JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO TIZZANO
18 päivänä tammikuuta 1999 [1]

A Tosiseikat

1. Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan toisen kohdan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 24.8.1999 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen ja direktiivin 85/73/ETY muuttamisesta ja kodifioinnista elävien eläinten ja tiettyjen eläintuotteiden eläinlääkärintarkastusten ja -valvonnan rahoittamisen varmistamiseksi sekä direktiivien 90/675/ETY ja 91/496/ETY muuttamisesta 26 päivänä kesäkuuta 1996 annetun direktiivin 96/43/EY (EYVL L 162, s. 1, jäljempänä direktiivi) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa tämän direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

2. Direktiivin 1 artiklalla korvataan direktiivin 85/73/ETY artiklat ja liitteet uusilla direktiiviin liitetyillä teksteillä ja sen 2 artiklassa säädetään tietyistä muutoksista direktiiveihin 90/675/ETY ja 91/496/ETY. Direktiivin 4 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta antaa direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset (1 kohta) ja ilmoittamaan komissiolle direktiivin säännöksien täytäntöönpanoa koskevat keskeiset kansalliset säännöstekstit (2 kohta). Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan i alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava direktiivin 7 artiklan ja direktiivin I luvun 1 kohdan e alakohdan ja direktiivin 85/73/ETY liitteessä A olevia säännöksiä koskevat täytäntöönpanevat säännökset 1.7.1996 mennessä ja direktiivin 85/73/ETY liitteessä A olevan II luvun ja III luvun II osaston ja direktiivin 85/73/ETY liitteessä C olevan II luvun säännöksiä sekä muita muutoksia koskevat täytäntöönpanevat säännökset 1.1.1997 mennessä (ks. direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan ii ja iii alakohta sellaisena kuin se on muutettuna 11.1.1997 tehdyllä oikaisulla, EYVL L 8, s. 32). Tämän artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa jäsenvaltioille myönnetään lisäaika 1.7.1999 asti direktiivin 85/73/ETY liitteessä A olevan III lu-

1 — Alkuperäinen kieli: italia.

vun I osaston säännösten täytäntöönpanoa varten.

vuoden marraskuussa Saksan hallitus vastasi perusteltuun lausuntoon ilmoittamalla viimeisimmät tiedot direktiivin täytäntöönpanotilanteesta osavaltioissa. Näistä tiedoista kävi kuitenkin ilmi, ettei täytäntöönpanoa voida pitää loppuun saatettuna.

B Oikeudenkäyntiä edeltänyt hallinnollinen menettely

3. Koska Saksan hallitus ei ollut ilmoittanut direktiivin noudattamisen edellyttämiä säännöksiä komissiolle, se vaati 5.11.1997 EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) mukaisesti Saksan hallitusta esittämään huomautuksensa kahden kuukauden määräajassa. Saksan hallitus ilmoitti 11.2.1998 päiväämällään kirjeellä, jonka sen pysyvä edustusto toimitti 17.2.1998 yhteisöjen tuomioistuimeen, että liittotasavallan toimivaltaan kuuluva osuus direktiivin säännösten täytäntöönpanosta oli suoritettu, kun taas osavaltioiden toimivaltaan kuuluvan osuuden täytäntöönpano oli vielä jonkin verran kesken.

4. Komissio totesi, että direktiivin täytäntöönpanoa ei ollut vielä saatu päätökseen, ja koska Saksan hallituksen kanssa käydyssä kirjeenvaihdossa sille ei ollut asiakysymysten osalta toimitettu muita tietoja, se antoi 7.8.1998 perustellun lausunnon, jossa se totesi, että Saksan hallitus ei ollut noudattanut direktiivin noudattamisen edellyttämiä velvollisuuksiaan, ja vaati sitä toteuttamaan tarpeelliset toimet kahden kuukauden määräajassa. Saman

5. Saksan hallitus ei tämän jälkeen toimittanut muita tietoja, joten komissio nosti 24.8.1999 nyt käsiteltävänä olevan kanteen, koska perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättymisestä oli jo kulunut suhteellisen pitkä aika.

