YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

2 päivänä toukokuuta 2006 *

Asiassa C-217/04,

jossa on kyse EY 230 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 20.5.2004,

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään M. Bethell, avustajinaan Lord Goldsmith, N. Paines, QC, ja barrister T. Ward,

kantajana,

vastaan

Euroopan parlamentti, asiamiehinään K. Bradley ja U. Rösslein, prosessiosoite Luxemburgissa, ja

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään M. Veiga ja A. Lopes Sabino,

vastaajina,

joita tukevat

Suomen tasavalta, asiamiehinään T. Pynnä ja A. Guimaraes-Purokoski, ja

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään F. Benyon ja M. Shotter, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijoina,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas ja J. Malenovský sekä tuomarit R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari), M. Ilešič, J. Klučka ja U. Lõhmus,

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: hallintovirkamies K. Sztranc,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 7.9.2005 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 22.9.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vaatii kanteellaan Euroopan verkko- ja tietoturvaviraston perustamisesta 10 päivänä maaliskuuta 2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 460/2004 (EUVL L 77, s. 1; jäljempänä asetus) kumoamista.

2 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 25.11.2004 antamalla määräyksellä Suomen tasavalta ja Euroopan yhteisöjen komissio hyväksyttiin väliintulijoiksi tukemaan Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston vaatimuksia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön yleinen lainsäädäntö

3 Sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä 7 päivänä maaliskuuta 2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/21/EY (puitedirektiivi) (EYVL L 108, s. 33) 1 artiklan 1 kohdan mukaan tällä direktiivillä perustetaan yhdenmukaistettu järjestelmä sähköisten viestintäpalvelujen sekä niiden liitännäistoimintojen ja -palvelujen sääntelylle. Siinä säädetään muun muassa kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävistä ja määritellään joukko menettelyjä, joilla varmistetaan, että sääntelyjärjestelmää sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkialla yhteisössä.

4 Sähköisiä viestintäverkkoja koskevaan yhteisön lainsäädäntöön kuuluvat myös seuraavat direktiivit (jäljempänä erityisdirektiivit):

– sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä 7 päivänä maaliskuuta 2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/19/EY (käyttöoikeusdirektiivi) (EYVL L 108, s. 7)

– sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista 7 päivänä maaliskuuta 2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/20/EY (valtuutusdirektiivi) (EYVL L 108, s. 21)

– yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7 päivänä maaliskuuta 2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/22/EY (yleispalveludirektiivi) (EYVL L 108, s. 51)

– henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla 12 päivänä heinäkuuta 2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi) (EYVL L 201, s. 37)

– sähköisiä allekirjoituksia koskevista yhteisön puitteista 13 päivänä joulukuuta 1999 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1999/93/EY (EYVL 2000, L 13, s. 12; jäljempänä sähköisistä allekirjoituksista annettu direktiivi)

– tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista 8 päivänä kesäkuuta 2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/31/EY (direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä) (EYVL L 178, s. 1).

5 Komissio perusti 29.7.2002 tekemällään päätöksellä 2002/627/EY (EYVL L 200, s. 38) sähköisen viestinnän verkkoja ja palveluja käsittelevän eurooppalaisen sääntelyviranomaisten ryhmän.

Asetus

6 Asetus annettiin EY 95 artiklan nojalla. Asetuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan perustetaan Euroopan verkko- ja tietoturvavirasto (jäljempänä virasto).

7 Asetuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan viraston tehtävänä on "avustaa komissiota ja jäsenvaltioita ja toimia siten yhteistyössä yritysmaailman kanssa, jotta nämä pystyisivät täyttämään verkko- ja tietoturvaa koskevat vaatimukset, ja siten varmistaa sisämarkkinoiden sujuva toiminta, myös ne vaatimukset, joista on säädetty nykyisessä ja tulevassa yhteisön lainsäädännössä, kuten direktiivissä 2002/21/EY".

8 Asetuksen 2 artiklassa, jonka otsikko on Tavoitteet, säädetään seuraavaa:

"1. Virasto tehostaa yhteisön, jäsenvaltioiden ja siten yritysmaailman valmiuksia ehkäistä ja torjua verkko- ja tietoturvaongelmia ja puuttua niihin.

2. Virasto antaa komissiolle ja jäsenvaltioille apua ja neuvoja sellaisissa verkko- ja tietoturvakysymyksissä, jotka kuuluvat sen tässä asetuksessa vahvistetun toimivallan piiriin.

3. Virasto kehittää korkeatasoista asiantuntemusta kansallisten ja yhteisön toimien pohjalta. Se käyttää tätä asiantuntemusta edistääkseen julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden välistä laajaa yhteistyötä.

4. Virasto avustaa pyydettäessä komissiota verkko- ja tietoturva-alaa koskevan yhteisön lainsäädännön ajantasaistamisen ja kehittämisen teknisessä valmistelussa."

