JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
21 päivänä maaliskuuta 2002 [1]

Johdanto

1. Nyt käsiteltävässä asiassa maanviljelijöiden yhdistys hakee muutosta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antamaan määräykseen, [2] jolla kumoamiskanne, jonka se oli nostanut oliiviöljyn yhteistä markkinajärjestelyä olennaisesti muuttaneesta asetuksesta N:o 1638/98, [3] jätettiin tutkimatta tutkittavaksi ottamisen edellytysten selvästi puututtua sen vuoksi, että asetuksen säännökset eivät koskeneet yhdistyksen jäseniä erikseen EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla.

2. EY 230 artiklan neljännessä kohdassa määrätään, että "luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi — — nostaa kanteen hänelle osoitetusta päätöksestä tai päätöksestä, joka siitä huolimatta, että se on annettu asetuksena tai toiselle henkilölle osoitettuna päätöksenä, koskee ensin mainittua henkilöä suoraan ja erikseen". Vaikka kyseisen määräyksen kohteena on päätösten laillisuusvalvonta, yhteisöjen tuomioistuin on mielestäni perustellusti katsonut, että yksityiset oikeussubjektit voivat nostaa kanteen myös asetuksista, mikäli ne koskevat heitä erikseen, ja että sitä, koskeeko asetus kantajaa erikseen, on arvioitava samalla tavoin kuin päätösten yhteydessä. Käsitettä "koskea erikseen" on kuitenkin tulkittu suppeasti oikeuskäytännössä. Jotta säädöksen voidaan katsoa koskevan luonnollisia tai oikeushenkilöitä erikseen, sen on vaikutettava niiden oikeudelliseen asemaan niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella nämä toimijat erottuvat kaikista muista ja ne voidaan yksilöidä samalla tavalla kuin se, jolle päätös on osoitettu. [4] On todettava, että tätä oikeuskäytäntöä on arvosteltu

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Asia T-173/98, Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto, määräys 23.11.1999 (Kok. 1999, s. II-3357).

3 — Rasva-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetun asetuksen N:o 136/66/ETY muuttamisesta 20 päivänä heinäkuuta 1998 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1638/98 (EYVL L 210, s. 32).

4 — Ks. asia 25/62, Plaumann v. komissio, tuomio 15.7.1963 (Kok. 1963, s. 197 ja 223; Kok. Ep. 1, s. 181) ja viimeksi asia C-451/98, Antillean Rice Mills, tuomio 22.11.2001 (ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa).

sekä yhteisöjen tuomioistuimen jäsenten yksityisesti esittämissä kannanotoissa [5] että oikeuskirjallisuudessa, [6] ja sen on usein katsottu luovan vakavan aukon EY:n perustamissopimuksella luotuun oikeussuojakeinojen järjestelmään.

3. Nyt käsiteltävä valitus, jonka yhteisöjen tuomioistuin on päättänyt käsitellä täysistunnossa tarkoituksenaan arvioida uudelleen käsitteeseen "koskea erikseen" liittyvää oikeuskäytäntöään, herättää seuraavan tärkeän periaatekysymyksen: onko luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle (jäljempänä yksityinen oikeussubjekti), jota asetuksen säännökset koskevat suoraan mutta eivät erikseen EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla, kuitenkin annettava asiavaltuus, mikäli kyseiseltä oikeussubjektilta muussa tapauksessa evättäisiin tehokas oikeussuoja niiden vaikeuksien vuoksi, joita asetuksen riitauttaminen epäsuorasti kansallisissa tuomioistuimissa aiheuttaisi, vai onko EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu asiavaltuus määritettävä riippumatta tällaisen epäsuoran riitauttamisen mahdollisuudesta.

4. Asiavaltuus on mielestäni tosiaankin ratkaistava muista seikoista riippumatta, ja ainoa ratkaisu riittävän oikeussuojan tarjoamiseksi on käsitettä "koskea erikseen" koskevan oikeuskäytännön muuttaminen.

5 — Ks. kriittisistä huomautuksista, joita yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen jäsenet ovat esittäneet oikeuskäytännöstä esim. Schockweiler, F., "L'accès à la justice dans l'ordre juridique communautaire", *Journal des tribunaux, Droit européen*, nro 25, 1996, s. 1 ja erityisesti s. 6—8; Moitinho de Almeida, J., "Le recours en annulation des particuliers (article 173, deuxième alinéa, du traité CE): nouvelles réflexions sur l'expression 'la concernent — — individuellement'", *Festschrift für Ulrich Everling*, osa I, (1995), s. 849, erityisesti s. 857—866; Mancini, G., "The role of the supreme courts at the national and international level: a case study of the Court of Justice of the European Communities", *The Role of the Supreme Courts at the National and International Level*, Yessiou-Faltsi, P., (toim.), (1998), s. 421, erityisesti s. 437—438; Lenaerts, K., "The legal protection of private parties under the EC Treaty: a coherent and complete system of judicial review?", *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, osa II, (1998), s. 591, erityisesti s. 617; Saggio, A., "Appunti sulla ricevibilità dei ricorsi d'annullamento proposti da persone fisiche o giuridiche in base all'Art. 173, quarto comma, del Trattato CE", *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, osa II, (1998), s. 879, erityisesti s. 903—904; sekä artikkelini "Access to justice as a fundamental right in European Law", *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler* (1999), s. 197.
Ks. lisäksi esityksistä, joiden mukaan yksityisille kantajille olisi myönnettävä laajemmin asiavaltuus, esim. seuraavat ratkaisuehdotukset: asia 246/81, Bethell, julkisasiamies Slynnin 6.5.1982 antama ratkaisuehdotus (Kok. 1982, s. 2277, erityisesti s. 2299, Kok. Ep. VI, s. 471); asia C-358/89, Extramet v. neuvosto, 8.4.1992 antamani ratkaisuehdotus (Kok. 1991, s. I-2501, 71—74 kohta); asia C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, 15.9.1993 antamani ratkaisuehdotus (Kok. 1994, s. I-833, Kok. Ep. XV, s. I-67, 20—23 kohta) ja asia C-142/95 P, Associazione agricoltori della provincia di Rovigo ym., julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin 12.9.1996 esittämä ratkaisuehdotus (Kok. 1996, s. I-6669, 40 ja 41 kohta).

6 — Ks. oikeuskirjallisuudessa viime aikoina esitetystä arvostelusta mm. Arnull, A., "Private applicants and the action for annulment under Article 173 of the EC Treaty", *Common Market Law Review* 1995, s. 7 ja "Private applicants and the action for annulment since Codorníu", *Common Market Law Review* 2001, s. 7; Waelbroeck, D. ja Verheyden, A.-M., "Les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers contre les actes normatifs communautaires: à la lumière du droit comparé et de la Convention des droits de l'homme", *Cahiers de droit européen* 1995, s. 399; Vandersanden, G., "Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées", *Cahiers de droit européen* 1995, s. 535; Allkemper, L., *Der Rechtsschutz des einzelnen nach dem EG-Vertrag: Möglichkeiten seiner Verbesserung* (1995), s. 39—40; Heukels, T., "Collectief actierecht ex artikel 173 lid 4 EG: een beperkte actieradius voor grote belangen", *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht* 1999, s. 16; Boni, D., "Il ricorso di annullamento delle persone fisiche e giuridiche", *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità*, 1998, s. 53; Ortega, M., *El acceso de los particulares a la justicia comunitaria*, 1999, s. 225-230; Cavallin, S., "Direct ogiltighetstalan inför EG-Domstolen i ljuset av svensk förvaltnings- och konkurrensrätt", *Europarättslig tidskrift* 2000, s. 622, erityisesti s. 635—636.

Riidanalainen asetus

5. Käsiteltävän asian taustalla oleva lainsäädäntö on esitetty valituksenalaisessa määräyksessä,[7] joten tässä yhteydessä riittää lyhyt yhteenveto.

6. Rasva-alan yhteinen markkinajärjestely otettiin käyttöön asetuksella N:o 136/66/ETY,[8] jolla vahvistettiin oliiviöljymarkkinoille interventiohintoja, tuotantotukea, kulutustukea ja varastointia sekä tuontia ja vientiä koskevat järjestelyt.

7. Asetuksella N:o 1638/98 (jäljempänä riidanalainen asetus) uudistetaan erityisesti oliiviöljyn yhteistä markkinajärjestelyä. Aiempi interventiojärjestelmä kumottiin ja korvattiin yksityisten varastointisopimusten tukijärjestelmällä; sekä kulutustuki että pientuottajille myönnetty erityistuki poistettiin; koko yhteisössä taattuun enimmäismäärään perustuvan tuotantotuen tasapainottamismekanismia muokattiin muuttamalla osa tuottajajäsenvaltioille taatusta enimmäismäärästä kansallisiksi taatuiksi määriksi; 1.5.1998 jälkeen istutettuihin oliivitarhoihin ei tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta sovelleta tulevia tukijärjestelmiä. Riidanalaisessa asetuksessa säädetään myös, että komission oli esitettävä vuoden 2000 kuluessa asetusehdotus rasva-alan yhteisen markkinajärjestelyn kokonaisuudistuksen toteuttamisesta.

Tosiseikat ja valituksenalainen määräys

8. Unión de Pequeños Agricultores (jäljempänä UPA), joka on valittajana nyt käsiteltävässä asiassa, on ammatillinen yhdistys, johon kuuluvien espanjalaisten maatalousalan pienyritysten etuja se puolustaa. Se on Espanjan oikeuden mukaan perustettu oikeushenkilö.

9. UPA nosti 20.10.1998 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan neljännen kohdan (josta on tullut EY 230 artiklan neljäs kohta) nojalla kanteen, jossa se vaati riidanalaisen asetuksen kumoamista muutoin kuin asetuksen N:o 136/66/ETY 5 artiklan 4 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna riidanalaisella asetuksella, perustetun syötäväksi tarkoitettujen oliivien tukijärjestelmän osalta. Se vetosi lähinnä siihen, että riidanalainen asetus ei täytä EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan (josta on tullut EY 253 artikla) mukaista perusteluvelvoitetta, että se ei ole EY:n perustamissopimuksen 39 artiklassa (josta on tullut EY 33 artikla) määrättyjen yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden mukainen ja

7 — Määräyksen 1—6 kohta.

8 — Rasva-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 22 päivänä syyskuuta 1966 annettu neuvoston asetus N:o 136/66/ETY (EYVL P 172, s. 3025).

että sillä loukataan EY:n perustamissopimuksen 40 artiklan kolmannessa kohdassa (josta on tullut EY 34 artiklan kolmas kohta) määrättyä tuottajien ja kuluttajien yhdenvertaisen kohtelun periaatetta sekä suhteellisuusperiaatetta, ammatinharjoittamisen vapautta ja omaisuudensuojaa.

10. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jätti 23.11.1999 antamallaan määräyksellä (jäljempänä valituksenalainen määräys) kanteen tutkimatta sillä perusteella, että sen tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuivat.

11. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi ensinnäkin, että "vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan — —[EY 230 artiklan neljännessä kohdassa] annetaan yksityisille oikeussubjekteille oikeus riitauttaa päätökset, jotka siitä huolimatta, että ne on annettu asetuksina, koskevat näitä suoraan ja erikseen. Tällä määräyksellä pyritään välttämään erityisesti se, että yhteisön toimielimet voisivat pelkästään valitsemalla toimen muodoksi asetuksen estää yksityisiä oikeussubjekteja nostamasta kannetta päätöksestä, joka koskee näitä suoraan ja erikseen, ja siten määräyksellä pyritään täsmentämään, että toimen luonnetta ei voida muuttaa valitsemalla sille tietty muoto". [9]

12. Tämän jälkeen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutki riidanalaisen asetuksen luonnetta. Tutkittuaan sen säännöksiä ja UPA:n esittämiä yksityiskohtaisia perusteluja se totesi, että kyseessä oli normatiivinen toimi, koska sitä sovellettiin yleisesti ja abstraktisti objektiivisesti määritellyissä tosiasiallisissa tai oikeudellisissa tilanteissa. [10] Koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin piti kuitenkin mahdollisena, että "tietyissä tilanteissa normatiivinen toimi, jota sovelletaan yleisesti niihin taloudellisiin toimijoihin, joita asia koskee, voi koskea joitakin niistä erikseen", [11] mikäli tämä voi "osoittaa, että kyseinen säädös vaikuttaa häneen hänelle tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella hän erottuu kaikista muista", [12] se tutki tämän jälkeen, voitaisiinko UPA:lla katsoa olevan asiavaltuus riitauttaa riidanalainen asetus.

13. Tässä yhteydessä se totesi, että yhdistysten nostamat kanteet voidaan ottaa tutkittavaksi ainakin seuraavissa kolmentyyppisissä tilanteissa:

— kun oikeussäännössä annetaan ammatillisille yhdistyksille nimenomaisesti useita prosessuaalisia mahdollisuuksia

— kun yhdistys edustaa sellaisten yritysten etuja, joilla itsellään olisi oikeus nostaa kanne

9 — 34 kohta.

10 — 35—44 kohta.

11 — 45 kohta.

12 — 46 kohta.

— kun yhdistys voidaan yksilöidä sillä perusteella, että toimi vaikuttaa yhdistyksen omiin etuihin erityisesti, koska kumoamiskanteen kohteena oleva toimi vaikuttaa sen asemaan neuvottelijana.

14. UPA ei kuitenkaan kyennyt "vetoamaan yhteenkään näistä kolmesta tilanteesta perustellakseen kanteensa tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymistä". [13] UPA:lla ei ollut prosessuaalista oikeutta, joka sille myönnettäisiin rasvaalan yhteisessä markkinajärjestelyssä; [14] se ei ollut osoittanut, että riidanalainen asetus vaikuttaisi sen jäseniin niille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella ne erottuisivat kaikista muista; [15] riidanalainen asetus ei vaikuttanut UPA:n tiettyihin erityisiin jäsentensä eduista erillisiin etuihin tai erilliseen suojaan. [16]

15. Lopuksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että UPA oli esittänyt "vielä kaksi muuta perustelua sille, että riidanalaisen asetuksen säännökset koskevat sitä tästä huolimatta erikseen, nimittäin sen, että kantajan kanteessaan mainitsema riidanalaisen asetuksen lainmukaisuuden tutkiminen kuuluu yhteisön oikeusjärjestyksen perusteisiin, ja sen, että muutoin kantajalla ei ole tehokasta oikeusturvaa". [17]

16. Nämä perustelut eivät vakuuttaneet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta. Se katsoi ensimmäisen perustelun osalta seuraavaa: "Kanneperuste, joka koskee mahdollista harkintavallan väärinkäyttöä, liittyy tosiasiallisesti kanteen asiakysymykseen. Tällaisen kanneperusteen tutkiminen kanteen tutkittavaksi ottamista arvioitaessa johtaisi siihen, että yleisesti sovellettavasta toimesta nostetun kumoamiskanteen tutkittavaksi ottaminen riippuisi ainoastaan asiakysymyksen osalta toimen laillisuuden riitauttamiseksi esitettyjen väitteiden luonteesta, mikä merkitsisi poikkeamista [EY 230 artiklan neljännessä kohdassa] asetetuista tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä, sellaisina kuin niitä on oikeuskäytännössä täsmennetty". [18]

17. Toiseen perusteluun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin vastasi seuraavasti:

"61 Tehokkaan oikeusturvan puuttumista koskevan väitteen osalta on huomattava, että jäsenvaltion sisäisten oikeussuojakeinojen yhteydessä voidaan tarvittaessa valvoa riidanalaisen asetuksen pätevyyttä [EY 234 artiklan] mukaisen ennakkoratkaisupyynnön avulla.