C Saksan hallituksen perustelut

6. Vastauksessaan Saksan hallitus toteaa direktiivin täytäntöönpanotilannetta koskevan komission kuvauksen osalta, että täytäntöönpanossa on tämän jälkeen edistytty, vaikka sitä ei ole vielä saatu päätökseen. Saksan hallitus ei siis kiistä sitä, että direktiiviä ei ollut pantu täysimääräisesti täytäntöön kansallisessa oikeusjärjestyksessä komission perustellussa lausunnossa asetetussa määräajassa. Se kiistää ainoastaan sen, että Saksan liittotasavallan voitaisiin katsoa syyllistyneen jäsenyysvelvoitteidensa noudattamatta jättämiseen, syistä, joita tarkastellaan seuraavassa.

7. Saksan liittotasavalta vetoaa ennen kaikkea siihen, että direktiivi on joiltakin osin epäselvä ja ristiriitainen ja joka tapauksessa sellainen, että liittohallituksen

ja osavaltioiden hallitusten viranomaisilla, joita täytäntöönpanovelvollisuus koskee, on vaikeuksia panna se asianmukaisesti täytäntöön. Saksan hallitus viittaa tältä osin tapaamisiin, joita liittohallituksen ja osavaltioiden viranomaisilla on ollut komission yksiköiden kanssa, kun nämä viranomaiset ovat koettaneet yhteistyössä komission kanssa selvittää, millä tavoin direktiivi on pantava täytäntöön. Näillä 2.7.1997, 2.12.1997 ja 24.11.1998 pidetyillä tapaamisilla ei kuitenkaan saavutettu sen mukaan mitään konkreettista, vaan niiden tulokset olivat lähinnä ristiriitaisia.

8. Saksan hallituksen mukaan komissio on jopa vaikeuttanut tilannetta sen vuoksi, että näiden tapaamisten yhteydessä niihin osallistuneet komission eri yksiköt ovat esittäneet erilaisia tulkintoja tietyistä direktiivin säännöksistä. Komissio on tällä tavoin Saksan hallituksen mukaan laiminlyönyt EY 10 artiklaan perustuvan velvollisuutensa vilpittömään yhteistyöhön ja nostanut nyt esillä olevan kanteen siitä huolimatta, että Saksan liittotasavalta on ollut vilpittömässä mielessä.

9. Saksan hallitus vetoaa puolustuksekseen asiassa C-374/97, Feyrer, 9.9.1999 annettuun tuomioon (Kok. 1999, s. I-5153), jossa yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi joitakin direktiivin 85/73/ETY (sellaisena kuin se on 22.12.1993 annetulla neuvoston direktiivillä 93/118/EY muutettuna; EYVL L 340, s. 15), eli muutetun ja nyt kyseessä olevan kodifioivan direktiivin säännöksiä. Saksan hallituksen mukaan direktiivin täytäntöönpanon viivästymistä, johon komission kanne perustuu, voidaan pitää perusteltuna myös sen vuoksi, että sen on pitänyt odottaa yhteisöjen tuomioistuimen kantaa edellä mainittuun ennakkoratkaisukysymykseen. Saksan hallitus vaatii kanteen hylkäämistä kaikkien näiden edellä esitettyjen syiden perusteella.

D Asian oikeudellinen arviointi

10. Heti aluksi on todettava, ettei komission kannetta voida ainakaan kaikilta osin hyväksyä. Kanteessa vaaditaan todettavaksi, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan, koska se on laiminlyönyt direktiivin täysimääräisen toteuttamisen [2] asetetussa määräajassa. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä. [3] Tuolloin (eli lokakuun 1998 alussa) Saksan hallituksella oli kuitenkin vielä useita kuukausia aikaa panna täytäntöön direktiivin 85/73/ETY liitteessä A olevan III luvun I osaston säännökset, koska näiden säännösten täytäntöönpanoa varten, kuten edellä on todettu, direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetään pidemmästä määräajasta (1.7.1999 mennessä). [4] Komission kannetta ei siis tältä osin voida

2 — Ks. komission kanteen 15 kohta.

3 — Ks. mm. asia C-327/98, komissio v. Ranska, tuomio 23.3.2000 (Kok. 2000, s. I-1851, 28 kohta).

