JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS GEORGES COSMAS

5 päivänä kesäkuuta 1997 *

I Alustavat toteamukset

Euroopan yhteisöjen poliittisen ja valtiollisen vallan välitön käyttö on suurelta osin siirretty komissiolle, jonka on toiminnassaan noudatettava laillisuuden, avoimuuden ja hyvän hallintotavan periaatteita. Esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään ratkaisemaan, noudattiko komissio sille asetettuja velvoitteita, kun se päätti perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti käynnistää jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn Saksan liittotasavaltaa vastaan.

II Tosiseikat

1. Komissio vaatii 16.6.1995 nostamallaan kanteella yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen sekä ensimmäisen ja neljännen yhtiöoikeutta koskevan direktiivin [1] mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole säätänyt asianmukaisia seuraamuksia sellaisia tapauksia varten, joissa pääomayhtiöt jättävät tilinpäätöksensä julkistamatta; mainituilla direktiiveillä säädetään tilinpäätösten julkistamisvelvollisuudesta. Komissio ilmoitti aluksi Saksan hallitukselle 26.6.1990 osoittamallaan kirjeellä, että sen käytössä olevien tietojen mukaan 93 prosenttia saksalaisista pääomayhtiöistä ei ollut noudattanut tilinpäätöksen julkistamisvelvollisuutta; samalla komissio pyysi perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti liittotasavaltaa esittämään huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa. Koska komissio piti Saksan hallituksen vastauksia riittämättöminä, se osoitti perustamissopimuksen 169 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti Saksan liittotasavallalle 2.6.1992 päivätyn ja komission varapuheenjohtajan Bangemannin allekirjoittaman perustellun lausunnon. Useiden tuloksettomien yhteydenottojen ja yhteisten neuvottelujen jälkeen, jotka jatkuivat vielä 30.9.1992 jälkeen, jolloin Saksan liittotasavallalle asetettu lopullinen määräaika toteuttaa perustellun lausunnon edellyttämät toimenpiteet päättyi, komissio nosti 16.6.1995 tässä käsiteltävänä olevan kanteen yhteisöjen tuomioistuimessa.

1 — Niiden takeiden yhteensovittamisesta samanveroisiksi, joita jäsenvaltioissa vaaditaan perustamissopimuksen 58 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuilta yhtiöiltä niiden jäsenten sekä ulkopuolisten etujen suojaamiseksi, 9 päivänä maaliskuuta 1968 annettu ensimmäinen neuvoston direktiivi 68/151/ETY (EYVL L 65, s. 8; jäljempänä ensimmäinen direktiivi) ja yhtiömuodoltaan tietynlaisten yhtiöiden tilinpäätöksistä perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan nojalla 25 päivänä heinäkuuta 1978 annettu neljäs neuvoston direktiivi 78/660/ETY (EYVL L 222, s. 11; jäljempänä neljäs direktiivi).

* Alkuperäinen kieli: kreikka.

III Kanteen tutkittavaksi ottaminen

2. Ennen komission Saksan liittotasavaltaa vastaan esittämien perusteiden tutkimista on syytä tarkastella vastaajan esittämää oikeudenkäyntiväitettä, jonka mukaan tässä käsiteltävänä olevaan kanteeseen johtaneissa komission päätöksissä on olennaisia muotovirheitä. Saksan hallitus esitti erityisesti epäilyjä siitä, noudattiko komissio toimintaansa yleisesti koskevaa kollegisen päätöksenteon periaatetta ja työjärjestyksensä mukaisia muotovaatimuksia, kun se toteutti toimenpiteet, jotka johtivat perustellun lausunnon antamiseen sekä päätökseen nostaa esillä oleva kanne yhteisöjen tuomioistuimessa. Tämän vuoksi Saksan hallitus pyysi 4.9.1995 päivätyllä kirjeellään selvitystä siitä, oliko komissio itse tehnyt perusteltua lausuntoa ja kanteen nostamista yhteisöjen tuomioistuimessa koskevat päätökset, vai oliko niiden tekeminen siirretty valtuuttamismenettelyssä komission varapuheenjohtajan tehtäväksi; Saksan hallitus pyysi myös päätösten jäljennöksiä. Koska komissio ei vastannut Saksan hallituksen pyyntöihin, tämä vaati yhteisöjen tuomioistuinta velvoittamaan kantajan esittämään pyydetyt asiakirjat.

3. Yhteisöjen tuomioistuin kehotti komissiota 23.10.1996 antamallaan määräyksellä esittämään kolmen viikon kuluessa määräyksen tiedoksiantamisesta komission työjärjestyksen mukaisesti todistusvoimaisiksi saatetut, kollegisesti tehdyt päätökset, joiden pohjalta se oli antanut perustellun lausunnon Saksan liittotasavallalle ja päättänyt nostaa esillä olevan kanteen.

4. Edellä mainitun määräyksen johdosta komissio esitti yhteisöjen tuomioistuimessa useita asiakirjoja, jotka eivät kuitenkaan vastanneet yhteisöjen tuomioistuimen pyyntöä. Komissio nimittäin esitti yhteisöjen tuomioistuimelle otteita eräiden kokoustensa pöytäkirjoista sekä näissä pöytäkirjoissa mainittuja asiakirjoja. Asiakirjoista ilmenee, että komissio hyväksyi 31.7.1991 pitämässään 1071. kokouksessa toimivaltaisten yksikköjensä ehdotukset, jotka esitetään asiakirjassa SEC(91) 1387. Tässä asiakirjassa on atk-tiedoston pohjalta laadittu yhteenvetoluettelo, jonka yhdessä kohdassa viitataan kyseessä olevaan direktiiviin, sekä lyhytsanainen ehdotus perustellun lausunnon antamisesta Saksan liittotasavallalle. Vastaavasti komission 18.12.1991 pitämän kokouksen pöytäkirjassa (KOM(91) PV 1087) mainitaan, että komissio hyväksyy asiakirjaan SEC(91) 2213 sisältyvän esityksen; mainitussa asiakirjassa esitetään, että komission 31.7.1991 tekemä päätös osoittaa perusteltu lausunto Saksan liittotasavallalle pannaan täytäntöön välittömästi. Yhtä niukkasanaisesti komissio lopulta hyväksyi, kuten 13.12.1994 pidetyn komission kokouksen pöytäkirjasta (KOM(95) PV 1227) käy ilmi, esityksen kanteen nostamisesta yhteisöjen tuomioistuimessa perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla Saksan liittotasavaltaa vastaan; esitys sisältyy asiakirjaan SEC(94) 1808.

5. Yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjen asiakirjojen perusteella ei voida näyttää toteen, että komissiolla olisi ollut käytettävissään kyseessä olevia asiakirjoja (perusteltu lausunto ja kanne) tai edes niiden lopullisia, komission toimivaltaisten yksikköjen laatimia luonnoksia, kun se kollegisesti päätti antaa perustellun lausunnon Saksan liittotasavallalle ja nostaa kanteen sitä vastaan yhteisöjen tuomioistuimessa. Siksi yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjen asiakirjojen perusteella ei voida päätellä, onko komission työjärjestyksen, [2] sellaisena kuin se oli voimassa päätöksen kannalta merkityksellisten tapahtumien ajankohtana, 12 artiklan mukaisia muotovaatimuksia noudatettu. Mainitussa artiklassa määrätään, että "komission istunnoissa tai kirjallista menettelyä noudattaen hyväksytyt säädökset vahvistetaan todistusvoimaisella kielellä tai todistusvoimaisilla kielillä puheenjohtajan ja pääsihteerin allekirjoituksella" ja että nämä säädökset liitetään komission sen kokouksen pöytäkirjaan, jossa ne on todettu hyväksytyiksi.

6. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella Saksan hallitus pysyi kannetta koskevassa oikeudenkäyntiväitteessään ja esitti sitä koskevat perustelut yhteisöjen tuomioistuimessa pidetyssä suullisessa käsittelyssä. Komissio katsoo sitä vastoin, että esitettyjen asiakirjojen perusteella voidaan päätellä, että sovellettavia menettelysääntöjä ja erityisesti komission kollegisesta päätöksenteosta annettuja sääntöjä on noudatettu.

2 — Kyseessä on 9.1.1963 annetulla asetuksella 63/41/ETY (EYVL 1963, 181 s. 63) annettu komission työjärjestys.

7. Tarkastelen aluksi, onko Saksan liittotasavallalle osoitettu perusteltu lausunto muodollisesti lainmukainen. On syytä selvittää, onko kollegisen päätöksenteon periaatetta noudatettu, ja jollei ole, voidaanko perusteltu lausunto antaa valtuuttamismenettelyssä tai ainakin ilman että siihen vaaditaan komission kollegista menettelyä.

A *Komission kollegisen päätöksenteon periaatteen ulottuvuus ja rajat*

8. Oikeuskäytäntö osoittaa, että komission kollegisen päätöksenteon periaatteella on tärkeä asema yhteisön oikeusjärjestyksessä; se kuuluu olennaisena toimintaperiaatteena yhteisön (ja unionin) toimielinjärjestelmän rakenteeseen. Periaate ilmaistaan sulautumissopimuksen 17 artiklassa ja perustamissopimuksen 163 artiklassa, jossa nimenomaisesti määrätään että "komissio tekee ratkaisunsa —— jäsenmääränsä enemmistöllä". Samoin komission työjärjestyksen 1 artiklassa määrätään, että "komissio toimii kollegiona tämän työjärjestyksen mukaisesti".

9. Yhteisöjen tuomioistuimen kaksi tärkeintä ratkaisua, joissa määritellään kollegisen päätöksenteon periaate ja viitoitetaan sen soveltamisala ja rajat, esitetään seuraavassa.

10. Ensiksi tuomio asiassa AKZO vastaan komissio, [3] jonka 36 kohdasta ja sitä seuraavista kohdista ilmenee, että komissio toimii pääsääntöisesti kollegiona ja että vaikka tiettyjä päätöksiä voidaan tehdä valtuutuksella, [4] kyseessä on kuitenkin poikkeuksellinen menettely. Jotta kollegisen päätöksenteon periaatetta ei loukattaisi, on syytä olla siirtämättä valtuutetulle henkilölle itsenäistä toimivaltaa, ja lisäksi on järjestelmällisesti suljettava pois mahdollisuus myöntää valtuuksia periaatteellisia päätöksiä varten. Kyseisessä yhteisöjen tuomioistuimen päätöksessä mainitun komission työjärjestyksen 27 artiklan mukaan valtuutus voidaan myöntää ainoastaan tiettyjä hallinto- tai hallinnointitoimien ryhmiä varten. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi kuitenkin samassa asiassa, että sellaista päätöstä, jolla yritys määrätään 6.2.1962 annetun neuvoston asetuksen N:o 17 (perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus; EYVL 1962, 13, s. 204) 14 artiklan 3 kohdan nojalla alistumaan tutkimukseen komissiolle annetun toimivallan rajoissa vapaan kilpailun turvaamiseksi, on pidettävä pelkkänä hallinnointitoimena, eikä se niin ollen edellytä valtuuttamista. [5] Joka tapauksessa oikeusvarmuuden periaate ja hallintopäätösten avoimuusvaatimus edellyttävät, että komissio julkistaa valtuuttamispäätöksensä. Komission päätöksiä riitauttavat kantajat eivät kuitenkaan voi vedota valtuuttamispäätöksen julkistamatta jättämiseen, jos se "ei kuitenkaan vienyt kantajilta mahdollisuutta kiistää tämän päätöksen tai myönnetyn valtuutuksen nojalla tehdyn päätöksen sääntöjenmukaisuutta". [6]

11. Toiseksi tuomio asiassa komissio vastaan BASF ym., [7] jossa aluksi esitetään yleinen sääntö, [8] jonka mukaan "komission toiminnassa noudatetaan —— kollegisen päätöksenteon periaatetta". [9] Yhteisöjen tuomioistuin toteaa lisäksi, että "[m]ainitun periaatteen kunnioittaminen ja erityisesti tarve neuvotella päätöksistä yhdessä on erityisesti niiden oikeussubjektien etujen mukaista, joihin päätöksistä aiheutuvat oikeusvaikutukset kohdistuvat; asianomaisille henkilöille on taattava, että komissio on todella tehnyt päätöksensä kollegisesti ja että päätökset ovat täsmälleen kollegion tarkoittaman kaltaisia". [10] Komission päätöksistä, jotka on perusteltava, yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että "tällaisen päätöksen päätös-

3 — Asia 5/85, tuomio 23.9.1986 (Kok. 1986, s. 2585).

4 — Ks. myös yhdistetyt asiat 43/82 ja 63/82, VBVB ja VBBB v. komissio, tuomio 17.1.1984 (Kok. 1984, s. 19).

5 — Ks. vastaavasti yhdistetyt asiat 97/87, 98/87 ja 99/87, Dow Chemical Ibérica ym. v. komissio, tuomio 17.10.1989 (Kok. 1989, s. 3165).

6 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu asia AKZO v. komissio, tuomion 39 kohta.

