JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIAL FENNELLY
6 päivänä kesäkuuta 1996 *

1. Tästä asiasta voi todeta, että kyseessä on osittain riidaton jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne. Vaikka Italia myöntää, ettei se vielä ole toteuttanut erityistoimenpiteitä pannakseen täytäntöön asiaankuuluvia direktiivejä, se esitti puolustuksekseen yhteisöjen tuomioistuimelle, että vuoden 1954 asetuksessa on säännöksiä, jotka vastaavat näiden kahden direktiivin säännöksiä. Tämän asian erityisolosuhteet huomioon ottaen nousee esiin kysymys siitä, voidaanko komission kanne ottaa tutkittavaksi.

I Tosiasiat ja menettely

2. Määräaika afrikkalaisen hevosruton valvontasäännöistä ja torjuntatoimenpiteistä 29 päivänä huhtikuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/35/ETY [1] täytäntöönpanolle päättyi kyseisen direktiivin 20 artiklan mukaisesti 31.12.1992; määräaika yhteisön toimenpiteistä avian-influenssan torjumiseksi 19 päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/40/ETY [2] täytäntöönpanemiselle päättyi kyseisen direktiivin 22 artiklan mukaisesti myöskin 31.12.1992. Koska komissiolle ei ilmoitettu mistään täytäntöönpanotoimenpiteistä, kuten näiden kummankin artiklan toisessa kohdassa edellytetään, komissio pyysi 12.3.1993 päivätyllä virallisella huomautuksella Italian hallitusta toimittamaan sille täydellisen ja yksityiskohtaisen selvityksen näistä toimenpiteistä; komissio ei saanut minkäänlaista vastausta tähän huomautukseen.

3. Komissio lähetti 2.5.1994 Italian hallitukselle perustellun lausunnon perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti. Perustellussa lausunnossa vedottiin jäsenvaltioille perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan ja 5 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla kuuluviin velvoitteisiin; 189 artiklan kolmannen kohdan mukaan "direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota" ja 5 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan jäsenvaltiot "toteuttavat kaikki —— toimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tästä sopimuksesta tai yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi". Komissio totesi, että muun selvityksen puuttuessa sen on oletettava, että "jäsenvaltio ei vielä ole antanut [direktiivin noudattamisen edellyttämiä] lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä" ja että se näin ollen on jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan.

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — EYVL 1992 L 157, s. 19.

2 — EYVL 1992 L 167, s. 1.

4. Italian pysyvä edustusto ilmoitti 29.7.1994 komissiolle, että direktiivien täytäntöönpano oli sisällytetty vuoden 1993 vuosittaiseen yhteisöjä koskevaan lakiin ja että direktiivejä näin ollen pantiin juuri täytäntöön.

5. Komissio pani vireille tämän oikeudenkäynnin 22.2.1995. Kanteessaan komissio vaati yhteisöjen tuomioistuinta "toteamaan, että Italian tasavalta on laiminlyönyt sille perustamissopimuksen mukaan kuuluvia jäsenyysvelvoitteita, koska se ei ole antanut asetetussa määräajassa [direktiivien] noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä".

6. Italian hallitus viittaa vasta vastineessaan ensimmäistä kertaa eläinten terveyden säänTelystä 8.2.1954 annettuun presidentin asetukseen nro 320 (jäljempänä asetus 320/54) [3]. Hallituksen mukaan asetuksen 320/54 säännökset "kuvastavat" sekä yhteisön lainsäätäjän tavoittelemia päämääriä että direktiivien erityissäännöksiä. Koska hallitus aikoi ryhtyä afrikkalaista hevosruttoa ja avianinfluenssaa koskeviin erityistoimenpiteisiin, asetusta 320/54 ei ollut ilmoitettu komissiolle täytäntöönpanotoimenpiteenä. Nyt kun asia on saatettu yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, hallitus vetoaa siihen, että asetuksella 320/54 direktiivit on pantu osittain täytäntöön, mutta että suunniteltujen erityistoimenpiteiden toteuttamisen pitäisi täydentää täytäntöönpanomenettelyä jopa ennen kuin yhteisöjen tuomioistuin antaa ratkaisun asiassa. Lopuksi Italian hallitus kuitenkin nimenomaisesti päätyy hyväksymään sen, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että jäsenyysvelvoitteita on rikottu, koska direktiivit on pantu virheellisesti täytäntöön.

