YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

6 päivänä joulukuuta 2007 *

Asiassa C-516/06 P,

jossa on kyse yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 11.12.2006,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään V. Di Bucci ja F. Amato,

valittajana,

ja jossa vastapuolena on

Ferriere Nord SpA, edustajinaan avvocato W. Viscardini ja avvocato G. Donà,

kantajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans (esittelevä tuomari) sekä tuomarit J. Makarczyk, P. Kūris, J.-C. Bonichot ja C. Toader,

julkisasiamies: J. Mazák,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii valituksellaan, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-153/04, Ferriere Nord v. komissio, 27.9.2006 antaman tuomion (Kok. 2006, s. II-3889; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla ensimmäisen oikeusasteen

tuomioistuin on kumonnut komission 5.2.2004 päivätyllä kirjeellä ja 13.4.2004 päivätyllä faksilla tiedoksi antamat päätökset (jäljempänä riidanalaiset toimet), jotka koskevat maksamatta olevaa osuutta sakosta, joka Ferriere Nord SpA:lle (jäljempänä Ferriere Nord) on määrätty ETY:n perustamissopimuksen 85 artiklan soveltamisesta 2.8.1989 tehdyllä komission päätöksellä 89/515/ETY (IV/31.553 – Betoniteräsverkot) (EYVL L 260, s. 1; jäljempänä betoniteräsverkkopäätös).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Vanhentumisajoista liikennettä ja kilpailua koskeviin Euroopan talousyhteisön sääntöihin liittyvissä menettelyissä ja niiden nojalla määrättyjen seuraamusten täytäntöönpanossa 26.11.1974 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2988/74 (EYVL L 319, s. 1) 4 artiklassa, jonka otsikko on "Seuraamusten täytäntöönpanoon sovellettava vanhentumisaika", säädetään seuraavaa:

"1. Komission toimivaltaa panna täytäntöön päätökset, joilla on määrätty sakkoja, seuraamusmaksuja tai uhkasakkoja liikennettä ja kilpailua koskevien Euroopan talousyhteisön sääntöjen rikkomisesta, rajoittaa viiden vuoden vanhentumisaika.

2. Aika alkaa kulua päivästä, jona päätös on tullut lainvoimaiseksi."

3 Saman asetuksen 5 artiklan, jonka otsikko on "Seuraamusten täytäntöönpanoon sovellettavan vanhentumisajan keskeyttäminen", 1 kohdan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Seuraamusten täytäntöönpanoon sovellettavan vanhentumisajan keskeyttää

a) sellaisen päätöksen antaminen tiedoksi, jolla on muutettu sakon, seuraamusmaksun tai uhkasakon alkuperäistä määrää taikka hylätty sen muuttamista koskeva hakemus."

Asian tausta

4 Kuten valituksenalaisesta tuomiosta ilmenee, komissio teki betoniteräsverkkopäätöksen, jolla se muun muassa totesi Ferriere Nordin osallistuneen useisiin kilpailusääntöjen rikkomisiin yhteisön betoniteräsverkkomarkkinoilla ja määräsi tälle 320 000 ecun sakon.

5 Betoniteräsverkkopäätöksen 4 artiklan mukaan Ferriere Nordille määrätty sakko oli maksettava kolmen kuukauden kuluessa mainitun päätöksen tiedoksi antamisesta. Lisäksi päätöksessä lausuttiin, että tälle sakon summalle alkaisi kyseisen määräajan päätyttyä kertyä laillinen korko, joka määräytyi Euroopan raha-asiain yhteistyörahaston ecumääräisissä operaatioissa soveltaman korkokannan mukaan, sellaisena kuin se oli sen kuukauden ensimmäisenä työpäivänä, jolloin betoniteräsverkkopäätös on tehty, korotettuna 3,5 prosenttiyksiköllä, eli 12,5 prosenttia.

6 Ferriere Nord nosti 18.10.1989 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kanteen betoniteräsverkkopäätöksen kumoamiseksi.

7 Sakkosummaa ja korkoja varten annettiin 26.10.1989 komission suostumuksella ja Ferriere Nordin määräyksestä pankkitakaus.

8 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi Ferriere Nordin kanteen asiassa T-143/89 6.4.1995 antamallaan tuomiolla (Kok. 1995, s. II-917).

