JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIILO JÄÄSKINEN
16 päivänä toukokuuta 2013[1]

Asia C-292/11 P

Euroopan komissio
vastaan

Portugalin tasavalta

Muutoksenhaku — SEUT 258 artikla — Unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöönpano — Portugalin tasavallan laiminlyönti toteuttaa tarvittavat toimenpiteet jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion täytäntöön panemiseksi — SEUT 260 artikla — Unionin tuomioistuimen tuomio, jossa Portugalin tasavalta määrätään maksamaan uhkasakko — Toimenpiteitä, jotka jäsenvaltio on toteuttanut unionin tuomioistuimen tuomion noudattamiseksi, koskeva komission arviointi — Komission toimivalta SEUT 260 artiklan nojalla annetun tuomion täytäntöönpanon yhteydessä

1. Unionin tuomioistuimen tarkasteltavana on nyt käsiteltävässä asiassa ensimmäistä kertaa kysymyksenasettelu, joka koskee SEUT 260 artiklan nojalla annettujen tuomioiden täytäntöönpanokeinoja. Nyt käsiteltävän asian pääasiallinen vaikeus liittyy siihen, että EUT-sopimukseen ei sisälly erityistä määräystä, jossa määrättäisiin menettelystä, jota on noudatettava asiassa, jossa asianosaisina ovat jäsenvaltio ja Euroopan komissio ja joka koskee tällaisen tuomion täytäntöön panemiseksi määrättyjen rahamäärien perimistä.

2. Nyt käsiteltävä riita-asia koskee sitä, että Portugalin tasavalta oli saattanut julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21.12.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/665/ETY[2] virheellisesti osaksi kansallista oikeutta, minkä vuoksi komissio oli nostanut EY 226 artiklan (josta on tullut SEUT 258 artikla) nojalla kanteen kyseistä jäsenvaltiota vastaan. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa komissio vastaan Portugali 14.10.2004 antamassaan tuomiossa (jäljempänä vuonna 2004 annettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva tuomio),[3] että Portugalin tasavalta ei ollut noudattanut kyseisen direktiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut kumonnut 21.11.1967 annettua asetusta nro 48 051 (jäljempänä asetus nro 48 051), jonka nojalla vahingonkorvauksen myöntäminen henkilöille, jotka ovat kärsineet vahinkoa julkisia hankintoja koskevan yhteisön oikeuden tai sen täytäntöön panemiseksi annettujen kansallisten sääntöjen rikkomisen vuoksi, edellyttää näyttöä tuottamuksesta tai tahallisuudesta. Katsottuaan, että Portugalin tasavalta ei ollut noudattanut kyseistä tuomiota, komissio nosti kanteen EY 228 artiklan 2 kohdan (josta on tullut SEUT 260 artiklan 2 kohta) nojalla. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa komissio vastaan Portugali 10.1.2008 antamassaan tuomiossa (jäljempänä vuonna 2008

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EYVL L 395, s. 33.

3 — Asia C-275/03.

annettu täytäntöönpanotuomio),[4] että Portugali ei ollut pannut vuonna 2004 annettua jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa tuomiota täytäntöön, ja määräsi Portugalin tasavallan maksettavaksi uhkasakon siihen saakka, kunnes vuonna 2004 annettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva tuomio on pantu täysin täytäntöön.

3. Kyseisen tuomion noudattamisen valvomista koskevassa menettelyssä ja EY 274 artiklaan (josta on tullut SEUT 317 artikla) perustuvan talousarviota koskevan komission toimivallan perusteella komissio teki 25.11.2008 päätöksen K(2008) 7419 lopullinen, jossa esitetään maksuvaatimus uhkasakoista, jotka oli maksettava pantaessa täytäntöön yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-70/06, komissio vastaan Portugali, 10.1.2008 antama tuomio (Kok., s. I-1) (jäljempänä riidanalainen päätös).[5] Portugalin tasavallan ja komission välisen erimielisyyden, joka koski vuonna 2004 annetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion täytäntöön panemiseksi toteutettujen toimenpiteiden laajuutta, vuoksi Portugalin tasavalta nosti yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kanteen kyseisen riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi.

4. Komissio vaatii valituksessaan unionin tuomioistuinta kumoamaan asiassa Portugali vastaan komissio 29.3.2011 annetun unionin yleisen tuomioistuimen tuomion (jäljempänä valituksenalainen tuomio),[6] jossa kyseinen tuomioistuin hyväksyi Portugalin tasavallan kanteen ja kumosi riidanalaisen päätöksen. Komissio esittää valituksessaan kaksi valitusperustetta. Komissio väittää ensimmäisen valitusperusteensa ensimmäisessä osassa, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt oikeudellisen virheen, kun se rajoitti virheellisesti yhtäältä komission ja toisaalta unionin yleisen tuomioistuimen toimivaltaa SEUT 260 artiklan 2 kohdan nojalla annettujen unionin tuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanon yhteydessä. Komissio väittää ensimmäisen valitusperusteensa toisessa osassa, että unionin yleinen tuomioistuin on tehnyt toisen oikeudellisen virheen ottaessaan huomioon vain osittain ja rajoitetusti vuonna 2008 annetun täytäntöönpanotuomion tuomiolauselman. Komissio väittää lopuksi toisessa valitusperusteessaan, että valituksenalaisen tuomion perustelut ovat riittämättömät ja ristiriitaiset.

5. Nyt käsiteltävässä asiassa on näin ollen kyse aikaisemmin tarkastelemattomasta kysymyksestä, joka koskee komission harkintavallan laajuutta siltä osin kuin on kyse kansallisten viranomaisten toimenpiteiden, jotka ne ovat toteuttaneet jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen päättämiseksi, kattavuudesta ja siksi sen arvioimisesta, että uhkasakon maksamista koskeva velvoite on lakannut. Unionin tuomioistuimen on näin ollen käsiteltävä kysymystä, joka koskee jäsenvaltion sellaisten täytäntöönpanovelvoitteiden, jotka tämän on toteutettava SEUT 258 artiklan nojalla annetun tuomion tuomiolauselman perusteella, luonnetta ja laajuutta.

I Vuonna 2004 annettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva tuomio ja vuonna 2008 annettu täytäntöönpanotuomio sekä niiden jälkeinen menettely

6. Vuonna 2004 annetussa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa tuomiossa todettiin seuraavaa:

”Portugalin tasavalta ei ole noudattanut – – direktiivin 89/665 – –mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole kumonnut 21.11.1967 annettua asetusta (Decreto-Lei) nro 48 051 – –”

7. Yhteisöjen tuomioistuin totesi vuonna 2008 annetun täytäntöönpanotuomion 16 ja 17 kohdassa, että kun otetaan huomioon vuonna 2004 annetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion tuomiolauselman sanamuoto, sen toteamiseksi, onko Portugalin tasavalta toteuttanut toimenpiteet, joita kyseisen tuomion täytäntöönpano edellyttää, oli selvitettävä se, onko asetus nro

4 — Asia C-70/06 (Kok., s. I-1).

5 — Kyseistä päätöstä ei ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

6 — Asia T-33/09 (Kok., s. II-1429).

48 051 kumottu. Kyseinen tuomioistuin totesi näin ollen kyseisen tuomion 19 kohdassa, että Portugalin tasavalta ei vielä ollut kumonnut kyseistä asetusta sille 13.7.2005 osoitetussa perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymispäivänä. Yhteisöjen tuomioistuin korosti lisäksi saman tuomion 36 kohdassa, että kuten Portugalin tasavallan asiamies vahvisti yhteisöjen tuomioistuimessa 5.7.2007 pidetyssä suullisessa pääkäsittelyssä, kyseinen asetus oli kyseisenä päivänä edelleen voimassa.

8. Edellisen perusteella yhteisöjen tuomioistuin antoi seuraavan tuomion:

”1) Portugalin tasavalta ei ole noudattanut EY 228 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole kumonnut – – asetusta nro 48 051 – – ja koska se ei siten ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä [vuonna 2004 annetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan] tuomion täytäntöön panemiseksi.

2) Portugalin tasavalta velvoitetaan maksamaan – – komissiolle – – 19 392 euron suuruinen uhkasakko kultakin päivältä, jolla edellä mainitussa asiassa – – annetun tuomion noudattamisen edellyttämien toimenpiteiden toteuttaminen viivästyy tämän tuomion julistamispäivästä siihen asti, kunnes [kyseinen vuoden 2004] tuomio on pantu täytäntöön.

– –”

9. Portugalin viranomaiset väittivät komission asiamiesten kanssa 28.1.2008 pidetyn kokouksen aikana, että hyväksymällä lain 67/2007, joka annettiin 31.12.2007 ja jolla kumottiin asetus nro 48 051, Portugalin tasavalta toteutti kaikki tarvittavat toimenpiteet vuonna 2004 annetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion täytäntöön panemiseksi. Näin ollen kyseisen jäsenvaltion oli sen mukaan maksettava uhkasakko ainoastaan ajanjaksolla, joka alkoi vuonna 2008 annetun täytäntöönpanotuomion julistamisesta eli 10.1.2008 ja päättyi lain 67/2007 voimaantulopäivänä eli 30.1.2008. Komissio on puolestaan pääasiallisesti puolustanut väitettä, jonka mukaan laki 67/2007 ei ole asianmukainen ja täysimääräinen toimenpide vuonna 2004 annetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion täytäntöön panemiseksi.

