UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

26 päivänä syyskuuta 2024*

Ennakkoratkaisupyyntö – SEUT 267 artikla – Tuomioistuimen käsite – Rakenteelliset ja toiminnalliset kriteerit – Tuomiovallan käyttöön liittyvien tehtävien tai hallinnollisten tehtävien hoitaminen – Lakisääteisten tilintarkastajien sääntelystä ja/tai valvonnasta vastaava riippumaton viranomainen – Sisäistä organisaatiota koskevat yksityiskohtaiset säännöt – Valta aloittaa menettelyjä viran puolesta – Valta määrätä seuraamuksia – Päätökset, joihin voidaan hakea muutosta tuomioistuimessa – ”Ulkopuolisuuden” puuttuminen siihen viranomaiseen nähden, joka on tehnyt sen päätöksen, johon on haettu muutosta tuomioistuimessa – Tutkimatta jättäminen

Asiassa C-368/23 [Fautromb] [i],

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka formation restreinte du Haut Conseil du commissariat aux comptes (tilintarkastajan ammatin ylimmän sääntelyviranomaisen rajattu kokoonpano, Ranska) on esittänyt 25.5.2023 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 12.6.2023, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Haut conseil du commissariat aux comptes

vastaan

MO,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Arabadjiev, varapresidentti L. Bay Larsen (esittelevä tuomari) sekä tuomarit T. von Danwitz, A. Kumin ja I. Ziemele,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: hallintovirkamies S. Spyropoulos,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 9.4.2024 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– MO, edustajinaan H. Carrasco, F. Molinié ja M. Nguyen Chanh, avocats,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

[i] Tämän asian nimi on kuvitteellinen nimi. Se ei vastaa menettelyn minkään osapuolen todellista nimeä.

– Ranskan hallitus, asiamiehinään R. Bénard ja M. Guiresse,

– Belgian hallitus, asiamiehinään A. De Brouwer ja L. Van den Broeck,

– Euroopan komissio, asiamiehinään O. Gariazzo, G. Goddin, M. Mataija ja G. von Rintelen,

kuultuaan julkisasiamiehen 13.6.2024 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL 2006, L 376, s. 36) 25 artiklan, luettuna yhdessä tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätösten lakisääteisestä tilintarkastuksesta, direktiivien 78/660/ETY ja 83/349/ETY muuttamisesta sekä neuvoston direktiivin 84/253/ETY kumoamisesta 17.5.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/43/EY (EUVL 2006, L 157, s. 87), sellaisena kuin se on muutettuna 16.4.2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2014/56/EU (EUVL 2014, L 158, s. 196) (jäljempänä direktiivi 2006/43), ja yleisen edun kannalta merkittävien yhteisöjen lakisääteistä tilintarkastusta koskevista erityisvaatimuksista ja komission päätöksen 2005/909/EY kumoamisesta 16.4.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 537/2014 (EUVL 2014, L 158, s. 77) kanssa, tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Haut Conseil du commissariat aux comptes (tilintarkastajan ammatin ylin sääntelyviranomainen, Ranska, jäljempänä H3C) ja tilintarkastaja MO ja jossa on kyse siitä, että MO harjoittaa samanaikaisesti tilintarkastustoimintaa ja tiettyjä kaupallisia toimintoja.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2006/43

3 Direktiivin 2006/43 2 artiklan 10 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä sovelletaan seuraavia määritelmiä:

– –

10) ’toimivaltaisilla viranomaisilla’ tarkoitetaan laissa nimettyjä viranomaisia, jotka vastaavat lakisääteisten tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen sääntelystä ja/tai valvonnasta tai niiden tietyistä osa-alueista; – –”

4 Kyseisen direktiivin 30 artiklan, jonka otsikko on ”Tutkinta- ja seuraamusjärjestelmät”, 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että puutteellisesti suoritettujen lakisääteisten tilintarkastusten havaitsemiseksi, korjaamiseksi ja ehkäisemiseksi on olemassa tehokkaat tutkinta- ja seuraamusjärjestelmät.”

