

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS NIAL FENNELLY

20 päivänä maaliskuuta 1997 *

I Johdanto

1. Kun ainoastaan pieni osa ehdotetun kansallisen lain säännöksistä voitaisiin luokitella teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 28 päivänä maaliskuuta 1983 annetussa neuvoston direktiivissä 83/189/ETY (jäljempänä direktiivi) ¹ tarkoitetuiksi "teknisiksi määräyksiksi", missä laajuudessa kyseisen jäsenvaltion on ilmoitettava lakiehdotuksesta komissiolle direktiivin 8 artiklan mukaan? Tämä on keskeinen kysymys käsiteltävässä jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, jossa vastaajana oleva jäsenvaltio on esittänyt asian tutkimatta jättämistä koskevan prosessivaihteen.

päivätyllä kirjeellä Italian viranomaisille, että ehdotettu asbestin käytön lopettamista koskeva laki on direktiivissä tarkoitettu tekninen määräys. Laki annettiin lakina nro 257/27.3.1992 asbestin käytön lopettamisesta (jäljempänä laki nro 257/92 tai kansallinen laki). ² Vaikka näyttää siltä, että lakiehdotuksen teksti ilmoitettiin komissiolle 26.2.1992 valtiontukia koskevien yhteisön säännösten yhteydessä, tämä ilmoitus peruutettiin myöhemmin, ja on riidatonta, ettei lakia nro 257/92 ole ilmoitettu komissiolle missään vaiheessa direktiivissä tarkoitettulla tavalla.

3. Lain nro 257/92 keskeisimmät säännökset kuuluvat seuraavasti:

II Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

a) 27.3.1992 annettu laki nro 257

¹ § — *Tarkoitus*

2. Komission yksikkö ilmoitti 2.7.1991 ja 26.2.1992 päivätyillä telekseillä ja 17.10.1991

1. Tämä laki koskee asbestin ja asbestia sisältävien tuotteiden louhintaa, tuontia, valmistusta, käyttöä, myyntiä, käsittelyä ja

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — EYVL 1983, L 109, s. 8. Lainatuissa kohdissa otetaan huomioon teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annettun direktiivin 83/189/ETY muuttamisesta 22 päivänä maaliskuuta 1988 annetulla neuvoston direktiivillä 88/182/ETY (EYVL L 81, s. 75) toteutetut muutokset, mutta ei vasta 1.7.1995 voimaan tulleen Euroopan parlamentin ja neuvoston 23.3.1994 antaman direktiivin 94/10/ETY (EYVL L 100, s. 30) sisältyviä muutoksia.

2 — Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana nro 87, 13.4.1992, s. 5.

hävittämistä maan alueella, samoin kuin niiden vientiä, ja tässä laissa vahvistetaan säännöt, jotka koskevat asbestin sekä asbestia sisältävien tuotteiden tuotannon ja kaupan, louhinnan, tuonnin, viennin ja käytön lopettamista, asbestin pilaamien alueiden puhdistus- ja parannustoimenpiteitä, tutkimusta, jonka tarkoituksena on löytää korvaavia materiaaleja ja vaihtaa tuotantosuuntaa, ja asbestin aiheuttaman saasteen seurainta.

(decreto legge) nro 277, sellaisena kuin se on muutettuna tällä lailla, 31 §:ssä säädettyjä raja-arvoja työpaikoilla, joissa asbestia käytetään, käsitellään tai hävitetään, paikoissa, joita puhdistetaan, kiinteistöillä, joissa asbestia käytetään, eivätkä yritykset tai elimet, joilla on lupa toteuttaa asbestin käsittely- tai hävittämistoimenpiteitä taikka asianomaisten alueiden puhdistamistoimenpiteitä, saa ylittää näitä raja-arvoja.

2. Asbestin, asbestituotteiden ja asbestia sisältävien tuotteiden, mukaan lukien liitteenä olevan luettelon c ja g kohdassa lueteltujen tuotteiden, louhinta, tuonti, vienti, myynti ja tuotanto on kielletty 365 päivän kuluttua siitä, kun tämä laki tulee voimaan, ottaen huomioon sanotussa luettelossa tarkoitettujen tuotteiden tuotannon ja myynnin lopettamiselle asetetut eri määräajat.

2. Asbestin aiheuttamaa saastetta, asbestia sisältävät nestemäiset ja kaasumaiset jätteet mukaan lukien, mitattaessa käytettävät raja-arvot, menettelytavat ja analytyttiset menetelmät määritellään 19.3.1987 annetun neuvoston direktiivin 87/217/EY mukaisesti. Tämän direktiivin täytäntöönpanoasetuksen (decreto legge) mukauttamisaikaa, johon viitataan 29.12.1990 annetun lain nro 428 1 ja 67 §:ssä, jatketaan 30.6.1992 asti.

