JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIAL FENNELLY
23 päivänä lokakuuta 1997 *

1. Esillä oleva jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva asia koskee kahden, laajasti ottaen eläinten terveyttä koskevan neuvoston direktiiviparin saattamista osaksi Italian oikeusjärjestystä. Komissio on peruuttanut vaatimuksensa yhden direktiivin osalta, kun taas Italia ei ole kiistänyt laiminlyönceensä kahden muun direktiivin täytäntöönpanoa, mutta neljännen direktiivin se katsoo panneensa täytäntöön.

I Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

2. Esillä olevassa asiassa ovat kyseessä seuraavat direktiivit:

— yhteisön vähimmäistoimenpiteistä tiettyjen kalatautien torjumiseksi 24 päivänä kesäkuuta 1993 annettu neuvoston direktiivi 93/53/ETY (jäljempänä direktiivi 93/53/ETY); [1]

— eläinten terveyttä koskevista edellytyksistä saatettaessa vesiviljeltyjä eläimiä ja tuotteita markkinoille annetun direktiivin 91/67/ETY muuttamisesta 24 päivänä kesäkuuta 1993 annettu neuvoston direktiivi 93/54/ETY (jäljempänä direktiivi 93/54/ETY); [2]

— rehuissa olevien entsyymien, mikro-organismien ja niistä saatavien valmisteiden käytöstä ja kaupan pitämisestä 14 päivänä joulukuuta 1993 annettu neuvoston direktiivi 93/113/EY (jäljempänä direktiivi 93/113/EY) [3] ja

— rehujen lisäaineista annetun direktiivin 70/524/ETY muuttamisesta 14 päivänä joulukuuta 1993 annettu neuvoston direktiivi 93/114/EY (jäljempänä direktiivi 93/114/EY). [4]

3. Komissio peruutti direktiiviä 93/54/ETY koskevan vaatimuksensa 29.1.1997 annetun ministerin päätöksen [5] johdosta, mistä syystä

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — EYVL 1993, L 175, s. 23.

2 — EYVL 1993, L 175, s. 34.

3 — EYVL 1993, L 334, s. 17.

4 — EYVL 1993, L 334, s. 24.

5 — Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana (jäljempänä GURI) nro 92, 21.4.1997, s. 29.

tätä direktiiviä ei käsitellä myöhemmin tässä ratkaisuehdotuksessa.

4. Direktiivin 93/53/ETY 20 artiklan 1 kohta kuuluu seuraavasti:

"Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan 1 päivään heinäkuuta 1994 mennessä. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä."

Direktiivin 93/113/EY täytäntöönpanolle 8 artiklassa säädetty määräaika oli (merkitsemisvelvoitteita koskevan) 7 artiklan osalta 1.1.1995 ja muiden säännösten osalta 1.10.1994. Direktiivin 93/114/EY 2 artiklassa asetettiin täytäntöönpanon määräajaksi 1.10.1994. Molemmissa tapauksissa jäsenvaltioiden oli viitattava direktiiviin kansallisissa säännöksissä tai niitä virallisesti julkaistaessa liitettävä viittaus direktiiviin.

5. Koska komissio ei ollut saanut minkäänlaista ilmoitusta direktiivien saattamisesta osaksi Italian oikeusjärjestystä, se aloitti Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (jäljempänä perustamissopimus) 169 artiklan mukaisen oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn lähettämällä 20.1.1995 virallisen huomautuksen, jossa se kehotti Italian hallitusta toimittamaan sille täydellisen luettelon niistä kansallisista säännöksistä, joilla on Italian hallituksen mukaan varmistettu direktiivien täytäntöönpano. Italia ilmoitti 27.2.1995 päivätyllä kirjeellään komissiolle, että kaikki direktiivit sisältyivät vuotta 1994 koskevaan vuosittaiseen "yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanevaan lakiin" ja että tarpeelliset säännökset niiden täytäntöönpanemiseksi oli laadittu tämän lain hyväksymismenettelyn aikana. Koska Italialta ei saatu tältä osin muita ilmoituksia, komissio lähetti 22.1.1996 perustellun lausunnon, jossa se katsoi, että Italia ei ollut noudattanut perustamissopimuksen ja direktiivien mukaisia velvoitteitaan, ja jossa se asetti uuden kahden kuukauden pituisen määräajan tämän lausunnon noudattamiseksi. Italia ilmoitti 15.3.1996 päivätyllä kirjeellään komissiolle, että direktiivit 93/53/ETY ja 93/54/ETY pannaan piakkoin täytäntöön ja että terveysministeriön asianomaisen osaston lainsäädäntöyksikkö oli toimittanut jäljellä olevien direktiivien ainoan täytäntöönpanosäännöksen Euroopan unioniin liittyviä asioita hoitavalle osastolle.

