JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

M. POIARES MADURO

1 päivänä huhtikuuta 2004 [1]

1. Tässä EY 226 artiklan nojalla nostetussa kanteessa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toiminut lojaalissa yhteistyössä Euroopan yhteisöjen komission kanssa.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt, tosiseikat ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

2. Muistutettakoon, että EY 10 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että "jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tästä sopimuksesta tai yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi. Ne helpottavat yhteisön päämäärän toteuttamista". Komissio katsoo tämän määräyksen perusteella, että Italian tasavalta on jättäessään vastaamatta komission toistuviin tiedonsaantipyyntöihin rikkonut velvollisuuttaan toimia lojaalissa yhteistyössä komission kanssa tämän täyttäessä yhteisön oikeuden noudattamisen valvomista koskevaa tehtäväänsä.

3. Asian tosiseikat ovat lyhyesti seuraavat. Eräs taloudellinen toimija esitti komissiolle vuonna 2000 kantelun, jonka mukaan italialaisessa jäteveden puhdistamossa sovellettiin huonosti työntekijöiden työssään käyttämille työvälineille asetettavista turvallisuutta ja terveyttä koskevista vähimmäisvaatimuksista 30 päivänä marraskuuta 1989 annettua neuvoston direktiiviä 89/655/ETY [2] ja toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12 päivänä kesäkuuta 1989 annettua neuvoston direktiiviä 89/391/ETY. [3] Komissio osoitti Italian tasavallalle 3.8.2000 kirjeen, jossa se pyysi saada lisätietoja tosiseikoista, joista Italian tasavaltaa syytettiin kantelussa, voidakseen tutkia tilannetta tarkemmin. Koska Italian viranomaiset eivät vastanneet, komissio lähetti 19.3.2001 toisen kirjeen, jossa se vaati Italian hallitusta toimittamaan pyydetyt tiedot kuukauden kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Koska komissio ei saanut vastausta, se päätti aloittaa EY 226 artiklassa määrätyn menettelyn. Italian viranomaisille

1 — Alkuperäinen kieli: portugali.

2 — EYVL L 393, s. 13.

3 — EYVL L 183, s. 1.

24.10.2001 esitetyssä virallisessa huomautuksessa komissio kehotti tätä jäsenvaltiota esittämään huomautuksensa direktiivin 89/655 1 artiklan, direktiivin 89/391 4 artiklan ja EY 10 ja EY 249 artiklan mukaisten velvoitteiden väitetystä laiminlyönnistä. Komissio toisti väitteensä 18.7.2003 päivätyssä perustellussa lausunnossa ja vaati Italian tasavaltaa noudattamaan velvollisuuksiaan kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksiannosta.

4. Italian viranomaiset jättivät vastaamatta komission toistuviin vaatimuksiin siihen asti, kunnes nyt käsiteltävänä oleva kanne nostettiin. Yhteisöjen tuomioistuimelle esittämissään huomautuksissa Italian tasavalta kiistää kuitenkin ponnekkaasti laiminlyöneensä mitenkään sillä olevaa lojaalin yhteistyön velvollisuutta. Sen mukaan on osoitettu, että tässä asiassa kyseessä olevat direktiivit on kokonaan ja asianmukaisesti saatettu osaksi Italian oikeusjärjestystä.

5. Vastaaja on selvästikin käsittänyt heikosti kanteen kohteen. Vaikka komissio väitti oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana, että Italian tasavalta oli rikkonut tiettyjä direktiivin 89/655 ja direktiivin 89/391 säännöksiä ja laiminlyönyt yhteistyövelvollisuuttaan, se rajoitti kanteessa riitaasian kohteen koskemaan vain tätä viimeksi mainittua väitettä. Komissio ei väitä yhteisöjen tuomioistuimessa, että Italian tasavalta ei ole saattanut asianmukaisesti voimaan toimenpiteitä näiden yhteisön direktiivien saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Komissio väittää, että Italia ei ole toiminut lojaalissa yhteistyössä sen kanssa, koska se ei toimittanut sille pyydettyjä tietoja.