10. Komissio lähetti Portugalin viranomaisille 15.7.2008 kirjeen,[7] jossa se vaati kyseisiä viranomaisia maksamaan 2 753 664 euron suuruisen uhkasakon, joka oli maksettava ajalta 10.1.–31.5.2008 vuonna 2008 annetun täytäntöönpanotuomion täytäntöön panemiseksi sillä perusteella, että kyseiset viranomaiset eivät olleet vielä toteuttaneet kaikkia tarpeellisia toimenpiteitä vuonna 2004 annetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion täytäntöön panemiseksi.[8]

11. Portugalin viranomaiset vastasivat komission maksuvaatimukseen 4.8.2008 päivätyllä kirjeellä. Ne toistivat kantansa, jonka mukaan ne olivat toteuttaneet kaikki vuonna 2004 annetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion edellyttämät tarpeelliset toimenpiteet, kun laki 67/2007 julkaistiin ja se tuli voimaan. Samaiset viranomaiset totesivat, että ne olivat silti suostuneet muuttamaan lakia 67/2007 ja antamaan 17.7.2008 lain 67/2007 ensimmäisestä muutoksesta lain 31/2008, jotta vältetään oikeusriidan pitkittyminen ja ratkaistaan sen ja komission väliset erimielisyydet lain 67/2007 tulkinnasta. Portugalin viranomaiset totesivat lisäksi, että lain 31/2008 2 §:ssä säädettiin kyseisen lain taannehtivasta soveltamisesta 30.1.2008 alkaen. Täten Portugalin oikeusjärjestys oli 30.1.2008 lähtien ollut vuonna 2004 annetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion mukainen. Portugalin viranomaiset vaativat näin ollen lähinnä uhkasakon määrän uudelleen arviointia siten, että huomioon otettava päivämäärä on 30.1.2008.

7 — Kirje, jonka viite oli MARKT/C 2/PMS/bmgF/(2008) 13692 ja joka on päivätty 15.7.2008.

8 — Kyseistä komission 15.7.2008 päivättyä kirjettä koskeva Portugalin tasavallan kanne, joka kirjattiin saapuneeksi yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon 15.9.2008 numerolla T-378/08, poistettiin rekisteristä yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kolmannen jaoston puheenjohtajan määräyksellä 5.3.2009.

12. Riidanalaisella päätöksellä, joka annettiin tiedoksi Portugalin tasavallalle pääsihteeristön 26.11.2008 päivätyllä kirjeellä, komissio ilmoitti pääasiallisesti näkemyksenään olevan, että lailla 67/2007 ei panna vuonna 2004 annettua jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa tuomiota täytäntöön riittävällä tavalla, että Portugalin viranomaiset olivat panneet mainitun tuomion täytäntöön lailla 31/2008 ja että koska viimeksi mainittu laki tuli voimaan 18.7.2008, jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen päättymispäivämääräksi oli määritetty 18.7.2008. Komissio vahvisti näin ollen sisämarkkinoiden ja palvelujen pääosaston pääjohtajan 15.7.2008 päivätyssä kirjeessä esittämän vaatimuksen uhkasakon maksamisesta. Komissio vaati lisäksi maksamaan 911 424 euron suuruisen lisäsumman, joka vastasi ajanjaksoa, joka alkoi 1.6. ja päättyi 17.7.2008.

II Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio ja menettely unionin tuomioistuimessa nyt käsiteltävässä asiassa

13. Portugalin tasavalta nosti riidanalaisesta päätöksestä kumoamiskanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 26.1.2009 saapuneella kannekirjelmällä.

14. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisessa tuomiossa aivan ensiksi olevansa toimivaltainen käsittelemään kyseisenlaisen kanteen EY 225 artiklan ensimmäisen kohdan (josta on tullut SEUT 256 artiklan ensimmäinen kohta) nojalla. Unionin yleinen tuomioistuin täsmensi kuitenkin valituksenalaisen tuomion 66 ja 67 kohdassa, että tätä toimivaltaa käyttäessään se ei kuitenkaan voi lausua seikoista, jotka kuuluvat EY 226 ja EY 228 artiklan nojalla unionin tuomioistuimen yksinomaisen toimivallan piiriin, ja se ei siten voi ratkaista jäsenvaltion EY:n perustamissopimuksen mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kysymystä, jota unionin tuomioistuin ei vielä ole ratkaissut.

15. Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 68–70 kohdassa tukeutumalla vuonna 2008 annetun täytäntöönpanotuomion tuomiolauselman sanamuotoon, luettuna yhdessä yhteisöjen tuomioistuimen viimeksi mainitun tuomion 16–19 kohdassa esitettyjen perustelujen kanssa, pääasiasta ensinnäkin, että vuonna 2004 annetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion noudattamiseksi riittää, että Portugalin tasavalta kumoaa asetuksen nro 48 051, ja että uhkasakkoa on maksettava kyseisen lain kumoamiseen asti. Unionin yleinen tuomioistuin päätteli tästä valituksenalaisen tuomion 71 ja 72 kohdassa, että komissio oli toiminut vastoin vuonna 2008 annetun täytäntöönpanotuomion tuomiolauselmaa katsoessaan yhtäältä, että lailla 67/2007, jolla kumottiin kyseinen asetus, ei pantu riittävällä tavalla täytäntöön vuonna 2004 annettua jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa tuomiota, ja toisaalta, että Portugalin tasavalta oli pannut kyseisen tuomion täytäntöön vasta 18.7.2008 alkaen, jolloin laki 31/2008 tuli voimaan. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että riidanalainen päätös oli tästä syystä kumottava.

16. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi toiseksi valituksenalaisen tuomion 80 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa komission väitteen, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuin ei vuonna 2004 annetussa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa tuomiossa ja vuonna 2008 annetussa täytäntöönpanotuomiossa ainoastaan vaatinut Portugalin tasavaltaa kumoamaan asetuksen nro 48 051 vaan myös saattamaan kansallisen lainsäädännön yhteensopivaksi direktiivin 89/665 vaatimusten kanssa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen päättämiseksi.

17. Unionin yleinen tuomioistuin totesi kolmanneksi valituksenalaisen tuomion 90 kohdassa, että sen hyväksyminen, että komissiolle on myönnettävä tavanomaista laajempi harkintavalta EY 228 artiklan 2 kohdan nojalla annettujen unionin tuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanossa, merkitsisi sitä, että kun jäsenvaltio riitauttaa unionin yleisessä tuomioistuimessa komission arvioinnin, joka ylittää unionin tuomioistuimen tuomion päätöslauselman sanamuodon, unionin yleisen tuomioistuimen olisi väistämättä lausuttava kansallisen lainsäädännön yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa. Tällainen arviointi kuuluu kuitenkin unionin tuomioistuimen yksinomaisen toimivallan piiriin eikä unionin yleiselle tuomioistuimelle.

18. Edellä mainittujen seikkojen perusteella unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi Portugalin tasavallan kanteen ja kumosi riidanalaisen päätöksen.

19. Komissio teki 9.6.2011 nyt käsiteltävän valituksen, jonka perusteeksi se vetoaa kahteen valitusperusteeseen, jotka on kuvattu tämän ratkaisuehdotuksen 4 kohdassa. Tšekin tasavalta, Saksan liittotasavalta, Helleenien tasavalta, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Puolan tasavalta ja Ruotsin kuningaskunta hyväksyttiin unionin tuomioistuimen presidentin 27.10.2001 antamalla määräyksellä väliintulijoiksi tukemaan Portugalin tasavaltaa.

20. Suullisessa istunnossa, joka järjestettiin 5.3.2013, kuultiin Tšekin, Kreikan, Espanjan, Ranskan ja Ruotsin hallituksia sekä Portugalin tasavaltaa ja komissiota.

III Ensimmäisen valitusperusteen toinen osa, joka koskee oikeudellista virhettä unionin tuomioistuimen tuomion tuomiolauselman suppeassa tulkinnassa

21. Kun otetaan huomioon komission ensimmäisen valitusperusteen toisessa osassa esittämän kysymyksenasettelun sensitiivisyys, tarkastelen komission esittämää ensimmäistä valitusperustetta aloittamalla kyseisestä toisesta osasta. Katson nimittäin, että vastauksella toiseen osaan on huomattavaa merkitystä vastattaessa ensimmäisen valitusperusteen ensimmäiseen osaan.

A *Osapuolten väitteet*

22. Komissio väittää ensimmäisen valitusperusteensa toisessa osassa, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen osittaisella ja formalistisella tulkinnallaan vuonna 2008 annetun täytäntöönpanotuomion tuomiolauselmasta ja rajoitti näin tarpeettomasti yhteisöjen tuomioistuimen vuonna 2004 annetussa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa tuomiossa ja vuonna 2008 annetussa täytäntöönpanotuomiossa toteaman jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen kohteen. Komission mukaan unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 69 kohdassa virheellisesti, että kyseisen tuomiolauselman mukaan vuonna 2004 annetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion noudattamiseksi oli riittävää, että Portugalin tasavalta kumoaa asetuksen nro 48 051, ja että uhkasakkoa oli maksettava kyseiseen kumoamiseen asti.

23. Komission mukaan vuonna 2004 annetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion tuomiolauselmassa vaaditaan sen sijaan selvästi, että Portugalin tasavalta toteuttaa tarvittavat toimenpiteet kyseisen tuomion noudattamiseksi. Unionin yleisen tuomioistuimen olisi komission mukaan pitänyt tutkia tätä eikä rajoittua toteamaan, että kyseinen laki on ainoastaan kumottava, minkä seurauksena olisi lisäksi ollut lainaukko Portugalin oikeudessa.

