikenlaisesta lainvastaisuudesta voi seurata velvollisuus maksaa korvauksia hallinnollisesta toimesta aiheutuneen vahingon perusteella.

27. Direktiivi on luonteensa ja sen antamista koskevan menettelyn sekä sen täytäntöönpanomenettelyn perusteella tavallisesti yleisluonteinen toimenpide. [23] Yhteisöjen tuomioistuin tarkastelee kuitenkin tarvittaessa kysymystä, onko direktiivi kaikilta osin yleisluonteinen [24] vai koskeeko se edes osaltaan erikseen henkilöä, joka on nostanut kumoamiskanteen [25] (vastakohtana henkilölle, joka on esittänyt direktiiviin perustuvan vahingonkorvauskanteen). Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jätti avoimeksi ainakin kysymyksen siitä, voiko direktiivi koskea erikseen valittajaa tietyissä olosuhteissa, missä tapauksessa kyseisellä henkilöllä olisi oikeus nostaa kanne direktiivin pätevyy-

20 — Ks. asia C-304/97 P, tuomio 18.3.1999 (Kok. 1999, s. I-1749, ratkaisuehdotuksen 8 kohta).

21 — Ainoat poikkeukset ovat kolmannessa valitusperusteessa, joka on olennaisilta osiltaan samankaltainen toisen valitusperusteen kanssa, esitetty suhteellisuusperiaatetta koskeva väite ja luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista koskeva uusi valitusperuste, joka esitettiin myös kolmannessa valitusperusteessa. Jäljempänä ehdotan viimeksi mainitun valitusperusteen hylkäämistä sillä perusteella, ettei sitä yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 113 artiklan 2 kohdan mukaisesti voida ottaa käsiteltäväksi.

22 — Ks. edellä alaviitteessä 20 mainitun tuomion 25–28 kohta.

23 — Ks. asia 70/83, Kloppenburg, tuomio 22.2.1984 (Kok. 1984, s. 1075, 11 kohta); asia 160/88 R, Fedesa ym. v. neuvosto, määräys 13.7.1988 (Kok. 1988, s. 4121, jäljempänä asia Fedesa, 28 kohta) ja asia C-298/89, Gibraltar v. neuvosto, tuomio 29.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3605, jäljempänä asia Gibraltar, 16 kohta).

24 — Ks. asia Fedesa, määräyksen 28 kohta ja asia Gibraltar, tuomion 19–23 kohta.

25 — Ks. asia 138/88, Flourez ym., määräys 7.12.1988 (Kok. 1988, s. 6393, jäljempänä asia Flourez, 10–12 kohta) ja em. asia Asocarne v. neuvosto (jäljempänä asia Asocarne, 31 ja 32 kohta).

destä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa.[26] Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Gibraltar käyttämissä perusteluissa ei direktiivejä ja asetuksia eroteta toisistaan niiden normatiivisen luonteen määrittämiseksi. Ratkaisevaa on, "onko kyseinen toimenpide yleisesti sovellettava".[27] Kuten jäljempänä totean, samaa perustetta sovelletaan ilmeisesti silloin, kun määritetään vahingonkorvausvaatimukseen sovellettava oikeussääntö.

28. Yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut, että vaikka yleisesti sovellettavat toimenpiteet ovat luonteeltaan normatiivisia, niitä voidaan kuitenkin soveltaa tiettyihin yksittäisiin taloudellisiin toimijoihin, joiden etua asia koskee, ja näin ollen oikeuttaa kyseiset henkilöt vaatimaan toimenpiteiden kumoamista.[28] Asiassa Codorniu vastaan neuvosto annettu tuomio koskee tätä. Kyseisessä tuomiossa todettiin, että asetus, jolla rajoitettiin merkinnän "crémant" käyttö koskemaan tiettyjä Ranskassa ja Luxemburgissa tuotettuja kuohuviinejä, koski erikseen espanjalaisen kuohuviinien tuottajaa Codorniuta, jolla oli graafinen tavaramerkki, joka sisälsi sanat "Gran Cremant". Asetus esti Codorniuta käyttämästä merkkiään, mikä erotti Codorniun kanteen kohteena olleen säännöksen kannalta muista toimijoista.[29] Tämän jälkeen yhteisöjen tuomioistuin selvitti annettua ratkaisua viittaamalla Codorniun "erityisiin oikeuksiin".[30] Tärkein seikka käsiteltävänä olevan asian kannalta on se, että yhteisöjen tuomioistuin katsoi kyseisen asetuksen olevan joka tapauksessa luonteeltaan normatiivinen.[31] Vahingonkorvausvaatimusta ei kuitenkaan esitetty. Näin ollen ei ole syytä yrittää erottaa asiaa Codorniu vastaan neuvosto käsiteltävänä olevasta asiasta.

29. Siitä, että normatiivisia toimenpiteitä koskevan kumoamiskanteen esittämisoikeus on nimenomaisesti tunnustettu, ei seuraa, että kyseisten toimenpiteiden voidaan vastaavasti katsoa olevan luonteeltaan hallinnollisia määritettäessä yhteisön vastuuseen sovellettavia perusteita EY:n perustamissopimuksen 215 artiklan toisen kohdan nojalla nostetun vahingonkorvauskanteen yhteydessä. Perusteet, joilla myönnetään luonnollisille ja oikeushenkilöille oikeus nostaa EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 230 artikla) nojalla kumoamiskanne kyseisille henkilöille osoitetuista päätöksistä ja muista toimista, jotka koskevat heitä suoraan ja erikseen, eroavat perusteista, joilla normatiiviset ja hallinnolliset toimenpiteet erotetaan toisistaan vahingonkorvausvaatimusten

26 — Ks. asia Flourez, tuomion 11 kohta ja asia Asocarne, tuomion 32 kohta. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin kieltäytyi tutkimasta asiaa Asocarne koskevaa kysymystä, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tulkinnut asioissa Gibraltar ja Asocarne annettuja tuomioita ja todeten, että "yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee — — että pelkästään tämän seikan perusteella [kumoamis]-kanteita ei voida jättää tutkimatta" (asia T-135/96, UEAPME v. neuvosto, tuomio 17.6.1998, Kok. 1998, s. II-2335, tuomion 63 kohta).

27 — Ks. asia Fedesa, tuomion 27 kohta.

28 — Ks. asia 239/82 ja 257/82, Allied Corporation ym. v. komissio, tuomio 21.2.1984 (Kok.1984, s. 1005, 11 kohta); asia C-358/89, Extramet Industrie v. neuvosto, tuomio 16.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2501, 13 ja 14 kohta); asia C-309/89, Codorniu v. neuvosto, tuomio 18.5.1994 (Kok. 1994, s. I-1853, 17–19 kohta); asia Asocarne, tuomion 43 kohta; asia C-87/95, CNPAAP v. neuvosto, määräys 24.4.1996 (Kok.1996, s. I-2003, 36 kohta); ks. myös asiat T-480/93 ja T-483/93, Antillean Rice Mills ym. v. komissio, tuomio 14.9.1995 (Kok. 1995, s. II-2305, 66 kohta).

29 — Ks. em. tuomion 17–22 kohta.

30 — Ks. asia Asocarne, tuomion 43 kohta ja em. asia CNPAAP v. neuvosto, määräyksen 36 kohta.