13 — 48 kohta.
14 — 49 kohta.
15 — 50 kohta.
16 — 52—57 kohta.
17 — 59 kohta.
18 — 60 kohta.

62 Tältä osin on korostettava, että periaate, jonka mukaan kaikilla oikeussubjekteilla on oltava yhdenvertainen mahdollisuus nostaa kumoamiskanne yhteisöjen tuomioistuimissa, edellyttää sitä, että kanteen nostamisen edellytykset eivät riipu kunkin jäsenvaltion oikeusjärjestyksen ominaispiirteistä. Tältä osin on myös todettava, että jäsenvaltioiden on EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan (josta on tullut EY 10 artikla) lojaalin yhteistyön periaatteen nojalla edistettävä EY:n perustamissopimuksessa käyttöön otetun oikeussuojakeinoja ja menettelyjä koskevan järjestelmän toimintaa, jolla yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi annetaan yhteisön toimielinten toimien laillisuuden valvonta (ks. tältä osin asia [294/83,] Les Verts v. parlamentti [tuomio 23.4.1986, Kok. 1986, s. 1339,] 23 kohta).

63 Näillä seikoilla ei kuitenkaan voida perustella sitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jättäisi huomiotta [EY 230] artiklan neljännessä kohdassa perustetun oikeussuojakeinojen järjestelmän, sellaisena kuin sitä on täsmennetty oikeuskäytännössä, ja ylittäisi tässä määräyksessä asetetut toimivaltansa rajat.

64 Kantaja ei voi myöskään käyttää perusteluna [EY 234] artiklaan perustuvan menettelyn mahdollista pitkää kestoa. Tämän seikan perusteella ei voida muuttaa [EY 230, EY 234 ja EY 235 artiklassa] käyttöön otettua oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmää, jonka tarkoituksena on antaa yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi toimielinten toimien laillisuuden valvonta. Tällaisen perustelun perusteella ei missään tapauksessa voida ottaa tutkittavaksi sellaisen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostamaa kumoamiskannetta, joka ei täytä perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa asetettuja edellytyksiä (asia C-87/95 P, CNPAAP v. neuvosto, määräys 24.4.1996, Kok. 1996, s. I-2003, 38 kohta)".

18. Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että "riidanalaisen asetuksen ei voida katsoa koskevan kantajaa erikseen", ja jätti kanteen tutkimatta sillä perusteella, että sen tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuivat. [19]

Muutoksenhaku

19. UPA vaatii nyt käsiteltävässä asiassa yhteisöjen tuomioistuinta

— kumoamaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräyksen

19 — 65 ja 66 kohta.

— toteamaan, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 20.10.1998 jätetty kanne on tutkittava, ja palauttamaan asiakysymyksen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

20. Komissio, joka osallistuu oikeudenkäyntiin väliintulijana tukeakseen neuvoston vaatimuksia, vaatii yhteisöjen tuomioistuinta

— jättämään valituksen tutkimatta

— vaihtoehtoisesti hylkäämään valituksen selvästi perusteettomana ja

— velvoittamaan valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

21. Neuvosto ei ole jättänyt asiassa kirjallista vastausta, mutta se on ilmoittanut yhteisöjen tuomioistuimelle kirjeitse katsovansa komission väliintulokirjelmän tavoin, että "UPA:n valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat". Istunnossa neuvosto on nojautunut olennaisilta osin samoihin perusteluihin kuin komissiokin ja vaatinut yhteisöjen tuomioistuinta hylkäämään valituksen selvästi perusteettomana.

22. UPA on esittänyt neljä oikeudellista perustetta. Kolmen ensimmäisen valitusperusteen mukaan valituksenalaisen määräyksen 61—64 kohdassa esitetyt perustelut ovat riittämättömät ja ristiriitaiset ja ne perustuvat UPA:n perusteluja koskevaan väärinymmärrykseen.

23. Neljännessä valitusperusteessaan UPA väittää, että valituksenalaisella määräyksellä loukataan sen perustavanlaatuista oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan, joka on tunnustettu yhteisön oikeusperiaate ja kuuluu erottamattomana osana EY:n perustamissopimuksella käyttöön otettuun oikeussuojakeinojärjestelmään, minkä vuoksi se on lainvastainen. Sen mielestä kyseinen periaate edellyttää sitä, että kun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päättää, antaako se yksityisen oikeussubjektin riitauttaa asetuksen EY 230 artiklan neljännen kohdan perusteella, se tutkii — asiaan liittyvien erityisten oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen valossa —, estääkö EY 230 artiklan neljännessä kohdassa vahvistettujen asiavaltuuden edellytysten soveltaminen, sellaisina kuin kyseisiä edellytyksiä on tulkittu oikeuskäytännössä, kyseistä yksityistä oikeussubjektia saamasta tehokasta oikeussuojaa. Mikäli tällaista tutkimusta kuhunkin asiaan liittyvistä erityisistä seikoista ei tehdä, oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan ei noudateta. Näin ollen UPA katsoo, että yhteisöjen tuomioistuimet voivat todeta kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vain silloin, kun asiaa koskevia kansallisen lainsäädännön säännöksiä tutkittaessa ilmenee, että on olemassa kanneteitä, joiden kautta kantaja voi saattaa riitautetun toimenpiteen väitetyn lainvastaisuuden yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi kansallisen tuomioistuimen esittämällä ennakkoratkaisupyynnöllä.

24. Neuvosto ja komissio vaativat valitusperusteiden hylkäämistä.

25. Komissio väittää ensinnäkin, että valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat selvästi, koska UPA:lla ei ole intressiä riidanalaisen asetuksen kumoamiseen.[20] Sen mielestä UPA hyväksyy sen, että riidanalainen asetus ei koske sitä erikseen EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla. Komission mukaan UPA:n esittämillä neljällä valitusperusteella pyritään osoittamaan lähinnä se, että riidanalaisella asetuksella on loukattu tehokkaan oikeussuojan periaatetta. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin kumoaisikin valituksenalaisen määräyksen tällä perusteella, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei kuitenkaan antaisi UPA:lle asiavaltuutta — eikä sen asiaväitteitä siten tutkittaisi —, koska asiavaltuus on määritettävä yksinomaan EY 230 artiklan neljännessä kohdassa vahvistettujen arviointiperusteiden mukaan. Komissio väittää tässä yhteydessä, että valituksenalaisen määräyksen 61—64 kohdassa esitettyjä perusteluja on pidettävä ylimääräisinä perusteluina, koska todellinen syy siihen, että UPA:n kanne on päätetty jättää tutkimatta, on se, että asetus ei koske sitä erikseen.

26. Syistä, jotka ilmenevät jäljempänä, on mielestäni tarpeetonta käsitellä tätä tutkittavaksi ottamista koskevaa ennakkokysymystä erikseen. Komission väite koskee valituksen asiakysymystä, joten sitä on tarkasteltava yhdessä muiden perustelujen kanssa.

27. Neuvoston ja komission mukaan valitus on myös perusteeton. Ne väittävät vastauksena UPA:n esittämiin kolmeen ensimmäiseen valitusperusteeseen, että valituksenalaisen määräyksen perustelut eivät ole riittämättömät eivätkä ristiriitaiset ja että ne perustuvat valittajan perustelujen oikeaan tulkintaan.

28. Komissio toteaa vastauksena neljänteen valitusperusteeseen, että vaikka oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan on yhteisöjen lainsäädännössä tunnustettu periaate, kyseistä periaatetta ei sovelleta aina, kun yksityinen oikeussubjekti pyrkii riitauttamaan yleisesti sovellettavan toimen suoraan yhteisöjen tuomioistuimissa. Perustamissopimuksessa on otettu käyttöön täydellinen oikeussuojajärjestelmä, jonka perusteella yksityiset oikeussubjektit kykenevät riitauttamaan yleisesti sovellettavia toimia kansallisissa tuomioistuimissa (ja nämä voivat esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntöjä), mikäli kansalliset viranomaiset tai yhteisön toimielimet panevat kyseiset toimet täytäntöön. Sillä, että yksityiseltä oikeussubjektilta evätään asiavaltuus riitauttaa yleisesti sovellettava toimi suoraan EY 230 artiklan neljännen kohdan perusteella, ei näin ollen sellaisenaan loukata tehokkaan oikeussuojan periaatetta.

20 — Komissio viittaa tässä yhteydessä asiassa T-16/96, Cityflyer Express, 30.4.1998 annettuun tuomioon (Kok. 1998, s. II-757, 30—35 kohta).

29. Lisäksi silloin, kun kansallisen lainsäädännön säännöksillä poikkeuksellisesti estetään yksityistä oikeussubjektia riitauttamasta yleisesti sovellettavaa toimea kansallisissa tuomioistuimissa tai saamasta yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua kyseisen toimen väitetystä lainvastaisuudesta, ratkaisuna ei ole perustamissopimuksella käyttöön otetun oikeussuojakeinojärjestelmän muuttaminen tai EY 230 artiklan lainvastaisen tulkinnan omaksuminen vaan kyseisten kansallisen lainsäädännön säännösten muuttaminen sen varmistamiseksi, että tehokasta oikeussuojaa koskevaa periaatetta noudatetaan ja että kyseinen jäsenvaltio noudattaa EY 10 artiklan mukaista yhteistyövelvoitettaan. Tästä syystä komissio katsoo, että yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi vahvistaa uudelleen oikeuskäytäntönsä siten, että yksityisten oikeussubjektien asiavaltuus ratkaistaan yksinomaan EY 230 artiklassa määrättyjen edellytysten perusteella, joiden mukaan toimen on koskettava heitä suoraan ja erikseen.

30. Lopuksi komissio kiistää UPA:n sen väitteen oikeellisuuden, jonka mukaan riidanalaisen asetuksen laillisuuden riitauttaminen Espanjan tuomioistuimissa on mahdotonta. Komissio väittää, että UPA voisi i) esittää Espanjan viranomaisille hakemuksen sellaisesta tuesta, joka poistettiin riidanalaisella asetuksella, ja riitauttaa viranomaisten nimenomaisen tai implisiittisen tukihakemuksen hylkäämisen; ii) vedota Espanjan perustuslakituomioistuimessa (Tribunal Constitucional) siihen, että sen perusoikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan on loukattu; tai iii) nostaa Espanjan viranomaisia vastaan vahingonkorvauskanteen kyseisen oikeuden loukkaamisesta aiheutuneista vahingoista.

Käsiteltävän asian rajaaminen

31. UPA:n neljännessä valitusperusteessa esitetään tärkeä periaatekysymys, jonka olen kuvannut edellä 3 kohdassa. Istunnossa asianosaiset ja komissio ovat keskittyneet tähän kysymykseen, joten on mielestäni asianmukaista aloittaa tutkimalla neljäs valitusperuste.

32. Jotta voitaisiin määrittää, onko kyseinen valitusperuste perusteltu, on ensinnäkin tarkasteltava, onko oikeuskäytännöstä löydettävissä tukea UPA:n esittämälle näkemykselle, ja mikäli näin on, on toiseksi tutkittava, olisiko yhteisöjen tuomioistuimen vahvistettava tämä näkemys nyt käsiteltävässä asiassa.

Asiassa Greenpeace annettu tuomio

33. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Greenpeace antamaa tuomiota [21] on, kuten UPA huomauttaa, pidettävä lähtökohtana

21 — Asia C-321/95 P, Greenpeace, tuomio 2.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1651, 32—34 kohta).

tarkasteltaessa nyt käsiteltävässä asiassa esitettyä kysymystä. Kyseisessä asiassa useat yksityiset oikeussubjektit ja ympäristöjärjestöt pyrkivät riitauttamaan sellaisen komission päätöksen pätevyyden, jolla myönnettiin yhteisön rahoitusta kahden voimalan rakentamiseen Kanarian saarille. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin oli jättänyt kanteen tutkimatta sillä perusteella, että riidanalainen päätös ei koskenut kantajia erikseen. Muutoksenhaun yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin totesi ensinnäkin, että "tapa, jolla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tulkinnut [EY 230 artiklan neljättä kohtaa] katsoessaan, ettei kantajilla ole asiavaltuutta, [oli] yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukainen".[22] Tämän jälkeen se hylkäsi väitteet, joiden mukaan kyseistä oikeuskäytäntöä ei pitäisi soveltaa kanteisiin, jotka perustuvat olennaisilta osin ympäristönäkökohtiin.[23] Lopuksi se tarkasteli valittajien esittämää väitettä, jonka mukaan riidanalaista päätöstä ei voitaisi riitauttaa kansallisissa tuomioistuimissa ja niille pitäisi sen vuoksi antaa EY 230 artiklan neljännen kohdan mukainen asiavaltuus. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi väitteen seuraavasti:[24]

"Valittajien esittämän väitteen osalta, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön soveltamisen seurauksena on nyt esillä olevassa asiassa ollut, että valittajat eivät saa minkäänlaista tosiasiallista oikeussuojaa direktiiviin 85/337/ETY perustuville oikeuksilleen, on syytä todeta, että — kuten asiakirjoista ilmenee — Greenpeace on riitauttanut kansallisessa tuomioistuimessa — — . Vaikka näiden kanteiden ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nostetun kanteen kohde ei ole sama, ne perustuvat kuitenkin kaikki samoihin direktiivissä 85/337/ETY yksityisille oikeussubjekteille annettuihin oikeuksiin, ja tästä seuraa, että kansalliset tuomioistuimet, jotka tarvittaessa voivat [EY 234] artiklan perusteella esittää yhteisöjen tuomioistuimille ennakkoratkaisukysymyksen, antavat tässä asiassa täyden suojan näille oikeuksille. — — Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei näin ollen ole tehnyt oikeudellista virhettä, kun se on arvioinut kantajien asiavaltuutta tämän tuomion 7 kohdassa mainittujen, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvien arviointiperusteiden nojalla."

