JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS

27 päivänä tammikuuta 2000 *

1. Onko kansallisen tuomioistuimen jätettävä soveltamatta kansallista teknistä määräystä, joka on ilmoitettu komissiolle yksityisoikeudellisessa riita-asiassa direktiivin 83/189/ETY [1] mukaisesti mutta joka on annettu ennen tämän direktiivin mukaisen lykkäämistä koskevan määräajan päättymistä? Nyt esillä olevassa asiassa esitetty kysymys liittyy yhteisöjen tuomioistuimen asiassa CIA Security International antamaan tuomioon [2].

Yhteisön lainsäädäntö

2. Direktiivissä 83/189/ETY säädetään menettelyistä, joita jäsenvaltioiden on noudatettava, kun ne suunnittelevat teknisten määräysten antamista. Kuten direktiivin johdanto-osasta ilmenee, näiden menettelyjen tarkoitus on helpottaa sisämarkkinoiden asianmukaista toimintaa poistamalla sellaiset tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteet, jotka voisivat aiheutua siitä, että jäsenvaltiot voisivat antaa täysin vapaasti niiden alueella kaupan pidettäviä tai käytettyjä tavaroita koskevia teknisiä määräyksiä. Siten jäsenvaltion, joka suunnittelee antavansa tällaisia määräyksiä, on annettava ne etukäteen tiedoksi ja pidättäydyttävä antamasta niitä tietyn lykkäämistä koskevan määräajan kuluessa, jotta komissio ja muut jäsenvaltiot voivat esittää huomautuksensa niistä mahdollisista kaupan esteistä vaiheessa, jossa ne voidaan ottaa huomioon, ja jotta yhteisön lainsäädäntöelimet voivat tarpeen vaatiessa antaa alaan liittyviä säädöksiä. Asianomaiset direktiivin 83/189/ETY säännökset, sellaisina kuin ne ovat muutettuina, ovat seuraavat.

3. Direktiivin 1 artiklassa tarkoitetaan:

"1. 'tuotteella' kaikkia teollisesti valmistettuja tuotteita ja maataloustuotteita;

2. 'teknisellä eritelmällä' asiakirjaan sisältyvää eritelmää tuotteelta vaadittavista ominaisuuksista, kuten laadusta, käyttöominaisuuksista, turvallisuudesta tai mitoista, mukaan lukien tuotteita koskevat myyntinimeä, termistöä, tunnuksia, kokeita ja testausmenetelmiä, pakkaamista, merkitsemistä tai selostetta koskevat vaati-

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 28 päivänä maaliskuuta 1983 annettu neuvoston direktiivi 83/189/ETY (EYVL L 109, 26.4.1983, s. 8), sellaisena kuin se on muutettuna erityisesti 22 päivänä maaliskuuta 1988 annetulla neuvoston direktiivillä 88/182/ETY (EYVL L 81, 26.3.1988, s. 75) ja direktiivin 83/189/ETY olennaisesta muuttamisesta toisen kerran 23 päivänä maaliskuuta 1994 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 94/10/EY (EYVL L 100, 19.4.1994, s. 30).

2 — Asia C-194/94, CIA Security International v. Signalson ja Securitel, tuomio 30.4.1996 (Kok. 1996 s. I-2201).

mukset sekä vaatimustenmukaisuuden arvioinnin menettelyt.

Käsite 'tekninen eritelmä' sisältää myös valmistusmenetelmät ja -prosessit, jotka liittyvät — — maataloustuotteisiin sekä elintarvikkeeksi ja rehuiksi tarkoitettuihin tuotteisiin sekä lääkkeisiin, — — sekä muihin tuotteisiin liittyvät valmistusmenetelmät ja -prosessit, silloin kun niillä on vaikutusta näiden tuotteiden ominaisuuksiin. [3]

— —

9. 'teknisellä määräyksellä' teknistä eritelmää — — jonka noudattaminen on oikeudellisesti tai tosiasiallisesti pakollista ja joka koskee kaupan pitämistä tai käytettäessä sitä jäsenvaltiossa tai kyseisen jäsenvaltion merkittävässä osassa — — .

— —

10. 'teknistä määräystä koskevalla ehdotuksella', teknisen eritelmän — — tekstiä, — — joka on valmisteluvaiheessa, jolloin siihen on vielä mahdollista tehdä olennaisia muutoksia."

3 — Direktiivin 1 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa oleva määritelmän laajennus ei ollut direktiivin alkuperäisessä versiossa; se lisättiin direktiiveillä 88/182/ETY ja 94/10/EY, jotka on mainittu alaviitteessä 1.

4. Direktiivin 83/189/ETY 8 artiklassa säädetään muun muassa seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle välittömästi teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset, — — sanotun kuitenkaan rajoittamatta 10 artiklan säännösten soveltamista. Niiden on toimitettava komissiolle myös ilmoitus niistä syistä, joiden vuoksi tällaisen teknisen määräyksen laatiminen on tarpeen, jollei näitä syitä selvitetä jo ehdotuksessa.

— —

Komissio ilmoittaa viipymättä muille jäsenvaltioille teknistä määräystä koskevasta ehdotuksesta ja kaikista sille toimitetuista asiakirjoista — — .

2. Komissio ja jäsenvaltiot voivat esittää teknistä määräystä koskevan ehdotuksen tiedoksi antaneelle jäsenvaltiolle huomautuksia; tämän jäsenvaltion on otettava esitetyt huomautukset myöhemmässä teknisen määräyksen valmistelussa mahdollisuuksien mukaan huomioon.

— — "

5. Direktiivin 83/189/ETY 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on lykättävä teknistä määräystä koskevan ehdotuksen antamista kolmella kuukaudella siitä päivästä alkaen, jona komissio on saanut 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot.

2. Jäsenvaltioiden on lykättävä

— —

— kuudella kuukaudella — — teknisen määräyksen ehdotuksen antamista — —

siitä päivästä alkaen, jona komissio on saanut 8 artiklan 1 kohdassa säädetyt tiedot, jos komissio tai toinen jäsenvaltio esittää kolmen kuukauden kuluessa kyseisestä päivästä yksityiskohtaisen lausunnon, jonka mukaan suunniteltu toimenpide sisältää seikkoja, jotka voisivat luoda esteitä tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle sisämarkkinoilla.

Kyseisen jäsenvaltion on annettava komissiolle kertomus toimenpiteistä, jotka se aikoo toteuttaa näiden yksityiskohtaisten lausuntojen johdosta. Komissio ottaa kantaa näihin toimenpiteisiin.

3. Jäsenvaltioiden on lykättävä kahdellatoista kuukaudella teknistä määräystä koskevan ehdotuksen antamista siitä päivästä alkaen, jona komissio on saanut 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot, jos komissio ilmoittaa tätä päivää seuraavien kolmen kuukauden aikana aikeestaan ehdottaa tai antaa aiheesta direktiivi, asetus tai päätös perustamissopimuksen 189 artiklan mukaisesti.

— — "

Direktiivin 9 artiklan 7 kohdan mukaan edellä mainittuja lykkäämistä koskevia säännöksiä ei sovelleta, "kun jäsenvaltion on kiireellisistä syistä, jotka aiheutuvat vakavan ja ennakoimattoman tilanteen yhteydessä ja jotka liittyvät ihmisten ja eläinten terveyteen, kasvien suojeluun ja turvallisuuteen, valmisteltava lyhyessä ajassa teknisiä määräyksiä antaakseen ja saattaakseen ne voimaan välittömästi, ilman että kuuleminen on mahdollista."

6. Direktiivin 83/189/ETY 10 artiklan 1 kohdassa säädetään, että 8 ja 9 artiklaa ei sovelleta teknisiin määräyksiin, joilla

jäsenvaltiot muun muassa "noudattavat sitovia yhteisön säännöksiä, joiden seurauksena vahvistetaan tekniset eritelmät".

7. Kuten asiassa pidetyssä istunnossa huomautettiin, direktiivi 83/189/ETY pantiin Italian lainsäädännössä täytäntöön 21.6.1986 annetulla lailla nro 317.[4] Lain 1 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna,[5] käsitteet määritellään samankaltaisella, joskaan ei aivan samalla tavalla kuin edellä esitetyissä direktiivin säännöksissä. Lain 9 §:llä pannaan käytännössä täytäntöön direktiivin 8, 9 ja 10 artikla. Kyseisessä pykälässä säädetään erityisesti, että teknisiä määräyksiä ei voida saattaa voimaan ennen kuin kolme kuukautta on kulunut niitä koskevasta komissiolle tehdystä tiedonannosta, että jos komissio esittää niistä tämän ajan kuluessa yksityiskohtaisia huomautuksia tai toinen jäsenvaltio esittää huomautuksia, jotka koskevat mahdollisia teknisiä kaupan esteitä, täytäntöönpanoa on lykättävä neljä tai kuusi kuukautta tapauksesta riippuen, ja että jos komissio ilmoittaa ehdotuksesta yhteisön säädökseksi teknistä määräystä koskevan ehdotuksen kattamalta alueelta, täytäntöönpanoa on lykättävä 12 kuukautta.

8. Komissio julkaisi 1.10.1986 eräiden direktiivin 83/189/ETY[6] säännösten laiminlyöntiä koskevan tiedonannon. Tässä tiedonannossa se korosti direktiiviin sisältyvien tietojen toimittamista ja lykkäämistä koskevien säännösten merkitystä pyrittäessä estämään uusien kaupan teknisten esteiden syntyminen. Tiedonannossa todettiin seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden velvollisuudet ovat siten selkeät ja yksiselitteiset:

1. niiden on toimitettava tiedot *kaikista* direktiivistä tarkoitetuista teknisiä määräyksiä koskevista ehdotuksista;

2. niiden on automaattisesti lykättävä teknistä määräystä koskevan ehdotuksen antamista kolmella kuukaudella muissa paitsi direktiivin 9 artiklan 3 kohdassa[7] tarkoitetuissa erityistapauksissa;

3. niiden on lykättävä teknistä määräystä koskevan ehdotuksen antamista edelleen määräajaksi, jonka pituus on kolme tai yhdeksän kuukautta riippuen siitä, onko huomautuksia esitetty tai asiaan liittyvää yhteisön lainsäädäntöä suunnitteilla.

4 — Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (GURI) 1986 nro 151, s. 3.

5 — Viimeksi 6.2.1996 annetulla lailla nro 52, GURI Supplemento ordinario nro 24, s. 1, jonka 46 §:llä pannaan täytäntöön direktiivi 94/10/EY.