4 — Komissio on aikaisemminkin tehnyt tämän virheen esillä olevan direktiivin osalta. Esimerkiksi asiassa C-137/99, komissio v. Kreikka, tuomio 16.12.1999 (Kok. 1999, s. I-9009) ja asiassa C-91/99, komissio v. Portugali, tuomio 8.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4389) yhteisöjen tuomioistuin on hylännyt sen osan komission kanteesta, jossa vaadittiin toteamaan Kreikan (tuomion 10 kohta) ja Portugalin (tuomion 14 kohta) laiminlyöneen nimenomaan direktiivin 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan säännösten täytäntöönpanon. Hylkääminen perustui siihen, että komission perustellussa lausunnossaan asettama määräaika päättyi Kreikan osalta syyskuun 1998 lopussa (tuomion 6 kohta) ja Portugalin osalta lokakuun 1998 lopussa (tuomion 8 kohta).

hyväksyä. Se voidaan kuitenkin tutkia niiltä osin kuin se koskee direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen kohdan säännösten täytäntöönpanon laiminlyöntiä. Seuraavassa kannetta tarkastellaan tältä osin.

11. Kun kanteen kohdetta tarkastellaan tällä tavoin rajattuna, voidaan todeta, että Saksan hallituksen vastausta komission kanteeseen ei voida hyväksyä.

12. Ennen kaikkea on muistettava ja pidettävä asian kannalta ratkaisevana sitä, että ellei direktiiviä ole pantu täysimääräisesti ja asianmukaisesti täytäntöön täytäntöönpanolle asetetussa määräajassa, jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista voidaan pitää perusteltuna. [5] Esillä olevassa asiassa ei ole kiistetty täytäntöönpanon viivästymistä. Saksan hallitus ei myöskään ole vedonnut ylivoimaiseen esteeseen tai siihen, että kyseessä olisi tilanne, jossa täytäntöönpano on täysin mahdotonta, eli yhteen niistä perusteluista, jota yhteisöjen tuomioistuin lähtökohtaisesti pitää perusteltuna, kun kyse on jäsenvaltion laiminlyönnistä toteuttaa jokin yhteisön toimi. [6] Kuten sanottu, Saksan liittotasavalta vetoaa ainoastaan direktiiviin perustuviin tulkintavaikeuksiin. Sen lisäksi, että saattaa olla syytä epäillä, etteivät nämä vaikeudet voineet olla erityisen merkittäviä, koska niitä oli komission perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä ainoastaan muutamalla osavaltiolla, Saksan hallitus ei ole itsekään katsonut voivansa luonnehtia näitä vaikeuksia siten, että kyseessä olisi ylivoimainen este tai täydellinen mahdottomuus.

13. Tyhjentävyyden vuoksi tutkitaan kuitenkin Saksan hallituksen väitteiden asiasisältö. Asian asiakirjojen perusteella ei ole täysin selvää, mitä nämä liittohallituksen ja/tai osavaltioiden hallitusten viranomaisten esittämät tulkintavaikeudet ovat. Saksan liittotasavallan puolustus on tältä osin liian yleinen, jotta siitä kävisi täsmälleen ilmi, minkälaiset ja miten suuret vaikeudet ovat olleet esteenä direktiivin täytäntöönpanolle, niin kuin siitä ei myöskään käy ilmi, että muut jäsenvaltiot olisivat vedonneet samanlaisiin tai ainakin sillä tavoin huomattaviin vaikeuksiin, että direktiivin täytäntöönpanossa ei olisi onnistuttu. [7] Siltä osin, että nämä vaikeudet

5 — Ks. asia C-268/93, komissio v. Espanja, tuomio 23.3.1994 (Kok. 1994, s. I-947, 6 kohta) ja em. asia C-137/99, tuomion 9 kohta.

6 — Ks. asia komissio v. Italia, tuomio 11.7.1985 (Kok. 1985, s. 2629, 16 kohta); asia C-217/88, komissio v. Saksa, tuomio 10.7.1990 (Kok. 1990, s. I-2879, 33 kohta) ja asia C-50/94, Kreikka v. komissio, tuomio 4.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3331, 39 kohta, jossa mainitaan muitakin vaatimuksia).