— —

3 § — *Raja-arvot*

1. Hengitettävien asbestikuitujen määrä ei saa ylittää 15.8.1991 annetun asetuksen

3. Edellä tämän pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen raja-arvojen ajan tasalle saattamisesta ja muuttamisesta säädetään myös 4 §:ssä mainitun komitean esityksestä ympäristöministerin sekä teollisuus-, kauppa- ja käsiteollisuusministerin kuulemisen jälkeen terveysministerin asetuksella.

4. 15.8.1991 annetun asetuksen nro 277 31 §:n 1 momentin a kohta korvataan seuraavalla kohdalla:

'a) 0,6 kuitua kuutiosenttimetriltä krysotilliä.'

5. Kumotaan 15.8.1991 annetun asetuksen nro 277 31 §:n 2 momentti.

— —

8 § — *Luokittelu, pakkaaminen ja merkinnät*

1. Asbestin ja asbestia sisältävien tuotteiden luokittelua, pakkaamista ja selosteita koskee 29.5.1974 annettu laki nro 256, sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna ja täydennettynä, sekä 24.5.1988 annettu presidentin asetus nro 215."

4. Italia esitti vastineessaan lain nro 257/92 muut säännökset tiivistäen seuraavasti:

— lain 4, 5 ja 7 §:ssä säädetään viranomaisista ja määritellään niiden toimivalta;

— lain 3 §:n 3 momentissa, 6 ja 12 §:ssä annetaan terveys- ja teollisuusministeriöille oikeus toteuttaa täytäntöönpanotoimpiteitä;

— lain 9 §:n 1 momentissa säädetään asbestia käyttävien yritysten tiedonantovelvoitteista;

— lain 9 §:n 2 momentissa, 10 ja 12 §:ssä määritellään paikallisten ja alueellisten terveysviranomaisten asbestin puhdistamista ja poistamista sekä rakennusten puhdistamista koskevat tehtävät;

— lain 11 §:ssä säädetään kaivoksen ja alueen, johon sen toiminta vaikuttaa, puhdistamisesta;

— lain 13 ja 14 §:ssä säädetään asbestituotannon teknisen kehittämisen, uudelleen järjestämisen ja tuotantosuunnan vaihdon taloudellisesta tuesta; ja

6. Direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa määritellään teknisellä määräyksellä tarkoitettavan seuraavaa:

— lain 16 §:ssä säädetään rahoituksesta.

”teknistä eritelmää niihin liittyvine hallinnollisine määräyksineen, joiden noudattaminen on lain nojalla tai käytännössä pakollista saatettaessa tuote markkinoille tai käytettäessä sitä jäsenvaltion alueella tai suuressa osassa sen aluetta, lukuun ottamatta kuitenkaan paikallisten julkisyhteisöjen antamia määräyksiä.”

b) *Direktiivi*

7. Direktiivin 8 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

5. Direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa määritellään käsitteellä ”tekninen eritelmä” tarkoitettavan tämän asian kannalta seuraavaa:

”asiakirjaan sisältyvää eritelmää tuotteelta vaadittavista ominaisuuksista, kuten laadusta, suorituskyvystä, turvallisuudesta tai mitoista, mukaan lukien tuotteita koskevat termistöä, tunnuksia, kokeita ja testausmenetelmiä, pakkaamista, merkitsemistä tai selostetta koskevat vaatimukset — ”.

”1. Jäsenvaltioiden on annettava komissiolle välittömästi tiedoksi kaikki teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset, paitsi jos tekninen määräys on vain kansainvälisen tai eurooppalaisen standardin täytäntöönpanoa sellaisenaan, jolloin tieto kyseisestä standardista riittää; jäsenvaltioiden on myös annettava lyhyt selvitys komissiolle niistä seikoista, joiden vuoksi teknisen määräyksen antaminen on välttämätöntä, jos perusteita ei ole selvitetty jo ehdotuksessa. Jäsenvaltioiden on tarvittaessa toimitettava samanaikaisesti ehdotukseen pääasiallisesti ja suoraan liittyvät säädös- ja määräystekstit, jos niiden tunteminen on tarpeen teknistä määräystä koskevan ehdotuksen vaikutusten arvioimiseksi.

Komissio ilmoittaa muille jäsenvaltioille vastaanottamansa ehdotukset välittömästi; se voi myös toimittaa ehdotuksen 5 artiklassa tarkoitettulle komitealle ja tarvittaessa kyseisestä alasta vastuussa olevalle komitealle lausuntoa varten.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettu aika on 12 kuukautta, jos komissio ilmoittaa kolmen kuukauden kuluessa 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta tiedoksiannosta aikomuksestaan ehdottaa tai antaa asiasta direktiivi.

2. Komissio ja jäsenvaltiot voivat esittää teknistä määräystä koskevasta ehdotuksesta tiedon antaneille jäsenvaltioille huomautuksia; tämän jäsenvaltion on otettava esitetyt huomautukset myöhemmässä teknisen määräyksen valmistelussa mahdollisuuksien mukaan huomioon.”