34. Kuten UPA korostaa, näitä kohtia voidaan tulkita siten, että niiden perusteella yksityiselle oikeussubjektille on annettava asiavaltuus riitauttaa yhteisön toimenpide, mikäli yhteisöjen tuomioistuimen perinteisen oikeuskäytännön soveltaminen johtaisi siihen, että tehokas oikeussuoja evättäisiin, koska toimea olisi mahdotonta riitauttaa kansallisissa tuomioistuimissa. Kuten komissio huomauttaa, tämä ei ole kuitenkaan ainoa mahdollinen tapa tulkita asiassa Greenpeace annettua tuomiota. Komissio viittaa tässä yhteydessä asiassa Federación de Cofradías de Pescadores de Guipúzcoa ym. annettuun määräykseen,[25] jossa yhteisöjen tuomioistuimen presidentti totesi seuraavaa:

"Nyt esillä olevassa asiassa on ensinnäkin siltä osin kuin on kysymys valittajien alus-

22 — Tuomion 27 kohta.
23 — Tuomion 30 ja 31 kohta.
24 — Tuomion 32—34 kohta.

25 — Asia C-300/00 P(R), Federación de Cofradías de Pescadores de Guipúzcoa ym., määräys 12.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8797, 37 kohta).

tavasta väitteestä, jonka mukaan asetuksen N:o 2742/1999 pätevyyttä koskevaa kysymystä on mahdoton saattaa yhteisöjen tuomioistuimen arvioitavaksi muutoin kuin suoralla kumoamiskanteella, todettava, että vaikka tämä seikka olisi näytetty toteen, sen perusteella ei voida muuttaa EY 230, EY 234 ja EY 235 artiklassa vahvistettua oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmää, jonka mukaan toimielinten toimien laillisuusvalvonta kuuluu yhteisöjen tuomioistuimelle. Tämän seikan perusteella ei missään tapauksessa voida ottaa tutkittavaksi kumoamistekniikkaa, jonka nostanut luonnollinen tai oikeushenkilö ei täytä EY 230 artiklan neljännessä kohdassa asetettuja edellytyksiä (ks. asia C-10/95 P, Asocarne v. neuvosto, määräys 23.11.1995, Kok. 1995, s. I-4149, 26 kohta ja asia C-87/95 P, CNPAAP v. neuvosto, määräys 24.4.1996, Kok. 1996, s. I-2003, 38 kohta)." [26]

35. Vaikka on mielestäni selvää, että asiassa Greenpeace annetun tuomion perusteella asiavaltuuden toteaminen ei ole mahdotonta erityisessä tilanteessa, jossa EY 230 artiklan neljännen kohdan soveltaminen sellaisena kuin sitä on tulkittu oikeuskäytännössä merkitsisi tehokkaan oikeussuojan epäämistä, en aio käsitellä tässä kysymystä, aikoiko yhteisöjen tuomioistuin hyväksyä tämän mahdollisuuden. Riittäköön se toteamus, että yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu perustuu siihen näkemykseen, että yksityisten oikeussubjektien pitäisi lähtökohtaisesti riitauttaa yleisesti sovellettavat yhteisön toimet kansallisissa tuomioistuimissa [27] ja että yksityisille kantajille annetaan tehokasta oikeussuojaa lainvastaisia toimia vastaan, koska kansalliset tuomioistuimet voivat esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön yhteisön toimenpiteiden pätevyydestä. [28] Käsittelen ensin sitä olettamaa, että ennakkoratkaisumenettely on tehokas oikeussuoja yleisesti sovellettavia toimia vastaan. Vaikka esitän, että tämä olettama ei ole monestakaan syystä oikea ja että tästä syystä on toivottavaa laajentaa asiavaltuuden toteamista ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, nämä syyt eivät missään tapauksessa ole tärkeimpiä syitä tämän päätelmän tekemiseksi. Palaan kyseisiin lisäperusteluihin jäljempänä (59—99 kohta).

Onko se olettama oikea, että ennakkoratkaisumenettely tarjoaa täydellisen ja tehokkaan oikeussuojan yleisesti sovellettavia yhteisön toimia vastaan?

36. UPA on todennut istunnossa, että se ei vaadi yhteisöjen tuomioistuinta muuttamaan EY 230 artiklan neljännen kohdan tulkintaa koskevaa oikeuskäytäntöään. Sen perusteluissa esitetään kuitenkin implisiittisesti voimakasta arvostelua oikeuskäytäntöä kohtaan, koska se väittää, että oikeuskäytäntö saattaa johtaa tilanteeseen,

26 — Ks. myös asia C-301/99, Area Cova SA ym. v. neuvosto ja komissio, määräys 1.2.2001 (Kok. 2001, s. I-1005, 47 kohta).

27 — Ks. vastaavasti asia C-209/94 P, Buralux v. neuvosto, tuomio 15.2.1996 (Kok. 1996, s. I-615, 35 ja 36 kohta).

28 — Ks. vastaavasti asia 294/83, Les Verts v. parlamentti, tuomio 23.4.1986 (Kok. 1986, s. 1339, Kok. Ep. VIII, s. 551, 23 kohta).

jossa oikeussuoja evätään, ellei siitä tehdä poikkeuksia tietyissä erityistilanteissa.

Oikeudenkäynti kansallisissa tuomioistuimissa ei välttämättä takaa tehokasta oikeussuojaa yksityisille kantajille

37. Olen UPA:n kanssa samaa mieltä siitä, että yksityisten kantajien asiavaltuutta koskeva oikeuskäytäntö on ongelmallinen. Kuten jäljempänä ehdotan, se, että yksityinen oikeussubjekti ei (useimmissa tapauksissa) voi riitauttaa suoraan toimea, joka on hänelle vastainen, mikäli se on yleisesti sovellettava toimi, ei ole hyväksyttävissä lähinnä kahdesta syystä. Ensinnäkin EY 230 artiklan neljättä kohtaa on tulkittava siten, että se on tehokkaan oikeussuojan periaatteen mukainen. Oikeudenkäynti kansallisissa tuomioistuimissa ei kuitenkaan aina takaa yksityisten kantajien tehokasta oikeussuojaa eikä joissain tapauksissa anna minkäänlaista oikeussuojaa. Toiseksi EY 230 artiklan neljännen kohdan tulkintaa koskeva yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö rohkaisee yksityisiä oikeussubjekteja saattamaan yhteisön toimien pätevyyttä koskevia kysymyksiä välillisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäviksi kansallisten tuomioistuinten kautta. Suoraan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa käytävät oikeudenkäynnit ovat kuitenkin asianmukaisempia pätevyyttä koskevien kysymysten ratkaisemiseksi kuin asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa EY 234 artiklan nojalla, ja se aiheuttaa todennäköisesti vähemmän oikeudellista epävarmuutta yksityisille oikeussubjekteille ja yhteisön toimielimille. Näiden seikkojen lisäksi voidaan esittää, että yhteisöjen tuomioistuimen rajoittava asenne yksityisiä kantajia kohtaan poikkeaa sen muita laillisuusvalvonnan näkökohtia koskevasta oikeuskäytännöstä ja jäsenvaltioiden hallintolainsäädännön viimeaikaisesta kehityksestä.

38. Kuten nyt käsiteltävässä asiassa on kiistattomasti todettu, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustetaan periaate, jonka mukaan yksityisellä oikeussubjektilla, joka katsoo oikeuksiaan loukatun toimella, jolla evätään häneltä yhteisön lainsäädännön mukainen oikeus tai etu, on oltava mahdollisuus hakea muutosta kyseiseen toimeen ja saada täysi oikeussuoja.[29]

39. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut, tämä periaate perustuu jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklaan.[30] Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjassa,[31] joka itse ei ole laillisesti sitova, julistetaan yleisesti tunnustettu periaate, kun sen 47 artiklassa todetaan, että "jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa".

29 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Darmonin asiassa C-97/91, Oleificio Borelli v. komissio, antama ratkaisuehdotus (Kok. 1992, s. I-6313, Kok. Ep. s. I-215, 31 kohta).

30 — Ks. esim. asia 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986 (Kok. 1986, s. 1651, 18 kohta).

31 — Tehty Nizzassa 7.12.2000 (EYVL 2000, C 364, s. 1).

40. Kansallisissa tuomioistuimissa käytävillä oikeudenkäynneillä ei mielestäni voida kuitenkaan taata sitä, että yksityisille oikeussubjektille, jotka haluavat riitauttaa yhteisön toimien pätevyyden, annettaisiin täysin tehokasta oikeussuojaa.

41. Ensinnäkin on muistettava, että kansallisilla tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa todeta yhteisön toimia pätemättömiksi.[32] Asiassa, joka koskee yhteisön toimen pätevyyttä, kansallisen tuomioistuimen toimivalta rajoittuu sen arvioimiseen, herättävätkö kantajan perustelut niin riittäviä epäilyksiä riidanalaisen toimen pätevyydestä, että ennakkoratkaisupyynnön esittäminen yhteisöjen tuomioistuimelle on perusteltua. Olisi siis mielestäni teennäistä väittää, että tällaisia asioita on asianmukaista käsitellä kansallisissa tuomioistuimissa. Kansallisten tuomioistuinten ankarasti rajoitettua toimivaltaa asioissa, jotka koskevat yhteisön toimien pätevyyttä, voidaan verrata siihen tärkeään tehtävään, joka niillä on yhteisön lainsäädännön tulkintaa, soveltamista ja täytäntöönpanoa koskevissa asioissa. Tällaisissa tapauksissa kansallisia tuomioistuimia voidaan pitää yhteisön lainsäädännön yleistuomioistuimina, kuten komissio on istunnossa todennut. Tämä ei kuitenkaan päde tapauksiin, joihin ei liity tulkintakysymyksiä, vaan jotka herättävät yksinomaan yhteisön toimien pätevyyttä koskevia kysymyksiä, koska sellaisissa tapauksissa kansallisilla tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa ratkaista asian kohteena olevaa kysymystä.

42. Toiseksi tehokkaan oikeussuojan periaate edellyttää sitä, että kantajat saavat saattaa asian sellaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, joka on toimivaltainen määräämään keinoista, joilla kantajia voidaan suojata lainvastaisten toimien vaikutuksia vastaan. Asian saattaminen yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi EY 234 artiklan nojalla ei kuitenkaan ole sellainen yksityisten kantajien käytettävissä oleva keino, johon heillä olisi subjektiivinen oikeus. Kansalliset tuomioistuimet voivat kieltäytyä esittämästä ennakkoratkaisukysymyksiä, ja vaikka ylimmät tuomioistuimet ovat EY 234 artiklan kolmannen kohdan nojalla velvoitettuja esittämään ennakkoratkaisupyynnön, muutoksenhaku kansallisissa tuomioistuinjärjestelmissä aiheuttaa yleensä pitkiä viivästyksiä, jotka jo sellaisenaan saattavat olla ristiriidassa tehokkaan oikeussuojan periaatteen ja oikeusvarmuuden periaatteen kanssa.[33] Kansalliset tuomioistuimet — myös ylimmät tuomioistuimet — saattavat myöskin tehdä ensi arviolta virheitä tutkiessaan yleisesti sovellettavien yhteisön toimien pätevyyttä ja jättää pätevyyttä koskevat kysymykset tällä perusteella esittämättä yhteisöjen tuomioistuimelle. Mikäli ennakkoratkaisupyyntö esitetään, yhteisöjen tuomioistuimelle toimitettavat kysymykset laatii myös yleensä lähtökohtaisesti kansallinen tuomioistuin. Yksityisten kantajien vaatimukset saatetaan siten muo-

32 — Asia 314/84, Foto-Frost, tuomio 22.10.1987 (Kok. 1987, s. 4199).

33 — Lisäksi EY:n perustamissopimuksen kolmannen osan IV osaston osalta ainoastaan ylimmillä tuomioistuimilla on oikeus esittää ennakkoratkaisupyyntö: ks. 68 artiklan 1 kohta.

toilla uudelleen esitettävissä kysymyksissä. Kansallisten tuomioistuinten laatimissa kysymyksissä saatetaan esimerkiksi rajoittaa kantajan riitauttamien yhteisön toimien ulottuvuutta tai pätemättömyysperusteita, joihin hän on pyrkinyt nojautumaan.

43. Kolmanneksi yksityisille kantajille saattaa olla vaikeaa ja joissain tapauksissa mahdotontakin riitauttaa yhteisön toimia, jotka — kuten tilanne näyttää olevan riidanalaisen asetuksen osalta — eivät edellytä mitään kansallisten viranomaisten täytäntöönpanotoimia. Tällaisessa tilanteessa ei ehkä ole olemassa sellaista toimea, joka voitaisiin riitauttaa kansallisissa tuomioistuimissa. Yksityinen oikeussubjekti, jota yhteisön toimi koskee, ei saa riittävää oikeussuojaa sillä perusteella, että hän voi joissain tilanteissa riitauttaa toimen pätevyyden kansallisissa tuomioistuimissa rikkomalla ensin kyseisiä säännöksiä ja vetoamalla häntä vastaan aloitetussa rikos- tai riita-asiaa koskevassa tuomioistuinmenettelyssä näiden säännösten lainvastaisuuteen. Ei nimittäin voida vaatia, että yksityiset oikeussubjektit rikkovat lakia, jotta heillä olisi mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

44. Kun oikeudenkäyntiä kansallisessa tuomioistuimessa verrataan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nostettavaan suoraan kanteeseen, on lopuksi todettava, että siihen liittyy yksityisten kantajien kannalta vakavia haittoja. Oikeudenkäynti kansallisessa tuomioistuimessa, mihin liittyy EY 234 artiklan mukainen ylimääräinen ennakkoratkaisumenettelyvaihe, aiheuttaa todennäköisesti merkittäviä lisäviivytyksiä ja -kustannuksia. Siitä, että kansallisessa tuomioistuimessa vireille pantuun menettelyyn jo lähtökohtaisesti liittyy viivytyksiä, kun muutoksenhaku kansallisessa järjestelmässä on mahdollinen, seuraa todennäköisesti, että välitoimet ovat useissa tapauksissa tarpeen. Vaikka kansallisilla tuomioistuimilla on toimivalta lykätä yhteisön toimeen perustuvan kansallisen toimen täytäntöönpanoa tai määrätä muista välitoimista siihen saakka, kunnes yhteisöjen tuomioistuin antaa ratkaisunsa,[34] tämän toimivallan käyttämiselle on kuitenkin asetettu useita ehtoja ja se riippuu — huolimatta yhteisöjen tuomioistuimen pyrkimyksistä antaa ohjeita näiden ehtojen soveltamisesta — jossain määrin kansallisten tuomioistuinten harkinnasta. Kansallisen tuomioistuimen määräämät välitoimet rajoittuisivat joka tapauksessa koskemaan vain kyseistä jäsenvaltiota, joten kantajien olisi tästä syystä ehkä pantava oikeudenkäyntejä vireille useissa jäsenvaltioissa. Koska on mahdollista, että eri jäsenvaltioiden tuomioistuimet tekisivät keskenään ristiriitaisia päätöksiä, tämä heikentäisi yhteisön lainsäädännön yhtenäistä soveltamista ja ääritapauksissa murtaisi sen kokonaan.