7. Vastauksessaan komissio "hämmästelee" sitä, että Italian viranomaiset tässä vaiheessa vetoavat siihen, että jo aiemmin oli olemassa kansallisia säännöksiä, joilla kyseiset direktiivit on osittain pantu täytäntöön. Tästä seikasta huolimatta komissio edelleenkin vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Italia ei ole toteuttanut *kaikkia* direktiiveistä seuraavien jäsenyysvelvoitteiden noudattamisen *edellyttämiä* toimenpiteitä (kursivointi komission vastauksessa). Komissio lisää, ettei oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä eikä Italian vastineessa ole kiistetty sitä, ettei näitä toimenpiteitä ole vielä toteutettu.

8. Italian hallitus väittää vastauksessaan, että "ilmoitetut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiset" [4] päättyvät (uusien) täytäntöönpanosäännösten tullessa pian voimaan, ja se toivoo komission luopuvan kanteestaan.

3 — Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, nro 142, 24.6.1954, säännönmukainen lisäosa.

4 — Alkuperäisessä italiankielisessä vastauksessa käytetään termiä "inadempimenti contestati".

II Asian erittely

9. Ensimmäiseksi tässä asiassa on selvitettävä, mitä komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta tarkkaan ottaen toteamaan. Sekä perustellussa lausunnossaan että kanteessaan komissio vetoaa siihen, että Italia on laiminlyönyt direktiivien noudattamisen edellyttämien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten antamisen. Molemmilla kerroilla komissio selvästi tarkoitti sitä, että Italia ei ollut antanut *ainoatakaan* direktiivien noudattamisen edellyttämää lakia, asetusta tai hallinnollista määräystä. Komissio ei mitenkään viitannut osittaisen täytäntöönpanon mahdollisuuteen.

10. Komission vastaus Italian vastaukseen on paljon epäselvempi; erityisesti komissio jättää ottamatta minkäänlaista kantaa kysymykseen siitä, voidaanko — ja missä määrin — Italian lainsäädännön katsoa jo olevan direktiivin mukainen asetuksen 320/54 perusteella. Korostamalla sanoja *"kaikkia — — edellyttämiä* toimenpiteitä" komissio näyttää muuttaneen vaadettaan niin, että sen asemesta, että vaade koskisi sitä, että Italian tasavalta on laiminlyönyt täydellisesti direktiivien täytäntöönpanon, vaatimus koskee sitä, että Italian tasavalta ei ole pannut direktiivejä *kokonaisuudessaan* täytäntöön. Komissio siis implisiittisesti hyväksyy sen mahdollisuuden, että direktiivit on voitu panna asetuksella 320/54 osittain täytäntöön; [5] näin ollen se, että Italia ei ole pannut direktiivejä *kokonaisuudessaan* täytäntöön, on ainoa seikka, joka voidaan todeta riidattomaksi.

11. Koska komissio ei ole tämän suhteen esittänyt mitään selvitystä ja koska Italia vetoaa aiemmin annettuihin säännöksiin, yhteisöjen tuomioistuimen ei mielestäni pitäisi olettaa, että komissio väittää edelleenkin, että Italian tasavalta on laiminlyönyt täydellisesti panna direktiivejä miltään osilta täytäntöön. Mielestäni tästä seuraa, että komission on katsottava supistaneen kanteensa alaa niin, että nyt se vaatii toteamaan, että Italian tasavalta ei ole pannut täytäntöön kaikkia direktiivien säännöksiä.