9 Asetuksen 3 artiklassa määritellään tehtävät, jotka viraston on suoritettava, "jotta 1 artiklassa vahvistetun toimialan noudattaminen ja 2 artiklassa vahvistettujen tavoitteiden saavuttaminen voidaan varmistaa". Tehtävät ovat seuraavat:

"a) se kerää asiaankuuluvia tietoja analysoidakseen nykyisiä ja uusia riskejä sekä erityisesti Euroopan tasolla sellaisia riskejä, joilla voi olla vaikutusta sähköisten viestintäverkkojen toimintakykyyn ja käytettävyyteen sekä niiden kautta saatavien ja lähetettävien tietojen aitouteen, eheyteen ja luottamuksellisuuteen, sekä antaa analyysin tulokset jäsenvaltioille ja komissiolle;

b) se antaa neuvoja ja pyydettäessä tavoitteidensa mukaista apua Euroopan parlamentille, komissiolle, yhteisön elimille ja jäsenvaltioiden nimeämille kansallisille toimivaltaisille elimille;

c) se tehostaa verkko- ja tietoturva-alan eri toimijoiden välistä yhteistyötä muun muassa järjestämällä säännöllisesti neuvotteluja elinkeinoelämän ja yliopistojen sekä muiden asianomaisten sektorien kanssa ja perustamalla yhteisön elinten, jäsenvaltioiden nimeämien julkisen sektorin elinten, yksityisen sektorin sekä kuluttajia edustavien elinten yhteysverkostoja;

d) se helpottaa komission ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä näiden kehittäessä yhteisiä menetelmiä, joilla voidaan ehkäistä ja torjua verkko- ja tietoturvaongelmia sekä puuttua niihin;

e) se myötävaikuttaa tietoisuuden lisäämiseen sekä siihen, että kaikkien käyttäjien saatavilla on ajallaan puolueetonta ja kattavaa tietoa verkko- ja tietoturvakysymyksistä, muun muassa edistämällä nykyisten parhaiden käytäntöjen vaihtoa, myös käyttäjille suunnattujen varoitusmenetelmien osalta, ja pyrkimällä synergiaan julkisen ja yksityisen sektorin toimien välillä;

f) se avustaa komissiota ja jäsenvaltioita vuoropuhelussa, jota nämä käyvät alan teollisuuden kanssa laitteisto- ja ohjelmistotuotteiden turvaongelmien käsittelemiseksi;

g) se seuraa verkko- ja tietoturvaa koskevien tuotteiden ja palvelujen standardien kehitystä;

h) se neuvoo komissiota verkko- ja tietoturva-alaa koskevassa tutkimuksessa sekä riskinehkäisyteknologioiden tehokkaassa käytössä;

i) se edistää riskinarviointitoimia, yhteentoimivien riskinarviointiratkaisujen kehittämistä ja ennaltaehkäisyn hallintaratkaisuja koskevia tutkimuksia julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioissa;

j) se osallistuu yhteisön kolmansien maiden kanssa ja tarvittaessa kansainvälisissä järjestöissä toteuttamiin yhteisiin työtoimiin, joilla pyritään edistämään yhteistä kokonaisvaltaista lähestymistapaa verkko- ja tietoturvakysymyksissä, ja myötävaikuttaa erityisen verkko- ja tietoturvakulttuurin luomiseen;

k) se ilmaisee riippumattomasti omat päätelmänsä ja linjauksensa sekä antaa neuvoja toimialansa ja tavoitteidensa puitteisiin kuuluvissa kysymyksissä."

10 Asetuksen 2 luku koskee viraston organisaatiota ja sen 3 luku viraston toimintaa.

Kanne

Asianosaisten ja muiden osapuolten lausumat

11 Yhdistynyt kuningaskunta esittää asetuksen kumoamista koskevan vaatimuksensa perusteeksi, että EY 95 artikla ei ole asianmukainen oikeudellinen perusta tämän

asetuksen antamiselle. EY 95 artiklassa annetaan yhteisön lainsäätäjälle valta yhdenmukaistaa kansallisia oikeussääntöjä, mutta ei valtaa perustaa yhteisön elimiä ja antaa niille tehtäviä.

12 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että on tutkittava, pyritäänkö EY 95 artiklan nojalla annetulla instrumentilla tavoitteeseen, joka voitaisiin saavuttaa antamalla samanaikaisesti samanlainen lainsäädäntö kussakin jäsenvaltiossa. Jos näin on, asetuksella yhdenmukaistetaan kansalliset lainsäädännöt. Jos sitä vastoin asetuksella "tehdään jotakin", mitä ei voida toteuttaa antamalla samanaikaisesti samanlainen lainsäädäntö jäsenvaltioiden tasolla, toisin sanoen jos asetuksella säädetään aloilla, jotka ovat yksittäisten jäsenvaltioiden toimivallan ulkopuolella, kysymys ei ole yhdenmukaistamistoimenpiteestä.