24. Komission mukaan oli oikein, että se arvioi lain 67/2007 yhteensopivuutta direktiivin 89/665 kanssa sen tutkimiseksi, onko Portugalin tasavalta noudattanut vuonna 2004 annettua jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa tuomiota, joka on vahvistettu vuonna 2008 annetulla täytäntöönpanotuomiolla, ja että se todettuaan, että Portugalin lainsäädännössä vahingonkorvauksen myöntäminen edellytti edelleen näyttöä tuottamuksesta tai tahallisuudesta, päätteli jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen jatkuneen.[9]

9 — Komissio tukeutuu tässä yhteydessä ratkaisuehdotukseen, jonka julkisasiamies Mazák antoi em. asiassa komissio v. Portugali, ja etenkin ratkaisuehdotuksen 54 kohtaan.

25. Portugalin tasavalta puolestaan väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut oikein yhteisöjen tuomioistuimen kyseisten tuomioiden ulottuvuutta. Asettamalla Portugalin tasavallalle velvoitteita, joita sen ei ollut täytettävä, ja lausumalla kysymyksestä, jota ei aikaisemmin ollut tarkasteltu ja joka koski lain 67/2007 yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa, komissio nimittäin ylitti sille kyseisessä täytäntöönpanomenettelyssä kuuluvan toimivaltansa rajat.

B *Arviointi*

26. Mielestäni on ensinnäkin tärkeää täsmentää konteksti, jossa komissio harjoittaa valvontaansa SEUT 258 ja SEUT 260 artiklan nojalla annettujen unionin tuomioistuimen tuomioiden julistamisen jälkeen.

27. Kuten julkisasiamies Roemer on todennut, jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessa ”ei ole kyse syyllisyyttä tai moraalia koskevista kysymyksistä, vaan pelkästään oikeudellisen tilanteen toteamisesta”.[10] On kuitenkin hyvin selvää, että vuosien kuluessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely on muuttunut merkittävästi ja loitontunut roolistaan normatiivisen ja objektiivisen valvonnan instrumenttina.[11] Kyseisessä menettelyssä on yhä enemmän kyse väylästä, jonka kautta voidaan riitauttaa paitsi pelkästään normatiivisia laiminlyöntejä myös kansallisten viranomaisten toiminta ja käytännöt. Kaksi kuvaavaa esimerkkiä tästä kehityksestä ovat rikkominen, joka perustuu hallinnolliseen käytäntöön,[12] ja rakenteellisen ja yleisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen käsite.[13] On siksi selvää, että SEUT 258 artiklan nojalla annetun tuomion tuomiolauselma voi kattaa useita erilaisia oikeudellisia tai tosiseikkoja koskevia ilmiöitä, joissa on kyse unionin oikeuden rikkomisesta, jolloin mennään pidemmälle kuin pelkkä toteaminen tietyn kansallisen oikeuden säännön yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa. Unionin tuomioistuin voi näin ollen määrittää jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen usealla eri tavalla.

28. Mielestäni perustavanlaatuinen periaate, jonka on ohjattava komissiota sen harjoittaessa SEUT 260 artiklan nojalla annettua tuomiota koskevaa valvontavaltaansa, on täytäntöönpanon periaate, toisin sanottuna SEUT 258 artiklan nojalla annetun ensimmäisen tuomion tuomiolauselman sanamuodon tehokas täytäntöönpano. Näin ollen komissio ei saa ylittää jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen rajoja, sellaisina kuin unionin tuomioistuin on ne määrittänyt ensimmäisessä tuomiossaan.

29. Tämä tarkoittaa, että komission toimivallan laajuus perustuu välttämättä SEUT 258 artiklan nojalla annetun tuomion tuomiolauselman sanamuotoon ja tämän jälkeen SEUT 260 artiklan nojalla annetun tuomion tuomiolauselman sanamuotoon. Tämä ei sulje pois sitä, että tarvittaessa tuomiolauselman sanamuotoa on tulkittava tuomion perustelujen perusteella. Tällainen tulkinta ei kuitenkaan voi laajentaa kyseisen tuomiolauselman ulottuvuutta, sillä unionin tuomioistuimen tuomion oikeusvoimaisuuden objektiivinen ulottuvuus on sama kuin tuomiolauselman.[14] Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion yhteydessä tällaisen tuomion tuomiolauselmaa on tulkittava erityisesti viittaamalla komission kanteeseen ja siihen, kuinka unionin tuomioistuin on tähän vastannut.

10 — Julkisasiamies Roemerin asiassa 7/71, komissio v. Ranska, tuomio 14.12.1971, esittämä ratkaisuehdotus (Kok., s. 1003, 1035, Kok. Ep. I, s. 619).

11 — Puissochet, J.-P., ”L’action en manquement peut-elle encore se parer de ses justes vertus?”, *Une communauté de droit: Festschrift für Gil Carlos Rodríguez Iglesias*, 2003, s. 569–580.

12 — Ks. mm. asia 21/84, komissio v. Ranska, tuomio 9.5.1985 (Kok., s. 1355); asia C-212/99, komissio v. Italia, tuomio 26.6.2001 (Kok., s. I-4923); asia C-441/02, komissio v. Saksa, tuomio 27.4.2006 (Kok., s. I-3449); asia C-342/05, komissio v. Suomi, tuomio 14.6.2007 (Kok., s. I-4713) ja asia C-150/07, komissio v. Portugali, tuomio 22.1.2009 (Kok., s. I-7*).

13 — Ks. vastaavasti mm. julkisasiamiehen asiassa C-304/02, komissio v. Ranska, tuomio 12.7.2005 (Kok., s. I-6263), antama ratkaisuehdotus. Ks. myös Wenneras, P., ”A New Dawn for Commission Enforcement under Articles 226 and 228 EC”, CMLRev., 2006, osa 43.

14 — Kuten julkisasiamies Kokott on todennut ratkaisuehdotuksen, jonka annettiin asiassa C-526/08, komissio v. Luxemburg, tuomio 29.6.2010 (Kok., s. I-6151), 38 kohdassa: ”Tuomion oikeusvoimaisuus on näin ollen esteenä uuden kanteen tutkittavaksi ottamiselle, sikäli kuin on olemassa vaara, että unionin tuomioistuimen uusi ratkaisu on ristiriidassa aiemmassa tuomiossa esitettyjen tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevien toteamusten kanssa. Tässä yhteydessä merkityksellisiä ovat paitsi tuomiolauselma myös kyseisen tuomion perustelut, jotka ovat tuomiolauselman tarpeellinen tuki ja joita ei tämän takia voida tuomiolauselmasta erottaa.”

30. Toisin kuin erityisesti Ranskan ja Ruotsin hallitukset ovat väittäneet istunnossa, mielestäni ei sen sijaan ole tukeuduttava lisäkriteereihin kuten siihen, että unionin tuomioistuimen tuomion tuomiolauselma on selvästi jätetty panematta täytäntöön, tai siihen, että sitä on tulkittu suppeasti. Kyse on puhtaasti ja yksinkertaisesti sen arvioinnista, mikä on jäsenvaltion säädöksiä koskeva ja tosiasiallinen toimintavelvollisuus, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on tämän määrittänyt SEUT 258 artiklan nojalla annetussa tuomiossa, jossa todetaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen.

31. Erityisesti lainsäädännöllisiksi kutsuttujen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisten yhteydessä on mielestäni siksi erotettava kaksi vaihtoehtoa. Joko unionin tuomioistuin toteaa, että unionin oikeuden loukkaaminen johtuu siitä, että kansallisessa oikeusjärjestyksessä on pidetty voimassa sääntö, joka on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa. Kyseinen tuomioistuin toteaa näin ollen, että jättämällä kumoamatta kyseisen säännön jäsenvaltio ei ole noudattanut unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan.

32. Vaihtoehtoisesti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen perustuu siihen, että unionin oikeuden toimi on saatettu huonosti osaksi kansallista oikeutta joko siten, että kansallinen täytäntöönpanosäännös puuttuu, siten, että saattaminen osaksi kansallista oikeutta on tehty epätäydellisesti, tai siten, että se on tehty virheellisesti. Unionin tuomioistuin määrittää tällöin tarvittaessa kansallisen oikeuden merkitykselliset säännökset. Näin todetun rikkomisen päättämiseksi jäsenvaltion on toteutettava toimenpiteitä, joiden tavoitteena on kumota kyseinen säännös sekä säätää uudesta säännöksestä, joka on yhteensopiva unionin oikeuden kanssa.

33. Ei ole harvinaista, että nämä kaksi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa tyyppitilannetta ovat päällekkäisiä, esimerkiksi kun jäsenvaltio pitää voimassa direktiivin vastaisen kansallisen sääntelyn ja samanaikaisesti jättää antamatta direktiivin täytäntöön panemiseksi välttämättömiä säännöksiä.

34. Yleisemmin velvoite, sellaisena kuin se on määritetty unionin tuomioistuimen tuomion tuomiolauselmassa, voi merkitä lopputulosta koskevaa velvoitetta sekä normatiivisella tasolla, jolloin kyse on siitä, että kumotaan ja/tai annetaan lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä,[15] että tosiasiallisesti.[16] Tästä seuraa yhtäältä, että komissiolla on toimivalta tutkia, että toteutetut kansalliset uudet toimenpiteet ovat sellaisia, joita unionin oikeuden kyseisen normin täysimääräinen täytäntöönpano edellyttää. Tästä seuraa toisaalta, että komissio voi tutkia tosiseikkoja, mistä on usein kyse ympäristön alalla.

35. Lisäksi velvoite toimia, sellaisena kuin se on määritelty unionin tuomioistuimen tuomiossa, ei rajoita millään tavalla komission toimivaltaa tässä yhteydessä, kuten unionin yleinen tuomioistuin on oikein korostanut valituksenalaisen tuomion 81 kohdassa. Komission tehtävänä on nimittäin varmistaa, että kyseinen jäsenvaltio ei ole ainoastaan toteuttanut toimenpiteitä, joilla on tosiasiassa sama sisältö kuin unionin tuomioistuimen antaman tuomion kohteena olleilla toimenpiteillä. Näin ollen kyseisen jäsenvaltion toteuttama ”kosmeettinen” muutos ei selvästikään saa jäädä komission valvonnan ulkopuolelle.