12. Näin ollen olisi tarkasteltava komission kanteen tutkittavaksi ottamista; vaikkei Italian hallitus ole vastineessaan vaatinut kanteen jättämistä tutkimatta, yhteisöjen tuomioistuin voi, ja tässä asiassa sen mielestäni tuleekin, tarkastella asiaa viran puolesta. [6] Yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että "perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisessa oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä rajataan kyseisen artiklan mukaisen kanteen kohde. Kannetta ei tämän johdosta voida perustaa muihin kuin perustellussa lausunnossa esitettyihin väitteisiin". [7] Nyt käsiteltävänä olevassa

5 — Komission vastausta voitaisiin vaihtoehtoisesti tulkita niin, että siinä toistetaan komission alkuperäinen vaade sen toteamisesta, että Italia ei ole mitenkään noudattanut sille direktiivien mukaan kuuluvia jäsenyysvelvoitteita, ja että asetus 320/54 on yksinkertaisesti jätettävä huomiotta.

6 — Ks. esim. asia C-362/90, komissio v. Italia, tuomio 31.3.1992 (Kok. 1992, s. I-2353, 8 kohta).

7 — Asia C-296/92, komissio v. Italia, tuomio 12.1.1994 (Kok. 1994, s. I-1, 11 kohta), jossa viitataan asiaan 76/86, komissio v. Saksa, tuomio 11.5.1989 (Kok. 1989, s. 1021, 8 kohta) ja asiaan C-157/91, komissio v. Alankomaat, tuomio 17.11.1992 (Kok. 1992, s. I-5899, 17 kohta).

asiassa perusteltu lausunto ja komission kanne laadittiin asetuksen 320/54 olemassaolosta tietämättä, ja on kaikkea muuta kuin selvää, että komission nykyisessä väitteessä noudatetaan perustamissopimuksen 169 artiklassa taattuja puolustuksen oikeuksia. Lisäksi sitä direktiivien noudattamatta jättämisen täsmällistä laajuutta, mistä Italiaa moititaan, ei ole yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevan oikeudenkäynnin missään vaiheessa yksilöity riittävän tarkasti.

A. Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

13. Aiemmin yhteisöjen tuomioistuin on hyväksynyt sen, että komissio voi jäsenvaltion vastineeseen antamassaan vastauksessa muuttaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannettaan ottaakseen huomioon kanteen nostamisen jälkeen selvinneitä seikkoja; tosin se tietysti voi vain supistaa eikä laajentaa alkuperäistä vaadettaan. Esimerkiksi asiassa C-132/94, komissio v. Irlanti [8], komissio perui vaateensa sellaisen asiassa kyseessä olleen direktiivin tietyltä osalta, josta oli annettu 169 artiklassa tarkoitettu perusteltu lausunto ja josta oli nostettu kyseisen artiklan mukainen kanne, koska komissio myönsi, että vastaajana oleva jäsenvaltio oli tällä välin toteuttanut joitakin kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä. Yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi komission muutetun kanteen, jossa vaadittiin sen toteamista, että Irlanti oli laiminlyönyt sille direktiivin mukaan kuuluvia jäsenyysvelvoitteita, "koska se ei ollut pannut täytäntöön *kaikkia* direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä" (kursivointi kirjoittajan).

14. Jos komission vaateen muutos johtaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan kanteeseen, joka poikkeaa laadultaan eikä pelkästään laajuudeltaan perustellussa lausunnossa esitetystä vaateesta, yhteisöjen tuomioistuin ei hyväksy muutettua vaadetta. Näin tapahtui asiassa C-274/93, komissio vastaan Luxemburg [9]. Tuossa asiassa komissio ei saanut vastausta viralliseen huomautukseensa tai perusteltuun lausuntoonsa, eikä Luxemburgin hallitus esittänyt oikeudenkäynnissä vastinetta; pari viikkoa kanteen nostamisen jälkeen Luxemburg kuitenkin ilmoitti komissiolle siitä kansallisesta laista, joka oli annettu muutama vuosi ennen direktiivin antamista ja joka kattoi osan direktiivissä käsitellyistä asioista. Komissio vaati yhteisöjen tuomioistuimelta työjärjestyksen 94 artiklan 1 kohdan mukaista yksipuolista tuomiota, vaikka se muutti alkuperäistä vaadettaan sen toteamisesta, että direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet oli laiminlyöty, vaateeksi siitä, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että "Luxemburgin suurherttuakunta on laiminlyönyt sille kyseisen direktiivin 25 artiklan ja ETY:n perustamissopimuksen 5 ja 189 artiklan mukaan kuuluvia jäsenyysvelvoitteita, koska se ei ole toteuttanut määräajassa — — kaikkia [direktiivin] noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä" [10].

