JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIAL FENNELLY
9 päivänä joulukuuta 1999 *

1. Nyt esillä olevassa asiassa komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, ettei Kreikka ole noudattanut yhteisöjen tuomioistuimen 23.5.1995 samojen asianosaisten välisessä asiassa C-365/93 antamaa tuomiota, [1] ja on ehdottanut, että yhteisöjen tuomioistuin määrää vastaajana olevalle jäsenvaltiolle 41 000 euron suuruisen uhkasakon kultakin päivältä siihen asti, kun se noudattaa tuomiota.

I Asian käsittelyn vaiheet

2. Ensimmäisessä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komissio oli vaatinut yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Kreikka oli jättänyt noudattamatta sille ETY:n perustamissopimuksen perusteella kuuluvia jäsenyysvelvoitteitaan, koska se oli laiminlyönyt vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21 päivänä joulukuuta 1988 annetun neuvoston direktiivin 89/48/ETY [2] noudattamisen edellyttämien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten voimaansaattamisen ja niistä komissiolle ilmoittamisen määräajassa. Esillä olleessa asiassa Kreikka vastusti kannetta vetoamalla presidentin allekirjoitettavana olevaan presidentin asetusehdotukseen, jonka tarkoituksena oli direktiivin täydellinen täytäntöönpano sisäisessä oikeusjärjestyksessä, siihen, että direktiivi oli jo pantu täytäntöön terveydenhuoltoalan, asianajajien ja tilintarkastajien ammattiryhmissä, sekä siihen, että jo perustetut viranomaiset voivat tarpeen vaatiessa tehokkaasti käsitellä kaikki muiden jäsenvaltioiden kansalaisten tekemät hakemukset.

3. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi tämän puolustuksen selvästi. Se katsoi, että "koska direktiiviä ei ole direktiivin 12 artiklassa vahvistetussa määräajassa saatettu kokonaisuudessaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä, on todettava, että Helleenien tasavalta on jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteensa komission esittämällä tavalla", [3] ja antoi komissiolle tämän vaatiman toteamuksen.

4. Koska komissio ei saanut tuomion antamisen jälkeen Kreikan hallitukselta ilmoitusta tuomion noudattamisen edellyttämistä toimenpiteistä, komissio lähetti Kreikalle 2.5.1996 päivätyllä kirjeellä virallisen huomautuksen. Koska viralliseen

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Kok. 1995, s. I-499; jäljempänä ensimmäinen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely.

2 — EYVL 1989, L 19, s. 16; jäljempänä direktiivi.

3 — Edellä alaviitteessä 1 mainittu asia C-365/93, tuomion 11 kohta.

huomautukseen ei vastattu, komissio lähetti Kreikalle 7.7.1997 perustellun lausunnon, jossa asetettiin kahden kuukauden määräaika tuomion noudattamiselle. Tässä lausunnossa komissio kiinnitti huomiota nimenomaan siihen, että jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönnin jatkuminen saattaisi johtaa taloudellisten seuraamusten määräämiseen. Komissio aloitti nyt esillä olevaa asiaa koskevan menettelyn EY:n perustamissopimuksen 171 artiklan nojalla, sellaisena kuin se on muutettuna keskeisiltä osin Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella (ja josta on tullut EY 228 artikla).

5. Komissio on ehdottanut perustamissopimuksen 171 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan vaatimusten mukaisesti uhkasakkoa; ehdotettu määrä on 41 000 euroa kultakin päivältä, ja tämä määrä on saatu kertomalla yhdenmukainen kiinteämääräinen perusmaksu (500 euroa) rikkomisen vakavuutta ja kestoa osoittavilla kertoimilla (10 ja 2) sekä mukauttamalla sitä Kreikan maksukyvyn (4,1) huomioon ottamiseksi. Komission mukaan uhkasakko pitäisi määrätä maksettavaksi nyt esillä olevan asian tuomion antamispäivästä siihen asti, kun Kreikka toteuttaa toimenpiteet tuomion noudattamiseksi.

II Tapauksen tarkastelu

a) *Tutkittavaksi ottaminen*

6. Ennen nyt esillä olevaan asiaan liittyvien aineellisten kysymysten tarkastelua on käsiteltävä erästä tutkittavaksi ottamista koskevaa seikkaa. Kreikka väittää, että koska komission vaatimukseen ei sisälly mitään mainintaa uhkasakosta, vaatimus on tältä osin epämääräinen ja se on näin ollen jätettävä tutkimatta. Komissio on perustamissopimuksen 171 artiklan 2 kohdan vaatimusten mukaisesti yksilöinyt kannekirjelmässään selvästi ja yksiselitteisesti "sen — — uhkasakon määrän, joka asianomaisen jäsenvaltion tulisi sen käsityksen mukaan olosuhteet huomioon ottaen maksaa". Komission kannekirjelmässä selitetään enimmäkseen sitä, millä perusteella se on päätynyt nyt esillä olevassa asiassa kultakin päivältä maksettavaan 41 000 euron uhkasakkoon. Vaatimusta on tulkittava asianomaisen osapuolen esittämien väitteiden perusteella.[4] Komissio on ilmoittanut kantansa uhkasakon määrästä riittävän täsmällisesti, jotta Kreikka voi puolustaa omaa kantaansa ja yhteisöjen tuomioistuin voi ratkaista asian. Näin ollen katson, että tutkittavaksi ottamista koskeva väite on hylättävä.

b) *Vastaajan kanta*

7. Aineellisten kysymysten osalta Kreikka myöntää, ettei direktiiviä ole saatettu kokonaisuudessaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Se väittää kuitenkin, että ulkomailla myönnettyjen tutkintotodistusten tunnustamisjärjestelmä kattaa jo monet tärkeät ammattiryhmät ja että tämä osoittaa Kreikan noudattavan henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia sekä asiassa sovellettaviin yhteisön sääntöihin sisältyviä perusperiaatteita. Yleisjärjestelmän täy-

4 — Yhdistetyt asiat 46/59 ja 47/59, Meroni v. korkea viranomainen, tuomio 14.12.1962 (Kok. 1962, s. 783, 801 ja 802).

täntöönpanon viivästyminen johtuu Kreikan mukaan objektiivisista vaikeuksista, joita aiheuttavat erot tiettyjä ammattiryhmiä koskevissa jäsenvaltioiden järjestelyissä. Presidentin asetusehdotus tulee pian toimivaltaisten ministereiden allekirjoitettavaksi.

8. Uhkasakon määrästä Kreikka väittää ainoastaan, ettei komissio ole ottanut huomioon direktiivin osittaista saattamista osaksi kansallista oikeusjärjestystä eikä sitä, että Kreikkaan on jo perustettu tutkintotodistusten tunnustamista sekä lailla suojattuun ammattiin pääsyä koskevia järjestelmiä, sääntöjä ja järjestelyjä, vaikkakaan ei direktiivissä vaaditussa muodossa. Kreikka ei muutoin käsittele kumpaakaan niistä periaatteista, joiden perusteella uhkasakko on laskettu, eikä myöskään sitä, onko niitä sovellettu asianmukaisesti nyt esillä olevassa asiassa.

c) *Joitakin huomautuksia muutetusta EY:n perustamissopimuksen 171 artiklasta*

9. Olen käsitellyt perustamissopimuksen 171 artiklassa vahvistettua menettelyä aiemmassa ratkaisuehdotuksessa. Koska tuon asian tosiseikat koskivat siirtymäkautta, yhteisöjen tuomioistuimen ei ollut tarpeen ottaa kantaa nyt esillä olevaan kysymykseen. [5] Koska tätä kysymystä käsitellään lähemmin toisessa vielä vireillä olevassa asiassa, voin hyödyntää oppineen virkaveljeni Dámaso Ruiz-Jarabo Colomerin kyseisessä asiassa 28.9.1999 esittämää ratkaisuehdotusta. [6]

10. Näin ollen muutamat alustavat huomautukset saattavat olla hyödyksi ennen kuin siirryn tarkastelemaan kyseisen määräyksen soveltamista komission nyt esillä olevassa asiassa ehdottamalla tavalla.