5 Direktiivin 2006/43 30 a artiklassa, jonka otsikko on ”Seuraamusvaltuudet”, säädettiin seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on säädettävä, että toimivaltaisilla viranomaisilla on valtuudet toteuttaa ja/tai määrätä ainakin seuraavia hallinnollisia toimenpiteitä ja seuraamuksia – –:

– –”.

6 Kyseisen direktiivin 32 artiklan 1 ja 4 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön tehokas lakisääteisten tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen julkisen valvonnan järjestelmä, joka perustuu 2–7 kohdassa esitettyihin periaatteisiin, ja nimettävä tästä valvonnasta vastaava toimivaltainen viranomainen.

– –

4. Toimivaltaisen viranomaisen on oltava viime kädessä vastuussa valvonnasta, joka koskee:

a) lakisääteisten tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen hyväksymistä ja rekisteröintiä;

b) ammattietiikkaa ja tilintarkastusyhteisöjen sisäistä laadunvalvontaa ja tilintarkastusta koskevien normien antamista, paitsi jos jäsenvaltioiden muut viranomaiset hyväksyvät tai antavat kyseiset normit;

c) jatkuvaa koulutusta;

d) laadunvarmistusjärjestelmiä;

e) tutkintajärjestelmiä ja hallinnollisia kurinpitojärjestelmiä.”

Direktiivi 2006/123

7 Direktiivin 2006/123 25 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että palveluntarjoajille ei aseteta vaatimuksia, jotka velvoittavat harjoittamaan yksinomaan tiettyä toimintaa tai joilla rajoitetaan erilaisten toimintamuotojen harjoittamista yhdessä tai osana yhteistyöhanketta.

Tällaisia rajoituksia voidaan kuitenkin asettaa seuraaville palveluntarjoajille:

a) säänneltyjen ammattien harjoittajille, siltä osin kuin rajoitusten asettaminen on perusteltua kunkin ammatin erityispiirteisiin mukautettujen erilaisten ammattietiikkaan ja -toimintatapoihin liittyvien vaatimusten noudattamiseksi ja tarpeen säänneltyjen ammattien harjoittajien riippumattomuuden ja puolueettomuuden takaamiseksi;

b) palveluntarjoajille, jotka tarjoavat sertifiointi- tai akkreditointipalveluja, teknisiä tarkastuspalveluja tai testaukseen tai kokeisiin liittyviä palveluja, siltä osin kuin rajoitusten asettaminen on perusteltua palveluntarjoajien riippumattomuuden ja puolueettomuuden takaamiseksi.”

Ranskan oikeus

Kauppalaki

8 Kauppalain (code de commerce), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä kauppalaki), L. 822-10 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”Tilintarkastajan tehtävät ovat yhteensopimattomia seuraavien kanssa:

– –

3° minkä tahansa kaupallisen toiminnan harjoittaminen, riippumatta siitä, harjoitetaanko sitä suoraan vai toisen henkilön välityksellä.”

9 Kauppalain L. 824-1 §:ssä säädettiin muun muassa, että mikä tahansa tilintarkastajan ammatin harjoittamista koskevien lakisääteisten edellytysten noudattamatta jättäminen merkitsee kurinpitomenettelyn alaista virhettä.

10 H3C:n rajattu kokoonpano on perustettu kauppalain L. 821-2 §:n II momentilla, jonka mukaan tällä rajatulla kokoonpanolla oli toimivalta määrätä seuraamuksia, joita tilintarkastajiin voidaan kohdistaa sellaisten kurinpitomenettelyn alaisten virheiden johdosta, joihin he ovat syyllistyneet.

11 H3C:n kollegion jäseninä H3C:n rajatun kokoonpanon jäsenet kuuluivat riippumattomien hallintoviranomaisten ja muiden riippumattomien viranomaisten yleisestä asemasta 20.1.2017 annetun lain nro 2017–55 (loi n° 2017-55, du 20 janvier 2017, portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, JORF 21.1.2017, teksti nro 2) säännösten soveltamisalaan. Tästä seurasi muun muassa, että heidän toimeksiantoaan ei voida peruuttaa ja että heihin sovelletaan ammattietiikkaa koskevia vaatimuksia, joissa määrätään erilaisista yhteensopimattomuuksista ja joiden mukaan heidän on hoidettava tehtävänsä arvokkaasti, nuhteettomasti ja rehellisesti, lopetettava välittömästi kaikki eturistiriidat ja oltava vastaanottamatta tai pyytämättä ohjeita miltään viranomaiselta tehtäviään hoitaessaan.