31 — Em. tuomion 19 kohta.

yhteydessä. Yhteisöjen tuomioistuin teki kansallisia lainsäädäntöjä koskevan vertailevan tutkimuksen asiassa HNL ym. vastaan neuvosto ja komissio [32] ja totesi, että talouspoliittisia valintoja edellyttävistä lainsäädäntötoimista voi ainoastaan poikkeuksellisesti ja erityisissä olosuhteissa seurata julkisen vallan vastuu. Yhteisöjen tuomioistuin lisäsi seuraavaa:

"Tämä suppea tulkinta selittyy sillä, että vaikka tuomioistuin valvoisikin lainsäätäjän antamien säädösten pätevyyttä, ei lainsäätäjän lainsäädäntötoiminta saa vaikeutua mahdollisten vahingonkorvauskanteiden vuoksi aina silloin, kun sen on yleisen edun vuoksi ryhdyttävä lainsäädäntötoimiin, jotka saattavat loukata yksityisten etuja.

Yhteisön talouspolitiikkaan kuuluvilla aloilla voidaan edellyttää, että yksityinen oikeussubjekti sietää kohtuullisessa määrin ja saamatta julkisista varoista korvausta joitakin hänen taloudellisille intresseilleen tietystä lainsäädäntötoimesta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia, vaikka tämä säädös kumottaisiinkin". [33]

30. Yhteisöjen tuomioistuin on myöhemmin täsmentänyt, että luonnollisen tai oikeushenkilön yleisesti sovellettavaa toimenpidettä vastaan esittämän *kumoamis*kanteen tutkittavaksi ottaminen sillä perusteella, että toimenpide koskee kyseistä henkilöä erikseen, ei tarkoita sitä, että toimenpiteen katsottaisiin olevan luonteeltaan hallinnollinen saman henkilön esittämän vahingonkorvauskanteen yhteydessä. Yhteisöjen tuomioistuin kumosi osittain asiassa Sofrimport vastaan komissio [34] antamallaan tuomiolla tietyt komission asetukset sellaisen suljetun maahantuojaryhmän esittämän kanteen perusteella, jonka tavarat olivat yhteisön passituksessa silloin, kun asetukset annettiin, ja jonka edut olisi pitänyt ottaa huomioon, mutta sovelsi samanaikaisen vahingonkorvauskanteen yhteydessä vastuuperiaatetta lainsäädäntötoimiin. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi tiettyjen toimijoiden asiassa Antillean Rice Mills ym. vastaan komissio [35] nostaman kanteen yhteydessä osittain komission päätöksen, joka oli osoitettu jäsenvaltioille, sillä perusteella, että vaikka se oli luonteeltaan lainsäädäntötoimi, koska sitä sovellettiin kokonaisuudessaan kaikkiin toimijoihin, joiden etua asia koski, se koski erikseen kantajana olleita toimijoita (jotka olivat jo tehneet sopimukset) henkilöinä, joiden edut komission olisi pitänyt ottaa huomioon. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti muutoksenhaun yhteydessä ensimmäisen

32 — Ks. yhdistetyt asiat 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 ja 40/77, tuomio 25.5.1978 (Kok. 1978, s. 1209, 5 kohta; Kok. Ep. IV, s. 119).

33 — Ks. edellä alaviitteessä 32 mainittu asia, tuomion 5–6 kohta. Kyseinen toimi oli kumottu kyseistä seikkaa koskevan ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä asiassa 114/76, Bela-Mühle, tuomio 5.7.1977 (Kok. 1977, s. 1211).

34 — Ks. asia C-152/88, tuomio 26.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2477, tuomion 10–13 ja 25 kohta).

35 — Ks. edellä alaviitteessä 28 mainittu asia.

oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisun, jota se sovelsi samojen toimijoiden lainsäädäntötoimiin sovellettavasta vahingonkorvausvastuuperusteesta samanaikaisesti nostaman kanteen yhteydessä.[36] Yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa:

"Se, että riidanalainen toimenpide on muodoltaan päätös ja siitä voidaan periaatteessa näin ollen nostaa kumoamiskanne, ei riitä sulkemaan pois tämän toimenpiteen normatiivista ominaisuutta. Vahingonkorvauskanteen ollessa kyseessä tämä ominaisuus on sidoksissa kyseessä olevan toimenpiteen luonteeseen eikä sen muotoon (ks. tältä osin em. asia Sofrimport v. komissio)".[37]

