YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

23 päivänä maaliskuuta 2000 *

Asiassa C-327/98,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen pääneuvonantaja R. Wainwright ja oikeudellisessa yksikössä toimiva kansallinen virkamies O. Couvert-Castéra, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Ranskan tasavalta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston jaostopäällikkö K. Rispal-Bellanger ja saman ministeriön ulkoasiainsihteeri D. Wibaux, prosessiosoite Luxemburgissa Ranskan suurlähetystö, 8 B boulevard Joseph II,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole säädetyssä määräajassa antanut siviilikäyttöön tarkoitettujen räjähdystarvikkeiden markkinoille saattamista ja valvontaa koskevien säännösten yhdenmukaistamisesta 5 päivänä huhtikuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/15/ETY (EYVL L 121, s. 20) 9—12 ja 14 artiklan noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja D. A. O. Edward sekä tuomarit L. Sevón (esittelevä tuomari), C. Gulmann, J.-P. Puissochet ja P. Jann,

julkisasiamies: A. Saggio,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 24.6.1999 pidetyssä istunnossa esittämät lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 30.9.1999 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan (josta on tullut EY 226 artikla) nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 4.9.1998 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole säädetyssä määräajassa antanut siviilikäyttöön tarkoitettujen räjähdystarvikkeiden markkinoille saattamista ja valvontaa koskevien säännösten yhdenmukaistamisesta 5 päivänä huhtikuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/15/ETY (EYVL L 121, s. 20; jäljempänä direktiivi) 9—12 ja 14 artiklan noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

2 Direktiivin 9 artiklassa, joka koskee räjähdystarvikkeiden kuljettamista, säädetään muun muassa, että räjähdystarvikkeiden vastaanottajan on saatava kuljetuslupa määräpaikan toimivaltaiselta viranomaiselta. Tämän kuljetuslupa-asiakirjan on seurattava räjähdystarvikkeita niiden määränpääksi määrättyyn paikkaan saakka, ja se on esitettävä aina määräpaikan toimivaltaisten viranomaisten pyynnöstä.

3 Direktiivin ampumatarvikkeiden kuljetuksia koskevan 10 artiklan mukaan ampumatarvikkeiden kuljetuksiin vaaditaan lupa siltä jäsenvaltiolta, jossa ampumatarvikkeet ovat. Asekauppiaiden välisiin ampumatarvikkeiden kuljetuksiin sovelletaan kuitenkin erityissäännöksiä.

4 Direktiivin 11 artiklassa säädetään muun muassa, että poiketen siitä, mitä 9 ja 10 artiklassa säädetään, jäsenvaltio voi toteuttaa, kun tämän direktiivin sovel-

tamisalaan kuuluvien räjähdystarvikkeiden tai ampumatarvikkeiden laiton hallussapito tai käyttö aiheuttaa vakavaa uhkaa tai seurauksia käyttövarmuudelle, kaikki tarvittavat toimenpiteet räjähdystarvikkeiden tai ampumatarvikkeiden kuljetusten osalta tämän laittoman hallussapidon tai käytön estämiseksi.

5 Direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on perustettava verkkoja tietojen vaihtamiseksi 9 ja 10 artiklan soveltamiseksi. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle kansalliset viranomaiset, joiden tehtävänä on välittää tai vastaanottaa tietoja ja soveltaa 9 ja 10 artiklassa säädettyjä muodollisuuksia."

6 Direktiivin 13 artiklassa säädetään, että komissiota avustava, jäsenvaltioiden edustajista koostuva neuvoa-antava komitea, jonka puheenjohtajana on komission edustaja, tutkii direktiivin soveltamista koskevat kysymykset.

7 Direktiivin 14 artikla sisältää säännökset räjähdystarvikealan yrityksiä koskevien tietojen vaihtamisesta ja räjähdystarvikkeiden hallussapidon valvontajärjestelmän perustamisesta.

8 Direktiivin 19 artiklan 1 ja 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava muun muassa edellä mainittujen artiklojen noudattamisen edellyttämät säännökset voimaan 30.9.1993 mennessä ja toimitettava tätä tarkoitusta varten antamansa säännökset kirjallisina komissiolle.