13 Yhdistynyt kuningaskunta myöntää, että EY 95 artiklan nojalla annettu yhdenmukaistamistoimenpide voi sisältää säännöksiä, jotka eivät itsessään ole jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön yhdenmukaistamista, kun nämä säännökset sisältävät pelkästään liitännäisiä seikkoja niihin säännöksiin nähden, joilla toteutetaan yhdenmukaistaminen, tai kun niillä pannaan täytäntöön nämä säännökset.

14 Tämä jäsenvaltio katsoo, että millään asetuksen säännöksistä ei lähennetä kansallisia sääntöjä edes epäsuorasti ja hyvin rajoitetusti. Sitä vastoin viraston on nimenomaisesti kiellettyä puuttua kansallisten elinten toimivaltaan, kun otetaan huomioon, että sen on rajoituttava antamaan kyseisellä alalla neuvoja, jotka eivät ole sitovia.

15 Yhdistynyt kuningaskunta toteaa, että asetus ei vastaa niihin riskeihin, joita alan monitahoisuus aiheuttaa sisämarkkinoiden moitteettomalle toiminnalle, siten, että sillä yhdenmukaistetaan kansallisia sääntöjä, vaan siten, että sillä luodaan yhteisön

elin, jolla on neuvoa-antava rooli. Se, että yhteisön toimenpide voi olla hyödyllinen sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta, ei merkitse, että kysymys on EY 95 artiklassa tarkoitetusta täytäntöönpanotoimenpiteestä.

16 Yhdistynyt kuningaskunta täsmentää, että sellaisten neuvojen antaminen, jotka eivät ole sitovia, ei vastaa EY 95 artiklassa tarkoitettua "jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämistä". Tällaisten neuvojen antaminen voi käytännössä lisätä kansallisten säännöstöjen välisiä eroavaisuuksia. Kysymys siitä, johtavatko viraston antamat neuvot käytännössä siihen, että jäsenvaltiot käyttävät niille puitedirektiivissä ja erityisdirektiiveissä annettua harkintavaltaa samalla tavoin, on täysin spekulatiivinen.

17 Yhdistynyt kuningaskunta korostaa, että viraston tehtävät rajoittuvat laajan potentiaalisten vastaanottajien joukon asiantuntemuksen kehittämiseen ja neuvojen antamiseen näille ja että ainoa sen suoritettavana olevien tehtävien ja lainsäädännön yhdenmukaistamisen välillä mahdollisesti vallitseva yhteys seuraa siitä, että se avustaa komissiota. Tällä roolilla, joka on lähinnä teknistä tutkimusta, on kuitenkin liian etäinen yhteys yhteisön lainsäädäntöön, jolla pyritään kansallisten sääntöjen yhdenmukaistamiseen.

18 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että puitedirektiivin ja erityisdirektiivien olemassaolo ei muuta tätä analyysia. Viraston toiminta ulottuu yli kyseisten direktiivien soveltamisalan. Asetuksen mukainen sellaisten neuvojen antaminen, jotka eivät sido, ei helpota näiden direktiivien täytäntöönpanoa, kun otetaan huomioon, että tämä tehtävä on varattu yksinomaan jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille eikä virastolle.

19 Se toteaa, että virastolle annettu rooli on laajempi kuin erityisdirektiivien soveltamisalasta voidaan johtaa, koska asetus koskee paitsi tietoverkkojen myös tietokantojen kaltaisten tietojärjestelmien turvallisuutta.

20 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo myös, että asetuksen perustelut ovat riittämättömät siltä osin kuin kysymys on todennäköisesti syntyvistä kaupan esteistä, jotka johtuvat tietoturvaa koskevien erilaisten kansallisten vaatimusten olemassaolosta. Pelkästään se mahdollisuus, että verkkojen turvavaatimuksia sovelletaan epäyhtenäisesti, ja se, että nämä vaatimukset voivat johtaa tehottomiin ratkaisuihin ja luoda esteitä sisämarkkinoille, ei ole riittävä perustelu tältä osin.

21 Lisäksi Yhdistynyt kuningaskunta myöntää, että viraston luominen vastaa toivottavaan tavoitteeseen eli siihen, että yhteisö perustaa oman asiantuntijakeskuksensa verkko- ja tietoturvan alalla. Se toteaa myös, että se ei vastusta asetuksen säännösten sisältöä. Se katsoo kuitenkin esittämiensä argumenttien perusteella, että asetuksen perustana olisi pitänyt käyttää EY 308 artiklaa.