6. Nyt esillä oleva oikeudenkäynti pantiin vireille yhteisöjen tuomioistuimeen 26.9.1996 jätetyllä kanteella. Komissio vetoaa perustamissopimuksen 189 artiklan ja 5 artiklan mukaiseen jäsenvaltioiden velvoitteeseen noudattaa direktiiveissä asetettuja määräaikoja ja katsoo, että tätä velvoitetta ei ole noudatettu, jollei kaikkia asianomaisten direktiivien säännöksiä ole saatettu osaksi jäsenvaltion oikeusjärjestystä. Koska Italia ei ole ilmoittanut komissiolle säännöksiä, joilla nämä direktiivit pantaisiin täytäntöön, komissio katsoo, ettei Italia ole noudattanut perustamissopimuksen ja direktiivien mukai-

sia velvoitteitaan. Näin ollen komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuinkin toteaa Italian laiminlyöneen näitä velvoitteitaan, koska se ei ole saattanut asetetuissa määräajoissa voimaan tarpeellisia kansallisia säännöksiä, ja velvoittaa Italian korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

7. Direktiivien mukaan erikseen jaoteltuna Italia esittää vastineessaan seuraavaa:

— Kansalliset säännökset direktiivin 93/53/ETY täytäntöönpanemiseksi annetaan mahdollisimman pian. Italia väittää lisäksi kirjelmässään, että direktiivi on saatettu osittain osaksi Italian oikeusjärjestystä 2.9.1996 annetulla ministerin päätöksellä, joka sisältää määräyksiä viruksen aiheuttamasta verenvuotomyrkytyksestä ja tarttuvasta verikuoliosta viljellyissä kaloissa, mutta tästä väitteestä itse asiassa luovuttiin istunnossa. Italia pyysi 27.8.1997 yhteisöjen tuomioistuimeen saapuneessa kirjeessään yhteisöjen tuomioistuinta ottamaan huomioon 3.7.1997 annetun presidentin asetuksen nro 263, [6] jolla on sen mukaan varmistettu direktiivin 93/53/ETY täytäntöönpano. Vaikka komissio ilmoitti istunnossa, että sen tätä direktiiviä koskevan vaatimuksen peruuttamista harkitaan parhaillaan, komissio ei ole vielä tätä ratkaisuehdotusta kirjoitettaessa tehnyt tällaista päätöstä.

— Direktiivi 93/113/EY pitäisi katsoa kokonaan täytäntöönpannuksi Italiassa. Italia toimitti 20.12.1994 komissiolle direktiivin 3 artiklan mukaisesti rehuissa käytettäviksi sallituista entsyymeistä ja mikro-organismeista sekä niistä saatavista valmisteista luettelon, joka sisällytettiin sen jälkeen komission laatimaan näitä tuotteita koskevaan, 11.9.1996 julkaistuun yhteisön luetteloon. [7] Tällä välin Italia hyväksyi tilapäisesti direktiivin 2 artiklan mukaisesti sen, että komissiolle joulukuussa 1994 lähetetyssä luettelossa olevia tuotteita käytetään ja pidetään kaupan, kuitenkin soveltaen niitä rajoituksia, jotka otettiin käyttöön komission vaatimuksesta. Oikaistu luettelo sallituista tuotteista annettiin tiedoksi kaikille terveysalan alueellisille elimille (assessorati regionali della Sanità) sekä ammatillisille yhdistyksille ja järjestöille 26.7.1995 päivätyllä ministeriön ohjeella, ja tämä luettelo korvattiin siitä lähtien komission luettelolla. Direktiivin 7 artiklan mukaiset merkitsemisvelvoitteet on pantu täytäntöön toisaalta presidentin asetuksella nro 228, [8] joka on annettu 1.3.1992 ja jolla pannaan täytäntöön rehujen lisäaineista annetut eri yhteisön direktiivit, ja toisaalta asianomaisille yksiköille ja elimille osoitetulla ohjeella, joka on toimi-