EY 230 artiklan mukainen menettely ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa on yleensä asianmukaisempi keino ratkaista pätevyyskysymyksiä kuin EY 234 artiklan mukainen ennakkoratkaisumenettely

45. Olen lisäksi sitä mieltä, että EY 230 artiklan mukainen menettely

34 — Ks. yhdistetyt asiat C-143/88 ja C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, tuomio 21.2.1991 (Kok. 1991, s. I-415; Kok. Ep. XI, s. 29) ja asia C-465/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ym., tuomio 9.11.1995 (Kok. 1995, s. I-3761).

ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa on yleensä asianmukaisempi keino ratkaista pätevyyskysymyksiä kuin EY 234 artiklan mukainen ennakkoratkaisumenettely.

46. Tämä menettely on asianmukaisempi, koska riitautetun toimen toteuttanut toimielin on menettelyssä asianosaisena alusta loppuun saakka ja koska suoraan kanteeseen liittyy täysi kirjelmien vaihto verrattuna yhteisöjen tuomioistuimessa tapahtuvaan yhteen huomautuskierrokseen, jota seuraavat suulliset huomautukset. Mahdollisuus EY 242 ja EY 243 artiklassa tarkoitettuihin välitoimiin, jotka ovat voimassa kaikissa jäsenvaltioissa, ovat myös merkittävä etu yksityisten kantajien ja yhteisön lainsäädännön yhtenäisen soveltamisen kannalta.

47. Mikäli suora kanne nostetaan, kanteen vireillepanosta ilmoitetaan myös suurelle yleisölle virallisessa lehdessä julkaistavalla ilmoituksella, ja kolmannet osapuolet voivat, mikäli ne kykenevät osoittamaan, että niillä on asiassa riittävä intressi, osallistua oikeudenkäyntiin väliintulijoina EY:n tuomioistuimen perussäännön 37 artiklan mukaisesti. Ennakkoratkaisumenettelyissä yksityiset oikeussubjektit, joita asia koskee, eivät voi esittää huomautuksia perussäännön 20 artiklan nojalla, elleivät ne ole osallistuneet väliintulijoina oikeudenkäyntiin kansallisessa tuomioistuimessa. Tämä saattaa olla vaikeaa, sillä vaikka tiedot ennakkoratkaisumenettelyistä julkaistaan virallisessa lehdessä, yksityiset oikeussubjektit eivät ehkä tiedä kansallisten tuomioistuinten kanteista riittävän ajoissa ehtiäkseen väliintulijoiksi.

48. Vielä tärkeämpää on se, että oikeusvarmuuden kannalta on erittäin toivottavaa, että yhteisön toimien pätevyys riitautetaan mahdollisimman pian niiden toteuttamisen jälkeen. Suorat kanteet on nostettava EY 230 artiklan viidennen kohdan mukaisessa kahden kuukauden määräajassa, kun taas kansallisissa tuomioistuimissa yhteisön toimien pätevyys voidaan lähtökohtaisesti kyseenalaistaa milloin tahansa.[35] Koska EY 230 artiklaa koskevan voimassa olevan oikeuskäytännön mukaan yksityisten kantajien asiavaltuudelle asetetaan ankarat edellytykset, tällaisten kantajien on saatettava pätevyyskysymykset yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäviksi EY 234 artiklan nojalla, mikä saattaa siten heikentää oikeusvarmuutta.

Alustava päätelmä

49. Edellä olevan perusteella katson, että yksityisten kantajien asiavaltuutta koskeva oikeuskäytäntö, sellaisena kuin sitä on arvioitu uudelleen asiassa Greenpeace annetussa tuomiossa, miten tuomiota sitten tulkitaankin, on ristiriidassa tehokkaan oikeussuojan periaatteen kanssa. Vaikka yhteisön toimien tutkiminen kansallisissa tuomioistuimissa saattaa olla asianmukaista silloin, *kun asiaan liittyy sekä yhteisön oikeuden tulkinta- että pätevyys-*

35 — Ainoa poikkeus koskee tilannetta, jossa ei ole epäilystä siitä, että yksityisellä kantajalla oli EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu asiavaltuus riitauttaa kyseinen toimi, mutta hän ei ole menetellyt niin, ks. edellä alaviitteessä 5 mainittu asia TWD Textilwerke Deggendorf; asia C-178/95, Wiljo, tuomio 30.1.1997 (Kok. 1997, s. I-585) ja asia C-239/99, Nachi Europe, tuomio 15.2.2001 (Kok. 2001, s. I-1197).

kysymyksiä, oikeudenkäynti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa EY 230 artiklan perusteella on selvästi asianmukaisempi keino silloin, *kun asia koskee yksinomaan yhteisön toimen pätevyyttä*. Koska tällaisissa tapauksissa jo lähtökohtaisesti herää oikeuskysymyksiä, EY 225 artiklan mukainen mahdollisuus muutoksenhakuun oikeuskysymyksiä koskevilta osin varmistaisi sen, että yhteisöjen tuomioistuin kykenisi harjoittamaan tehokasta ylintä valvontaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antamien ratkaisujen osalta.

UPA:n ehdottama näkemys

50. En ole kuitenkaan UPA:n kanssa samaa mieltä siitä, että tästä päätelmästä seuraisi, että kantajalla, jota toimi ei koske erikseen EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla, sellaisena kuin kyseistä määräystä on tähän saakka tulkittu oikeuskäytännössä, olisi todettava olevan asiavaltuus riitauttaa asetus, mikäli kyseistä asiaa tutkittaessa ilmenee, että kantaja ei muuten saisi tehokasta oikeussuojaa.

51. Kuten komissio korostaa, sille ei ensinnäkään löydy tukea EY 230 artiklan neljännen kohdan sanamuodosta. Kyseisessä määräyksessä asiavaltuudelle asetetut edellytykset on määritelty objektiivisesti ("koskee suoraan ja erikseen"), eikä siinä viitata siihen, että tietyissä tilanteissa olisi käytettävissä tai ei olisi käytettävissä vaihtoehtoisia oikeussuojakeinoja kansallisissa tuomioistuimissa.

52. Toiseksi perustamissopimuksessa annetaan yhteisöjen lainkäyttöelinten tehtäväksi antaa ratkaisuja yhteisön lainsäädännön tulkinnasta ja pätevyydestä; kuten yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut, sillä ei ole toimivaltaa antaa ratkaisuja kansallisen lainsäädännön tulkinnasta ja pätevyydestä. Mikäli yhteisöjen lainkäyttöelimet tutkisivat tapauskohtaisesti, onko kansallisessa lainsäädännössä prosessi- ja oikeussuojakeinoja, joiden avulla yksityiset kantajat voisivat riitauttaa yhteisön toimia, oltaisiin mielestäni vaarallisen lähellä tilannetta, jossa ne ottaisivat sellaisia tehtäviä, joita perustamissopimuksella ei ole niille annettu. Yhteisöjen lainkäyttöelimillä ei myöskään ole juurikaan mahdollisuuksia toteuttaa kansallisen prosessioikeuden yksityiskohtaista tutkimusta, joka saattaa joissain tapauksissa olla hankalaa ja aikaavievää. Tätä ongelmaa kuvaa hyvin nyt käsiteltävä asia, jossa asianosaiset ovat eri mieltä kantajan asemasta Espanjan lainsäädännön perusteella ja jossa on vaikeaa ja ehkä jopa mahdotonta määrittää asiakirja-aineiston ja istunnossa esitettyjen väitteiden perusteella, onko kantajalla kansallisen lainsäädännön perusteella vaihtoehtoista oikeussuojakeinoa.

53. Kolmanneksi, mikäli hyväksyttäisiin se, että EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu asiavaltuus saattaa riippua kansallisesta lainsäädännöstä — joka

todennäköisesti on erilainen eri jäsenvaltioissa ja kehittyy ajan myötä —, tämä johtaisi väistämättä epäyhdenvertaisuuteen ja oikeusvarmuuden menettämiseen sellaisella lainsäädännön alueella, joka on jo nykyisellään varsin monimutkainen. Tilanne olisi mielestäni epätyydyttävä, mikäli esimerkiksi espanjalainen henkilö voisi riitauttaa asetuksen EY 230 artiklan neljännen kohdan perusteella, mutta britti, johon asetus vaikuttaa samalla tavoin, ei kykenisi saattamaan asiaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaistavaksi kyseisissä kahdessa jäsenvaltiossa sovellettavien asiavaltuutta koskevien sääntöjen erilaisuuden vuoksi. Tällainen lopputulos olisi yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastainen, ja sen seurauksena saman toimen laillisuutta koskeva kysymys saatettaisiin tuoda samaan aikaan esiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa ja yhteisöjen tuomioistuimessa.

Neuvoston ja komission näkemys

54. Avainkysymys on siis, miten voidaan varmistaa — perustamissopimuksen sanamuodon ja rakenteen asettamissa rajoissa — se, että yksityisille kantajille annetaan tehokas oikeussuoja. Neuvosto ja komissio ovat esittäneet, että ratkaisuna olisi niiden kansallisen lainsäädännön säännösten muuttaminen, joiden vuoksi yhteisön toimien riitauttaminen kansallisissa tuomioistuimissa on vaikeaa tai mahdotonta.

55. En voi hyväksyä tätäkään näkemystä.

56. Oikeus saattaa asia yhteisöjen tuomioistuimeen EY 234 artiklan nojalla ei — kuten olen edellä selvittänyt — ole oikeussuojakeino, joka olisi yksityisten kantajien käytettävissä subjektiivisena oikeutena. Yksityiset oikeussubjektit eivät yhteisön lainsäädännön perusteella voi valvoa sitä, esitetäänkö ennakkoratkaisupyyntö, mitkä toimet saatetaan ennakkoratkaisupyynnössä yhteisöjen tuomioistuimen tarkasteltaviksi tai mitä pätemättömyysperusteita kansallisen tuomioistuimen esittämissä kysymyksissä tuodaan esiin. Nämä piirteet ovat erottamaton osa EY 234 artiklassa käyttöön otettua tuomioistuinten välisen yhteistyön järjestelmää, eikä niitä voida muuttaa kansallisen prosessilainsäädännön tasolla tehtävillä muutoksilla. Neuvoston ja komission esittämä näkemys ei myöskään ratkaisisi muita edellä mainittuja ennakkoratkaisumenettelyyn liittyviä ongelmia: kantajille aiheutuisi edelleen vakavia viivytyksiä, välitoimien määräämiseen liittyvät ongelmat olisivat yhä olemassa ja suoriin kanteisiin liittyvät edut — prosessuaaliset edut ja oikeusvarmuus — eivät toteutuisi.

57. Ehdotuksissa, joiden mukaan tehokas oikeussuoja varmistettaisiin sillä, että todettaisiin, että kansalliset lait, joiden vuoksi yhteisön toimien riitauttaminen on vaikeaa tai mahdotonta, ovat ristiriidassa yhteisön lainsäädännön kanssa, saatetaan myös aliarvioida vaikeuksia, joita kansallisten oikeusjärjestysten toiminnan muut-

taminen aiheuttaisi. Kuten UPA huomauttaa, sekä yksityisten oikeussubjektien että EY 226 artiklan nojalla toimivan komission olisi hyvin vaikeaa valvoa velvoitetta, jonka mukaan yksityisille oikeussubjekteille on annettava mahdollisuus riitauttaa yleisesti sovellettavat yhteisön toimet kansallisissa tuomioistuimissa, ja panna se täytäntöön.

58. Näiden seikkojen lisäksi voidaan huomauttaa, että jotta varmistettaisiin yksityisten kantajien mahdollisuus saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi kaikissa jäsenvaltioissa, yhteisöjen tuomioistuimen olisi mahdollisesti annettava jatkuvasti ratkaisuja kysymyksistä, jotka ovat hyvin arkaluonteisia ja joiden on tähän saakka katsottu kuuluvan kokonaan kansallisen prosessiautonomian piiriin.

Ehdottamani ratkaisu: käsitteen "koskea erikseen" uusi tulkinta

59. Ratkaisu ongelmaan, joka koskee lainvastaisia yhteisön toimia vastaan annettavaa oikeussuojaa, liittyy mielestäni EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuun käsitteeseen "koskea erikseen". Ei ole olemassa pakottavia syitä, joiden vuoksi kyseiseen käsitteeseen olisi katsottava kuuluvan edellytys, jonka mukaan yksityisen kantajan, joka haluaa riitauttaa yleisesti sovellettavan toimen, olisi erotettava kaikista muista, joita toimi koskee, samalla tavalla kuin sen, jolle päätös on osoitettu. Tämän tulkinnan mukaan EY 230 artiklan neljännen kohdan mukainen laillisuusvalvonta on käytettävissä sitä epätodennäköisemmin, mitä suurempaa määrää henkilöitä toimenpide koskee. Se, että toimi aiheuttaa vahinkoa suurelle henkilöjoukolle, jolloin haitta on pikemminkin laajaa kuin rajoitettua, on kuitenkin mielestäni hyvä syy hyväksyä se, että yksi tai useampi näistä henkilöistä nostaa suoran kanteen.

60. Tästä syystä olisi mielestäni hyväksyttävä se, että yhteisön toimen on katsottava koskevan henkilöä erikseen, mikäli toimi hänen erityisen tilanteensa vuoksi aiheuttaa tai todennäköisesti aiheuttaa merkittävää vahinkoa hänen eduilleen.

Ehdottamani käsitteelle "koskea erikseen" annettavan tulkinnan edut

61. EY 230 artiklan tulkintaa koskevan oikeuskäytännön kehittämisellä edellä esitettyyn suuntaan olisi useita hyvin merkittäviä etuja.

62. Mikäli hylätään UPA:n sekä neuvoston ja komission esittämät ratkaisut — ja siihen on hyvin painavia syitä —, se vaikuttaa

ensinnäkin ainoalta tavalta välttää tilanne, joka joissain tapauksessa merkitsi täydellistä oikeussuojan puuttumista (déni de justice).

63. Toiseksi ehdottamani käsitteen "koskea erikseen" tulkinta parantaisi huomattavasti oikeussuojaa. Kun siinä asetettaisiin tämänhetkistä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä väljemmät perusteet, joiden mukaan yksityiset kantajat voisivat saada asiavaltuuden, sillä paitsi varmistettaisiin se, että yksityiset kantajat, joihin yhteisön toimet vaikuttaisivat suoraan ja heidän etujensa vastaisesti, eivät koskaan jäisi ilman oikeussuojaa, myös mahdollistettaisiin se, että yleisesti sovellettavien toimien pätevyyttä koskevat kysymykset käsiteltäisiin niiden ratkaisemiseksi asianmukaisimmassa menettelyssä, jossa olisi käytettävissä tehokkaat välitoimet.

64. Kolmanneksi siitä olisi myös se suuri etu, että sillä selkeytettäisiin olemassa olevaa oikeuskäytäntöä, jota on usein ja mielestäni syystäkin arvosteltu monimutkaisuutensa ja epäjohdonmukaisuutensa vuoksi[36] ja jonka vuoksi lakimiesten on vaikeaa antaa neuvoja siitä, minkä tuomioistuimen käsiteltäväksi asia on saatettava, ja joka voi jopa johtaa siihen, että he panevat asian vireille samaan aikaan sekä kansallisissa tuomioistuimissa että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa.