2 a. Jos komissio toteaa, että 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tiedoksianto liittyy neuvostolle annetun direktiivi- tai asetusehdotukseen sisältyvään aiheeseen, se ilmoittaa tästä asianomaiselle jäsenvaltiolle kolmen kuukauden kuluessa tiedoksiannon vastaanottamisesta.

8. Direktiivin 9 artiklassa säädetään olennaisilta osin seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on lykättävä, tämän kuitenkaan rajoittamatta 2 ja 2 a kohdan soveltamista, teknisen määräyksen antamista kuuden kuukauden ajaksi 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ilmoituspäivästä, jos komissio tai toinen jäsenvaltio esittää kolmen kuukauden kuluessa edellä tarkoitettua päivästä yksityiskohtaisen lausunnon, jonka mukaan suunniteltua toimenpidettä tulisi muuttaa siitä tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle mahdollisesti aiheutuvien esteiden poistamiseksi tai vähentämiseksi. Asianomaisen jäsenvaltion on annettava komissiolle kertomus toimenpiteistä, jotka se aikoo toteuttaa sellaisten yksityiskohtaisten lausuntojen johdosta. Komissio esittää näistä toimenpiteistä huomautuksensa.

Jäsenvaltioiden on oltava antamatta teknisiä määräyksiä komission ennen 8 artiklan 1 kohdassa säädettyä tiedonantoa antaman direktiivi- tai asetusehdotuksen soveltamisalalta 12 kuukauden ajan ehdotuksen antamisesta.

Tämän artiklan 1, 2 ja 2 a kohdan soveltaminen ei voi olla kumulatiivista.”

c) *Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely*

9. Komissio ilmoitti 18.11.1992 päivätyllä virallisella huomautuksellaan vastaajana olevalle jäsenvaltiolle kantansa, jonka mukaan laki nro 257/92, jota se kuvasi ”kansalliseksi tekniseksi toimenpiteeksi”, kuuluu direktiivin soveltamisalaan, ja se olisi näin ollen pitänyt antaa tiedoksi 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti; lisäksi se katsoi, että kansallisen lain voimaantuloa olisi lykättävä 9 artiklan 1, 2 ja 2 a kohdassa asetettujen määräaikojen loppuun. Komissio lisäsi, että tämän menettelyvirheen vuoksi ”teknisellä säännöksellä” ei ole oikeusvaikutusta eikä siihen näin ollen voi vedota kolmansia vastaan, ja se viittasi tiedonantoonsa 86/C 245/05.³ Italiaa kehoitettiin esittämään huomautuksensa EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti kahden kuukauden kuluessa.

10. Italian pysyvä edustusto ilmoitti 23.3.1993 komissiolle, että aikaisempi valtioneuvoston ilmoitus oli peruutettu; teleksillä ei pyritä vastaamaan mihinkään komission 18.11.1992 päivätyssä kirjessään esitettyihin kysymyksiin. Komissio lähetti Italialle 3.11.1993 perustellun lausunnon, jossa kuvataan vaihtelevasti lain nro 257/92 *olevan* direktiivissä tarkoitettu tekninen määräys (1 ja 4.2 kohta) ja *sisältävän* tällaisia määräyksiä (4.1 kohta), ja näitä ilmaisuja käytetään

erotukseksi. Kun komissio ei saanut vastausta, se nosti käsiteltävänä olevan kanteen 13.10.1994 pyrkien sen vahvistamiseen, että Italia on jättänyt noudattamatta direktiivin 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan tai vaihtoehtoisesti 9 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on säätänyt lain nro 257/92 antamatta lakiehdotusta komissiolle tiedoksi.

11. Italia esitti työjärjestyksen 91 artiklan mukaisesti tutkimatta jättämistä koskevan väitteen; väitettä koskeva hakemus liitettiin asiakirjoihin yhteisöjen tuomioistuimen 11.7.1995 antamalla määräyksellä.

III Asian arviointi

a) *Direktiivin 8 artikla*

12. Sekä käsiteltävän asian tutkittavaksi ottaminen että sen ratkaiseminen riippuvat jäsenvaltioiden velvollisuuden laajuudesta ilmoittaa komissiolle sellaisista ”teknisistä määräyksistä” koskevista ehdotuksista”, joita ne aikovat antaa. Tämän asian asianosaisten esittämien eri väitteiden valossa olisi hyödyllistä tarkastella kysymystä alustavasti. Italia katsoo, että jäsenvaltioilla on velvollisuus ilmoittaa ainoastaan direktiivissä tarkoitet-

³ — Vaikka sitä ei ole päivätty, se on julkaistu 1.10.1986, EYVL 1986, C 245, s. 4.

