JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
17 päivänä maaliskuuta 2005 [1]

1. Näissä Alankomaiden College van Beroep voor het bedrijfslevenin (kaupan ja teollisuuden alan hallintotuomioistuin) esittämissä kahdessa ennakkoratkaisupyynnössä yhteisöjen tuomioistuimelta tiedustellaan, sallitaanko vaarallisista aineista annetussa direktiivissä [2] jäsenvaltioiden asettaa lisäedellytyksiä sellaisen biosidituotteen markkinoille saattamiseen ja käyttöön, jonka tehoaine mainitaan kyseisen direktiivin liitteessä I.

Yhteisön lainsäädäntö

2. Sekä vaarallisista aineista annettu direktiivi että biosidituotedirektiivi [3] liittyvät käsiteltävänä olevaan asiaan. Edellisessä yhdenmukaistetaan tiettyjen sen liitteessä, jota on muutettu useasti, lueteltujen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamista ja käyttöä koskevat edellytykset. Jälkimmäisessä pyritään yhdenmukaistamaan biosidituotteiden (jotka tunnettiin aiemmin nimellä muualla kuin maanviljelyssä käytettävät torjunta-aineet), joiden sallitut tehoaineet on lueteltava tyhjentävästi eri liitteissä, hyväksymistä ja markkinoille saattamista koskevat edellytykset. Näihin liitteisiin sisällytettävien aineiden luetteloita ei kuitenkaan ole vielä vahvistettu, joten direktiivin säännöksillä ei vielä ole täyttä oikeusvaikutusta.

3. Nämä kaksi direktiiviä ja edelliseen tehdyt muutokset annettiin EY:n perustamissopimuksen 100 ja 100 a artiklan (joista on muutettuna [4] tullut EY 94 ja EY 95 artikla) perusteella.

4. EY 94 artiklassa määrätään, että neuvosto voi antaa yksimielisesti direktiivejä jäsenvaltioiden sellaisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä, jotka

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — Tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 27 päivänä heinäkuuta 1976 annettu neuvoston direktiivi 76/769/ETY (EYVL L 262, s. 201), sellaisena kuin se on muutettuna erityisesti 19.9.1983 annetulla neuvoston direktiivillä 83/478/ETY (EYVL L 263, s. 33), 21.12.1989 annetulla neuvoston direktiivillä 89/677/ETY (EYVL L 398, s. 19) ja 20.12.1994 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 94/60/EY (EYVL L 365, s. 1).

3 — Biosidituotteiden markkinoille saattamisesta 16 päivänä helmikuuta 1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/8/EY (EYVL L 123, s. 1).

4 — Kun on kyse 100 a artiklasta.

vaikuttavat suoraan yhteismarkkinoiden toteuttamiseen tai toimintaan.

5. EY 95 artiklan 1 kohdassa määrätään – poiketen siitä, mitä 94 artiklassa määrätään ja tietyin poikkeuksin –, että neuvosto toteuttaa määräenemmistöllä sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi.

6. EY 95 artiklassa määrätään lisäksi, että jos sen jälkeen, kun yhdenmukaistamistoimenpide on toteutettu, jäsenvaltio katsoo tarpeelliseksi pitää voimassa [5] muun muassa ympäristönsuojelua koskevat kansalliset säännöksensä tai määräyksensä tai ottaa niitä käyttöön, [6] se antaa nämä säännökset ja määräykset sekä perusteet niiden voimassa pitämiselle tai käyttöönottamiselle tiedoksi komissiolle. Komissio hyväksyy tai hylkää kyseiset kansalliset säännökset tai määräykset todettuaan ensin, ovatko ne keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen ja muodostavatko ne esteen sisämarkkinoiden toiminnalle. [7]

5 — EY 95 artiklan 4 kohta.

6 — EY 95 artiklan 5 kohta. Suunniteltujen säännösten ja määräysten on perustuttava uuteen tieteelliseen näyttöön.

7 — EY 95 artiklan 6 kohta.

Vaarallisista aineista annettu direktiivi

7. Vaarallisista aineista annettu direktiivi perustui EY:n perustamissopimuksen 100 artiklaan (josta on tullut EY 94 artikla). Sen johdanto-osassa on seuraavat perustelukappaleet:

"Vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamista koskevan sääntelyn tarkoituksena on oltava väestön ja erityisesti tällaisia aineita ja yhdisteitä käyttävien ihmisten suojelu,

sillä olisi edistettävä ympäristön suojelemista kaikilta aineilta ja valmisteilta, joilla on ekomyrkyllisiä ominaisuuksia tai jotka voivat pilata ympäristöä,

sillä olisi myös pyrittävä parantamaan, säilyttämään ja edistämään ihmisten elämän laatua,

vaarallisia aineita ja valmisteita säännellään jäsenvaltioissa; nämä säädökset eroavat toisistaan markkinoille saattamisen ja käytön edellytysten osalta; nämä erot muodostavat kaupan esteen ja vaikuttavat suoraan yhteismarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan,

tämä este olisi sen vuoksi poistettava; tämän tavoitteen toteuttamiseksi on tarpeen lähentää jäsenvaltioiden asiaa koskevaa lainsäädäntöä." [8]

8. Direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tämä direktiivi koskee liitteessä [I] [9] lueteltujen vaarallisten aineiden markkinoille saattamisen ja käytön rajoittamista yhteisön jäsenvaltioissa, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta asiaa koskevien muiden yhteisön säännösten soveltamista."

9. Direktiivin 2 artiklan ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että liitteessä [I] lueteltuja vaarallisia aineita ja valmisteita voidaan saattaa markkinoille tai ottaa käyttöön ainoastaan liitteessä vahvistettujen edellytysten mukaisesti."

8 — Johdanto-osan ensimmäinen, toinen, kolmas, neljäs ja viides perustelukappale.

9 — Alaviitteessä 2 mainitulla direktiivillä 83/478 muutettiin vaarallisista aineista annettua direktiiviä siten, että liitteestä tuli liite I.

10. Direktiivillä 89/677 muutettiin vaarallisista aineista annetun direktiivin liitettä I siten, että siihen sisällytettiin arseeniyhdisteet. Direktiivi 89/677 perustui EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklaan (josta on muutettuna tullut EY 95 artikla). Sen johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale kuuluu seuraavasti:

"On tarpeen toteuttaa toimenpiteet sisämarkkinoiden asteittaiseksi toteuttamiseksi 31 päivänä joulukuuta 1992 päättyvän kauden kuluessa; sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääoman vapaa liikkuvuus taataan."

11. Johdanto-osan kahdeksas perustelukappale kuuluu seuraavasti:

"Tietyillä veneiden pohjaan tai vedenalaisiin laitteisiin suojakerroksina käytetyillä biologista likaantumista ehkäisevillä valmisteilla on tiettyjen kemiallisten yhdisteiden ja erityisesti arsenikin, elohopean ja tinayhdisteiden käytön seurauksena haittavaikutuksia eläviin vesiorganismeihin; ympäristön suojelemiseksi paremmin tämän kaltaisten yhdisteiden käyttöä tämän tyyppisissä valmisteissa olisi säädeltävä."

