JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO LA PERGOLA
17 päivänä kesäkuuta 1997 *

I Johdanto

1. Edellä mainitut komission nostamat jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevat kanteet koskevat sitä, onko direktiivit 91/371/ETY ja 92/49/ETY saatettu säädetyssä määräajassa osaksi Espanjan sisäistä oikeusjärjestystä. Tutkin nämä molemmat kanteet yhdessä. Espanjan kuningaskunnan näiden velvoitteiden noudattamiseksi antama säännös, jonka komissio on riitauttanut, on nimittäin molempien direktiivien osalta sama.

II Oikeusriidan tosiseikat

2. Euroopan talousyhteisön ja Sveitsin liittovaltion välisen muuta ensivakuutusliikettä kuin henkivakuutusliikettä koskevan sopimuksen täytäntöönpanosta 20 päivänä kesäkuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/371/ETY [1] 1 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on muutettava 24 kuukauden kuluessa direktiivin tiedoksi antamisesta kyseisen alan kansallista lainsäädäntöä sopimuksen mukaisesti ja ilmoitettava komissiolle välittömästi toteutetuista toimenpiteistä. Direktiivin täytäntöönpanoa koskeva määräaika päättyi 4.7.1993.

3. Muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/49/ETY (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi) [2] 57 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toteutettava ennen 31.12.1993 toimenpiteet direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja ilmoitettava tästä välittömästi komissiolle.

4. Koska komissio ei ollut saanut näiden määräaikojen päättymiseen mennessä minkäänlaista ilmoitusta näiden direktiivien täytäntöönpanosta, se aloitti oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn, jonka päätteeksi se lähetti Espanjan kuningaskunnalle 31.10.1994 (ensimmäisen direktiivin osalta) ja 24.10.1994 (toisen direktiivin osalta) perustellut lausunnot. Espanjan toimivaltaiset viranomaiset ilmoittivat 18.1.1995 päivätyllä kirjeellä valmistelevansa edellä mainittujen direktiivien

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 205, s. 48.

2 — EYVL L 228, s. 1.

noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä. Koska komissio ei saanut minkäänlaista ilmoitusta näiden direktiivien täytäntöönpanosta, se nosti 23.11.1995 nyt käsiteltävänä olevat kaksi kannetta.

5. Komissio vaatii edellä mainituissa kanteissaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen 5 ja 189 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut näiden kahden direktiivin noudattamisen edellyttämiä lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, ja toissijaisesti, koska se ei ole ilmoittanut niistä komissiolle.

6. Espanjan kuningaskunta esittää, että se on pannut riidanalaiset direktiivit täytäntöön lailla nro 30/1995, joka on ilmoitettu komissiolle 5.12.1995; siitä on siis ilmoitettu komissiolle näiden kanteiden nostamisen jälkeen. Komissio puolestaan kiistää, että lailla nro 30/1995 täytettäisiin näissä kahdessa direktiivissä määritellyt täytäntöpanovelvoitteet, ja se esittää vastauskirjelmässään tämän osalta useita eri perusteluja ja viittaa Espanjan lainsäädännössä oleviin puutteisiin. Komissio väittää erityisesti, että tiettyjä direktiivin 91/371/ETY säännöksiä ei ole saatettu osaksi Espanjan oikeusjärjestystä; tällaisia säännöksiä ovat sen takaamiseksi annetut säännökset, että toiminnan harjoittamiselle myönnetään automaattisesti toimilupa, tai säännökset, joissa säädetään kiellosta ottaa huomioon markkinoiden tarpeet. Direktiivin 92/49/ETY osalta komissio vetoaa erityisesti siihen, että seuraavia direktiivin säännöksiä ei ole pantu täytäntöön; säännökset, jotka koskevat kieltoa ottaa huomioon markkinoiden tarpeet vakuutustoiminnan harjoittamista koskevaa lupaa myönnettäessä, vakuutusteknistä vastuuvelkaa koskevat säännökset, direktiivin 23 artiklan vastaamattomia varoja koskevat säännöt, jälleenvakuutusta koskevista pääperiaatteista annetut säännökset ja säännökset, jotka koskevat mahdollisuutta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Espanjan kuningaskunta esittää vastauskirjelmässään, että riidanalaiset yhteisön säännökset on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön, ja viittaa Espanjassa voimassa olevaan tämän alan yleiseen sääntelyyn siltä osin kuin laissa nro 30/1995 ei asiasta säädetä nimenomaisesti.