65. Neljänneksi toteamalla, että yksityisiä kantajia koskevat erikseen sellaiset yleisesti sovellettavat toimet, jotka vaikuttavat niiden etujen vastaisesti, yhteisöjen tuomioistuin rohkaisisi suorien kanteiden käyttämistä pätevyyttä koskevien kysymysten ratkaisemiseksi, jolloin se rajoittaisi EY 234 artiklan nojalla nostettujen kanteiden määrää. Kuten edellä on selitetty, tämä edistäisi oikeusvarmuutta ja yhteisön lainsäädännön yhtenäistä soveltamista. Tässä yhteydessä voidaan huomauttaa, että asiaan TWD Textilwerke Deggendorf liittyvä oikeuskäytäntö,[37] jonka mukaan yksityinen oikeussubjekti ei voi riitauttaa toimea EY 234 artiklan nojalla, mikäli hän ei ole nostanut kannetta EY 230 artiklan viidennen kohdan mukaisessa määräajassa, vaikka hänen EY 230 artiklan neljänteen kohtaan perustuvasta asiavaltuudestaan ei olisikaan epäilystä, ei mielestäni normaalisti ulottuisi yleisesti sovellettaviin toimiin. Kyseisen oikeuskäytännön mukaan mikään ei siis estäisi yksityisiä oikeussubjekteja, joiden etujen vastaisesti yleisesti sovellettavat toimet vaikuttavat, riitauttamasta tällaisia toimia kansallisissa tuomioistuimissa. Mikäli käsitettä "koskea erikseen" tulkittaisiin ehdottamallani tavalla ja yksityisten oikeussubjektien asiavaltuuden edellytyksiä väljennettäisiin, voitaisiin kuitenkin olettaa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa nostettaisiin useita suoria kanteita.

36 — Ks. esim. Arnull, A., Private applicants and the action for annulment since Codorníu, mainittu edellä alaviitteessä 6, s. 52, ja alaviitteessä 5 mainitut muut artikkelit.

37 — Ks. alaviitteessä 35 mainitut asiat.

66. Yhtä tärkeää tai jopa tärkeämpää on se, että ehdottamani EY 230 artiklan tulkinta siirtäisi laillisuusvalvonnan painopisteen tutkittavaksi ottamista koskevista kysymyksistä asiakysymyksiin. Vaikka voidaan hyväksyä se, että yhteisön lainsäädäntöprosessia pitäisi suojella perusteetonta lainkäyttöelinten puuttumista vastaan, tämä suoja voidaan saavuttaa asianmukaisemmin soveltamalla aineellisia laillisuusvalvonnan standardeja, joilla annetaan toimielimille asianmukaista harkintavaltaa niiden harjoittaessa toimivaltaansa,[38] kuin soveltamalla ankaria tutkittavaksi ottamista koskevia sääntöjä, joiden vaikutuksesta asiavaltuus evätään kantajilta "sokeasti" tutkimatta heidän esittämiensä perustelujen asiasisältöä.

67. Lopuksi todettakoon, että ehdotettu käsitteen "koskea erikseen" tulkinta poistaisi useita poikkeavuuksia laillisuusvalvontaa koskevasta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Merkittävimmät poikkeavuudet johtuvat siitä, että yhteisöjen tuomioistuin on omaksunut erilaiset näkemykset käsitteestä "koskea erikseen" ja ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 230 artikla) muista määräyksistä.

68. Yhteisöjen tuomioistuin on näin ollen omaksunut laajan näkemyksen niistä toimityypeistä, jotka voivat olla valvonnan kohteena. ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuin oli alun perin toimivaltainen valvomaan neuvoston ja komission toimien laillisuutta suosituksia ja lausuntoja lukuun ottamatta. ETY:n perustamissopimuksen 189 artiklassa (josta on tullut EY 249 artikla) määriteltiin sitovat yhteisön toimet asetuksiksi, direktiiveiksi ja päätöksiksi. Kyseisten määräysten perusteella olisi voitu ajatella, että yhteisöjen tuomioistuin oli toimivaltainen valvomaan ainoastaan neuvoston tai komission antamien asetusten, direktiivien ja päätösten laillisuutta. Ns. ERTA-tapauksessa antamassaan tuomiossa[39] yhteisöjen tuomioistuin halusi kuitenkin valvoa neuvoston sellaisten toimien laillisuutta, joita se oli toteuttanut siinä yhteydessä, kun jäsenvaltiot olivat neuvotelleet kansainvälisessä maantieliikenteessä olevien ajoneuvojen miehistön työoloja koskevasta sopimuksesta ja tehneet sopimuksen,[40] lähinnä sillä perusteella, että ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklassa määrätyn laillisuusvalvontamenettelyn tarkoitus — eli sen varmistaminen, että perustamissopimusta tulkittaessa ja sovellettaessa noudatetaan lakia — ei täyttyisi, ellei olisi mahdollista riitauttaa kaikkia toimenpiteitä, joilla on tarkoitettu olevan oikeusvaikutuksia, niiden laadusta tai muodosta riippumatta.[41] Asiassa Les Verts[42] yhteisöjen tuomioistuinta pyydettiin valvomaan kahden sellaisen toimen laillisuutta, jotka Euroopan parlamentti oli toteuttanut vuoden 1984 vaaleihin osallistuneille puolueille aiheutuneiden kulujen korvausten osalta. Samalla kun se otti kanteen tutkittavaksi, se totesi, että vaikka "perustamissopimuksen 173 artiklassa mainitaan ainoastaan neuvoston ja komis-

38 — Ks. tältä osin erityisesti asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4023, 14 kohta).

39 — Asia 22/70, komissio v. neuvosto, tuomio 31.3.1971 (Kok. 1971, s. 263, Kok. Ep. I, s. 553, 39—42 kohta).

40 — Euroopan maantieliikennesopimus.

41 — Ks. kyseisen periaatteen soveltamisesta komission tiedonantoon asia C-57/95, Ranska v. komissio, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1627).

42 — Mainittu edellä alaviitteessä 28, tuomion 24 ja 25 kohta.

sion säädökset — — sellainen perustamissopimuksen 173 artiklan tulkinta, jossa Euroopan parlamentin säädökset suljettaisiin pois niiden joukosta, joita vastaan voidaan nostaa kanne, johtaisi perustamissopimuksen tarkoituksen, sellaisena kuin se on ilmaistu 164 artiklassa, ja yleisen rakenteen vastaiseen tulokseen". [43]

69. Tehdessään ratkaisua siitä, millä toimielimillä on oikeus nostaa kumoamiskanne perustamissopimuksen nojalla, yhteisöjen tuomioistuin ei ole myöskään tulkinnut perustamissopimusta ankaran sanatarkasti. Ennen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen voimaantuloa ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrättiin, että yhteisöjen tuomioistuimella oli toimivalta ratkaista "jäsenvaltion, neuvoston tai komission kanne". Euroopan parlamenttia koskeneen maininnan puuttuminen kyseisestä määräyksestä ei kuitenkaan estänyt yhteisöjen tuomioistuinta toteamasta ns. Tshernobyl-tapauksessa antamassaan tuomiossa, [44] että parlamentilla on "oikeus saattaa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi neuvoston tai komission tointa vastaan nostettu kumoamiskanne, jos kyseisellä kanteella pyritään ainoastaan suojaamaan parlamentin omia oikeuksia", [45] koska vaikka "perustamissopimuksissa ei ole määräystä parlamentin oikeudesta nostaa kumoamiskannetta, — — tämä puute ei voi olla ensisijainen suhteessa siihen perustavanlaatuiseen intressiin, joka liittyy Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksilla määritellyn toimielinten välisen tasapainon säilyttämiseen". [46]

70. Samoin pohtiessaan sitä, millä perusteilla yhteisön toteuttamien toimien pätevyys voidaan riitauttaa, yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että vaikka ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklassa määrättiin, että yhteisöjen tuomioistuimella oli toimivalta ratkaista kanteet, joiden perusteena oli "tämän sopimuksen tai sen soveltamista koskevan oikeussäännön rikkominen", täydellisen ja johdonmukaisen laillisuusvalvonnan vaatimus edellytti sitä, että "kyseistä määräystä tulkitaan siten, että yhteisöjen tuomioistuimelta ei viedä oikeutta harkita ETY:n perustamissopimuksen määräyksen nojalla toteutetun toimen kumoamista koskevassa oikeudenkäynnissä sellaista ratkaisua, jonka mukaan Euratomin tai EHTY:n perustamissopimuksen määräystä on rikottu". [47]

71. Rajoittavaa näkemystä, jonka yhteisöjen tuomioistuin on omaksunut yksityisiin kantajiin nähden EY 230 artiklan neljännen kohdan yhteydessä — ja jota se on kieltäytynyt arvioimasta uudelleen siitä huolimatta, että yhteisön toimivaltaa on laajennettu myöhemmillä perustamissopimuksen muutoksilla —, on mielestäni vaikea perustella niiden asioiden valossa, joista on annettu ratkaisu ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan muiden kohtien nojalla ja joiden osalta yhteisöjen tuomioistuin on omaksunut perustamissopimuksesta väljemmän ja dynaamisen tulkinnan tai jopa sen sanamuodon vastaisen näkemyksen varmistaakseen sen, että yhteisön toimielinten toimivallan kehitys ei vaaranna oikeusvaltion periaatetta ja institutionaalista tasapainoa.

72. Toinen poikkeavuus tällä alueella johtuu siitä, että yhteisön lainsäädännön

43 — Ks. myös asia C-2/88 Imm., Zwartveld ym., tuomio 13.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3365, 23 ja 24 kohta).

44 — Asia C-70/88, parlamentti v. neuvosto, tuomio 22.5.1990 (Kok. 1990, s. I-2041, Kok. Ep. X, s. 443).

45 — 27 kohta.

46 — 26 kohta.

47 — Asia C-62/88, Kreikka v. neuvosto, tuomio 29.3.1990 (Kok. 1990, s. I-1527, 8 kohta).

mukaan ei ole olemassa mitään rajoituksia, jotka koskisivat yksityisten oikeussubjektien asiavaltuutta nostaa vahingonkorvauskanteita EY 235 ja EY 288 artiklan nojalla. Niiden yksityisten oikeussubjektien joukko, jotka kykenevät hakemaan korvausta yhteisön toimien aiheuttamasta vahingosta, on siis rajaton. Niiden ankarien asiavaltuussääntöjen yhteydessä, joita sovelletaan EY 230 artiklan neljännen kohdan nojalla, tämä vaikuttaa ristiriitaiselta, koska vahingonkorvauskanteisiin liittyy usein tai tosiasiallisesti yleisesti sovellettavien yhteisön toimien laillisuuden riitauttaminen. Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimella on jo nyt toimivalta valvoa yleisesti sovellettavien toimien laillisuutta vahingonkorvauskanteiden (tai EY 241 artiklan nojalla nostetun lainvastaisuuskanteen) yhteydessä aloitteesta, jonka voi tehdä rajaton yksityisten oikeussubjektien luokka.

Vastaväitteet, joita voidaan esittää ehdottamastani käsitteen "koskea erikseen" tulkinnasta

73. Mitä vastaväitteitä voidaan sitten esittää ehdotuksesta, jonka mukaan yhteisön toimen pitäisi katsoa koskevan yksityistä kantajaa erikseen, mikäli toimi hänen erityisen tilanteensa vuoksi aiheuttaa tai todennäköisesti aiheuttaa merkittävää vahinkoa hänen eduilleen? Neuvoston ja komission mukaan yhteisöjen tuomioistuimen voimassa olevan oikeuskäytännön mukaista väljemmän tulkinnan omaksuminen käsitteestä "koskea erikseen" olisi EY 230 artiklan neljännen kohdan vastaista ja johtaisi siihen, että yhteisön toimien riitauttaminen lisääntyisi huomattavasti.

74. Nämä väitteet eivät ole vakuuttavia.

75. Ensinnäkin voidaan myöntää, että EY 230 artiklan sanamuodossa asetetaan tiettyjä rajoja, joita on noudatettava. Kaikilla yksityisillä kantajilla ei ole asiavaltuutta riitauttaa kaikkia yhteisön toimia. En kuitenkaan hyväksy sitä näkemystä, että EY 230 artiklan neljännen kohdan sanamuoto sulkisi pois sen, että yhteisöjen tuomioistuin arvioi uudelleen käsitteeseen "koskea erikseen" liittyvää oikeuskäytäntöään. On selvää, eikä sitä voida kyllin korostaa, että käsitettä "koskea erikseen" voidaan tulkita monella eri tavalla ja että tehdessään valintoja näiden eri tulkintojen välillä yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon EY 230 artiklan tarkoituksen ja yksityisten kantajien tehokasta oikeussuojaa koskevan periaatteen.[48] Joka tapauksessa muita alueita koskevassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä[49] on hyväksytty se, että EY 230 artiklan tulkintaa on kehitettävä edelleen, jotta täytettäisiin prosessuaaliset aukot perustamissopimuksella käyttöön otetussa oikeussuojajärjestelmässä ja varmistettaisiin se, että oikeussuojan ulottuvuutta laajennetaan vastapainoksi yhteisön

48 — Ks. Schockweiler, F., "L'accès à la justice dans l'ordre juridique communautaire", *Journal des tribunaux, Droit européen*, nro 25, 1996, s. 1, erityisesti s. 7.

49 — Ks. edellä 68—70 kohta.

toimielinten toimivallan kasvulle. Vaikka kyseisessä oikeuskäytännössä tunnustetaan se, että saattaa olla jopa tarpeen poiketa perustamissopimuksen sanamuodosta tehokkaan oikeussuojan antamiseksi, yhteisöjen tuomioistuimen ei edellytetä ottavan tällaista askelta nyt käsiteltävässä asiassa, koska ehdottomani tulkinta on täysin perustamissopimuksen sanamuodon mukainen.