12. Vaarallisista aineista annetun direktiivin liitteessä I, sellaisena kuin se on muutettuna, olevassa 20 kohdassa mainitaan "arseeniyhdisteet" ja 20 kohdan 1 alakohdassa vahvistetaan edellytykset tällaisten yhdisteiden markkinoille saattamiseen ja käyttöön ja todetaan erityisesti seuraavaa:

"1 [Arseeniyhdisteitä] ei saa käyttää sellaisina aineina eikä sellaisten valmisteiden aineosina, jotka on tarkoitettu käytettäväksi:

— —

b) puun suojaukseen.

Tässä tapauksessa kielto ei koske CCA:n (kupari – kromi – arseeni) epäorgaanisten suolojen liuoksia, jollaisia teollisuuslaitokset käyttävät puun tyhjiö- ja painekyllästämiseen.

— —"

13. Direktiivillä 94/60 muutettiin vaarallisista aineista annetun direktiivin liitettä I kreosootin lisäämiseksi siihen. Direktiivi 94/60 perustui EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklaan (josta on muutettuna tullut EY 95 artikla). Sen johdanto-osassa todetaan seuraavaa:

"On tarpeen säätää toimenpiteistä sisämarkkinoiden toteuttamiseksi; sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan,

sisämarkkinoiden edistymisen seurauksena myös elämän laadun, terveyden suojelun ja kuluttajan turvallisuuden on vähitellen parannuttava; — —

— —

kreosootti, sellaisena kuin se on määriteltynä tämän direktiivin liitteessä, saattaa olla terveydelle haitallista sen sisältämien syöpää aiheuttavina pidettyjen aineiden vuoksi; sen vuoksi kreosootin käyttöä puun käsittelyssä sekä kreosootilla käsitellyn puun kaupan pitämistä ja käyttöä olisi rajoitettava,

tietyt kreosootin ainesosat ovat vaikeasti hajoavia ja tietyille organismeille haitallisia ympäristössä; kreosootilla käsiteltyä puuta käytettäessä näitä yhdisteitä saattaa joutua ympäristöön,

— —

eräiden jäsenvaltioiden [kreosootin] tai sitä sisältävien valmisteiden käytölle ja markkinoille saattamiselle jo asettamilla rajoituksilla on välitön vaikutus sisämarkkinoiden toteutumiseen ja toimintaan; sen vuoksi on tarpeen lähentää jäsenvaltioiden tätä koskevia säännöksiä ja vastaavasti muuttaa [vaarallisista aineista annetun] direktiivin liitettä I." [10]

14. Vaarallisista aineista annetun direktiivin tällä tavoin muutetussa liitteessä I olevassa 32 kohdassa luetellaan "Aineet ja valmisteet, joissa on yhtä tai useampaa seuraavista aineista", joihin kuuluvat kreosootti, kreosoottiöljy ja tisleet (kivihiiliterva). Tämän 32 kohdan 1 alakohdassa vahvistetaan edellytykset tällaisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamiseen ja käyttöön ja todetaan, että tällaista ainetta

"ei saa käyttää puun käsittelyyn, jos se sisältää

a) enemmän kuin 0,005 painoprosenttia bentso-a-pyreeniä,

tai

b) enemmän kuin 3 painoprosenttia veteen uuttuvaa fenolia, taikka a ja b kohdat yhdessä.

Myös tällä tavalla käsitellyn puun markkinoille saattaminen on kielletty.

10 — Johdanto-osan ensimmäinen, toinen, kymmenes, yhdestoista ja neljästoista perustelukappale.

Poikkeukset:

i) Näitä aineita tai valmisteita saa käyttää puun käsittelyyn teollisuuslaitoksissa, jos ne sisältävät:

a) vähemmän kuin 0,05 painoprosenttia bentso-a-pyreeniä,

tai

b) vähemmän kuin 3 painoprosenttia veteen uuttuvaa fenolia.

— —"

Biosidituotedirektiivi

15. Biosidituotedirektiivi [11] perustui EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklaan (josta on muutettuna tullut EY 95 artikla).

16. Tämän direktiivin johdanto-osan 12 ja 26 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"On tarpeen laatia yhteisön luettelo biosidituotteissa käytettäviksi sallituista tehoaineista;

— —

Koska tämän direktiivin ja erityisesti tarkistusohjelman lopullinen täytäntöönpano vaatii vielä useita vuosia, [vaarallisista aineista annettu] direktiivi tarjoaa puitteet positiiviluettelon kehittämiseksi edelleen siten, että rajoitetaan tiettyjen tehoaineiden ja niitä sisältävien tuotteiden tai tuoteryhmien markkinointia ja käyttöä."

17. Tämän direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa todetaan, että direktiivin koskee a) biosidituotteiden hyväksymistä ja niiden markkinoille saattamista käyttöä varten jäsenvaltioissa, b) vastavuoroista lupien hyväksymistä

11 — Alaviitteessä 3 mainittu direktiivi 98/8/EY.

yhteisön alueella ja c) luettelon laatimista yhteisön tasolla niistä tehoaineista, joita voidaan käyttää biosidituotteissa.

18. Direktiivin 1 artiklan 3 kohdassa säädetään, että "tätä direktiiviä on sovellettava, sen vaikuttamatta yhteisön asiaa koskeviin säännöksiin tai niiden mukaisesti toteutettaviin toimenpiteisiin, erityisesti" tiettyihin säädöksiin, joihin vaarallisista aineista annettu direktiivi kuuluu.

19. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään, että tässä direktiivissä "biosidituotteilla" tarkoitetaan "tehoaineita tai yhtä tai useampaa tehoainetta sisältäviä valmisteita käyttäjälle toimitettavassa muodossa, jotka on tarkoitettu kemiallisesti tai biologisesti tuhoamaan, torjumaan tai tekemään haitattomaksi haitallisia eliöitä, estämään niiden vaikutusta tai rajoittamaan muulla tavoin niiden esiintymistä", ja siinä vahvistetaan, että liitteessä V on täydellinen luettelo 23 tuotetyypistä sekä ohjeellinen kuvaus kustakin tyypistä. Tässä liitteessä mainitaan otsikon "Tuotetyyppi 8" alla "Puunsuoja-aineet":

"Tuotteet, joita käytetään puun, sahavaiheesta lähtien tai puusta valmistettujen tuotteiden suojaamiseen torjumalla puuta tuhoavia tai pilaavia eliöitä.

Tähän tuotetyyppiin kuuluu sekä tuotteita, joita käytetään ennaltaehkäisevästi että tuotteita, joita käytetään jälkikäsittelyssä."

20. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että "jäsenvaltioiden on määrättävä, että biosidituotetta ei saa saattaa markkinoille eikä käyttää niiden alueella, jollei sille ole myönnetty tämän direktiivin mukaista lupaa".