6 — Komission tiedonanto, joka koskee eräiden neuvoston direktiivin 83/189/ETY säännösten laiminlyöntiä (EYVL C 245, 1.10.1986 s. 4); epävirallinen käännös.

7 — Direktiivin 9 artiklan 7 kohtaa vastaava edellä mainittu osa.

On selvää, että jos jäsenvaltiot rikkovat tämän tietojen toimittamismenettelyn mukaiset velvollisuutensa, se johtaa sisämarkkinoilla vakaviin oikeudellisiin ennakkotilanteisiin, joilla voi olla haitallisia vaikutuksia kaupalle.

Siten komissio on sitä mieltä, että kun jäsenvaltio antaa direktiivin 83/189/ETY soveltamisalaan kuuluvan teknisen määräyksen ilmoittamatta siitä ennakolta komissiolle ja noudattamatta lykkäysvelvollisuutta, näin annettuun määräykseen ei voida vedota kolmansia osapuolia vastaan kyseisen jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä. Siten komission näkemyksen mukaan asianosaisilla on oikeus odottaa, että kansalliset tuomioistuimet jättävät soveltamatta kansallisia teknisiä määräyksiä, joita ei ole ilmoitettu siten kuin yhteisön lainsäädännössä edellytetään."

9. Yhteisöjen tuomioistuin on tarkastellut asiassa CIA Security International 30.4.1996 antamassaan tuomiossa [8] komission edellä mainitussa tiedonannossa esittämää kantaa ja todennut muun muassa seuraavaa: "Direktiivin 83/189/ETY — — 8 ja 9 artiklaa on tulkittava siten, että yksityiset voivat vedota artikloihin kansallisessa tuomioistuimessa, jonka on jätettävä soveltamatta sellaista kansallista teknistä määräystä, jota ei ole annettu tiedoksi direktiivin mukaisesti."

Asianomainen Italian lainsäädäntö ja tiedoksiantomenettely

10. Italian 3.8.1998 annetussa laissa nro 313 [9] säädetään ekstra-neitsytoliiviöljyn, neitsytoliiviöljyn ja oliiviöljyn alkuperän merkitsemisestä.

11. Lain 1 §:n 1 momentissa säädetään, että tällaisia öljyjä voidaan myydä sillä perusteella, että ne on "tuotettu" tai "valmistettu" Italiassa, ainoastaan siinä tapauksessa, että sadonkorjuu, tuottaminen, jalostaminen ja pakkaaminen on kokonaisuudessaan tapahtunut Italiassa. Osittain tai kokonaan muista maista peräisin olevista öljyistä Italiassa valmistetun öljyn merkinnässä on mainittava muista maista peräisin olevien öljyjen prosentuaalinen osuus sekä kyseessä olevat alkuperämaat (1 §:n 2 momentti); öljyt, joiden merkinnässä ei ole ilmoitettu näitä tietoja, on myytävä neljän kuukauden kuluessa lain voimaantulosta tai vedettävä voimaantulopäivän jälkeen pois markkinoilta (1 §:n 4 momentti). Lain 2—4 §:n säännökset eivät suoraan liity tähän asiaan, vaikka 2 §:ssä säädetään erilaisten öljyjen erillisestä varastoimisesta oliiviöljynjalostuslaitoksissa ja 4 §:ssä tullin ja muiden viranomaisten suorittamasta valvonnasta. Sen 5 §:ssä säädetään rikkomuksista

8 — Ks. edellä alaviitteessä 2 mainittu asia CIA Security, tuomion 36 ja 55 kohta sekä tuomiolauselman 2 kohta.

9 — Gazetta ufficiale della Repubblica italiana nro 201, 29.8.1998.

annettavista seuraamuksista. Tämän pykälän mukaan ekstra-neitsytoliiviöljyn ja neitsytoliiviöljyn hallussapidosta myyntitarkoituksessa tai markkinoille tuomisesta 1 §:n vastaisesti tuomitaan hallinnolliseen sakkoon, joka on suuruudeltaan 800 000 liiraa jokaista 100:aa kilogrammaa öljyä kohti.

12. Gazetta ufficiale della Repubblica italianassa (Italian virallinen lehti, GURI) olevista viitteistä ilmenee, että ehdotus laiksi nro 313 esitettiin ensimmäisen kerran Italian parlamentille 27.1.1998. Senaatti tarkasteli sitä saman vuoden helmi- ja maaliskuussa ja edustajainhuone huhti- ja toukokuussa. Edustajainhuone hyväksyi sen lopulta 28.7.1998 ja senaatti 29.7.1998.

13. Samaan aikaan komissio, jonka tietoon lakiehdotus oli tullut, oli pyytänyt Italian viranomaisia antamaan sen tiedoksi direktiivin 83/189/ETY mukaisesti, minkä viranomaiset tekivät 4.5.1998. Yhteisöjen tuomioistuimen tietoon ei ole tullut, toimitettiinko myös direktiivin 83/189/ETY 8 artiklan 1 kohdan mukainen ilmoitus syistä, joiden vuoksi tällaisen säädöksen antaminen oli tarpeen. Niin ikään ei ole ilmoitettu, että 9 artiklan 7 kohdassa säädettyä nopeutettua menettelyä olisi haluttu käyttää.

14. Komissio ilmoitti lakiehdotuksesta jäsenvaltioille ja julkaisi *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* 10.6.1998 tiedonannon,[10] jonka mukaan direktiivin 83/189/ETY 9 artiklan 1 kohdan mukainen lykkäämistä koskeva kolmen kuukauden määräaika — määritelmän mukaan "aika, jonka kuluessa ehdotusta ei saa hyväksyä" — päättyy vasta 5.8.1998 (tosin voitaisiin kysyä, olisiko määräpäivän pitänyt olla 4.8., sillä ehdotus annettiin tiedoksi 4.5).

15. *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* julkaistun tiedonannon liitteenä olleessa tekstissä komissio pyysi kiinnittämään huomiota siihen, että asiassa CIA Security International annetun tuomion mukaan kansallisten tuomioistuimien on jätettävä soveltamatta sellaista teknistä määräystä, jota ei ole annettu tiedoksi direktiivin 83/189/ETY mukaisesti, minkä vuoksi kyseisiin teknisiin määräyksiin ei voida vedota yksityisiä oikeussubjekteja vastaan.

16. Komissio ilmoitti 23.7.1998, eli edellä mainitussa kolmen kuukauden määräajassa, Italian viranomaisille, että se aikoo antaa säädöksiä lakiehdotuksen kattamalta aihealueelta ja kehotti niitä lykkäämään lain antamista direktiivin 83/189/ETY 9 artiklan 3 kohdan mukaisesti 12 kuukaudella tiedoksiannosta eli 4.5.1999 asti.

17. Tästä huolimatta laki nro 313 annettiin. Italian parlamentin molempien kama-

10 — EYVL C 177, 10.6.1998, s. 2.

rien lopullisesti hyväksyttyä lain presidentti, pääministeri ja maatalousministeri allekirjoittivat sen 3.8.1998, eli kaksi päivää ennen *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* ilmoitetun lykkäämistä koskevan alkuperäisen kolmen kuukauden määräajan päättymistä. Seuraavana päivänä komissio ilmoitti Italian tasavallan pysyvälle edustajalle Euroopan unionissa nostavansa EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla kanteen, mikäli laki julkaistaisiin GURI:ssa, ja totesi, ettei lakiin voitaisi vedota yksityisiä oikeussubjekteja vastaan, mikäli se julkaistaisiin ennen 4.5.1999.

18. Komissio sai 4.8.1998, eli myös alkuperäisessä kolmen kuukauden määräajassa, Espanjan ja Portugalin hallitusten esittämät direktiivin 83/189/ETY 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut yksityiskohtaiset huomautukset ja 5.8.1998 Alankomaiden hallituksen esittämän 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun huomautuksen.

19. Laki nro 313 julkaistiin 29.8.1998 GURI:ssa sellaisena kuin se annettiin 3.8., ja se tuli voimaan seuraavana päivänä.

Myöhemmät vaiheet

20. Edellä on esitetty lyhyesti tilanne, johon pääasian oikeudenkäynti perustuu. Joitakin myöhempiä vaiheita voidaan kuitenkin mainita, jotta asiaan liittyvistä olosuhteista syntyisi hieman kokonaisvaltaisempi käsitys.

21. Komissio antoi 22.12.1998 asetuksella N:o 2815/98 [11] säännökset, joista se oli ilmoittanut Italian viranomaisille. Kyseisessä asetuksessa säädetään tuotteen alkuperän merkitsemisestä neitsytoliiviöljyjen ja ekstra-neitsytoliiviöljyjen etiketteihin ja pakkauksiin ja kielletään tällaisen alkuperämerkinnän käyttäminen oliiviöljyn ja oliivi-jäänneöljyn osalta. Neitsytoliiviöljyn ja ekstra-neitsytoliiviöljyn osalta tämä merkintä voi olla joko suojattu alkuperänimitys, suojattu maantieteellinen merkintä [12] tai jäsenvaltion, Euroopan yhteisön tai kolmannen maan nimi. Silloin kun alkuperäilmoituksessa on jäsenvaltion nimi, tämän täytyy olla se maa, josta öljy on "saatu". Toisin sanoen puristamon, jossa öljy puristettiin, on sijaittava siellä. Sekoitukset on merkittävä sellaisiksi, mutta jos yli 75 prosenttia öljystä tulee yhdestä jäsenvaltiosta, tämä seikka voidaan myös ilmoittaa yhdessä vastaavan prosenttiluvun kanssa.

22. Asetus N:o 2815/98 tuli voimaan 1.4.1999.

11 — Oliiviöljyn kaupan pitämistä koskevista vaatimuksista 22 päivänä joulukuuta 1998 annettu komission asetus (EY) N:o 2815/98 (EYVL L 349, 24.12.1998, s. 56).

12 — Toisin sanoen maantieteellinen merkintä tai alkuperänimitys, joka on rekisteröity maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden maantieteellisten merkintöjen ja alkuperänimitysten suojasta 14 päivänä heinäkuuta annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2081/92 mukaisesti (EYVL L 208, 24.7.1992, s. 1).