7 — Asia C-137/92 P, ns. PVC-tapaus, tuomio 15.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2555, 62 kohta).

8 — Koska kollegisuus on komission toiminnassa yleinen sääntö, yhteisöjen tuomioistuin pyrkii välttämään tämän periaatteen soveltamisalan tarkkaa rajaamista. Viitatessaan kollegisen päätöksenteon periaatteeseen yhteisöjen tuomioistuin täsmentää tämän vuoksi myös, että se koskee "erityisesti" sellaisia riidanalaisia komission hallintotoimia, joiden tarkoituksena on kilpailusääntöjen rikkomisen toteaminen, kyseisiä yrityksiä koskevien määräysten antaminen ja taloudellisten seuraamusten määrääminen yrityksille asetuksen N:o 17 nojalla (65 kohta). Näin ollen olisi väärin väittää, että silloin kun komissio ei toiminnassaan käytä täytäntöönpanokelpoisia hallintotoimia, kollegisen päätöksenteon periaatetta ei välttämättä tarvitse noudattaa.

9 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu ns. PVC-tapaus, tuomion 62 kohta.

10 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu ns. PVC-tapaus, tuomion 64 kohta.

osaa voidaan ymmärtää ja sen ulottuvuutta arvioida ainoastaan tarkastelemalla sen perusteluja. Koska päätöksen päätösosa ja perustelut yhdessä muodostavat jakamattoman kokonaisuuden, on — kollegisen päätöksenteon periaatteen mukaisesti — nimenomaan kollegion tehtävä hyväksyä samalla kertaa ne molemmat". [11] PVC-tapauksessa annetussa tuomiossa mainitaan lopuksi nimenomaisesti, että komission työjärjestyksen 12 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetulla komission säädösten todistusvoimaisiksi saattamisella "pyritään takaamaan oikeusvarmuus vahvistamalla kollegion hyväksymien tekstien sanamuoto kaikilla todistusvoimaisilla kielillä"; [12] näin ollen jokainen, jonka oikeutta asia koskee, voi vedota kyseisen muotovaatimuksen noudattamatta jättämiseen, jottei komission sääntöjenvastaisesti tekemä päätös saisi oikeudellisia vaikutuksia.

12. Edellä mainittu oikeuskäytäntö osoittaa, että komission toiminnassa noudatetaan pääsääntöisesti kollegisen päätöksenteon periaatetta. Erityisesti sellaisten päätösten osalta, jotka on perusteltava joko tietyn oikeussäännön tai päätöksen luonteen perusteella, kollegisen päätöksenteon periaate edellyttää, että komissio kollegiona hyväksyy päätöksen päätösosan ja perustelut samanaikaisesti. Komission työjärjestyksen mukainen päätösten todistusvoimaisiksi saattamista koskeva menettely takaa tämän periaatteen noudattamisen. Komissio voi kuitenkin poikkeustapauksissa valtuuttaa jäsenensä toimimaan puolestaan; työjärjestyksessä tarkoitettu todistusvoimaiseksi saattaminen ei tietenkään koske valtuuttamisen nojalla tehtyjä päätöksiä. Periaatteellisissa päätöksissä valtuuttaminen ei kuitenkaan tule kysymykseen, sillä se voi koskea vain hallinnointi- ja hallintotoimia; lisäksi valtuuttamispäätöksen on oltava ehdoton, selkeä ja julkistettu. [13]

B *Kollegisen päätöksenteon periaatteen soveltaminen esillä olevassa asiassa*

13. Tämän jälkeen nousee esiin kysymys siitä, noudattiko komissio tässä käsiteltävässä

11 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu ns. PVC-tapaus, tuomion 67 kohta.

12 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu ns. PVC-tapaus, tuomion 75 kohta.

13 — Tältä osin on mielestäni riittävää viitata yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen viimeaikaiseen oikeuskäytäntöön sen osoittamiseksi, miten se soveltaa edellä kuvailtuja suuntaviivoja, joita yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt kollegisen päätöksenteon periaatteen ulottuvuudesta.
Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-442/93, AAC ym. v. komissio, 27.4.1995 antama tuomio (Kok. 1995, s. II-1329, 78 kohta ja sitä seuraavat kohdat) koskee perustamissopimuksen 92 artiklan mukaista valtiontukea koskevaa hyväksymispäätöstä, joka liittyi komission asianmukaisella kollegisesti tehdyllä päätöksellä aikaisemmin hyväksyttyyn yleiseen tukijärjestelmään. Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa seuraavaa: "— — se, että riidanalainen päätös on perustelusti tehty ainoastaan niiden edellytysten tutkimisen perusteella, jotka on vahvistettu yleisen järjestelmän hyväksymispäätöksessä, ei riitä yksinään siihen, että toimenpide voitaisiin luokitella johtamiseen liittyväksi toimenpiteeksi tai hallinnolliseksi toimenpiteeksi — — " (87 kohta). Kyseessä olevaa päätöstä ei näin ollen ole voitu tehdä valtuuttamisen nojalla. (Ks. myös asia T-435/93, ASPEC ym. v. komissio, tuomio 27.4.1995, Kok. 1995, s. II-1281.)
Yhdistetyissä asioissa T-80/89, T-81/89, T-83/89, T-87/89, T-88/89, T-90/89, T-93/89, T-95/89, T-97/89, T-99/89, T-100/89, T-101/89, T-103/89, T-105/89, T-107/89 ja T-112/89, BASF ym. v. komissio (ns. LDPE-tapaus), tuomio 6.4.1995 (Kok. 1995, s. II-729, 99 kohta ja sitä seuraavat kohdat), yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että silloinkin kun komission jäsenten kollegio on tehnyt päätöksen, mutta sen teksti on laadittu vain joillakin todistusvoimaisilla kielillä, ei valtuuttamista voida myöntää tekstin hyväksymiseksi muilla todistusvoimaisilla kielillä, sillä päätöksen tekstin laatimista yhdellä näistä kielistä ei voida pitää hallinto- tai hallinnointitoimena. Ratkaiseva kriteeri tarkasteltaessa sitä, voidaanko päätös luokitella sellaisiin, joihin valtuuttamismenettelyä voidaan soveltaa, on päätöksen oikeusvaikutuksen tarkastelu. Mielestäni valtuuttamiskysymystä olisi käsiteltävä erityisen ankarasti, koska komissio toimii säännönmukaisesti kollegisesti, kun taas valtuuttaminen on poikkeuksellinen menettely. Tähän sääntöön eivät vaikuta komission esittämät väitteet joustavamman menettelyn tarpeesta ja hallinnon lamaantumisen estämisestä, jotka komission mukaan ovat seurauksia kollegisen päätöksenteon periaatteen tiukasta noudattamisesta. On myös ilmeistä, että komission jäsenten muodollinen poliittinen tahto (joka edellä mainituissa asioissa oli kiistaton) ei yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan ole riittävä tae valtuuttamisen nojalla tehtyjen päätösten laillisuudesta.

oikeusriidassa kollegisen päätöksenteon periaatetta, kun se antoi kyseessä olevan perustellun lausunnon. Aluksi on tutkittava, tekikö komissio päätöksensä kollegisesti. Sen jälkeen on tutkittava, voitiinko perusteltu lausunto antaa valtuuttamismenettelyssä ja oliko mahdollisesti annettu valtuutus sääntöjen mukainen.

a) Oliko komission perusteltu lausunto kollegisen päätöksenteon periaatteen mukainen?