31. Mielestäni on selvää, että riidanalainen direktiivi on luonteeltaan normatiivinen niiltä osin, jotka koskevat käsiteltävänä olevaa menettelyä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi perustellusti, että kyseessä on yleisesti sovellettava toimenpide. Sitä sovelletaan yleisesti kuvattujen objektiivisten perusteiden perusteella kaikkiin kyseisen alan toimijoihin. Näin ollen se koski Bergadermin lisäksi mahdollisesti myös sellaisia yrityksiä kuin Bioderma ja Klorane, jotka valittajien mukaan tuottivat ja saattoivat markkinoille 5-MOP:tä sisältäviä aurinkotuotteita Goupilin vaatimien patenttioikeuksien vastaisesti. Jos Goupil olisi antanut useille yhteisöön sijoittautuneille yrityksille luvan tuottaa ja saattaa markkinoille sitrushedelmien 5-MOP:tä sisältäviä aurinkotuotteita, kaikkiin näihin yrityksiin olisi sovellettu riidanalaisen direktiivin säännöksiä, jotka koskivat 5-MOP:n enimmäispitoisuutta. Sellaisten jälleenmyyjien ja vähittäiskauppiaiden, joilla oli Bergasol-varastoja silloin, kun kielto toimittaa kyseistä tuotetta kuluttajille tuli voimaan, olisi myös pitänyt noudattaa direktiivin säännöksiä. Tämä velvollisuus olisi koskenut myös sellaista 5-MOP:tä, joka ei ole peräisin sitrushedelmistä, sisältävien aurinkotuotteiden tuottajia, jos niitä olisi ollut. Riidanalaista direktiiviä sovelletaan edelleen nykyisessä muodossaan kaikkiin aurinkotuotteiden tuottajiin sen jälkeen, kun Goupilin patenttioikeudet päättyvät. Näin ollen se, että Bergaderm voitaisiin mahdollisesti katsoa ainoaksi tuottajaksi, jota riidanalainen direktiivi suoraan koskee, ei riitä poistamaan kyseiseltä direktiiviltä sen normatiivista luonnetta. Vahvistetun oikeuskäytännön mukaan mahdollisuus osoittaa niiden oikeussubjektien määrä tai henkilöllisyys, joita normatiivinen säädös koskee, ei voi saattaa kyseenalaiseksi toimen normatiivista ominaisuutta.[38]

32. Tällainen tulos näyttää mielestäni tukevan edellä tarkasteltuja eri lähestymistapoja yhteisön vastuuseen normatiivisten ja hallinnollisten toimenpiteiden yhteydessä. Yhteisön toimivallan käyttäminen taloudellisella alalla, kansanterveyden suojeleminen ja tarve mukautua nopeasti tekniseen edistykseen kyseisen

36 — Ks. asia C-350/95 P, tuomio 11.2.1999 (Kok. 1999, s. I-769, tuomion 56—61 kohta); ks. myös ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen em. tuomion 189—194 kohta.

37 — Ks. em. tuomion 60 kohta.

38 — Ks. valituksenalaisen tuomion 50 kohta; asia Gibraltar, tuomion 17 kohta ja asia Asocarne, tuomion 30 kohta.

tavoitteen saavuttamiseksi [39] edellyttävät, että komissio käyttää laajaa harkintavaltaa. Komission on erityisesti pystyttävä toteuttamaan suojatoimenpiteitä tosiasiallisia terveysriskejä vastaan silloin, kun vaaran olemassaolo ja ulottuvuus ovat epävarmat ja "odottamatta, että näiden vaarojen olemassaolo ja vaarojen vakavuus osoitetaan täysin". [40] Komission valtuuksia antaa yleisiä toimenpiteitä, jotka se katsoo välttämättömiksi kansanterveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi, ei saisi estää tarpeella ottaa huomioon vahingonkorvausvaatimukset, joita mahdolliset yksityiset asianosaiset esittävät, joiden taloudellista etua — mukaan lukien teollis- ja tekijänoikeudet — toimenpiteet voisivat haitata, jos kyseisiin toimenpiteisiin liittyisi lainvastaisuutta.