6 — GURI nro 184, 8.8.1997, s. 4.

7 — EYVL 1996, C 263, s. 3.

8 — GURI:n täydennysosa nro 66, 19.3.1992, s. 22.

tettu sallittuja tuotteita koskevan luettelon mukana.

— Direktiivin 93/114/EY täytäntöönpanemiseksi annettavan asetuksen hyväksymismenettely on käynnissä.

II Komission kanneperusteiden arviointi

8. Italia ei ole kiistänyt kanneperustetta, joka koskee sen laiminlyöntiä saattaa säädetyssä määräajassa voimaan direktiivin 93/53/ETY noudattamisen edellyttämät säännökset, eikä komissio ole tältä osin peruuttanut kannettaan. Riippumatta 3.7.1997 annetun presidentin asetuksen nro 263 sisällöstä yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt jäsenyysvelvoitteitaan noudattamatta, otetaan huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia" [9] vaatimuksen peruuttamista lukuun ottamatta. Italia ei ole myöskään pyrkinyt kiistämään kanneperustetta, joka koskee direktiivin 93/114/EY täytäntöönpanon laiminlyöntiä. Sen vuoksi ehdotan, että komission näitä direktiivejä koskeva kanneperuste hyväksytään.

9. Komission direktiiviä 93/113/EY koskeva kanneperuste on jossain määrin monitahoisempi, ja on tarpeen lyhyesti tarkastella tiettyjä tämän direktiivin aineellisia säännöksiä. Rehujen lisäaineista 23 päivänä marraskuuta 1970 annetun neuvoston asetuksen 70/524/ETY [10] 3 artiklan 1 kohdassa vahvistettu yhteisön oikeuden tämän alan perussääntö on, että "ainoastaan tämän direktiivin liitteessä I lueteltuja lisäaineita saadaan lisätä rehuihin ja ainoastaan siinä vahvistettujen vaatimusten mukaisesti". Tästä säännöksestä poiketen direktiivin 93/113/EY 2 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot "sallivat alueellaan väliaikaisesti rehuissa olevien entsyymien, mikro-organismien ja niistä saatavien valmisteiden käytön ja kaupan pitämisen, jos nämä tuotteet eivät käytettävissä olevan tiedon perusteella aiheuta vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle ja jos ne sisältyvät [tämän direktiivin] 3 artiklan mukaisesti laadittuun luetteloon". Direktiivin 3 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot toimittavat ennen 1.11.1994 komissiolle 2 artiklan perusteella sallimiensa entsyymien, mikro-organismien ja niistä saatavien valmisteiden (jäljempänä tuotteet) luettelon, kun taas niissä tapauksissa, että oli pyydetty tietyn tuotteen sisällyttämistä luetteloon, jäsenvaltioiden oli toimitettava sisällyttämisen

9 — Ks. esim. asia C-302/95, komissio v. Italia, tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6765, 13 kohta).

10 — EYVL 1970, L 270, s. 1.

perusteleminseksi esitetyt asiakirjat komissiolle ja muille jäsenvaltioille ennen 1.1.1996. [11]

10. Näiden tietojen perusteella komissiolla oli velvollisuus julkaista ennen 31.3.1996 väliaikainen luettelo tuona ajankohtana jäsenvaltioissa sallituista tuotteista (4 artiklan 3 kohta) ja sen jälkeen, ennen 1.1.1997, lopullinen yhteisön luettelo sallituista tuotteista (5 artikla). Direktiivin 7 artiklassa säädetään varsin yksityiskohtaisesti eri tuoteryhmiä koskevista merkitsemisvelvoitteista.