9 Koska komissio ei ollut saanut Ranskan hallitukselta ilmoitusta direktiivin 9—12 ja 14 artiklan saattamisesta osaksi Ranskan oikeusjärjestystä eikä sillä ollut tästä asiasta tiedossaan mitään muutakaan, se kehotti 13.4.1994 päivätyllä virallisella huomautuksella Ranskan hallitusta esittämään huomautuksensa kahden kuukauden kuluessa.

10 Ranskan hallitus vastasi 4.7.1994 päivätyllä kirjeellä ja vetosi siihen, että säännöksiä, joilla kyseiset direktiivin säännökset saatetaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä, laadittiin parhaillaan. Ranskan viranomaiset toimittivat 10.12.1996 komissiolle ilmoituksena kyseisten direktiivin säännösten täytäntöönpanosta seuraavan säädöksen: décret n° 96-1046, du 28 novembre 1996, modifiant le décret n° 90-153 du 16 février 1990 portant diverses dispositions relatives au régime des produits explosifs et le décret n° 71-753 du 10 septembre 1971 pris pour l'application de l'article 1er de la loi du 3 juillet 1970 portant réforme du régime des poudres et substances explosives (ruutia ja räjähdysaineita koskevan sääntelyn uudistamisesta 3.7.1970 annetun lain 1 §:n soveltamisesta 10.9.1971 annetun asetuksen nro 71-753 ja räjähdystarvikkeita koskevan sääntelyn eräistä säännöksistä 16.2.1990 annetun asetuksen nro 90-153 muuttamisesta 28.11.1996 annettu asetus nro 96-1046; JORF 5.12.1996, s. 17695).

11 Komissio katsoi, että asetuksella oli saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä ainoastaan ne direktiivin säännökset, jotka koskevat räjähdystarvikkeiden markkinoille saattamista, vaatimustenmukaisuuden valvontaa ja EY-merkintää sekä tätä merkintää koskevien sääntöjen rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia, minkä vuoksi se osoitti 30.4.1997 Ranskan tasavallalle direktiivin 9—12 ja 14 artiklaa koskevan perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksiannosta.

12 Koska perusteltuun lausuntoon ei vastattu, komissio nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen. Se luopui kuitenkin kantajan vastauskirjelmässään direktiivin 14 artiklan täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskevasta kanneperusteesta.

13 Ranskan hallitus ei ensinnäkään kiistä räjähdystarvikkeiden osalta sitä, että säännöksiä ei ole pantu täytäntöön, mutta viittaa sillä samoin kuin muillakin jäsenvaltioilla direktiivin 9 ja 11 artiklan täytäntöönpanossa olleisiin vaikeuksiin, jotka johtuivat erityisesti yhteisen kuljetusasiakirjan puuttumisesta. Se katsoo, ettei se ole jättänyt täyttämättä velvoitteitaan, sillä säännökset eivät olleet riittävän täsmällisiä, jotta ne olisi voitu panna täytäntöön.

14 Ranskan hallitus korostaa, ettei se jättänyt tältä osin toimimatta, vaan oli ehdottanut direktiivin 13 artiklassa säädetyssä komiteassa eri ratkaisuja kuljetusluvan yhdenmukaistamiseksi. Nämä ehdotukset eivät kuitenkaan johtaneet mihinkään. Se esittää siltä varalta, että sen katsottaisiin jättäneen panematta täytäntöön direktiivin säännöksiä, että syynä tähän on lähinnä komission laiminlyönti, koska komissio ei ole toteuttanut asianmukaisia direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteitä.

15 Komissio kiistää, että direktiivin 9 artiklassa edellytettäisiin kuljetuslupa-asiakirjan osalta yhteisen mallin hyväksymistä. Se toteaa Ranskan hallituksen direktiivin säännösten epätäsmällisyydestä esittämän väitteen osalta, että säännökset olivat riittävän täsmällisiä ja että joka tapauksessa direktiivin säännösten epätarkkuuksilla ei voida perustella sitä, että jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta velvollisuutensa saattaa direktiivi osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