33. Näin ollen katson, ettei ole perusteita kyseenalaistaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiota, jossa se luonnehtii riidanalaista direktiiviä yleisesti sovellettavaksi normatiiviseksi toimenpiteeksi ja ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää ensimmäisen valitusperusteen.

C *Toinen valitusperuste*

34. Katson, että toisen valitusperusteen ensimmäistä osaa ei voida EY:n perustamissopimuksen 168 a artiklan (josta on tullut EY 225 artikla) ja yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 51 artiklan nojalla ottaa tutkittavaksi, koska kyseisellä valitusperusteella kiistetään suoraan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toteamus, jonka mukaan asiakirja-aineisto ei sisällä mitään, mistä voisi päätellä, että komissio olisi ymmärtänyt huonosti esille tulleen tieteellisen kysymyksen eli osittain bergamottiaromista koostuvan aurinkoöljyn kulutukseen liittyvän vaaran suuruuden arvioinnin. [41] En näe perusteita arvostella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätelmää, joka perustuu erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Angelopharm [42] antamaan tuomioon, jonka mukaan komissiolla oli oikeus noudattaa tiedekomitean lausuntoa.

35. Toisen valitusperusteen toisesta osasta totean, ettei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin mielestäni ole syyllistynyt oikeudelliseen virheeseen vedotessaan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa National Farmers' Union ym. mainitsemaan varovaisuusperiaatteeseen. Tätä periaatetta koskeva väite on ehkä vieläkin kiistattomampi nyt esillä olevan asian yhteydessä. Asiassa National Farmers' Union ym. oli kyse kiireellisestä suojatoimenpiteestä, jolla kiellettiin väliaikaisesti Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevan nautakarjan vienti, koska ei tunnettu tarkoin naudanlihatuotteiden kuluttajille aiheutuvaa naudan spongiformisen enkefalopatian (BSE-taudin) uhkaa. Toimenpiteen johdanto-osassa viitattiin nimenomaisesti tarpeeseen tehdä yksityiskohtaisia tieteellisiä lisätutkimuksia. Vaikka tiedeyhteisön

39 — Ks. kosmetiikkadirektiivin kolmas ja yhdeksäs perustelukappale.

40 — Ks. edellä alaviitteessä 18 mainittu asia National Farmers' Union, erityisesti tuomion 63 kohta.

41 — Ks. valituksenalaisen tuomion 63 kohta.

42 — Ks. edellä alaviite 41.

jäsenten keskuudessa on erimielisyyksiä 5-MOP:n käytöstä aurinkotuotteissa aiheutuvasta uhasta, tehdyt tutkimukset olivat paljon laajempia ja ulottuivat pitemmälle ajanjaksolle kuin asiassa National Farmers' Union ym. käsiteltyä kiireellistä suojatoimenpidettä edeltäneet tutkimukset ja tiedekomitean antama suositus oli paljon perusteellisempi. Komissio saattoi tällaisten vakuuttavien todisteiden vuoksi perustellusti päätyä toteuttamaan suojatoimenpiteen odottamatta tieteellisen keskustelun päättymistä kaikkia osapuolia tyydyttävään ratkaisuun.

