JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
L. A. GEELHOED
14 päivänä marraskuuta 2002 [1]

1. Komissio vaatii tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole säädetyssä määräajassa antanut koristekasvien lisäysaineiston pitämisestä kaupan 20 päivänä heinäkuuta 1998 annetun neuvoston direktiivin 98/56/EY (jäljempänä direktiivi) [2] täysimääräisen noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä eikä ilmoittanut niistä. Täytäntöönpanolle direktiivin 19 artiklassa säädetty määräaika on päättynyt 1.7.1999.

2. Direktiiviä sovelletaan yhteisössä tapahtuvaan koristekasvien lisäysaineiston kaupan pitämiseen. Siinä asetetaan oikeussääntöjä, jotka koskevat koristekasvien lisäysaineistona käytettävän aineiston laatua ja terveellisyyttä.

3. Direktiivin 2 artiklan johdantokappaleessa ja 1 alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Tässä direktiivissä tarkoitetaan

1. 'lisäysaineistolla' kasvi-aineistoa, joka on tarkoitettu:

— koristekasvien lisäykseen;

tai

— koristekasvien tuotantoon; kun kyseessä on kokonaisista kasveista tapahtuva tuotanto, tätä määritelmää sovelletaan kuitenkin ainoastaan sikäli kuin tuloksena saatu koristekasvi on tarkoitettu pidettäväksi edelleen kaupan;

'lisäyksellä' vegetatiivisin tai muilla keinoin tapahtuvaa lisääntymistä."

1 — Alkuperäinen kieli: hollanti.
2 — EYVL L 226, s. 16.

4. Komissio lähetti Saksan liittotasavallalle 16.11.1999 virallisen huomautuksen, koska komissio ei ollut saanut mitään ilmoitusta Saksan hallituksen direktiivin täytäntöönpanemiseksi toteuttamista toimista. Saksan hallitus vastasi tähän huomautukseen 18.1.2000. Vastauksessaan se ilmoitti komissiolle, että direktiivi pantaisiin täytäntöön muuttamalla siementen kauppaa koskevaa lakia (Saatgutverkehrsgesetz) ja vihanneskasvien, hedelmäpuiden ja koristekasvien taimien kauppaa koskevaa asetusta (Anbaumaterialverordnung). Kyseisiä muutoksia oltiin valmistelemassa. Viive johtui niistä vaikeuksista, joita Saksan hallitus oli kohdannut käsitteen "lisäysaineisto" tulkinnassa.

5. Tämän jälkeen komissio lähetti 19.7.2000 perustellun lausunnon, jossa se kehotti Saksan hallitusta toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa lausunnon tiedoksiantamisesta. Perusteltuun lausuntoon 10.10.2000 antamassaan vastauksessa Saksan hallitus viittasi jälleen tulkintavaikeuksiin. Saksan hallitus täydensi 15.12.2000 päivätyssä kirjeessään tätä vastausta ja ilmoitti direktiivin piakkoin suoritettavasta täytäntöönpanosta.

6. Komissio esittää kannekirjelmässään, että Saksan hallitus ei vieläkään ole antanut direktiivin mukaisten velvoitteidensa noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

7. Vastineessaan Saksan hallitus ei kiistä sitä, että direktiiviä ei ole pantu täytäntöön säädetyssä määräajassa. Se esittää kuitenkin, että kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä tapahtuneen virheen takia. Saksan hallitus oli nimittäin jo viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa viitannut lisäysaineiston olennaiseen käsitteeseen, jonka sisältö on epäselvä. Tämä epäselvyys liittyy myös direktiivin eri kieliversioissa oleviin eroihin. Yhdenmukaisen tulkinnan puuttumista ei myöskään saatu korjattua direktiivin 17 artiklassa tarkoitetun pysyvän komitean 25.11.1999 pidetyssä kokouksessa. Komissio ei Saksan hallituksen mukaan ole oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn missään vaiheessa maininnut tätä tulkintaongelmaa, mikä merkitsee perustelujen puutteellisuutta. Vastauskirjelmässään Saksan hallitus käsittelee lähemmin tätä epäselvyyttä sekä pysyvän komitean kokousta. Se viittaa vielä asiassa komissio vastaan Saksa 12.3.1998 annettuun tuomioon,[3] jossa yhteisöjen tuomioistuin käsitteli niitä tulkintavaikeuksia, joihin asiassa oli vedottu. Yhteisöjen tuomioistuin ei kiinnittänyt näihin vaikeuksiin mitään huomiota, koska niihin oli vedottu vasta kyseisten direktiivien täytäntöönpanolle varatun määräajan päätyttyä. Nyt esillä olevassa asiassa komissio sen sijaan oli tietoinen näistä vaikeuksista jo ennen täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä.

3 — Asia C-344/96, komissio v. Saksa, tuomio 12.3.1998 (Kok. 1998, s. I-1165).

8. En ymmärrä, kuinka tulkintavaikeudet, joihin Saksan hallitus vetoaa, voisivat johtaa siihen, ettei kannetta oteta tutkittavaksi.

9. Ensiksi muistutan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksesta. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle yhtäältä tilaisuus täyttää yhteisön oikeuden mukaiset velvoitteensa ja toisaalta tilaisuus puolustautua komission esittämiä väitteitä vastaan. Lisäksi oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä määritetään oikeusriidan kohde. Näin ollen tietyssä asiassa käydyn oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn on täytettävä kaksi edellytystä: jäsenvaltioille on annettava tilaisuus puolustautua ja menettelyn kohteen on oltava selvä. Minusta on täysin selvää, että nyt esillä olevassa tapauksessa nämä molemmat edellytykset täyttyvät. Se, mistä Saksan hallitus arvostelee komissiota, ei niinkään ole se, että Saksan hallitus ei olisi voinut puolustautua, vaan se, että komissio ei ole pitänyt Saksan hallituksen puolustuksekseen esittämää pätevänä syynä.