22 Parlamentti katsoo, että EY 95 artiklassa ei määritellä sitä, missä määrin aiotun yhteisön toimen olisi lähennettävä jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiä. EY:n perustamissopimuksessa ei edellytetä, että tälle oikeusperustalle perustetuilla toimenpiteillä lähennettäisiin kansallisten säännöstöjen aineellisia säännöksiä, kun vähäisempi yhteisön toiminta olisi asianmukaisempaa. Riittää, että tälle määräykselle perustettu toimenpide koskee kansallisten säännösten lähentämistä, vaikka tällä toimenpiteellä itsessään ei toteutetakaan lähentämistä.

23 Parlamentti huomauttaa, että asetuksella pyritään toteuttamaan tiettyjen säännösten tai määräysten lähentäminen, jotka jäsenvaltiot ovat antaneet tai ovat antamaisillaan

verkko- ja tietoturvan alalla, jotta helpotettaisiin alalla voimassa olevan yhteisön lainsäädännön tehokasta täytäntöönpanoa. Tässä yhteydessä johonkin toiseen ja rajoittavampaan oikeusperustaan turvautuminen olisi epäjohdonmukaista, kun otetaan huomioon, että asetusta on arvioitava sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen sisämarkkinoita koskevien direktiivien kokonaisuuden täydentäjänä.

24 Parlamentti katsoo, että lainsäätäjä on pitänyt tarkoituksenmukaisena valita yhdenmukaisen lähestymistavan verkko- ja tietoturvan tämänhetkisten ja ennustettavissa olevien ongelmien osalta, kun se on perustanut elimen, jonka tehtävänä on neuvoa julkishallintoa yhteisön tasolla ja kansallisella tasolla kiinteässä yhteistyössä yksityissektorin kanssa. Viraston kolme toiminta-aluetta eli tietojen kerääminen ja jakaminen, neuvoa-antavat tehtävät sekä yhteistyötehtävä myötävaikuttavat yhdenmukaisen lähestymistavan soveltamiseen verkko- ja tietoturvan eri aspekteihin nähden.

25 Parlamentti korostaa, että vaikka yhteisö olisi teoriassa voinut antaa säännöt niiden jäsenvaltioiden säännösten ja määräysten yhdenmukaistamisesta, jotka koskevat kaikkia asetuksella säänneltäviä aloja tai joitakin niistä, yhteisön lainsäätäjä otti huomioon kysymyksessä olevan alan teknisen monitahoisuuden ja sen nopean kehityksen ja laati asetuksen estääkseen kaupan esteiden syntymisen ja tehokkuuden menetyksen, jotka aiheutuisivat siitä, että jäsenvaltiot antaisivat koordinoimattomasti teknisiä ja organisatorisia sovelluksia. Lainsäätäjä on pyrkinyt pääsemään tähän käyttämällä niin sanottua matalan intensiteetin lähentämistä, jonka ansiosta jäsenvaltiot voivat toteuttaa yhtenäisiä toimia, jotka mahdollistavat sähköistä viestintää koskevien eri yhteisön instrumenttien täytäntöönpanon, siten, että lainsäätäjä on perustanut asiantuntijakeskuksen, jonka tehtävänä on antaa kyseisellä alalla ohjeita, neuvoja ja apua.

26 Parlamentti lisää, että se, että aineellista yhdenmukaistamista koskevat säännökset ja määräykset on määritelty puitedirektiivissä ja erityisdirektiiveissä, ei muuta asetuksen luonnetta täydentävänä toimenpiteenä, joka on laadittu helpottamaan kyseisten direktiivien täytäntöönpanoa.

27 Parlamentin mukaan viraston tehtävät ovat verraten vaatimattomia, koska ne eivät sisällä valtaa antaa "standardeja". Se, että neuvoja antaa yksi asiantuntijataho, joka on viranomainen eurooppalaisella tasolla, myötävaikuttaa yhteisten kantojen antamiseen tilanteissa, joissa on vaara siitä, että yhteisö ja kansalliset toimijat saavat erilaisia teknisiä neuvoja. Myös viraston kannustamat yhteistyön eri muodot helpottavat osaltaan markkinaehtojen lähentämistä ja sitä, että jäsenvaltiot toteuttavat toimenpiteitä tietoturvaan liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi.

28 Parlamentti toteaa lopuksi, että jos yhteisöjen tuomioistuin päätyy siihen, että asetus ei voi perustua EY 95 artiklaan, se voi joka tapauksessa perustua yhteisön lainsäätäjälle tässä määräyksessä implisiittisesti annettuun valtaan. Kun otetaan huomioon tällainen implisiittinen toimivalta, viraston luomista voidaan pitää välttämättömänä sen takaamiseksi, että saavutetaan tavoitteet, joihin erityisdirektiiveillä pyritään.