12 Kauppalain L. 824-13 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”[H3C:n] päätös julkaistaan sen verkkosivustolla. Se on tarvittaessa julkistettava myös [H3C:n] nimeämissä julkaisuissa, lehdissä tai alustoilla sellaisessa julkaisumuodossa, joka on oikeassa suhteessa tehtyyn virheeseen tai laiminlyöntiin ja määrättyyn seuraamukseen. Seuraamusten kohteena olevat henkilöt vastaavat kustannuksista.

– –”

13 Kauppalain L. 824-14 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”Seuraamuksen kohteena oleva henkilö tai [H3C:n] puheenjohtaja voi [H3C:n] kollegion suostumuksella hakea muutosta Conseil d’État’lta [(ylin hallintotuomioistuin, Ranska)], joka käyttää täyttä tuomiovaltaa.”

Hallintolainkäyttölaki

14 Hallintolainkäyttölain (code de justice administrative), sellaisena kuin se on muutettuna 25.10.2021 annetun lain nro 2021-1382 (JORF 26.10.2021, teksti nro 2) 33 §:llä, L. 311-4 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”Conseil d’État ratkaisee ensimmäisenä ja viimeisenä oikeusasteena muutoksenhaut, joiden osalta se käyttää täyttä tuomiovaltaa ja joiden perustana on

– –

4° kauppalain L. 824-14 §

– –”

Asetus nro 2023-1142

15 Liikeyritysten kestävyystietojen julkistamisesta ja varmentamisesta sekä ympäristöön, yhteiskuntavastuuseen ja hallinto- ja ohjausjärjestelmään liittyvistä velvoitteista 6.12.2023 annetussa asetuksessa nro 2023-1142 (ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023 relative à la publication et à la certification d’informations en matière de durabilité et aux obligations environnementales, sociales et de gouvernement d’entreprise des sociétés commerciales; JORF 7.12.2023, teksti nro 19) on säännökset, joilla H3C korvataan Haute autorité de l’audit’lla (korkea tilintarkastusviranomainen, Ranska).

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

16 MO on ollut vuodesta 1967 lähtien tilintarkastajaliiton (ordre des experts-comptables) rekisterissä ja hänet on merkitty lakisääteisten tilintarkastajien luetteloon.

17 MO omistaa suoraan tai välillisesti Fiducial International SA:n kautta 99,9 prosenttia johtamastaan Fiducial SC:stä. Viimeksi mainittu yhtiö on MO:n vuonna 1970 perustaman monialaisen Fiducial-konsernin, joka tarjoaa yrityksille kattavaa valikoimaa eri palveluja, emoyhtiö.

18 Kyseisessä konsernissa Société fiduciaire nationale d’expertise comptable Fidexpertise SA, josta MO omistaa suoraan tai välillisesti 98,69 prosenttia ja jonka hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja hän on, harjoittaa yhdessä tytäryhtiöidensä kanssa kirjanpitotoimintaa. Société fiduciaire nationale de révision comptable Fidaudit SA, josta MO omistaa suoraan tai välillisesti 98 prosenttia ja jonka hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja hän myös on, harjoittaa tytäryhtiöidensä kanssa lakisääteistä tilintarkastustoimintaa.

19 Kyseinen konserni tarjoaa yrityksille Fiducial SC:n tytäryhtiöiden välityksellä lisäksi erinäisiä muita palveluja turvallisuuden, toimistotarvikkeiden ja -kalusteiden myynnin, tietotekniikkapalvelujen tarjoamisen, kiinteistönvälityksen ja yksityisoikeudellisten kiinteistösijoitusyhtiöiden hallinnoinnin tai myös pankkitoiminnan kaltaisilla aloilla. Fiducial-konsernilla on niin ikään valtakunnallinen radioasema ja alueellisia tiedotusvälineitä.