36. Katson vastaavasti, että tuomion, jossa todetaan sellainen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, joka on määritelty laiminlyönniksi kumota määritetyt kansalliset säännökset, hyvä täytäntöönpano ei ehkä riitä kyseisen direktiivin hyvän kansallisen täytäntöönpanon takaamiseksi. Toisin sanottuna unionin oikeuden säännön täysimääräinen ja asianmukainen täytäntöönpano, joka on ollut kohteena SEUT 258 artiklaan perustuvassa menettelyssä, voi edellyttää toimenpiteitä, jotka

15 — Ks. mm. asia C-387/11, komissio v. Belgia, tuomio 25.10.2012 ja asia C-286/12, komissio v. Unkari, tuomio 6.11.2012.

16 — Ks. asia C-92/96, komissio v. Espanja, tuomio 12.2.1998 (Kok., s. I-505), jossa oli kyse uimaveden laadusta, ja asia C-278/01, komissio v. Espanja, tuomio 25.11.2003 (Kok., s. I-14141). Vielä uudemmasta oikeuskäytännöstä ks. asia C-517/11, komissio v. Kreikka, tuomio 7.2.2013.

menevät pidemmälle kuin kyseisten kansallisten säännösten kumoaminen. Viimeksi mainittu toteamus ei kuitenkaan laajenna jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion objektiivista ulottuvuutta, sillä täytäntöönpanovelvoitteen laajuus riippuu välttämättä tavasta, jolla unionin tuomioistuin on määrittänyt kyseessä olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen.

37. Ainoastaan tämä lähestymistapa voi mielestäni taata oikeusvarmuuden ja unionin tuomioistuimen tuomioiden vaikutuksen. Oikeusvarmuuden vaatimus on vielä pakottavampi silloin, kun kyse on, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, jäsenvaltioille asetetuista rahamääräisistä velvoitteista.

38. Unionin tuomioistuin katsoi vuonna 2004 annetussa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa tuomiossa selvästi, että oli vastoin unionin oikeutta pitää Portugalin oikeudessa voimassa asetus nro 48 051, jonka perusteella direktiivin 89/665 säännösten vastaisesti vahingonkorvauksen myöntäminen henkilöille, jotka ovat kärsineet vahinkoa julkisia hankintoja koskevan yhteisön oikeuden tai sen täytäntöön panemiseksi annettujen kansallisten sääntöjen rikkomisen vuoksi, edellytti näyttöä tuottamuksesta tai tahallisuudesta.

39. On totta, että komission kannekirjelmän vaatimusosa on määritelty laajemmin, sillä siinä vaaditaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että ”Portugalin tasavalta ei ole noudattanut yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole pannut direktiiviä 89/665 asianmukaisesti ja täysimääräisesti täytäntöön”.

40. Vuonna 2004 annetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion 18 kohdasta ilmenee kuitenkin, että riita-asia oli rajattu selvästi oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä. Perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä komissio arvioi, että ”jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen rajoittuu siihen, että asetusta nro 48 051 ei ole kumottu”. Kyseisen tuomion 20 kohdassa unionin tuomioistuin korosti, että ”komissio katsoo, että Portugalin tasavallan olisi pitänyt kumota” kyseinen asetus, jotta se olisi noudattanut direktiiviä 89/665.

41. Vuonna 2004 annetussa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi näin ollen, että ”Portugalin tasavalta ei ole noudattanut – – direktiivin 89/665/ETY 1 artiklan 1 kohdan ja 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole kumonnut – – asetusta nro 48 051”.

42. Tämä oli näin ollen komission lähtökohtana, kun se nosti kanteen EY 228 artiklan nojalla Portugalin tasavaltaa vastaan. Komissio katsoi tosiasiallisesti, että ”koska Portugalin tasavalta ei ole kumonnut asetusta nro 48 051, se ei ole toteuttanut tarvittavia toimenpiteitä [vuonna 2004 annetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan] tuomion täytäntöön panemiseksi”.[17] Mielestäni komissio oli aloittanut keskustelun direktiivin 89/665 täytäntöönpanon laadusta jo SEUT 260 artiklaan perustuvan kanteen yhteydessä.[18]

43. Yhteisöjen tuomioistuin totesi kuitenkin vuonna 2008 annetun täytäntöönpanotuomion 17 kohdassa, että ”nyt vireillä olevassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä on selvitettävä se, onko asetus nro 48 051 kumottu, sen toteamiseksi, onko Portugalin tasavalta toteuttanut toimenpiteet, joita [vuonna 2004 annetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan] tuomion täytäntöönpano edellyttää”. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi lisäksi Portugalin viranomaisten väitteen, jonka mukaan täytäntöönpano oli jo taattu muilla kansallisen lain säännöksillä. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi nimittäin vuonna 2008 annetun täytäntöönpanotuomion 23 kohdassa, että kyseessä oleva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen perustui siihen, että asetus nro 48 051 on jätetty voimaan kansallisessa oikeusjärjestyksessä.

17 — Ks. vuonna 2008 annetun täytäntöönpanotuomion 12 kohta.

18 — Ibid.

44. On siksi todettava, että unionin yleinen tuomioistuin täytti valituksenalaisessa tuomiossa oikein tuomioistuinvalvontaa koskevan velvoitteensa.

45. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi nimittäin oikein valituksenalaisen tuomion 67 kohdassa, että se ei voi ratkaista kumoamiskanteen yhteydessä kysymystä, joka koskee jäsenvaltion EY:n perustamissopimuksen mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättämistä ja jota unionin tuomioistuin ei vielä ole ratkaissut. Ei ole tarpeellista osoittaa, että sen kysymyksen ratkaiseminen, onko laki 67/2007 yhteensopiva unionin oikeuden kanssa, johtaisi siihen, että unionin yleinen tuomioistuin puuttuu unionin tuomioistuimelle SEUT 258 artiklan nojalla kuuluvaan yksinomaiseen toimivaltaan.

46. Unionin yleinen tuomioistuin muistutti lisäksi oikein valituksenalaisen tuomion 81 kohdassa, että ”pannessaan täytäntöön unionin tuomioistuimen tuomiota, jolla jäsenvaltiolle määrätään uhkasakko, komission on –– voitava arvioida toimenpiteitä, jotka jäsenvaltio on toteuttanut unionin tuomioistuimen tuomion noudattamiseksi, jotta vältetään erityisesti se, ettei jäsenyysvelvoitteensa laiminlyönyt jäsenvaltio tyydy pelkästään toteuttamaan toimenpiteitä, joilla on tosiasiassa sama sisältö kuin unionin tuomioistuimen antaman tuomion kohteena olleilla toimenpiteillä”. Se lisäsi kuitenkin kyseisen tuomion 82 kohdassa, jolloin se ei tehnyt oikeudellista virhettä, että ”arviointivallan käytöllä ei tule loukata jäsenvaltioiden oikeuksia – eikä varsinkaan niiden menettelyllisiä oikeuksia – sellaisina kuin nämä oikeudet ilmenevät EY 226 artiklalla luodusta menettelystä eikä unionin tuomioistuimen yksinomaista toimivaltaa ratkaista kansallisen lainsäädännön yhteensoveltuvuus yhteisön oikeuden kanssa”.

47. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että komission ensimmäisen valitusperusteen toinen osa hylätään perusteettomana.

IV Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa, joka koskee komission ja unionin yleisen tuomioistuimen toimivallan liiallista rajoittamista

A *Osapuolten väitteet*

48. Komissio riitauttaa ensimmäisen valitusperusteensa ensimmäisessä osassa pääasiallisesti unionin yleisen tuomioistuimen tulkinnan siitä, kuinka laaja on komission toimivalta valvoa sitä, että jäsenvaltio on pannut unionin tuomioistuimen SEUT 260 artiklan nojalla antaman tuomion täytäntöön. Komissio väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on katsonut, että jäsenvaltion tämän tuomion täytäntöön panemiseksi antaman uuden lainsäädännön sisällön arviointi kuuluu kaikissa tilanteissa unionin tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan, ja sen tulisi silloin, kun komission ja kyseisen jäsenvaltion välillä on erimielisyyksiä, olla uuden SEUT 258 artiklaan perustuvan menettelyn kohteena.

49. Komissio väittää ensiksi, että kieltämällä siltä valituksenalaisen tuomion 87–89 kohdassa mahdollisuuden arvioida lain 67/2007 sisältöä sen tutkimiseksi, onko Portugalin tasavalta pannut vuonna 2004 annetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion täytäntöön ja näin ollen päättänyt jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, unionin yleinen tuomioistuin rajoitti tarpeettomasti komission toimivallan pelkkään ”puhtaasti menettelylliseen arviointiin”, jolla pyritään selvittämään, onko asetus nro 48 051 kumottu vai ei.

50. Komission mukaan myös jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien menettelyjen, erityisesti uhkasakkojen, tehokkuus vaarantuisi, jos silloin, kun komission ja jäsenvaltion välillä on erimielisyyksiä siitä, noudattaako jälkimmäinen säätämänsä lainsäädännön perusteella SEUT 260 artiklan 2 kohdan nojalla annettua tuomiota, komission olisi, kuten unionin yleinen tuomioistuin toteaa, nostettava unionin tuomioistuimessa uusi kanne SEUT 258 artiklan nojalla uusien säännösten saattamiseksi tämän tuomioistuinvalvonnan piiriin.