9 Valitus tästä tuomiosta hylättiin asiassa C-219/95 P, Ferriere Nord vastaan komissio, 17.7.1997 annetulla tuomiolla (Kok. 1997, s. I-4411).

10 Kantaja pyysi 28.7.1997 päivätyllä kirjeellä komissiota harkitsemaan uudestaan sakkojen määrän ja korkojen alentamista ja vetosi siihen, että Italian liiran arvo oli alentunut voimakkaasti betoniteräsverkkopäätöksen tekohetken ja 17.7.1997 annetun tuomion välillä ja että oikeudenkäynti oli kestänyt lähes kahdeksan vuotta. Komissio hylkäsi tämän vaatimuksen 11.9.1997 päivätyllä kirjeellä.

11 Ferriere Nord esitti pyyntönsä uudestaan 2.12.1997 päivätyllä kirjatulla kirjeellä. Se ilmoitti lisäksi tässä samassa kirjeessä maksaneensa Italian liiroissa summan, joka vastasi sakon määrää eli 320 000 ecua vuonna 1989 voimassa olleen vaihtokurssin mukaan. Tämä summa suoritettiin 15.12.1997 komission tilille arvoltaan 249 918 ecun suuruisena.

12 Komissio ei vastannut 2.12.1997 päivättyyn kirjeeseen.

13 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi tapahtuneen johdosta valituksenalaisessa tuomiossa seuraavaa:

"14 Komissio ilmoitti [Ferriere Nordille] 5.2.2004 päivätyllä kirjeellä (jäljempänä 5.2.2004 päivätty kirje), että tämän maksettavana olevasta summasta oli 27.2.2004 jäljellä yhteensä 564 402,26 euroa (320 000 ecun sakkopääoma, josta oli vähennetty ne 249 918 ecua, jotka oli maksettu 15.12.1997, ja johon oli lisätty korot 17.11.1989 ja 27.2.2004 väliseltä ajalta). Komissio vaati [Ferriere Nordia] maksamaan velkansa mahdollisimman pian ja ilmoitti, että kun maksu on suoritettu, se hyväksyisi pankkitakauksen vapauttamisen.

15 [Ferriere Nord] vastasi 25.2.2004 päivätyllä kirjeellä komissiolle, että 5.2.2004 päivätyssä kirjeessä olevat vaatimukset olivat perusteettomia ja myöhässä esitettyjä. [Ferriere Nord] väitti muun muassa, että asetuksen N:o 2988/74 4 artiklassa säädetty seuraamusten täytäntöönpanoon sovellettava viiden vuoden vanhentumisaika oli kulunut umpeen 18.9.2002 ja että näin ollen komissio ei voinut enää vaatia saatavaa siltä eikä pankkitakauksen antajalta.

16 Komissio vastasi [Ferriere Nordille] 13.4.2004 päivätyllä faksilla (jäljempänä 13.4.2004 päivätty faksi), että asetuksen N:o 2988/74 4 artiklaan perustuvan vanhenemisen osalta oli todettava, että tätä säännöstä ei voitu soveltaa käsillä olevassa tapauksessa siksi, että oli olemassa pankkitakaus, johon voitiin vedota milloin tahansa ja jolla oli sama vaikutus kuin väliaikaisella maksulla siten, että pakkotäytäntöönpano ei ollut tarpeen. Komissio myönsi myös, ettei se ollut muistuttanut [Ferriere Nordia] maksamaan velkaansa sen jälkeen, kun yhtei-

söjen tuomioistuin oli vahvistanut betoniteräsverkkopäätöksen, ja hyväksyi tältä osin, että korkojen kertyminen lakkasi viisi kuukautta mainitun tuomion antamisen jälkeen eli 17.12.1997. Tästä seurasi, että komissio vaati [Ferriere Nordilta] enää 341 932,32 euroa 5.2.2004 päivätyssä kirjeessä vaadittujen 564 402,26 euron sijaan. Komissio ilmoitti lopuksi, että jos maksua ei suoritettaisi 30.4.2004 mennessä, se perisi saatavansa pankkitakauksen antajalta."

Kanne ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

14 Ferriere Nord vaati ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 23.4.2004 toimittamallaan kannekirjelmällä riidanalaisten toimien kumoamista.