8 — Asia C-132/94, komissio v. Irlanti, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4789, 9 kohta).

9 — Asia C-274/93, komissio v. Luxemburg, tuomio 25.4.1996 (Kok. 1996, s. I-2019).

10 — Tuomion 7 kohta.

15. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi tuossa asiassa, että komissio "vaati, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa Luxemburgin lainsäädäntöä tarkasteltuaan, että direktiivi oli pantu täytäntöön puutteellisesti ja tämän vuoksi virheellisesti, kun taas kanteessaan komissio oli väittänyt, että täytäntöönpano ja täytäntöönpanotoimista ilmoittaminen oli laiminlyöty" [11]. Yhteisöjen tuomioistuin kieltäytyi toteamasta tätä. Tuomiossaan yhteisöjen tuomioistuin esitti nyt käsiteltävänä olevan asian kannalta erityisen merkittävän seikan eli sen, että "ennen kuin yhteisöjen tuomioistuin voisi todeta tämän, sen pitäisi tarkastella yksityiskohtaisesti Luxemburgin lainsäädäntöä varmistaakseen, mitä direktiivin säännöksistä ei ollut pantu täytäntöön asianmukaisesti — —. Yhteisöjen tuomioistuin voisi tarkastella tätä vain sen oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn pohjalta, jossa vastaajana olevalla jäsenvaltiolla oli mahdollisuus vastata niihin komission vaateisiin, jotka koskivat direktiivin tiettyjen säännösten virheellistä täytäntöönpanoa". [12] Koska Luxemburgille ei oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä ollut annettu mahdollisuutta vastata näihin erityisiin vaateisiin, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kanne on jätettävä tutkimatta.

16. Komission kanteen muutoksen seurausten suhteen on vaikeaa tehdä mitään ratkaisevaa eroa asiassa komissio vastaan Luxemburg ja tässä asiassa kyseessä olevien olosuhteiden välillä. Kummassakin asiassa komissio yllätettiin sillä, että kun se vaati täytäntöönpanon täydellisen laiminlyönnin toteamista, asiassa vedottiin myöhäisessä vaiheessa sellaisiin aiempiin kansallisiin säännöksiin, joista se ei ollut tietoinen. Vaikka jäsenvaltio on jättänyt kokonaan vastaamatta oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä tai vaikka se ei ole antanut oikeudenkäynnissä vastinetta, tämä ei tuossa asiassa poistanut siltä oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn antamaa suojaa. Ottaen huomioon ne vakavat seuraukset, mitä siitä on, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa jäsenvaltion laiminlyöneen sille direktiivin perusteella kuuluvia jäsenyysvelvoitteita, mikä voi muodostaa "perustan sille vastuulle, joka jäsenvaltiolle voi syntyä, koska se on laiminlyönyt jäsenyysvelvoitteensa" [13], on mielestäni välttämätöntä, että jäsenvaltiolle annetaan oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä mahdollisuus vastustaa komission vaadetta puutteellisen täytäntöönpanon toteamisesta sen sijaan, että jäsenvaltio vastaisi vain täytäntöönpanon täydellisen laiminlyönnin toteamista koskevaan vaateeseen.

17. Yhteisöjen tuomioistuinta ei tämän vuoksi voida mielestäni tällaisissa olosuhteissa vaatia toteamaan, että jäsenvaltio on osittain rikkonut jäsenyysvelvoitteitaan, koska jäsenvaltio ei ole voinut esittää kantaansa komission kyseisen laiminlyönnin laajuudesta tekemään erittelyyn. Tämä seuraa perustamissopimuksen 169 artiklan 1 kohdasta, jonka mukaan komissio voi antaa perustellun lausunnon varattuaan sitä ennen jäsenvaltiolle tilaisuuden esittää huomautuksensa *kyseisestä* asiasta eikä muusta siihen ehkä liittyvästä asiasta. Kuten yhteisöjen

11 — Tuomion 10 kohta.