20 H3C:n puheenjohtaja saattoi 3.1.2022 H3C:n yleisesittelijän käsiteltäväksi tekoja, joista MO:ta moitittiin ja jotka saattoivat merkitä lakisääteisen tilintarkastajan tehtävien kanssa yhteensopimattoman kaupallisen toiminnan harjoittamista.

21 H3C:n yleisesittelijä toimitti tutkinnan siitä, oliko MO noudattanut tilintarkastajan tehtävien hoitamista koskevia velvoitteita, minkä jälkeen H3C:n kokoonpano, joka ratkaisee yksittäistapaukset, päätti 13.10.2022 tekemällään päätöksellä aloittaa MO:n osalta seuraamusmenettelyn.

22 Kyseisen kokoonpanon mukaan MO:ta moitittiin siitä, että hän on 3.1.2016 lähtien rikkonut kauppalain L. 822-10 §:ää harjoittamalla Fiducial SC:n ja Fiducial Internationalin välityksellä suoraan tai välillisesti kaupallista toimintaa, jota ei voida pitää kirjanpitäjän ammattiin liittyvänä toimintana ja joka on siis tilintarkastajan tehtävien kanssa yhteensopimatonta.

23 H3C:n yleisesittelijä toimitti 3.1.2023 H3C:n rajatun kokoonpanon puheenjohtajalle jäljennöksen näitä moitteita koskevasta ilmoituksesta, johon oli liitetty jäljennös tutkintakertomuksesta ja tutkinta-aineistosta, ja lähetti hänelle tämän jälkeen 19.1.2023 loppukertomuksensa.

24 Istunnossa, joka pidettiin 13.4.2023 ja johon MO kutsuttiin, H3C:n yleisesittelijä pyysi, että MO poistetaan lakisääteisten tilintarkastajien luettelosta, MO:lle määrätään rahamääräinen seuraamus ja päätös julkaistaan talous- tai rahoitusalan lehdessä asianomaisen henkilön kustannuksella.

25 H3C:n rajattu kokoonpano katsoo juuri tämän kurinpitomenettelyn yhteydessä tarpeelliseksi tiedustella unionin tuomioistuimelta direktiivin 2006/123 25 artiklan, luettuna yhdessä direktiivin 2006/43 ja asetuksen N:o 537/2014 säännösten kanssa, tulkinnasta.

26 H3C:n rajattu kokoonpano korostaa ennakkoratkaisupyynnössään, että se on SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin.

27 Se huomauttaa tältä osin, että se on perustettu kauppalain L. 821-2 §:n II momentilla, jonka mukaan sillä oli toimivalta määrätä seuraamuksia, joita muun muassa tilintarkastajiin voidaan kohdistaa sellaisten kurinpitomenettelyn alaisten virheiden tai laiminlyöntien johdosta, joihin he ovat syyllistyneet.

28 H3C:n rajatun kokoonpanon jäsenillä on H3C:n kollegion jäseninä mandaatti, jota ei voida peruuttaa. Heihin sovelletaan lisäksi ammattieettisiä sääntöjä, joissa määrätään erilaisista yhteensopimattomuuksista, joiden mukaan heidän on hoidettava tehtäviään arvokkaasti, nuhteettomasti ja rehellisesti, heidän on lopetettava välittömästi kaikki eturistiriidat ja heidän on oltava vastaanottamatta tai pyytämättä ohjeita miltään viranomaiselta tehtäviään hoitaessaan.