14. Saksan liittotasavallalle annettu perusteltu lausunto on päivätty 2.6.1992 ja sen on allekirjoittanut komission silloinen varapuheenjohtaja Bangemann. Kuten jo edellä olen todennut, sen tekstiä ei kuitenkaan laadittu, päätetty eikä edes esitetty hyväksyttäväksi komission kokouksessa. Komissio hyväksyi vain toimivaltaisten yksikköjensä ehdotuksen antaa Saksan liittotasavallalle perusteltu lausunto, kuten 31.7.1991 ja 18.12.1991 pidettyjen komission kokousten pöytäkirjoista käy ilmi. Näiden pöytäkirjojen liitteenä ei myöskään ollut perusteltua lausuntoa todistusvoimaiseksi saatettuna komission työjärjestyksen 12 artiklan mukaisesti, sellaisena kuin se oli voimassa silloin kun perusteltua lausuntoa koskeva päätös tehtiin. [14] Komissio ei näin ollen noudattanut edellä mainitussa artiklassa säädettyä olennaista menettelymääräystä. Työjärjestyksensä määräyksistä huolimatta komissio ei ole esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle riittävää näyttöä siitä, että se olisi noudattanut kollegisen päätöksenteon periaatetta. [15] Tämän periaatteen noudattamiseksi komission olisi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan [16] pitänyt päättää perustellun lausunnon antamisesta ja päätöksen perusteluista silloin, kun päätös tehtiin, eli 31.7.1991, tai viimeistään 18.12.1991. Kollegisen päätöksenteon periaatteen noudattamiseksi ei siis ole riittävää, että komissio ilmaisee poliittisen tahtonsa antaa perusteltu lausunto. Perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla tehty päätös on luonteeltaan sellainen, että se on perusteltava; [17] näin ollen kollegisen päätöksenteon periaate edellyttää, että komission on samanaikaisesti hyväksyttävä kollegisesti sekä päätöksen päätösosa että sen perustelut. [18]

15. Kollegisen päätöksenteon periaate edellyttää lisäksi, että asiakirja kokonaisuudes-

14 — Ks. edellä alaviite 2.

15 — Tässä tapauksessa on poikettu säännöstä, jonka mukaan kullakin asianosaisella on todistustaakka itse esittämiensä tosiseikkojen osalta. Kuten oikeuskäytäntö osoittaa, tämä olettama kääntyy päinvastaiseksi aina kun todisteet ovat yksinomaan vastapuolen hallussa (ks. asia 45/64, komissio v. Italia, tuomio 1.12.1965, Kok. 1965, s. 1057) tai kun vastapuoli toiminnallaan on estänyt todisteiden esittämisen (asia 49/65, Ferriere e Acciaierie Napoletane v. EHTY:n korkea viranomainen, tuomio 28.4.1966, Kok. 1966, s. 103). Tämän vuoksi on komission asiana näyttää toteen, että se on noudattanut kollegisen päätöksenteon periaatetta ja siihen liittyviä menettelysääntöjä.

16 — Ks. edellä alaviitteessä 7 mainittu ns. PVC-tapaus.

17 — Kyseiseen päätökseen sisällytettävien perustelujen luonteesta ja laajuudesta ks. asia 7/61, komissio v. Italia, tuomio 19.12.1961 (Kok. 1961, s. 633); asia 325/82, komissio v. Saksa, tuomio 14.2.1984 (Kok. 1984, s. 777); asia C-347/88, komissio v. Kreikka, tuomio 13.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4747) ja asia C-289/94, komissio v. Italia, tuomio 17.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4405).

18 — Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan riittävän perustelun vaatimus liittyy välittömästi asianomaisen jäsenvaltion puolustautumisoikeuden turvaamiseen. Perustellun lausunnon tarkoitus on tarjota jäsenvaltiolle tilaisuus esittää oma kantansa, jotta jäsenvaltion ja komission välille syntynyt riita mahdollisesti voitaisiin ratkaista ilman yhteisöjen tuomioistuimen puuttumista asiaan (asia 124/81, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 8.2.1983, Kok. 1983, s. 203 sekä asia C-274/93, komissio v. Luxemburg, tuomio 25.4.1996, Kok. 1996, s. I-2019).

saan olisi pitänyt antaa päätöksentekopäivänä luonnoksena komission jäsenille tiedoksi sellaisena kuin se annettiin Saksan liittotasavallan hallitukselle. Tekstiin ei sen jälkeen olisi saanut tehdä muita muutoksia kuin kieli- ja kirjoitusvirheiden korjauksia, kuten yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisusta asiassa Yhdistynyt kuningaskunta vastaan neuvosto käy ilmi. [19]

16. Tästä voidaan päätellä, että esillä olevassa asiassa ei ole näytetty komission antaneen perustellun lausunnon kollegisesti. On kuitenkin vielä tutkittava, voidaanko komission asiassa toimivaltainen jäsen valtuuttaa antamaan perusteltu lausunto. Siitä riippuu Saksan liittotasavallalle osoitetun 2.6.1992 päivätyn perustellun lausunnon muodollinen sääntöjenmukaisuus.

b) Voidaanko perusteltu lausunto antaa valtuutuksen nojalla?

17. Kysymys voidaan esittää seuraavasti: onko perustamissopimuksen 169 artiklassa mainittu lausunto perusteluineen "hallinnointi- tai hallintotoimi"? [20]

18. Aluksi voidaan väittää, että kuten yhteisön lainsäätäjän sananvalinnasta voidaan päätellä, perusteltu lausunto ei ole säädös ja että se näin ollen voidaan antaa valtuutuksen nojalla. EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan viimeisen kohdan mukaan "suositukset ja lausunnot eivät ole sitovia". Jos tämän perusteella on katsottava, että 169 artiklan mukainen "perusteltu lausunto" on 189 artiklan mukainen "lausunto", voidaan tarpeen mukaan väittää myös, että teksti, jolla ei ole sitovaa vaikutusta, ei määritelmänsä mukaan voi kuulua komissiolle kollegisena päätöksentekoelimenä annetun *yksinomaisen toimivallan piiriin*.