10. Nyt esillä oleva asia eroaa tältä osin niistä tapauksista, joista on kyse kahdessa viimeaikaisessa Irlantia vastaan käydyssä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä,[4] joissa julkisasiamiehet Mischo ja Ruiz-Jarabo Colomer katsovat, ettei komission kannetta voida ottaa tutkittavaksi, koska komissio ei oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä ollut käsitellyt niitä perusteluja, jotka Irlannin hallitus oli esittänyt viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa. Julkisasiamiehet korostavat näissä molemmissa asioissa, että komissiolla perustamissopimuksen noudattamisen valvojana on velvollisuus tutkia perusteellisesti jäsenvaltioiden esittämät perustelut. Olen samaa mieltä molempien julkisasiamiesten kanssa komission tutkimisvelvollisuudesta. Nyt esillä olevassa tapauksessa sillä, että komissio ei ole noudattanut tutkimisvelvollisuuttaan, ei kuitenkaan ole mitään merkitystä.

11. Katson myös, ettei tämän menettelyn kannalta ole mitään merkitystä sillä, että Saksan hallitus on kertomansa mukaan ilmoittanut komissiolle tulkintavaikeudesta ennen täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä. Tuolla hetkellä direktiivin sisältö oli kuitenkin jo määritetty. Myös jäsenvaltioiden velvollisuus panna direktiivi täytäntöön kansallisessa lainsäädännössään viimeistään 1.7.1999 oli tuolloin olemassa. Se ei ole mikään velvollisuus komissiota kohtaan, vaan se on suoraan EY:n perustamissopimukseen perustuva velvollisuus. Jäsenvaltio ei myöskään voi piiloutua sen käsityksen taakse, joka komissiolla on tietyn direktiivin sisällöstä, tai kuten nyt esillä olevassa tapauksessa sen taakse, ettei komissio ole esittänyt kantaansa. Komission kannat eivät niiden luonteen takia voi koskaan johtaa siihen, että jäsenvaltio voisi lykätä velvollisuuttaan panna direktiivi täytäntöön ennen sen täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä.

4 — Julkisasiamies Mischon asiassa C-120/01, komissio vastaan Irlanti, 28.5.2002 esittämä ratkaisuehdotus (asia poistettiin rekisteristä 9.9.2002 annetulla määräyksellä, Kok. 2002, s. I-6739, s. I-6740), ja julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin 17.9.2002 antama ratkaisuehdotus asiassa C-362/01, komissio vastaan Irlanti, tuomio 10.12.2002 (Kok. 2002, s. I-11433, s. I-11435).

12. Myöskään edellä 7 kohdassa mainitussa asiassa komissio vastaan Saksa annetun tuomion sanamuoto ei anna aihetta toisenlaiseen käsitykseen. Yhteisöjen tuomioistuin ei tuossa tuomiossa nimittäin käsitellyt tilannetta, jossa jäsenvaltio olisi ilmoittanut komissiolle ennen täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä niistä vaikeuksista, joita kyseinen jäsenvaltio oli täytäntöönpanossa kohdannut. Kyseisessä tuomiossa ei myöskään ollut tarpeen käsitellä niitä.

13. Lyhyesti voidaan todeta, että jos jäsenvaltiolla on vastaväitteitä, jotka liittyvät tietyn direktiivin epäselvyyteen, se voi neuvoston jäsenenä ennen direktiivin antamista ryhtyä toimenpiteisiin direktiivin tekstin muuttamiseksi.

14. Myöskään EY 10 artiklasta ei seuraa, että komission olisi luovuttava jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta menettelystä, jos jäsenvaltio kohtaa tulkintavaikeuksia direktiivin täytäntöönpanossa. Toisenlainen käsitys johtaisi siihen, että komissio ei voisi huolehtia tehtävästään eli sen valvomisesta, että direktiivi pannaan virheettömästi ja ajoissa täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa. Tämä puolestaan johtaisi perusteettomaan epäyhdenmukaisuuteen niiden jäsenvaltioiden, jotka kohtaavat tulkintavaikeuksia, ja niiden jäsenvaltioiden, jotka eivät niitä kohtaa, välillä.

15. Koska näin ollen on selvää, että kanne voidaan ottaa tutkittavaksi, käsittelen seuraavaksi kanteen perusteltavuutta.

16. Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti todettu, että kun arvioidaan sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä.[5] Nyt esillä olevassa tapauksessa perusteltu lausunto lähetettiin 19.7.2000 ja siinä kehotettiin Saksan hallitusta ilmoittamaan toteutetuista toimenpiteistä komissiolle kahden kuukauden määräajassa. Yhteisöjen tuomioistuin ei näin ollen voi ottaa huomioon mitään muutoksia, joita mahdollisesti on tehty päivämäärän 19.9.2000 jälkeen.

17. Tulkintavaikeudet eivät vapauta jäsenvaltiota velvollisuudesta panna direktiivi ajoissa täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä. EY 249 artiklan mukaan direktiivi nimittäin velvoittaa jäsenvaltiota saavutettavaan tulokseen nähden. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on näin ollen selvää.

5 — Ks. asia C-323/01, komissio v. Italia, tuomio 30.5.2002 (Kok. 2002, s. I-4711).

Ratkaisuehdotus

18. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut koristekasvien lisäysaineiston pitämisestä kaupan 20 päivänä heinäkuuta 1998 annetun neuvoston direktiivin 98/56/EY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole säädetyssä määräajassa antanut kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä eikä ilmoittanut niistä

— velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.