15 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin arvioi ensin valituksenalaisen tuomion 37–53 kohdassa sitä, oliko riidanalaisten toimien tekopäivinä eli 5.2.2004 ja 13.4.2004 komission toimivalta panna täytäntöön betoniteräsverkkopäätös vanhentunut asetuksen N:o 2988/77 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että näin oli, se lausui sitten kanteen tutkittavaksi ottamisesta seuraavaa:

"54 On huomautettava, että EY 249 artiklassa tarkoitettu päätös on sellainen toimi, jolla muutetaan sen, jolle se on osoitettu, oikeusasemaa selvästi ja lopullisesti (asia 22/70, komissio v. neuvosto, tuomio 31.3.1971, Kok. 1971, s. 263, 33–43 kohta ja asia 60/81, IBM v. komissio, tuomio 11.11.1981, Kok. 1981, s. 2268).

55 Vanhentumiskysymyksen yhteydessä esitetyistä perusteluista (edellä 37–53 kohta) seuraa, että koska vanhentumisaika, jota sovelletaan komission toimivaltaan panna betoniteräsverkkopäätös täytäntöön, oli kulunut umpeen, komissiolla ei ollut enää oikeutta vaatia [Ferriere Nordilta] velasta jäljellä olevan summan maksamista, ja [Ferriere Nord] sai 18.9.2002 alkaen laillisesti katsoa olevansa suojattu komission kyseisen päätöksen täytäntöönpanoa koskevia vaatimuksia vastaan.

56 Komissio on kuitenkin riidanalaisilla toimilla osoittanut [Ferriere Nordille] velasta jäljellä olevaa summaa koskevan maksukehotuksen ja uhannut periä saatavansa pankkitakauksen antajalta. Riidanalaisilla toimilla, joita lähtökohtaisesti pidetään laillisina, muutetaan siis [Ferriere Nordin] oikeusasemaa selvästi ja lopullisesti ja ne ovat tällä perusteella EY 249 artiklassa tarkoitettuja päätöksiä eivätkä luonteeltaan aiempia toimia vahvistavia.

57 Oikeudenkäyntiväite on siis hylättävä perusteettomana."

16 Pääasian osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 59 kohdassa, että kanneperuste, joka koski asetuksen N:o 2988/74 4 artiklan 1 kohdan rikkomista, oli perusteltu. Niinpä se kumosi riidanalaiset toimet.

Asianosaisten vaatimukset

17 Komissio vaatii valituksellaan, että yhteisöjen tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion siltä osin kuin siinä todetaan, että Ferriere Nordin riidanalaisista toimista nostama kumoamiskanne voidaan ottaa tutkittavaksi

– jättää tutkimatta kumoamiskanteen, jonka Ferriere Nord on nostanut riidanalaisista toimista ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa

– velvoittaa Ferriere Nordin korvaamaan oikeudenkäyntikulut ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja muutoksenhaussa.

18 Ferriere Nord vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– hylkää valituksen selvästi perusteettomana ja

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Valitus

19 Komissio vetoaa valituksensa tueksi yhteen ainoaan perusteeseen, jonka otsikkona on "EY 230 artiklan ensimmäisen kohdan ja EY 249 artiklan määräysten, luettuina yhdessä, rikkominen; perustelujen puuttuminen tai virheelliset perustelut; ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toimivallan puuttuminen".

20 Komission mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 54 kohdassa arviointiperusteen, jonka mukaisesti olisi arvioitava, oliko kyse päätöksestä, joka voitiin riitauttaa, mutta ei todennut, että tämä arviointiperuste täyttyisi esillä olevassa asiassa. Sitä vastoin se totesi valituksenalaisen tuomion 55 kohdassa vanhentumiskysymykseen liittyvän arviointinsa tuloksen. Tällä arvioinnilla ei kuitenkaan ole merkitystä kanteen tutkittavaksi ottamisen kannalta, koska se, tuottaako toimi oikeudellisia vaikutuksia, ei riipu siitä, ovatko sen sisältämät väitteet tai päätelmät perusteltuja.

21 Komissio väittää, että pelkkä maksukehotus ei tuota itsessään oikeudellisia vaikutuksia. Se siis katsoo, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole perustellut päätelmäänsä, jonka mukaan riidanalaiset toimet voivat olla kumoamiskanteen kohteena, tai sitten se on perustellut sen ilmeisen virheellisellä tavalla. Jos päätelmä on perusteltu, se perustui komission mukaan EY 230 artiklan ensimmäisen kohdan ja EY 249 artiklan määräyksissä, luettuina yhdessä, tarkoitetun "kannekelpoisen toimen" käsitteen virheelliseen tulkintaan.