11. Tilanne, jossa tämä määräys sisällytettiin EY:n perustamissopimukseen, käy ilmi yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden noudattamista koskevasta komission valmisteluasiakirjasta, joka sisältää Euroopan unionista tehdyn sopimuksen laatineelle hallitustenväliselle konferenssille osoitetut komission kannanotot. Tässä asiakirjassa viitataan komission aiempaan lausuntoon ja todetaan, että "seuraamuksia ei ole, yhteisöjen tuomioistuimen tuomioita ei aina panna täytäntöön — — [ja että] yhteisön oikeuden asianmukaista soveltamista haittaa se, että jäsenvaltiot ovat aivan liian usein haluttomia panemaan täytäntöön sellaisia yhteisöjen tuomioistuimen tuomioita, joissa niiden todetaan jättäneen noudattamatta velvoitteensa, vaikka ETY:n perustamissopimuksen 171 artiklassa niitä vaaditaan noudattamaan tuomiota". [7] Asiakirjassa tarkastellaan useita erilaisia ratkaisuja, kuten sitä, että yhteisöjen tuomioistuimelle annettaisiin toimivalta määrätä taloudellisia seuraamuksia kieltäytymällä myöntämästä yhteisön varoja tai määräämällä sakkoja, mutta huomautetaan, että "ne jäsenvaltiot, jotka syyllisty-

5 — Asia C-334/94, tuomio 7.3.1996, komissio v. Ranska (Kok. 1996, I-1307).

6 — Asia C-387/97, komissio v. Kreikka, tuomio 4.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5047).

7 — Euroopan yhteisöjen tiedote, täydennysosa 2/91, s. 151.

vät jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen useimmin, ovat myös niitä, joiden taloudellinen ja rahoituksellinen tilanne on heikoin ja jotka tarvitsevat yhteisön tukea". Asiakirjassa pohditaan myös sitä, että yhteisöjen tuomioistuimelle myönnettäisiin "toimivalta määrätä jäsenvaltioille uhkasakkoja, joilla niitä kannustetaan noudattamaan tuomiota"; vaikka asiakirjassa huomautetaan, että tämä saattaa johtaa samoihin käytännön ongelmiin kuin taloudelliset seuraamukset, siinä katsotaan, että "psykologinen vaikutus vastahakoisen jäsenvaltion kansallisiin viranomaisiin saattaisi olla varsin hyödyllinen".

12. Vaikka Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella tehtiin 171 artiklaan tärkeitä muutoksia, kyseisen artiklan tarkoitus ja sisältö perustamissopimuksen kannalta säilyivät olennaisilta osin ennallaan. EY:n perustamissopimuksen 169, 170 ja 171 artiklassa (joista on tullut EY 226, EY 227 ja EY 228 artikla) määrätään järjestelyistä, joilla varmistetaan, että jäsenvaltiot noudattavat jäsenyysvelvoitteitaan. Ratkaiseva on 169 artikla. Siinä komissiolle annetaan tehtäväksi varmistaa EY:n perustamissopimuksen 155 artiklassa (josta on tullut EY 211 artikla) tarkoitettuja valvontatehtäviään harjoittaessaan, että jäsenvaltiot noudattavat kyseisiä velvoitteita.

13. Ennen näiden määräysten muuttamista sitä, ettei jäsenvaltio ollut toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä yhteisöjen tuomioistuimen antaman tuomion noudattamiseksi, käsiteltiin samoin kuin mitä tahansa jäsenvaltion syyksi luettua rikkomista. Kyseessä oli perustamissopimuksen, erityisesti 171 artiklan 1 kohdan, rikkominen. Rikkominen voitiin saattaa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi yksinomaan komission aloitteesta 169 artiklan nojalla tai jäsenvaltion aloitteesta 170 artiklan nojalla. Kummassakin tapauksena ennakkoedellytyksenä oli komission antama perusteltu lausunto — kuten on edelleenkin.

14. Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella tehty muutos oli kahtalainen. Sillä perustettiin 171 artiklaan perustuva riippumaton oikeudellinen tuomiovalta niiden asioiden osalta, joissa tuomioistuimella oli aiemmin toimivalta ainoastaan 169 artiklan nojalla. Muutoksessa tätä oikeuskeinoa kuitenkin täydennettiin uudella oikeudellisella toimivallalla määrätä sakkoja. Perustamissopimuksen 171 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaan komissio voi aloittaa toisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn edellyttäen, että yksi aineellinen edellytys täyttyy, eli komissio katsoo, että jäsenvaltio on laiminlyönyt ensimmäisen tuomion noudattamisen — ja että kaksi menettelyjä koskevaa edellytystä täyttyvät, eli jäsenvaltiolle on varattu tilaisuus esittää huomautuksensa ja komissio esittää "sellaisen lausunnon perusteluineen, jossa täsmennetään, miltä osin asianomainen jäsenvaltio ei ole noudattanut yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota".

15. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa vakiomenettelyssä komissio asettaa perustellussa lausunnossaan määräajan tuomion noudattamiselle, ja se voi saattaa asian yhteisön

tuomioistuimen käsiteltäväksi, mutta sillä ei ole velvollisuutta tehdä niin. Jos komissio tekee niin, sillä on kuitenkin lisäksi velvollisuus [8] "yksilöidä sen kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon määrä, joka asianomaisen jäsenvaltion tulisi (komission) käsityksen mukaan olosuhteet huomioon ottaen suorittaa" (171 artiklan 2 kohdan toinen alakohta). Perustamissopimuksen 171 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa määrätään seuraavaa:

"Jos yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltio, jota asia koskee, ei ole noudattanut sen tuomiota, se voi määrätä jäsenvaltion suorittamaan kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon."

16. Näin ollen uusi 171 artiklan mukainen menettely vastaa olennaisilta osiltaan 169 artiklan mukaista menettelyä. Kanneoikeus on varattu yksinomaan komissiolle. Sen lisävaatimuksen täyttäminen, jonka mukaan komission on täsmennettävä, "miltä osin asianomainen jäsenvaltio ei ole noudattanut yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota", ennen kuin tuomioistuin käyttää sille 171 artiklan 2 kohdassa annettuja toimivaltuuksia, saattaa olla erityisen tärkeää 171 artiklan mukaisessa menettelyssä, jossa jäsenvaltio on mahdollisesti pyrkinyt noudattamaan tuomiota kokonaisuudessaan tai osittain, mutta ei ole onnistunut siinä niin, että komissio olisi täysin tyytyväinen.

17. Näiden määräysten täytäntöönpanemiseksi komissio antoi tiedonannon 96/C 242/07, joka julkaistiin 21.8.1996, ja tiedonannon 97/C 63/02, joka julkaistiin 28.2.1997. [9] Ensiksi mainitussa tiedonannossa komissio katsoi, että "[koko] rikkomisesta johtuvan menettelyn perustavoite on *varmistaa yhteisön oikeuden noudattaminen mahdollisimman nopeasti*, joten komission näkemyksen mukaan *uhkasakko* on sopivin keino päämäärän saavuttamiseen". [10] Uhkasakon määrän arvioimiseksi komissio käyttää kolmea perustetta: sen rikkomisen vakavuus, joka on johtanut ensimmäisen tuomion antamiseen, tuomion noudattamatta jättämisen kesto ja seuraamuksen lisärikkomuksia ehkäisevän vaikutuksen tarpeellisuus. Rikkomisen vakavuus määritellään tarkemmin ottamalla huomioon rikkomisen kohteena olleiden yhteisön säännösten merkitys (esimerkiksi "perusoikeuksien tai perustamissopimukseen kirjatun neljän perusvapauden rikkomista on pidettävä vakavana") ja rikkomisen vaikutukset yleisiin ja yksityisiin etuihin (kuten omien varojen menetys, vaikea saastuminen tai mitkä tahansa vaikutukset yhteisön toimintaan). Rikkomisen kesto lasketaan ensimmäisen tuomion antamispäivästä ja siinä otetaan huomioon kaikki jäsenvaltion sellaiset toimet tai laiminlyönnit, jotka ovat pitkittäneet menettelyä (jäsenvaltio on esimerkiksi jättänyt vastaamatta komission tiedonantoihin).