23. Komissio toimitti 27.1.1999 Italialle EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen perustellun lausunnon, jossa todettiin, että lain nro 313 antaminen ja voimaantulo olivat direktiivin 83/189/ETY 9 artiklan vastaiset. Menettely ei kuitenkaan näytä edenneen siihen, että asia olisi saatettu yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

24. Italian hallitus nosti kuitenkin 17.3.1999 kanteen komissiota vastaan yhteisöjen tuomioistuimessa (asia C-99/99) vaatien asetuksen N:o 2815/98 kumoamista. Sen mukaan alkuperämerkinnän tarkoituksena on saattaa kuluttajan tietoon lopputuotteen erityiset ominaisuudet, jotka merkittävältä osin perustuvat pikemminkin oliivien alkuperään kuin siihen, missä ne on puristettu, ja että nämä koskevat myös tavallista oliiviöljyä aivan samoin kuin neitsyt- tai ekstra-neitsytoliiviöljyä.

25. Istunnossa kävi myös ilmi, että lakiesitystä, jolla lain nro 313 1 ja 2 § kumottaisiin, oltiin parhaillaan valmistelemassa.

Pääasian tosiseikat

26. Pääasian vastaaja Central Food SpA tilasi 25.9.1998 Van der Berghilta, joka on Unilever Italia SpA:n sivuliike, 648 litraa Dante-ekstra-neitsytoliiviöljyä. Öljy toimitettiin Central Foodille 29.9. Istunnossa esitetyn perusteella vaikuttaa siltä, että kyseessä oli öljy, josta osa oli peräisin Espanjasta ja Kreikasta. Central Food kirjoitti 30.9.1998 Unilever Italialle, että toimitetun öljyn merkinnät eivät olleet lain nro 313 säännösten mukaiset, joten se ei voisi maksaa siihen kuuluvaa laskua. Se pyysi Unilever Italiaa ottamaan öljyn takaisin ja toimittamaan lain mukaisesti merkittyä öljyä.

27. Unilever Italia vastasi 2.10.1998 Central Foodille, että komissio oli määrännyt Italian olemaan soveltamatta oliiviöljyn merkintöjä koskevia uusia kansallisia säännöksiä 4.5.1999 asti. Siten lain nro 313 säännöksiä ei voitu soveltaa ennen kyseistä päivämäärää, ja toimitettu öljy oli täysin voimassa olevan lainsäädännön mukaista.

28. Central Food kieltäytyi edelleen hyväksymästä tai maksamasta öljyä väittäen, että se edusti samaa kantaa kuin useat jälleenmyyjät. Niinpä Unilever Italia nosti Pretura Circondariale di Milanossa (Mila-

non alueellinen tuomioistuin) kanteen, jolla se haki maksamismääräystä Central Foodia vastaan.

29. Kyseinen tuomioistuin teki ennen Central Foodin kuulemista 6.10.1998 välipäätöksen, jossa se esitti yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Voiko kansallinen tuomioistuin jättää soveltamatta kansallista lakia, joka on julkaistu ja voimassa jäsenvaltiossa (laki nro 313, 3.8.1998), maksamismääräysmenettelyssä, joka koskee mainitun kansallisen lain vastaisesti merkityn ekstraneitsytoliiviöljyn toimitusta, kun ekstraneitsytoliiviöljyn, neitsytöljyn ja oliiviöljyn merkitsemistä koskevan kansallisen lakiesityksen ilmoittamisen ja tutkimisen jälkeen Euroopan yhteisöjen komissio on muodollisesti kieltänyt (teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun) direktiivin 83/189/ETY 9 artiklan 3 kohdan perusteella ilmoituksen tehnyttä jäsenvaltiota antamasta tätä koskevia säännöksiä ja asettanut määräajan tällaisten oliiviöljyn myyntiin liittyvien säännösten antamiskiellolle (14.9.1999 asti),[13] joka on voimassa kunnes kyseisen alan yhteisön säännökset on annettu?"

13 — Siitä, että tässä esitetty päivämäärä on virheellinen ja että sen pitää olla "4.5.1999", ollaan yksimielisiä.

Asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

30. Unilever ja Belgian, Tanskan, Italian ja Alankomaiden hallitukset sekä komissio ovat toimittaneet kirjalliset huomautuksensa yhteisöjen tuomioistuimeen. Central Food ei ole pyynnöstä huolimatta esittänyt huomautuksia. Unilever, Italian hallitus ja komissio ovat esittäneet istunnossa suulliset huomautuksensa.

Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

31. Istunnossa keskusteltiin siitä, mitkä lain nro 313 säännöksistä on riitautettu esillä olevassa asiassa, eli onko kyse säännöksistä, jotka liittyvät 1 §:n 1 momentissa käytettyyn ilmaisuun "valmistettu (tai tuotettu) Italiassa", vai 1 §:n 2 momentin säännöksistä, jotka koskevat kokonaan tai osittain toisista jäsenvaltioista peräisin olevien öljyjen merkitsemistä. Italian hallituksen asiamies väitti, että ennakkoratkaisupyyntö olisi jätettävä tutkimatta sillä perusteella, ettei ole selvää, mikä säännös on riitautettu.

32. En ole samaa mieltä. Ennakkoratkaisupyynnöstä ja siihen liitetystä kansallisen tuomioistuimen asiakirja-aineistosta käy selvästi ilmi, että kansallisen tuomioistuimen ratkaistavana olevassa riidassa on kysymys lakiin nro 313 sisältyvistä merkitsemistä koskevista säännöksistä ja että

ennakkoratkaisua on pyydetty niiden sovellettavuudesta direktiivin 83/189/ETY säännösten valossa. Sen, että kansallisessa oikeudenkäynnissä ei ole yksilöity, kumpaa kahdesta ilmeisesti yhteenliittyvästä säännöksestä olisi rikottu, ei pitäisi estää yhteisöjen tuomioistuinta ottamasta kysymyksiä tutkittavaksi ja antamasta kansalliselle tuomioistuimelle vastaukseksi asianmukaista tuomiota.

Asiassa sovellettava yhteisön lainsäädäntö

33. Toinen huomion arvoinen alustava havainto koskee esillä olevassa asiassa sovellettavaa yhteisön lainsäädäntöä.

34. Direktiivi 83/189/ETY on kumottu, ja sen säännökset on konsolidoitu ja niitä on laajennettu direktiivillä 98/34/EY,[14] joka tuli voimaan 10.8.1998.[15] Laki nro 313 tuli voimaan, ja pääasiassa riidanalaiset tosiseikat tapahtuivat tämän päivämäärän jälkeen. Vaikuttaa kuitenkin selvältä, että lain sovellettavuutta on arvioitava suhteessa direktiiviin 83/189/ETY, joka oli voimassa koko sen ajan, kun lakiehdotusta tarkasteltiin Italian lainsäädäntöjärjestelmässä, kun laki annettiin, kolmen kuukauden lykkäämistä koskevan määräajan aikana ja silloin, kun saatiin yksityiskohtaiset lausunnot sekä Espanjan että Portugalin hallituksilta, mikä jatkoi lykkäämistä koskevaa määräaikaa kuuteen kuukauteen, ja silloin, kun komissiolta tuli ilmoitus aikomuksesta antaa tätä alaa koskevia säännöksiä, mikä jatkoi määräaikaa 12 kuukauteen.

35. Joka tapauksessa niihin direktiivin 83/189/ETY säännöksiin, joista on kyse nyt esillä olevassa asiassa, ei direktiivillä 98/34/EY tehty mitään olennaisia muutoksia. Vaikka direktiiviä 98/34/EY muutettiin alle kuukausi sen antamisen jälkeen direktiivillä 98/48/EY, nämä muutokset, joiden täytäntöönpanon määräaika oli joka tapauksessa 5.8.1999, ainoastaan laajentavat olennaisten säännösten soveltamisalaa koskemaan "tietoyhteiskunnan palveluita" — eli palveluita, joita pyydetään ja tarjotaan etäpalveluna sähköisessä muodossa — mikä aiheena ei mitenkään liity nyt esillä olevaan riita-asiaan.

Aineelliset kysymykset

36. Kansallisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen liittyy oikeastaan kaksi ai-

14 — Teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22 päivänä kesäkuuta 1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/34/EY (EYVL L 204, 21.7.1998, s. 37), sellaisena kuin se on muutettuna 20 päivänä heinäkuuta 1998 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 98/48/EY (EYVL L 217, 5.8.1998, s. 18).

15 — Direktiivissä 98/34/EY ei aseteta määräaikaa sen täytäntöönpanolle, mutta siinä pidetään ennallaan direktiivin 83/189/ETY ja sitä muuttavien direktiivien täytäntöönpanon määräajat.

neellista seikkaa, joita on tarkasteltava. Ensiksi on varmistettava, muodostavatko kyseessä olevat kansalliset säännökset direktiivissä 83/189/ETY tarkoitetun teknisen määräyksen, joka edellyttää tiedoksiantoa ehdotusvaiheessa. Jos näin on, on määriteltävä, mitä seurauksia 9 artiklassa säädettyjen lykkäämistä koskevien määräaikojen noudattamatta jättämisellä voi olla, kun tiedoksiantovelvoite on täytetty.

37. Näiden kysymysten yhteydessä käsittelen ainoastaan merkitsemistä koskevia lain 1 §:n säännöksiä, koska ennakkoratkaisupyynnössä viitataan nimenomaan niihin ja koska ne asiakirja-aineiston ja Unilever Italian toimittamien asiakirjojen perusteella vaikuttavat olevan ainoa riidanalainen kysymys nyt esillä olevassa asiassa.

38. Lisäksi on muistettava, että direktiivi 83/189/ETY on pantu Italian lainsäädännössä täytäntöön 21.6.1986 annetulla lailla nro 317, sellaisena kuin se on muutettuna. Koska nyt esillä olevan asian kysymyksiä on käsitelty — lukuun ottamatta lyhyttä mainintaa istunnossa — ilman, että otettaisiin huomioon Italian täytäntöönpanevaa lainsäädäntöä, pohdin niitä tarkasteluni pääosassa ainostaan yhteisön direktiivin näkökulmasta.

Ovatko laissa nro 313 olevat merkintöjä koskevat säännökset sellaisia teknisiä eritelmiä, joihin sovelletaan direktiivin 83/189/ETY 8 ja 9 artiklaa?

39. Ensinnäkin on painotettava, että se, ovatko muut lain nro 313 säännökset teknisiä eritelmiä vai eivät, ei voi vaikuttaa merkintöjä koskevien säännösten asemaan. Laissa voidaan ryhmitellä erilaisia säännöksiä, joista osa kuuluu direktiivin 83/189/ETY soveltamisalaan ja osa ei.