29 Ennakkoratkaisua pyytänyt elin täsmentää tilintarkastajan osalta aloitettavasta seuraamusmenettelystä, että se ei voi tutkia asiaa viran puolesta, koska menettely voidaan aloittaa vasta sen jälkeen, kun H3C:n yleisesittelijä on saattanut asian sen käsiteltäväksi. Viimeksi mainitun

tehtävänä on toimittaa tutkinta, jonka päätteeksi hän asianomaista henkilöä kuultuaan antaa kertomuksen H3C:lle. H3C:n kollegio neuvottelee asiasta ilman ennakkoratkaisua pyytäneen elimen jäsenten läsnäoloa ja esittää tarvittaessa moitteen tai moitteet, jotka H3C:n yleisesittelijä antaa tiedoksi asianomaiselle henkilölle, jonka asiaa H3C:n rajattu kokoonpano alkaa siis käsitellä.

30 Kuultuaan julkisessa istunnossa asianomaista henkilöä, jolla on tarvittaessa mahdollisuus pyytää tämän rajatun kokoonpanon jonkun jäsenen jäävyämistä, kyseinen kokoonpano neuvottelee asiasta ilman kyseisen henkilön ja H3C:n yleisesittelijän läsnäoloa ja tekee sitten perustellun päätöksen.

31 Tässä yhteydessä H3C:n rajattu kokoonpano voi muun muassa määrätä seuraamuksia.

32 Henkilö, jolle on määrätty seuraamus, tai H3C:n puheenjohtaja H3C:n kollegion suostumuksella voi riitauttaa H3C:n rajatun kokoonpanon päätökset Conseil d'État'ssa vireille pannussa muutoksenhakumenettelyssä, jossa Conseil d'État käyttää täyttä tuomiovaltaa.

33 Tässä tilanteessa H3C:n rajattu kokoonpano päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [direktiivin 2006/123] 25 artiklaa tulkittava – kun otetaan huomioon erityisesti [direktiivin 2006/43] ja [asetuksen N:o 537/2014] säännökset – siten, että se on esteenä sille, että kansallisessa lainsäädännössä kielletään lakisääteisiä tilintarkastajia ja tilintarkastusyhteisöjä harjoittamasta kaupallista toimintaa riippumatta siitä, harjoitetaanko sitä suoraan vai toisen henkilön välityksellä?

2) Jos vastaus on myöntävä, päteekö sama myös silloin, kun kyseisessä lainsäädännössä suljetaan poikkeuksellisesti tämän kiellon soveltamisalan ulkopuolelle yhtäältä kirjanpitäjän ammattiin liittyvät kaupalliset liitännäistoiminnot, joita harjoitetaan tilintarkastajien ammattietiikkaa ja riippumattomuutta koskevia sääntöjä noudattaen ja [tilintarkastajaliitosta sekä kirjanpitäjän ammattinimikkeestä ja tämän ammatin harjoittamisesta] 19.9.1945 annetun asetuksen nro 45-2138 [(ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable, JORF 21.9.1945, s. 5938)] 22 §:n 3 momentissa säädetyin edellytyksin, ja toisaalta kaupalliset liitännäistoiminnot, joita harjoittaa moniammatillinen yritys [lailla tai asetuksella säänneltyjen tai nimikesuojattujen ammattien harjoittamisesta yksityisesti yhtiömuodossa ja itsenäisten ammatinharjoittajien osakkuusyhtiöistä] 31.12.1990 annetun lain nro 90-1258 [(loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et aux sociétés de participations financières de professions libérales, JORF 15.1.1991, s. 216)] 31-5 §:ssä säädetyin edellytyksin?”

Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

34 Ranskan hallitus väittää kirjallisissa huomautuksissaan, ettei H3C:n rajattu kokoonpano ole SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin. Se esittää erityisesti, ettei päätös, joka H3C:n rajatun kokoonpanon on tehtävä, ole tuomiovaltaa käyttäen annettu ratkaisu. Kyseisen hallituksen mukaan H3C:llä on samanaikaisesti sääntelyä, alakohtaista valvontaa ja seuraamusten määräämistä koskevia tehtäviä, joita se voi hoitaa viran puolesta, mikä vahvistaa sen tehtävien

hallinnollisen luonteen. Tätä päätelmää ei kyseenalaisteta sen mukaan H3C:n sisäistä organisaatiota koskevilla yksityiskohtaisilla säännöillä, jotka johtuvat muun muassa Ranskan perustuslaillisista vaatimuksista.