21. Direktiivin 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään, että jäsenvaltiot saavat hyväksyä biosidituotteen vain, jos "siinä esiintyvä tehoaine sisältyy tai siinä esiintyvät tehoaineet sisältyvät liitteeseen I tai I A ja jos liitteissä esitetyt vaatimukset täyttyvät".

22. Kun biosidituotedirektiivi hyväksyttiin, nämä liitteet olivat tyhjät. Direktiivissä säädettiin menettelystä tehoaineiden sisällyttämiseksi liitteisiin arviointimenettelyn jälkeen.

23. Direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Poiketen edelleen 3 artiklan 1 kohdasta, 5 artiklan 1 kohdasta — — ja sen estämättä, mitä on säädetty 2 ja 3 kohdassa, jäsenvaltio voi kymmenen vuoden aikana [14.5.2000 lähtien] jatkaa nykyistä järjestelmäänsä tai käytäntöään biosidituotteiden markkinoille saattamiseksi. Jäsenvaltio voi erityisesti hyväksyä olemassa olevien kansallisten sääntöjen mukaisesti sellaisia tehoaineita sisältävän biosidituotteen markkinoille saattamisen alueellaan, jota ei ole sisällytetty liitteeseen I tai I A kyseisen tuotetyypin kohdalle. Tällaisten tehoaineiden on oltava markkinoilla [14.5.2000] — — biosidituotteen tehoaineina."

24. Direktiivin 16 artiklan 2 kohdassa säädetään, että sen jälkeen kun tämä direktiivi on annettu, komissio aloittaa kymmenen vuoden ohjelman tutkiakseen järjestelmällisesti kaikki tällaiset tehoaineet. Näiden kymmenen vuoden aikana voidaan päättää säädetyn menettelyn mukaisesti, että tehoaine sisällytetään tai että sitä ei sisällytetä liitteeseen I, I A tai I B, ja vahvistaa edellisessä tapauksessa tätä koskevat edellytykset. Kyseisen artiklan 3 kohdassa säädetään, että tällaisen päätöksen jälkeen jäsenvaltion on huolehdittava tällaisia tehoaineita sisältävien biosidituotteiden lupien myöntämisestä, tarkistamisesta tai peruuttamisesta tapauksen mukaan.

25. Näyttää siltä, että tällaista päätöstä ei vielä ole tehty. Liitteet I, I A ja I B ovat näin ollen edelleen tyhjät.

Kansallinen lainsäädäntö

26. On kiistatonta, että asiaa koskevassa Alankomaiden lainsäädännössä [12] edellytetään, että henkilöllä, joka toimittaa, pitää hallussa, varastoi tai tuo maahan torjunta-aineita, on oltava lupa. Luvan puuttuessa edellä mainitut toimet on kielletty. Kansallisen tuomioistuimen mukaan Alankomaiden lainsäädännössä asetetuilla luvan myöntämisedellytyksillä pyritään parempaan ympäristönsuojeluun.

Pääasioiden oikeudenkäynnit ja ennakkoratkaisupyyntö

27. Valittajat asiassa C-281/03 ovat tiettyjen muualla kuin maanviljelyssä käytettävien torjunta-aineiden (biosidien laajassa merki-

12 — Bestrijdingsmiddelenwet (Torjunta-ainelaki) 1962 (Staatsblad 1962, 288), Regeling milieutoelatingseisen niet-landbouwbestrijdingsmiddelen (Muualla kuin maanviljelyssä käytettävien torjunta-aineiden ympäristölupaa koskevista edellytyksistä annettu asetus) (Staatscourant 1998, 15) ja Besluit milieutoelatingseisen niet-landbouwbestrijdingsmiddelen (Muualla kuin maanviljelyssä käytettävien torjunta-aineiden ympäristölupaa koskevista edellytyksistä tehty päätös) (Staatsblad 1998, 499; muutettuna Staatsbladissa 1999, 309).

tyksessä), joita käytetään puunsuoja-aineina ja joiden perustana oleva tehoaine on kivihiilitervan öljytisle (karbolineumi ja kreosootti), aikaisempia luvanhaltijoita ja/tai luvan hakijoita. Valittajat valittivat ennakkoratkaisupyynnön esittäneeseen tuomioistuimeen 6.7.2000 ja 28.6.2002 tehdyistä päätöksistä, joilla College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (torjunta-aineille luvan myöntävä viranomainen, jäljempänä lupaviranomainen) oli todennut perusteettomiksi näiden vastalauseet, jotka koskivat aikaisempia päätöksiä, joissa ei joko ehdoitta uudistettu tai myönnetty lupaa tällaisille torjunta-aineille.

28. Asiassa C-282/03 on kyse valituksesta, joka on tehty 2.8.2002 tehdystä päätöksestä, jolla lupaviranomainen totesi perusteettomaksi valittajan vastalauseen, joka koski päätöksiä, joilla peruutettiin valittajan kupariin, kromiin ja arsenikkiin perustuvia yhdisteitä sisältävää puukyllästysainetta koskenut lupa ja hylättiin sen hakemus kyseisen tuotteen luvan uudistamiseksi.

29. On kiistatonta, että kyseessä olevat tuotteet kuuluvat vaarallisista aineista annetun direktiivin liitteessä I olevan 20 ja 32 kohdan poikkeusten soveltamisalaan. Tässä direktiivissä ei siis edellytetä, että jäsenvaltiot rajoittavat niiden markkinoille saattamista tai käyttöä puunsuoja-aineina. Riidanalaisten päätösten seuraus on puolestaan se, että asiaa koskevan Alankomaiden lainsäädännön mukaan valittajat eivät saa toimittaa, pitää hallussa, varastoida tai tuoda maahan näitä tuotteita.

30. Lupaviranomainen katsoi erityisesti, että sen velvollisuutena ei ollut antaa lupaa tuotteille pelkästään siksi, että tietyt puukyllästetuotteiden sovellukset, jotka sisältävät kreosoottia tai kupariin, kromiin ja arsenikkiin perustuvia yhdisteitä, on vaarallisista aineista annetussa direktiivissä vapautettu tällaisten aineiden käyttökiellosta. Vaarallisista aineista annetun direktiivin 2 artiklassa säädetään, että kyseessä olevia aineita ja valmisteita voidaan saattaa markkinoille direktiivissä asetetuin edellytyksin, mutta siinä ei säädetä, että niille on saatava lupa. Vaarallisista aineista annetussa direktiivissä ei suljeta pois sitä, että jäsenvaltiot vahvistavat tiukempia edellytyksiä.

31. Kun otetaan huomioon, että vaarallisista aineista annetun direktiivin sanamuoto ei anna selvää vastausta kysymykseen siitä, sisältääkö se tyhjentävät säännöt aineista, joihin sitä sovelletaan, vai jätetäänkö siinä tilaa kansallisille lisäedellytyksille, College van Beroep voor het bedrijfsleven on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle kummassakin asiassa kysymyksen siitä, sallitaanko direktiivissä jäsenvaltion asettaa lisäedellytyksiä sellaisen biosidituotteen markkinoille saattamiseen ja käyttöön, jonka tehoaine mainitaan direktiivin liitteessä I.