40. Italian hallitus väittää, että i) merkintöjä koskevat säännökset eivät kuulu lainkaan direktiivin 83/189/ETY soveltamisalaan ja/tai että ii) ne annettiin direktiivin 79/112/ETY [16] mukaisesti, jolloin direktiivin 83/189/ETY 10 artiklan 1 kohdan mukaan 8 ja 9 artiklaa ei sovelleta.

Kattavatko direktiivin 83/189/ETY määritelmät merkintöjä koskevat säännökset?

41. Italian hallitus väittää, että merkintöjä koskevat säännökset, joilla pyritään suoje-

16 — Kuluttajalle myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 18 päivänä joulukuuta 1978 annettu neuvoston direktiivi 79/112/ETY (EYVL L 33, 8.2.1979, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna.

lemaan kuluttajia edellyttämällä tarkka tieto alkuperämaasta, eivät ole direktiivin 83/189/ETY 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja teknisiä eritelmiä. Tekniset eritelmät koskevat "myyntinimeä, — — pakkaamista, merkitsemistä tai selostetta", kuten kyseisen säännöksen ensimmäisessä alakohdassa todetaan. Kyseinen alakohta liittyy kuitenkin ainoastaan teollisiin tuotteisiin. Nimenomaan *toisessa* alakohdassa, joka lisättiin myöhemmän muutoksen yhteydessä, teknisen eritelmän määritelmää laajennettiin kattamaan "valmistusmenetelmät ja -prosessit", jotka liittyvät maataloustuotteisiin, "silloin, kun niillä on vaikutusta näiden tuotteiden ominaisuuksiin". Lain nro 313 merkintöjä koskevilla säännöksillä ei pyritä antamaan oliiviöljyn tuotantoa koskevia teknisiä määräyksiä, jotka yhteisön öljy- ja rasvaalan markkinajärjestelystä annetuissa säännöissä on jo annettu, eikä niillä myöskään kielletä markkinointia tai estetä tavaroiden vapaata liikkuvuutta yhteisön alueella.

42. Komissio vastaa, että Italian viranomaiset antoivat lakiehdotuksen tiedoksi direktiivin 83/189/ETY mukaisesti, mistä voidaan päätellä, että lakia on pidettävä teknisenä määräyksenä. Lisäksi direktiivin 83/189/ETY 1 artiklan 2 kohdan mukaan merkintöjä koskevat vaatimukset ovat teknisiä eritelmiä riippumatta siitä, onko kyse teollisesta tuotteesta vai maataloustuotteesta.

43. Komission väite, joka perustuu lain tiedoksiantamiseen, ei mielestäni voi olla ratkaiseva siinä, onko säännöksiä pidettävä teknisinä eritelminä. Laki on annettu tiedoksi komission pyynnöstä eikä Italian viranomaisten aloitteesta, vaikkakin viranomaisten olisi voinut odottaa ilmaisevan varauksensa tiedoksiannon tekemisen yhteydessä, jos ne olisivat olleet vakuuttuneita siitä, ettei mikään lain osa kuulunut direktiivin soveltamisalaan. Tietooni ei ole tullut, että ne olisivat toimineet näin.

44. Italian hallituksen väitteeseen, jonka mukaan merkintöjä koskevat säännökset eivät ole teknisiä eritelmiä, on helppo vastata. Direktiivissä sellaisena kuin se oli voimassa kyseisenä ajankohtana tarkoitetaan tuotteella "teollisesti valmistettua tuotetta ja maataloustuotetta". Oliiviöljy on maataloustuote. Direktiivissä myös määritellään tekniseksi eritelmäksi eritelmä "tuotteelta vaadittavista ominaisuuksista, — — mukaan lukien — — [merkitsemistä] ja selostetta [koskevat vaatimukset]". Esillä olevassa asiassa riidanalaiset säännökset koskevat merkitsemistä.

45. Väite, jonka mukaan kyseessä ei ole este tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle, näyttää perustuvan siihen, että merkintöjä koskevissa riidanalaisissa säännöksissä ei velvoiteta mainitsemaan etiketissä Italiaa tuotteen alkuperäksi vaan niissä säädetään ainoastaan edellytyksistä, joita merkitsijän on merkintää tehdessään noudatettava. Siten kyseessä ei olisi varsinainen merkit-

semisvaatimus eikä este yhteisön sisäiselle kaupalle.

46. Mielestäni merkintöjä koskevan säännöksen vaatimusluonnetta ei vähennä se, että siinä pikemminkin kielletään joidenkin seikkojen mainitseminen tietyissä olosuhteissa kuin velvoitetaan siihen. Lisäksi lain nro 313 1 §:n 2 momentin säännöksillä, joissa edellytetään erillistä mainintaa, jos tuote ei ole peräisin Italiasta ja jotka vaikuttavat olevan merkityksellisiä esillä olevassa asiassa siitä syystä, että asiassa esitetyn perusteella riidanalainen öljy oli osin kreikkalaista, osin espanjalaista alkuperää, on erityinen vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (samoin kuin 1 §:n 1 momentin säännöksillä laajemmin katsottuna).

47. Näin ollen voidaan todeta, että Italian lain nro 313 1 §:n merkintöjä koskevat säännökset ovat direktiivissä 83/189/ETY tarkoitettuja teknisiä eritelmiä.

Ovatko merkintöjä koskevat säännökset direktiivin 79/112/ETY mukaisia?

48. Direktiivin 83/189/ETY 10 artiklan 1 kohdassa rajataan sen soveltamisalan ulkopuolelle sellaiset säännökset, joilla jäsenvaltiot noudattavat sitovia yhteisön säädöksiä, joiden seurauksena vahvistetaan tekniset eritelmät. Italian hallituksen mukaan riidanalaisissa säännöksissä noudatetaan direktiivin 79/112/ETY 3 artiklan 1 kohdan 7 alakohtaa, jossa säädetään velvollisuudesta ilmoittaa elintarvikkeen alkuperä tai lähtöpaikka, jos sen ilmoittamatta jättäminen saattaisi johtaa kuluttajaa olennaisesti harhaan elintarvikkeen alkuperästä.

49. Komission näkemyksen mukaan mainitun direktiivin säännökset on muotoiltu väljästi jättäen jäsenvaltioille jonkin verran liikkumavaraa, jota direktiivillä 83/189/ETY pyritään nimenomaan sääntelemään.

50. Tämä on ensimmäinen kerta, kun yhteisöjen tuomioistuinta on pyydetty tulkitsemaan direktiivin 83/189/ETY 10 artiklan 1 kohtaa tai määrittelemään, mitä tarkoittaa noudattaa "sitovia yhteisön säädöksiä, joiden seurauksena vahvistetaan tekniset eritelmät". On kuitenkin selvää, että direktiivi 79/112/ETY on sitova yhteisön säädös: direktiivin 22 artiklassa jäsenvaltioita vaaditaan muuttamaan lainsäädäntönsä tämän direktiivin noudattamisen edellyttämällä tavalla. Lisäksi, kuten edellä on todettu, merkintöjä koskevat säännökset ovat teknisiä eritelmiä.

51. Direktiivin 79/112/ETY 3 artiklan 1 kohdan mukaan "ainoastaan seuraavat tiedot on pakollisesti merkittävä elintarvikkeisiin:

— —

7) tarkemmat tiedot alkuperästä tai elintarvikkeen lähtöpaikasta, jos sen ilmoittamatta jättäminen saattaisi johtaa kuluttajaa olennaisesti harhaan elintarvikkeen alkuperästä".

52. Jos riidanalaisissa Italian lain säännöksissä ei tosiasiassa vaadita alkuperän ilmoittamista etiketissä, kuten Italian hallitus väittää, on hyvin vaikea ymmärtää, kuinka näillä voitaisiin panna täytäntöön direktiivin säännös, jossa tällaista ilmoitusta edellytetään.

53. Joka tapauksessa, kuten komissio on istunnossa huomauttanut, direktiivi 79/112/ETY on pantu Italian lainsäädännössä täytäntöön 18.5.1982 annetulla presidentin asetuksella nro 322,[17] jonka 3 §:n g kohdan mukaan elintarvikkeiden merkinnässä on ilmoitettava "alkuperä tai lähtöpaikka". Koska säännöksessä ei ole lisäerittelyjä, siinä oletettavasti vaaditaan näitä yksityiskohtia ilmoitettavaksi aina eikä vain silloin, kun ilmoittamatta jättäminen voisi johtaa kuluttajaa olennaisesti harhaan.[18] Näin ollen ei ole syytä uskoa, että merkintöjä koskevat lisäsäännökset, kuten lain nro 313 lisäsäännökset, olisivat millään tavoin olleet tarpeen direktiivin 79/112/ETY täysimääräisen täytäntöönpanon kannalta.

54. Lopuksi huomautettakoon, että Italian hallitus antoi komission kehotuksesta lain tiedoksi direktiivin 83/189/ETY mukaisesti, mikä ei pitävästi todista merkintöjä koskevien säännösten olevan teknisiä eritelmiä mutta viittaa siihen, ettei Italian hallitus aikanaan pyrkinyt panemaan yhteisön sitovaa säännöstä täytäntöön, koska tässä tapauksessa direktiivin mukaan tiedoksiantoa ei olisi vaadittu. Tapahtumasarja, jossa Italian viranomaiset olisivat jättäneet direktiivin 79/112/ETY 3 artiklan 1 kohdan 7 alakohdan puutteellisesti täytäntöönpannuksi moniksi vuosiksi mutta olisivat sitten nähneet tarpeelliseksi korjata puutteen erityisesti oliiviöljyn osalta sellaisella kiireellä, että niiden olisi täytynyt jättää ottamatta huomioon komission määräys pidättäytyä lainsäädännön antamisesta rajoitetuksi ajaksi mutta että ne olisivat silti antaessaan lakiehdotuksen tie-

17 — GURI nro 156, 9.6.1982, s. 4167. Yhteisöjen tuomioistuin on tarkastellut tämän asetuksen 3 §:n h momenttia asiassa C-83/96, Provincia Autonoma di Trento ym. v. Dega, tuomio 17.9.1997 (Kok. 1997, s. I-5001).