12 — Tuomion 12 ja 13 kohta.

13 — Asia 39/72, komissio v. Italia, tuomio 7.2.1973 (Kok. 1973, s. 101, 11 kohta); ks. myös yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., tuomio 19.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5357) ja yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du Pêcheur ja Factortame, tuomio 5.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1029).

tuomioistuin totesi asiassa komissio vastaan Espanja 11.7.1995 antamassaan määräyksessä, "oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn säännönmukaisuus on perustamissopimuksessa tarkoitettu olennainen takuu — — sen takaamiseksi, että mahdollisessa riita-asian oikeudenkäynnissä käsiteltävä asia on selkeästi määritelty — — vain oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen säännönmukaisuuden jälkeen — — yhteisöjen tuomioistuin voi ratkaista, onko jäsenvaltio todella jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitansa, niin kuin komissio on väittänyt" [14].

18. Tämän asian olosuhteet poikkeavat — samasta syystä kuin yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa komissio vastaan Luxemburg — mielestäni huomattavasti asiassa komissio vastaan Irlanti vallinneista olosuhteista. Myöntämällä sen, että Irlanti oli toteuttanut joitakin täytäntöönpanotoimenpiteitä, komissio itse asiassa jatkoi kanteensa ajamista vain niiden direktiivin säännösten osalta, jotka koskivat kaloja ja kalastustuotteita ja joita Irlanti ei väittänytkään panneensa täytäntöön. Yhteisöjen tuomioistuimessa käydyllä oikeudenkäynnillä voidaan tämän vuoksi todeta olleen selvästi määritelty ja kiistaton kohde; vaikka tämä kohde poikkesi oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn kohteesta ja komission alkuperäisestä kanteesta, vastaajana olevalle jäsenvaltiolle oli annettu tilaisuus oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä esittää huomautuksensa kaikista väitetyistä jäsenyysvelvoitteiden — mukaan lukien velvoite toteuttaa eläinlääketieteellisiä tarkastuksia kalojen ja kalatuotteiden osalta — noudattamatta jättämisistä. Asiassa komissio vastaan Luxemburg vastaajana olevalle jäsenvaltiolle ei sitä vastoin ollut annettu ennen oikeudenkäyntiä vastaavaa mahdollisuutta esittää kantaansa siitä komission väitteestä, että kansallisilla säännöksillä ei pantu täytäntöön kyseistä direktiiviä.

19. Oleellinen ero on mielestäni siinä, kuinka kanteen kohteena oleva jäsenvaltion jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen määritellään. Jos jäsenyysvelvoitteiden todellisen noudattamisen ja vastaavasti väitetyn noudattamatta jättämisen laajuus ja laatu eivät ole riidanalaisia, mikään ei estäne sitä, että komissio supistaa alkuperäistä vaadettaan; vastaajana olevalle jäsenvaltiolle on tällaisessa tilanteessa annettu mahdollisuus kiistää *kyseinen* jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen perustellun lausunnon yhteydessä. Jos väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen laajuus ja laatu ovat epäselviä, vastaajana olevalle jäsenvaltiolle on annettava mahdollisuus, vaikka se ei tule oikeudenkäyntiin tai vaikka se ei kiistä noudattamatta jättämistä, esittää huomautuksensa siitä perustellusta lausunnosta, jolla pyritään noudattamatta jättämisen toteamiseen, ennen kuin yhteisöjen tuomioistuin voi asianmukaisesti tutkia, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta sille perustamissopimuksen mukaan kuuluvia jäsenyysvelvoitteita.