D *Kolmas valitusperuste*

36. Tällä valitusperusteella väitetään komission rikkoneen yksityisiä oikeussubjekteja suojaavaa ylemmäntasoista oikeussääntöä. Koska riidanalainen direktiivi on normatiivinen toimenpide, tällaisen rikkomisen osoittaminen on, kuten jo edellä totesin, ratkaisevaa valittajien esittämän valituksen menestymiselle. Valitusperusteen ensimmäisessä osassa on kyse väitteestä, jonka mukaan komissio ei ole noudattanut vaatimusta saattaa ehdotuksensa neuvoston käsiteltäväksi sen jälkeen, kun mukauttamiskomitea antoi kielteisen lausunnon 1.6.1992. Mielestäni on selvää, että kosmetiikkadirektiivin 10 artiklan, jossa vahvistetaan asiassa sovellettava menettely, noudattamatta jättäminen ei ole ylemmäntasoisen oikeussäännön niin vakavaa rikkomista, että siitä johtuisi normatiiviseen toimenpiteeseen liittyvä sopimuksen ulkopuolinen vastuu. Yhteisön oikeussäännöt, jotka koskevat poliittisten toimielinten ja komiteologiapäätöksessä[43] tarkoitettujen komiteoiden yhteistoimia, ovat erinomaisia esimerkkejä toimivallan jakoa koskevista säännöistä. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Vreugdenhil vastaan komissio[44] antamassaan tuomiossa, että "yhteisön eri toimielinten välistä toimivallan jakoa koskevan järjestelmän tavoitteena on varmistaa perustamissopimuksessa määrätty toimielinten välinen tasapaino eikä suojella yksityisiä oikeushenkilöitä". Näin ollen tämän tasapainon jättäminen huomiotta ei sellaisenaan riitä saamaan aikaan yhteisön vastuuta vahingon kärsineitä yksityisiä kohtaan.[45]

37. Kannatan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviota, jonka mukaan komissiolla oli oikeus vetää takaisin ehdotuksensa sellaisessa tilanteessa, jossa mukauttamiskomitean jäsenten mielipiteet jakautuivat kahden vaihtoehtoisen ehdotuksen välille, ja tehdä uusi ehdotus sen jälkeen, kun uusi tutkimus valmistuisi. Valittajien väitteet perustuvat kosmetiikkadirektiivin 10 artiklan perusteettoman sananmukaiseen luentaan. Olisi kohtuutonta ajatella, että se että tietynlainen erityinen toimenpide voidaan toteuttaa ainoastaan määrättyä menettelyä noudattaen, edellyttäisi, että tätä menette-

43 — Menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 13 päivänä heinäkuuta 1987 tehty neuvoston päätös 87/373/ETY (EYVL L 197, s. 33).

44 — Ks. asia C-282/90, tuomio 13.3.1992 (Kok. 1992, s. I-1937, 20 kohta).

45 — Ks. edellä alaviitteessä 44 mainitun tuomion 21 kohta.

lyä on sen aloittamisen jälkeen jatkettava loppuun asti, vaikka toimenpidettä ehdottanut osapuoli haluaisi menettelyn aikana tarkastella uudelleen sen asianmukaisuutta tai sen hyväksymismahdollisuutta. Valittajien väitteestä seuraisi, että komission olisi toteutettava toimenpiteitä, joita se ei enää kannata olosuhteissa, joissa mukauttamiskomitea ja neuvosto eivät ole toimineet. EY:n perustamissopimuksen 189 a artiklassa (josta on tullut EY 250 artikla) määrätään, että "kunnes neuvosto on tehnyt ratkaisunsa, komissio voi milloin tahansa yhteisön säädöksen antamiseen johtavan menettelyn aikana muuttaa ehdotustaan". On perusteetonta päätellä, että kyseistä sääntöä, johon kuuluu mahdollisuus vetää ehdotus takaisin, ei voitaisi soveltaa sellaisiin yhteisön toimenpiteisiin, jotka on saatettu jäsenvaltioiden edustajista koostuvan komitean ja/tai neuvoston käsiteltäviksi. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Pharos vastaan komissio kosmetiikkadirektiivin 10 artiklan kanssa aineellisesti samankaltaisesta lainsäädäntömenettelystä, että "silloin kun komission ehdottamat toimenpiteet eivät ole [eläinlääkintäalan] hallintokomitean lausunnon mukaiset tai silloin kun lausuntoa ei ole annettu, komissio ei ole velvollinen saattamaan samoja toimenpiteitä muutoksitta neuvoston käsiteltäviksi". [46] Samasta syystä komissio voi käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvissä olosuhteissa vetää ehdotuksensa takaisin ja tehdä uuden sen jälkeen, kun tiedekomitea on tarkastellut uudelleen tieteellisiä kysymyksiä. Näin ollen tätä koskevat valittajien väitteet olisi mielestäni hylättävä.