18 — Sekä direktiivin 79/112/ETY 2 artiklassa että presidentin asetuksen 2 §:ssä on kuitenkin esitetty yleinen vaatimus, jonka mukaan etikettimerkintä ei saa johtaa ostajaa harhaan.

doksi komission kehotuksesta jättäneet mainitsematta sen, että lailla pannaan täytäntöön direktiivi 79/112/ETY, vaikuttaa hyvin epäuskottavalta.

55. Voidaan siis todeta, että lain 313 merkintöjä koskevat säännökset ovat teknisiä eritelmiä, joista täytyi tehdä komissiolle tiedoksianto lakiehdotusvaiheessa, eikä niitä ole vapautettu tästä velvoitteesta direktiivin 83/189/ETY 10 artiklan 1 kohdan nojalla.

Miten lykkäämisvaatimuksia laiminlyöntiin ja mitä vaikutuksia laiminlyönneillä on?

Direktiivin 83/189/ETY 9 artiklassa säädetyn lykkäämisvaatimuksen laiminlyönti

Kolmen kuukauden määräaika

56. Ensinnäkin Italia on rikkonut direktiivin 9 artiklan 1 kohtaa, jonka mukaan jäsenvaltion on lykättävä teknisen määräyksen antamista kolmen kuukauden ajaksi päivästä, jona komissio on saanut 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun tiedoksiannon.

57. Ehdotus Italian laiksi nro 313 annettiin komissiolle tiedoksi 4.5.1998. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukainen lykkäämistä koskeva määräaika oli siten voimassa 4.8. tai 5.8. asti riippuen siitä, miten kolmen kuukauden määräaika lasketaan.

58. Kyseinen lakiehdotus hyväksyttiin kuitenkin 3.8.1998, eli joka tapauksessa ennen lykkäämistä koskevan määräajan päättymistä. Tuona päivänä presidentti, pääministeri ja maatalousministeri allekirjoittivat lain, jonka edustajainhuone oli hyväksynyt 28.7 ja senaatti 29.7.1998.

59. Se, että laki tuli voimaan vasta 30.8.1998 eli päivä sen jälkeen, kun se oli julkaistu GURI:ssa, ja siten lykkäämistä koskevan määräajan päättymisen jälkeen, ei vaikuta siihen toteamukseen, että Italia rikkoi 9 artiklan 1 kohtaa. Näin on ensinnäkin siksi, että kyseisen säännön selkeän sanamuodon mukaan ratkaiseva tapahtuma on teknisen määräyksen antaminen eikä sen voimaantulo. Toiseksi 9 artiklan 1 kohdassa viitataan "teknistä määräystä koskevan ehdotuksen" antamiseen. Direktiivin 1 artiklan 10 kohdan mukaan teknisen määräys on ehdotuksen asteella ainoastaan silloin, kun se on "valmisteluvaiheessa, jolloin siihen on vielä mahdollista tehdä olennaisia muutoksia". Koska lakiehdotus lakkaa olemasta muutettavissa viimeistään silloin, kun toimivaltaiset perustuslaissa määritetyt viranomaiset allekirjoittavat sen, 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua "antamista" ei voida tulkita

siten, että voimaantulo edellyttää julkaisemista. Muunlainen tulkinta vaarantaisi 9 artiklan 1 kohdan tavoitteen varmistaa, ettei ehdotuksia teknisiksi määräyksiksi anneta ja saateta voimaan antamatta riittävää tilaisuutta esittää vastalauseita ja ottaa niitä huomioon valmisteluvaiheessa. Tämän tavoitteen tekisi tyhjäksi se, että jäsenvaltio antaisi lopullisen lain nopeasti tiedoksiannon jälkeen ja ainostaan lykkäisi sen voimaantulon tapahtuvaksi määräajan päättymisen jälkeen.

Kahdentoista kuukauden määräaika

60. Italia on rikkonut myös direktiivin 9 artiklan 3 kohtaa, jossa jäsenvaltiot velvoitetaan lykkäämään teknistä määräystä koskevan ehdotuksen hyväksymistä 12 kuukaudella tiedoksiantopäivästä, jos komissio kolmen kuukauden kuluessa kyseisen tiedoksiannon saatuaan ilmoittaa aikeestaan ehdottaa tai antaa aiheesta direktiivi, asetus tai päätös. Italia antoi lain, vaikka komissio oli antanut tällaisen ilmoituksen 23.7.1998.

Kuuden kuukauden määräaika

61. Mitä tulee lopulta direktiivin 9 artiklan 2 kohtaan, jätän avoimeksi kysymyksen siitä, oliko nyt esillä olevassa asiassa sovellettava kyseisen säädöksen mukaista kuuden kuukauden lykkäämistä koskevaa määräaikaa. Kysymyksen ratkaisemiseksi pitäisi pohtia sitä, mitä tarkoittaa "esittää" yksityiskohtainen lausunto 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla ja miten alkuperäisen kolmen kuukauden määräajan päättyminen lasketaan. Mielestäni tämä ei ole tarpeen, koska laki nro 313 joka tapauksessa annettiin direktiivin 9 artiklan 1 ja 3 kohdan vastaisesti.

Direktiivin 83/189/ETY 9 artiklassa säädetyn lykkäämisvaatimuksen rikkomisen seuraukset

62. Rikkomisten ensimmäisenä seurauksena voivat olla madolliset korvausvaatimukset tai se, että komissio tai jokin toinen jäsenvaltio nostaa kanteen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen perusteella.

63. Nyt esillä olevassa asiassa kansallisen tuomioistuimen kysymys koskee toista mahdollista seurausta lykkäämistä koskevan määräajan noudattamatta jättämisestä. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy lähinnä, olisiko kansallisen tuomioistuimen jätettävä soveltamatta yksityisten välisessä sopimusoikeudellisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevassa riita-asiassa sellaista kansallista teknistä määräystä, joka on annettu komissiolle tiedoksi direktiivissä säädettyjen vaatimus-

ten mukaisesti mutta annettu ennen direktiivissä säädetyn lykkäämistä koskevan määräajan päättymistä.

64. Italialaisen tuomioistuimen esittämä kysymys liittyy yhteisöjen tuomioistuimen asiassa CIA Security International antamaan tuomioon.[19] Kyseinen asia koski kolmea yritystä, jotka harjoittivat hälytysjärjestelmien ja -verkostojen tuotantoa ja myyntiä. Yksi näistä yhtiöistä, CIA Security International, markkinoi hälytysjärjestelmää, joka ilmeisesti ei ollut sovellettavan Belgian lainsäädännön mukainen. Kyseistä lainsäädäntöä ei kuitenkaan ollut annettu komissiolle tiedoksi direktiivin 83/189/ETY mukaisesti. Kaksi kilpailijaa (Signalson ja Securitel) esittivät julkisuudessa väitteen, ettei hälytysjärjestelmä ollut Belgian lainsäädännön vaatimusten mukainen. CIA Security International haki määräystä, jossa kyseisiä kilpailijoita olisi kielletty esittämästä tällaisia väitteitä sillä perusteella, että se oli vilpillinen kilpailukeino ja siten kielletty. CIA Security International väitti, että lainsäädäntö, johon väitteet perustuivat, oli pätemätön, sillä se oli tekninen määräys, jota ei ollut annettu tiedoksi. Vastavaatimuksissaan Signalson ja Securitel vaativat pääasiallisesti kyseisen lainsäädännön soveltamista CIA Security Internationaliin.

65. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tuomion 54 kohdassa, että "direktiiviä 83/189/ETY on tulkittava niin, että tiedoksiantovelvollisuuden laiminlyönti aiheuttaa sen, että kyseisiä teknisiä määräyksiä ei voida soveltaa yksityisiä oikeussubjekteja vastaan".

66. Asian tosiseikkojen valossa yhteisöjen tuomioistuimen voidaan katsoa vahvistaneen kaksi sääntöä. Mikäli teknistä määräystä ei anneta etukäteen tiedoksi a) jäsenvaltio ei voi soveltaa sitä yksityistä vastaan b) eikä sitä voida soveltaa kilpailijoiden välisissä yksityisoikeudellisissa riita-asioissa vilpillisen kilpailun kieltävien kansallisten oikeussääntöjen perusteella.

67. Yhteisöjen tuomioistuimen antaman tuomion perustelut voidaan tiivistää seuraavasti.

68. Direktiivin 83/189/ETY 8 ja 9 artiklassa jäsenvaltioille asetetaan selvä velvollisuus toimittaa komissiolle teknistä määräystä koskeva ehdotus ennen sen antamista. Koska nämä artiklat ovat ehdottomia ja sisällöltään riittävän täsmällisiä, yksityiset voivat vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa.[20]

69. Sen kysymyksen osalta, pitäisikö sellaisiin teknisiin määräyksiin voida vedota,

19 — Ks. edellä alaviitteessä 2 mainittu asia CIA Security International.

20 — Ks. tuomion 42—44 kohta.

jota ei ole annettu tiedoksi, ratkaiseva on direktiivin tavoite. Direktiivi 83/189/ETY on laadittu siten, että siinä turvataan tavaroiden vapaa liikkuvuus ennalta ehkäisevän sääntelyn keinoin. Tiedoksiantovelvollisuus on olennaisen tärkeää tällaisen yhteisön valvonnan mahdollistamiseksi. Yhteisön valvonnan tehokkuutta parantaa se, että velvollisuuden laiminlyönti katsotaan olennaiseksi menettelyvirheeksi, jonka vuoksi kyseiseen tekniseen määräykseen ei voida vedota yksityisiä oikeussubjekteja vastaan. [21]

70. Lopuksi todettakoon, että lainsäädännöllinen tyhjiö, joka johtuu siitä, ettei tiedoksiantamatta jätettyä teknistä määräystä voida soveltaa, voidaan tarpeen vaatiessa täyttää antamalla teknisiä määräyksiä direktiivissä säädetyn kiireellisen menettelyn mukaisesti. [22]

71. Kaksi piirrettä erottaa nyt esillä olevan asian asiasta CIA Security International. Ensinnäkin kysymys teknisen määräyksen sovellettavuudesta on esitetty yksityisten välisessä sopimusoikeudellisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskevissa riita-asioissa eikä kilpailijoiden välisissä riita-asioissa, jotka koskevat vilpillisen kilpailun kieltämisestä annettuja kansallisia oikeussääntöjä. Jälkimmäiset asiat muistuttavat tietyin osin valtion käynnistämiä täytäntöönpanomenettelyitä. [23] Toisekseen nyt esillä olevassa asiassa, toisin kuin asiassa CIA Security International, riidanalainen Italian laki annettiin asianmukaisesti komissiolle tiedoksi. Italian rikkomus ei liity tiedoksiantovelvollisuuden laiminlyöntiin vaan direktiivissä säädettyjen lykkäämistä koskevien vaatimusten laiminlyöntiin.