18. Tiedonannossa 97/C 63/02 yksilöidään uhkasakon määrän laskennassa käytettävät matemaattiset muuttujat: yhdenmukainen kiinteämääräinen perusmaksu (500 euroa), rikkomisen vakavuutta osoittava kerroin

8 — Komissio katsoo, ettei sen tarvitse vaatia sakkoa joka tapauksessa, mutta että sen on ilmoitettava ne syyt, joiden perusteella se jättää tämän tekemättä (jäljempänä alaviitteessä 9 mainittu tiedonanto 96/C 242/07, 3 kohta).

9 — EYVL 1996, C 242, s. 6 ja EYVL 1997, C 63, s. 2.

10 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu tiedonanto 96/C 242/07, 4 kohta (kursivointi alkuperäinen).

(joka vaihtelee yhdestä kahteenkymmeneen), rikkomisen kestoa osoittava kerroin (joka vaihtelee yhdestä kolmeen) ja kiinteä kerroin *n*, jonka tarkoituksena on ottaa huomioon jäsenvaltion maksukyky mutta kuitenkin varmistaa, että seuraamuksella saavutetaan varoittava vaikutus. Kerroin *n* on "jäsenvaltion bruttokansantuotteen (bkt) ja neuvoston äänestyksissä käytettävän [jäsenvaltion] äänimäärän keskiarvo";[11] se vaihtelee 26,4:stä (Saksa) 1:een (Luxemburg), ja Kreikan kertoimeksi on arvioitu 4,1.

19. Näistä määräyksistä voidaan tehdä joitakin päätelmiä. Ensiksikin perustamissopimuksen 171 artiklan 2 kohdan mukaisessa menettelyssä käsitelty rikkominen ei koske enää pelkästään yhteisöjen tuomioistuimen 169 tai 170 artiklan mukaisessa menettelyssä toteamaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä (jäljempänä tuomion perustana oleva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen), vaan sitä käsitellään yhdistettynä rikkomisena, joka käsittää ensimmäisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, jossa rikottiin 171 artiklan 1 kohdassa määrättyä erityistä velvoitetta noudattaa yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota. Toiseksi taloudellisten seuraamusten määräämisellä on komission mukaan tarkoitus joko saada jäsenvaltio noudattamaan ensimmäistä tuomiota mahdollisimman nopeasti ja näin myös lopettaa tuomion perustana oleva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen tai lieventää sitä riskiä, että tällaiset laiminlyönnit toistuvat. Kolmanneksi: vaikka komissiolla on velvollisuus aloittaa 171 artiklan 2 kohdan mukainen menettely, se voi käyttää laajaa harkintavaltaa kahden olennaisen seikan osalta eli päättäessään siitä, saattaako se asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, ja arvioidessaan "sen kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon määrän, joka jäsenvaltion tulisi sen käsityksen mukaan olosuhteet huomioon ottaen suorittaa".

20. Nähdäkseni 171 artiklalla on muutettunakin sama luonne ja tarkoitus kuin 169 artiklalla, ja sitä olisi tulkittava samoin. Kuten jäljempänä selitän, tämä vaikuttaa siihen oikeudelliseen merkitykseen, joka annetaan kiinteämääräistä hyvitystä tai uhkasakkoa koskevalle ehdotukselle, jonka komissio tekee 171 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti nostamassaan kanteessa. Siirryn nyt käsittelemään tätä kysymystä.

d) *Yhteisöjen tuomioistuimen taloudellisten seuraamusten määräämistä koskevan harkintavallan laajuus*

21. Nyt esillä olevassa asiassa pidetyssä suullisessa käsittelyssä komission asiamies väitti, että yhteisöjen tuomioistuimella on rajallinen toimivalta arvioida uudelleen komission arviota taloudellisen seuraamuksen tarpeellisuudesta ja tällaisen seuraamuksen luonteesta ja määrästä. Tämän väitteen tueksi komission asiamies viittasi asiassa R vastaan MAFF ym., ex parte National Farmer's Union ym., annettuun tuomioon[12] ja julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin asiassa C-387/97 28.9.1999 esittämään ratkaisuehdotukseen.[13]

11 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu tiedonanto 97/C 63/02, 4 osasto.

12 — Asia C-157/96, tuomio 5.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2211, jäljempänä asia National Farmer's Union).

13 — Mainittu edellä alaviitteessä 6.

22. Nähdäkseni komission ehdottaman kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon oikeudellinen merkitys olisi pääteltävä siitä asemasta, joka sillä on 169—171 artiklaan perustuvassa yleisessä järjestelmässä ja jota olen pyrkinyt kuvailemaan edellä (10—16 kohta).

23. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission on näytettävä toteen kaikki laiminlyönnit, jotka se lukee 169 artiklaan perustuvassa menettelyssä jonkin jäsenvaltion syyksi. Komission on näytettävä toteen kaikki väitteidensä osat. Kantajana olevaan jäsenvaltioon ei kohdistu mitään olettamaa. [14]

24. Komissiolla on tämä todistustaakka aivan samoin suhteessa yhteisöjen tuomioistuimen 171 artiklan 1 kohdan nojalla antaman tuomion noudattamatta jättämiseen kuin mihin tahansa muuhunkin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen. Perustamissopimuksen 171 artiklan 2 kohdalla perustettu uusi kannetyyppi ei muuta tätä periaatetta. Enintään se vahvistaa tätä periaatetta, koska siinä velvoitetaan komissio yksilöimään perustellussa lausunnossaan, miltä osin jäsenvaltion väitetään jättäneen velvoitteensa noudattamatta. Ei ole mitään ilmeistä syytä, miksi tästä periaatteesta olisi poikettava sellaisen komission yksilöimän kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon osalta, joka tulisi "sen käsityksen mukaan olosuhteet huomioon ottaen suorittaa".

14 — Ks. esim. asia 96/81, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1982 (Kok. 1982, s. 1791, 6 kohta).

25. Näin ollen katson, etteivät komission näkemykset sido yhteisöjen tuomioistuinta tämän päättäessä taloudellisten seuraamusten määräämisen tarpeellisuudesta, valittavasta seuraamuksesta tai seuraamuksen laajuudesta. Mikään perustamissopimuksen 171 artiklan 2 kohdan sanamuodossa ei puolla komission esittämää rajoittavaa tulkintaa. Vaikka tämän kohdan toisessa alakohdassa velvoitetaan komissio "yksilöimään se — — määrä, joka tulisi suorittaa", kolmannessa alakohdassa ei viitata näin täsmennettyyn määrään millään tavalla. Jos yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että laiminlyönti on näytetty toteen, se *voi* "määrätä — — kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon". Tällä sanamuodolla ei rajoiteta yhteisöjen tuomioistuimen oikeudellista harkintavaltaa eikä etenkään rajoiteta sitä suhteessa komission ehdottamaan määrään. Toisin kuin esimerkiksi EY:n tuomioistuimen perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan IV osastossa, jossa yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltuuksiin käsitellä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomioihin kohdistettuja muutoksenhakuja sovelletaan joitakin aineellisia rajoituksia, perustamissopimuksen 171 artiklan 2 kohdassa yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltuuksille ei aseteta mitään tällaisia aineellisia rajoituksia.