35 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko ennakkoratkaisua pyytänyt elin SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, mikä on pelkästään unionin oikeuden perusteella ratkaistava kysymys, unionin tuomioistuin ottaa huomioon useita seikkoja, joita ovat muun muassa elimen lakisääteisyys, pysyvyys, sen tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toimiminen oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuus (tuomio 3.5.2022, CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että kansalliset tuomioistuimet voivat pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua ainoastaan silloin, kun niissä on vireillä oikeusriita ja kun niissä vireillä olevan menettelyn tarkoituksena on ratkaisun antaminen tuomiovaltaa käyttäen (tuomio 3.5.2022, CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Elimen oikeus saattaa asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi on siis selvitettävä niin rakenteellisten kuin toiminnallistenkin kriteerien mukaan. Tässä yhteydessä kansallista elintä voidaan pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena silloin, kun se hoitaa tuomiovallan käyttöön liittyviä tehtäviä, kun taas muiden, muun muassa hallinnollisten, tehtävien hoitamisessa sen ei voida katsoa olevan tuomioistuimen asemassa (tuomio 3.5.2022, CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 Tästä seuraa, että selvitettäessä, onko sellaista kansallista elintä, jolle on lainsäädännössä annettu erityyppisiä tehtäviä, pidettävä SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena, on selvitettävä, mikä on sen hoitamien tehtävien erityisluonne siinä erityisessä normatiivisessa asiayhteydessä, jossa se on saattanut asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi (tuomio 3.5.2022, CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 Unionin tuomioistuin on myös täsmentänyt, että tällä selvittämisellä on erityistä merkitystä silloin, kun kyse on hallintoviranomaisista, joiden riippumattomuus on suoraa seurausta vaatimuksista, jotka johtuvat unionin oikeudesta, jossa niille annetaan alakohtaista valvontaa ja markkinoiden seurantaa koskevia valtuuksia. Vaikka nämä viranomaiset voivat täyttää tämän tuomion 35 kohdassa luetellut edellytykset, alakohtainen valvonta ja markkinoiden seuranta ovat luonteeltaan olennaisin osin hallinnollista toimintaa, koska siinä on kyse sellaisten toimivaltuuksien käyttämisestä, jotka eivät liity tuomioistuimille annettuihin toimivaltuuksiin (tuomio 3.5.2022, CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, 45 kohta).

40 Vaikka kansallisen elimen lakisääteisyydestä, pysyvyydestä, menettelyn kontradiktorisuudesta, toimimisesta oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuudesta ei ole epäilystä, se voi esittää unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön ainoastaan silloin, kun se hoitaa tuomiovallan käyttöön liittyviä tehtäviä sen käsiteltävänä olevassa asiassa (ks. vastaavasti tuomio 3.5.2022, CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, 46 kohta).

41 Viitteitä siitä, että kyseinen elin ei hoida tuomiovallan käyttöön liittyviä tehtäviä vaan hallinnollisia tehtäviä, ovat lisäksi elimen oikeus aloittaa menettely viran puolesta ja oikeus määrätä sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa seuraamuksia myös viran puolesta (tuomio 3.5.2022, CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, 48 kohta).

42 Elimen tehtävien luonnetta arvioitaessa on myös otettava huomioon elimen rooli ja sen asema kansallisessa oikeusjärjestyksessä. ”Hallinnolliseksi” on siis luonnehdittava sellaisten elinten toiminta, joiden tehtävänä ei ole tutkia päätöksen laillisuutta vaan lausua ensimmäistä kertaa asianomaista vastaan esitetyistä moitteista ja joiden päätöksiin voidaan hakea muutosta tuomioistuimessa (ks. vastaavasti tuomio 3.5.2022, CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, 50 ja 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 Unionin tuomioistuin on myös muistuttanut, että SEUT 267 artiklassa tarkoitetulla tuomioistuimen käsiteellä voidaan lähtökohtaisesti tarkoittaa vain viranomaista, joka on ulkopuolinen siihen viranomaiseen nähden, joka on tehnyt päätöksen, johon on haettu muutosta (tuomio 3.5.2022, CityRail, C-453/20, EU:C:2022:341, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 Unionin tuomioistuin on lopuksi katsonut, että päätös muistuttaa tyypiltään hallinnollista päätöstä, jos sillä ei voi olla tuomioistuinratkaisun ominaisuuksia, erityisesti oikeusvoimavaikutusta (ks. vastaavasti tuomio 16.9.2020, Anesco ym., C-462/19, EU:C:2020:715, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 Edellä esitetyn perusteella nyt käsiteltävässä asiassa on tutkittava H3C:n luonne ja tehtävä direktiivissä 2006/43 säädetyssä lakisääteisten tilintarkastajien julkisen valvonnan järjestelmässä.