22 Komissio lisää, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on ratkaissut asian, vaikka siltä puuttui toimivalta.

23 Komissio väittää, että jos se olisi halunnut saada Ferriere Nordin maksamaan jäljellä olevan summan huolimatta tämän kieltäytymisestä, sen olisi pitänyt turvautua pakkotäytäntöönpanoon aloittamalla tällainen menettely toimivaltaisessa kansallisessa tuomioistuimessa ja kyseessä olevan jäsenvaltion alueella voimassa olevien lainkäyttöä riita-asioissa koskevien sääntöjen mukaisesti, kuten EY 256 artiklan toisessa kohdassa määrätään. Tämän saman artiklan neljännen kohdan mukaisesti kansallisten tuomioistuinten toimivaltaan kuuluu tutkia, onko päätös pantu täytäntöön oikeassa järjestyksessä.

24 Ferriere Nord väittää, että sikäli kuin tapahtunut vanheneminen on oikeustosiseikka, joka on aiheuttanut sakon maksamista koskeneen velvollisuuden lakkaamisen, 5.2.2004 päivättyyn kirjeeseen sisältyneen kehotuksen oikeudellisena vaikutuksena on jo lakanneen oikeuden "henkiin herättäminen" (tai henkiin herättämisyritys), joka vaikuttaa suoraan ja itsenäisesti Ferriere Nordin oikeudelliseen asemaan.

25 Lisäksi 13.4.2004 päivätyn faksin sisältö oli Ferriere Nordin mukaan uutta lisätietoa suhteessa kaikkiin aikaisempiin toimiin, koska tällä faksilla komissio ilmoitti muuttaneensa Ferriere Nordilta vaadittua kokonaissummaa pienentämällä korkojen määrää. Asetuksen N:o 2988/74 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa, jonka mukaan täytäntöönpanoon sovellettavan vanhentumisajan keskeyttää "sellaisen päätöksen antaminen tiedoksi, jolla on muutettu sakon, seuraamusmaksun tai uhkasakon alkuperäistä määrää – –", korkojen vähentämistä pidetään "päätöksenä".

26 Ferriere Nord lisää, että jos 5.2.2004 päivätty kirje ei olisi kannekelpoinen EY 230 artiklan nojalla, tämä olisi aukko yhteisön oikeusjärjestyksessä ja sillä loukattaisiin puolustautumisoikeuksia. Vanhentumiseen ei näet olisi voitu vedota millään muulla tavalla.

27 Tältä osin on todettava, että toimia tai päätöksiä, jotka voivat olla kumoamiskanteen kohteena, ovat ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joilla on sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttamalla tämän oikeusasemaa selvästi (ks. mm. asia C-131/03 P, Reynolds Tobacco ym. v. komissio, tuomio 12.9.2006, Kok. 2006, s. I-7795, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

28 Valituksenalaisen tuomion 56 kohdasta ilmenee, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan se, että komissio on riidanalaisilla toimilla osoittanut Ferriere Nordille velasta jäljellä olevaa summaa koskevan maksukehotuksen ja uhannut periä saatavansa pankkitakauksen antajalta, on muuttanut selvästi Ferriere Nordin oikeusasemaa.

29 Kuten riidanalaisia toimia koskevista toteamuksista, jotka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt valituksenalaisen tuomion 14 ja 16 kohdassa, kuitenkin ilmenee, mainittuja toimia on pidettävä kehotuksina panna täytäntöön aikaisemmin tehty päätös eli betoniteräsverkkopäätös. Sellaisinaan, riippumatta siitä, toteutetaanko ne ennen mahdollista vanhentumista vai sen jälkeen, näiden samojen toimien ei voida katsoa tuottaneen sitovia oikeudellisia vaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa Ferriere Nordin etuihin. Ne ovat näet tosiasiassa vain pelkkien täytäntöönpanotoimien valmistelutoimia. Valmistelutoimet tai täytäntöönpanotoimet eivät ole kannekelpoisia toimia (ks. vastaavasti asia C-46/03, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 1.12.2005, Kok. 2005, s. I-10167, 25 kohta ja em. asia Reynolds Tobacco ym. v. komissio, tuomion 55 kohta).