32. Kummankin asian valittajat, lupaviranomainen, Tanskan ja Alankomaiden hallitukset sekä komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Valittajat, Stichting Behoud Leefmilieu en Natuur Maas en Waal (Maas ja Waalin elinympäristön- ja luonnonsuojelusäätiö (jäljempänä säätiö), joka oli pääasian asianosainen asiassa C-282/03, Alankomaiden hallitus sekä komissio osallistuivat suulliseen käsittelyyn.

33. Lupaviranomainen, säätiö sekä Tanskan ja Alankomaiden hallitukset väittävät, että esitettyyn kysymykseen pitää vastata myöntävästi, koska vaarallisista aineista annetussa direktiivissä säädetään vähimmäisvaatimuksista, asiaankuuluvat kansalliset toimenpiteet eivät kuulu sen soveltamisalaan ja/tai kyseessä olevien tuotteiden käyttäminen kuuluu biosididirektiivin soveltamisalaan, jolla on etusija suhteessa vaarallisista aineista annettuun direktiiviin. Valittajat ja komissio ovat päinvastaista mieltä siksi, että vaarallisista aineista annetulla direktiivillä yhdenmukaistetaan täysin sen soveltamisalaan kuuluvat kysymykset.

Arviointi

34. On selvää, että vaarallisista aineista annettu direktiivi on yhdenmukaistamistoimenpide, joka toteutettiin lähinnä sellaisen kaupan esteen poistamiseksi, joka perustui erilaisiin kansallisiin sääntöihin, joilla säänneltiin vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamista ja käyttöä: tämä ilmenee sen oikeudellisesta perustasta (EY:n perustamissopimuksen 100 artikla, josta on tullut EY 94 artikla) sekä sen johdanto-osan neljännestä ja viidennestä perustelukappaleesta. [13]

35. Tämä pätee myös direktiiveihin 89/667 ja 94/60, joista ensimmäisellä lisättiin 20 kohta ja jälkimmäisellä 32 kohta tässä asiassa käsiteltävänä olevine poikkeuksineen vaarallisista aineista annetun direktiivin liitteeseen I: kumpikin direktiivi annettiin EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan perusteella (josta on muutettuna tullut EY 95 artikla) ja kummankin johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa [14] korostetaan lainsäädännön sisämarkkinoita koskevaa tavoitetta.

36. On myös selvää, että direktiivillä 89/677, jolla otettiin käyttöön käsiteltävänä olevat arsenikkia koskevat säännökset, pyritään myös "ympäristön suojelemiseen paremmin" [15] ja että direktiivillä 94/60, jolla otettiin käyttöön käsiteltävänä olevat kreosoottia

13 — Esitetty edellä 7 kohdassa.

14 — Esitetty edellä 10 ja 13 kohdassa.

15 — Ks. edellä 11 kohdassa esitetty johdanto-osan kahdeksas perustelukappale.

koskevat säännökset, pyritään myös ympäristöhaittojen pienentämiseen. [16]

37. Kun vaarallisia aineita sääntelevän direktiivin tavoitteisiin kuuluu kyseessä olevien aineiden kaupan esteiden poistaminen yhteisössä, tämän direktiivin sääntöjä ei ole tarkoitettu vähimmäissuojaa tarjoaviksi säännöiksi, joissa annetaan jäsenvaltioille vapaus laajentaa siinä säädettyjä velvoitteita, vaan ne on tarkoitettu tyhjentäviksi. [17] Tämä ajatus heijastaa yhteisön tuomioistuimen vahvistamaa laajempaa periaatetta siitä, että kun yhteisön lainsäätäjä on antanut direktiivin lainsäädännön yhdenmukaistamiseksi tietyllä alalla, jäsenvaltiot eivät voi pitää voimassa tai toteuttaa direktiivin kanssa ristiriitaisia toimenpiteitä samalla alalla. [18]

38. Mielestäni vaarallisista aineista annetussa direktiivissä kielletään näin ollen ensi näkemältä jäsenvaltiota vahvistamasta kansallisessa lainsäädännössään direktiivin kattamien aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamista ja käyttöä koskevia edellytyksiä, jotka ovat tiukempia kuin siinä mainitut tällaista markkinoille saattamista ja käyttöä koskevat edellytykset. Direktiivin kattamiin aineisiin kuuluvat valmisteet, jotka sisältävät yhtäältä arseeniyhdisteitä ja toisaalta kreosootteja ja kivihiilitervan tisleitä. Käsiteltävänä olevat tuotteet kuuluvat näin ollen selvästi direktiivin soveltamisalaan. Tämä tosiseikka riittää erottamaan tämän asian asioissa Burstein [19] ja Toolex [20] annetuista tuomioista, joihin Tanskan ja Alankomaiden hallitukset viittaavat ja joista kumpikin koski tuotteita, jotka eivät kuuluneet direktiivin soveltamisalaan. Käsiteltävinä olevissa asioissa kansallisten toimenpiteiden seuraus on lisäksi tällaisten tuotteiden käytön kieltäminen puunsuoja-aineina – mikä on direktiivissä nimenomaisesti säänneltyä käyttöä – tilanteissa, joissa direktiivissä nimenomaisesti sallitaan tällainen käyttö.

39. Tätä tulkintaa vastaan on esitetty erilaisia väitteitä.

40. Säätiö sekä Tanskan ja Alankomaiden hallitukset väittävät ensinnäkin, että vaarallisista aineista annetulla direktiivillä toteutetaan pelkkä vähimmäistason mukainen yhdenmukaistaminen.

16 — Ks. edellä 13 kohdassa esitetty johdanto-osan 11. perustelukappale.

17 — Ks. esim. asia 278/85, komissio v. Tanska, tuomio 14.10.1987 (Kok. 1987, s. 4069, 22 kohta); ks. myös asia 148/78, Ratti, tuomio 5.4.1979 (Kok. 1979, s. 1629, Kok. Ep. IV, s. 473, 24 ja 26 kohta) ja erityisesti vaarallisista aineista annetun direktiivin osalta julkisasiamies Saggion kommentit asiassa C-127/97, Burstein, ratkaisuehdotus 7.5.1998 (Kok. 1998, s. I-6005, 22 ja 23 kohta sekä 31 kohdan toiseksi viimeinen kappale).

18 — Ks. periaatteen äskettäisen soveltamisen osalta asia C-154/00, komissio v. Kreikka, tuomio 25.4.2002 (Kok. 2000, s. I-3879).

19 — Mainittu alaviitteessä 17.

20 — Asia C-473/98, tuomio 11.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5681).

41. Tanskan hallitus vetoaa erityisesti siihen, että direktiivissä ei ole vapaata liikkuvuutta koskevaa lauseketta (jossa jäsenvaltioita kielletään estämästä direktiivin mukaisen tuotteen myynti, käyttö tai hallussapito) eikä suojalauseketta (jossa jäsenvaltioiden sallitaan tietyin edellytyksin kieltää direktiivin mukaisten tuotteiden markkinoille saattaminen).