19. On kuitenkin todettava, että yhteisöjen tuomioistuimet eivät voi tyytyä tällaiseen kirjaimelliseen arviointiperusteeseen eivätkä myöskään pitää sitä ratkaisevana. Tämä voidaan havaita erityisesti siitä oikeuskäytännöstä, jonka yhteisöjen tuomioistuin on

19 — Asia 131/86, ns. munivat kanat -tapaus, tuomio 23.2.1988 (Kok. 1988, s. 905).

20 — Tähän voidaan tietysti huomauttaa, ettei oikeudenkäyntiasiakirjoista kuitenkaan käy ilmi, että komissio olisi päätöksellään antanut perustellun lausunnon allekirjoittaneelle komission jäsenelle valtuudet siihen. Kuten jo olen maininnut, valtuutus on annettava nimenomaisesti ja sen on täytettävä selkeyttä ja julkisuutta koskevat vaatimukset, toisin kuin tilanne näyttää olevan esillä olevassa asiassa. On kuitenkin todettava, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että tämänlaatuiset puutteet eivät tee valtuutuksesta mitätöntä, elleivät ne vaikuta niiden henkilöiden oikeussuojaan, joita valtuutuksen nojalla tehty päätös koskee (ks. edellä alaviitteessä 3 mainittu asia AKZO v. komissio). Tämän vuoksi on tarkoituksenmukaista aluksi selvittää, onko tietty toimivalta sellainen, että sitä varten voidaan antaa valtuutus.

kehittänyt voidakseen määritellä ne yhteisön toimielinten säädökset, joita vastaan voidaan nostaa kumoamiskanne perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla; yhteisöjen tuomioistuin keskittyy tutkimaan riitautetun asiakirjan sisältöä ja oikeusvaikutuksia eikä niinkään sen ulkoista muotoa. [21]

20. Viimeksi mainitun arviointiperusteen osalta on aluksi korostettava, että oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 169 artiklan mukainen perusteltu lausunto ei ole kumoamiskelpoinen hallintotoimi eikä perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla nostettua kannetta siis voida käyttää oikeussuojakeinona sitä vastaan. [22] Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö perustellulla lausunnolla olisi oikeusvaikutuksia, eikä myöskään, ettei sen oikeusvaikutuksilla olisi lainkaan merkitystä tai että niiden merkitys olisi vain toissijainen.

21. Kysymystä voidaan selventää viittaamalla tuomioon Essevi ja Salengo. [23] Siinä yhteisöjen tuomioistuin antoi seuraavan tuomiolauselman: "Komission EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla antamilla perusteluilla lausunnoilla on vain asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saattamista koskevia oikeusvaikutuksia jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen perusteella, eikä komissio tässä menettelyssä voi vapauttaa jäsenvaltiota velvollisuuksistaan eikä loukata perustamissopimuksen mukaan yksityisille kuuluvia oikeuksia". [24] Samalla yhteisöjen tuomioistuin käytti perustellusta lausunnosta luonnehdintaa "alustava menettely, jonka tehtävänä on määritellä oikeudenkäynnin kohde" siinä tapauksessa, että jäsenvaltio ei noudata lausuntoa. [25] Yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin nimenomaisesti vältti luonnehtimasta perusteltua lausuntoa sisäiseksi toimenpiteeksi, joka ei ole sitova, ja esittämästä sellaista näkemystä, että toimenpide kuuluisi perustamissopimuksen 189 artiklan mukaisten "lausuntojen" ja "suositusten" ryhmään, vaikka asianosaiset olivat esittäneet sellaisen väitteen. [26] Mielestäni perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti annettua perusteltua lausuntoa ei ole syytä rinnastaa 189 artiklassa mainittuihin suosituksiin ja lausuntoihin, jotka eivät ole sitovia, vaan on parempi katsoa, että esillä olevassa asiassa on kyse omaa lajiansa olevasta toimenpiteestä, jolla on erityinen asema ja tehtävä yhteisön oikeusjärjestyksessä.

22. Joka tapauksessa on kiistatonta, että vaikka perusteltu lausunto ei ole täytäntöönpanokelpoinen hallintotoimi, tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että se automaattisesti kuuluisi sellaisten hallinto- tai hallinnointitoimien ryhmään, joita varten valtuutus voidaan myöntää. Näkemykseni mukaan näitä kahta oikeudellista ryhmää ei pidä rinnastaa.

21 — Tällä perusteella yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että "sisäisiä ohjeita" tai "lausuntoja" vastaan nostettuja kanteita ei voida ottaa tutkittaviksi. Ks. esimerkiksi asia C-366/88, Ranska v. komissio, tuomio 9.10.1990 (Kok. 1990, s. I-3571); asia C-303/90, Ranska v. komissio, tuomio 13.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5315), asia C-325/91, Ranska v. komissio, tuomio 16.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3283) sekä julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotus asiassa C-57/95, Ranska v. komissio, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1627, ratkaisuehdotuksen 8–11 kohta).

22 — Yhdistetyt asiat 142/80 ja 143/80, Amministrazione delle finanze dello Stato v. Essevi ja Salengo, tuomio 27.5.1981 (Kok. 1981, s. 1413). Samasta syystä yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei se voinut ottaa tutkittavaksi kannetta, joka nostettiin komissiota vastaan, kun se oli kieltäytynyt aloittamasta perustamissopimuksen 169 artiklan mukaista menettelyä jäsenvaltiota vastaan (asia 48/65, Lütticke ym. v. komissio, tuomio 1.3.1966, Kok. 1966, s. 27; Kok. Ep. I, s. 237); ks. viimeksi asia T-47/96, SDDDA v. komissio, yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräys 12.11.1996 (Kok. 1996, s. II-1559): komissiota ei voida velvoittaa toteuttamaan toimenpiteitä, joita vastaan ei voida nostaa kannetta.

23 — Edellä alaviitteessä 22 mainittu asia.

24 — Ibidem, 18 kohta.

25 — Ibidem, 15 kohta.

26 — Ibidem, s. 1420.