76. Toiseksi ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan toisen kohdan (josta on tullut EY 230 artiklan neljäs kohta) sanamuoto poikkeaa EHTY:n perustamissopimuksen 33 artiklan sanamuodosta ja on sitä rajoittavampi. On väitetty, että kyseinen ero kuvastaa perustamissopimuksen laatijoiden aikomusta poiketa edistyksellisestä asiavaltuutta koskevasta oikeuskäytännöstä, joka oli kehittynyt EHTY:n perustamissopimuksen perusteella sen voimaantulosta vuonna 1952 lähtien,[50] ja asettaa ETY:n perustamissopimuksen mukaisen asiavaltuuden ulottuvuudelle tiukat rajat[51] sen estämiseksi, että yksityisten oikeussubjektien nostamat lukuisat kanteet vaarantaisivat ministerineuvostossa vaivalla yksimielisesti hyväksytyn lainsäädännön.[52]

77. Tämä perustelu ei ole mielestäni koskaan ollut kovin vakuuttava.[53] Mahdollisesti lainvastaisten toimenpiteiden jättäminen tuomioistuimen tutkimuksen ulkopuolelle voi vain harvoin, jos koskaan, olla perusteltavissa hallinnollisella tai lainsäädännöllisellä tehokkuudella. Tämä pätee erityisesti silloin, mikäli asiavaltuuden rajoittaminen saattaa johtaa siihen, että tietyiltä yksityisiltä oikeussubjekteilta evätään täysin oikeussuoja. EHTY:n ja ETY:n perustamissopimusten vertailuun perustuvat perustelut ovat lisäksi huomattavasti vähemmän vakuuttavia tällä hetkellä kuin silloin, kun yhteisöjen tuomioistuimen piti ensimmäistä kertaa määritellä käsitteen "koskea erikseen" merkitys.[54] ETY:n perustamissopimuksen toinen kohta on numeroitu uudelleen, mutta sitä ei ole koskaan muutettu olennaisesti sen jälkeen kun perustamissopimus tuli voimaan 1.1.1958. Niiden päätelmien perusteella, joita tehdään näin vanhan määräyksen historiallisen taustan perusteella, ei voida jäädyttää käsitteen "koskea erikseen" tulkintaa. Tätä korostaa se, että niillä syillä, joiden vuoksi perustamissopimuksen laatijoiden väitetään rajoittaneen ETY:n perustamissopimuksen mukaista asiavaltuutta, on joka tapauksessa vain vähäinen merkitys tänä päivänä. Yhtäältä Euroopan yhteisö on nyt vahvasti vakiintunut, ja sen lainsäädäntöprosessi, joka perustuu suurelta osin toimiin, jotka ministerineuvosto ja Euroopan parlamentti ovat hyväksyneet määräenemmistöllä, on riittävän vahva kestämään yksityisten oikeussubjektien aloitteesta tuomioistuimessa tapahtuvan tutkimuksen. Toisaalta yhteisön lain-

50 — Yhdistetyt asiat 7/54 ja 9/54, Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises v. korkea viranomainen, tuomio 23.4.1956 (Kok. 1956, s. 175) ja asia 8/55, Fédération Charbonnière de Belgique v. korkea viranomainen, tuomio 29.11.1956 (Kok. 1956, s. 292, Kok. Ep. I, s. 1).

51 — Ks. erityisesti julkisasiamies Lagrangen yhdistetyissä asioissa 16/62 ja 17/62, Confédération nationale des producteurs de Fruits et Légumes ym. v. neuvosto, 20.11.1962 antama ratkaisuehdotus (Kok. 1962, s. 471, erityisesti s. 486); Hartley, T., *The Foundations of European Community Law* (4. painos, 1998, s. 376).

52 — Ks. tältä osin huoli, jonka julkisasiamies Lagrange on ilmaissut edellä alaviitteessä 51 mainitussa asiassa Producteurs de Fruits v. neuvosto, ratkaisuehdotuksen s. 486.

53 — Tätä perustelua ei koskaan sovellettu niihin neuvoston asetuksiin ja direktiiveihin, jotka oli ETY:n alkuvaiheista saakka hyväksytty määräenemmistöllä, eikä komission asetuksiin ja direktiiveihin.

54 — Ks. Arnull, A., "The action for annulment: a case of double standards?", *Judicial Review in European Union Law: Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley*, osa I, 2000, s. 177, erityisesti s. 189.

säädäntö vaikuttaa nykyään yksityisten oikeussubjektien intresseihin suoraan, toistuvasti ja syvästi; tästä syystä tehokasta oikeussuojaa lainvastaista toimintaa vastaan tarvitaan aiempaa kipeämmin.

78. Lisäksi voidaan huomauttaa, että vaikka Euroopan yhteisöjen perustana on joukko jäsenvaltioiden kansainvälisen julkisoikeuden nojalla tekemiä perustamissopimuksia, yhteisön oikeusjärjestys on kehittynyt sellaiseksi, että sitä ei voida enää kuvata hallitustenvälisen yhteistyön järjestelmäksi, eikä yhteisöjen tuomioistuinta ole asianmukaista kuvata kansainväliseksi tuomioistuimeksi. Sillä, että yksityisillä kantajilla ei perinteisesti ole ollut tai heillä on vain poikkeuksellisesti ollut asiavaltuus esiintyä kansainvälisissä tuomioistuimissa, ei siten ole merkitystä sen kannalta, miten EY 230 artiklan neljättä kohtaa on tulkittava nykyään.

79. Kolmanneksi en ole vakuuttunut siitä, että asiavaltuuden edellytysten väljentäminen johtaisi käsiteltävien asioiden tulvaan, joka tukahduttaisi oikeudenkäyntikoneiston. Ei ole osoituksia siitä, että näin olisi tapahtunut niissä oikeusjärjestyksissä Euroopan unionin sisällä ja sen ulkopuolella, jotka ovat viime vuosina vähittäin väljentäneet asiavaltuuden edellytyksiä.[55] Sille, että yksityinen oikeussubjekti voi panna oikeudenkäynnin vireille EY 230 artiklan nojalla, on lisäksi asetettu useita edellytyksiä. Sen lisäksi, että toimen on koskettava kantajaa erikseen, hänen on osoitettava, että se koskee häntä myös suoraan, ja kanne on nostettava kahden kuukauden kuluessa. Vaikka näiden edellytysten merkitys on ollut vain vähäinen aikaisemmassa oikeuskäytännössä, niiden merkitys melko varmasti lisääntyisi, mikäli edellytystä, jonka mukaan toimen on koskettava kantajaa erikseen, väljennettäisiin. Voidaan ajatella, että asiavaltuuden edellytysten väljentäminen johtaisi tästä syystä siihen, että vaikka EY 230 artiklan neljännen kohdan nojalla nostettujen kanteiden määrä lisääntyisi, lisäys ei olisi kestämättömän suuri.

80. Käsiteltävien asioiden määrän lisääntymisen ei tarvitse viedä yhteisön lainkäyttöelimiltä kykyä hoitaa tehtäväänsä ja antaa ratkaisuja nopeasti. Suuri osa käsiteltävien asioiden lisäyksestä koostuisi oletettavasti siitä, että eri yksityiset oikeussubjektit ja yhteisöt riitauttaisivat samat yhteisön toimet. Tällaiset tapaukset kyettäisiin ilman merkittävää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle aiheutuvaa lisärasitetta hoitamaan siten, että asiat yhdistettäisiin tai valittaisiin tietyt tapaukset käsiteltäviksi. Mikäli kanteet olisivat asiakysymyksen osalta selvästi perusteettomia, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voisi työjärjestyksensä 111 artiklan

55 — Ks. jäljempänä 85 kohta.

nojalla hylätä ne perustellulla määräyksellä. Kun otetaan huomioon tämänhetkisen asiavaltuutta koskevan oikeuskäytännön monimutkaisuus ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräyksien yksityiskohtaiset perustelut erityisesti niiden kysymysten yhteydessä, jotka liittyvät siihen, koskeeko toimi kantajaa erikseen, tällaisten kanteiden hylkääminen aineellisin perustein tuskin vaatisi merkittävää lisätyötä.

81. Asian käsittelyn tehokkuutta yhteisöjen tuomioistuimissa voitaisiin lisäksi tarvittaessa lisätä oikeudenkäyntimenettelyä ja tuomioistuimen toimintaa koskevilla uudistuksilla. Menettelyjen nopeuttamiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestykseen on jo tehty tiettyjä muutoksia.[56] Nizzan sopimuksella[57] otettiin käyttöön joustavampi menettelytapa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ja yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestysten muuttamista varten.[58] Vielä tärkeämpi uudistus on se, että Nizzan sopimuksessa ehdotettuihin perustamissopimuksen muutoksiin sisältyy myös lainkäyttölautakuntien perustaminen tietyissä erityisasioissa, kuten henkilöstöasioissa ja mahdollisesti tavaramerkkiasioissa, nostettujen kanteiden käsittelyä varten.[59] Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomarien ja henkilöstön määrää voidaan tarvittaessa edelleen lisätä.

Onko aika kypsä käsitteen "koskea erikseen" tulkinnan kehittämiselle?

82. Neuvosto on istunnossa korostanut sitä, että käsitteeseen "koskea erikseen" liittyvä oikeuskäytäntö on vakiintunutta ja että tästä syystä olisi epäasianmukaista poiketa siitä nyt käsiteltävässä asiassa. Pitää paikkansa, että yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi oikeusvarmuuden vuoksi poiketa vakiintuneesta oikeuskäytännöstä vain silloin, kun siihen on pakottavia syitä, ja nyt on tullut aika ottaa se askel. Edellä olen esittänyt perustelut sen puolesta, että käsitteeseen "koskea erikseen" liittyvän oikeuskäytännön uudelleenarvioinnille on tosiaankin pakottava tarve. On neljä syytä, jotka mielestäni osoittavat sen, että yhteisöjen tuomioistuimen on nyt toimittava kyseisten perustelujen mukaisesti.

83. Ensinnäkään neuvoston väite, jonka mukaan käsitteeseen "koskea erikseen" liittyvä oikeuskäytäntö olisi täysin yhdenmukaista ja vakiintunutta, ei pidä paikkaansa. Yhteisöjen tuomioistuin on vii-

56 — Nämä muutokset, jotka tulivat voimaan 1.2.2001, julkaistiin EYVL 2000, L 322, s. 1.

57 — EYVL 2001, C 80, s. 1.

58 — EY 245 artiklan mukaan yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ehdottamat muutokset edellyttivät neuvoston yksimielistä hyväksymistä. Ehdotetuissa uusissa EY 224 ja EY 225 artiklassa edellytetään neuvoston määräenemmistöllä antamaa hyväksymistä.

59 — Ehdotettu uusi EY 225 a artikla.

meisten 10 vuoden aikana useissa tärkeissä tuomioissaan väljentänyt asiavaltuutta koskevia vaatimuksia jossain määrin. Asioissa Extramet[60] ja Codorniu[61] yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi sen, että yksityiset kantajat voivat riitauttaa asetuksen muodossa annetut yleisesti sovellettavat toimet, koska "toimen yleinen sovellettavuus ei estä sitä, etteikö se voisi koskea tiettyjä taloudellisia toimijoita suoraan ja erikseen".[62] Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että yksityisellä oikeussubjektilla todetaan olevan asiavaltuus riitauttaa yleisesti sovellettava toimi paitsi silloin, kun toimi koskee vain suljettua yksilöiden ryhmää, johon kantaja kuuluu, myös silloin, kun hän tosiasiallisen tilanteensa takia erottuu kaikista muista, mistä syystä toimen voidaan katsoa koskevan häntä erikseen.[63] Asiassa Codorníu espanjalainen kuohuviinien tuottaja halusi riitauttaa asetuksen säännöksen, jolla oikeus merkinnän "crémant" käyttöön varattiin yksinomaan Ranskan ja Luxemburgin tuottajille. Tämä säännös saattoi vaikuttaa kaikkien sellaisten yhteisön kuohuviinintuottajien asemaan, jotka käyttivät tai olisivat halunneet käyttää merkintää "crémant". Yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin totesi seuraavaa: "Codorníu on rekisteröinyt tavaramerkin "Gran Cremant de Codorníu" Espanjassa vuonna 1924 ja käyttänyt kyseistä tavaramerkkiä perinteisesti sekä ennen rekisteröintiä että sen jälkeen. Koska kanteen kohteena olevassa säännöksessä oikeus merkinnän "crémant" käyttöön varataan yksinomaan Ranskan ja Luxemburgin tuottajille, sillä estetään Codorníuta käyttämästä tavaramerkkiään",[64] ja päätteli tämän perusteella, että Codorniu oli "osoittanut olevansa kanteen kohteena olevan säännöksen perusteella eri asemassa kaikkiin muihin taloudellisiin toimijoihin nähden".[65]

84. Tämä vähittäinen siirtyminen tilanteeseen, jossa yksityiset oikeussubjektit voivat yhä useammin nostaa kanteita EY 230 artiklan neljännen kohdan perusteella, viittaa siihen, että yhä laajemmin hyväksytään se näkemys, että yksityisiä kantajia koskevat ankarat asiavaltuuden edellytykset eivät enää ole sallittavissa. Sitä, että asiassa Greenpeace yhteisöjen tuomioistuin selvästi jätti avoimeksi sen mahdollisuuden, että asiavaltuus saatettaisiin myöntää erityisissä tilanteissa, joissa oikeuskäytännön soveltaminen muuten johtaisi siihen, että mitään oikeussuojakeinoja ei olisi käytettävissä,[66] voidaan myös tulkita osoitukseksi tämän oikeuskäytännön ongelmallisuudesta. Tämä näkemys on esitetty nimenomaisemmin kertomuksessa, jonka yhteisöjen tuomioistuin esitti Amsterdamin sopimukseen johtaneessa hallitustenvälisessä kokouksessa[67] ja jossa todettiin, että "voidaan kuitenkin kysyä, onko oikeus nostaa kumoamiskanne EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan (ja muiden perustamissopimusten vastaavien määräysten) nojalla, joka yksityisille oikeus-

60 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia C-358/89.

61 — Asia C-309/89, Codorniu, tuomio 18.5.1994 (Kok. 1994, s. I-1853, Kok. Ep. XV, s. 177).

62 — Edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Antillean Rice Mills, tuomion 46 kohta.

63 — Kyseisen tuomion 49 kohta.

64 — Tuomion 21 kohta.

65 — Tuomion 22 kohta.

66 — Ks. edellä 35 kohta.

67 — Yhteisöjen tuomioistuimen kertomus tietyistä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen soveltamiseen liittyvistä seikoista, Luxemburg, toukokuu 1995.

subjekteille annetaan vain sellaisten toimien osalta, jotka vaikuttavat heihin suoraan ja erikseen, riittävä keino takaamaan heille tehokkaan oikeussuojan niissä tilanteissa, joissa heidän perusoikeuksiaan mahdollisesti loukataan toimielinten lainsäädäntötoimilla". [68]

85. Toiseksi yksityisten oikeussubjektien asiavaltuutta koskeva oikeuskäytäntö on, kuten oikeuskirjallisuudessa on todettu, yhä suuremmassa määrin eri linjoilla kuin jäsenvaltioiden hallintolainsäädäntö. [69] Esimerkiksi Ranskan oikeudessa ja siihen perustuvissa oikeusjärjestyksissä on käytetty käsitettä "acte faisant grief", jolloin käytännössä kenellä tahansa, jonka etujen vastainen toimi on, on asiavaltuus sen riitauttamiseen; ja käsitettä "intérêt pour agir" on tulkittu laajasti. [70] Englannin oikeudessa lainkäytössä toimien riitauttamiselle asetettu edellytys "sufficient interest" on harvoin este asian saamiselle käsiteltäväksi tuomioistuimessa. [71]

86. Muilla alueilla laillisuusvalvontaa koskevat perusperiaatteet on muokattu jäsenvaltioiden lakien perusteella. Yhteisön lainsäädännössä esimerkiksi suojataan tehokkaasti kansallisista laeista johdettuja perusperiaatteita — kuten suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteita, luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden periaatteita sekä perusoikeuksia. Asiavaltuuden osalta yksityisen oikeussubjektin asemaa rajoitetaan kuitenkin huomattavasti enemmän kuin monissa, joskaan ei kaikissa, kansallisissa oikeusjärjestyksissä. Tämä on ristiriitainen tilanne, erityisesti kun otetaan huomioon jatkuva huoli siitä, että yhteisön lainsäädännöllä ei ole täyttä demokraattista legitimiteettiä, mikä saattaa aiheuttaa yhteisölle sen riskin, että kansalliset tuomioistuimet, jotka ovat jatkuvasti — eikä tätä saa unohtaa — korostaneet päättäväisyyttään varmistaa sen, että yhteisön lainsäädännön kehitys ei vaaranna yksityisten oikeussubjektien oikeussuojaa, asettuvat sitä vastaan. [72]

87. Vastaväitteeksi voitaisiin esittää, että joissakin kansallisissa oikeusjärjestyksissä erotetaan toisistaan lainsäädäntö ja hallintotoimet ja sallitaan ainoastaan hallintotoimien laillisuusvalvonta tapahtuvaksi

68 — 20 kohta.