42. Mielestäni ensimmäisestä pois jättämisestä ei voida päätellä mitään. Kuten yhteisöjen tuomioistuin teki selväksi asiassa Ratti antamassaan tuomiossa,[21] vapaata liikkuvuutta koskevalla lausekkeella direktiivissä, jolla pyritään poistamaan sisämarkkinoiden toteutumista haittaavissa kansallisissa säännöissä olevat erot, ei välttämättä ole itsenäistä arvoa, vaan sillä yksinomaan täydennetään kyseessä olevan direktiivin säännöksiä, ja sen tarkoituksena on kyseessä olevien tuotteiden vapaan liikkuvuuden varmistaminen.

43. Toisen pois jättämisen osalta vaikuttaa paradoksaaliselta väittää, että koska direktiivissä ei ole lauseketta, jossa jäsenvaltioiden sallitaan toteuttaa sen kanssa ristiriidassa olevia kansallisia toimenpiteitä, direktiivillä yhdenmukaistetaan lainsäädäntöä vähemmissä määrin kuin direktiivillä, jossa kielletään siitä poikkeaminen. Voidaan todeta, että valittajat asiassa C-281/03 tekevät päinvastaisen ja mielestäni loogisemman päätelmän suojalausekkeen puuttumisesta.

44. Alankomaiden hallitus viittaa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Toolex antamassaan tuomiossa[22] esittämänsä toteamukseen siitä, että vaarallisista aineista annettu direktiivi "sisältää ainoastaan vähimmäissäännöksiä".

45. Mielestäni on kuitenkin harhaanjohtavaa ottaa tämä lainaus pois asiayhteydestään. Tämä kohta kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

"[Vaarallisista aineista annettu direktiivi], joka puolestaan sisältää ainoastaan vähimmäissäännöksiä, kuten — — direktiivin 2 artiklasta ilmenee, ei ole luonnollisestikaan esteenä sille, että jäsenvaltio sääntelee direktiivin soveltamisalan ulkopuolella olevien aineiden — — markkinoille saattamista."

46. Tämän vuoksi vaikuttaa siltä, että yhteisöjen tuomioistuin totesi yksinkertaisesti, että vaarallisista aineista annetun direktiivin soveltamisala rajoittuu (i) tiettyjen siinä

21 — Mainittu alaviitteessä 17, tuomion 13 kohta. Ks. myös julkisasiamies Reischlin ratkaisuehdotuksen 1 kohdan toiseksi viimeinen kappale.

22 — Mainittu alaviitteessä 20, tuomion 30 kohta.

säädettyjen aineiden (ii) markkinoille saattamiseen ja käyttöön. Julkisasiamies Mischon kommentit vahvistavat lisäksi tämän tulkinnan. [23]

47. Alankomaiden hallitus viittasi suullisessa käsittelyssä myös asiassa Van den Burg [24] annettuun tuomioon ja väitti, että yhteisöjen tuomioistuin katsoi kyseisessä asiassa, että lintudirektiivillä [25] sekä säännellään alaa tyhjentävästi että toteutetaan yhdenmukaistamisen vähimmäistaso.

48. Tätä ratkaisua on kritisoitu sekä sen terminologian että sen kyseistä kohtaa koskevien perustelujen osalta. [26] Katson joka tapauksessa, että se ei ole hyödyllisesti sovellettavissa käsiteltävänä olevissa asioissa. Yhteisöjen tuomioistuin tarkasteli nimenomaisesti lintudirektiivin 14 artiklan soveltamisalaa. Tässä artiklassa jäsenvaltioille annetaan lupa ottaa käyttöön tiukempia suojelutoimenpiteitä kuin mistä direktiivissä säädetään. Vaarallisista aineista annetussa direktiivissä ei ole vastaavaa säännöstä.

49. Lupaviranomainen ja Tanskan hallitus väittävät toiseksi, että käsiteltävänä olevat kansalliset toimenpiteet eivät kuulu vaarallisista aineista annetun direktiivin soveltamisalaan.

50. Lupaviranomainen väittää, että kyseisen direktiivin ja erityisesti kreosoottia ja arsenikkia sisältävien tuotteiden markkinoille saattamista ja käyttöä koskevien kieltojen ensisijaisena tavoitteena on käyttäjien ja kuluttajien terveyden ja turvallisuuden suojelu; huoli ympäristöstä on toissijaista. Kansallisella lainsäädännöllä ja siihen perustuvilla riidanalaisilla päätöksillä on nimenomainen tavoite eli ympäristönsuojelu sellaisten vaarojen kannalta, jotka kreosoottia tai arsenikkia sisältävillä torjunta-aineilla käsitelty puu aiheuttaa. Vaarallisista aineista annetulla direktiivillä säännellään puolestaan varsinaista käsittelyä eli näiden torjunta-aineiden käyttöä terveyden ja turvallisuuden kannalta.

51. Tanskan hallitus esittää vastaavan väitteen ja toteaa, että kreosootin sääntely vaarallisista aineista annetulla direktiivillä perustuu yksinomaan kansanterveyteen ja erityisesti syöpävaaraan; jos kreosoottia sisältäviltä biosidituotteilta ei olisi mahdollista edellyttää lupaa, niiden aiheuttamia vaaroja ei voitaisi arvioida miltään muulta näkökannalta.

23 — Ratkaisuehdotuksen 45 ja 46 kohta.

24 — Tuomio 23.5.1990 (C-169/89, Kok. 1990, s. I-2143, erityisesti 9 kohta).

25 — Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annettu neuvoston direktiivi 79/409/ETY (EYVL L 103, s. 1).

26 — Ks. esim. P. J. Slot, "Harmonisation", *European Law Review*, 1996, s. 378, s. 389, ja J. H. Jans, *European Environmental Law* (2000), s. 266-267.

52. Mielestäni näissä väitteissä esitetään virheellisesti vaarallisista aineista annetun direktiivin tavoitteet: tämän direktiivin sekä direktiivien, joilla käsiteltävänä olevissa asioissa kyseessä olevat poikkeukset lisättiin,[27] johdanto-osien perustelukappaleista ilmenee selvästi, että ympäristönsuojelu todellakin oli lainsäädännön ensisijainen tavoite.

53. Vaarallisista aineista annetun direktiivin johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan näin ollen, että vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamista koskevalla sääntelyllä "olisi edistettävä ympäristön suojelemista kaikilta aineilta ja valmisteilta, joilla on ekomyrkyllisiä ominaisuuksia tai jotka voivat pilata ympäristöä". Tämä perustelukappale on sellaisten perustelukappaleiden välissä, joissa todetaan, että tällaisen sääntelyn "tarkoituksena on oltava väestön ja erityisesti tällaisia aineita ja yhdisteitä käyttävien ihmisten suojelu" ja "sillä olisi — — pyrittävä parantamaan, säilyttämään ja edistämään ihmisten elämän laatua".