tuja teknisiä määräyksiä koskevista ehdotuksista. Istunnossa Italian asiamies katsoi, että ainoastaan tuotteen ominaisuuksia koskevat säännöt voivat olla teknisiä määräyksiä, vedoten asiassa *Semeraro Casa Uno* ym. annettuun tuomioon, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että ”direktiivissä säädettyä tiedonantovelvollisuutta ei sovelleta kansalliseen lainsäädäntöön, jossa ei säädetä tuotteelta vaadituista ominaisuuksista vaan ainoastaan kauppojen kiinnioalojoista”.⁴

13. Komissio katsoo puolestaan, että silloin kun yleisesti sovellettava säädös sisältää teknisiä määräyksiä, lain ”yhtenäinen kokonaisuus” on annettava tiedoksi; jos näin ei toimittaisi, olisi vaikeampaa ellei mahdotonta arvioida teknisten säännösten soveltamisalaa ja erityisesti antaa tuomio siitä, voivatko ne luoda kaupan esteitä.

14. Kumpikaan näiden perustelujen taustalla olevista 8 artiklan 1 kohdan tulkinnoista ei ole mielestäni oikea. Ensinnäkin ”teknisen määräyksen” käsite on laajempi kuin pelkät tuotteen ominaisuudet, ja se sisältää muita lueteltuja vaatimuksia tavaroiden valmistuksen ja niiden markkinointia ja käyttöä koskevien hallinnollisten määräysten osalta (direktiivin 1 artiklan 1 ja 5 kohta). Asiassa

C-289/94, komissio vastaan Italia, antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi ”teknisen määräyksen” suppean tulkinnan, joka ei poikkeakaan täysin Italian käsiteltävässä asiassa esittämästä tulkinnasta; koska tiettyjen pakollisten teknisten eritelmien noudattaminen vaikutti suoraan tuotteen kauppaan, kansallisia säännöksiä oli pidettävä teknisinä määräyksinä.⁵ Yleisemmin tänään asiassa *Bic Benelux* annettussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin huomautti, että direktiivin tavoite on turvata ennakkovalvonnan keinoin tavaroiden vapaa liikkuvuus, ja katsoi, että tällainen valvonta soveltuu sellaisiin teknisiin määräyksiin, jotka ”voivat rajoittaa suoraan tai välillisesti taikka tosiasiallisesti tai mahdollisesti yhteisön sisäistä tavarakauppaa”;⁶ tämä muotoilu on saanut selvästi vaikutteita määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden tunnusmerkistöstä, joka vahvistettiin asiassa *Dassonville*.⁷

15. Kun kansallinen säännös kuuluu direktiivin 1 artiklan 5 kohdassa säädetyin ”teknistä määräystä” koskevan määritelmän piiriin, se on annettava tiedoksi. Yhteisöjen tuomioistuimella on ollut tilaisuus selvittää, että jäsenvaltiot eivät voi väistää tiedoksiantovelvollisuutta sillä perusteella, että toimenpide edistää kauppaa: ”[t]ällainen velvoite ei riipu ehdotuksen tekijän eli jäsenvaltion yksipuolisesta arviosta niistä mahdollisista vaikutuksista, joita toimenpiteellä on jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”.⁸

5 — Asia C-289/94, komissio v. Italia, tuomio 17.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4405, 32 kohta).

6 — Asia C-13/96, *Bic Benelux*, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1753, 19 kohta).

7 — Asia 8/74, *Dassonville*, tuomio 11.7.1974 (Kok. 1974, s. 837, 5 kohta).

8 — Asia C-273/94, komissio v. Alankomaat, tuomio 11.1.1996 (Kok. 1996, s. I-31, 15 kohta).

4 — Yhdistetyt asiat C-418/93—C-421/93, C-460/93—C-462/93, C-464/93, C-9/94—C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 ja C-332/94, *Semeraro Casa Uno* ym., tuomio 20.6.1996 (Kok. 1996, s. I-2975, 38 kohta).

16. Toiseksi, kuten 8 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee, tiedoksiantovelvollisuus ei koske ainoastaan edellä määriteltyjä teknisiä määräyksiä, vaan myös ”seik[koja], joiden vuoksi teknisen määräyksen antaminen on välttämätöntä, jos perusteita ei ole selvitetty jo ehdotuksessa”, ja tarvittaessa ”ehdotukseen pääasiallisesti ja suoraan liittyv[ä] säädös- ja määräystekst[ejä], jos niiden tunteminen on tarpeen teknistä määräystä koskevan ehdotuksen vaikutusten arvioimiseksi”. Tämä ei mielestäni merkitse sitä, että jäsenvaltion olisi tämän säännöksen mukaan välttämättä annettava sekä teknisiä määräyksiä että muita säännöksiä sisältävä yleisesti sovellettava kansallinen laki kokonaisuudessaan tiedoksi. Siltä osin kuin tietyn ”muun kuin teknisen” säännöksen tiedoksiantaminen on tarpeen teknisen määräyksen oikeusvaikutusten arvioimiseksi, tiedoksiantoa koskee 8 artiklan 1 kohdan nimenomainen säännös. Kuitenkin silloin, kun ”muiden kuin teknisten” säännösten noudattaminen ei vaikuta suoraan tavaroiden valmistukseen, kauppaan tai käyttöön, ei voida olettaa, että jäsenvaltiolla olisi velvollisuus antaa säännökset komissiolle tiedoksi.