7. Komissio toisti 15.5.1997 pidetyssä istunnossa, vaikkakin vain yleisin sanakääntein, aikaisemmin esittämänsä kannan, jonka mukaan Espanjan kuningaskunta ei ole pannut riidanalaisia direktiivejä täytäntöön asianmukaisella tavalla. Komissio ei kuitenkaan ole täsmentänyt riittävän selvästi, miten ja miltä osin vastaajan direktiivien täytäntöönpanon toteennäyttämiseksi esittämät perustelut eivät pidä paikkaansa. Espanjan kuningaskunnan mukaan puolestaan Espanjan sitä kyseistä alaa koskeva täydellinen ja yksityiskohtainen lainsäädäntö, johon lain nro 30/1995 poikkeussäännökset kuuluvat, täyttää täysin kummastakin riidanalaisesta direktiivistä johtuvat velvollisuudet.

III Oikeusriidan tarkastelu

8. Asianosaiset ovat yhtä mieltä siitä, että jäsenyysvelvoitteita ei ole noudatettu siltä osin, että kumpaakaan riidanalaista direktiiviä ei ole pantu säädetyssä ajassa täytäntöön. Komission kanne on siten hyväksyttävä tältä osin ja todettava, että Espanjan kuningas-

kunta ei ole noudattanut EY:n perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan siltä osin kuin se ei ole pannut direktiivejä säädetyssä ajassa täytäntöön.

9. Monimutkaisempi on sen sijaan kysymys siitä, onko molemmat direktiivit pantu kokonaisuudessaan ja direktiivien säännösten mukaisesti täytäntöön antamalla laki nro 30/1995.

On todettava, että täytäntöönpanon asianmukaisuutta koskeva kysymys tuli esille vasta komission vastauskirjelmän yhteydessä. Komissio ei pystynyt myöskään istunnossa täsmentämään oikein vastaajaa vastaan esittämiään väitteitä eikä kumoamaan Espanjan huomautuksia, joiden mukaan sen lainsäädäntö on direktiivien säännösten mukainen. Yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen korostanut, että niiden väitteiden, jotka komissio on esittänyt jäsenvaltiolle jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä, on täytynyt aina olla esillä jo sitä ennen oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä. [3] Tämän menettelyn avulla turvataan jäsenvaltion puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen ja mahdollistetaan se, että yhteisöjen tuomioistuin voi päättää sellaisista hyvin yksilöidyistä väitteistä, joihin kyseinen jäsenvaltio on voinut ottaa kantaa.

10. Tässä oikeusriidassa ne edellytykset eivät mielestäni ole täyttyneet, joiden perusteella yhteisöjen tuomioistuin voisi tutkia kokonaisuudessaan kaikki komission väitteet, jotka sitä paitsi on esitetty vasta kirjallisen käsittelyn toisessa vaiheessa. Espanjan kuningaskunnan puolustukseksi esittämää seikkaa, jonka mukaan sen yksityiskohtaiset kansalliset säännökset täyttävät direktiiveissä asetetut velvollisuudet, ei ole todellisuudessa käsitelty asianosaisten välisessä kontradiktorisessa menettelyssä. En katso kuitenkaan, että yhteisöjen tuomioistuimen täytyy välttämättä päätyä toteamaan, että vastaaja on täyttänyt näistä direktiiveistä johtuvat velvollisuudet sen perusteella, että komission väitteitä Espanjan kuningaskuntaa vastaan ei ole yksilöity tuomioistuinkäsittelyn aikana. Tosiasiassa yhteisöjen tuomioistuimessa sovelletaan periaatetta, jonka mukaan silloin kun kantaja ei näytä toteen, vastaaja vapautetaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssäkin. Kuitenkin siitä, että komissiolla on ollut vaikeuksia täsmentää kysymyksessä olevan Espanjan lainsäädännön riidanalaisia kohtia, joiden esittäminen ja tulkitseminen ei sitä paitsi varmasti ole helppoa, ei voida juurikaan syyttää komissiota. Sen Espanjan riidanalaisen lain säätämisestä, jonka asianmukaisuus on kiistetty täällä, ei ilmoitettu yhteisön täytäntöönpanevalle toimielimelle missään tapauksessa ennen kannekirjelmän jättämistä. [4] Ei olisi perusteltua katsoa, että kyseiset direktiivit on pantu oikealla tavalla täytäntöön pelkästään siksi, että vastaajana oleva valtio on antanut oikeudenkäynnin aikana uusia säännöksiä ja pakottanut siten kantajan muuttamaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohdetta. [5] Sitä paitsi olisi prosessiekonomian ja hyvän oikeudenhoidon periaatteen vastaista olla

3 — Asia C-132/94, komissio v. Irlanti, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4789) ja asia C-274/93, komissio v. Luxemburg, tuomio 25.4.1996 (Kok. 1996, s. I-2019, 12 kohta).