51. Komissio väittää toiseksi, että unionin yleinen tuomioistuin on tarpeettomasti rajoittanut omaa toimivaltaansa riidanalaisen päätöksen laillisuusvalvonnassa. Komission mukaan unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt tutkia komission arviointi Portugalin tasavallan antamasta uudesta lainsäädännöstä, jotta se olisi voinut arvioida konkreettisesti, pysyikö komissio riidanalaisessa päätöksessä tosiasiassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen kohteen rajoissa eikä tehnyt virheitä arvioidessaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen jatkumista.

52. Portugalin tasavalta kiistää komission väitteet ja väittää, että tekemällä riidanalaisen päätöksen ja lausumalla lain 67/2007 yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa komissio laajensi riita-asian kohdetta ja ylitti vuonna 2008 annetun täytäntöönpanotuomion täytäntöönpanon arviointia koskevan toimivaltansa. Asettamalla päätöksen tekemisen EUT-sopimuksessa määrätyn riita-asioiden menettelyn edelle komissio loukkasi lisäksi Portugalin tasavallan puolustautumisoikeuksia, sillä se eväsi kyseiseltä jäsenvaltiolta mahdollisuuden puolustautua SEUT 258 artiklassa määrätyn oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana. Portugalin tasavalta toteaa lisäksi väitetystä unionin yleisen tuomioistuimen toimivallan perusteettomasta rajoittamisesta, että ensimmäisenä oikeusasteena toimivan tuomioistuimen mahdollinen arviointi lain 67/2007 yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa ei sovi yhteen SEUT 260 artiklan 2 kohdassa määrätyn menettelyn täytäntöönpanoluonteen kanssa.

B *Arviointi*

1. Alustavat huomautukset

53. Kun otetaan huomioon se, että nyt käsiteltävässä asiassa esiin nostettuja kysymyksiä ei ole käsitelty aiemmin, ja riippumatta menettelyllisistä rajoituksista, jotka koskevat nyt käsiteltävää valitusta, katson, että unionin tuomioistuin ei voi välttyä tarkastelemasta esikysymystä, joka koskee komissiolle SEUT 260 artiklan 2 kohdan nojalla annettuja tuomioita täytäntöön pantaessa annetun toimivallan luonnetta. Vaikka kukaan osapuolista ei ole kiistänyt periaatteellisella tasolla komissiolle SEUT 317 artiklaan [19] perustuvan talousarviota koskevan toimivallan perusteella kuuluvaa toimivaltaa vaatia unionin tuomioistuimen tällaisen tuomion täytäntöönpanoa, tämän lähestymistavan vaikutuksia unionin yleisen tuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen väliseen toimivallan jakoon on tarkasteltava perusteellisesti. Tämä kysymys liittyy nyt käsiteltävässä asiassa läheisesti kysymykseen, joka koskee komission toimivallan laajuutta ja joka on keskiössä nyt käsiteltävässä riita-asiassa.

54. Vakiintuneesti on katsottu, että jollekin vastaisen toimen antajan toimivallan puuttuminen on oikeusjärjestyksen perusteisiin kuuluva peruste, jonka unionin tuomioistuin voi käsitellä viran puolesta. [20] On nimittäin katsottu, että ”tuomioistuimen on tutkittava viran puolesta komission toimivaltaa koskeva toteamus, vaikka yksikään asianosaisista ei olisi – – vaatinut [toimivallan puuttumisen tutkimista]”. [21]

55. Lopuksi on todettava, että sekä kirjallisista huomautuksista että istunnossa esitetyistä toteamuksista ilmenee selvästi, että perussopimusten vaietessa asiassa jäsenvaltiot ovat huolestuneita unionin tuomioistuimen nyt käsiteltävässä asiassa antaman vastauksen vaikutuksista niiden puolustautumisoikeuksien noudattamisen ja kyseessä olevien taloudellisten intressien näkökulmista sekä siksi, että niiden menettelyllinen asema on heikko sen jälkeen, kun unionin tuomioistuin on SEUT 260 artiklan nojalla antanut tuomion, jolla niille määrätään uhkasakko.

19 — Ks. tässä yhteydessä komissiolle kuuluvan toimivallan kritiikistä, jota esitettiin asiassa T-139/06, Ranska v. komissio, tuomio 19.10.2011 (Kok., s. II-7315). Kyseisestä unionin yleisen tuomioistuimen tuomiosta ei kuitenkaan valitettu.

20 — Ks. asia 14/59, Société des fonderies de Pont-à-Mousson v. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön korkea viranomainen, tuomio 17.12.1959 (Kok., s. 445, 473) ja asia 108/81, Amylum v. neuvosto, tuomio 30.9.1982 (Kok., s. 3107, 28 kohta). Ks. myös asia T-182/94, Marx Esser ja Del Amo Martinez v. parlamentti, tuomio 24.9.1996 (Kok. H., s. I-A-411 ja Kok., s. II-1197, 44 kohta) ja asia T-317/01, Kadi v. neuvosto ja komissio, tuomio 21.9.2005 (Kok., s. II-3649, 61 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

21 — Asia C-210/98 P, Salzgitter v. komissio, tuomio 13.7.2000 (Kok., s. I-5843, 56 kohta).

56. Mielestäni tässä yhteydessä on tarpeellista täsmentää unionin tuomioistuimen SEUT 258 ja SEUT 260 artiklan nojalla antamien tuomioiden täytäntöönpanon valvontaa ja komission toimivallan rajoja tässä yhteydessä.

57. Ei myöskään ole unohdettava sitä, että jos unionin tuomioistuin päätyisi katsomaan, että komissiolla ei ollut toimivaltaa, jonka perusteella se voi tehdä jäsenvaltioille vastaisia päätöksiä SEUT 260 artiklan nojalla annettujen tuomioiden täytäntöönpanon yhteydessä, komission valitus olisi hylättävä kokonaisuudessaan tehottomana. Jotta voidaan väittää, että unionin yleinen tuomioistuin on tulkinnut komission toimivaltaa liian suppeasti, edellytyksenä on nimittäin, että kyseinen toimivalta on ylipäätään ollut olemassa.

2. Komission ja unionin yleisen tuomioistuimen toimivallan laajuus

a) Unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisessa tuomiossa omaksuma lähestymistapa

58. Totean aivan aluksi valituksenalaisen tuomion sanamuodon perusteella, että unionin yleinen tuomioistuin tutki ainoastaan käsiteltävänään ollutta asiaa eikä lausunut yleisesti komissiolle SEUT 260 artiklan 2 kohdan perusteella annettujen tuomioiden täytäntöönpanomenettelyssä kuuluvan toimivallan laajuudesta. Yhdyn näin ollen Portugalin, Tšekin, Espanjan ja Ruotsin hallitusten puolustamaan käsitykseen, jonka mukaan komission valitus perustuu valituksenalaisen tuomion virheelliseen tulkintaan siltä osin kuin siinä väitetään unionin yleisen tuomioistuimen rajoittaneen komission toimivaltaa yleisesti.

59. Unionin yleinen tuomioistuin varoi nimittäin muodostamasta yleistä teoriaa komission toimivallan laajuudesta kyseisellä alalla. Se analysoi sen sijaan oikein noudattamalla toimivallan jakoa koskevaa periaatetta, mikä on SEUT 258 artiklan nojalla vuonna 2004 annetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion tuomiolauselmaan, sellaisena kuin se on vahvistettu SEUT 260 artiklaan perustuvassa vuonna 2008 annetussa täytäntöönpanotuomiossa, perustuvien Portugalin tasavallan velvoitteiden laajuus.

60. Unionin yleinen tuomioistuin ei näin ollen rajoittanut komission toimivaltaa pelkkään ”puhtaasti menettelylliseen arviointiin”, kuten tämä väittää, vaan katsoi, että nyt käsiteltävässä asiassa komission toimivalta oli rajoitettava sen tutkimiseen, onko kansallinen lainsäädäntö kumottu, eikä sen ollut valvottava kansallisen oikeuden yhteensopivuutta direktiivin 89/665 kanssa.

b) Kaksi seikkaa, jotka koskevat komission toimivaltaa pantaessa SEUT 260 artiklan nojalla annettuja tuomioita täytäntöön, ja unionin yleisen tuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen välisen toimivallan jaon seuraukset

61. Komissio keskittyy valituksessaan kysymykseen sen toimivallan ulottuvuudesta menettelyssä, jossa se valvoo unionin tuomioistuimen tuomion, jossa todetaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen ja määrätään rahamääräinen seuraamus, täytäntöönpanoa.

62. Tässä yhteydessä on erotettava kaksi seikkaa, jotka tosin liittyvät toisiinsa, toisin sanottuna yhtäältä komissiolla oleva toimivalta unionin talousarvioon maksettavien määrien perimiseksi SEUT 260 artiklan nojalla annetun tuomion täytäntöönpanon perusteella ja toisaalta komissiolla oleva toimivalta tehdä jäsenvaltioille vastaisia päätöksiä, joiden tarkoituksena on arvioida toimenpiteitä, jotka kyseiset jäsenvaltiot ovat toteuttaneet SEUT 258 ja SEUT 260 artiklan nojalla annettujen unionin tuomioistuimen tuomioiden tuomiolauselmien täytäntöön panemiseksi.

63. Portugalin tasavalta ehdottaa valitukseen antamassaan vastauksessa nimittäin, että sen ja komission välinen unionin yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävänä ollut riita-asia ei koskenut unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanoa vaan uutta kysymystä kansallisen lain yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa. Portugalin tasavalta katsoo näin ollen, että komissio valitsi virheellisen menettelyn ja että sen olisi pitänyt turvautua SEUT 258 artiklassa määrättyyn oikeussuojakeinoon.