72. Asiassa on siis esitettävä seuraavat kolme kysymystä:

1) Millä perusteella voidaan todeta, ettei jäsenvaltio voi vedota yksityistä vastaan sellaiseen tekniseen määräykseen, jota ei ole annettu ennalta tiedoksi?

2) Voidaanko samalla perusteella todeta, että direktiivissä säädetyt menettelyvaatimukset, erityisesti tiedoksiantamista koskeva vaatimus, ovat sellaisia, ettei niiden rikkomisen johdosta säännöstä voitaisi soveltaa missään yksityisten välisissä eikä etenkään sopimusoikeudellisissa riita-asioissa?

3) Jos näin on, pitäisikö myös lykkäystä koskevan määräajan noudattamatta jättämisellä olla sama vaikutus?

73. Nyt esillä olevan asian tosiseikkojen perusteella yhteisöjen tuomioistuin, jolle Central Food ei ole esittänyt huomau-

21 — Ks. tuomion 48 kohta.
22 — Ks. tuomion 51—53 kohta.
23 — Ks. jäljempänä 98 kohta.

tuksia, saattaisi haluta vastata kahteen jälkimmäiseen kysymykseen myöntävästi. Ensinnäkin Italian lainsäätäjä on selvästi jättänyt noudattamatta direktiivissä säädettyä lykkäämistä koskevaa määräaikaa, vaikka komissio kehotti olemaan tekemättä niin. Siten aineellisesta näkökulmasta yhteisöjen tuomioistuimelle voisi muodostua vahva käsitys siitä, että lain nro 313 merkintöjä koskevat säännökset muodostavat perusteettoman esteen tavaroiden kaupalle ja että niillä näin ollen rikotaan EY:n perustamissopimuksen 30 artiklassa (josta on tullut 28 artikla) vahvistettua kieltoa.

74. Olen kuitenkin sitä mieltä, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi vastattava kumpaankin kysymykseen kieltävästi. Nyt esillä oleva asia osoittaa, että jos vaikeissa asioissa syntyy huonosti sovellettavaa oikeuskäytäntöä, sama vaara liittyy toisinaan myös helppoihin asioihin.

75. Ennen edellä esitettyjen kolmen kysymyksen käsittelyä on tarpeen valaista direktiivin 83/189/ETY luonnetta.

76. Direktiiveillä pyritään yleensä lähentämään tiettyyn alaan liittyviä kansallisia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä. Direktiiveillä velvoitetaan jäsenvaltiot antamaan tietyn ajan kuluessa säädöksiä ja asetetaan näiden säädösten sisältöön liittyviä vaatimuksia. Lähtökohtaisesti niissä jätetään jäsenvaltioille mahdollisuus valita muoto ja keinot, joilla täytäntöönpano kansallisessa oikeusjärjestelmässä tapahtuu.

77. Jos jäsenvaltio ei pane direktiiviä täytäntöön määräajassa tai täytäntöönpano ei tapahdu asianmukaisesti, yhteisön lainsäädännön tehokkuus ja yhtenäisyys vaarantuvat ja yksityiset eivät välttämättä saa nauttia oikeuksista, joita direktiivissä on heille osoitettu.

78. Näitä ongelmia vastaan yhteisöjen tuomioistuin on erityisesti yksityisiä asianosaisia varten luonut sen, mitä yhteisön oikeuden tuntijat kutsuvat kansallisen lainsäädännön yhtenäiseksi tulkinnaksi direktiivien valossa,[24] direktiivien välittömäksi vertikaaliseksi oikeusvaikutukseksi[25] ja direktiivien välittömän horisontaalisen oikeusvaikutuksen puuttumiseksi.[26] Monissa tapauksissa näiden sanojen taakse kätkeytyy kuitenkin monitahoisempi oikeudellinen todellisuus.[27]

79. Direktiivi 83/189/ETY, jota sovelletaan nyt esillä olevaan asiaan, on luonteeltaan täysin toisenlainen. Sen tavoitteena ei ole lainsäädännön lähentäminen vaan tavaroiden vapaan liikkuvuuden turvaaminen

24 — Ks. esim. asia C-106/89, Marleasing v. La Comercial International de Alimentación, tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4135, Kok. Ep. X, s. 599).

25 — Ks. esim. asia 8/81, Becker v. Finanzamt Münster-Innenstadt, tuomio 19.2.1982 (Kok. 1982, s. 53, Kok. Ep. VI, s. 295).

26 — Ks. esim. asia C-91/92, Faccini Dori v. Recreb, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3325; Kok. Ep. XVI, s. I-1).

27 — Ks. esim. asia C-72/95, Kraaijeveld ym. v. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, tuomio 24.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5403), ja joidenkin ongelmien äskettäinen pohdinta julkisasiamies Léger'n asiassa C-287/98, Linster ym., tuomio 19.9.2000, 11.1.2000 antamassa ratkaisuehdotuksessa (Kok. 2000, s. I-6917, s. I-6920).

ennaltaehkäisevän sääntelyn avulla. Siinä säädetään teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevasta ilmoittamismenettelystä. Jäsenvaltioiden velvollisuutena ei siis ole antaa tiettyjä säännöksiä, vaan sen on annettava säännösehdotukset tiedoksi, odotettava muilta jäsenvaltioilta ja komissiolta saatavaa palautetta ja otettava se huomioon. Direktiivin 8 ja 9 artiklassa säädetyn menettelyn osalta sellaisten käsitteiden käytöstä kuin "täytäntöönpano kansallisessa lainsäädännössä" ja "määräajassa tapahtuvan täytöntöönpanon laiminlyönti" ei näin ollen selvästikään ole apua.

80. Direktiivin 83/189/ETY säännöksiä voidaan parhaiten verrata yhteisön lainsäädännössä esimerkiksi niihin, jotka sisältyvät EY:n perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan (joista on tullut EY 81 ja 82 artikla) ensimmäiseen täytäntöönpanoasetukseen eli asetukseen N:o 17,[28] tai EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan (josta on tullut EY 88 artikla) soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annettuun neuvoston asetukseen N:o 659/1999.[29] Näissä asetuksissa säädetään ennakkovalvontamenettelyistä rajoitusten ja valtiontukien alalla. Jotkin suunnitellut kansalliset tai yksityiset toimet on annettava etukäteen tiedoksi komissiolle, joka päättää (joskus hiljaisesti), sallitaanko ne vai ei. Tämäntyyppisellä ennalta ehkäisevällä sääntelyllä pyritään lisäämään perustamissopimuksessa määrättyjen perustavanlaatuisten kieltojen tehokkuutta. Lisäksi direktiivin 83/189/ETY säännökset olisi voitu antaa asetuksen muodossa direktiivin asemesta. Oikeudellisen tarkastelun kannalta ei mielestäni ole merkityksellistä, että ne annettiin direktiivin muodossa.

81. Yhtäältä erot direktiivin 83/189/ETY ja "normaalien" direktiivien välillä ja toisaalta se, että sellaisista menettelyistä, jotka vastaavat direktiivissä säädettyjä menettelyjä, säädetään yleensä oikeudelliselta luonteeltaan erilaisissa yhteisön säädöksissä, kuten asetuksissa, tekevät mielestäni selväksi sen, että edellä mainittu oikeuskäytäntö "normaaleissa" direktiiveissä säädettyjen velvollisuuksien laiminlyönnistä on merkityksetön nyt esillä olevan asian kysymysten ratkaisemisessa. Siksi näitä kysymyksiä täytyy tarkastella ainoastaan yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden kannalta.

82. Seuraavassa käsittelen edellä esitettyjä kolmea kysymystä.

1) Millä perusteella voidaan todeta, ettei jäsenvaltio voi vedota yksityistä vastaan sellaiseen tekniseen määräykseen, jota ei ole annettu ennalta tiedoksi?

83. Tätä kysymystä tarkasteltaessa on tärkeää huomata, että teknistä määräystä koskevan ehdotuksen tiedoksi antamatta jättämisellä ei *sinänsä* ole välitöntä kielteistä vaikutusta yhteisön oikeuden yhtenäisyyteen, perustamissopimuksen 30 artiklan tehokkuuteen tai niihin

28 — EYVL 13, 21.2.1962, s. 204.
29 — EYVL L 83, 27.3.1992, s. 1.

oikeuksiin, joita yhteisön lainsäädännöllä annetaan yksityisille.

84. Mitä tulee yhteisön oikeuden yhtenäisyyteen, direktiivillä pyritään tarjoamaan sääntely- ja yhteensovittamismekanismi, jolla estettäisiin sellaisten sääntöjen antaminen, jotka haittaisivat tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Sen tarkoituksena ei ole lähentää kansallisia oikeussääntöjä. Komissio ehdottaa lähentämistoimenpiteitä vasta viimeisenä keinona. Siten yhtenäisyyteen ei välittömästi vaikuta se, että teknistä määräystä ei anneta tiedoksi.

85. Toisekseen teknisellä määräyksellä, jota ei anneta tiedoksi, voidaan rikkoa 30 artiklaa tai yhtä hyvin olla rikkomatta sitä. Sillä voidaan jopa poistaa olemassa oleva kaupan este. Direktiivissä säädetään ainoastaan menettelysäännöistä, jotka ovat määritelmällisesti aineellisesti neutraaleja. Siten se, että teknistä määräystä ei anneta tiedoksi, ei osoita selvästi sitä, noudatetaanko säännöksissä perustamissopimuksen 30 artiklan aineellisia vaatimuksia.

86. Kolmanneksi, direktiivillä 83/189/ETY ei sinänsä pyritä antamaan oikeuksia tai luomaan velvollisuuksia yksityisille. Siinä säädetään ainoastaan jäsenvaltioiden ja komission velvollisuuksista menettelyssä, johon yksityiset eivät lähtökohtaisesti osallistu. Siten se, että jäsenvaltio laiminlyö tiedoksiantovelvollisuuden, ei vaikuta direktiivissä yksityisille annettuihin oikeuksiin. Mitä tulee perustamissopimuksen 30 artiklassa määrättyihin yksityisten oikeuksiin, kyseisten määräysten aineellinen yhteensopivuus tavaroiden vapaan liikkuvuuden kanssa on ratkaiseva. On pidettävä mielessä, että jos tekninen määräys muodostaa jäsenvaltioiden välisen vapaan kaupan esteen, yksityiset voivat vedota suoraan perustamissopimukseen direktiiviin turvautumatta.