Kuten komission työjärjestyksessä määrätään ja tähänastisessa oikeuskäytännössä on vahvistettu, on erotettava toisistaan pelkät hallinto- tai hallinnointitoimet ja sellaiset "periaatteelliset päätökset", jotka komission on tehtävä kollegisesti. Periaatteellisesta päätöksestä on kyse silloin, kun komissio esittää lopullisen arviointinsa merkittävästä oikeuskysymyksestä ja kun tämä arviointi synnyttää oikeusvaikutuksia. Epäselvissä tapauksissa pätee kuitenkin olettama, jonka mukaan valtuuttaminen ei ole mahdollista.

23. Tätä taustaa vasten on todettava, että kun yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetaan 169 artiklan nojalla nostettu kanne, on perusteltu lausunto sikäli "periaatteellinen päätös", että ainakin tiettyjen kysymysten osalta perusteltuun lausuntoon sisältyy komission lopullinen arviointi ja lausunnolla on pysyviä oikeusvaikutuksia kyseisessä menettelyssä. Perustellussa lausunnossa määritellään erityisesti ne seikat, jotka merkitsevät asianomaiselle jäsenvaltiolle kuuluvien velvoitteiden noudattamatta jättämistä, sekä ne perusteet, joihin komission väitteet perustuvat, ja näin siinä määritellään yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun oikeudenkäynnin kohde. Komissio ei voi muuttaa tätä kohdetta, vaan se voi vain joko jättää kanteen nostamatta yhteisöjen tuomioistuimessa tai jättää ajamatta jo aloitettua oikeussuojakeinoa taikka peruuttaa kanteen kohteena olevan hallintotoimen.

24. Perustellun lausunnon oikeudellinen merkitys, joka tekee siitä "periaatteellisen päätöksen" ja joka erottaa sen niiden toimien ryhmästä, jotka voidaan toteuttaa valtuuttamismenettelyssä, ei toisin sanoen perustu siihen välittömään oikeusvaikutukseen, joka sillä on vastaanottajan vahingoksi,[27] vaan niihin oikeusvaikutuksiin, jotka sillä on 169 artiklan mukaisessa menettelyssä siltä osin kuin se sitoo komissiota niiden perusteiden sisällön ja laajuuden osalta, jotka komissio voi esittää tuomioistuimessa, ja rajoittaa samalla tuomioistuimen harjoittamaa valvontaa.[28] Korostan vielä 169 artiklan mukaisen menettelyn oikeudellista ja poliittista merkitystä ja erityisasemaa yhteisön oikeusjärjestyksessä. Olisi perustamissopimuksen järjestelmän vastaista aliarvioida komission osuutta tässä menettelyssä pitämällä perusteltua lausuntoa hallinto- tai hallinnointitoimena.

25. Katson, että perustellun lausunnon oikeusvaikutuksia koskeva oikeuskäytäntö tukee edellä esittämääni näkemystä. Kuten olen todennut, perustellussa lausunnossa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun

27 — Kuten edellä olen todennut, tämä ei merkitse, että jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättäminen osoitetaan pelkästään tämänsisältöisellä komission antamalla perustellulla lausunnolla. Tämä seikka ei kuitenkaan ole merkityksetön, sillä käytännössä jäsenvaltio ei voi jättää sitä huomioon ottamatta. Siksi yhteisöjen tuomioistuin on erityisen vaativa, kun kyseessä on jäsenvaltioiden puolustautumisoikeuden turvaaminen sellaisia väitteitä vastaan, joita komissio perustellussa lausunnossa esittää niitä vastaan (ks. edellä alaviite 18).

28 — Ks. 25 kohta heti jäljempänä.

oikeudenkäynnin kohde määritellään siten, että kanteen ja perustellun lausunnon on nojauduttava samoihin perusteisiin. [29] Komission esittämiä uusia perusteita tai sen jo esittämien perustelujen laajentamista vetoamalla uusiin tosiseikkoihin samojen perusteiden osalta ei voida hyväksyä. [30] Vastaavasti yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta on selkeästi määritelty 169 artiklan mukaisen kanteen käsittelyn osalta; toimivalta rajoittuu perusteltuun lausuntoon sisältyvien ja kannekirjelmässä toistettujen tosiseikkojen laillisuuden valvontaan. [31] Jotta perustellun lausunnon merkitys 169 artiklan mukaisessa menettelyssä voitaisiin ymmärtää, on tärkeää tarkastella oikeuskäytäntöä, jonka mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on tapahtunut ja aloitetun menettelyn kohde pysyy siten muuttumattomana, vaikka jäsenvaltio on ryhtynyt perustellun lausunnon mukaisiin toimenpiteisiin siinä asetetun määräajan jälkeen. [32] Niinpä yhteisöjen tuomioistuimen tekemä ero virallisen huomautuksen ja perustellun lausunnon välillä on tärkeä. Viralliselle huomautukselle ei aseteta ankaria muotovaatimuksia, kun taas perustellun lausunnon on oltava sekä muodollisesti että menettelyllisesti moitteeton, sillä "perustamissopimuksen 169 artiklan mukainen oikeudenkäyntiä edeltävä menettely päättyy perusteltuun lausuntoon". [33] Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuin valvoo perusteltuja lausuntoja ankarammin kuin virallisia huomautuksia. [34]

26. Perustellun lausunnon antaminen on poliittiselta painoarvoltaan ja oikeusvaikutuksiltaan komission tärkein panos 169 artiklan mukaisessa menettelyssä. Minun on vaikea ymmärtää, että komissio ei kollegisena päätöksentekoelimenä voisi välittömästi toteuttaa tällaista toimenpidettä, jonka sisällöstä ilmoitetaan asianomaiselle jäsenvaltiolle. Perustellun lausunnon rinnastaminen pelkkään hallinto- tai hallinnointitoimeen, joka voidaan toteuttaa valtuuttamismenettelyssä, on ristiriidassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä sille annetun erityisen merkityksen kanssa. Näin ollen komission perusteltua lausuntoa, johon esillä oleva kanne perustuu, ei ole annettu muodollisesti oikein kollegisen päätöksenteon menettelyn mukaisesti, ja näin ollen Saksan liittotasavallan esittämä oikeudenkäyntiväite on perusteltu.

29 — Ks. esimerkiksi asia 166/82, komissio v. Italia, tuomio 7.2.1984 (Kok. 1984, s. 459, 16 kohta); asia C-234/91, komissio v. Tanska, tuomio 1.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6273, 16 kohta) ja asia C-296/92, komissio v. Italia, tuomio 12.1.1994 (Kok. 1994, s. I-1, 11 kohta).

30 — Ks. edellä alaviitteessä 29 mainittu asia 166/82, komissio v. Italia, tuomio 7.2.1984.

31 — Yhteisöjen tuomioistuimet eivät siten voi muuttaa perustellussa lausunnossa vahvistettua määräaikaa. Ks. asiat 28/81 ja 29/81, komissio v. Italia, tuomiot 10.11.1981 (Kok. 1981, s. 2577 ja 2585).