26. En myöskään katso, että komission tulkinta on johdonmukainen tähän määräykseen perustuvan yleisen järjestelmän tai sen tarkoituksen kanssa. Koska velvoite, joka johtaa taloudellisen seuraamuksen maksuvelvollisuuteen, koskee pääasiallisesti yhteisöjen tuomioistuimen antaman tuomion noudattamatta jättämistä eikä niinkään pelkästään sen tuomion perustana olevaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä, jonka perusteella ensimmäinen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne nostettiin, on päinvastoin

asianmukaista, että taloudellisten seuraamusten määräämistä koskeva laaja harkintavalta annetaan pikemminkin yhteisöjen tuomioistuimelle kuin komissiolle. Se, että komissiolle pitäisi antaa tehtäväksi ehdottaa määrää, ilmentää erityisesti sitä, että yhteisöjen tuomioistuimen on otettava huomioon jäsenvaltion maksukyky eli arvio, joka edellyttää sellaisten tietojen arviointia, joiden voidaan olettaa olevan komission saatavilla; yksikään asianosaisista ei kiistä tätä tarvetta, jonka lähtökohtaisesti hyväksyn.

27. Komission viittaus asiassa National Farmer's Union annettuun tuomioon ei mielestäni vaikuta merkitykselliseltä. Yhteisöjen tuomioistuin myönsi todellakin tässä tuomiossa, että niillä aloilla, joilla komissiolla on laaja harkintavalta, tuomioistuimella on rajalliset toimivaltuudet tarkastella komission päätöksiä uudelleen. [15] Komissiolla ei kuitenkaan ole valtuuksia päättää 171 artiklassa tarkoitetuista taloudellisista seuraamuksista. Sen tehtävä koskee perustamissopimuksen 171 artiklaan perustuvaa oikeudenkäyntiä. Komissio tekee ehdotuksen yhteisöjen tuomioistuimen arvioitavaksi. Asiassa National Farmer's Union riitautettu komission päätös oli lisäksi sanamuodoltaan laaja-alaisen lainsäädännön perusteella toteutettu suojatoimenpide eikä jäsenvaltiota vastaan määrätty seuraamus, kuten nyt esillä olevassa asiassa.

28. Olen tietoinen siitä, että virkaveljeni julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer katsoo, että yhteisöjen tuomioistuimen rooli itse asiassa vastaa sitä roolia, joka sillä on harjoittaessaan sellaista yhteisön toimielimen tekemän päätöksen valvontaa, joka edellyttää monitahoisen tilanteen arviointia. [16] Omaksumani näkemyksen mukaan komission ehdotus on kuitenkin menettelyvaihe, joka on itse asiassa olennainen menettelyä koskeva vaatimus perustamissopimuksen 171 artiklaan perustuvassa oikeudenkäynnissä. Kyseiseen asiaan ei ole syytä soveltaa sitoviin säädöksiin kohdistuvaa tuomioistuinvalvontaa yhtään enempää kuin esimerkiksi siihen perusteltuun lausuntoon, jonka komissio esittää jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä.

29. En katso, että esittämäni tulkinta tekisi komissiosta pelkän "tuomioistuimen ystävän"; komissiolla säilyy ehdoton harkintavalta sen osalta, aloitetaanko perustamissopimuksen 171 artiklan mukainen menettely, ja komissio vahvistaa perustellussa lausunnossaan ne noudattamatta jättämistä koskevat aineelliset muuttujat, joita yhteisöjen tuomioistuimen on tarkasteltava. Näin ollen komissio itse asiassa käyttää määräysvaltaa tutkiakseen yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden mahdollista noudattamatta jättämistä ja saattaakseen sen yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Asiaan sovellettavissa määräyksissä ei nähdäkseni ole kuitenkaan mitään sellaista, joka oikeuttaisi ylentämään taloudellista seuraamusta määritettäessä komission tämän menettelyn asianosaisen asemasta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta muistuttavaan asemaan.

30. Olen myös eri mieltä siitä, että seuraamusten määräämistä ja niiden määrän määrittämistä koskevat päätökset ovat väistämättä poliittisen soveltuvuuden arvioinnin värittämiä tai että niiden pitäisi olla sellaisia, tai että tämän päätöksen tekemistä koskevan lopullisen toimivallan antaminen yhteisöjen tuomioistuimelle siirtäisi tällaisten poliittisten arvioiden laa-

15 — Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia C-157/96.

16 — Edellä alaviitteessä 6 mainittu ratkaisuehdotus, 86—98 -kohta.

dintaa koskevan tehtävän tuomiovaltaa käyttäville yhteisön elimille. Julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin tältä osin esittämiä eriäviä näkemyksiä on jälleen tarkasteltava huolellisesti. Nähdäkseni tällaisia arvioita voi oikeutetusti tehdä menettelyn aiemmassa vaiheessa poliittinen toimielin, joka toimii "yhteisön yleisen edun mukaisesti". Kun komissio on käyttänyt harkintavaltaansa menettelyn aloittamiseksi, kysymys siitä, onko jäsenvaltio väitetyllä tavalla jättänyt noudattamatta yhteisöjen tuomioistuimen aiemmin antamaa tuomiota, alistetaan pohjimmiltaan oikeudenkäyntimenettelyyn, jonka kannalta poliittiset näkökohdat ovat merkityksettömiä. Yhteisöjen tuomioistuin käyttää tällaisessa menettelyssä tuomiovaltaan erottamattomasti kuuluvaa osaa päättäessään, onko oikeudellisten velvoitteiden noudattamatta jättämisestä määrättävä seuraamus. Nähdäkseni sillä, että komissiolla on velvollisuus ilmoittaa kantansa seuraamuksesta ainoastaan silloin, kun se aloittaa menettelyn yhteisöjen tuomioistuimessa, ja että tässä yhteydessä sillä ei ole harkintavaltaa olla ehdottamatta taloudellista seuraamusta, pyritään selkeästi siirtämään tämä erityinen kysymys pois politiikan piiristä. Näin ollen komissio toimi nyt esillä olevassa asiassa asianmukaisesti, kun se ainoastaan mainitsi perustellussa lausunnossaan, että määrittämättömän suuruinen taloudellinen seuraamus saatetaan määrätä.

31. Nähdäkseni sillä, että perustamissopimuksen laatijat hyväksyivät uuden järjestelyn painostaakseen jäsenvaltioita noudattamaan jäsenyysvelvoitteitaan, pyrittiin pääsemään eroon nykyisistä seuraamusten muodoista, joiden määrääminen todellakin riippuu poliittisista näkökohdista. Perustamissopimuksen laatijat eivät ottaneet mallia jo miltei puoli vuosisataa sitten EHTY:n perustamissopimuksen 88 artiklassa vahvistetusta menettelystä, jossa annetaan komission itsensä toimia kyseisen perustamissopimuksen rikkomista vastaan joko keskeyttämällä velvoitteensa laiminlyöneelle jäsenvaltiolle maksettavana olevien summien maksaminen tai toteuttamalla taikka antamalla luvan toteuttaa EHTY:n perustamissopimuksen 4 artiklasta (josta on tullut HT 4 artikla) poikkeavia toimenpiteitä. Tämän määräyksen soveltaminen edellyttää neuvoston kahden kolmasosan enemmistöllä antamaa suostumusta, eikä määräystä ole koskaan sovellettu. Vaikka komissio on selvästi riippumaton jäsenvaltioista niin tässä kuin muissakin suhteissa, sen myöntäminen, että seuraamusten ehdottamista koskeva komission toimivalta kuuluisi tuomioistuinvalvonnan piiriin vain vähäisessä määrin, johtaa nähdäkseni vastakkaiseen vaaraan, johon oppinut virkaveljeni viittasi ja joka koskee tuomiovallan siirtämistä toimeenpanovallalle. Komissio esittää lisäksi nyt esillä olevassa asiassa melko lailla voimakkaamman näkemyksen kuin 171 artiklan soveltamista koskevassa tiedonannossaan, jossa se vaatii yksinomaan oikeutta "esittää kantansa kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon määrästä".[17] Näin miltei hyväksyttäisiin, että komissio itse määrittää kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon määrän, minkä ratkaisun Euroopan unionista tehdyn sopimuksen laatijat hylkäsivät.

32. Julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer korostaa ratkaisuehdotuksensa useissa kohdissa varsin perustellusti asianomaisen

17 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu tiedonanto 96/C 242/07, 1 kohta.

jäsenvaltion puolustautumisoikeuden tärkeyttä.[18] Nähdäkseni 171 artiklan 2 kohdan mukainen menettely kuitenkin sisältää jo tarvittavat takeet. Jäsenvaltiolle on varattava mahdollisuus tulla kuulluksi noudattamatta jättämistä koskevasta aineellisesta kysymyksestä, ennen kuin perusteltu lausunto annetaan, ja oikeudenkäynnin aikana se voi kiistää uudelleen sekä tätä ensisijaista kysymystä että ehdotetun uhkasakon soveltuvuutta koskevan komission kannan. Jos jäsenvaltiolle ei annettaisi samaa vapautta arvostella sille vastaisen mahdollisen tuomion taloudellisia seuraamuksia kuin mikä sillä on käytettävissään velvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kysymyksen osalta, siltä vietäisiin keskeinen osa niistä oikeuksista, joita sillä on jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn vastaajana. Kun yhteisöjen tuomioistuin päättää seuraamusten määräämisestä ja niiden määrästä, sillä pitäisi olla käytettävissään komission näkemykset ja vastaajana olevan jäsenvaltion mahdolliset vastaväitteet. Nähdäkseni se, että komissiolle annettaisiin sellaiset valtuudet päättää taloudellisen seuraamuksen luonteesta ja määrästä, joita ei suurelta osin voitaisi kiistää, ei ole asianomaisen jäsenvaltion puolustautumisoikeuden mukaista.

33. Tämä ei tarkoita sitä, ettei yhteisöjen tuomioistuin ottaisi taloudellisia seuraamuksia määrätessään ja niiden määrää määrittäessään huomioon komission eikä varsinkaan vastaajana olevan jäsenvaltion näkemyksiä. Nimenomaan komission asiana on valvoa, että jäsenvaltiot noudattavat jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevia yhteisöjen tuomioistuimen tuomioita, ja sen on näytettävä toteen noudattamatta jättäminen sekä sen laajuus. Kuten julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer on ehdottanut,[19] komissio voi myös ohjata yhteisöjen tuomioistuinta varmistaakseen, että tämä noudattaa tasavertaisen kohtelun periaatetta taloudellisia seuraamuksia määrätessään.

e) *Sen ajankohdan määrittäminen, jolloin perustamissopimuksen 171 artiklan 1 kohdan rikkominen on todettu, ja ajanjakso, jonka perusteella seuraamus voidaan määrätä*

34. Nyt esillä olevassa asiassa on tarkasteltava kahta muuta alustavaa kysymystä, eli sen ajankohdan määrittämistä, jolloin 171 artiklan 1 kohdan rikkominen on todettu, ja sitä ajanjaksoa, jonka perusteella uhkasakko voidaan määrätä maksettavaksi. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä annetun tuomion noudattamista koskeva velvoite tulee voimaan tuomion antamispäivästä alkaen,[20] ja 171 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun noudattamatta jättämisen kesto lasketaan tästä päivästä alkaen. Tässä määräyksessä kuitenkin annetaan jäsenvaltioille armonaikaa siihen asti, kun tuomion noudattamiselle perustellussa lausunnossa asetettu määräaika päättyy, ennen kuin komissio voi todeta, että asianomainen jäsenvaltio on tosiasiallisesti jättänyt noudattamatta tuomion noudattamista koskevia velvoitteitaan. Tästä päivämäärästä alkaa kulua myös se ajanjakso, jonka perusteella voidaan määrätä taloudellinen seuraamus; vaikka 171 artiklan 1 kohdan rikkominen on olemassa ensimmäisen tuomion anta-

18 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 6 mainittu ratkaisuehdotus, 31, 42 ja 91 kohta.

19 — Edellä alaviitteessä 6 mainittu ratkaisuehdotus, 97 kohta.

20 — Asia 169/87, komissio v. Ranska, tuomio 13.7.1988 (Kok. 1988, s. 4093, 14 kohta).

misesta lähtien, nähdäkseni 171 artiklan 2 kohdan olisi tulkittava tarkoittavan sitä, että taloudellinen seuraamus voidaan määrätä ainoastaan siltä ajanjaksolta, joka alkaa sen jälkeen, kun komissio on todennut rikkomisen. Yhteisöjen tuomioistuin voi selvästi minkä tahansa taloudellisen seuraamuksen määrää arvioidessaan ottaa huomioon kaikki sellaiset perustellussa lausunnossa vahvistetun määräajan päättymisen jälkeiset tapahtumat, joihin sen huomio on kiinnitetty hyvissä ajoin.

35. Voidaan väittää, että uhkasakko voidaan määrätä ainoastaan sen ajanjakson perusteella, joka ulottuu tuomion noudattamiselle perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisestä yhteisöjen tuomioistuimen 171 artiklan 2 kohdan mukaisessa menettelyssä antamaan tuomioon, koska yhteisöjen tuomioistuin ei voi katsoa, että rikkominen jatkuu tulevaisuudessa. En hyväksy tätä näkemystä. Ensinnäkin tällainen taloudellinen seuraamus, joka tosiasiallisesti (vaikkakaan ei välttämättä oikeudellisesti) määrättäisiin kiinteämääräisenä hyvityksenä, koska sen määrä voitaisiin laskea täsmällisesti toisen tuomion antamispäivänä, ei kannustaisi jäsenvaltiota noudattamaan ensimmäistä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä annettua tuomiota, koska taloudellinen seuraamus määrättäisiin ainoastaan yhteisöjen tuomioistuimen toista tuomiota edeltävän ajanjakson perusteella. Perustamissopimuksen 171 artiklan 2 kohdassa annetaan yhteisöjen tuomioistuimelle mahdollisuus määrätä kiinteämääräisen hyvityksen sijasta uhkasakko, minkä ansiosta sillä on oikeus määrätä taloudellinen seuraamus tulevalle ajanjaksolle, ellei jäsenvaltio voi hyvissä ajoin osoittaa yhteisöjen tuomioistuimelle noudattaneensa ensimmäistä tuomiota.

36. Komissio on ehdottanut nyt esillä olevassa asiassa, että yhteisöjen tuomioistuin määräisi uhkasakon ainoastaan tulevalle ajanjaksolle eli siitä päivästä, jona nyt esillä olevaa asiaa koskeva tuomio annetaan tiedoksi, siihen päivään asti, jolloin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen päättyy, mutta komissio ei ilmoita, miten jälkimmäisen päivämäärän määrittämistä koskeva päätös tehdään ja mikä taho sen tekee. Koska 171 artiklassa ei anneta tästä mitään nimenomaista ohjetta, nähdäkseni komission olisi määritettävä se päivämäärä, jolloin ensimmäisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion noudattamatta jättäminen päättyy, koska komissiolla on vastaavasti toimivaltuus todeta kyseinen noudattamatta jättäminen alun perinkin. Asiassa komissio vastaan Ranska antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin perusti näkemyksensä, jonka mukaan "komission asiana on huolehtia — — siitä, että jäsenvaltiot panevat täytäntöön yhteisöjen tuomioistuimen antamat tuomiot", ETY:n perustamissopimuksen 155 artiklaan (josta on tullut EY 211 artikla),[21] ja komission toimivaltuus päättää siitä, onko kyseistä velvoitetta noudatettu, voidaan mielestäni perustaa samaan määräykseen.