7 — Yhdessäkään yhteisöjen tuomioistuimessa vireille saatetussa asiassa, joka on koskenut tämän direktiivin täytäntöönpanon laiminlyöntiä, ei ole vedottu edellä mainittuihin vaikeuksiin, kuten ei myöskään em. asioissa C-91/99 tai C-137/99. Ks. myös asia C-190/99, komissio v. Irlanti, tuomio 8.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4403) sekä julkiasiamies Mischon ratkaisuehdotus asiassa C-168/99, komissio v. Espanja, jossa komissio luopui vaatimuksistaan.

liittyvät Saksan oikeusjärjestyksen erityispiirteisiin, todettakoon, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, ettei se ole noudattanut direktiivissä säädettyjä velvoitteita ja määräaikoja [8]. On kuitenkin lisättävä, että jäsenvaltio ei voi myöskään vedota direktiiviin liittyviin tulkintavaikeuksiin perustellakseen direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan ylittämistä. [9]

14. Saksan hallitus vetoaa lisäksi siihen, että se oli pyrkinyt selvittämään nämä tulkintavaikeudet komission avulla, ja painottaa erityisesti direktiivin täytäntöönpanoon liittyvien ongelmien selvittämiseksi järjestämiään tapaamisia komission toimivaltaisten yksiköiden kanssa. Voidaan olettaa, että näin vastaajana oleva hallitus pyrkii ennen kaikkea osoittamaan toimintansa asianmukaisuuden ja vilpittömän mielensä, mitä onkin pidettävä täysin ymmärrettävänä. On kuitenkin todettava, että koska jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely on täysin objektiivinen, [10] asianomaisen jäsenvaltion hyvä tahto, vaikka se onkin tarpeen ja sinänsä arvostettavaa, ei voi missään tapauksessa poistaa laiminlyöntiä, jos sen on voitu todeta tapahtuneen. [11] Lisäksi on todettava, että tapaamiset, joihin Saksan hallitus on vedonnut, on pidetty vasta direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyn määräajan päättymisen jälkeen. On siis syytä katsoa, että EY 10 artiklassa määrätyn yhteistyövelvollisuuden mukaisesti Saksan hallituksen olisi riittävän ajoissa pitänyt ottaa yhteyttä komission yksiköihin löytääkseen ratkaisun ongelmiinsa ja lisäksi tarvittaessa pyytää direktiivissä säädetyn määräajan jatkamista. [12]

8 — Ks. mm. asia C-42/89, komissio v. Belgia, tuomio 5.7.1990 (Kok. 1990, s. I-2821, 24 kohta); asia C-217/88, komissio v. Saksa, tuomio 10.7.1990 (Kok. 1990, s. I-2879, 26 kohta); asia C-71/97, komissio v. Espanja, tuomio 1.10.1998 (Kok. 1998, s. I-5991, 17 kohta); asia C-166/97, komissio v. Ranska, tuomio 18.3.1999 (Kok. 1999, s. I-1719, 13 kohta, jossa esitetään muitakin vaatimuksia) ja asia C-387/97, komissio v. Kreikka, tuomio 4.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5047, 70 kohta).

9 — Ks. asia 301/81, komissio v. Belgia, tuomio 1.3.1983 (Kok. 1983, s. 467, 10—12 kohta). Kuten edellä ja julkisasiamies Léger'n asiassa C-344/96, komissio v. Saksa, tuomio 12.3.1998 (Kok. 1998, s. I-1165) antamassa ratkaisuehdotuksessa on todettu, toisenlainen kanta merkitsisi sitä, "että jäsenvaltio voisi helposti kiertää velvoitteen panna direktiivi täytäntöön määräajassa tuomalla esiin väitettyjä tai todellisia epäilyksiä direktiivin tulkinnasta" (12 kohta). Lisättäköön tähän, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että "jäsenvaltioiden hallitukset osallistuvat direktiivien valmistelutyöhön, joten niiden on kyettävä valmistelemaan tarvittavat säädökset direktiivien toteuttamiseksi määräajassa" (ks. em. asia 301/81, tuomion 11 kohta).

10 — Ks. em. asia 301/81, tuomion 8 kohta; asia C-73/92, komissio v. Espanja, tuomio 17.11.1993 (Kok. 1993, s. I-5997, 19 kohta, jossa on esitetty muitakin vaatimuksia) ja em. asia C-71/97, tuomion 14 kohta.