17. Tätä seikkaa havainnollistavat asiassa CIA Security⁹ kyseessä olleet lainsäädännökset. Belgian vuoden 1990 lain 4 §:ssä säädetään, että ainoastaan luvan saaneet turva-alan yritykset voivat tarjota turva-alan palveluja, kun taas 12 §:n mukaan ainoastaan hyväksytyjä hälytysjärjestelmiä voidaan myydä kuninkaan asetuksella vahvistettavaa menettelyä

noudattaen. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että koska 4 §:ssä määritellään ainoastaan edellytykset turva-alan yritysten toiminnan aloittamiselle, se ei ole tekninen määräys. Lain 12 §:n mukaisen luokittelun tekniseksi määräykseksi katsottiin riippuvan siitä, onko säännöksellä omia oikeusvaikutuksia; täytännönpanotoimenpiteiden puuttuessa kansallinen säännös, josta ei aiheudu oikeusvaikutuksia yksityisille, ei ole direktiivissä tarkoitettu tekninen määräys, kun taas säännös, joka on sitova ilman tällaisiakin toimenpiteitä, kuuluu direktiivin 8 artiklan soveltamisalaan.¹⁰ Mikään tuomiossa ei viittaa siihen, että tiedoksiantovelvollisuus ulottuisi joko kyseiseen lakiin kokonaisuudessaan tai niihin säännöksiin, jotka eivät erikseen arvioituina merkitse kaupan estettä.

18. Mikään komission mainitsemista sen ”yhtenäisen kokonaisuuden” oppiin liittyvistä tapauksista ei koske yleisesti sovellettavia kansallisia lainsäädännöksiä, kuten käsiteltävänä oleva asia, tai tue komission esittämää laajaa tulkintaa. Asiassa C-139/92, komissio vastaan Italia, kyseessä olleet kansalliset lainsäädännökset koskivat huvipursien moottorien enimmäistehon määrittämää ja tarkistusta, rakentamista ja asentamista,¹¹ kun taas asiassa C-317/92, komissio vastaan Saksa, yhteisöjen tuomioistuin katsoi nimenomai-

10 — Em. asia C-194/94, 29 ja 30 kohta, joissa mainitaan asia C-317/92, komissio v. Saksa, tuomio 1.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2039, 26 kohta).

11 — Asia C-139/92, komissio v. Italia, tuomio 2.8.1993 (Kok. 1993, s. I-4707).

9 — Asia C-194/94, CIA Security International, tuomio 30.4.1996 (Kok. 1996, s. I-2201).

sesti, että Saksan terveystieteiden asetusta oli "tekninen eritelmä".¹² Asiassa C-289/94, komissio vastaan Italia, kyseessä olleet neljä asetusta olivat samalla tavoin soveltamisalaltaan rajattuja.¹³

säilyy siinä epäselvänä; ja komissio on muuttanut kantansa perustellussa lausunnossa esittämänsä vaatimuksen sisältöä.

19. Myöskään asiassa *Semeraro Casa Uno* ym.¹⁴ annettu tuomio ei tue Italian väitteitä. Kyseessä olleet kansalliset lainsäädännökset, jotka koskivat kauppojen aukioloaikoja, eivät selvästi kuuluneet minkään direktiivissä tarkoitettua "teknisen määräyksen" määrittelypiiriin; käytettyä ilmaisua "tuotteelta vaadittavat ominaisuudet" voidaan pitää lyhennettynä viittauksena teknisen määräyksen monimutkaiseen käsitteeseen sen sijaan, että sen katsottaisiin rajoittavan tätä tuotetta koskevan eritelmän käsitettä.

21. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "virallisen huomautuksen tarkoituksena on määrittellä riidan kohde ja antaa jäsenvaltiolle, jota kehoitetaan esittämään huomautuksensa, tarvittavat tiedot vastineensa valmistelemiseksi".¹⁵ Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että virallinen huomautus "ei voi olla muuta kuin alustava, suppea esitys näistä perusteista".¹⁶ Käsiteltävässä asiassa virallisessa huomautuksessa esitettiin selkeästi komission kanta, jonka mukaan kansallinen laki kuuluu direktiivin soveltamisalaa, lakia ei ole annettu komissiolle tiedoksi, ja näissä olosuhteissa direktiivin 8 artiklan 1 kohtaa ja 9 artiklaa on rikottu. Lisäksi ottaen huomioon, että jopa kyseisen kansallisen lain otsikko ja olennainen sisältö osoittavat, että direktiivin mukaista tiedoksiantoa saatetaan edellyttää, ja että komission yksiköt ottivat Italian viranomaisiin epävirallisesti yhteyttä kolme kertaa ennen kuin virallisen huomautuksen sisältävä kirje lähetettiin, katson, että tämä on näissä olosuhteissa riittävä tapa ilmoittaa jäsenvaltiolle, jolle se on osoitettu, ne olennaiset seikat, jotka koskevat sitä jäsenyysselvointeiden noudattamista jättämistä, johon sen väitetään syyllistyneen".¹⁷