20. Komissio ei missään tämän menettelyn vaiheessa ole esittänyt "yhtenäisiä ja yksityiskohtaisia perusteluja, joiden nojalla se katsoo", että siitä huolimatta, että Italia on antanut presidentin asetuksen 320/54, Italia rikkoo direktiivien mukaan sille kuuluvia

14 — Asia C-266/94, komissio v. Espanja, määräys 11.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1975, 17 ja 18 kohta).

velvoitteita, ja joihin Italialla olisi ollut mahdollisuus esittää huomautuksensa; perustellussa lausunnossa pitäisi esittää tällaiset perustelut [15]. Näin ollen katson, että komission kanne olisi jätettävä tutkimatta.

B. Komission vaateen epätäsmällisyys

21. Vaikka komission muutetun vaateen tutkittavaksi ottamista vastaan esitetty ensimmäinen väite jostain syystä hylättäisiin, yhteisöjen tuomioistuin ei mielestäni useista toisiinsa liittyvistä syistä vieläkään voisi ratkaista asiaa aineellisesti, koska komissio ei ole täsmentänyt, mitä direktiivissä asetettuja velvoitteita Italian väitetään jättäneen noudattamatta. Se, että komission on esitettävä *täsmällisiä* väitteitä siitä, että jäsenvaltio on rikkonut sille kuuluvia jäsenyysvelvoitteita, kuuluu erottamattomasti 169 artiklassa määrätyn menettelyn luonteeseen, ja yhteisöjen tuomioistuin on viitannut tähän esimerkiksi asiassa komissio vastaan Espanja 11.7.1995 antamassaan määräyksessä [16]. Vaikka presidentin asetus 320/54 ilmoitettiin komissiolle hyvin myöhään, komissio olisi voinut ottaa jotenkin kantaa siihen, mitä vaikutuksia asetuksella on ollut direktiivin soveltamisalaan kuuluviin asioihin. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "komission tehtävänä on —— 169 artiklan mukaisessa menettelyssä näyttää toteen väite siitä, että jäsenyysvelvoitetta ei ole noudatettu. Komission tehtävänä on toimittaa yhteisöjen tuomioistuimelle ne tiedot, joita tämä tarvitsee voidakseen todeta, että jäsenyysvelvoitetta ei ole noudatettu, ja näin tehdessään komissio ei voi toimia minkään olettamuksen perusteella" [17]; tässä tapauksessa komission tehtävänä oli siis näyttää toteen, missä laajuudessa Italia oli laiminlyönyt direktiivin täytäntöönpanon.

22. Tämän tapauksen olosuhteet ovat joka tapauksessa kärjistyneempiä kuin asiassa komissio vastaan Luxemburg, jossa komissio yritti eritellä joukon direktiivin säännöksiä, joita ei ollut pantu täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä, ja jossa julkisasiamies Jacobs järjestelmällisesti vertaili Luxemburgin aiempaa lainsäädäntöä ja direktiiviä sekä komission muutettua vaadetta. [18] Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa antamassaan vastauksessaan komissio pelkästään hämmästeli Italian hallituksen toimintaa tarkastelematta mitenkään ainoatakaan niistä säännöksistä, joihin Italian vastineessa vedottiin; kun asianosaiset ovat samaa mieltä siitä, ettei direktiivejä ollut pantu asianmukaisesti täytäntöön, yhteisöjen tuomioistuimelle ei

15 — Asia 274/83, komissio v. Italia, tuomio 28.3.1985 (Kok. 1985, s. 1077, 21 kohta).

16 — Ks. edellä alaviitteessä 14 mainittu määräys, 18 kohta.

17 — Asia 96/81, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1982 (Kok. 1982, s. 1791, 6 kohta).

18 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia C-274/93, ratkaisuehdotuksen 15—46 kohta.

ole annettu mitään tietoja laiminlyönnin laajuudesta.