69 — Ks. erityisesti edellä alaviitteessä 6 mainittu Arnull, A., "Private applicants and the action for annulment under Article 173 of the EC Treaty", s. 7—9; edellä alaviitteessä 6 mainittu Waelbroeck, D. ja Verheyden, A.-M., "Les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers contre les actes normatifs communautaires: à la lumière du droit comparé et de la Convention des droits de l'homme", s. 403—425; Albors-Llorens, A., *Private Parties in EC Law*, 1996, s. 30—40; Harlow, C., "Access to justice as a human right", teoksessa *The EU and Human Rights*, Alston, P., (toim., 1999), s. 187, ja erityisesti s. 193.

70 — Ks. Chapus, R., *Droit du contentieux administratif*, 9. painos, 2001, s. 419—457.

71 — Ks. De Smith, Woolf ja Jowell, *Judicial Review of Administrative Action*, 1995, s. 106—127.

72 — Ks. erityisesti tuomiot, joita Tanskan Hojesteret on antanut asiassa Hanne Norup Carlsen v. Statsminister Poul Nyrup Rasmussen (UfR 1999 H 800); Saksan Bundesverfassungsgericht asiassa Brunner v. Vertrag über die Europäische Union (2 BvR 2134/92 ja 2 BvR 2159/92, BVerfGE 89, s. 155) ja Italian Corte Constituzionale asiassa Fragd SpA v. Amministrazione delle Finanze (21.4.1989 annettu tuomio nro 232, (1989) 72 RDI).

yksityisten oikeussubjektien aloitteesta. Koska yleisesti sovellettavat yhteisön toimet vastaavat vaikutuksiltaan lainsäädäntöä, niiden yksityisten oikeussubjektien aloitteesta tapahtuvaa laillisuusvalvontaa ei edellytetä.

88. En hyväksy tätä vastaväitettä.

89. Vaikka saattaa pitää paikkansa, että lainsäädännön laillisuusvalvontaa koskevien kanteiden tutkittavaksi ottamiselle asetetaan yleisesti tiukemmat edellytykset kuin hallintotoimia koskevien kanteiden osalta, jäsenvaltioiden lainsäädännössä ei yleisesti säädetä siitä, että yksityisillä oikeussubjekteilla *ei* olisi oikeutta riitauttaa lainsäädäntöä, jolla loukataan perustuslaissa suojattuja oikeuksia tai perustavanlaatuisia oikeusperiaatteita.[73] Tietyissä jäsenvaltioissa, kuten Itävallassa, Belgiassa, Saksassa ja Espanjassa (samoin kuin joissain valtioissa, jotka tällä hetkellä hakevat jäsenyyttä Euroopan unionissa),[74] yksityiset oikeussubjektit voivat riitauttaa lainsäädännön suoraan perustuslakituomioistuimissa. Eräissä muissa jäsenvaltioissa, kuten Tanskassa, Kreikassa, Irlannissa,[75] Portugalissa ja Ruotsissa lainsäädännön lainmukaisuus voidaan riitauttaa yleistuomioistuimissa ja vahvistaa siellä.

90. Jäsenvaltioissa voimassa olevat lainsäädännön laillisuusvalvontaa koskevien kanteiden tutkittavaksi ottamisen rajoitukset perustuvat lisäksi kahteen olennaiseen lähtökohtaan: kansallisissa laeissa tehdään yleisesti selkeä ero lainsäädännön ja hallintotoimien välillä ja lainsäädäntötoimet toteutetaan johdonmukaisesti demokraattisemmin menettelytavoin kuin hallintotoimet. Yhteisön perustamissopimuksissa ei sitä vastoin ole vahvistettu selvää säädöshierarkiaa,[76] ja vaikka EY:n perustamissopimuksessa tehdään ero yhteisön perustoimien ja täytäntöönpanotoimien välillä,[77] ensin mainittuja ei johdonmukaisesti toteuteta demokraattisemmin menettelytavoin kuin jälkimmäisiä. Esimerkiksi neuvoston ja Euroopan parlamentin antamassa perusasetuksessa saatetaan antaa täytäntöönpanotoimien toteuttaminen neuvoston tai komission teh-

73 — Ks. Favoreu, L. ja Jolowicz, J., (toim.), *Le contrôle juridictionnel des lois*, 1986 ja Brewer-Carias, A., *Judicial Review in Comparative Law*, 1989.

74 — Brunner, G., "Development of a constitutional judiciary in Eastern Europe", *Review of Central and East European Law* 1992, s. 535; Schwartz, H., "The new East European constitutional courts", *Michigan Journal of International Law* 1992, s. 741 ja Verdussen, M., (toim.), *La justice constitutionnelle en Europe centrale*, 1997.

75 — Irlannin perustuslain 34 artiklan mukaan toimivalta lainsäädännön perustuslainmukaisuuden valvomiseen on annettu High Courtille, jonka ratkaisuun voidaan hakea muutosta Supreme Courtilta.

76 — Säädöshierarkian puuttuminen yhteisön lainsäädännöstä todettiin Euroopan unionista tehtyä sopimusta hyväksyttäessä päätösasiakirjaan liitetyssä julistuksessa. Yhteisön säädöshierarkiasta annetussa julistuksessa N:o 16 todetaan, että " — — hallitustenvälinen konferenssi, joka kutsutaan koolle vuonna 1996, tutkii, onko mahdollista tarkistaa yhteisön säädösten luokittelua erilaisten säädösryhmien tarkoituksenmukaisen hierarkian aikaansaamiseksi".

77 — EY 202 artikla.

täväksi. Täytäntöönpanoviranomaisen valinta saattaa vaikuttaa menettelytapoihin, joilla täytäntöönpanotoimet toteutetaan, ja niiden demokraattiseen legitimiteettiin. Vaikka Euroopan parlamentin merkitys yhteisön lainsäädäntöprosessissa on yhtä tärkeämpi, sen valtuudet lisäksi vaihtelevat sen mukaan, mikä perustamissopimuksen ala on kyseessä.

91. Tilannetta ei voida myöskään verrata tiettyjen jäsenvaltioiden tilanteeseen, jonka mukaan lainsäädännön laillisuusvalvontaa hoitaa ainoastaan perustuslakituomioistuin, ja todeta, että yleisesti sovellettavien toimien laillisuusvalvonta pitäisi antaa yksinomaan yhteisöjen tuomioistuimen eikä lainkaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tehtäväksi. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jo toimivaltainen valvomaan yleisesti sovellettavien toimien laillisuutta sekä vahingonkorvauskanteiden että lainvastaisuuskanteiden yhteydessä.

92. Lisäksi yhteisön lainsäätäjä on todennut ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustamisesta tehdyn päätöksen [78] johdanto-osassa, että "yhteisön oikeusjärjestyksen oikeusvalvonnan laadun ja tehokkuuden säilyttämiseksi on tarpeen antaa yhteisön tuomioistuimelle mahdollisuus keskittää toimintansa sen perustehtävään, joka on yhteisön oikeuden yhtenäisen tulkinnan varmistaminen" [79] ja että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tehtävänä on parantaa "tuomioistuimen tuomiovaltaan kuuluvien oikeussuojaa". [80] Näistä toteamuksista ilmenee, että yhteisön lainsäätäjä pyrki jakamaan toimivallan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ja yhteisöjen tuomioistuimen kesken: ensin mainittu keskittyisi valvomaan yhteisön toimien laillisuutta yksityisten oikeussubjektien vireille panemien asioiden yhteydessä, kun jälkimmäinen keskittyisi antamaan ennakkoratkaisumenettelyssä ratkaisuja tulkintakysymyksistä ja valvomaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antamien ratkaisujen laillisuutta, jolloin sillä olisi ylin valta valvoa yhteisön toimien laillisuutta.

93. Vaikka yhteisöjen tuomioistuimessa on saatettu ajatella, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustamisesta tehdyssä päätöksessä ei annettu keinoja, jotka olisivat olleet tarpeen tämän näkemyksen täysimääräiseksi täytäntöönpanemiseksi, koska siinä alun perin annettiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle toimivalta ratkaista yksityisten oikeussubjektien EY 230 artiklan neljännen kohdan nojalla nostamat kanteet ainoastaan kilpailuoikeutta koskevissa asioissa, yhteisön lainsäätäjä on sittemmin siirtänyt yhteisöjen tuomioistuimelta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle toimivallan kaikkien EY 230 artiklan neljännen koh-

78 — Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustamisesta 24 päivänä lokakuuta 1988 tehty neuvoston päätös 88/591/EHTY, ETY, Euratom (EYVL 1988, L 319, s. 1).

79 — Johdanto-osan viides perustelukappale.

80 — Johdanto-osan neljäs perustelukappale.

dan nojalla nostettujen yksityisten oikeussubjektien kanteiden osalta.[81] Lisäksi muutoksissa, joita Nizzan sopimuksessa[82] ehdotettiin tehtäväksi EY 220 artiklan sanamuotoon, tunnustetaan se, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole ainoastaan yhteisöjen tuomioistuimeen sidoksissa oleva elin, vaan se on yhdessä yhteisöjen tuomioistuimen kanssa vastuussa siitä, että perustamissopimusta tulkittaessa ja sovellettaessa noudatetaan lakia.

94. Nizzan sopimuksen mukaan uudessa EY 225 artiklassa annettaisiin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle toimivalta tutkia ja ratkaista ensimmäisenä oikeusasteena kaikki EY 230, EY 232, EY 235, EY 236 ja EY 238 artiklassa tarkoitetut asiat lukuun ottamatta niitä, jotka on annettu lainkäyttölautakunnan tehtäväksi, ja niitä, jotka perussäännön mukaan kuuluvat yhteisöjen tuomioistuimelle. Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimella on lähtökohtaisesti toimivalta ratkaista kaikki kumoamiskanteet, olivatpa ne yksityisten oikeussubjektien, jäsenvaltioiden tai yhteisön toimielinten vireille panemia. Siten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asemaa ensimmäisenä laillisuusvalvontaa harjoittavana oikeusasteena, jonka ratkaisuista voidaan valittaa yhteisöjen tuomioistuimeen, vahvistetaan merkittävästi.

95. Yhteisöjen tuomioistuin on ehdottanut kyseisten määräysten täytäntöön panemiseksi äskettäin laatimassaan muistiopaperissa, että jäsenvaltion, yhteisön toimielimen tai Euroopan keskuspankin nostamista kumoamiskanteista ainoastaan parlamenttia tai neuvostoa vastaan taikka sekä parlamenttia että neuvostoa vastaan nostetut kanteet kuuluisivat perussäännön nojalla yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistaviksi. Nämä asiat on yhteisöjen tuomioistuimen ehdotuksen mukaan määrättävä ainoastaan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistaviksi, jotta säilytettäisiin sen "perustuslailliseen tehtävään rinnastettava" tehtävä valvoa yhteisön "peruslainsäädäntötoiminnan" ("l'activité normative de base") laillisuutta. Jotta kuitenkin vältettäisiin palaaminen tilanteeseen, joka vallitsi ennen yksityisten oikeussubjektien ja yritysten nostamien kanteiden ratkaisemisen siirtämistä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle, ehdotus koskee ainoastaan jäsenvaltioiden, yhteisön toimielinten ja Euroopan keskuspankin nostamia kanteita.

96. Mitä tahansa järjestelyjä toteutetaankin jäsenvaltion, yhteisön toimielimen tai Euroopan keskuspankin nostamien kanteiden jakamiseksi yhteisöjen tuomioistuimen ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kesken, näiden järjestelyjen ei mielestäni saa antaa vaikuttaa siihen erilliseen ja ylivoimaisesti tärkeimpään vaatimukseen, jonka mukaan yksityisellä oikeussubjektilla on oltava oikeus riitauttaa kaikki hänelle vahinkoa aiheuttavat yhteisön toimet. Mikäli nämä kanteet käsitellään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, kuten asianmukaiselta vaikuttaa, yhteisöjen tuomioistuimen "perustuslailliseen teh-

81 — Ks. Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustamisesta tehdyn päätöksen 88/591/EHTY, ETY, Euratom muuttamisesta 8 päivänä kesäkuuta 1993 tehty neuvoston päätös 93/350/Euratom, EHTY, ETY (EYVL 1993, L 144, s. 21); Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustamisesta tehdyn päätöksen 88/591/EHTY, ETY, Euratom muuttamisesta tehdyn päätöksen 93/350/Euratom, EHTY, ETY muuttamisesta 7 päivänä maaliskuuta 1994 tehty neuvoston päätös 94/149/EHTY, EY (EYVL 1994, L 66, s. 29).

82 — Mainittu alaviitteessä 57.

tävään rinnastettava" tehtävä säilyy, kun se on edelleen muutoksenhakuelimenä. Tämän tehtävän merkitys jopa kasvaa, mikäli yksityisten oikeussubjektien annetaan riitauttaa yleisesti sovellettavat toimet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa, ja sen ratkaisuista on oikeus hakea muutosta yhteisöjen tuomioistuimessa.

97. Viimeinen seikka, joka mielestäni osoittaa sen, että on tarpeen arvioida uudelleen käsitteeseen "koskea erikseen" liittyvää oikeuskäytäntöä, on se, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka liittyy periaatteeseen, jonka mukaan kansallisten tuomioistuinten on tehokkaasti suojeltava yhteisön lainsäädännöstä johtuvia oikeuksia, kehittyy koko ajan. Vaikka tämä periaate ilmaistiin jo vuonna 1986 asiassa Johnston annetussa tuomiossa,[83] sen vaikutukset ovat sittemmin näkyneet vasta vähitellen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä.[84] Asioissa Factortame[85] ja Verholen[86] annettujen tuomioiden perusteella on selvää, että tehokkaan oikeussuojan periaate saattaa edellyttää sitä, että kansalliset tuomioistuimet valvovat kaikkien kansallisten lainsäädäntötoimien laillisuutta, määräävät välitoimista ja antavat yksityisille oikeussubjekteille asiavaltuuden nostaa kanne, vaikka se ei kansallisen oikeuden nojalla olisikaan mahdollista.