16 Toiseksi Ranskan hallitus esittää ampumatarvikkeiden osalta, että direktiivin 10 artikla on pantu täytäntöön décret n° 95-589, du 6 mai 1995, relatif à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions -nimisen säädöksen (sotatarvikkeita, aseita ja ampumatarvikkeita koskevasta sääntelystä 18.4.1939 annetun asetuksen täytäntöönpanosta 6.5.1995 annettu asetus nro 95-589; JORF 7.5.1995, s. 7458; jäljempänä 6.5.1995 annettu asetus) V osaston 2 jaksolla. Direktiivin 10 artiklan 2 kohta on siis pantu täytäntöön säätämällä kyseisen asetuksen 92 §:ssä aseiden, ampumatarvikkeiden ja niiden osien toiseen jäsenvaltioon tapahtuva kuljetus luvanvaraiseksi. Direktiivin 10 artiklan 3 kohta on Ranskan hallituksen mukaan pantu täytäntöön asetuksen 93 §:llä, jossa säädetään lupamenettelystä, jota sovelletaan

kyseisen materiaalin ilman ennakkolupaa tapahtuviin kuljetuksiin asekauppiaiden välillä. Tällaisen materiaalin kuljettaminen Ranskaan edellyttää 6.5.1995 annetun asetuksen 94 §:n mukaan ennakkolupaa, jonka tulliasioista vastaava ministeri antaa.

17 6.5.1995 annetun asetuksen 95 §:ssä viitataan kuitenkin täytäntöönpanopäätökseen, siltä osin kuin kyse on niiden edellytysten määrittämisestä, joiden täyttyessä kyseisen asetuksen 92—94 §:ssä tarkoitetut hakemukset on laadittava. Ranskan hallitus katsoi istunnossa, että tämä päätös oli tehty 25.5.1999 ja että sitä sovelletaan 15.6.1999 lähtien.

18 Ranskan hallitus esittää panneensa direktiivin 11 artiklan täytäntöön ampumatarvikkeiden osalta 6.5.1995 annetun asetuksen 80 §:llä, jossa annetaan tulliasioista vastaavalle ministerille valtuudet toteuttaa silloin, kun ampumatarvikkeiden ja niiden osien laiton hallussapito tai käyttö aiheuttaa vakavaa uhkaa tai seurauksia yleiselle järjestykselle, kaikki tarvittavat toimenpiteet tämän laittoman hallussapidon tai käytön estämiseksi toisesta jäsenmaasta peräisin olevien tai toiseen jäsenmaahan tarkoitettujen ampumatarvikkeiden tai niiden osien kuljetusten osalta.

19 Ranskan hallitus viittaa vielä siihen, että 6.5.1995 annetun asetuksen 101 §:ssä säädetään asetuksen 92, 93 ja 95 §:n nojalla saatujen ja muiden jäsenvaltioiden Ranskaan suuntautuvista kuljetuksista toimittamien tietojen vaihtamisesta jäsenvaltioiden välillä sekä puolustusministerin velvollisuudesta ilmoittaa jäsenvaltioille ja komissiolle ne viranomaiset tai yksiköt, joiden tehtävänä on välittää tai vastaanottaa aseiden, ampumatarvikkeiden ja niiden osien hankkimista, hallussapitämistä ja kuljettamista koskevia tietoja. Ranskan tasavalta voi siten heti 6.5.1995 annetun asetuksen 95 §:ssä tarkoitetun täytäntöönpanopäätöksen tekemisen jälkeen ilmoittaa direktiivin 12 artiklassa tarkoitetun tietojenvaihtoverkon käyttöönottoa koskevat tiedot.

20 Komissio vastaa tältä osin, että 6.5.1995 annettu asetus ei saa täytäntöönpanopäätöksen puuttumisen takia aikaan minkäänlaisia vaikutuksia eikä asetuksen 95 §:n kaltaisen säännöksen, jonka sisältönä on ainoastaan se, että siinä valtuutetaan viranomainen antamaan myöhemmin tarvittavat aineelliset säännökset, voida katsoa merkitsevän sitä, että sillä direktiivi olisi saatettu kokonaan ja täsmällisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

21 Ranskan hallituksen perusteluista, jotka koskevat sillä räjähdystarvikkeita koskevan direktiivin säännösten täytäntöönpanossa ensinnäkin säännösten epätäsmällisyyden takia olleita vaikeuksia, on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei saa yksipuolisesti jättää noudattamatta velvoitteitaan yhteisön säädöksen täytäntöönpanovaiheessa ilmaantuvien soveltamisvaikeuksien takia (ks. mm. asia 128/78, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 7.2.1979, Kok. 1979, s. 419, 10 kohta ja asia C-374/89, komissio v. Belgia, tuomio 19.2.1991, Kok. 1991, s. I-367, 10 kohta).

22 Sen väitteen osalta, että kuljetuslupa-asiakirjaa varten olisi hyväksyttävä yhteinen malli, on todettava, että direktiivistä ei johdu tällaista velvollisuutta, kuten komissio on täysin oikein esittänyt.

23 Vaikka yhteisön sisällä tapahtuvien kuljetusten sujuminen parhaalla mahdollisella tavalla edellyttäisikin tällaisen yhdenmukaistetun asiakirjan käyttöön ottamista, on lisäksi todettava, että se, että yhteisö ei ole toteuttanut toimenpiteitä tämän osalta, ei estä jäsenvaltiota antamasta direktiivin täytäntöönpanon edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

24 Lisäksi Ranskan tasavallan direktiivin 13 artiklassa tarkoitetussa komiteassa yhteisen kuljetusasiakirjan hyväksymiseksi tekemistä ehdotuksista on todettava, että tällaiset ehdotukset eivät vaikuta siihen, onko kyseinen säädös jätetty jäsenyysvelvoitteiden vastaisesti saattamatta osaksi kansallista oikeusjärjestystä vai ei.

25 Toiseksi on todettava direktiivin 10 artiklan osalta, joka koskee ampumatarvikkeiden kuljettamista, että 6.5.1995 annetun asetuksen 95 §:ssä säädetään, että tulliasioista vastaavan ministerin päätöksessä määritetään edellytykset, joiden täyttyessä tämän asetuksen 92—94 §:ssä tarkoitetut kuljetuslupahakemukset, väliaikaiset kuljetuslupahakemukset ja kuljetusten ennakkolupahakemukset sekä kuljetusilmoitukset on laadittava. Selvää on, että näitä määräyksiä ei voida soveltaa, jos kyseinen täytäntöönpanopäätös puuttuu.

26 Koska 6.5.1995 annetussa asetuksessa siten viitataan säännöstöön, jolla on määrä myöhemmin antaa direktiivin 10 artiklan täytäntöönpanon edellyttämät säännökset, tämän asetuksen ei voida katsoa merkitsevän tämän artiklan täsmällistä ja täsmällistä saattamista osaksi kansallista oikeusjärjestystä (ks. vastaavasti asia C-263/96, komissio v. Belgia, tuomio 18.12.1997, Kok. 1997, s. I-7453, 26 kohta).

27 Direktiivin 11 ja 12 artiklan osalta on todettava, että vaikka ne on pantukin täytäntöön kyseisen asetuksen 80 ja 101 §:llä ilman, että niiden täytäntöön panemiseksi olisi annettava muita säädöksiä, 6.5.1995 annetun asetuksen pykä-

lillä ei ole ollenkaan oikeusvaikutuksia, koska 10 artiklaa, jossa on pääsääntö, ei ole täytäntöönpanopäätöksen puuttumisen takia saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Tämän vuoksi säädöksillä, jolla nämä direktiivin säännökset on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ei ole asian kannalta merkitystä, sillä nämä säännökset ovat ainoastaan poikkeuksia direktiivin 10 artiklasta tai sitä täydentäviä eikä 10 artiklaa ole vielä saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

28 25.5.1999 tehdystä täytäntöönpanopäätöksestä, johon Ranskan hallitus viittaa, on todettava, että arvioitaessa perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen kanteen osalta sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se on perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä yhteisöjen tuomioistuin voi ottaa huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia (ks. mm. asia C-315/98, komissio v. Italia, tuomio 11.11.1999, Kok. 1999, s. I-8001, 11 kohta).

29 Edellä olevan perusteella on todettava, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut tämän direktiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa direktiivin 9—12 artiklan noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

Oikeudenkäyntikulut

30 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista ja koska Ranskan tasavalta on hävinnyt asian, Ranskan tasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Ranskan tasavalta ei ole noudattanut siviilikäyttöön tarkoitettujen räjähdystarvikkeiden markkinoille saattamista ja valvontaa koskevien säännösten yhdenmukaistamisesta 5 päivänä huhtikuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/15/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut säädetyssä määräajassa direktiivin 9—12 artiklan noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.**

2) **Ranskan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Edward Sevón Gulmann

Puissochet Jann

Julistettiin Luxemburgissa 23 päivänä maaliskuuta 2000.

R. Grass

kirjaaja

D. A. O. Edward

viidennen jaoston puheenjohtaja