64. Mielestäni nyt käsiteltävän menettelyn keskiössä on kysymys siitä, mitä unionin tuomioistuimen tuomion, jossa todetaan jäsenvaltion jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, täytäntöönpanon käsite kattaa. Tämä edellyttää aivan ensin sen arvioimista, mitä välineitä jäsenvaltioilla on käytössään tätä varten ja mitkä ovat niille SEUT 258 artiklan nojalla annetun tuomion perusteella kuuluvat velvoitteet. Toiseksi on määritettävä täytäntöönpano sen menettelyn näkökulmasta, jota noudatetaan SEUT 260 artiklan nojalla annetun unionin tuomioistuimen tuomion perusteella, ja yksilöitävä tältä osin toimivaltainen viranomainen.

65. Aivan ensiksi on korostettava, että SEUT 280 ja SEUT 299 artiklan sanamuodon mukaan unionin tuomioistuimen tuomiot ovat täytäntöönpanokelpoisia. Nämä määräykset ovat kuitenkin sovellettavissa ainoastaan ”muihin kuin jäsenvaltioihin”. Jos rahamääräistä seuraamusta ei ole maksettu tai jos kyse on SEUT 258 tai SEUT 260 artiklan nojalla annetun unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanoa koskevasta riidasta, jäsenvaltioon kohdistuva pakkotäytäntöönpano on suljettu pois sekä SEUT 299 artiklan sanamuodon että valtioiden suvereniteetin ja lainkäytöllisen immuniteetin perusteella.

66. On muistettava lisäksi, että SEUT 260 artiklan 2 kohdassa määrätty menettely on erityinen tuomioistuinmenettely, joka koskee unionin tuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanoa.[22] Toisin kuin SEUT 258 artiklan nojalla annettu tuomio, jonka luonne on toteava ja jonka tarkoituksena on todeta ja saada loppumaan kyseisen jäsenvaltion unionin oikeuden vastainen menettely, SEUT 260 artiklassa määrätyn menettelyn tarkoituksena on vain kannustaa velvoitteensa laiminlyönyttä jäsenvaltiota panemaan täytäntöön jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva ensimmäinen tuomio määräämällä tarvittaessa asianmukaisista rahamääräisistä seuraamuksista.[23]

67. Ensimmäisestä seikasta eli maksettavana olevien määrien perimisestä on todettava aivan ensiksi, että komission toimivalta tässä yhteydessä ei aiheuta ongelmia. Tämä toimivalta sisältyy loogisesti tehtävään, joka komissiolle on annettu SEUT 317 artiklan, jonka mukaan komissio toteuttaa unionin talousarviota, perusteella.[24] Kuten kenen tahansa asianosaisen, jonka hyväksi unionin tuomioistuin asian ratkaisee, Euroopan unionin, jota edustaa talousarvion toteuttamisesta vastaava toimielin, on voitava vaatia sille kuuluvien määrien maksamista, mukaan luettuna uhkasakot.

68. Komissiolla on näin ollen oikeus lähettää jäsenvaltiolle ”lasku” SEUT 260 artiklan 2 kohdan nojalla annetun unionin tuomioistuimen tuomiolauselman mukaisesti. Tässä yhteydessä ei ole merkitystä sillä, että kyseisen laskun laatimiseksi on suoritettava laskutoimenpiteitä tai muita vastaavanlaisia toimia. Tuomion hyvä täytäntöönpano edellyttää nimittäin usein tällaisia toimia, esimerkiksi siltä osin kuin on kyse korkojen laskemisesta tai maksuvelvollisuuden täsmällisestä laajuudesta silloin, kun täytäntöön pantavassa tuomiossa määritetään tämä abstraktilla tavalla.

22 — Em. asia komissio v. Ranska, tuomio 12.7.2005, 92 kohta.

23 — Ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, Ruotsi ym. v. API ja komissio, tuomio 21.9.2010 (Kok., s. I-8533, 119 kohta).

24 — Ks. vastaavasti em. asia Ranska v. komissio.

69. Unionin tuomioistuin on määrännyt nyt käsiteltävässä asiassa vuonna 2008 annetussa täytäntöönpanotuomiossa Portugalin tasavallan maksamaan komissiolle ”Euroopan yhteisön omien varojen tilille” uhkasakon. Unionin tuomioistuin itse katsoi komission olevan uhkasakon saamiseen toimivaltainen toimielin. Tällä toimielimellä on siksi ei ainoastaan oikeus todeta, että on olemassa velvollisuus maksaa tietty rahamääräinen seuraamus, koska vuonna 2008 annettua täytäntöönpanotuomiota ei ole pantu täytäntöön, vaan myös oikeus vaatia kyseistä jäsenvaltiota maksamaan kyseinen määrä.

70. Tällaisen toimivallan myöntäminen komissiolle on mielestäni jäsenvaltioiden oikeussuojaa koskevan vaatimuksen mukainen, sillä komission päätös kuuluu selvästi unionin yleisen tuomioistuimen valvonnan piiriin.

71. Siltä osin kuin on kyse toisesta seikasta, toisin sanottuna komission toimivallasta arvioida toimenpiteitä, jotka on toteutettu unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi, kyseisen arvioinnin on, kuten olen jo todennut, vastattava jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen kohdetta, sellaisena kuin se ilmenee SEUT 258 artiklan nojalla annetun unionin tuomioistuimen tuomion tuomiolauselmasta ja sitä mahdollisesti tulkitaan kyseisen tuomion perusteluiden perusteella.

72. Unionin yleisen tuomioistuimen toimivallan laajuudesta tässä yhteydessä totean ainoastaan, että kyseiselle tuomioistuimelle voidaan sallia toimivalta tulkita [25] unionin tuomioistuimen SEUT 258 ja SEUT 260 artiklan nojalla antamia tuomioita. Unionin yleiselle tuomioistuimelle annetaan näin suvereeni harkintavalta arvioida tosiseikkoja koskevia toteamuksia, jotka ovat perustana jäsenyysvelvoitteiden laiminlyöntien toteamiselle, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sen aiemmin suorittanut. Koska monet jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisistä ovat luonteeltaan tosiasiallisia, unionin tuomioistuimen on otettava huomioon, että tosiseikkoja koskevat kysymykset voivat jäädä sen toimivallan ulkopuolelle sellaisen valituksen yhteydessä, joka koskee unionin yleisen tuomioistuimen tuomiota komission päätöksen, joka koskee unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanon etenemistä sekä välttämättömyyttä jatkaa uhkasakon maksamista, laillisuudesta.

c) Oikeussuojakeinot riita-asiassa SEUT 260 artiklan nojalla annetun unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanovaiheessa – uuden kanteen nostaminen SEUT 258 artiklan nojalla

73. On totta, että unionin tuomioistuin voisi katsoa, että silloin, kun SEUT 260 artiklan 2 kohdan nojalla annetusta unionin tuomioistuimen tuomiosta, jossa määrätään uhkasakko, on erimielisyyksiä, komission olisi nostettava uusi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne SEUT 258 artiklan mukaisesti. Mielestäni tämä – tosin ehdoton ja oikeudellisesti perusteltu lähestymistapa – on kuitenkin pitkäkestoisin ja tietyssä määrin epämieluisampi vaihtoehto. Tähän lähestymistapaan liittyisi lisäksi riski rahamääräisten seuraamusten vaikutuksen ja itse unionin tuomioistuimen tuomioiden vaikutuksen heikentymisestä, ja se olisi kyseenalainen oikeusvoimavaikutusta koskevan periaatteen näkökulmasta.

74. Tilanne on kuitenkin erilainen, jos komission on nostettava uusi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne silloin, kun komission ja jäsenvaltion välinen riita-asia SEUT 260 artiklan nojalla annetun tuomion täytäntöönpanovaiheessa koskee toimenpiteitä, jotka liittyvät kyllä unionin tuomioistuimen toteamaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen mutta menevät todetun noudattamatta jättämisen objektiivisia rajoja, sellaisena kuin ne ilmenevät jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan ensimmäisen tuomion tuomiolauselmasta, pidemmälle.

25 — Muistutan kuitenkin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”kysymys unionin tuomioistuimen tuomion hyvästä täytäntöönpanosta ei kohdistu sen tulkintaan Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 43 artiklassa tarkoitetulla tavalla”. Ks. vastaavasti asia C-503/04, komissio v. Saksa, tuomio 18.7.2007 (Kok., s. I-6153, 15 kohta) ja julkisasiamies Geelhoedin asiassa C-177/04, komissio v. Ranska, tuomio 14.3.2006 (Kok. s. I-2461), antaman ratkaisuehdotuksen 43 kohta.

75. Näin näyttää mielestäni olevan nyt käsiteltävässä asiassa.

76. Saksan hallitus otti nyt käsiteltävässä asiassa esiin mahdollisuuden nostaa uusi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne SEUT 258 artiklan nojalla sen tutkimiseksi, ovatko Portugalin uudet lakiin 31/2008 perustuvat vastuusäännökset yhteensopivia direktiivin 89/665 kanssa. Myös Portugalin hallitus suosittelee tätä lähestymistapaa.

77. Mielestäni on kyllä selvää, että unionin tuomioistuin ei ole tutkinut Portugalin oikeusjärjestykseen sisällytettyjä uusia vastuusäännöksiä sen arvioimiseksi, ovatko ne yhteensopivia unionin oikeuden kanssa. Katson, että komission on nostettava uusi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne SEUT 258 artiklan nojalla silloin, kun komission ja jäsenvaltion välinen riita-asia menee pidemmälle kuin SEUT 258 artiklan nojalla annetun unionin tuomioistuimen tuomion tuomiolauselmassa osoitetut rajat.