11 — Ks. asia em. asia C-71/97, jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että [jos jäsenvaltion on objektiivisesti todettu jättäneen noudattamatta yhteisön oikeuden] mukaisia velvoitteitaan, "sillä, perustuuko jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen siitä vastuussa olevan jäsenvaltion tahtoon, jäsenvaltion laiminlyöntiin tai sen kohtaamiin teknisiin vaikeuksiin, ei ole merkitystä" (tuomion 15 kohta).

12 — Ks. tältä osin asia C-337/89, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 25.11.1992 (Kok. 1992, s. I-6103, 27 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että *silloin kun tällaisesta mahdollisuudesta on säädetty*, direktiivin määrättyjen säännösten täytäntöönpanolle säädettyä määräaikaa voidaan tarvittaessa pyytää jatkettavaksi direktiivin täytäntöönpanolle asetetussa määräajassa, mutta komissio ei voi tutkia tämän määräajan jälkeen esitettyä pyyntöä (ks. vastaavasti asia em. asia C-42/89, tuomion 23 kohta ja em. asia C-344/96, tuomion 9 kohta).

15. Perustellumpana voidaan pitää Saksan hallituksen väitettä sitä, että järjestetyissä tapaamisissa komissio ei ole ollut halukas yhteistyöhön tai että sen menettely on ollut ristiriitaista ja että se on tällä tavoin loukannut Saksan hallituksen vilpitöntä mieltä. Jos näin on todella tapahtunut (vastaajana olevan hallituksen väitteeseen on syytä uskoa erityisesti siksi, ettei komissio ole kirjelmissään millään tavoin vastannut siihen), näissä tapaamisissa komission yksiköiden antamat erilaiset tai jopa ristiriitaisetkin ohjeet eivät varmasti ole helpottaneet Saksan hallituksen tilannetta, joka oli jo riittävän vaikea sisäisten ongelmien vuoksi. Tältä kannalta tarkastellen Saksan hallituksen komissiota kohtaan esittämiä moitteita ei varmastikaan voida pitää perusteettomina, sillä komission yksiköiden velvollisuutena on päästä yksimielisyyteen omasta kannastaan ennen kuin ne osallistuvat tällaisiin tapaamisiin, joissa niiltä pyydetään apua sellaisten ongelmien ratkaisemiseen, joita jäsenvaltiolla on yhteisön oikeuden vuoksi. Tästä huolimatta on kuitenkin todettava, että moitteiden kohteena oleva komission menettely ajoittuu direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymisen jälkeiselle ajanjaksolle eikä se vaikuta siitä esitettyjen kuvausten perusteella niin moitittavalta, että se voisi olla perusteena direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönnille.

16. Asiassa Feyrer annetun tuomion (mainittu edellä tämän ratkaisuehdotuksen 9 kohdassa) osalta, johon Saksan hallitus on vedonnut, todettakoon ainoastaan, että tämä ennakkoratkaisupyyntö lähetettiin 20.10.1997 ja se saapui yhteisöjen tuomioistuimeen 3.11.1997. Saksan liittotasavallan olisi mainittuun päivään mennessä pitänyt panna täytäntöön direktiivin 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetut säännökset.

17. On siis todettava, että Saksan liittotasavallan laiminlyönti panna täytäntöön direktiivin 96/43/EY 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa mainitut säännökset merkitsee sitä, että se ei ole noudattanut tämän direktiivin ja EY 249 artiklan kolmannen kohdan mukaisia velvoitteitaan.

18. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on esittänyt tätä koskevan vaatimuksen ja koska Saksan liittotasavallan katsotaan tässä hävinneen asian, ehdotan, että se velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Ratkaisuehdotus

19. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Saksan liittotasavalta ei ole noudattanut EY 249 artiklan kolmannen kohdan ja direktiivin 85/73/ETY muuttamisesta ja kodifioinnista elävien eläinten ja tiettyjen eläintuotteiden eläinlääkärintarkastusten ja -valvonnan rahoittamisen varmistamiseksi sekä direktiivien 90/675/ETY ja 91/496/ETY muuttamisesta 26 päivänä kesäkuuta 1996 annetun direktiivin 96/43/EY (EYVL L 162, s. 1, jäljempänä direktiivi) mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa direktiivin 96/43/EY 4 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä

2) hylkää kanteen muilta osin

3) velvoittaa Saksan liittotasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.