46 Tältä osin on huomautettava, että kyseisen direktiivin 32 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön tehokkaan lakisääteisten tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen julkisen valvonnan järjestelmän ja nimeävät tästä valvonnasta vastaavan toimivaltaisen viranomaisen.

47 Direktiivin 2006/43 32 artiklan 4 kohdan mukaisesti kyseisen viranomaisen on oltava viime kädessä vastuussa valvonnasta, joka koskee lakisääteisten tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen hyväksymistä ja rekisteröintiä, ammattietiikkaa ja tilintarkastusyhteisöjen sisäistä laadunvalvontaa ja tilintarkastusta koskevien normien antamista, jatkuvaa koulutusta, laadunvarmistusjärjestelmiä sekä tutkintajärjestelmiä ja hallinnollisia kurinpitojärjestelmiä.

48 Julkista valvontaa harjoittavat jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset, joilla tarkoitetaan direktiivin 2006/43 2 artiklan 10 alakohdan mukaan laissa nimettyjä viranomaisia tai elimiä, jotka vastaavat lakisääteisten tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöjen sääntelystä ja/tai valvonnasta.

49 Lisäksi on huomautettava, että kyseisen direktiivin 30 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että puutteellisesti suoritettujen lakisääteisten tilintarkastusten havaitsemiseksi, korjaamiseksi ja ehkäisemiseksi on olemassa tehokkaat tutkinta- ja seuraamusjärjestelmät, ja että saman direktiivin 30 a artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä, että toimivaltaisilla viranomaisilla on valtuudet toteuttaa ja/tai määrätä ainakin siinä lueteltuja hallinnollisia toimenpiteitä ja seuraamuksia.

50 Jäsenvaltion muun muassa direktiivin 2006/43 32 artiklan 1 kohdan nojalla nimeämä toimivaltainen viranomainen hoitaa lähtökohtaisesti hallinnollisia tehtäviä, kun otetaan huomioon sille unionin oikeuden nojalla kuuluvat valvonta- ja seuraamusvaltuudet.

51 Siitä huolimatta, että tällaisen viranomaisen tehtävät ovat lähtökohtaisesti hallinnollisia, on kuitenkin selvitettävä, kuten tämän tuomion 38 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, onko sitä pidettävä siinä erityisessä asiayhteydessä, jossa se hoitaa tehtäviään pääasiassa, SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena.

52 Tältä osin on ensinnäkin todettava, että – kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 42 kohdassa huomauttanut – H3C:llä on mahdollisuus ratkaista asia viran puolesta. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee lisäksi, että kurinpitomenettely aloitettiin pääasiassa ilman, että H3C:lle olisi ensin tehty kantelu.

53 Tämän jälkeen on todettava, että – kuten kauppalain L. 824-14 §:stä ilmenee – pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen kurinpitomenettelyn yhteydessä tehtyyn seuraamusta koskevaan päätökseen voidaan hakea muutosta Conseil d'État'lta.