11. Kuten edellä on todettu, komissio julkaisi väliaikaisen luettelon sallituista tuotteista vasta syyskuussa 1996. Se ei myöskään kyennyt noudattamaan lopullisen luettelon hyväksymiselle asetettua määräaikaa, joka päättyi 1.1.1997; tämän vuoksi rehuissa olevien entsyymien, mikro-organismien ja niistä saatavien valmisteiden käytöstä ja kaupan pitämisestä annetun direktiivin 93/113/EY muuttamisesta 25 päivänä kesäkuuta 1997 annetulla neuvoston direktiivillä 97/40/EY [12] jatkettiin määräaikaa 1.7.1998 asti.

12. Komissio ei täsmentänyt kirjallisen menettelyn aikana, mitä osia direktiivistä 93/113/EY se katsoi Italian jättäneen täytäntöönpanematta, ja suurimmalla osalla Italian väitteistä pyrittiin osoittamaan, että se oli noudattanut 2 ja 3 artiklassa asetettuja aineellisia velvoitteita. Komissio selvensi kuitenkin suullisessa käsittelyssä, että sen tätä direktiiviä koskeva kanneperuste koski sitä, että Italia ei ollut saattanut voimaan 2 ja 7 artiklan täytäntöönpanemiseksi tarvittavia säännöksiä. Komission mukaan Italian sallittujen tuotteiden luettelosta 26.7.1995 annetun ministeriön ohjeen antamisella ja sen toimittamisella asianomaisille viranomaisille, mihin Italia vetoaa, ei panna 2 artiklaa asianmukaisesti täytäntöön. Samoin komissio väittää, ettei tällä ohjeella eikä 1.3.1992 annetulla presidentin asetuksella nro 228 panna riittävällä tavalla täytäntöön 7 artiklan mukaisia merkitsemisvelvoitteita; erityisesti 7 artiklalla otetaan käyttöön uusia velvoitteita ja kriteerejä tuotteille, jotka eivät kuulu vuoden 1992 asetuksen soveltamisalaan. Komissio toteaa lisäksi, että Italia on joka tapauksessa jättänyt ilmoittamatta sille täytäntöönpanotoimenpiteistä direktiivin 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

13. Italia on moittinut komission lähestymistapaa erittäin kaavamaiseksi. Sen komissiolle joulukuussa 1994 toimittama kansallinen luettelo oli luonteeltaan väliaikainen ja laadittiin lopullisen yhteisön luettelon hyväksymistä odotettaessa; lisäksi kansallinen täytäntöönpano ei ollut enää välttämätöntä sen jälkeen, kun komissio oli syyskuussa 1996 julkaissut konsolidoidut kansalliset luettelot.

14. Direktiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaan Italian olisi pitänyt saattaa 2 artiklan noudat-

11 — Tämän säännöksen b alakohdan englanninkielinen versio on varsin vaikeaselkoinen; siinä edellytetään jäsenvaltioilta seuraavaa: "forward — — to the Commission — — the dossiers to justify these authorizations by the person(s) responsible" [toimittavat — — komissiolle — — asiakirjat, joiden perusteella vastaavien henkilöiden hakemus tuotteensa sisällyttämisestä — — luetteloon on hyväksytty]; esimerkiksi ranskan- ja italiankielisten versioiden perusteella on selvää, että ilmaisulla tarkoitetaan asiakirjoja, joiden perusteella asiasta vastuussa olevat henkilöt perustelevat tuotteensa sisällyttämisen luetteloon.