23. Mielestäni mikään tuomio, jonka yhteisöjen tuomioistuin voisi antaa aineellisista kysymyksistä sellaisina kuin ne on sille esitetty tässä asiassa, ei vastaisi 169 artiklassa säädetyn menettelyn tavoitteita. Yhteisöjen tuomioistuin totesi yhdistetyissä asioissa Ranska vastaan komissio 7.2.1979 antamassaan tuomiossa, että menettelyn tavoitteina "on sen toteaminen, että jäsenvaltio on toiminnallaan rikkonut yhteisön oikeutta, ja tämän toiminnan lopettaminen" [19]. Jos yhteisöjen tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltio on osittain laiminlyönyt direktiivin täytäntöönpanon, sellaisissa olosuhteissa, joissa on mahdotonta yksilöidä kyseisen laiminlyönnin laajuutta, jäsenvaltio ei voi perustamissopimuksen 171 artiklan 1 kohdan mukaisesti määritellä, mitkä ovat "tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat" toimenpiteet. Komissio ei myöskään voi asianmukaisesti turvautua perustamissopimuksen 171 artiklan 2 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella, määrättyyn menettelyyn, jos yhteisöjen tuomioistuimen ensimmäisessä tuomiossa jätetään ratkaisematta kysymys täytäntöönpanon laiminlyönnin laajuudesta.

24. Vaikka se, että jäsenvaltio voisi tässä asiassa käytetyn kaltaisilla keinoilla viivyttää sitä, että komissio ja yhteisöjen tuomioistuin tutkivat asianmukaisesti jäsenvaltion lainsäädännön yhteensopivuutta, voisikin vaikuttaa ristiriitaiselta sen kanssa, mitä julkisasiamies Jacobs nimitti asiassa komissio vastaan Luxemburg "menettelyn sujuvuuden ja hyvän oikeudenhoidon periaatteiksi" [20], on tärkeää muistaa, että "perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla nostetun kanteen hyväksyminen riippuu pelkästään siitä seikasta, että objektiivisesti todetaan jäsenyysvelvoitteiden jääneen noudattamatta", ja että se seikka, että "kyseinen jäsenvaltio on ollut passiivinen tai on vastustanut kannetta, ei vaikuta kanteen hyväksymiseen" [21]. Kuten julkisasiamies Roemer totesi asiassa 7/71, komissio vastaan Ranska, "perustamissopimuksen 169 artiklan mukainen menettely —— ei koske syyllisyyttä ja moraalia vaan yksinkertaisesti oikeudellisen tilanteen selvittämistä" [22]. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa komissio ei missään vaiheessa ole eritellyt sitä, mitkä direktiivien perusteella Italialle kuuluvat velvollisuudet Italia on pannut täytäntöön presidentin asetuksella 320/54, ja asiassa komissio vastaan Luxemburg annetussa tuomiossa todettujen perusteiden perusteella katson, että yhteisöjen tuomioistuin ei näissä olosuhteissa voi selvittää oikeudellista kysymystä [23].

25. Olen valmis hyväksymään julkisasiamies Jacobsin edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Luxemburg [24] esittämät huomautukset ja erityisesti sen seikan, että näissä olosuhteissa jäsenvaltioita mahdollisesti kannustettaisiin "antamaan vasta hyvin myöhäisessä vaiheessa lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä siinä toivossa, että niiden muutosten johdosta, joita komissio tämän vuoksi tekee vaateeseensa, kannetta ei voitaisi ottaa

19 — Yhdistetyt asiat 15/76 ja 16/76, Ranska v. komissio, tuomio 7.2.1979 (Kok. 1979, s. 321, 27 kohta).

20 — 23.11.1995 annettu ratkaisuehdotus, 12 kohta.

21 — Asia 301/81, komissio vastaan Belgia, tuomio 1.3.1983 (Kok. 1983, s. 467, 8 kohta).

22 — Asia 7/71, tuomio 14.12.1971 (Kok. 1971, s. 1003 ja erityisesti s. 1035).

23 — Tuomion 12 ja 13 kohta.