54. Direktiivin 89/677, jolla lisättiin arseniikkia koskeva edellytys ja poikkeus siitä vaarallisista aineista annetun direktiivin liitteeseen I, johdanto-osassa viitataan ensin sisämarkkinoihin (ensimmäinen perustelukappale) ja sitten terveyteen ja turvallisuuteen liittyviin tekijöihin ja erityisesti tiettyjen aineiden karsinogeeniseen luonteeseen sen toisesta seitsemänteen perustelukappaleessa, jotka liittyvät tiettyihin tuotteisiin, joita koskevat edellytykset asetetaan liitteessä I olevissa 1, 3, 5 ja 13–18 kohdassa. Elohopeaan, arsenikkiin ja tinayhdisteisiin, joita liitteessä I olevat 19, 20 ja 21 kohta koskevat, viitataan kahdeksannessa perustelukappaleessa, jossa mainitaan ainoastaan ympäristökysymykset.

55. Direktiivin 94/60, jolla lisättiin kreosoottia koskeva edellytys ja sitä koskeva poikkeus vaarallisista aineista annetun direktiivin liitteeseen I, johdanto-osan ensimmäisissä perustelukappaleissa keskitytään myös sisämarkkinoihin (toinen ja kolmas perustelukappale) ja tarpeeseen säännellä karsinogeenisia, perimän muutoksia aiheuttavia tai lisääntymiselle vaarallisia aineita (kolmannesta yhdeksänteen perustelukappale). Direktiivillä 94/60 kuitenkin lisättiin 29 kohta vaarallisista aineista annetun direktiivin liitteeseen I johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa mainittujen karsinogeenien huomioon ottamiseksi (ja 30 ja 31 kohta, joista ensimmäinen perimän muutoksia aiheuttavien aineiden ja jälkimmäinen lisääntymiselle vaarallisten aineiden huomioon ottamiseksi). Kymmenennessä ja yhdennessätoista perustelukappaleessa[28] käsitellään erikseen ja nimenomaisesti kreosoottia, jota käsiteltävinä olevissa asioissa kyseessä oleva liitteessä I oleva 32 kohta koskee. Vaikka kymmenennessä perustelukappaleessa viitataan siihen, että kreosootti "saat-

27 — Alaviitteessä 2 mainitut direktiivit 89/677 ja 94/60.

28 — Esitetty edellä 13 kohdassa.

taa olla terveydelle haitallista sen sisältämien syöpää aiheuttavina pidettyjen aineiden vuoksi", sitä seuraavassa perustelukappaleessa keskitytään sen ympäristövaikutuksiin.

56. Väite siitä, että käsiteltävinä olevissa asioissa kyseessä olevat kansalliset toimenpiteet eivät kuulu vaarallisista aineista annetun direktiivin soveltamisalaan sen vuoksi, että ympäristönsuojelu ei kuulu kyseisen direktiivin päätavoitteisiin, ei näin ollen vakuuta minua.

57. Lupaviranomainen, säätiö sekä Tanskan ja Alankomaiden hallitukset väittävät kolmanneksi, että kyseessä olevien tuotteiden käyttö kuuluu biosidituotedirektiivin soveltamisalaan, jolla niiden mukaan on etusija suhteessa vaarallisista aineista annettuun direktiiviin tilanteessa, jossa nämä kaksi direktiiviä ovat osittain päällekkäiset, ja jonka mukaisesti kansallisessa lainsäädännössä voidaan asettaa tiukemmat sen kattamien tuotteiden markkinoille saattamista ja käyttöä koskevat edellytykset.

58. Vaarallisista aineista annettua direktiiviä toki sovelletaan tämän "rajoittamatta asiaa koskevien muiden yhteisön säännösten soveltamista",[29] kun taas biosidituotedirektiiviä sovelletaan tämän "vaikuttamatta yhteisön asiaa koskeviin säännöksiin tai niiden mukaisesti toteutettaviin toimenpiteisiin, erityisesti" muun muassa vaarallisista aineista annettuun direktiiviin.[30] Lupaviranomainen sekä Tanskan ja Alankomaiden hallitukset väittävät, että näiden kahden direktiivin sanamuodon ja soveltamisalan sekä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön[31] perusteella on selvää, että nämä kaksi direktiiviä ovat olemassa samanaikaisesti ja että kummallakin on oma erillinen soveltamisalansa. Vaarallisista aineista annetussa direktiivissä pyritään erityisesti suojelemaan käyttäjien ja kuluttajien terveyttä ja turvallisuutta, kun taas biosidituotedirektiivissä korostetaan ympäristönsuojelua. Sikäli kuin nämä kaksi direktiiviä ovat päällekkäiset, biosidituotedirektiiviä sovelletaan, koska se on erityislaki. Koska riidanalaiset päätökset koskevat biosidituotteiden käyttöä, näiden päätösten yhteensopivuutta yhteisön lainsäädännön kanssa on tarkasteltava biosidituotedirektiivin eikä vaarallisista aineista annetun direktiivin asiayhteydessä. Jälkimmäisellä direktiivillä saavutetulla yhdenmukaistamisen asteella ei näin ollen ole merkitystä.

59. Nämä väitteet eivät vakuuta minua.

29 — Edellä 8 kohdassa esitetty 1 artiklan 1 kohta.

30 — Edellä 18 kohdassa esitetty 1 artiklan 3 kohta.

31 — Asia C-293/94, Brandsma, tuomio 27.6.1996 (Kok. 1996, s. I-3159); asia C-400/96, Harpegnies, tuomio 17.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5121) ja asia C-232/97, Nederhoff, tuomio 29.9.1999 (Kok. 1999, s. I-6385).

60. Ensinnäkin vaikuttaa selvältä, että biosidituotedirektiivin 1 artiklan 3 kohta on laadittu virheellisesti tietyissä kieliversioissa, joita ovat esimerkiksi englanti, ranska ja saksa. Näissä versioissa annetaan ymmärtää, että direktiiviä "sovelletaan" tiettyihin muihin eri alojen säädöksiin. Vaikuttaa kuitenkin ilmeiseltä, että tämä ei ole voinut olla lainsäätäjän tarkoitus: on selvää, että siinä ei ole mitään järkeä, että yhtä alaa sääntelevää direktiiviä sovelletaan muuta alaa sääntelevään direktiiviin tai asetukseen.

61. Biosidituotedirektiivin rakenteen perusteella on pikemminkin niin, että 1 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että tätä direktiiviä on sovellettava, "sen vaikuttamatta yhteisön asiaa koskeviin säännöksiin tai niiden mukaisesti toteutettaviin toimenpiteisiin, erityisesti [tämän vaikuttamatta]" muihin mainittuihin säädöksiin tai niiden mukaisesti toteutettaviin toimenpiteisiin. Tämän tulkinnan, joka on esimerkiksi hollannin-, portugalin-, espanjan- ja ruotsinkielisten versioiden yksiselitteinen merkitys, etuna on se, että siinä on järkeä.