32 — Ks. asia 39/72, komissio v. Italia, tuomio 7.2.1973 (Kok. 1973, s. 101); asia 103/84, komissio v. Italia, tuomio 5.6.1986 (Kok. 1986, s. 1759); asia 283/86, komissio v. Belgia, tuomio 21.6.1988 (Kok. 1988, s. 3271) ja asia C-263/88, komissio v. Ranska, tuomio 12.12.1990 (Kok. 1990, s. I-4611).

33 — Ks. asia 74/82, komissio v. Irlanti, tuomio 31.1.1984 (Kok. 1984, s. 317, 13 kohta).

34 — Ks. esimerkiksi asia 274/83, komissio v. Italia, tuomio 28.3.1985 (Kok. 1985, s. 1077, 20 ja 21 kohta): "Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa 51/83, komissio v. Italia, 11.7.1984 antamassaan tuomiossa (Kok. 1984, s. 2793), se, että asianomaisella jäsenvaltiolla on mahdollisuus esittää huomautuksensa, muodostaa perustamissopimuksen tarkoituksen mukaisen olennaisen takeen, vaikka jäsenvaltio päättäisi olla käyttämättä tätä mahdollisuutta, ja tämän takeen huomioonottaminen on jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista koskevan menettelyn edellytys. Vaikka tästä seuraa, että ETY:n perustamissopimuksen 169 artiklassa tarkoitetussa perustellussa lausunnossa on esitettävä johdonmukaisesti ja yksityiskohtaisesti ne syyt, joiden vuoksi komissio päätyi siihen käsitykseen, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta perustamissopimuksen mukaan sille kuuluvaa velvoitetta, yhteisöjen tuomioistuin ei voi asettaa viralliselle huomautukselle yhtä ankaria täsmällisyysvaatimuksia, koska se voi välttämättäkin olla vain alustava, suppea esitys näistä perusteista." Ks. myös edellä alaviitteessä 17 mainittu asia C-289/94, komissio v. Italia, tuomio 17.9.1996.

IV Kanteen aiheellisuus

Haluan vielä esittää kantani komission nostaman kanteen aiheellisuudesta, vaikka se ei asian kannalta olekaan välttämätöntä.

27. Aluksi on todettava, että yhteisön oikeuden mukaan "— — niin yhtiön jäsenten kuin ulkopuolisten etujen" turvaamisen tarve [35] edellyttää, että tietynlaisten yhtiöiden yhtiöjärjestykset ja tilinpäätökset julkistetaan; näiden takeiden turvaamiseksi toteutettavat toimenpiteet kuuluvat jäsenvaltioille. Erityisesti ensimmäisen direktiivin 3 artiklassa säädetään, että yhtiöiden kaikki asiakirjat ja tiedot, joita julkistamisvaatimus koskee, on julkistettava jäsenvaltion määräämässä kansallisessa julkaisussa. Lisäksi ensimmäisen direktiivin 6 artiklassa säädetään, että "jäsenvaltioiden on säädettävä asianmukaiset seuraamukset sen varalta, ettei tasetta ja tuloslaskelmaa julkisteta 2 artiklan 1 kohdan f alakohdassa säädetyllä tavalla". Ensimmäisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan f alakohdassa säädetään seuraavaa: "Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että yhtiöt julkistavat ainakin seuraavat asiakirjat: — — tase ja tuloslaskelma jokaiselta tilikaudelta. Taseen sisältävässä asiakirjassa on oltava tiedot niistä, joiden on lain mukaan varmistettava sen oikeellisuus. Saksan — — lainsäädännön mukaisten 1 artiklassa tarkoitettujen rajavastuuyhtiöiden — — osalta velvollisuutta noudattaa tätä säännöstä lykätään siihen asti, kunnes on pantu täytäntöön direktiivi, joka koskee taseen ja tuloslaskelman tietojen yhteensovittamista — —. Neuvosto antaa edellä tarkoitetun direktiivin kahden vuoden kuluessa siitä, kun tämä direktiivi on annettu." Lopuksi todetaan neljännen direktiivin 47 artiklassa, että "asianmukaisesti vahvistettu tilinpäätös sekä toimintakertomus ja tilintarkastuksen suorittamisesta vastuussa olevien henkilöiden kertomus julkistetaan noudattaen kunkin jäsenvaltion lainsäädännössä säädettyä, direktiivin 68/151/ETY 3 artiklan mukaista menettelyä".

28. Komissio katsoo, että Saksan liittotasavalta on jättänyt noudattamatta edellä kuvaillun ja edellä mainittuihin säännöksiin perustuvan velvoitteensa, koska se ei ole määrännyt seuraamuksia niitä tapauksia varten, joissa julkistamisvelvollisuutta ei ole noudatettu. Pääomayhtiöiden tilinpäätösten julkistamisesta säädetään Saksan liittotasavallassa *Handelsgesetzbuch*in (Saksan kauppalaki, jäljempänä HGB) 325 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä. Saman lain 335 §:ssä säädetään enintään 10 000 Saksan markan uhkasakon asettamisesta siinä tapauksessa, että tilinpäätöstä ei julkisteta; *Registergericht* ei kuitenkaan määrää tätä uhkasakkoa viran puolesta, vaan pelkästään pääomayhtiön osakkaan, velkojan tai yritysneuvoston vaatimuksesta. Komission mukaan uhkasakko ei ole millään tavalla tehokas, eikä sen voida katsoa vastaavan yhteisön lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia, sillä ylivoimainen

35 — Tämä tarve todetaan nimenomaisesti perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan g alakohdassa.

enemmistö yhtiöistä, joita tilinpäätöksen julkistamisvelvollisuus koskee, ei noudata sitä.

29. Katson, että komission päättely on perusteltu ja että niistä perusteluista, jotka Saksan liittotasavalta esitti vastauksena komission väitteisiin, ei voida hyväksyä ainoatakaan.

30. Ensiksikin Saksan hallituksen väite, jonka mukaan ensimmäisen direktiivin 6 kohta ei velvoita jäsenvaltioita säätämään neljännen direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä asianmukaisista seuraamuksista sellaisia tapauksia varten, joissa tilinpäätöksiä ei julkisteta, ei pidä paikkaansa. Neljäs direktiivi *on juuri se, johon ensimmäisen direktiivin* 2 artiklan 1 kohdan f alakohdassa viitataan ja jonka täytäntöönpano on yritysten taseen ja tuloslaskelman julkistamista koskevan velvoitteen noudattamisen edellytys. Siitä alkaen, kun oikeussääntö, "joka koskee taseen ja tuloslaskelman tietojen yhteensovittamista", [36] saatettiin osaksi yhteisön oikeusjärjestystä neljännellä direktiivillä, muuttui ensimmäisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan f alakohta täysin velvoittavaksi. Tämän johdosta jäsenvaltiot ovat velvolliset säätämään asianmukaisista seuraamuksista ensimmäisen direktiivin 6 artiklan nojalla sellaisia tapauksia varten, joissa tase ja tuloslaskelma jätetään julkistamatta.