87. Näitä näkökohtia silmällä pitäen ei ole yllättävää, että yhteisöjen tuomioistuin on tarkastellut ainoastaan direktiivin sääntelymekanismin tehokkuutta todetessaan asiassa CIA Security International, että sellaisiin teknisiin määräyksiin, jota ei ole annettu tiedoksi, ei voida vedota yksityisiä vastaan.

88. Ovatko ennakkovalvontaan ja välillisesti myös tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuvat uhkat niin vakavia, että olisi perusteltua estää jäsenvaltioita vetoamasta yksityisiä vastaan sellaisiin teknisiin määräyksiin, joita ei ole annettu tiedoksi?

89. Direktiivin näkökulmasta teknisiä määräyksiä koskevien ehdotusten tiedoksiantaminen on selvästi tarpeellista, sillä se tuo ehdotukset päivänvaloon. Ainoastaan tiedoksiantamisen ansiosta jäsenvaltion aikomus antaa uusia teknisiä määräyksiä tulee komission ja muiden jäsenvaltioiden tietoon. Tämä tietoisuus on

edellytys direktiivissä säädettyjen oikeuksien käyttämiselle (huomautusten esittäminen, lykkäämistä koskevan määräajan jatkamiseen johtavan yksityiskohtaisen lausunnon esittäminen, lainsäädännön lähentämisaikomuksesta ilmoittaminen). Tieto siitä, että tällaisen teknisen määräyksen antamista harkitaan, on lisäksi ensisijaisen tärkeä direktiivin alaan kuulumattomien oikeussuojakeinojen, kuten jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kannalta.

90. Jos jäsenvaltiossa tiedostetaan, että sellaisiin teknisiin määräyksiin, joita ei ole annettu tiedoksi, ei voida vedota yksityisiä vastaan, kannustin tiedoksiantamiseen on suuri. On aina mahdollista, että taloudellinen toimija saa tietoonsa, ettei jäsenvaltio antanut teknistä määräystä tiedoksi, ja vastustaa sillä perusteella sen soveltamista. Tiedoksiantamisen laiminlyönti olisi siten kuin Damokleen miekka, joka uhkaisi sellaisen kansallisen säädöksen pätevyyttä, jota ei ole annettu tiedoksi.

91. Jos sen sijaan tiedoksiantamatta jätettyihin teknisiin määräyksiin voitaisiin vedota yksityisiä vastaan, jäsenvaltio voisi joutua kiusaukseen jättää määräys ilmoittamatta etenkin sellaisessa tapauksessa, jossa se tietäisi suunnitellun teknisen määräyksen muodostavan esteen tavaroiden kaupalle. Ilman tiedoksiantamista olisi ainoastaan pieni riski siitä, että komissio tai toiset jäsenvaltiot havaitsisivat ehdotukseen sisältyvän kaupan esteen. Tällöin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely ei olisi todennäköinen, vaan aikaavievä prosessi, joka tuskin johtaisi seuraamusten määräämiseen. Yksityisten nostamien vahingonkorvauskanteiden menestyminen muuttuisi epävarmaksi. Vahinkoa kärsineet yksityiset joutuvat yleensä odottamaan tällaisen teknisen määräyksen antamista ja soveltamista käytäntöön, ennen kuin he voivat vedota 30 artiklaan tällaisten määräysten sivuuttamiseksi.

92. Näistä syistä on mielestäni perusteltua katsoa, kuten yhteisöjen tuomioistuin asiassa CIA Security International antamassaan tuomiossa totesi, että direktiivissä vahvistetun sääntelymekanismin turvaamiseksi jäsenvaltion ei pitäisi voida vedota yksityisiä vastaan sellaiseen tekniseen määräykseen, jota ei ole annettu tiedoksi.

93. Lisäksi voidaan todeta, että se, ettei ilmoittamatta jätettyyn tekniseen määräykseen voida vedota yksityisiä oikeussubjekteja vastaan, voi tarjota suojaa joillekin taloudellisille toimijoille. Nämä voivat vedota jäsenvaltiota vastaan sellaisen menettelysäännön rikkomiseen, jonka tarkoituksena ei ollut antaa niille oikeuksia, ja ne voivat tehdä niin riippumatta siitä, muodostaako kyseinen tekninen määräys perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitetun perusteettoman kaupan esteen.

94. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Lemmens antamassaan tuomiossa [30] asettanut joitakin rajoituksia tiedoksiannon laiminlyönnin vaikutuksille. Tuomion 35 kohdassa todetaan, että teknisten määräysten ilmoittamatta jättäminen aiheuttaa sen, että ne jätetään soveltamatta ainoastaan siltä osin kuin ne estävät näitä määräyksiä vastaamattoman tuotteen käytön tai myynnin. Asiassa Lemmens annettua tuomiota voidaan pitää ensimmäisenä merkkinä siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen mielestä asiassa CIA Security International valmisteltua oikeuskäytäntöä on sovellettava ja laajennettava varovaisesti.

2) Voidaanko samalla perusteella todeta, että direktiivissä säädetyt menettelyvaatimukset, erityisesti tiedoksiantamista koskeva vaatimus, ovat sellaisia, että niiden rikkomisen johdosta säännöstä ei voitaisi soveltaa missään yksityisten välisissä eikä etenkään sopimusoikeudellisissa riita-asioissa?

95. Asiassa CIA Security International annetun tuomion mukaan sellaista teknistä määräystä, joka on annettu ilman edeltävää tiedoksiantoa, ei voida soveltaa yksityisten kilpailijoiden välisissä riita-asioissa, vilpillisen kilpailun kieltävien kansallisten oikeussääntöjen perusteella. Kyse on siitä, onko tätä sääntöä laajennettava riita-asioihin, jotka koskevat yksityisten välisiä sopimusoikeudellisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Olisiko taloudellisen toimijan, kuten Unileverin, vedottava siihen, ettei jäsenvaltio ole noudattanut direktiivissä 83/189/ETY säädettyä menettelyvaatimusta riita-asiassa Central Foodia eli toista taloudellista toimijaa vastaan, jossa vaaditaan Italian lain nro 313 kaltaisen kansallisen teknisen määräyksen sivuuttamista?

96. Julkisasiamies Elmerin ratkaisuehdotuksen 68—74 kohdan valossa voidaan väittää, että yhteisöjen tuomioistuin on jo vastannut tähän kysymykseen myöntävästi asiassa CIA Security International antamassaan tuomiossa.

97. Olen kuitenkin sitä mieltä, ettei yhteisöjen tuomioistuin ole voinut tarkoittaa sitä, että soveltamatta jättämistä koskeva seuraamus koskisi kaikenlaisia yksityisten välisiä riita-asioita.

98. Ensinnäkin yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota on tarkasteltava ottaen huomioon nyt esillä olevan asian menettelylliset erityispiirteet. Jos kilpailijat vaativat kansallisen teknisen määräyksen soveltamista kansallisten vilpillistä kilpailua koskevien oikeussääntöjen perusteella, tällaisen riidan mahdollinen lopputulos, kuten määräys lopettaa tietty toiminta tai maksaa uhkasakkoja, ei juuri eroa lopputuloksesta tilanteessa, jossa jäsenvaltio toteuttaa toimen samalla yleisen syyttäjän tai hallinnollisen viranomaisen kautta.

99. Asiaan liittyy myös perustavanlaatuisempia huomioon otettavia tekijöitä. Siitä, että jäsenvaltio ei noudattanut direktiivissä säädettyjä menette-

30 — Asia C-226/97, Lemmens, tuomio 16.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3711).

lyvaatimuksia, ei näkemykseni mukaan saa aiheutua haitallisia seurauksia yksityisille.

100. Näin on ensinnäkin siitä syystä, että tällaisia seurauksia olisi vaikea pitää perusteltuina oikeusvarmuuden periaate huomioon ottaen. Päivittäisessä kaupankäynnissä tavaroiden kauppaan sovellettavat tekniset määräykset on voitava osoittaa selvästi joko yksityisiin sovellettaviksi tai sellaisiksi, joita ei sovelleta yksityisiin. Vaikka esillä oleva riita-asia koskee ainoastaan niin pientä määrää pullotettua oliiviöljyä, että sen arvo tuskin vaikuttaa suuresti Unileverin tai Central Foodin rahoitusasemaan, on helppo kuvitella täysin verrattavissa oleva tilanne, jossa kyseessä olisi nopeasti pilaantuva tavara ja rahasummat, jotka voisivat vaurastuttaa toisen ja ajaa toisen osapuolen perikatoon. Jotta yksittäinen taloudellinen toimija voisi välttyä ongelmilta sopimussuhteissaan, hänen olisi tiedettävä direktiivin 83/189/ETY olemassaolosta, tunnettava tuomioistuimen asiassa CIA Security International antama tuomio, ymmärrettävä, että on kyse teknisestä määräyksestä ja tiedettävä varmasti, onko asianomainen jäsenvaltio noudattanut kaikkia direktiivissä säädettyjä menettelyvaatimuksia. Komissiolla ei ole velvollisuutta julkistaa tietoa siitä, onko jäsenvaltio antanut teknistä määräystä koskevan ehdotuksen tiedoksi vai laiminlyönyt sen. Direktiivin 9 artiklassa säädetyn lykkäämistä koskevan määräajan osalta yksityiset eivät mitenkään voi tietää, ovatko muut jäsenvaltiot käynnistäneet kuuden kuukauden lykkäämistä koskevan määräajan toimittamalla komissiolle yksityiskohtaisen lausunnon. Vastaavasti myöskään komissiolla ei ole velvollisuutta julkistaa tietoa siitä, että se on tiedottanut jäsenvaltiolle aiotusta tai valmisteilla olevasta yhteisön lainsäädännöstä.