30 Tätä tulkintaa ei kumota sillä, että asetuksen N:o 2988/74 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa on ilmaisu "päätös". Vaikka näet oletettaisiin, että tässä säännöksessä tarkoitettu päätös on joka tapauksessa EY 230 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen toimi, on todettava, että riidanalaisilla toimilla komissio ei ole antanut Ferriere Nordille tiedoksi päätöstä, "jolla on muutettu sakon, seuraamusmaksun tai uhkasakon alkuperäistä määrää" 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

31 Lisäksi pelkästään sen, että 13.4.2004 päivätyssä faksissa komissio hyväksyi, että korkojen kertyminen lakkasi viisi kuukautta edellä mainitussa asiassa Ferriere Nord vastaan komissio 17.7.1997 annetun tuomion antamisen jälkeen, ei voida katsoa voivan muuttaa kannekelpoiseksi toimeksi toimea, joka ei ole kannekelpoinen tämän tuomion 29 kohdassa mainituista syistä. Tämä seikka ei näet sellaisenaan voi aiheuttaa suhteessa betoniteräsverkkopäätökseen perustuvaan tilanteeseen sitovia oikeudellisia vaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa Ferriere Nordin etuihin.

32 Lopuksi väitteestä, jonka mukaan olisi olemassa oikeudellinen tyhjiö, jos riidanalaiset toimet eivät olisi kannekelpoisia EY 230 artiklan nojalla, on todettava, että komission sellaisen päätöksen pakkotäytäntöönpanosta, jolla asetetaan Ferriere Nordin kaltaiselle henkilölle rahamääräinen velvoite, määrätään EY 256 artiklassa, jonka neljännessä kohdassa on määräykset, joilla varmistetaan tehokas oikeussuoja. Lisäksi ei ole osoitettu, että jos komissio pystyisi vetoamaan Ferriere Nordin toimeksiannosta annettuun pankkitakaukseen, Ferriere Nordin olisi mahdotonta saada tehokasta oikeussuojaa tällaisen vetoamisen kielteisiä vaikutuksia vastaan.

33 Joka tapauksessa vaikka edellytystä, joka koskee sellaisia sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voivat vaikuttaa kantajan etuihin muuttamalla tämän oikeusasemaa selvästi, onkin tulkittava tehokkaan oikeussuojan periaatteen valossa, tällainen tulkinta ei voi johtaa kyseisen edellytyksen sivuuttamiseen ilman, että ylitettäisiin yhteisöjen tuomioistuimille EY:n perustamissopimuksella myönnetty toimivalta (em. asia Reynolds Tobacco ym. v. komissio, tuomion 81 kohta).

34 Edellä esitetystä seuraa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen luonnehtiessaan riidanalaiset toimet EY 230 artiklassa tarkoitetuiksi kannekelpoisiksi toimiksi. Näin ollen on kumottava valituksenalainen tuomio, ja yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla jätettävä tutkimatta riidanalaisten toimien kumoamista koskeva kanne.

Oikeudenkäyntikulut

35 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 122 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan silloin, kun valitus on perusteltu ja yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee itse riidan lopullisesti, se päättää oikeudenkäyntikuluista. Saman työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan, jota sovelletaan saman työjärjestyksen 118 artiklan nojalla valituksen käsittelyyn, asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

36 Koska komission valitus ja oikeudenkäyntiväite ovat perusteltuja, Ferriere Nord on velvoitettava korvaamaan kaikki ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja yhteisöjen tuomioistuimessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-153/04, Ferriere Nord vastaan komissio, 27.9.2006 antama tuomio kumotaan.**

2) **Ferriere Nord SpA:n kumoamiskanne Euroopan yhteisöjen komission 5.2.2004 päivätyllä kirjeellä ja 13.4.2004 päivätyllä faksilla tiedoksi antamista päätöksistä, jotka koskevat maksamatta olevaa osuutta sakosta, joka Ferriere Nord SpA:lle on määrätty ETY:n perustamissopimuksen 85 artiklan soveltamisesta 2.8.1989 tehdyllä komission päätöksellä 89/515/ETY (IV/31.553 – Betoniteräsverkot), jätetään tutkimatta.**

3) **Ferriere Nord velvoitetaan korvaamaan molemmissa oikeusasteissa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.**

Allekirjoitukset