37. Koska päätöksellä, jossa kieltäydyttäisiin tunnustamasta, että velvoitteita on noudatettu, olisi oikeudellisia vaikutuksia asianomaisen jäsenvaltion tilanteeseen, siihen voitaisiin periaatteessa soveltaa tuomioistuinvalvontaa nostamalla siitä tavallinen kumoamiskanne. Sen tunnustamisen, että komissiolla on tällainen valta, jota ei perustamissopimuksessa nimenomaisesti myönnetä sille, ei pitäisi johtaa ajatukseen, että tämä toimielin kykenisi jollakin tavoin muuttamaan yhteisöjen tuomioistuimen tekemää päätöstä; koska yhteisöjen tuomioistuimen päätös määrätä uhkasakko riippuu erityisen tosiasiallisen ja oikeudellisen tilanteen jatkumisesta, komission

21 — Yhdistetyt asiat 24/80 R ja 97/80 R, määräys 28.3.1980 (Kok. 1980, s. 1319, Kok. Ep. V, s. 183, 11 kohta).

päätöksessä, jossa tunnustetaan tuomion noudattamatta jättämisen päättyminen, ainoastaan todettaisiin se tosiseikka, että tilanne on muuttunut. Tällainen päätös voitaisiin tehdä samoin perustein kuin komission päätös siitä, onko sen annettava perusteltu lausunto 171 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti. Koska uhkasakon määräämisen tavoitteena on varmistaa ensimmäisen tuomion täydellinen noudattaminen, en katso, että komissiolla olisi esimerkiksi oikeutta lieventää yhteisöjen tuomioistuimen määräämää uhkasakkoa, jotta voitaisiin ottaa huomioon jäsenvaltion väitteet tuomion osittaisesta noudattamisesta.

f) *Perusteet taloudellisen seuraamuksen valinnalle ja sen määrän arvioinnille*

38. Perustamissopimuksen 171 artiklassa erotetaan toisistaan kaksi taloudellisen seuraamuksen luokkaa, kiinteämääräinen hyvitys ja uhkasakko, mutta ei anneta mitään perusteita niiden valinnalle. Erottelu on tuttu yhteisön lainsäädännöstä ja erityisesti kilpailulainsäädännön alalta; esimerkiksi vuonna 1962 annetun asetuksen N:o 17 15 ja 16 artiklassa annetaan komissiolle toimivalta määrätä yrityksille sakkoja ja uhkasakkoja ETY:n perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan (joista on tullut EY 81 ja EY 82 artikla) rikkomisen tai tämän alan menettelyjä koskevien rikkomisten vuoksi.[22] Vaikka olosuhteet, joissa näitä säännöksiä voidaan soveltaa, eroavat melko paljon 171 artiklan 2 kohdan mukaisessa menettelyssä vallitsevista olosuhteista, voidaan perustellusti olettaa, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen laatijat lainasivat tämän erottelun tältä lainsäädännön alalta. Siitä riippumatta, oliko asian laita näin, yhteisöjen tuomioistuimen on tarkoituksenmukaisempaa määrätä uhkasakko, kun se käsittelee asiaa, jossa jäsenvaltio jättää jatkuvasti noudattamatta tuomiota, jossa sen on todettu laiminlyöneen jäsenyysvelvoitteensa. Yhdyn komission tiedonannossaan 96/C 242/07 esittämään näkemykseen, jonka mukaan tällaisella seuraamuksella varmistetaan lainsäädännön noudattaminen mahdollisimman nopeasti.[23] Kiinteämääräisen hyvityksen määrääminen saattaisi sen sijaan olla tarkoituksenmukaisempaa silloin, kun jäsenvaltio on noudattanut ensimmäistä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa tuomiota sen jälkeen, kun 171 artiklan mukainen menettely on aloitettu yhteisöjen tuomioistuimessa, mutta ennen tuomion antamista, ja kun yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että tällainen maksu olisi hyödyksi esimerkiksi sellaisen yhteisön omiin varoihin kohdistuneen menetyksen korjaamiseksi, joka johtuu jäsenvaltion virheellisestä toiminnasta tai laiminlyönnistä, tai että sillä olisi varoittava vaikutus muihin noudattamatta jättämistä koskeviin tapauksiin nähden.

39. Komissio perustaa uhkasakon määrää koskevan arvionsa tuomion perustana olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen vakavuuteen, sen kestoon ja seuraamuksen varoittavaan vaikutukseen. Sekä aloite ehdottaa sellaisia uhkasakon määrän laskemista koskevia yleisiä perusteita, jotka ovat yleisesti saatavilla, että yleiset perusteet sinänsä, sellaisina kuin ne esitetään komission tiedonannossa 97/C 63/02,[24] vaikuttavat mielestäni ensi

22 — ETY:n neuvosto: Asetus N:o 17, perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus (EYVL 1962, 13, s. 204).

23 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu tiedonanto, 4 kohta.

24 — Mainittu edellä alaviitteessä 9.

näkemältä ja sen vuoksi, ettei niihin ole kohdistettu nyt esillä olevassa asiassa mitään painavaa arvostelua, sellaisilta, ettei niitä voida arvostella. En kuitenkaan ole vakuuttunut siitä nimenomaisesta perusteesta, jonka avulla komissio arvioi jäsenvaltion maksukykyä. Kerroin *n* lasketaan ottamalla neliöjuuri jäsenyysvelvoitteensa laiminlyöneen jäsenvaltion bruttokansantuotteesta, joka jaetaan pienimmän jäsenvaltion bruttokansantuotteella, ja kyseisen jäsenvaltion neuvoston määräenemmistöäänestyksissä käyttämästä äänimäärästä, joka jaetaan pienimmän jäsenvaltion äänimäärällä.[25] Jäsenyysvelvoitteensa laiminlyöneen jäsenvaltion suhteellista bruttokansantuotetta vastaava luku kerrotaan sen suhteellista äänimäärää neuvostossa vastaavalla luvulla kertoimen *n* saamiseksi, jotta päästään näiden kahden tekijän väliseen keskiarvoon.

40. Jäsenvaltion suhteellinen bruttokansantuote on kiistatta merkityksellinen näkökohta arvioitaessa jäsenvaltion maksukykyä, mutta komissio ei ole onnistunut osoittamaan, että jäsenyysvelvoitteensa laiminlyöneen jäsenvaltion äänimäärä neuvoston äänestyksissä sen sijaan olisi merkityksellinen. Tämä jälkimmäinen luku perustuu poliittiseen järjestelyyn, josta käytännössä neuvotellaan uudelleen joka kerran, kun uusia valtioita otetaan jäseniksi yhteisöön, nykyiseen unioniin.[26] Mitä tekijöitä sitten otetaankaan huomioon määritettäessä jäsenvaltion äänimäärää neuvoston äänestyksissä, ei perustamissopimuksessa eikä etenkään EY:n perustamissopimuksen 148 artiklan 2 kohdassa (josta on tullut EY 205 artiklan 2 kohta) miltään osin viitata siihen, että tämä määrittäminen on jollain tavoin sidoksissa siihen kykyyn, joka jäsenvaltioilla on maksaa niille määrätyt sakot.[27] Tätä ilmentää se seikka, että tätä tarkoitusta varten kaikki jäsenvaltiot kahta lukuun ottamatta (Espanja ja Luxemburg) jaetaan ryhmiin ottamatta huomioon niitä mahdollisesti huomattavia eroja, joita taloudellisten seuraamusten maksukyvyssä on kunkin ryhmän sisällä. Jos kerran suhteelliseen äänimäärään perustuva kerroin ei ole jäsenvaltion maksukyvyn kannalta merkityksellinen, kerroin *n* ei ole asianmukainen peruste uhkasakon määrän arvioinnille.