29 Neuvosto katsoo, että EY 95 artiklassa tarkoitettu lähentäminen koskee jäsenvaltioiden lakien lisäksi myös niiden asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä. Tähän oikeusperustaan perustuvat toimet voivat sisältää säännöksiä ja määräyksiä, jotka itsessään eivät ole yhdenmukaistamissääntöjä mutta jotka helpottavat kansallisten säännöstöjen lähentämistä. Erityisesti mikään kyseisen määräyksen sanamuodossa ei estä lainsäätäjää luomasta yhteisön elintä, jonka tehtävänä on tuoda erityistä asiantuntemusta alalle, joka on jo yhdenmukaistamisinstrumenttien kohteena.

30 Neuvosto täsmentää tältä osin, että EY 95 artiklassa ei suljeta pois mahdollisuutta, että yhteisön lainsäätäjä toteuttaa toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on estää jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön epäyhtenäisestä kehityksestä syntyvien

kaupan esteiden ilmeneminen tulevaisuudessa. Yhteisön lainsäätäjällä on valta antaa toimia, jotka siitä huolimatta, että ne eivät itsessään olekaan yhdenmukaistamissääntöjä, liittyvät suoraan kansallisten sääntöjen yhdenmukaistamiseen, esimerkiksi tehottomien ratkaisujen syntymisen ja jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön epäyhtenäisen kehittymisen estämiseksi.

31 Neuvosto huomauttaa, että kun virasto auttaa komissiota suorittamaan teknisiä valmistelutöitä yhteisön lainsäädännön laatimiseksi, se myötävaikuttaa – myös neuvoilla, jotka eivät ole sitovia – ratkaisevasti jäsenvaltioiden verkko- ja tietoturvaa koskevan lainsäädännön ja alan kansallisten käytäntöjen yhdenmukaistamiseen sekä kyseisen lainsäädännön ajan tasalle saattamiseen, kehittämiseen ja täytäntöönpanoon.

32 Neuvosto katsoo, että komission ja jäsenvaltioiden pyynnöstä teknisiä neuvoja antava riippumaton viranomainen helpottaa alalla annettujen direktiivien saattamista osaksi jäsenvaltioiden kansallista oikeusjärjestystä. Asetuksella ei siis ole liitännäistä tai toissijaista vaikutusta yhteisössä vallitsevien markkinaehtojen yhdenmukaistamisen kannalta, vaan se myötävaikuttaa suoraan jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön lähentämiseen.

33 Neuvosto toteaa lopulta, että EY 308 artiklassa annetaan yhteisön lainsäätäjälle vain täydentävä lainsäädäntövalta niillä aloilla, joilla lainsäädäntövaltaa tiettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi ei ole annettu yhteisölle. Kun yhteisön toimen antamista varten on olemassa erityinen oikeusperusta, EY 308 artiklaan ei voida turvautua, koska se on oikeusperusta vain erityisen oikeusperustan puuttuessa.

34 Suomen tasavalta katsoo, että asetuksen tavoitteet ja sen sisältö liittyvät kiinteästi sisämarkkinoiden moitteettoman toteuttamisen ja toiminnan varmistamiseen. Viraston perustehtävä onkin varmistaa yhteisössäkorkeatasoinen ja toimiva verkko-

ja tietoturva ja vähentää jäsenvaltioiden lainsäädännön välisistä eroista muodostuvia esteitä sisämarkkinoiden toiminnalle.

35 Suomen tasavalta katsoo, että virasto helpottaa sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluita koskevien yhteisön säädösten yhdenmukaista soveltamista. Virasto pyrkii ehkäisemään sellaisten tulevien kaupan esteiden syntymistä, joita saattaa aiheutua sähköisten verkkojen monimutkaisuuden ja teknisyyden sekä jäsenvaltioiden käytäntöjen eriytymisen vuoksi.

36 Suomen tasavalta katsoo, että yhteisön erillisviraston perustamissäädöksen oikeudellista perustaa harkittaessa tulisi huomioon ottaa kulloinkin kyseessä olevaa alaa koskevan yhteisön lainsäädännön lähentymisen aste. Sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluita koskevat yhteisön säännökset ovat varsin pitkälle yhdenmukaistettuja, joten yhteisön tasolla toteutettu sääntely voi edellyttää tavallista pidemmälle meneviä yhteisen soveltamiskäytännön varmistamista koskevia toimenpiteitä.

37 Komissio katsoo, että asetus on tarkoitukseltaan ja sisällöltään toimenpide, joka helpottaa suoraan tiettyjen EY 95 artiklaan perustuvien direktiivien yhdenmukaista täytäntöönpanoa ja soveltamista. Yksi voimassa olevan säännöstön pääasiallisista piirteistä on, että sen yksityiskohtaisesta soveltamisesta suuri osa on hajautettua ja uskottu kansallisille sääntelyviranomaisille.