24 — Ratkaisuehdotuksen 24 kohta.

tutkittavaksi" [25]. Tosiasia on kuitenkin, että jäsenvaltiota ei perustamissopimuksessa määrätyssä tuomioistuinjärjestelmässä voida pakottaa esittämään minkäänlaista puolustusta 169 artiklan mukaisessa menettelyssä tai estää esittämästä puolustusta sen jälkeen, kun oikeudenkäyntiä edeltävä menettely on päättynyt. Jos jäsenvaltio ei voisi esittää sellaista puolustusta sen jälkeen, kun yhteisöjen tuomioistuimessa on nostettu kanne, komissio voisi itse asiassa "lopullisesti määritellä — — jäsenvaltion oikeudet ja velvoitteet — — [kun taas] perustamissopimuksen 169 ja 171 artiklassa luodun järjestelmän mukaisesti vain yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa voidaan määritellä jäsenvaltion oikeudet ja velvoitteet sekä arvioida jäsenvaltioiden toimintaa" [26].

26. Komissio olisi voinut tässä asiassa sisällyttää jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan kanteeseensa vaihtoehtoisen vaateen siitä, että Italia on direktiivin 92/35/ETY 20 artiklan ja direktiivin 92/40/ETY 22 artiklan sekä/tai perustamissopimuksen 5 artiklan vastaisesti jättänyt ilmoittamatta komissiolle asiaankuuluvista kansallisista täytäntöönpanotoimenpiteistä [27]; kuten edellä todettiin [28], komissio päätteli Italian passiivisuudesta, ettei tällaisia toimenpiteitä ollut toteutettu, ja jätti esittämättä tällaista vaadetta kanteessaan.

27. Perusteellisuuden vuoksi minun pitäisi lisätä, että en pidä erityisen merkittävänä sitä seikkaa, että vastaajana oleva jäsenvaltio on nimenomaisesti vaatinut yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että direktiivejä ei ole pantu virheettömästi täytäntöön. Tämä on ensinnäkin johdonmukainen seuraus siitä, että puolustuksekseen vastaaja vetoaa siihen, että se on pannut direktiivin osittain täytäntöön presidentin asetuksella 320/54, esittipä vastaajana oleva jäsenvaltio nimenomaisesti tällaista väitettä tai ei. Toiseksi Italian hallitus ei ole ilmoittanut mitään siitä, missä laajuudessa direktiivien voidaan sen mielestä tulleen pannuksi *aiemmin* täytäntöön kyseisellä asetuksella. Lopuksi, kuten edellä on todettu, 169 artiklassa säädetty menettely on objektiivista, eikä yhteisöjen tuomioistuimen tarvitse hyväksyä vastaajan tekemiä myönnytyksiä; niinpä asiassa komissio vastaan Ranska 7.3.1996 antamassaan tuomiossa [29] yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli yksityiskohtaisesti jopa niitä komission väitteitä, joita Ranskan hallitus ei ollut kiistänyt.

28. Tämän vuoksi katson, että komission kanne olisi jätettävä tutkimatta. Kulujen osalta katson olevan selvää, että Italian hallitus ei tehnyt yhteistyötä, mikä on aiheuttanut sen väärinymmärryksen, jonka johdosta komissio aloitti tämän oikeudenkäynnin virheellisen perustein. Tämän vuoksi ehdotan, että kuten asiassa komissio vastaan Luxemburg, vastaajana oleva jäsenvaltio velvoitettaisiin korvaamaan kaikki oikeudenkäyntikulut.

25 — Ks. edellä alaviitteessä 9 mainitussa asiassa esitetyn ratkaisuehdotuksen 12 kohta.

26 — Yhdistetyt asiat 142/80 ja 143/80, Essevi ja Salengo, tuomio 27.5.1981 (Kok. 1981, s. 1413, 16 kohta).

27 — Komissio tekee usein näin 169 artiklan mukaista kannetta nostaessaan; ks. esim. asia C-234/95, komissio v. Ranska, tuomio 2.5.1996 (1 kohta, Kok. 1996, s. I-2415).

28 — Ratkaisuehdotuksen 5 kohta.

29 — Asia C-334/94, komissio v. Ranska, tuomio 7.3.1996 (11—24 kohta, Kok. 1996, s. I-1307).

III Ratkaisuehdotus

29. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) ei ota komission kannetta tutkittavaksi ja

2) velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.