36 — Ensimmäisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan f alakohta.

31. Saksan hallitus väittää myös, että HGB:n 335 §:ssä säädetyt seuraamukset vastaavat yhteisön säännösten ja erityisesti ensimmäisen direktiivin 6 artiklan mukaista velvoitetta. Väitteensä tueksi Saksan hallitus esittää, että kyseisillä yhteisön säännöksillä ei pyritä suojaamaan kaikkia pääomayhtiön ulkopuolisia luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä, vaan pelkästään yhtiön velkojia, työntekijät mukaan lukien. Tämän vuoksi HGB:n 335 §:ssä säädettyä uhkasakkoa ei sovelleta viran puolesta, vaan pelkästään yhtiön osakkaan, velkojan tai yritysneuvoston vaatimuksesta, mikä vastaajan näkemyksen mukaan on perusteltua.

32. Tämä tulkinta on mielestäni väärä. Ensimmäinen ja neljäs direktiivi on annettu perustamissopimuksen 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan nojalla, jossa edellytetään takeita *"niin yhtiön jäsenten kuin ulkopuolisten etujen turvaamiseksi"* yleensä, tekemättä eroa ulkopuolisten velkojien ja muiden välillä. Näin ollen ulkopuolisiksi luetaan myös tulevat velkojat, kauppakumppanit ja kaikki yhtiön osuuksien hankkimisesta kiinnostuneet. Lisäksi ensimmäisen direktiivin johdanto-osassa mainitaan, että "tärkeimmät yhtiötä koskevat asiakirjat tulisi julkistaa, jotta ulkopuoliset henkilöt voivat tutustua niihin ja saada tietoja yhtiöstä — — ". Tästä sanamuodosta seuraa, että edellä käsitelty julkistamisvelvollisuus koskee tietojen antamista niille, jotka eivät tunne riittävän hyvin yhtiön tilannetta ja hankkeita voidakseen arvioida, onko sen kanssa tarkoituksenmukaista perustaa erilaisia oikeussuhteita. Yleisesti ottaen sekä ensimmäisellä että neljännellä direktiivillä pyritään varmistamaan mahdollisimman suuri avoimuus yhtiöiden

toiminnassa, ja tätä varten niissä säädetään useiden sellaisten tietojen yleisestä julkistamisesta, joiden perusteella jokainen voi tehdä johtopäätöksiä yhtiöiden oikeudellisesta ja taloudellisesta tilasta. Tästä avoimuudesta osalliseksi pääsevän kohderyhmän rajoittaminen olisi edellä mainittujen säännösten kirjaimen ja hengen vastaista; direktiiviä laadittaessa päädyttiin kaikkia koskevaan yleiseen velvoitteeseen, joka on ainoa täydellisen oikeusturvan tarjoava vaihtoehto, sillä kohderyhmään kuuluvia henkilöitä ei ole mahdollista luetella tyhjentävästi — lainsäätäjän mielikuvitus ei riitä kaiken sopimuksiin perustuvan ja kaupallisen toiminnan luettelemiseen. Sen kohderyhmän rajoittaminen, joka Saksan oikeuden mukaan voi vaatia tilinpäätöksen julkistamatta jättämiselle asetettavaa uhkasakkoa, on näin ollen ristiriidassa yhteisön asiaa koskevien säännösten kanssa.

33. Edellä esitettyjen tosiseikkojen perusteella katson, että Saksan voimassa oleva lainsäädäntö ei täytä ensimmäisen direktiivin 6 artiklassa asetettuja vaatimuksia; mainittua artiklaa ei näin ollen ole asianmukaisesti saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Ensimmäisen direktiivin 6 artiklan mukaisena kaikkia koskevaan velvoitteeseen liittyvänä "asianmukaisena seuraamuksena" ei voida pitää sellaista seuraamusta, jonka soveltamisen välttämättömänä edellytyksenä on sitä koskeva vaatimus, jonka vain rajoitettu ryhmä yksityisiä voi esittää, varsinkaan kun sellaisen menettelyn vireillepanosta ei aina ole etua näille yksityisille. Ei voida näin ollen katsoa sellaisen menettelyn, jota useimmissa julkistamisvelvollisuuden laiminlyöntitapauksissa ei käytännössä voida soveltaa, täyttävän ensimmäisen direktiivin 6 artiklassa tarkoitetulle asianmukaiselle seuraamukselle asetettavia vaatimuksia. Tätä taustaa vasten katson, että Saksan liittotasavalta on jättänyt noudattamatta edellä mainitun yhteisön säännöksen nojalla sille kuuluvat jäsenyysvelvoitteet. Velvoitteiden noudattamatta jättämistä ei voida perustella eikä peittää sillä, että seuraamusten määrääminen kaikille yhtiöille, jotka eivät julkista tilinpäätöstään, aiheuttaisi yhtiöiden suuren määrän vuoksi Saksan liittotasavallalle tuntuvia ongelmia, jotka liittohallituksen mukaan ovat suhteettomia siihen tavoitteeseen nähden, johon yhteisön lainsäädännöllä pyritään. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "jäsenvaltio ei voi vedota sisäiseen tilanteeseensa puolustuksena sille, ettei se ole noudattanut yhteisön direktiiveistä johtuvia velvoitteita ja määräaikoja". [37]

34. Tämän vuoksi totean, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut yhteisön primäärioikeuden ja johdetun oikeuden mukaisia velvoitteitaan; komission kanne olisi näin ollen perusteltu, jollei sen tutkittavaksi ottamiselle olisi estettä.

37 — Asia C-374/89, komissio v. Belgia, tuomio 19.2.1991 (Kok. 1991, s. I-367, 10 kohta); asia C-45/91, komissio v. Kreikka, tuomio 7.4.1992 (Kok. 1992, s. I-2509, 21 kohta) ja yhdistetyt asiat C-109/94, C-207/94 ja C-225/94, komissio v. Kreikka, tuomio 29.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1791, 11 kohta).

V Ratkaisuehdotus

35. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin antaa seuraavan tuomion:

1) Komission kanne hylätään.

2) Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.