41. Kun tätä asiaa tiedusteltiin suullisessa käsittelyssä komission asiamieheltä, hän vastasi, että jäsenvaltion suhteellinen äänimäärä on objektiivinen peruste, joka ilmentää kunkin jäsenvaltion tärkeyttä päätöksentekomenettelyssä. Tässä näkemyksessä jokseenkin sivuutetaan se, ettei neuvosto hyväksy kaikkia jäsenvaltioille asetettavia velvoitteita määräenemmistöllä; jos tätä ajatuskulkua noudatettaisiin, kunkin jäsenvaltion suhteellista äänimäärää osoittavan kertoimen olisi oltava 1, kun ensimmäinen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen koskee perustamissopimuksen määräyksiä tai neuvoston yksimielisesti antamia säännöksiä, ja 0, kun tuomion perustana oleva velvoite johtuu komission antamasta lainsäädännöstä, ja se pitäisi puolittaa kunkin jäsenvaltion osalta, kun velvoite perustuu sellaiseen lainsäädäntöön, jonka neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat antaneet yhteispäätösmenettelyssä.

25 — Ks. edellä alaviitteessä 9 mainittu tiedonanto 97/C 63/02, alaviite 12.

26 — Ks. Amsterdamin sopimuksen yhteydessä hyväksytty Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja kolmeen yhteisön perustamissopimukseen liitetty pöytäkirja toimielimistä silmällä pitäen Euroopan unionin laajentumista, EYVL 1997, C 340, s. 111.

27 — Virkaveljeni julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer esittää niin ikään joitakin epäilyksiä tältä osin; ks. edellä alaviitteessä 6 mainitun ratkaisuehdotuksen 112 kohta, alaviite 40.

42. Jos suhteellista äänimäärää osoittava tekijä suljettaisiin pois, jäsenvaltion maksukykyä arvioitaisiin enää ainoastaan suhteellisen bruttokansantuotteen perusteella. Tämä ei tarkoita sitä, että kaikki muut näkökohdat olisi suljettava pois. Komissio voi arvioida laskentamenetelmäänsä uudelleen tulevissa tilanteissa. Tässä yhteydessä on nähdäkseni hyödyksi viitata liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä 7 päivänä heinäkuuta 1997 annettuun neuvoston asetukseen (EY) N:o 1467/97.[28] Tähän asetukseen sisältyy muun muassa säännöksiä EY:n perustamissopimuksen 104 c artiklan 11 kohdan (josta on tullut EY 104 artiklan 11 kohta) täytäntöön panemiseksi. Tässä kohdassa annetaan neuvostolle toimivaltuudet, vaikkakin hyvin erityisissä olosuhteissa, määrätä sakkoja jäsenvaltiolle, joka ei ole noudattanut jäsenvaltion julkistalouden liiallisen alijäämän vähentämiseksi toteutettavia toimenpiteitä koskevaa neuvoston päätöstä. Asetuksen 12 artiklassa vaaditaan noudattamatta jättämiseen syyllistynyttä jäsenvaltiota tekemään talletus, joka koostuu "kiinteästä osasta, joka on 0,2 prosenttia bruttokansantuotteesta, sekä muuttuvasta osasta, joka on yksi kymmenesosa prosentteina bruttokansantuotteesta ilmaistun edellisen vuoden alijäämän ja bruttokansantuotteen suhteen lasketun 3 prosentin viitearvon välisestä erotuksesta", kuitenkin enintään 0,5 prosenttia bruttokansantuotteesta. Talletus voidaan muuttaa sakoksi, jollei jäsenvaltio ole korjannut liiallista alijäämäänsä kahden vuoden kuluessa.

43. Riippumatta siitä, yhtyykö yhteisöjen tuomioistuin kerrointa *n* koskeviin epäilyksiini, olen täysin samaa mieltä komission kanssa siitä, että missä tahansa jäsenvaltiolle määrättävissä taloudellisissa seuraamuksissa olisi otettava huomioon sekä tuomion perustana olevan noudattamatta jättämisen vakavuus (jota arvioitaessa kesto on nähdäkseni vain yksi näkökohta) että vaatimus seuraamuksen riittävästä varoittavasta vaikutuksesta. Edellinen näkökohta ilmentää yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, joka on yhteisön oikeusjärjestyksen kannalta aivan perustavanlaatuinen ja jonka mukaan samanlaisia tilanteita ei tule kohdella eri tavoin eikä erilaisia tilanteita samalla tavoin.[29] Näin ollen olisi väärin kohdella yhtä ankarasti esimerkiksi noudattamatta jättämistä, joka johtuu mahdollisesti epäselvän yhteisön säännöksen hyvässä uskossa tapahtuneesta virheellisestä soveltamisesta, kuin noudattamatta jättämistä, joka johtuu vakiintuneen säännöksen tahallisesta ja törkeästä rikkomisesta.[30] Saman periaatteen vuoksi olisi oikeutettua edellyttää yhteisöjen tuomioistuimen yleensä[31] ottavan huomioon taloudellisen seuraamuksen määrää arvioidessaan jäsenvaltion kyvyn maksaa se. Riittävää varoittavaa vaikutusta koskeva vaatimus liittyy ensinnäkin olennaisesti yhteisöjen tuomioistuimelle annettuun toimivaltaan määrätä taloudellisia seuraamuksia sekä tarpeeseen varmistaa 171 artiklan 2 kohdan tehokas vaikutus. Yhteisöjen tuomioistuin käsitteli asiassa Von Colson ja Kamann antamassaan tuomiossa samankaltaista sellaisten seuraamusten täsmällisen määritelmän puutetta, joita miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa 9 päivänä helmikuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/207/ETY[32]

28 — EYVL 1997, L 209, s. 6.

29 — Ks. esim. muotoilu asiassa 106/83, Sermide v. Cassa Conguaglio Zucchero, tuomio 13.12.1984 (Kok. 1984, s. 4209, 28 kohta).

30 — Ks. edellä alaviitteessä 9 mainittu tiedonanto 97/C 63/02, 3.1.1 kohta.

31 — Jos taloudellinen seuraamus määrätään yhteisön omien varojen menetyksen korvaamiseksi, seuraamuksen määrän olisi vastattava menetyksen määrää.

32 — EYVL 1976, L 39, s. 40.

täytäntöön paneminen edellyttää, ja katsoi, että jäsenvaltioiden on varmistettava kaikkien tällaisten seuraamusten "tehokkuus ja varoittava vaikutus".[33] Samoja vaatimuksia voidaan nähdäkseni soveltaa yhteisöjen tuomioistuimen 171 artiklan 2 kohdan nojalla määräämiin seuraamuksiin. Minkä tahansa taloudellisen seuraamuksen määrän pitäisi nähdäkseni noudattaa myös suhteellisuusperiaatetta, sellaisena kuin se esitetään EY:n perustamissopimuksen 3 b artiklan kolmannessa kohdassa (josta on tullut EY 5 artiklan kolmas kohta), jonka mukaan "yhteisön toiminnassa ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi".

g) *Soveltaminen nyt esillä olevaan asiaan*

44. Epäilykset, jotka olen edellisessä osuudessa ilmaissut niistä perusteista, joita komissio on käyttänyt arvioidessaan Kreikalle nyt esillä olevassa asiassa määrättäväksi ehdottamansa uhkasakon määrää, eivät vaikuta siihen, olisiko yhteisöjen tuomioistuimen määrättävä tällainen uhkasakko nyt esillä olevassa asiassa. Kuten olen edellä todennut, näkemykseni mukaan komission ehdotus ei ensiksikään sido yhteisöjen tuomioistuinta, eikä mikään komission tekemä oikeudellinen virhe tai arviointivirhe vaikuta näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen suorittamaan määritykseen. Toisekseen Kreikka on tosiasiassa kiistänyt tuomion noudattamatta jättämisen vakavuutta ja kestoa koskevat komission arviot, mutta ei sen sijaan ole väittänyt, ettei ehdotetussa taloudellisessa seuraamuksessa oteta huomioon sen maksukykyä.