38. Tämän valitusperusteen toinen osa koskee valittajien väitettä oikeudesta tulla kuulluksi. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi tosiasiallisesti, että valittajat olivat saaneet laajat mahdollisuudet esittää näkemyksensä tiedekomitealle ja komissiolle ja että niillä oli ollut mahdollisuus käyttää puheenvuoro ilmeisesti tiedekomitean ja mukauttamiskomitean jäsenistä koostuvan tilapäisen asiantuntijaryhmän kokouksessa. Näin ollen kyseisiä väitteitä ei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan voitu ottaa tutkittaviksi siltä osin, kuin niissä tarkoitettiin edellä esitettyä toteamusta. Siltä osin kun kyseisten väitteiden voidaan tulkita tarkoittavan vaatimusta jonkinasteisesta laajemmasta osallistumisesta lainsäädäntömenettelyyn, on todettava, että valittajat eivät ole esittäneet perustetta, joka antaisi aihetta epäillä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisuperusteita, jotka ovat yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisia.

39. Valitusperusteen kolmas osa, jossa on kyse Ruotsin ja Itävallan osallistumisesta mukauttamiskomiteaan, on täysin ja ilmeisen perusteeton. Uusilla jäsenvaltioilla on välittömästi oikeus osallistua tasavertaisina muiden jäsenvaltioiden kanssa yhteisön kaikkeen normatiiviseen toimintaan, jollei liittymisasiakirjassa erityisin määräyksin toisin määrätä.

46 — Ks. asia C-151/98 P, tuomio 18.11.1999 (Kok. 1999, s. I-1857, tuomion 23 kohta). Kyseessä on muutoksenhaku em. asiassa Pharos vastaan komissio annetusta tuomiosta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin lainaa kyseistä asiaa valituksenalaisen tuomion 55 kohdassa. Kyseiset asiat poikkeavat toisistaan siinä, että asianosaiset voivat vaatia toimenpiteiden toteuttamista asiassa Pharos v. komissio mainitun säännöstön perusteella sillä seurauksella, että edellytyksestä, jonka mukaan ehdotukset on saatettava "viipymättä" neuvoston käsiteltäviksi, jollei asianmukainen mukauttamiskomitea ole niitä hyväksynyt, johtuu komissiolle tiettyjä velvoitteita, jotka eivät mielestäni liity nyt käsiteltävänä olevaan asiaan.

40. Valittajien väite luottamuksensuojan periaatteen rikkomisesta on uusi ja näin ollen sitä ei yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 113 artiklan 2 kohdan mukaisesti voida ottaa tutkittavaksi. Väitteet, jotka koskevat suhteellisuusperiaatetta ja jotka on esitetty ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsittelyssä ja valituskirjelmässä, ovat olennaisilta osiltaan samat kuin väitteet, jotka koskevat komission tosiseikkojen arvioinnissa tekemää ilmeistä arviointivirhettä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tarkastellut kyseisiä väitteitä yhdessä. Valittajien väitteissä, jotka koskevat suhteellisuusperiaatetta ja jotka ne esittivät valituskirjelmässä, ei ole seikkoja, jotka horjuttaisivat toista valitusperustetta koskevaa ratkaisuehdotustani, jossa totean, että komissiolla oli oikeus noudattaa kansanterveyden suojelemiseksi tiedekomitean tosiseikkoja ja tieteellisiä seikkoja koskevia arvioita. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää perusteettomana myös tämän valitusperusteen.

VII Ratkaisuehdotus

41. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) hylkää valituksen ja

2) velvoittaa valittajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.