b) Tutkittavaksi ottaminen

20. Italia katsoo, että komission kante on jätettävä tutkimatta kolmella perusteella: virallisessa huomautuksessa ei määrittellä riittävästi väitettyä direktiivin noudattamista jättämistä; perusteltu lausunto sisältää uusia perusteluja ja väitetyn rikkomisen kohde

15 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia C-289/94, 15 kohta; ks. myös asia 274/83, komissio v. Italia, tuomio 28.3.1985 (Kok. 1985, s. 1077, 19 kohta) ja asia 229/87, komissio v. Kreikka, tuomio 15.11.1988 (Kok. 1988, s. 6347, 11 ja 12 kohta).

16 — Edellä alaviitteessä 5 mainittu asia C-289/94, komissio v. Italia, tuomion 16 kohta.

17 — Asia 353/85, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 23.2.1988 (Kok. 1988, s. 817, 19 kohta).

12 — Mainittu edellä alaviitteessä 10.

13 — Mainittu edellä alaviitteessä 5.

14 — Mainittu edellä alaviitteessä 4.

22. Italia vastustaa perusteltua lausuntoa sillä perusteella, että siinä todetaan kansallisessa laissa olevan kolme teknistä säännöstä, joita ei ole mainittu virallisessa huomautuksessa, ja että todetessaan, että lakia nro 257/92 koskeva tutkimus ”ei ole tyhjentävä”, komissio pitää yllä virallisen huomautuksen aiheuttamaa epäselvyyttä väitetyin laiminlyönnin laajuudesta.

23. Mielestäni on jokseenkin erikoista, että katsottuaan, ettei virallisessa huomautuksessa yksilöidä riittävästi väitettyä direktiivin noudattamatta jättämistä, Italia toteaa tämän jälkeen, että perustellussa lausunnossa esitetään erityiset syyt, joiden vuoksi komission mukaan Italia ei ole noudattanut direktiiviä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-289/94, komissio vastaan Italia, ”perustamissopimuksen 169 artiklassa tarkoitettussa perustellussa lausunnossa on selitettävä johdonmukaisesti ja yksityiskohtaisesti ne syyt, joiden vuoksi komissio on vakuuttunut siitä, että kyseinen jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta perustamissopimuksen mukaan sille kuuluvaa velvoitetta”.¹⁸ Komissiolla on tämän vuoksi paitsi oikeus myös velvollisuus yksilöidä ne perusteet, joiden vuoksi se katsoo, että Italian olisi pitänyt antaa lakia nro 257/92 koskeva ehdotus tiedoksi.

24. Toisaalta perusteltu lausunto ei mielestäni riitä osoittamaan edes ensi arviolta, että Italiassa olisi direktiivin 8 artiklan 1 kohdan mukainen velvollisuus antaa tiedoksi mitään sellaisia lain nro 257/92 säännöksiä, joita ei

ole yksilöity perustellussa lausunnossa, toisin sanoen muita kuin 1, 3 ja 8 §:ää. Edellä esitetyillä perusteilla¹⁹ ei voida katsoa, että tällainen velvollisuus olisi olemassa koko sellaisen yleisesti sovellettavan kansallisen lain osalta, joka sisältää sekä teknisiä että muita kuin teknisiä säännöksiä. Voi olla, kuten komissio katsoo, että joissakin olosuhteissa tiedoksiantovelvollisuus koskee tosiasiallisesti koko lakitekstiä; komission on kuitenkin osoitettava perustellussa lausunnossa, että tällaiset olosuhteet ovat olemassa,²⁰ ja erikseen mainittuja säännöksiä lukuun ottamatta se ei ole tehnyt näin tässä asiassa.

25. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että kanne pitäisi jättää kokonaan tutkimatta, kuten Italia väittää; mielestäni kanne voidaan ottaa tutkittavaksi, vaikkakin ainoastaan siltä osin kuin komissio väittää, että tiedoksiantovelvollisuus koskee perustellussa lausunnossa yksilöityjä kansallisen lain säännöksiä. Italia on itse katsonut, että tällaisen yleisesti sovellettavan lain säännökset ovat direktiivin mukaisen tiedoksiantovelvollisuuden kannalta itsenäisiä, ja tämän vuoksi sillä ei ole voinut olla epäilystä siitä, että komission mielestä ainakin nämä kolme säännöstä olisi pitänyt antaa tiedoksi. Tästä seuraa, että yksilöimällä nämä kansallisen lain säännökset

19 — Tämän ratkaisuehdotuksen 16—18 kohta.