38 Komissio katsoo, että viraston luominen kuuluu laajemman yhdenmukaistamisen käsitteen piiriin erityisesti sen vuoksi, että sillä helpotetaan sitä, että kansalliset sääntelyviranomaiset soveltavat yhteisön direktiivejä yhdenmukaisesti. Asetuksen

tavoite ulottuu pidemmälle kuin pelkkään viraston luomiseen, kun otetaan huomioon, että sen on annettava neuvoja ja apua komissiolle sekä kyseisille viranomaisille. Näin ollen tämän viraston luomisen ja sähköistä viestintää koskevan yhteisön lainsäädännön välillä on yhteys.

39 Komissio toteaa, että puitedirektiivillä luodaan yhdenmukaistettu järjestelmä sähköisten viestintäpalvelujen ja -verkkojen sekä niihin liittyvien resurssien sääntelemiseksi. Tässä direktiivissä vahvistetaan kansallisille sääntelyviranomaisille kuuluvat tehtävät siten, että siinä otetaan käyttöön joukko menettelyjä, joilla pyritään takaamaan kysymyksessä olevan järjestelmän yhdenmukainen soveltaminen kaikkialla yhteisössä.

40 Komissio toteaa, että vaikka näiden direktiivien hajautettua soveltamista koskevat parametrit on selvästi määritelty, ei voida sulkea pois sitä, että kansalliset sääntelyviranomaiset käyttäessään niille annettua harkintavaltaa omaksuvat erilaisia kantoja. Komission mukaan virasto on perustettu edesauttamaan sitä, että viranomaiset voivat päästä verkko- ja tietoturvaan liittyvien teknisten kysymysten osalta yhteisymmärrykseen.

41 Komissio lisää, että virasto toimii sähköistä viestintää koskevan yhteisön lainsäädännön yhdenmukaistettujen parametrien rajoissa ja että sillä, että viraston roolia ei ole määritelty tätä yleistä kehystä annettaessa, ei juuri ole merkitystä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

EY 95 artiklan soveltamisala

42 Siltä osin kuin kysymys on EY 95 artiklassa määrätystä lainsäädäntövallasta on syytä muistaa, että kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa C-66/04, Yhdistynyt

kuningaskunta vastaan parlamentti ja neuvosto, 6.12.2005 antamansa tuomion (Kok. 2005, s. I-10553) 44 kohdassa, tämä määräys tulee kyseeseen oikeudellisena perustana ainoastaan, jos säädöksestä ilmenee objektiivisesti ja tosiasiallisesti, että sen tarkoituksena on sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantaminen.

43 Yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut edellä mainitun asiassa Yhdistynyt kuningaskunta vastaan parlamentti ja neuvosto antamansa tuomion 45 kohdassa, että perustamissopimuksen laatijat ovat halunneet EY 95 artiklassa käytetyllä ilmauksella "toimenpiteet – – lähentämiseksi" antaa yhteisön lainsäätäjälle yhdenmukaistettavan alan yleisestä kontekstista ja erityisistä olosuhteista riippuen harkintavaltaa sen suhteen, mikä on tarkoituksenmukaisin lähentämistekniikka halutun tavoitteen saavuttamiseksi erityisesti niillä aloilla, joihin liittyy monitahoisia teknisiä erityispiirteitä.

44 Tältä osin on lisättävä, että mikään EY 95 artiklan sanamuodossa ei oikeuta päättelemään, että yhteisön lainsäätäjän tämän määräyksen perusteella toteuttamien toimenpiteiden adressaatteina voi olla vain jäsenvaltioita. Yhteisön lainsäätäjän suorittaman arvioinnin perusteella voi osoittautua välttämättömäksi perustaa yhteisön elin, jonka tehtävänä on myötävaikuttaa yhdenmukaistamisprosessiin tilanteissa, joissa tähän määräykseen perustuvien toimien yhtenäisen täytäntöönpanon ja soveltamisen helpottamiseksi on asianmukaista toteuttaa oheis- ja kehystoimenpiteitä.

45 On kuitenkin korostettava, että tällaiselle elimelle uskottujen tehtävien on liityttävä läheisesti siihen alaan, jolla toteutetaan toimia jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. Tilanne on tällainen erityisesti silloin, kun näin perustettu yhteisön elin tarjoaa kansallisille viranomaisille ja/tai toimijoille palveluja, jotka vaikuttavat yhdenmukaistamisinstrumenttien yhtenäiseen täytäntöönpanoon ja jotka ovat omiaan helpottamaan niiden soveltamista.

Asetuksen yhteensoveltuvuus EY 95 artiklan vaatimusten kanssa

46 On siis tutkittava, vastaavatko asetuksen 2 artiklassa vahvistetut viraston tavoitteet ja asetuksen 3 artiklassa sille uskotut tehtävät tämän tuomion 44 ja 45 kohdassa esitettyjä vaatimuksia.