98. Oikeuskirjallisuudessa on verrattu keskenään korkeita vaatimuksia, joita yhteisöjen tuomioistuimessa siis asetetaan kansallisille oikeusjärjestyksille, ja yksityisten oikeussubjektien rajoitettuja mahdollisuuksia saattaa asiansa yhteisön lainkäyttöelinten käsiteltäviksi.[87] Vaikka olisi ehkä liiallista puhua tässä yhteydessä "kahden eri tasoisista vaatimuksista", ei voida kieltää sitä, että EY 230 artiklan neljännen kohdan mukaiset asiavaltuutta koskevat ankarat säännöt, sellaisina kuin yhteisöjen tuomioistuin niitä tällä hetkellä tulkitsee, ja määräyksen sanamuotoon perustuvat ja historialliset perustelut, joihin neuvosto ja komissio ovat vedonneet niiden perustelemiseksi, vaikuttavat yhä enenevässä määrin sellaisilta, ettei niitä voida puolustaa tehokkaan oikeussuojan periaatetta koskevan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa.[88]

99. Näin ollen aika on kypsä sille, että EY 230 artiklan neljännen kohdan ankaraa tulkintaa, jonka vaikutuksesta — koska sillä rohkaistaan yksityisiä kantajia saattamaan pätevyyttä koskevat kysymykset yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäviksi EY 234 artiklan nojalla — asioita siirretään pois sellaiselta tuomioistuimelta, joka on perustettu niiden käsittelemistä varten, arvioidaan uudelleen ja parannetaan yksityisten oikeussubjektien etujen oikeussuojaa.

83 — Edellä alaviitteessä 30 mainittu asia 222/84.

84 — Ks. erityisesti asia 222/86, UNECTEF, tuomio 15.10.1987 (Kok. 1987, s. 4097, Kok. Ep. IX, s. 225); asia C-97/91, Borelli, tuomio 3.12.1992 (Kok. 1992, s. I-6313, Kok. Ep. XIII, s. I-215); asia C-1/99, Kofisa Italia, tuomio 11.1.2001 (Kok. 2001, s. I-207) ja asia C-226/99, Siples, tuomio 11.1.2001 (Kok. 2001, s. I-277).

85 — Asia C-213/89, Factortame, tuomio 19.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2433; Kok. Ep. X, s. 453, 19—22 kohta).

86 — Yhdistetyt asiat C-87/90, C-88/90 ja C-89/90, Verholen, tuomio 11.7.1991 (Kok. 1991, s. I-3757, 23—24 kohta).

87 — Ks. Caranta, R., "Judicial protection against Member States: a new *jus commune* takes shape", *Common Market Law Review* 1995, s. 703, erityisesti s. 724—725. Ks. vastaavasti Harlow, C., "Towards a theory of access for the European Court of Justice", *Yearbook of European Law* 1992, s. 213, erityisesti s. 228—229; Kilpatrick, C., "The future of remedies in Europe", *The Future of Remedies in Europe*, Kilpatrick, C., Novitz T. ja Skidmore P., (toim.) 2000, s. 9; Ward, A., *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EC Law* 2000, s. 242 sekä edellä alaviitteessä 54 mainittu A. Arnullin artikkeli.

88 — Tältä osin huomautettakoon, että yhteisöjen tuomioistuin on nimenomaisesti hylännyt sen mahdollisuuden, että välitoimien osalta voisi olla olemassa kahden eri tasoisia vaatimuksia; ks. edellä alaviitteessä 34 mainitussa asiassa Zuckerfabrik Süderdithmarschen annetun tuomion 20 kohta.

Ratkaisuehdotus

100. Yksityisten oikeussubjektien asiavaltuuteen nostaa kanne yhteisöjen tuomioistuimessa (nyttemmin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa) liittyvästä oikeuskäytännöstä on vuosien varrella käyty runsaasti keskustelua, josta suuri osa on ollut hyvin kriittistä. On kiistatonta, että sitä, että yksityisten oikeussubjektien kanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytykset ovat olleet erittäin ankarat, on monilla tahoilla pidetty yhtenä yhteisön oikeusjärjestyksen vähimmän tyydyttävänä piirteenä.[89] Arvostelu ei ole kohdistunut yksinomaan siihen, että oikeutta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi on rajoitettu, vaan myös siihen monimutkaisuuteen ja selvään epäjohdonmukaisuuteen, joka on seurannut yhteisöjen tuomioistuimen pyrkimyksistä sallia kanteen nostaminen silloin, kun perinteinen näkemys johtaisi ilmeiseen oikeussuojan epäämiseen. Eräässä täydellisimmistä ja arvovaltaisimmista viimeaikaisista tutkimuksista viitataan yhteisön lainsäädännön häpeätahraan, joka tutkittavaksi ottamista koskevasta oikeuskäytännöstä on tullut.[90] Vaikka voidaan epäillä sen arvostelun voimakkuutta, joka voidaan kohdistaa oikeuskäytäntöön, on varmasti kiistatonta, että oikeus asian saattamiseen yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi on erityisesti sellainen alue, jolla on olennaisen tärkeää, että laki itse on selvä, johdonmukainen ja helposti ymmärrettävissä.

101. Olen tässä ratkaisuehdotuksessa esittänyt, että sen sijaan, että yhteisöjen tuomioistuin tekisi asiassa Greenpeace annetun tuomion perusteella jälleen suppean poikkeuksen rajoittavaan asiavaltuutta koskevaan oikeuskäytäntöönsä, se arvioisi kyseistä oikeuskäytäntöä uudelleen ja omaksuisi tyydyttävämmän tulkinnan käsitteestä "koskea erikseen".

89 — Ks. edellä alaviite 5.

90 — Edellä alaviitteessä 6 mainittu Arnull, A., "Private applicants and the action for annulment since Codorníu", s. 52.

102. Näkemykseni perustelut voidaan esittää lyhyesti seuraavalla tavalla:

1. Yhteisöjen tuomioistuimen perustavanlaatuista olettamaa, jonka mukaan yksityisen kantajan käytettävissä oleva mahdollisuus ennakkoratkaisupyynnön esittämisen vaatimiseen antaa täyden ja tehokkaan oikeussuojan yleisesti sovellettavia toimia vastaan, herättää vakavasti otettavia vastaväitteitä:

— ennakkoratkaisumenettelyssä kantajalla ei ole oikeutta päättää, esitetäänkö ennakkoratkaisupyyntö, mitkä toimet saatetaan yhteisöjen tuomioistuimen tarkasteltaviksi tai mitä pätemättömyysperusteita esitetään, joten heillä ei ole oikeutta saattaa asiaa yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi; toisaalta kansallinen tuomioistuin ei voi itse antaa vaadittua oikeussuojaa ja todeta kyseistä yleisesti sovellettavaa toimea pätemättömäksi

— oikeussuoja saatetaan evätä sellaisissa tapauksissa, joissa kantajan on vaikeaa tai mahdotonta riitauttaa yleisesti sovellettavaa toimea epäsuorasti (esim. silloin, kun ei ole olemassa kannekelpoista täytäntöönpanotoimea tai kantajan pitäisi rikkoa lakia kyetäkseen riitauttamaan hänelle määrätyt seuraamukset)

— oikeusvarmuuden vuoksi olisi mahdollistettava yleisesti sovellettavan toimen laillisuusvalvonta mahdollisimman pian eikä vasta sen jälkeen kun täytäntöönpanotoimet on toteutettu

— yleisesti sovellettavien toimien riitauttamiseen epäsuorasti EY 234 artiklan nojalla esitetyllä pätevyyttä koskevalla ennakkoratkaisupyynnöllä liittyy lukuisia prosessuaalisia haittoja verrattuna ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa EY 230 artiklan nojalla nostettuihin suoriin kanteisiin; näitä ovat esimerkiksi toimen toteuttaneen toimielimen tai toimielinten osallistuminen menettelyyn, tästä aiheutuvat viivytykset ja kulut, välitoimien määrääminen tai kolmannen osapuolen mahdollisuus osallistua oikeudenkäyntiin väliintulijana.

2. Näitä vastaväitteitä ei voida kumota sillä, että asiavaltuus annetaan poikkeuksellisesti niissä tapauksissa, joissa kantajalla ei kansallisen lainsäädännön mukaan ole mitään keinoa saada tuomioistuinta esittämään ennakkoratkaisupyyntöä riitautetun toimen pätevyydestä. Tällaisella näkemyksellä

— ei ole perustaa perustamissopimuksen sanamuodossa

— vääjäämättä velvoitettaisiin yhteisön lainkäyttöelimet tulkitsemaan ja soveltamaan kansallista lainsäädäntöä, mihin ne eivät ole valmistautuneita eivätkä edes toimivaltaisia

— se johtaisi epäyhdenvertaisuuteen eri jäsenvaltioiden oikeussubjektien välillä, ja oikeusvarmuus vähenisi entisestään.

3. Näitä vastaväitteitä ei voida kumota myöskään esittämällä, että jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä on varmistettava se, että yleisesti sovellettavien yhteisön toimien pätevyyttä koskevien ennakkoratkaisupyyntöjen esittäminen on mahdollista. Tällainen näkemys

— jättäisi useimmat nykytilanteeseen liittyvät ongelmat ratkaisematta, kuten sen, että subjektiivinen oikeus laillisuusvalvontaan puuttuu, kantajalle aiheutuu tarpeettomia viivytyksiä ja kuluja tai välitoimia voidaan määrätä

— olisi vaikea valvoa ja panna täytäntöön ja

— vaatisi huomattavaa puuttumista kansalliseen prosessiautonomiaan.

4. Ainoa tyydyttävä ratkaisu on siten se, että myönnetään, että **yhteisön toimi koskee kantajaa erikseen, mikäli kyseinen toimi aiheuttaa tai todennäköisesti aiheuttaa merkittävää vahinkoa hänen eduilleen.** Tähän ratkaisuun liittyy seuraavia etuja:

— sillä ratkaistaan kaikki edellä esitetyt ongelmat: kantajille annetaan tosiasiallinen oikeus saattaa asiansa suoraan sellaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, joka voi harjoittaa laillisuusvalvontaa, vältetään tapaukset, joissa kantaja mahdollisesti jää ilman oikeussuojaa, ja oikeussuojaa parannetaan monin tavoin

— sillä niin ikään poistetaan nykyiseen oikeuskäytäntöön liittyvä poikkeavuus eli se, että mitä useampaan henkilöön toimi vaikuttaa, sitä epätodennäköisempää on, että tehokas laillisuusvalvonta on saatavilla

— yhä monimutkaisemmat ja ennalta-arvaamattomammat asiavaltuutta koskevat säännöt korvataan yksinkertaisemmalla säännöllä, jolla siirrettäisiin yhteisöjen lainkäyttöelinten käsiteltävinä olevien asioiden painopiste puhtaasti muodollisista tutkittavaksi ottamista koskevista kysymyksistä asiakysymyksiin

— tällainen uudelleentulkinta on yhdenmukainen oikeuskäytännön yleisen pyrkimyksen kanssa, joka koskee oikeussuojan laajentamista yhteisön toimielinten toimivallan kasvun vastineeksi (ERTA, Les Verts, Tshernobyl).

5. Asiavaltuuden laajentamista vastaan esitetyt väitteet eivät ole vakuuttavia. Erityisesti todettakoon, että

— se ei ole ristiriidassa EY 230 artiklan sanamuodon kanssa

— mahdollisesti lainvastaisten toimenpiteiden jättämistä tuomioistuimen tutkimuksen ulkopuolelle ei voida perustella hallinnollisella tai lainsäädännöllisellä tehokkuudella: lainsäädäntöprosessin suojelu on oltava toteutettavissa asianmukaisilla aineellisilla laillisuusvalvonnan standardeilla

— pelko siitä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työtaakka kasvaisi liialliseksi, on liioiteltu, koska EY 230 artiklan 5 kohdan mukainen määräaika ja edellytys, jonka mukaan toimen on koskettava kantajaa suoraan, estävät työtaakan kasvamisen kohtuuttomaksi; käsiteltävien asioiden pienemmän kasvun hoitamiseksi on olemassa prosessuaalisia keinoja.

6. Tärkein vastaväite saattaa olla se, että oikeuskäytäntö on ollut voimassa useita vuosia. On kuitenkin olemassa useita syitä, joiden vuoksi aika on nyt kypsä muutokselle. Mainittakoon niistä erityisesti seuraavat:

— monissa rajatapauksissa oikeuskäytäntö ei ole ollut vakiintunutta, ja sitä on joka tapauksessa väljennetty viime vuosina, jolloin tutkittavaksi ottamista koskevat ratkaisut ovat olleet yhä monimutkaisempia ja ennaltaarvaamattomampia

— oikeuskäytäntö kulkee yhä enemmän eri suuntaan kuin jäsenvaltioiden lakien edistyksellisempi kehitys

— ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustaminen ja se, että kyseiselle tuomioistuimelle on vähitellen siirretty kaikki yksityisten oikeussubjektien nostamat kanteet, merkitsee sitä, että on yhä asianmukaisempaa laajentaa yksityisten oikeussubjektien asiavaltuutta riitauttaa yleisesti sovellettavia toimia

— periaatetta, jonka mukaan kansallisissa tuomioistuimissa on annettava tehokas oikeussuoja, koskevan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on yhä vaikeampaa perustella niitä ankaria rajoituksia, jotka koskevat asiavaltuutta yhteisöjen tuomioistuimissa.

103. Edellä esitetyn perusteella totean, että yhteisön toimen olisi katsottava koskevan yksityistä oikeussubjektia erikseen EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla, mikäli toimi hänen erityisen tilanteensa vuoksi aiheuttaa tai todennäköisesti aiheuttaa merkittävää vahinkoa hänen eduilleen.

104. Koska valituksenalainen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen määräys perustuu rajoittavampaan tulkintaan käsitteestä "koskea erikseen", se on mielestäni kumottava. Se, täyttääkö UPA:n kanne tutkittavaksi ottamisen edellytykset, on kuitenkin asia, joka ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen on ratkaistava yhteisöjen tuomioistuimen tässä asiassa antaman ratkaisun perusteella.

105. Tämän päätelmän perusteella ei ole tarpeen tutkia UPA:n muita valitusperusteita, joiden mukaan valituksenalaisen määräyksen 61—64 kohdassa esitetyt perustelut ovat riittämättömät ja ristiriitaiset ja perustuvat UPA:n perustelujen väärinymmärtämiseen.

106. UPA ei ole vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista, joten ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1. kumoaa valituksenalaisen määräyksen ja

2. toteaa, että UPA, neuvosto ja komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.