12 — EYVL 1997, L 180, s. 21.

tamisen edellyttämät kansalliset säännökset voimaan 1.10.1994 mennessä, mitä se ei kuitenkaan oikeudenkäyntiasiakirjojen perusteella ollut tehnyt ennen komission perustellussa lausunnossa asettaman määräajan päättymistä maaliskuussa 1996 eikä myöskään siihen mennessä, jolloin suullinen käsittely pidettiin. Vaikka komission "liialliseen kaavamaisuuteen" voitaisiinkin vedota puolustuskeinona — mitä epäilen — en kuitenkaan hyväksy tätä "kaavamaisuutta" koskevaa väitettä. Direktiivin 2 artiklan asianmukaisen täytäntöönpanon laiminlyönnillä voi mielestäni olla huomattavia käytännön seurauksia esimerkiksi niille tällaisten tuotteiden tuottajille tai mahdollisille käyttäjille, jotka haluavat pitää kaupan tai käyttää tiettyä tuotetta Italiassa ja jotka voisivat perustella toimintaansa ainoastaan hallinnollisella ohjeella, kun tätä toimintaa koskee neuvoston direktiivin 70/524/ETY 3 artiklan 1 kohdassa säädetty yleinen kielto, joka on oletettavasti saatettu osaksi Italian oikeusjärjestystä.

15. Yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että "perustamissopimuksen mukaisia velvoitteita ei voida panna pätevästi täytäntöön pelkillä hallinnollisilla käytännöillä, joita voidaan tarvittaessa hallinnon sisäisesti muuttaa ja joita ei julkaista asianmukaisella tavalla". [13] Lisäksi on vakiintuneesti katsottu, että "oikeusvarmuutta koskevan vaatimuksen täyttämiseksi on erityisen tärkeää, että yksityisten oikeudellinen asema on selvä ja täsmällinen, jotta heillä on mahdollisuus tuntea kaikki oikeutensa ja, jos tarvetta on, mahdollisuus vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa". [14] Mielestäni 26.7.1995 annetulla hallinnollisella ohjeella, johon Italia vetoaa, ei saada Italian alueella aikaan riittävän selvää ja täsmällistä oikeudellista tilannetta lueteltujen tuotteiden kaupan pitämisen ja käytön osalta, eikä sillä näin ollen panna asianmukaisesti täytäntöön direktiivin 93/113/EY 8 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteita 2 artiklan osalta. Myöskään jäsenvaltioissa sallittuja tuotteita koskevan konsolidoidun luettelon julkaiseminen *Euroopan yhteisöjen virallisen lehden* C-sarjassa, joka on varattu tiedonannoille ja ilmoituksille, ei korjaa tätä tilannetta kansallisella tasolla tai vapauta jäsenvaltioita velvoitteestaan panna 2 artikla täytäntöön.

16. Italia katsoo, että direktiivin 7 artikla, sellaisena kuin se oli aikaisemmin, on pantu osittain täytäntöön 1.3.1992 annetulla presidentin asetuksella nro 228 [15] yhdessä 26.7.1995 annetun hallinnollisen ohjeen kanssa. Italia ei kiistä komission suullisessa käsittelyssä esittämää väitettä, jonka mukaan vuoden 1992 asetus koski eri entsyymejä ja siinä asetettiin eri vaatimukset kuin direktiivissä, mutta se väittää, että hallinnollisessa ohjeessa nimenomaisesti edellytettiin direktiivin säännösten noudattamista niiltä, joille se oli osoitettu. Niillä edellisessä kohdassa esitetyillä perusteilla, jotka koskevat hallinnollisen ohjeen arvoa täytäntöönpanokeinona, hylkäisin Italian väitteet myös tältä osin.

13 — Asia C-311/95, komissio v. Kreikka, tuomio 2.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2433, 7 kohta).

14 — Asia C-236/95, komissio v. Kreikka, tuomio 19.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4459, 13 kohta).

15 — Mainittu edellä alaviitteessä 8.

III Ratkaisuehdotus

17. Edellä olevan perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin:

1) toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut yhteisön vähimmäistoimenpiteistä tiettyjen kalatautien torjumiseksi 24 päivänä kesäkuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/53/ETY, rehuissa olevien entsyymien, mikro-organismien ja niistä saatavien valmisteiden käytöstä ja kaupan pitämisestä 14 päivänä joulukuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/113/EY ja rehujen lisäaineista annetun direktiivin 70/524/ETY muuttamisesta 14 päivänä joulukuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/114/EY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa kyseisten direktiivien noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä;

2) velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.