62. Biosidituotedirektiivin 1 artiklan 3 kohta ei ole mielestäni kuitenkaan ratkaiseva, koska tällä direktiivillä ei joka tapauksessa voida säännellä jäsenvaltioiden oikeutta antaa lupa biosidituotteille, koska sen liitteitä ei ole vielä vahvistettu. Tämä perustuu siihen, että lupajärjestelmä, joka tällä direktiivillä on määrä ottaa käyttöön, riippuu siitä, onko kyseessä olevan biosidituotteen yksi tai useampi tehoaine lueteltu jossakin näistä liitteistä.

63. Yhteisöjen tuomioistuin sekä sen lainsäätäjä ovat myöntäneet biosidituotedirektiivillä suunnitellun yhdenmukaistamisen epätäydellisyyden.

64. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Schreiber antamassaan tuomiossa,[32] että kyseisen tapauksen pääasiassa kyseessä olleiden tosiseikkojen tapahtumahetkellä (maaliskuussa 2001) "[biosidituotedirektiivissä] säädettyä yhdenmukaistamista ei ollut vielä täydellisesti toteutettu, koska tämän direktiivin liitteiden I, I A ja I B, joissa luetellaan tehoaineet, joiden käyttö biosidituotteissa, vähäriskisissä biosidituotteissa ja ainoastaan yleiskemikaaleja sisältävissä tuotteissa on luvallista, laatiminen yhteisön tasolla oli vielä kesken". Näin on yhä.

32 — Asia C-443/02, tuomio 15.7.2004 (Kok. 2004, s. I-7275, 20 kohta).

65. Direktiivin 2001/90/EY,[33] jolla muutettiin vaarallisista aineista annetun direktiivin liitteessä I olevaa kreosoottia koskevaa 32 kohtaa, johdanto-osassa todetaan, että biosidituotedirektiivillä "yhdenmukaistetaan biosidituotteiden lupamenettely Euroopan unionissa — — Niin kauan kuin [biosidituotedirektiivin] nojalla annettuja säännöksiä ei ole yhdenmukaistettu, kreosoottia koskevat rajoitukset on mukautettava tekniikan kehitykseen".[34] Direktiivillä 2001/90 muutettiin 32 kohtaa siten, että kreosootin käyttö puunkäsittelyssä sekä tällä tavoin käsitellyn puun markkinoille saattaminen kiellettiin täysin, ja edellytykset, jotka koskevat poikkeusta tästä kiellosta, tehtiin vielä tiukemmiksi.

66. Samankaltaisesti direktiivin 2003/2/EY,[35] jolla muutettiin vaarallisista aineista annetun direktiivin liitteessä I olevaa arsenikkia koskevaa 20 kohtaa, johdanto-osassa todetaan, että "[vaarallisia aineita koskevassa direktiivissä] säädettyjä arseenia koskevia rajoituksia on mukautettava tekniseen kehitykseen, kunnes [biosididirektiivin] säännöt on yhdenmukaistettu".[36] Direktiivillä 2003/2 muutettiin 20 kohtaa siten, että arseeniyhdisteitä sisältävillä valmisteilla käsitellyn puun markkinoille saattaminen kiellettiin täysin ja edellytykset, jotka koskevat poikkeusta tästä kiellosta, tehtiin vielä tiukemmiksi.

67. Biosidituotedirektiiviä ei näin ollen sovellettu täysimääräisesti pääasian taustalla olevien tosiseikkojen tapahtumahetkellä (eikä sovelleta edelleenkään). Lupaviranomainen ja Tanskan hallitus väittävät kuitenkin, että jäsenvaltiot voivat säilyttää kansalliset biosidituotteiden sääntelyjärjestelmänsä direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa, jossa jäsenvaltion sallitaan kymmenen vuoden siirtymäkauden ajan "jatkaa nykyistä järjestelmäänsä tai käytäntöään biosidituotteiden markkinoille saattamiseksi", mainitun siirtymäkauden ajan.

68. En hyväksy sitä, että biosidituotedirektiivin täysimääräiseen soveltamiseen saakka jäsenvaltioille annetaan 16 artiklan 1 kohdassa vapaa harkinta niiden myöntäessä lupia tuotteille, jotka kuuluvat sekä kyseisen direktiivin että vaarallisista aineista annetun direktiivin soveltamisalaan. Biosidituotedirektiivin johdanto-osassa todetaan nimenomaisesti, että sen "lopullinen täytäntöönpano vaatii vielä useita vuosia", joiden aikana vaarallisista aineista annettu direktiivi tarjoaa täydentävät puitteet rajoittaen tiettyjen tehoaineiden ja tuotteiden markkinoille saattamista ja käyttöä.

33 — Neuvoston direktiivin 76/769/ETY liitteen I mukauttamisesta tekniikan kehitykseen seitsemännen kerran 26 päivänä lokakuuta 2001 annettu komission direktiivi (EYVL L 283, s. 41). Direktiivissä edellytetään, että jäsenvaltiot toteuttavat täytäntöönpanotoimenpiteet viimeistään 31.12.2002 ja että ne soveltavat niitä viimeistään 30.6.2003.

34 — Johdanto-osan viides perustelukappale.

35 — Arseenin markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksista (neuvoston direktiivin 76/769/ETY kymmenes mukautus tekniseen kehitykseen) 6 päivänä tammikuuta 2003 annettu komission direktiivi (EYVL L 4, s. 9). Direktiivissä edellytetään, että jäsenvaltiot toteuttavat täytäntöönpanotoimenpiteet viimeistään 30.6.2003 ja että ne soveltavat niitä viimeistään 30.6.2004.

36 — Johdanto-osan kahdeksas perustelukappale.

69. Näin ollen vaikka 16 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltio voi siirtymäkauden aikana soveltaa edelleen olemassa olevaa järjestelmäänsä tai käytäntöään biosidituotteiden markkinoille saattamiseksi, on selvää, että järjestelmän on oltava muiden yhteisön oikeuden säännösten mukainen. Kun jäsenvaltio pyrkii säännöstelemään vaarallisista aineista annetun direktiivin soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden markkinoille saattamista ja/tai käyttöä, sen kansallisten sääntöjen on näin ollen oltava direktiivin mukaiset.

70. Mielestäni oikeuskäytäntö,[37] johon Alankomaiden hallitus viittaa, ei tue sen väitettä siitä, että vaarallisista aineista annettu direktiivi ja biosidituotedirektiivi ovat olemassa samanaikaisesti ja että niillä kummallakin on oma erillinen soveltamisalansa. Asiassa Brandsma, joka joka tapauksessa edelsi huomattavasti biosidituotedirektiiviä, kyseessä olleen tuotteen tehoaine ei kuulunut vaarallisista aineista annetun direktiivin soveltamisalaan.[38] Asiassa Harpegnies, jonka tosiseikat tapahtuivat niin ikään ennen kuin biosidituotedirektiivi annettiin, yhteisöjen tuomioistuin toimi siltä pohjalta, että sellaisia yhteisön tason yhdenmukaistettuja sääntöjä ei ollut, jotka kattaisivat joko kyseessä olevien tuotteiden valmistuksen tai markkinoille saattamisen;[39] näin ei ole tässä asiassa. Kuten kansallinen tuomioistuin toteaa, asiassa Nederhoff kyseessä olleessa kansallisessa lainsäädännössä ei asetettu vaarallisista aineista annetun direktiivin soveltamisalaan kuuluvan aineen markkinoille saattamista tai käyttöä koskevia edellytyksiä; se koski pikemminkin tällä aineella käsiteltyjen tuotteiden aiheuttamaa pintavesien pilaantumista. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi ensiksi, että direktiiviä 76/464[40] sovellettiin tuossa tilanteessa; kyseisessä direktiivissä annetaan lisäksi nimenomaisesti jäsenvaltioille lupa toteuttaa tiukempia toimenpiteitä kuin mistä siinä säädetään. Koska vaarallisista aineista annetun direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa todetaan, että sitä sovelletaan tämän rajoittamatta muiden yhteisön säädösten soveltamista, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että direktiivillä 76/464 oli etusija. En ymmärrä, miten tuo ratkaisu on siirrettävissä käsiteltävänä oleviin asioihin, joissa biosidituotedirektiiviä ei sovelleta.