101. Toinen ongelma on mahdollinen epäoikeudenmukaisuus. Jos teknisen määräyksen ilmoittamatta jättäminen merkitsisi sitä, ettei sitä voitaisi soveltaa yksityisten välisissä riita-asioissa, yksityinen häviäisi oikeudenkäynnin kun kyse olisi tällaisesta määräyksestä. Tämä ei johtuisi hänen oman yhteisön oikeuteen perustuvan velvollisuutensa laiminlyönnistä vaan jäsenvaltion toiminnasta. Yrityksen taloudellinen olemassaolo voisi olla uhattuna sellaisen mekanismin takia, joka on tarkoitettu ainoastaan sääntelemään jäsenvaltioiden lainsäädäntötoimia. Näin olisi riippumatta siitä, muodostaisiko kyseinen tekninen määräys kaupan esteen, olisiko sillä mitään vaikutuksia kauppaan tai olisiko sillä peräti kauppaa edistäviä vaikutuksia.[31] Taloudellisen toimijan ainoa mahdollisuus saada tilanne korjatuksi olisi tällaisessa tilanteessa nostaa jälkeenpäin epävarma ja kallis vahingonkorvauskanne jäsenvaltiota vastaan. Niin ikään ei ole mitään syytä siihen, että oikeudenkäynnin toinen osapuoli hyötyisi täysin ansiottomasti siitä, ettei jäsenvaltio noudata direktiivin säännöksiä.

102. Näkemykseni mukaan tästä seuraa, että yksityisten välisessä riita-asiassa aineellisiin seikkoihin perustuva ratkaisu on paras. Yksityisten välisessä riita-asiassa

31 — Tämä vaikuttaisi olevan seurausta edellä alaviitteessä 2 mainitussa asiassa CIA Security International annetun tuomion 57 kohdassa esitetystä pohdinnasta.

teknisen määräyksen sovellettavuuden tulisi riippua ainoastaan sen yhteensopivuudesta perustamissopimuksen 30 artiklan kanssa. Jos nyt esillä olevassa asiassa Italian laki nro 313 on 30 artiklan mukainen, mielestäni ei ole syytä siihen, että Central Foodin, joka ymmärrettävästi luotti Italian lainsäädäntöön, olisi hävittävä oikeudenkäynti kansallisessa tuomioistuimessa. Jos Italian laki nro 313 on 30 artiklan vastainen, kansallisen tuomioistuimen olisi tällä perusteella oltava soveltamatta sitä.

103. Näin ollen voidaan todeta, että yksityisellä ei pitäisi olla mahdollisuutta vaatia teknisen määräyksen soveltamatta jättämistä sillä perusteella, että jäsenvaltio ei ole noudattanut direktiivin 83/189/ETY mukaisia velvollisuuksiaan.

3) Vaihtoehtoisesti: olisiko lykkäämistä koskevan määräajan noudattamatta jättämisen johdettava siihen, että tekniseen määräykseen ei voida vedota?

104. Siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin edellä esitetyn vastaisesti toteaa, että olennaisten menettelyvaatimusten vastaisesti annettuihin teknisiin määräyksiin ei voida vedota minkäänlaisissa yksityisten välisissä riita-asioissa, on selvitettävä, onko vaatimuksia lykkäystä koskevasta määräajasta pidettävä tällaisena menettelymääräyksenä.

105. Asiassa CIA Security International annettua tuomiota voidaan tulkita siten, että lykkäämistä koskevan määräajan noudattamatta jättäminen on "olennainen menettelyvirhe" samalla tavoin kuin tiedoksiantamatta jättäminen. Tämä kanta omaksuttiin kyseisessä tuomiossa, kun direktiivin 8 ja 9 artiklaa — tiedoksiantamista ja lykkäämistä koskevat vaatimukset — oli arvioitu direktiivin tavoitteiden valossa. Tuomion 44 kohdassa tuomioistuin toteaa, että "direktiivin 83/189/ETY 8 ja 9 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden täsmällisestä velvoitteesta antaa komissiolle tiedoksi teknisiä määräyksiä koskevat ehdotuksensa ennen teknisten määräysten antamista" ja 50 kappaleessa, että direktiivin tarkoituksena "on yleisemmin poistaa tai rajoittaa kaupan esteitä, antaa muille jäsenvaltioille tieto jäsenvaltion suunnittelemista teknisistä määräyksistä, antaa komissiolle ja muille jäsenvaltioille tarpeellinen aika reagoimiseen ja sellaisen muutoksen ehdottamiseen, jolla vähennetään suunnitellusta toimenpiteestä aiheutuvia tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia — — ". Tähän lopputulokseen tultiin myös komission vuonna 1986 antaman, tiedoksiantamista ja lykkäämistä koskevat vaatimukset yhdistävän tiedonannon tarkastelun jälkeen. [32]

106. Näistä seikoista huolimatta olen sitä mieltä, ettei lykkäämistä koskevan määräajan noudattamatta jättämisen itsessään pitäisi johtaa siihen, ettei kyseistä teknistä määräystä voida soveltaa. Edellä olen esittänyt, että ainoa menettelyvaatimuksiin

32 — Ks. edellä 8 kohta.

liittyvä peruste sille, ettei sellaista teknistä määräystä, jota ei ole annettu tiedoksi, sovelleta, on mahdollinen yhteisön valvonnan tehoa heikentävä vaikutus. Valvonnan tehokkuuden kannalta kuitenkin juuri tiedoksiantamisella on olennainen merkitys, lykkäystä koskevan määräajan noudattaminen ei ole niin tärkeää.

107. Kun teknistä määräystä koskeva ehdotus on annettu tiedoksi, se on saatettu julkisuuteen. Muut jäsenvaltiot ja komissio voivat silloin arvioida, onko direktiivin menettelyvaatimuksia ja perustamissopimuksen 30 artiklan aineellisia määräyksiä noudatettu, ja tarvittaessa aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn.

108. Tämän vuoksi olen sitä mieltä, että se, ettei tekniseen määräykseen voitaisi vedota yksityisiä vastaan, olisi liian ankara seuraamus direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa säädettyjen muiden kuin tiedoksiantoa koskevien vaatimusten laiminlyönnistä.

109. Katson näin ollen, että yksityisten välisissä yksityisoikeudellisissa riitaasioissa kansallisen tuomioistuimen ei pidä jättää soveltamatta teknistä määräystä, joka on annettu komissiolle tiedoksi direktiivin säännösten mukaisesti mutta annettu ennen direktiivissä säädetyn lykkäämistä koskevan määräajan päättymistä.

Ratkaisuehdotus

110. Olen tarkastellut lykkäämistä koskevaa määräaikaa koskevia vaatimuksia suhteellisen lyhyesti, vaikka kansallisen tuomioistuimen esittämä kysymys koskeekin niitä pääasiallisesti, koska niitä ei voida tarkastella erillisenä kysymyksenä ja koska ne väistämättä nostavat esiin direktiivin menettelyvaatimusten noudattamatta jättämistä koskevan laajemman ongelman. Lisäksi käytännössä tärkein kysymys luultavasti liittyy seurauksiin, joita on sillä, että jäsenvaltio ei ole antanut teknistä määräystä tiedoksi. Vastaukseni tähän määrittelee myös vastauksen kansallisen tuomioistuimen kysymykseen.

111. Mielestäni tiedoksi antamisen laiminlyöntiä (jota saattaa tapahtua useinkin ottaen huomioon direktiivin soveltamisalaan mahdollisesti kuuluvien säädösten laaja kirjo ja se, että laiminlyönti voi toki sattua myös vahingossa) ei tule käsitellä siten, että sillä olisi merkittäviä vaikutuksia yksityisten välisiin sopimussuhteisiin. Aineellisesti tällä olisi se vaikutus, että tuomioistuimet joutuisivat toteamaan sopimusrikkomuksen pelkästään jäsenvaltioiden laiminlyöntien perusteella.

112. Tällaiset seuraukset olisivat oikeusjärjestystemme perusperiaatteiden ja erityisesti keskeisen oikeusvarmuuden vaatimuksen vastaisia. Epävarmuutta saattaa aiheuttaa se, onko säädös tekninen määräys ja edellyttääkö se tiedoksiantoa. Lisäksi avointa menettelyä koskevien säännösten puuttuessa saattaa esiintyä epävarmuutta siitä, onko säädös itse asiassa annettu tiedoksi. Epävarmuutta voi olla siitä, mitä säännöksiä sovelletaan silloin, kun tiettyä kansallista säädöstä tai osaa siitä ei voida soveltaa, ja epävarmuutta sopimusrikkomusten perusteella määrättävistä velvoitteista kun kumpikaan sopijapuoli ei ole syyllistynyt laiminlyöntiin. Lisäksi tällaisia seurauksia voisi syntyä riippumatta siitä, onko tekninen määräys este tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle vai helpottaako se jopa niiden vapaata liikkuvuutta. Mielestäni ei ole perusteita sallia tällaisia seurauksia tiedoksiannon laiminlyönnille.

113. Jos siis katsotaan, että jäsenvaltion laiminlyönti teknisen määräyksen tiedoksi antamisessa voi vaikuttaa yksityisten välisiin sopimussuhteisiin ja voi olla sopimusrikkomuksen peruste, kuten edellä on esitetty, on selvää, ettei myöskään lykkäämistä koskevan määräajan noudattamatta jättämisen voida katsoa vaikuttavan tällä tavoin. Tähän on monia yhteisiä perusteita. Erityisesti oikeusvarmuuteen, epäoikeudenmukaisuuteen ja avoimuuden puutteeseen liittyvät perusteet pätevät eri tavoin kaikkiin seurauksiin, joita jäsenvaltioiden menettelyihin liittyvillä säännönvastaisuuksilla on.

114. Tosiasia on, että direktiivissä säädetty menettely on säännöstö, jolla pyritään sääntelemään komission ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita. Sillä ei pyritä antamaan aineellisia oikeuksia yksityisille, saati aiheuttamaan heille vahinkoa. Ei siis ole syytä katsoa sillä olevan tällaisia vaikutuksia. Yhteisön ensisijainen int-

ressi taata tavaroiden vapaa liikkuvuus ei vaikuta asiaan ennen kuin on osoitettu, että tekninen määräys rajoittaa vapaata liikkuvuutta. Nyt esillä olevan asian kaltaisissa asioissa yhteisön etu voidaan turvata täysin noudattamalla perustamissopimuksen 30 artiklaa.

115. Ehdotan sen vuoksi, että Pretura Circondariale di Milanon esittämään kysymykseen vastataan seuraavasti:

Jos jäsenvaltio jättää noudattamatta teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 28 päivänä maaliskuuta 1983 annetun neuvoston direktiivin 83/189/ETY 8 ja 9 artiklassa säädettyjä menettelyvaatimuksia, tällaiseen laiminlyöntiin ei voida vedota kansallisessa tuomioistuimessa yksityisten välisessä sopimusoikeudellisessa riita-asiassa.