20 — ”Oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen säännönmukaisuus on perustamissopimuksessa tarkoitettu olennainen takuu — sen takaamiseksi, että mahdollisessa riita-asian oikeudenkäynnissä käsiteltävä asia on selkeästi määritelty” (asia C-266/94, komissio v. Espanja, yhteisöjen tuomioistuimen määräys 11.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1975, 17 ja 18 kohta).

18 — Mainittu edellä alaviitteessä 5, 16 kohta.

perustellussa lausunnossa selvennetään kanteen kohde riittäväällä tavalla. Se, että komissio laati vaatimuksensa siten, että kansallinen laki pitäisi antaa tiedoksi, koska siihen sisältyy 1, 3 ja 8 §, sen sijaan, että nämä kolme pykälää pitäisi antaa tiedoksi, ei ole millään tavalla estänyt Italiaa puolustautumasta tutkittavaksi ottamisen tai kanteen sisällön osalta.

26. Myös kolmas tutkittavaksi ottamista koskeva peruste, johon Italia vetoaa, on perusteeton. Italia katsoo, että se väite, jonka mukaan se olisi rikkonut ainakin toissijaisesti erikseen 9 artiklan 1 kohtaa, poikkeaa perustellussa lausunnossa esitetystä väitteestä. Vaikka tämä olisi totta, se vaikuttaisi ainoastaan komission esittämiin väitteisiin 9 artiklan 1 kohdan rikkomisesta; komissio on kuitenkin peruuttanut tämän vaatimuksensa.

c) *Komission kanteen sisältö*

27. Tutkittavakseni jää ainoastaan se, ovatko komission yksilöimät kolme säännöstä direktiivissä tarkoitettuja teknisiä määräyksiä. Italia ei käsittele vastineessaan kysymystä siitä, voitaisiinko näitä kolmea säännöstä pitää teknisinä määräyksinä, vaikka se kiisti kansallisen lain 3 §:n luokittelun tekniseksi

määräykseksi tutkittavaksi ottamista koskevassa prosessiväitteessään. Istunnossa Italian asiamies kiisti, että tiedoksiantomenettely koskisi lain nro 257/92 säännöksiä.

28. Lain nro 257/92 1 §:n 2 momentissa kielletään muun muassa asbestin, asbestituotteiden ja asbestia sisältävien tuotteiden tuotanto ja myynti vuoden kuluttua lain voimaantulosta; siltä osin kuin nämä tuotteet kuuluvat direktiivin 1 artiklan 7 kohdassa säädetyn ”tuotetta” koskevan määritelmän piiriin, kansallisen lain 1 §:n 2 momentti on selvästi sellainen tekninen määräys, joka Italian olisi pitänyt antaa direktiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti tiedoksi.

29. Komissio kuvaa kanteessaan kansallisen lain 3 §:n 4 momenttia siten, että siinä asetetaan asbestipitoisuuden raja-arvot, ja se katsoo, että 3 §:ssä määritellään myös näiden arvojen mittaamenettely ja -menetelmät. Kansallisen lain 3 §:n 4 momentilla muutetaan 15.8.1991 annetun asetuksen nro 277 31 §:n 1 momentin a kohtaa, jolla pyritään panemaan täytäntöön useita työntekijöiden suojelusta tietyille kemiallisille, fyysisille ja biologisille aineille työpaikoilla altistumista vastaan annettuja neuvoston direktiivejä.²¹ Lain 31 §:n 1 momen-

²¹ — Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana nro 200, 21.8.1991, s. 3.

tin a kohdassa säädetään työntekijöiden ilmassa olevalle asbestipölylle altistumista koskevat raja-arvot. Lain 3 §:n 4 momentissa ei tämän vuoksi säädetä tuotteiden sallitusta asbestin enimmäispitoisuudesta, aseteta mitään tavaroiden valmistusta tai myyntiä koskevia edellytyksiä, eikä se vaikuta välittömästi jäsenvaltioiden väliseen tavarakauppaan. Vaikka voitaisiin väittää, että tämä säännös on omiaan vaikuttamaan jossain määrin asbestin käyttöön, komissio ei ole pyrkinyt osoittamaan, että näin olisi tässä asiassa. Se ei ole myöskään osoittanut, että direktiivin 8 artiklan 1 kohdan eurooppalaisen standardien täytäntöönpanoa sellaisenaan koskeviin kansallisiin säännöksiin liittyvä poikkeus ei kata tätä säännöstä. Koska poikkeus on aineellinen rajoitus 8 artiklan 1 kohdan mukaisiin jäsenvaltioiden velvoitteisiin, katson, että yhteisöjen tuomioistuimen on tutkittava tämä kysymys, vaikka Italia vetoaa yleisesti puolustuksessaan ainoastaan siihen, että 3 § ei ole tekninen määräys, koska se koskee työntekijöiden suojelua. Näissä olosuhteissa katson, että kansallisen lain 3 §:n 4 momentin ei ole osoitettu kuuluvan direktiivissä tarkoitettun ”teknisen määräyksen” määritelmän piiriin.