4 — Komissio arvosteli nimittäin vastauskirjelmässään Espanjan kuningaskuntaa siitä, että sille oli ilmoitettu laista nro 30/1995 vasta vastaajan vastauskirjelmässä. Espanjan kuningaskunta esitti tältä osin, että se oli ilmoittanut riidanalaisen lain komissiolle 5.12.1995 päivätyssä kirjeessään.

5 — Vrt. tältä osin julkisasiamies Jacobsin asiassa C-247/93 antama ratkaisuehdotus (edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. Luxemburg, ratkaisuehdotuksen 12 kohta).

tuomitsematta vastaajana olevaa valtiota tai yksinkertaisesti pidättäytyä lausumasta asiassa tältä osin, sillä viimeksimainitussa tapauksessa komissio tosiasiassa pakotetaan nostamaan kaksi uutta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta samoilla perusteilla kuin ne, jotka on esitetty vireillä olevassa asiassa.

11. Katson siten, että yhteisöjen tuomioistuin ei voi edellä esitetyn kaltaisessa tilanteessa ja edellä esitettyjen syiden vuoksi lausua riidanalaisten Espanjan säännösten sisällöstä tutkiakseen, täyttävätkö ne kyseisissä kahdessa direktiivissä asetetut velvoitteet. Toisaalta yhteisöjen tuomioistuin ei voi yksinkertaisesti periaatteen, jonka mukaan todistustaakka on positiivisen väitteen tehneellä, eikä sen kiistäneellä asianosaisella, nojalla vapauttaa Espanjan kuningaskuntaa sitä vastaan esitettyjen väitteiden osalta, tai vielä vähemmän lausua kanteen tästä osasta non liquetin nojalla ja antaa ainoastaan päätöksen, jossa se toteaa, että direktiivejä ei selvästi ole pantu säädetyssä määräajassa täytäntöön.

12. Mielestäni on sen sijaan aikaisempaan tuomioon [6] nähden tarkoituksenmukaista, että yhteisöjen tuomioistuin lausuu niistä seikoista, jotka koskevat Espanjan lain yhteisön oikeuden mukaisuutta, ainoastaan välipäätöksen muodossa ja asettaa asianosaisille määräajan, jonka kuluessa niiden on esitettävä sille selvitys kysymyksessä olevan lainsäädännön niistä riidanalaisista kohdista, joita ei ole vielä riittävästi täsmennetty tämän tuomioistuinkäsittelyn kuluessa. Tämä mahdollistaa sen, että yhteisöjen tuomioistuin päättää kanteista vasta sen jälkeen, kun asianosaiset ovat selventäneet, miltä osin niiden väliset erilaiset käsitykset eroavat vielä toisistaan. Tällaisen menettelyn ansiosta komissio voi muotoilla väitteensä täsmällisemmin ja antaa Espanjan kuningaskunnalle todellisen mahdollisuuden käyttää puolustautumisoikeuksiaan täydessä laajuudessa.

IV Ratkaisuehdotus

13. Edellä esitetyn valossa yhteisöjen tuomioistuimen on mielestäni

a) asiaa lopullisesti ratkaistessaan:

hyväksyttävä komission kanne ja todettava, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut perustamissopimuksen 5 artiklan ja 189 artiklan mukaisia velvoit-

6 — Asia 149/79, komissio v. Belgia, tuomio 17.12.1980 (Kok. 1980, s. 3881).

teitaan, koska se ei ole toteuttanut säädetyssä määräajassa Euroopan talousyhteisön ja Sveitsin liittovaltion välisen muuta ensivakuutusliikettä kuin henkivakuutusliikettä koskevan sopimuksen täytäntöönpanosta 20 päivänä kesäkuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/371/ETY ja muuta ensivakuutusta kuin henkivakuutusta koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta sekä direktiivien 73/239/ETY ja 88/357/ETY muuttamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/49/ETY (kolmas vahinkovakuutusdirektiivi) täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä,

b) ennen asian lopullista ratkaisua

velvoitettava Espanjan kuningaskunta ja komissio tutkimaan yhdessä uudelleen riidanalaiset kysymykset ja antamaan tästä yhteisöjen tuomioistuimelle selvitys kuuden kuukauden kuluessa välipäätöksen julistamisesta. Yhteisöjen tuomioistuin antaa lopullisen ratkaisun tämän määräpäivän jälkeen.