71. Alankomaiden hallitus väitti lopuksi suullisessa käsittelyssä, että olisi epäloogista jos jäsenvaltio ei yhtäältä voisi säännellä vaarallisista aineista annetun direktiivin soveltamisalaan kuuluvia vaarallisia aineita sisältäviä biosidituotteita, kun se toisaalta voi säännellä vähemmän haitallisia biosidituotteita, jotka eivät sisällä tällaisia aineita, kuten esimerkiksi äskettäisessä asiassa Schreiber annetussa ratkaisussa[41] kyseessä olleita punasetrilevyjä.

37 — Mainittu alaviitteessä 31.

38 — Tuomion 10 kohta ja julkisasiamies Fennellyn ratkaisuehdotuksen 16 kohta.

39 — Tuomion 27 kohta. Vaikuttaa siltä, että asianosaiset eivät viitanneet vaarallisista aineista annettuun direktiiviin.

40 — Tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annettu neuvoston direktiivi 76/464/ETY (EYVL L 129, s. 23).

41 — Mainittu alaviitteessä 32.

72. Kyseinen asia koski kuitenkin tuotetta (punasetrilevyt), joka ei muuten kuulunut yhteisön lainsäädännön soveltamisalaan. Yhteisöjen tuomioistuin arvioi näin ollen jäsenvaltion tällaisten tuotteiden markkinoille saattamista koskevaa ennakkolupavaatimusta EY 28 ja EY 30 artiklan perusteella. Käsiteltävänä olevissa asioissa kyseessä olevat tuotteet kuuluvat puolestaan yhteisön lainsäädännön soveltamisalaan. Tämä riittää minusta erottamaan käsiteltävänä olevat asiat asiasta Schreiber.

73. Alankomaiden hallituksen huoli siitä, että edellä esitetty tulkinta johtaisi sellaiseen epätavalliseen tilanteeseen, että jäsenvaltio ei voisi säännellä vaarallisista aineista annetun direktiivin soveltamisalaan kuuluvia aineita sisältäviä biosidituotteita, mutta se voisi säännellä vähemmän haitallisia biosidituotteita, jotka eivät sisällä tällaisia tuotteita, ei mielestäni ole asianmukainen. Juuri siksi, että tietyt – esimerkiksi käsiteltävänä olevissa asioissa kyseessä olevat – biosidituotteet voivat olla haitallisia, niitä valvotaan todennäköisesti tiukasti mutta vaihtelevasti kansallisessa lainsäädännössä, minkä vuoksi ne tarvitsevat eniten sääntelyä yhteisön lainsäädännössä.

74. Edellä esitetyistä syistä katson, että vaarallisista aineista annetussa direktiivissä jäsenvaltion ei sallita asettaa lisäedellytyksiä sellaisen biosidituotteen markkinoille saattamiseen ja käyttöön, jonka tehoaine mainitaan kyseisen direktiivin liitteessä I.

75. Esitän vielä kaksi loppuhuomautusta, jotka voivat lieventää huolta siitä, että ehdottamani tulkinta rajoittaa tarpeettomasti jäsenvaltion toimivaltaa toteuttaa ympäristönsä suojelua koskevia toimenpiteitä.

76. On ensinnäkin korostettava, että edellä esitetty päätelmä ei merkitse sitä, että Alankomaiden tilanteessa oleva jäsenvaltio ei saa missään tapauksessa asettaa tiukempia vaatimuksia. Tällaisessa tapauksessa, kun lainsäädännön yhdenmukaistamiseksi annettu direktiivi annettiin EY 95 artiklan (aikaisemmin EY:n perustamissopimuksen 100 a artikla) perusteella, jäsenvaltio, joka haluaa pitää voimassa tai ottaa käyttöön kansallisia toimenpiteitä, jotka ovat tiukempia kuin direktiivissä vahvistetut toimenpiteet ja jotka liittyvät muun muassa ympäristönsuojeluun, voi EY 95 artiklan 4 tai 5 kohdan[42] perusteella ilmoittaa komissiolle nämä toimenpiteet ja perusteet niiden voimassa pitämiselle tai käyttöön ottamiselle. Alankomaat on itse asiassa käyttänyt EY 95 artiklassa vahvistettua menettelyä tiettyihin kreosoottia koskevan sääntelynsä osa-alueisiin, vaikka näin ei ilmeisesti ole tapahtunut käsiteltävänä olevissa asioissa kyseessä olevien osa-alueiden osalta.[43]

42 — Ks. edellä 6 kohta.

43 — Alankomaiden kuningaskunnan tiedoksi antamista kreosootin markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksia koskevista kansallisista säännöksistä 26 päivänä lokakuuta 1999 tehty komission päätös 1999/832/EY (EYVL L 329, s. 25) sekä Alankomaiden kuningaskunnan EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan 5 kohdan mukaisesti tiedoksi antamista kreosootilla käsitellyn puun markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksia koskevista kansallisista säännösluonnoksista 23 päivänä tammikuuta 2002 tehty komission päätös 2002/59/EY (EYVL L 23, s. 37).

77. Toiseksi on todettava, että näiden asioiden taustalla olevien tosiseikkojen tapahtumahetken jälkeen liitteessä I olevia edellytyksiä on tiukennettu sekä kreosootin että arseeniyhdisteiden osalta: ks. direktiivit 2001/90 ja 2003/2, joiden asiaa koskevat säännökset on esitetty tiivistetysti edellä 65 ja 66 kohdassa. Vaarallisista aineista annetun direktiivin tulkinnan vaikutus on käsiteltävänä olevissa asioissa käytännössä joka tapauksessa vähäinen.

Ratkaisuehdotus

78. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että College van Beroep voor het bedrijfslevenin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava seuraavasti:

Tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 27 päivänä heinäkuuta 1976 annetussa neuvoston direktiivissä 76/769/ETY jäsenvaltion ei sallita asettaa lisäedellytyksiä sellaisen biosidituotteen markkinoille saattamiseen ja käyttöön, jonka tehoaine mainitaan kyseisen direktiivin liitteessä I.