45. Ilmaisemani näkemyksen mukaan komission ehdotusta taloudellisista seuraamuksista olisi kohdeltava oikeudenkäyntimenettelyn yhden asianosaisen ehdotuksena, johon sovelletaan tavanomaista todistustaakkaa mutta joka vastaajana olevalla jäsenvaltiolla on myös oikeus kiistää ja joka viime kädessä kuuluu yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan. Useimmiten tämä tarkoittaisi sitä, että jos komissio yhtenä asianosaisena esittää painavia ja vakuuttavia perusteluja, joita toisena asianosaisena oleva jäsenvaltio ei kiistä, yhteisöjen tuomioistuimen olisi hyväksyttävä ne. Nyt esillä olevaan asiaan liittyy kuitenkin kolme seikkaa, joiden perusteella ehdotan, että äänimäärän osalta olisi omaksuttava toisenlainen lähestymistapa. Ensinnäkin kyseessä on vasta toinen asia, joka on saatettu yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi tämän uuden menettelyn mukaisesti. Tätä ratkaisuehdotusta laadittaessa yhteisöjen tuomioistuin ei vielä ollut antanut tuomiota mainitussa ensimmäisessä asiassa. On tärkeää, että tulevia asioita varten laaditaan selkeät suuntaviivat siltä osin, kuin se on mahdollista nyt esillä olevan asian olosuhteissa. Toisekseen suhteellista äänimäärää osoittavan tekijän huomioon ottaminen herättää merkittävän periaatekysymyksen, jota ei nähdäkseni pitäisi sivuuttaa. Kolmanneksi vaikuttaa ensi näkemältä siltä, ettei olisi minkään jäsenvaltion edun mukaista kiistää tämän tekijän huomioon ottamista, koska vertailukohteeksi valittua Luxemburgia lukuun ottamatta tämän tekijän huomioon ottaminen vähentää ehdotetun taloudellisen seuraamuksen määrää kai-

33 — Asia 14/83, Von Colson ja Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen, tuomio 10.4.1984 (Kok. 1984, s. 1891, Kok. Ep. VII, s. 557, 28 kohta); ks. myös julkisasiamies Rozès'n esittämä ratkaisuehdotus tässä asiassa (Kok. 1984, s. 1917—1919, 3 ja 4 kohta).

kilta jäsenvaltioilta.[34] Luxemburgille kertoimella ei ole merkitystä. Tässä suhteessa kerroin näyttää antavan aihetta epäilyksiin siitä, kohdellaanko jäsenvaltioita tasavertaisesti.

46. Kreikka ei ole kiistänyt sitä, että se on jättänyt noudattamatta ensimmäistä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä annettua tuomiota. Edellä käsitellyn tutkittavaksi ottamista koskevan väitteen lisäksi Kreikan ainoana puolustuksena on se, että direktiivi on pantu täytäntöön jo tietyissä ammattiryhmissä ja että presidentin asetusehdotus tulee pian allekirjoitettavaksi, ja Kreikka vetosi näihin samoihin perusteluihin tuloksetta jo ensimmäisessä menettelyssä. Kreikka väitti suullisessa käsittelyssä, että sen järjestelmä ulkomaisten oppilaitosten myöntämien tutkintotodistusten tunnustamiseksi on hyvin kehittynyt. Samaan aikaan se ilmoitti yhteisöjen tuomioistuimelle, että 22 kuukauden ajanjakson aikana ennen lokakuuta 1999 toimivaltainen hallintoviranomainen oli hylännyt kolmanneksen sille esitetyistä 12 000 pyynnöstä. Vaikka nämä seikat näytettäisiinkin toteen, kumpikaan niistä ei riitä osoittamaan, että Kreikka on noudattanut ensimmäisessä menettelyssä annettua tuomiota, ja lisäksi Kreikka myöntää nimenomaisesti, ettei direktiiviä ole vielä saatettu kokonaisuudessaan osaksi Kreikan oikeusjärjestystä.

34 — Esimerkiksi Saksan osalta kertoimen *n* soveltaminen vähentää maksukykyä osoittavaa kerrointa noin 140:stä 26,4:ään.

47. Olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että nyt esillä olevassa asiassa uhkasakko on asianmukainen taloudellinen seuraamus, ja siitä, että ensimmäisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion antamiseen johtanut rikkomus oli vakava, sekä siitä, että noudattamatta jättäminen jatkui niin pitkään, että sen kesto oli otettava uhkasakon määrää arvioitaessa huomioon. Olen kuitenkin jossain määrin hämmentynyt komission toteamuksesta, jonka mukaan se otti huomioon kaikki Kreikan viranomaisten tämän ongelman ratkaisemiseksi toteuttamat toimenpiteet, vaikka kumpikaan asianosainen ei ole antanut, kuten komission asiamies asian C-387/97 suullisessa käsittelyssä ilmaisi, vähäisintäkään viitettä sellaisen ehdotuksen hahmottelusta, jossa mahdollistettaisiin ensimmäisen tuomion noudattaminen. Sitä, ettei jäsenvaltio ole toteuttanut mitään konkreettisia toimenpiteitä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteavan tuomion noudattamiseksi, on pidettävä raskauttavana asianhaarana.

48. Koska perustamissopimuksessa ei anneta mitään ohjeita tästä asiasta eikä tältä osin myöskään ole vakiintunutta käytäntöä, ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyy nyt esillä olevassa asiassa yhdenmukaista kiinteämääräistä perusmaksua sekä vakavuutta ja kestoa osoittavia kertoimia koskevat komission esittämät luvut. Edellä esitettyjen syiden perusteella katson kuitenkin, ettei jäsenvaltion äänimäärä neuvoston äänestyksissä ole merkityksellinen tekijä jäsenvaltion maksukykyä määritettäessä, ja ehdotan näin ollen, että sen tilalla käytetään jäsenvaltion suhteellista bruttokansantuotetta vastaavaa yksinkertaisempaa lukua. Jos komission Kreikalle ehdottamaa kerrointa *n* korjataan näin, maksukyvyksi saadaan

6,724 ja uhkasakon määräksi 67 240 euroa kultakin päivältä. Olen tietoinen siitä, että tämä luku on jonkin verran komission ehdottamaa lukua suurempi. En kuitenkaan katso, että ehdottamani luku olisi niin paljon komission ehdottamaa suurempi, että se vaikuttaisi Kreikan oikeuksiin puolustaa itseään tai olisi edellä mainitun suhteellisuusperiaatteen vastainen. Perustamissopimuksen 171 artiklan mukaisten taloudellisten seuraamusten määräämisen osalta katson, että yhteisöjen tuomioistuimella on EY:n perustamissopimuksen 172 artiklan (josta on tullut EY 229 artikla) nojalla rajoittamaton toimivalta. Huomautan lisäksi — vaikka tämä seikka ei sinänsä olekaan ratkaiseva — ettei ole näyttöä siitä, että 41 000 euron suuruinen kultakin päivältä maksettava uhkasakko, jota komissio ehdotti nostaessaan kanteensa toukokuussa 1998, olisi ollut riittävän suuri vaikuttaakseen siten, että Kreikka olisi toteuttanut suullista käsittelyä edeltäneiden 17 kuukauden aikana mitään sellaisia aiheellisia toimenpiteitä, joilla ensimmäinen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva tuomio olisi pantu täytäntöön edes osittain.

h) *Oikeudenkäyntikulut*

49. Koska kaikki Kreikan perusteet on hylätty ja koska komissio on vaatinut, että vastaajana oleva asianosainen korvaa oikeudenkäyntikulut, esitän, että yhteisöjen tuomioistuin velvoittaa Kreikan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

III Ratkaisuehdotus

50. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Helleenien tasavalta on jättänyt noudattamatta EY:n perustamissopimuksen 171 artiklan 1 kohdan (josta on tullut EY 228 artiklan 1 kohta) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä yhteisöjen tuomioistuimen 23.3.1995 asiassa C-365/93, Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Kreikka, antaman tuomion noudattamiseksi

— velvoittaa Helleenien tasavallan suorittamaan komissiolle 67 240 euron suuruisen uhkasakon kultakin päivältä siihen asti, kun tarvittavat toimenpiteet on toteutettu

— velvoittaa Helleenien tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.