Kyseisessä kansallisessa säännöksessä säädetään kuitenkin ainoastaan, että nämä rajat, menettely ja menetelmät ”määritellään 19.3.1987 annetun neuvoston direktiivin 87/217/ETY mukaisesti”. Jälleen kerran komissio ei ole näyttänyt, ettei Italian lainmääräys anna 3 §:n 2 momentti tiedoksi ole perusteltu muiden yhteisön velvoitteiden täyttämisen vuoksi ja että sillä rikottaisiin siten direktiivin 8 artiklan 1 kohtaa.

31. Lain nro 257/92 8 § koskee asbestin ja asbestia sisältävien tuotteiden luokittelua, pakkaamista ja selosteita. Koska 1 artiklan 1 kohdan ”teknisen eritelmän” määritelmään kuuluvat nimenomaisesti ”tuotteita koskevat — — pakkaamista, merkitsemistä tai selostetta koskevat vaatimukset”, nämä säännökset ovat ensi arviolta direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja teknisiä määräyksiä. Tässä asiassa Italia vetosi istunnossa nimenomaisesti lain nro 257/92 8 toteavaan luonteeseen ja direktiivin 8 §:n artiklan 1 kohdan eurooppalaisen standardin kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä koskevaan poikkeukseen, tarkentamatta kuitenkaan, mikä erityinen toimenpide sillä oli mielessään.

30. Lain nro 257/92 3 §:n 2 momentti koskee ”asbestin aiheuttaman saasteen mittaamisen rajoituksia, menettelyä ja analyttisiä menetelmiä”, jotka kuuluvat ensi arviolta 1 artiklan 1 kohdan ”teknisen eritelmän” määritelmän piiriin ja siten 1 artiklan 5 kohdan ”teknisen määräyksen” määritelmän piiriin.

32. Direktiivin 8 artiklan tiedoksiantojärjestelmää on selvästi tarkoitettu sovellettavan ainoastaan teknisiin määräyksiin silloin, kun niitä otetaan käyttöön kansallisessa oikeusjärjestelmässä. Lain nro 257/92 8 §:ssä ainoastaan todetaan, että kaksi olemassa olevaa

säädöstä koskee "[a]sbestin ja asbestia sisältävien tuotteiden luokittelua, pakkaamista ja selosteita". Näistä 29.5.1974 annettu laki nro 256 koskee vaarallisten aineiden ja valmisteiden pakkaamista ja selosteita,²² mukaan lukien karsinogeeniset aineet ja valmisteet, joista terveysministeri laatii luettelon; 24.5.1988 annetussa presidentin asetuksessa nro 215 rajoitetaan asbestin ja asbestituotteiden myyntiä ja käyttöä.²³ Tämän vuoksi näyttää siltä, että kansallisen lain 8 §:ssä ainoastaan todetaan olemassa olevat kansalliset lainsäädännökset, eikä siinä esitetä mitään muutosta niihin. Näissä olosuhteissa komission on näytettävä, että tämä säännös on tosiasiaa uusi tekninen määräys, joka olisi pitänyt antaa tiedoksi.²⁴ Komissio ei ole pyrkinyt tekemään näin, ja se ei siten

ole näyttänyt Italian jättäneen noudattamatta tältä osin direktiivin mukaisia velvoitteitaan.

d) *Oikeudenkäyntikulut*

33. Mielestäni komission kanne pitäisi ottaa tutkittavaksi ainoastaan kansallisen lain 1, 3 ja 8 §:n osalta ja hyväksyä ainoastaan 1 §:n osalta. Jos yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian ratkaisuehdotukseni mukaisesti, ehdotan lisäksi, että kukin asianosainen määrätään vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan mukaisesti, koska osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi.

IV Ratkaisuehdotus

34. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— jättää komission kanteen tutkimatta, paitsi siltä osin kuin se koskee asbestin käytön lopettamisesta 27.3.1992 annetun lain nro 257 1, 3 ja 8 §:ää;

22 — Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana nro 178, 9.7.1974, s. 4543.

23 — Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana nro 143, 20.6.1988, s. 5.

24 — "EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisessa menettelyssä — komission on näytettävä väitetty noudattamatta jättäminen toteen — nojautumatta mihinkään olettamukseen." (asia 96/81, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.5.1982 (Kok. 1982, s. 1791, 6 kohta).

- toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 28 päivänä maaliskuuta 1983 annetun neuvoston direktiivin 83/189/ETY 8 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, kun se on säätänyt lain nro 257/92 1 §:n 2 momentin antamatta tätä säännöstä koskevaa ehdotusta ennakoita tiedoksi komissiolle;
- hylkää kanteen muilta osin perusteettomana;
- velvoittaa kunkin asianosaisen vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.