II Yhteistyövelvollisuuden laiminlyönti

6. On selvää, että EY 10 artiklassa määrätyllä lojaalin yhteistyön periaatteella luodaan jäsenvaltioille velvollisuus helpottaa tehtävää, joka komissiolle on annettu EY 211 artiklan ensimmäisessä kohdassa, eli EY:n perustamissopimuksen määräysten ja toimielinten niiden nojalla toteuttamien toimenpiteiden noudattamisen valvominen.[4] Tästä johtuu velvollisuus toimittaa komissiolle sen tarvitsemat tiedot.[5] Onko tämän velvollisuuden laiminlyönti kuitenkaan riittävä muodostamaan erillisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen? Mielestäni siitä ei ole epäilystäkään. Yhteisöjen tuomioistuin on selkeästi todennut, että kieltäytyminen antamasta komissiolle apua sen tehtävien hoitamisessa voi muodostaa erillisen EY 10 artiklasta johtuvia velvollisuuksia koskevan jäsenyysvelvoitteen laiminlyönnin.[6] Vaikka yhteisöjen tuomioistuin on tietyissä tapauk-

4 — Asia 192/84, komissio v. Kreikka, tuomio 11.12.1985 (Kok. 1985, s. 3967, 19 kohta).

5 — Ks. mm. asia 240/86, komissio v. Kreikka, tuomio 24.3.1988 (Kok. 1988, s. 1835); asia C-40/92, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 24.3.1994 (Kok. 1994, s. I-989) ja asia C-478/01, komissio v. Luxemburg, tuomio 6.3.2003 (Kok. 2003, s. I-2351).

6 — Asia C-374/89, komissio v. Belgia, tuomio 19.2.1991 (Kok. 1991, s. I-367).

sissa kieltäytynyt toteamasta, että tällä yleisellä määräyksellä on vaikutuksia, se ei kuitenkaan ole kiistänyt sen sitovuutta, vaan yhteisöjen tuomioistuin vain sovelsi täsmällisemmästä primaarioikeuden tai johdetun oikeuden säännöksestä johtuvaa erityistä velvollisuutta. [7] Näissä tapauksissa yhteisöjen tuomioistuin vain sovelsi periaatetta, jonka mukaan erityissäännöt sulkevat pois yleiset säännöt niiden soveltamisalan puitteissa ("specialia generalibus derogant").

7. Jää tutkittavaksi, voidaanko yhteistyöstä kieltäytymistä perustella esillä olevassa asiassa. Italian hallitus selittää vastaamattomuuttaan sillä, että komission esittämät pyynnöt eivät olleet täsmällisiä. Sen mukaan virallisessa huomautuksessa ja perustellussa lausunnossa ei kummassakaan täsmennetty, missä väitetty rikkominen oli tapahtunut. Koska toimivaltaisilla viranomaisilla ei ollut tarkkoja tietoja siitä, mikä jäteveden puhdistamo oli kantelun kohteena, ne eivät voineet vastata pyyntöihin ja olla yhteistyössä komission kanssa.

8. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisiä suhteita ohjaava lojaali yhteistyö perustuu molemminpuolisille velvollisuuksille, jotka velvoittavat paitsi jäsenvaltioita, myös yhteisön toimielimiä. [8] Jotta jäsenvaltio voi toimittaa komissiolle erityisesti pyydetyt tiedot, komission esittämän pyynnön on täytettävä tietyt selkeyttä ja täsmällisyyttä koskevat edellytykset. [9] Tämä ei kuitenkaan merkitse, että jäsenvaltio, joka ei voi toimittaa näitä tietoja, voi perustellusti jättää täysin vastaamatta komissiolle. Voidaan nimittäin miettiä, olisiko jäsenvaltion tällaisessa tapauksessa käännyttävä komission puoleen, jotta tämä täsmentäisi pyyntöään. Katson, että tämä voisi olla johdonmukainen seuraus siitä, missä mielessä lojaali yhteistyö on luotu yhteisön toimielinjärjestelmän puitteissa.

9. Esillä olevassa asiassa on kuitenkin tarpeetonta ryhtyä pohtimaan moista. On nimittäin todettava, että Italian viranomaisilla oli tiedossaan kaikki tosiseikat, jotka olivat tarpeelliset vaadittuja tarkistuksia varten ja pyydettyjen tietojen toimittamisessa komissiolle. Komission ennen oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aloittamista lähettämistä kirjeistä kävi selkeästi ilmi, mistä paikasta kantelussa oli kysymys. Kirjeistä, jotka on päivätty 3.8.2000 ja 19.3.2001 käy ilmi, että komission vastaanottamassa kantelussa mainitut rikkomukset koskivat "Mandello del Larion kunnassa Lombardian alueella sijaitsevaa jäteveden puhdistamoa". Komission 3.8.2000 päivätyssä kirjeessä lueteltiin tämän laitoksen puutteet direktiivin 89/655 kannalta. Tästä päivästä alkaen Italian viranomaisilla oli tiedossaan kaikki tosiseikat, joiden avulla ne saattoivat vastata komission tiedonsaantipyyntöön. Näin ollen komissio saattoi perustellusti viitata jäsenyysvelvoitteiden laiminlyöntiä koskevan menettelyn

7 — Ks. mm. yhdistetyt asiat C-78/90–C-83/90, Compagnie commerciale de l'Ouest ym., tuomio 11.3.1992 (Kok. 1992, s. I-1847, 19 kohta).