47 Tässä tarkoituksessa on ratkaistava, liittyvätkö nämä tavoitteet ja tehtävät kiinteästi aloihin, jotka ovat niiden instrumenttien kohteena, jotka ovat asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua "nykyistä yhteisön lainsäädäntöä", sekä jos vastaus on myönteinen, voidaanko näitä tavoitteita ja tehtäviä pitää tämän lainsäädännön täytäntöönpanon kannalta oheis- ja kehystoimenpiteinä.

48 Asetuksen johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa mainitun puitedirektiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan tällä direktiivillä perustetaan yhdenmukaistettu järjestelmä sähköisten viestintäpalvelujen, sähköisten viestintäverkkojen sekä niiden liitännäistoimintojen ja -palvelujen sääntelylle. Kyseisessä direktiivissä säädetään kansallisten sääntelyviranomaisten tehtävistä ja määritellään joukko menettelyjä, joilla varmistetaan, että sääntelyjärjestelmää sovelletaan yhdenmukaisesti kaikkialla yhteisössä.

49 Puitedirektiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleessa todetaan tältä osin, että kyseisillä viranomaisilla olisi oltava yhdenmukaiset tavoitteet ja periaatteet. Viimeksi mainitut ilmaistaan direktiivin 8 artiklassa, ja niihin kuuluvat muun muassa korkeatasoinen henkilötietojen ja yksityisyyden suoja sekä yleisten viestinnän verkkojen eheys ja turvallisuus (ks. puitedirektiivin 8 artiklan 4 kohdan c ja f alakohta).

50 On todettava myös, että useat erityisdirektiivien säännökset ovat ilmaus yhteisön lainsäätäjän verkko- ja tietoturvaa koskevasta huolesta.

51 Ensiksi kuten asetuksen johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, niin sanotun valtuutusdirektiivin liitteessä olevan A osan 7 ja 16 kohdassa mainitaan sähköisen viestinnän alaa koskeva henkilötietojen ja yksityisyyden suoja sekä julkisten verkkojen turvaaminen luvatonta käyttöä vastaan.

52 Toiseksi kuten asetuksen johdanto-osan seitsemännestä perustelukappaleesta ilmenee, niin sanotulla yleispalveludirektiivillä pyritään takaamaan yleisten puhelinverkkojen turvallisuus ja toimivuus. Tältä osin direktiivin 23 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet näiden toimintojen takaamiseksi erityisesti laajamittaisissa verkon toiminnan keskeytyksissä tai ylivoimaisen esteen sattuessa.

53 Kolmanneksi kuten asetuksen johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan, niin sanotussa sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivissä edellytetään, että yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajan on toteutettava asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet varmistaakseen tarjoamiensa palvelujen turvallisuuden sekä viestinnän ja siihen liittyvien liikennetietojen luottamuksellisuuden. Nämä vaatimukset ilmenevät erityisesti direktiivin 4 ja 5 artiklasta, jotka koskevat verkon turvallisuutta ja viestinnän luottamuksellisuutta.

54 Neljänneksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24 päivänä lokakuuta 1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY (EYVL L 281, s. 31) 17 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, rekisterinpitäjä toteuttaa tarpeelliset tekniset

ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi vahingossa tapahtuvalta tai laittomalta tuhoamiselta, vahingossa tapahtuvalta häviämiseltä, muuttamiselta, luvattomalta luovuttamiselta tai tietojen antamiselta, erityisesti jos käsittely muodostuu tietojen siirtämisestä verkossa, sekä kaikelta muulta laittomalta käsittelyltä.

55 Viidenneksi on muistettava, että sähköisistä allekirjoituksista annetun direktiivin 3 artiklan 4 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden nimeämät asianmukaiset laitokset määrittelevät turvallisia allekirjoituksen luomismenetelmiä koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

56 Virastolle uskotuista tehtävistä on ensiksi todettava, että ne koskevat asiaankuuluvien tietojen keräämistä nykyisten ja uusien riskien analysoimiseksi sekä erityisesti sellaisten riskien, joilla voi olla vaikutusta sähköisten viestintäverkkojen toimintakykyyn sekä tietojen aitouteen, eheyteen ja luottamuksellisuuteen. Virasto myös kehittää "yhteisiä menetelmiä", joilla voidaan ehkäistä turvaongelmia, myötävaikuttaa kaikkien käyttäjien tietoisuuden lisäämiseen sekä edistää "nykyisten parhaiden käytäntöjen" ja "varoitusmenetelmien" vaihtoa sekä harjoittaa riskinarviointia ja riskinhallintaa.