78. Tämä on mielestäni välttämätöntä jäsenvaltioiden puolustautumisoikeuksien takaamiseksi. Kuten Saksan hallitus on oikein huomauttanut, SEUT 258 artiklaan perustuvan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä on aloitettava uusi menettely silloin, kun esitetään uusia väitteitä toimenpiteistä, jotka on toteutettu menettelyn aikana sen tilanteen korjaamiseksi, josta komission väitteissä oli kyse.[26]

79. Tšekin hallituksen huomioiden perusteella huomataan selvästi ongelma, joka liittyy komissiolle tässä yhteydessä kuuluvan toimivallan laajuuteen. Kyseisen hallituksen mukaan Portugalin lainsäädännössä, sellaisena kuin se oli voimassa vuonna 2008 annetun täytäntöönpanotuomion jälkeen, edellytettiin vahingonkorvauksen myöntämiseksi näyttöä tuottamuksesta tai tahallisuudesta. Unionin tuomioistuimen vuonna 2004 annetussa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa tuomiossa määrittämä ongelma koski kuitenkin näyttötaakkaa eikä itse vaatimusta tuottamuksesta. Lailla 67/2007 Portugalin oikeusjärjestyksessä säädettiin vastuusäännöksistä, joiden mukaan olettamana on tuottamus. Komission väitteet, jotka koskevat sitä, onko itse tuottamusta koskeva vaatimus yhteensopiva unionin oikeuden kanssa, menevät välttämättä pidemmälle kuin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen rajat, sellaisena kuin unionin tuomioistuin ne määritti jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa ensimmäisessä tuomiossa. Tätä päätelmää ei missään tapauksessa voida kumota unionin tuomioistuimen myöhemmällä oikeuskäytännöllä, jossa vahvistettiin, että vaatimus tuottamuksesta ei ole yhteensopiva unionin oikeuden kanssa.[27] Mielestäni ei ole epäilystä siitä, että unionin yleisen tuomioistuimen ei tule lausua tällaisista kysymyksistä silloin, kun on kyse komissiolle annetun talousarviota koskevan toimivallan käytön valvonnasta.

80. Kun otetaan huomioon, että riita-asian kohde on muuttunut, unionin yleinen tuomioistuin on siksi perustellusti jättänyt lausumatta uudesta kansallisesta lainsäädännöstä. Kyseinen tuomioistuin olisi nimittäin muuten puuttunut unionin tuomioistuimelle SEUT 258 artiklan yhteydessä kuuluvaan yksinomaiseen toimivaltaan.

26 — Asia C-221/03, komissio v. Belgia, tuomio 22.9.2005 (Kok., s. I-8307, 41 kohta).

27 — Asia C-314/09, Strabag ym., tuomio 30.9.2010 (Kok., s. I-8769).

d) Oikeussuojakeinot riita-asiassa SEUT 260 artiklan nojalla annetun unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanovaiheessa – uuden kanteen nostaminen SEUT 260 artiklan 2 kohdan nojalla

81. Kreikan hallituksen mukaan silloin, kun komission ja jäsenvaltion, joka on velallinen, välillä on erimielisyyksiä tuomion täytäntöönpanosta, on aloitettava uusi menettely SEUT 260 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla nopeutettuna menettelynä. Kyseisen hallituksen mukaan tällaisessa tilanteessa asia on saatettava suoraan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.[28] Ruotsin hallituksen asiamies ilmoitti istunnossa kannattavansa niin ikään mahdollisuutta nostaa kanne SEUT 260 artiklan nojalla tällaisessa tilanteessa.

82. Muistutan tässä yhteydessä, että niin sanottua jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen perustuvaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä sovelletaan, kun ”jäsenvaltio ei ole toteuttanut unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavia toimenpiteitä”, mutta tämän menettelyn soveltamisalaa ei kuitenkaan ole rajoitettu SEUT 258 artiklan nojalla annettuihin tuomioihin. SEUT 260 artiklan 1 kohdassa sen sijaan viitataan kaikenlaisiin tuomioihin, joissa unionin tuomioistuin on todennut, että ”jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille perussopimusten mukaan kuuluvan velvollisuuden”, joten tämä artikla on sovellettavissa muihin määräyksiin, kuten SEUT 108 artiklan 2 kohtaan sekä SEUT 348 artiklaan. Mielestäni ei voida kuitenkaan lähtökohtaisesti sulkea pois sitä, että SEUT 260 artiklassa määrättyä menettelyä pidetään vaihtoehtona, jonka tarkoituksena on saman artiklan nojalla annetun tuomion täytäntöönpano. Tässä yhteydessä on kuitenkin käsiteltävä ensin seuraavaa kahta seikkaa.

83. Totean ensiksi, että unionin tuomioistuin on jo luokitellut SEUT 260 artiklassa määrätyn uhkasakon ja kiinteämääräisen hyvityksen seuraamuksiksi, joihin ne bis in idem -periaatetta voidaan lähtökohtaisesti soveltaa.[29] Tästä kannasta huolimatta julkisasiamies Kokott on puoltanut asiassa komissio vastaan Luxemburg antamassaan ratkaisuehdotuksessa kyseisten pakottavien toimenpiteiden toistuvaa soveltamista.[30] Kun nimittäin otetaan huomioon se, että SEUT 260 artiklan 2 kohdassa määrätyssä menettelyssä on kyse täytäntöönpanokeinosta, kyseisiä seuraamuksia voidaan teoriassa määrätä useammin kuin kerran.

84. Unionin tuomioistuin ei mielestäni voi kasvattaa SEUT 260 artiklan 2 kohdan nojalla annetussa toisessa tuomiossa kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon, joka kertyi tämän määräyksen nojalla annetun ensimmäisen tuomion julistamisen ja toisen tuomion julistamisen välisenä aikana, määrää loukkaamatta ne bis in idem -periaatetta. Yhdyn kuitenkin julkisasiamies Kokottin näkemykseen siltä osin kuin hän on todennut seuraavaa: ”Tuomion täytäntöön panemiseksi määrättävät seuraamukset ovat luonteeltaan erilaisia kuin repressiiviset seuraamukset. Kaksinkertainen täytäntöönpano ei tosin ole mahdollista, mutta pakottavat toimenpiteet voidaan toistaa, jos se on tarpeen kyseessä olevan toimen täytäntöön panemiseksi.”[31]

85. Tästä seuraa, että SEUT 260 artiklan 2 kohdan nojalla annetun ensimmäisen tuomion ajankohtaa (päivä X) myöhempänä ajankohtana (päivänä Y) uhkasakon määrää voidaan alentaa tai korottaa alkaen päivästä Y, jos tuomion oikeusvoimavaikutusta ja ne bis in idem -periaatetta kunnioitetaan. Mielestäni on kuitenkin melko yleistä määrätä pakottavien toimenpiteiden yhteydessä mahdollisuudesta mukauttaa uhkasakkoa ex nunc sen mukaan, kuinka tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen ratkaisussa todetun velvoitteen täytäntöönpano etenee.

28 — Kreikan hallitus viittaa tässä yhteydessä em. asiaan Ranska v. komissio, jonka kohteena oli Ranskan tasavallan kanne komission päätöksestä K(2006) 659 lopullinen, joka koski uhkasakkojen maksamista SEUT 260 artiklan nojalla annetun tuomion täytäntöönpanon perusteella.

29 — Ks. em. asia komissio v. Ranska, tuomio 12.7.2005, 84 kohta.

30 — Em. asia komissio v. Luxemburg.

31 — Em. asiassa komissio v. Luxemburg annetun julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotuksen 33 kohta.

86. Mielestäni on tässä yhteydessä muistettava toiseksi tuomion oikeusvoimavaikutuksen, jonka sovellettavuuden SEUT 258 artiklan nojalla nostettujen kanteiden yhteydessä unionin tuomioistuin on vahvistanut,[32] ulottuvuus ja määritettävä, voiko kyseinen oikeusvoimavaikutus olla esteenä sille, että komissio nostaa toisen kanteen SEUT 260 artiklan mukaisesti jo saman artiklan nojalla annetun tuomion perusteella.

87. Katson, että silloin, kun SEUT 260 artiklan nojalla annetun tuomion tuomiolauselma ei anna perustetta järkeville epäilyksille, komission on ensin lähetettävä jäsenvaltiolle päätös, jossa todetaan SEUT 260 artiklan nojalla annetun tuomion nojalla maksettavan uhkasakon määrä ensimmäisenä ajanjaksona. Voidaan siksi myös väittää, että kun väitetty rikkominen jatkuu, komissio voi nostaa uudelleen kanteen SEUT 260 artiklan nojalla ja vaatia, että toisella kertaa määrätään korkeampi uhkasakko. Tämän lähestymistavan etuna olisi lyhyempi ja tehokkaampi menettely, kun Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen SEUT 260 artiklaan perustuva oikeudenkäyntiä edeltävä menettely on rajoitettu virallisen huomautuksen lähettämiseen.

88. Edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg annetun tuomion perustana olevan päättelyn soveltamisesta soveltuvin osin seuraa kuitenkin mielestäni, että SEUT 260 artiklan 2 kohdan nojalla nostettu toinen kanne on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin sen tosiseikat ja oikeudelliset seikat ovat identtisiä SEUT 260 artiklan nojalla annetussa aikaisemmassa tuomiossa kyseessä olleiden kanssa, toisin sanottuna silloin, kun SEUT 260 artiklan nojalla nostetussa toisessa kanteessa ainoastaan toistetaan SEUT 258 artiklan nojalla annetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion täytäntöönpanon puuttuminen. Silloin, kun SEUT 260 artiklan 2 kohdan nojalla annetussa aiemmassa tuomiossa on kyse täytäntöönpanokeinosta, tällainen tuomio ei sellaisenaan ole este saman artiklan nojalla annettavalle uudelle tuomiolle edellä mainituissa rajoissa.