8 — Ks. viimeisimpänä asia C-344/01, Saksa v. komissio, tuomio 4.3.2004 (Kok. 2004, s. I-2081, 79 kohta).

9 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Darmonin edellä alaviitteessä 4 mainitussa asiassa komissio v. Kreikka esittämä ratkaisuehdotus, 7 kohta.

aikana kirjeisiin, jotka oli lähetetty ennen menettelyn aloittamista ja jotka sisälsivät kaikki sujuvan yhteistyön toteuttamista varten tarpeelliset tiedot. Näissä olosuhteissa mikään ei estä sitä, että Italian tasavallan kieltäytyminen vastaamasta komission tiedonsaantipyyntöön todetaan sille EY 10 artiklasta johtuvien velvoitteiden vastaiseksi.

10. Se seikka, että tämä asia koskee tapausta, jonka "merkitys on hyvin vähäinen" ja "joka on varsin erityinen ja hyvin rajattu", kuten vastaajana oleva jäsenvaltio korostaa, ei kumoa tätä päätelmää. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen muodostuu siitä riippumatta, miten merkittäviä seurauksia siitä mahdollisesti aiheutuu. [10]

III Kanteessa tehtyjen päätelmien väitetty epätarkkuus

11. Italian hallitus väittää myös, että kanne ei sisällä sen puolustautumisoikeuksien käyttämistä varten välttämättömiä seikkoja. On aiheellista muistuttaa, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista koskevassa menettelyssä väitteiden täsmällisellä tunnistamisella on keskeinen tehtävä kyseessä olevan jäsenvaltion puolustautumisoikeuksien suojaamisessa. Mutta kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa komissio vastaan Italia 9.11.1999 antamassaan tuomiossa, "se, että jäsenvaltiolla on mahdollisuus esittää huomautuksensa, muodostaa perustamissopimuksen olennaisen takeen, vaikka jäsenvaltio päättäisi olla käyttämättä tätä mahdollisuutta, ja tämän takeen huomioon ottaminen on olennainen menettelymääräys jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista koskevassa menettelyssä". [11]

12. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa tällainen väite on kuitenkin merkityksetön. Väite on selkeästi tunnistettavissa kannekirjelmässä. On nimittäin muistutettava, että oikeudenkäyntiasian kohdetta rajattiin siltä osin kuin on kyse väitteistä, jotka esitettiin ensin virallisessa huomautuksessa, sitten perustellussa lausunnossa ja lopuksi kanteen päätelmissä. Viimeksi mainituissa komissio arvostelee Italian tasavaltaa vain siitä, ettei se toimittanut mitään tietoja kantajan mainitsemista seikoista sellaisina kuin niistä kerrottiin ensimmäisissä tiedonsaantipyynnöissä. Italian hallitus olisi puolustuksessaan voinut varsin hyvin selittää, miksi sen oli mahdotonta toimittaa pyydettyjä tietoja. Näin ollen ei ole osoitettu, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely olisi sääntöjenvastainen.

10 — Asia C-209/88, komissio v. Italia, tuomio 27.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4313, 13 kohta).

11 — Asia C-365/97, tuomio 9.11.1999 (Kok. 1999, s. I-7773, 23 kohta).

IV Ratkaisuehdotus

13. Edellä todetun perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut EY 10 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei toimittanut Euroopan yhteisöjen komissiolle tietoja sellaisen tiedonsaantipyynnön puitteissa, joka koski tiettyjen työntekijöiden työssään käyttämille työvälineille asetettavista turvallisuutta ja terveyttä koskevista vähimmäisvaatimuksista 30 päivänä marraskuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/655/ETY ja toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12 päivänä kesäkuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/391/ETY säännösten soveltamista selkeästi tunnistetussa jäteveden puhdistamossa,

2) velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.