54 Tältä osin on huomattava, että kun Conseil d'État'lta haetaan muutosta, H3C on muutosta hakeneen asianosaisen vastapuolen asemassa. Se, että H3C osallistuu tällä tavoin tekemäänsä päätöstä koskevaan muutoksenhakumenettelyyn, on kuitenkin viite siitä, että kun H3C tekee päätöksen, se ei ole ulkopuolinen tämän tuomion 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

55 Lopuksi on todettava, että – kuten Ranskan hallitus on kirjallisissa huomautuksissaan korostanut – Conseil d'État ratkaisee ensimmäisenä ja viimeisenä oikeusasteena tällaiseen seuraamusta koskevaan päätökseen liittyvät muutoksenhaut täyttä tuomiovaltaa käyttäen hallintolainkäyttölain L. 311-4 §:n ja kauppalain L. 824-14 §:n mukaisesti. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevista tiedoista ilmenee, että tämä seikka merkitsee Ranskan oikeudessa sitä, että mainitulla seuraamusta koskevalla päätöksellä ei katsota olevan oikeusvoimavaikutusta.

56 Kuten MO on väittänyt, nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä asian on saattanut tosin unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi H3C:n erityinen kokoonpano eli sen rajattu kokoonpano. MO väittää tältä osin lähinnä, että rajatun kokoonpanon toiminta ja H3C:n toiminta on erotettava toisistaan siltä osin kuin on kyse sekä seuraamusmenettelyn vireillepanosta että tällä rajatulla kokoonpanolla Conseil d'État'ssa tämän käsiteltäväksi saatettujen valitusten yhteydessä olevasta asemasta.

57 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 43 kohdassa todennut, H3C:tä on kuitenkin pidettävä nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön esittämiseen johtaneissa menettelyissä kokonaisuutena tarkastellen valvontaviranomaisena, vaikka se toimiikin organisaatiorakenteeseensa kuuluvien eri yksiköiden kautta.

58 Tältä osin on näet huomattava, että direktiivissä 2006/43 viitataan ainoastaan ”toimivaltaisiin viranomaisiin” tekemättä eroa näiden viranomaisten ja nämä viranomaiset muodostavien eri yksiköiden välillä. Sen perusteella, että jäsenvaltio on tällaisen viranomaisen sisäistä organisaatiota koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä määritellessään päättänyt ottaa käyttöön sisäisen menettelyn, jonka yhteydessä useat kyseisen viranomaisen muodostavat eri yksiköt ryhtyvät toimiin vuorollaan, tutkintatehtävien ja seuraamuksen määräämistä koskevien tehtävien erottamiseksi toisistaan, ei siis voi johtaa siihen, että katsotaan, ettei kyseisen viranomaisen tämän sisäisen menettelyn mukaisesti tekemä päätös ole hallinnollinen.

59 Tämän perusteella ei etenkään voida päätellä, että H3C:n sisäisen organisaation perusteella on mahdollista katsoa, että H3C:n rajattu kokoonpano on tämän tuomion 43 kohdassa tarkoitetulla tavalla ”ulkopuolinen” H3C:hen itseensä nähden.

60 Kuten Ranskan hallitus on kirjallisissa huomautuksissaan huomauttanut, sovellettavasta kansallisesta oikeudesta ilmenee lisäksi, että kauppalain L.824-13 §:ssä viitataan nimenomaisesti kurinpitoasioita koskevaan H3C:n rajatun kokoonpanon päätökseen ”[H3C:n] päätöksenä” eikä tämän kokoonpanon päätöksenä.

61 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että H3C:n rajattu kokoonpano hoitaa siinä erityisessä normatiivisessa asiayhteydessä, jossa se pyrkii saattamaan asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, hallinnollisia tehtäviä eikä tuomiovallan käyttöön liittyviä tehtäviä. Sitä ei näin ollen voida pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena, joten sen esittämä ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

62 Pääasian asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe ennakkoratkaisua pyytäneessä elimessä vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi mainitun elimen asiana on päättää siinä vireillä olevan menettelyn kulujen korvaamisesta. Kuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Formation restreinte du Haut Conseil du commissariat aux comptes'n (tilintarkastajan ammatin ylimmän sääntelyviranomaisen rajattu kokoonpano, Ranska) 25.5.2023 tekemällään päätöksellä esittämä ennakkoratkaisupyyntö jätetään tutkimatta.

Allekirjoitukset