89. En siksi sulje pois toista menettelyä SEUT 260 artiklan 2 kohdan nojalla tilanteessa, jossa riita-asian kohde on selvästi muuttunut, kun jäsenvaltio on toteuttanut toimenpiteitä, jotka ovat ilmeisen riittämättömiä SEUT 260 artiklan 2 kohdan nojalla annetun tuomion täytäntöön panemiseksi. Tilanne on sama silloin, kun tuomion, jossa todetaan tosiasiallinen, monimutkainen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen, täytäntöönpano on edennyt siten, että tulevan uhkasakon alentaminen on perusteltua, ilman että tätä toimenpidettä tulisi kumota. Vilpittömän yhteistyön periaatteen, jota sovelletaan oikeuskäytännön perusteella myös toimielimiin, perusteella on suotavaa, että tästä lausuu unionin tuomioistuin eikä komissio tukeutumalla uskaliaaseen tulkintaan omasta talousarviota koskevasta toimivallastaan.

90. Kaiken edellä esitetyn perusteella ja ottamalla huomioon unionin oikeuden tämänhetkinen tila katson, että unionin yleinen tuomioistuin kumosi perustellusti riidanalaisen päätöksen, sillä komissio oli tutkinut kyseisessä päätöksessä sellaisten kansallisten toimenpiteiden yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa, joita vuonna 2004 annetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion tuomiolauselma ei kattanut, vaikka sen olisi pitänyt aloittaa tältä osin uusi menettely SEUT 258 artiklan nojalla.

91. Muistutan lisäksi, että asiassa Meroni vastaan korkea viranomainen annetussa tuomiossa[33] todetun oikeuskäytännön perusteella unionin toimielinrakennetta määrittävä periaate on toimivallan jako. Unionin yleinen tuomioistuin on siksi oikein rajoittanut toimivaltaansa katsomalla, että sen ei tulisi tarkastella kysymyksiä, joita unionin tuomioistuin ei vielä ole tutkinut, sillä vain unionin tuomioistuimella on toimivalta lausua jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä kansallisten toimenpiteiden suhteesta unionin oikeuteen.

32 — Em. asia komissio v. Luxemburg.

33 — Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti toimielinten välistä tasapainoa koskevan periaatteen seuraavissa asioissa annetuissa tuomioissa, jotka koskivat EHTY:n perustamissopimusta: yhdistetyt asiat 7/56, 3/57-7/57, Algéra ym. v. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön edustajakokous, tuomio 12.7.1957 (Kok., s. 81) ja asia 9/56, Meroni v. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön korkea viranomainen, tuomio 13.6.1958 (Kok., s. 11, Kok. Ep., s. 21). On katsottu, että kyseinen periaate on ”määritetty sopimuksissa”; asia C-70/88, parlamentti v. neuvosto, tuomio 22.5.1990 (Kok., s. I-2041, Kok. Ep., I-423, 21 kohta).

92. Kaiken edellä esitetyn perusteella komission ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana.

V Toinen valitusperuste, joka koskee valituksenalaisen tuomion riittämättömiä ja ristiriitaisia perusteluja

A *Osapuolten väitteet*

93. Komissio väittää toisessa valitusperusteessaan, että tuomioon sisältyy oikeudellisia virheitä sillä perusteella, että unionin yleinen tuomioistuin kumosi riidanalaisen päätöksen riittämättömillä ja ristiriitaisilla perusteilla.

94. Komissio toteaa perustelujen riittämättömyydestä, että unionin yleinen tuomioistuin tukeutui riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi ainoastaan siihen valituksenalaisen tuomion 85 kohdassa mainittuun seikkaan, että lailla 67/2007 mahdollisesti tehdään vahinkoa kärsineille tarjouksentekijöille helpommaksi vahingonkorvauksen saaminen hankintaviranomaisen lainvastaisen toiminnan johdosta. Komission mukaan valituksenalaisen tuomion 86 kohtaan ja sitä seuraaviin kohtiin ei sisälly varsinaisia perusteluja, sillä unionin yleinen tuomioistuin esittää niissä rajoittavan tulkintansa komission toimivallasta.

95. Komissio väittää perustelujen ristiriitaisuudesta, että unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 81 kohdassa, että komission on voitava arvioida toimenpiteitä, jotka jäsenvaltio on toteuttanut unionin tuomioistuimen tuomion noudattamiseksi, jotta vältetään erityisesti se, että jäsenyysvelvoitteensa laiminlyönyt jäsenvaltio tyytyy pelkästään toteuttamaan toimenpiteitä, joilla on sama sisältö kuin unionin tuomioistuimen antaman tuomion kohteena olleilla toimenpiteillä, mutta rajoitti tämän jälkeen valituksenalaisen tuomion 87 kohdassa komission toimivallan puhtaasti menettelylliseen arviointiin, jolla pyritään vain selvittämään, onko asetus nro 48 051 kumottu vai ei.

96. Portugalin tasavalta on vastannut väitettyyn perustelujen riittämättömyyteen toteamalla, että unionin yleinen tuomioistuin on perustellut laajasti riidanalaisen päätöksen kumoamista valituksenalaisen tuomion 68–91 kohdassa. Perustelujen ristiriitaisuudesta Portugalin tasavalta toteaa puolestaan, että on totta, että unionin yleinen tuomioistuin on tunnustanut valituksenalaisen tuomion 81 kohdassa komission toimivallan arvioida toimenpiteitä, jotka jäsenvaltio on toteuttanut unionin tuomioistuimen tuomion noudattamiseksi. Unionin yleinen tuomioistuin muistutti kuitenkin saman tuomion seuraavassa kohdassa, mitkä ovat tämän toimivallan rajat: kyseisellä arvioinnilla ei tule loukata asianosaisten menettelyllisiä oikeuksia eikä unionin tuomioistuimen toimivaltaa.

B *Arviointi*

97. Totean aivan ensiksi, että kun otetaan huomioon valituksenalaisen tuomion selvät ja perustellut perustelut, toinen valitusperuste ei voi menestyä. Komissio antaa valituksenalaiselle tuomiolle virheellisesti liian laajan ulottuvuuden, ja väitteet, jotka perustuvat kyseisen tuomion riittämättömille ja ristiriitaisille perusteluille, ovat seuraus tästä tuomion virheellisestä tulkinnasta.

98. On muistettava, että muutoksenhaun yhteydessä unionin tuomioistuin valvoo muun muassa sitä, onko unionin yleinen tuomioistuin käsitellyt oikeudellisesti riittävällä tavalla kaikkia kantajan esittämiä väitteitä. [34] Perustelut voivat siis olla implisiittisiä, kunhan ne, joita asia koskee, saavat niiden avulla selville syyt, joiden vuoksi unionin yleinen tuomioistuin ei ole hyväksynyt niiden väitteitä, ja unionin tuomioistuimella on käytettävissään riittävät tiedot, jotta se pystyy harjoittamaan laillisuusvalvontaansa. [35]

99. Katson tässä yhteydessä, että unionin yleinen tuomioistuin vastasi valituksenalaisen tuomion 57–91 kohdassa ensimmäisessä oikeusasteessa esitettyihin väitteisiin. Unionin yleisen tuomioistuimen antamat vastaukset ovat selviä ja yksiselitteisiä ja niiden perusteella voidaan ymmärtää, mihin kyseinen tuomioistuin on perustanut arviointinsa. Se, että unionin yleinen tuomioistuin on pääasian osalta tehnyt täysin toisen päätelmän kuin komissio, ei voi sellaisenaan aiheuttaa sitä, että valituksenalaista tuomiota ei ole perusteltu. [36]

100. Komission väitteestä, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin on esittänyt keskenään ristiriitaisia toteamuksia valituksenalaisen tuomion 81, 84 ja 87 kohdassa hyväksyessään komission toimivallan ja sen jälkeen rajoittaessaan sen laajuutta, on todettava, että tämä väite perustuu valituksenalaisen tuomion ilmeisen virheelliseen tulkintaan. Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisen tuomion 80 kohdassa komission esittämän näkemyksen tämän mahdollisesta toimivallasta tutkia lakia 67/2007 ilman, että se olisi esittänyt ristiriitaisia toteamuksia. Unionin yleinen tuomioistuin perusteli arviointiaan täsmentämällä myöhemmin komission toimivallan rajat, kun otetaan huomioon vuonna 2004 annetun jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion ja vuonna 2008 annetun täytäntöönpanotuomion ulottuvuus; niissä unionin tuomioistuin ei lausunut lain 67/2007 yhteensopivuudesta direktiivin 89/665 kanssa. Koska jäsenvaltioiden oikeudet ja velvollisuudet voidaan määrittää ja niiden toimintaa arvioida ainoastaan SEUT 258–260 artiklan nojalla annetussa unionin tuomioistuimen tuomiossa, unionin yleinen tuomioistuin on katsonut perustellusti, että komission oli aloitettava uusi menettely SEUT 258 artiklan mukaisesti.

101. Tämän perusteella komission toinen valitusperuste on kokonaisuudessaan selvästi perusteeton.

VI Ratkaisuehdotus

102. Ehdotan, että unionin tuomioistuin

— hylkää kanteen ja velvoittaa Euroopan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut

— velvoittaa väliintulijoina oleva jäsenvaltiot vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.

34 — Ks. myös asia C-367/10 P, EMC Development v. komissio, määräys 31.3.2011 (Kok., s. I-46*, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 — Ks. asia C-493/11 P, määräys 15.6.2012, United Technologies v. komissio (48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja asia C-593/11 P, Alliance One International v. komissio, määräys 13.12.2012.

36 — Ks. analogisesti asia C-362/05 P, Wunenburger v. komissio, tuomio 7.6.2007 (Kok., s. I-4333, 80 kohta).