57 Viraston tehtävänä on myös vahvistaa yhteistyötä verkko- ja tietoturvan alan eri toimijoiden välillä, avustaa komissiota ja jäsenvaltioita vuoropuhelussa, jota nämä käyvät alan teollisuuden kanssa laitteisto- ja ohjelmistotuotteiden turvaongelmien käsittelemiseksi, sekä edistää yhteisön pyrkimyksiä yhteistyöhön kolmansien maiden kanssa ja tarvittaessa kansainvälisissä järjestöissä edesauttaakseen yhteistä kokonaisvaltaista lähestymistapaa verkko- ja tietoturvakysymyksissä.

58 Asetuksen 3 artiklan nojalla virastolle uskotut tehtävät liittyvät näin ollen läheisesti tavoitteisiin, joihin puitedirektiivillä ja erityisdirektiiveillä pyritään verkko- ja tietoturvan alalla.

59 Kuten tämän tuomion 47 kohdassa on todettu, on näin ollen tutkittava, voidaanko näitä viraston tehtäviä pitää yhteisön tätä asiaa koskevan lainsäädännön täytäntöönpanon kannalta oheis- ja kehystoimenpiteinä, toisin sanoen voidaanko viraston perustamista ja sille asetuksella annettuja tavoitteita ja tehtäviä pitää EY 95 artiklassa tarkoitettuina "toimenpiteinä – – lähentämiseksi".

60 Kun otetaan huomioon kysymyksessä olevan alan ominaispiirteet, on todettava, että asetus ei ole irrallinen toimenpide, vaan se kuuluu normatiiviseen kontekstiin, jota rajaavat puitedirektiivi ja erityisdirektiivit ja jolla pyritään sisämarkkinoiden toteuttamiseen sähköisen viestinnän alalla.

61 Asiakirja-aineistosta ilmenee myös, että yhteisön lainsäätäjä on ollut tekemisissä alan kanssa, jolla käytetään teknologiaa, joka on paitsi monimutkaista, myös erittäin nopeasti muuttuvaa. Se on pitänyt todennäköisenä, että puitedirektiivin ja erityisdirektiivien täytäntöönpano johtaa eroavaisuuksiin jäsenvaltioiden välillä.

62 Yhteisöjen lainsäätäjä katsoi näin ollen, että viraston kaltaisen yhteisön elimen perustaminen oli asianmukainen keino sellaisten erojen syntymisen estämiseksi, jotka ovat omiaan luomaan esteitä alan sisämarkkinoiden moitteettomalle toiminnalle.

63 On muistettava, että asetuksen johdanto-osan kolmannesta ja kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee, että verkkojen ja tietojärjestelmien teknisen monimutkaisuuden, yhteenliitettyjen tuotteiden ja palvelujen monimuotoisuuden sekä yksityisten ja julkisten omavastuisten toimijoiden suuren määrän vuoksi yhteisöjen lainsäätäjä katsoi, että puitedirektiivin ja erityisdirektiivien mukaisten teknisten vaatimusten epäyhtenäinen soveltaminen voi vaarantaa sisämarkkinoiden sujuvan toiminnan.

64 Tässä yhteydessä yhteisön lainsäätäjä on voinut katsoa, että komission ja jäsenvaltioiden pyynnöstä teknisiä neuvoja antavan riippumattoman viranomaisen mielipide voi helpottaa kyseisten direktiivien saattamista osaksi jäsenvaltioiden kansallista oikeusjärjestystä ja niiden toteuttamista kansallisella tasolla.

65 Lopuksi on syytä palauttaa mieleen, että asetuksen 27 artiklan mukaan virasto perustettiin 14.3.2004 alkavaksi viiden vuoden kaudeksi ja että asetuksen 25 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan komissio suorittaa 17.3.2007 mennessä arvioinnin, joka koskee viraston toiminnan vaikutusta, kun otetaan huomioon sen tavoitteiden saavuttaminen ja tehtävien täyttäminen sekä sen työskentelytavat.

66 Näiden kahden säännöksen lukemisesta yhdessä ilmenee, että yhteisön lainsäätäjä on katsonut, että ennen viraston kohtaloa koskevan päätöksen tekemistä on tarkoituksenmukaista arvioida tämän viraston toiminnan tehokkuutta ja sitä, miten se tosiasiallisesti on myötävaikuttanut puitedirektiivin ja erityisdirektiivien täytäntöönpanoon.

67 Näin ollen ja kun otetaan huomioon asiakirja-aineistosta ilmenevä, on katsottava, että asetus perustuu oikeutetusti EY 95 artiklaan ja että kanne on näin ollen hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

68 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska parlamentti ja neuvosto ovat vaatineet, että Yhdistynyt kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska Yhdistynyt kuningaskunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Saman artiklan 4 kohdan mukaisesti Suomen tasavalta ja komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

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

1) Kanne hylätään.

2) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Suomen tasavalta ja Euroopan yhteisöjen komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset