OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
F.G. JACOBSA
przedstawiona w dniu 17 marca 2005 r. [1]

1. W dwóch wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przedstawionych przez College van Beroep voor het bedrijfsleven (sąd administracyjny ds. handlu i przemysłu, Niderlandy) zwrócono się do Trybunału o zajęcie stanowiska w kwestii, czy dyrektywa w sprawie niebezpiecznych substancji [2] upoważnia państwo członkowskie do określania dodatkowych warunków dotyczących wprowadzania do obrotu i stosowania produktu biobójczego, którego substancja czynna figuruje w załączniku I do dyrektywy.

Uregulowania wspólnotowe

2. W niniejszej sprawie istotna jest zarówno dyrektywa w sprawie niebezpiecznych substancji, jak również dyrektywa w sprawie produktów biobójczych [3]. Pierwsza harmonizuje warunki dotyczące wprowadzania do obrotu i stosowania niektórych substancji oraz preparatów wymienionych w kilkakrotnie zmienianym załączniku I. Celem drugiej jest natomiast harmonizacja warunków dotyczących decyzji zezwalających na wprowadzenie do obrotu produktów biobójczych (wcześniej znanych jako pestycydy przeznaczone do nierolniczego wykorzystania), zawierających dozwolone substancje czynne, określone w sposób wyczerpujący w różnych załącznikach. Jednakże lista substancji, które powinny znaleźć się w załącznikach, nie została dotychczas utworzona, dlatego też przepisy tej dyrektywy nie są w pełni skuteczne.

3. Wyżej wymienione dyrektywy, jak również zmiany do pierwszej z nich, zostały przyjęte na podstawie art. 100 oraz art. 100a traktatu WE (obecnie [4] art. 94 WE i 95 WE).

4. Artykuł 94 WE stanowi, że Rada, stanowiąc jednomyślnie, uchwala dyrektywy w celu zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dyrektywa Rady 76/769/EWG z dnia 27 lipca 1976 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych (Dz.U. L 262, str. 201), zmieniona w szczególności dyrektywą Rady 83/478/EWG z dnia 19 września 1983 r. (Dz.U. L 263, str. 33), dyrektywą Rady 89/677/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. (Dz.U. L 398, str. 19) oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 94/60/WE z dnia 20 grudnia 1994 r. (Dz.U. L 365, str. 1).

3 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 98/8/WE z dnia 16 lutego 1998 r. dotycząca wprowadzania do obrotu produktów biobójczych (Dz.U. L 123, str. 1).

4 — W odniesieniu do art. 100a.

członkowskich, które mają bezpośredni wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie wspólnego rynku.

5. Artykuł 95 ust. 1 WE stanowi, że na zasadzie odstępstwa od art. 94 WE Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, przyjmuje środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

6. Artykuł 95 WE stanowi następnie, iż w przypadku gdy po przyjęciu środka harmonizującego państwo członkowskie uzna za niezbędne utrzymanie [5] lub też wprowadzenie [6] przepisów krajowych, odnoszących się w szczególności do ochrony środowiska, powiadamia Komisję o tych przepisach, jak również o powodach ich wprowadzenia lub utrzymania. Komisja zatwierdza lub odrzuca przepisy krajowe, o których mowa, po sprawdzeniu, czy są one środkiem arbitralnej dyskryminacji lub ukrytym ograniczeniem w handlu między państwami członkowskimi i czy stanowią one przeszkodę w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego [7].

5 — Artykuł 95 ust. 4 WE.

6 — Artykuł 95 ust. 5 WE; proponowane przepisy winny być oparte na nowych dowodach naukowych.

7 — Artykuł 95 ust. 6 WE.

Dyrektywa w sprawie substancji niebezpiecznych

7. Podstawę prawną dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych stanowi art. 100 traktatu WE (obecnie art. 94 WE). Motywy zawarte w jej preambule stanowią, że:

„wszelkie reguły dotyczące wprowadzania do obrotu substancji i preparatów niebezpiecznych muszą mieć na celu ochronę społeczeństwa, szczególnie osób stosujących takie substancje i preparaty;

reguły te powinny przyczyniać się do ochrony środowiska naturalnego przed wszelkimi substancjami i preparatami charakteryzującymi się ekotoksycznością lub mogącymi zanieczyścić środowisko naturalne;

powinny one mieć również na celu przywrócenie, zachowanie i poprawę jakości życia ludzi;

substancje i preparaty niebezpieczne są objęte regułami w państwach członkowskich; przepisy te różnią się co do warunków wprowadzania tych substancji i preparatów do obrotu i ich stosowania; różnice te stanowią przeszkodę w handlu i mają bezpośredni wpływ na ustanowienie i funkcjonowanie wspólnego rynku;

przeszkoda ta powinna zatem zostać usunięta; wymaga to zbliżenia przepisów prawnych regulujących te kwestie w państwach członkowskich" [8].

8. Artykuł 1 ust. 1 stanowi:

„Bez uszczerbku dla stosowania innych odpowiednich przepisów wspólnotowych niniejsza dyrektywa ma na celu ograniczenie wprowadzania do obrotu i stosowania w państwach członkowskich Wspólnoty substancji i preparatów niebezpiecznych wymienionych w [załączniku I]" [9].

9. Artykuł 2 zdanie pierwsze stanowi:

„Państwa członkowskie podejmują wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia, aby niebezpieczne substancje i preparaty wymienione w [załączniku I] mogły być wprowadzone do obrotu lub stosowane wyłącznie z zastrzeżeniem warunków określonych w [tym] załączniku".

8 — Motywy: pierwszy, drugi, trzeci, czwarty i piąty.

9 — W wyniku zmiany dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych dokonanej w dyrektywie 83/478 załącznik stanowi obecnie załącznik I.

10. Dyrektywa 89/677 wprowadziła zmiany w załączniku I do dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych, dodając związki arsenu. Dyrektywa 89/677 została przyjęta na podstawie art.100a traktatu WE (obecnie art. 95 WE). Motyw pierwszy preambuły dyrektywy stanowi, że:

„do dnia 31 grudnia 1992 r. muszą zostać podjęte działania na rzecz stopniowego tworzenia rynku wewnętrznego; rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, na którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału".

11. Zgodnie z motywem ósmym:

„niektóre preparaty stosowane jako powłoki ochronne zabezpieczające przed zanieczyszczeniem, nakładane na kadłuby statku i/lub urządzenia podwodne, mają szkodliwy wpływ na żywe organizmy wodne ze względu na zawarte w nich niektóre związki chemiczne, w szczególności związki arsenu, rtęci i cyny; w celu lepszej ochrony środowiska używanie takich związków w preparatach tego typu powinno zostać uregulowane".

12. Punkt 20 załącznika I do dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych ze zm. wymienia „związki arsenu", a pkt 20.1 określa warunki dotyczące wprowadzania do obrotu oraz stosowania tych związków, stanowiąc w szczególności, iż związki te:

„1. Nie mogą być stosowane jako substancje i składniki preparatów, przeznaczonych do stosowania:

[...]

b) w zabezpieczaniu drewna.

W tym przypadku zakaz nie dotyczy roztworów soli nieorganicznych MCA (miedziowych-chromowych-arsenowych) wykorzystywanych w instalacjach przemysłowych stosujących zabiegi próżniowe lub pod ciśnieniem do impregnacji drewna.

[...]".

13. Dyrektywa 94/60 wprowadza zmiany w załączniku I do dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych, dodając kreozot. Podstawę dyrektywy 94/60 stanowi art. 100a traktatu WE (obecnie art. 95 WE). Preambuła tej dyrektywy stanowi, że:

„należy przyjąć środki mające na celu urzeczywistnienie rynku wewnętrznego; rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w obrębie którego zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału;

prace związane z rynkiem wewnętrznym powinny mieć również na celu poprawę jakości życia, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów; [...]

[...]

jak określono w Załączniku do niniejszej dyrektywy, kreozot, ze względu na zawartość znanych substancji kancerogennych, może być szkodliwy dla zdrowia; z tego powodu należy ograniczyć jego użycie do impregnacji drewna, jak również wprowadzanie do obrotu i stosowanie drewna poddanego działaniu tej substancji;

niektóre składniki kreozotu trudno ulegają rozkładowi i są szkodliwe dla niektórych organizmów występujących w środowisku; poprzez użycie drewna poddanego działaniu tej substancji, wspomniane składniki mogą uwalniać się do środowiska;

[...]

ograniczenia w użyciu i wprowadzaniu na rynek, przyjęte już przez niektóre państwa członkowskie, w odniesieniu do [kreozotu] lub preparatów [go] zawierających, mają bezpośredni wpływ na ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego; konieczne jest więc zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich w tej dziedzinie i wprowadzenie zmian w załączniku I do [dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych]" [10].

14. Punkt 32 załącznika I do dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych ze zm. wymienia „substancje i preparaty zawierające jedną [substancję] lub więcej następujących substancji": kreozot, olej kreozotowy oraz destylaty smoły węglowej. Punkt 32.1 określa warunki odnoszące się do wprowadzania do obrotu oraz stosowania takich substancji i preparatów, stanowiąc, iż:

„Nie mogą one być stosowane w obróbce drewna, jeżeli zawierają:

a) benzo[a]piren w stężeniu wyższym niż 0,005% masy;

lub

b) fenole zdolne do ekstrakcji w wodzie w stężeniu wyższym niż 3% masy; lub jednocześnie a) i b).

Co więcej, drewno po takiej obróbce nie może być wprowadzone na rynek.

10 — Motywy: pierwszy, drugi, dziesiąty, jedenasty oraz czternasty.

Jednakże, w drodze odstępstwa:

i) w odniesieniu do substancji i preparatów: mogą one zostać zastosowane do obróbki drewna w instalacjach przemysłowych, jeśli zawierają:

a) benzo[a]piren w stężeniu wagowym poniżej 0,05%

oraz

b) fenole zdolne do ekstrakcji w wodzie w stężeniu wagowym poniżej 3%.

[...]".

Dyrektywa w sprawie produktów biobójczych

15. Podstawę prawną dyrektywy w sprawie produktów biobójczych [11] stanowi art. 100a traktatu WE (obecnie art. 95 WE).

16. Zgodnie z motywem dwunastym oraz dwudziestym szóstym:

„[k]onieczne jest stworzenie wspólnotowego wykazu substancji aktywnych, które mogą wchodzić w skład produktów biobójczych;

[...]

[w]ykonanie niniejszej dyrektywy w pełnym zakresie i w szczególności programu jej powtórnego przeglądu, nie zostanie zakończone przed upływem kilku lat, [dyrektywa w sprawie substancji niebezpiecznych] przewiduje ramy do celu dostosowania do rozwoju, na podstawie którego sporządzany będzie pozytywny wykaz ograniczający handel i wykorzystanie niektórych substancji czynnych, jak również produktów lub grup produktów".

17. Artykuł 1 ust. 1 stanowi, że dyrektywa odnosi się do: a) dopuszczania i wprowadzania na rynek produktów biobójczych w celu ich wykorzystania w państwach członkowskich; b) wzajemnego uznawania

11 — Dyrektywa 98/8/WE, zob. przypis 3.

zezwoleń we Wspólnocie a także c) ustanawiania, na poziomie wspólnotowym, pozytywnego wykazu substancji czynnych, które mogą być wykorzystywane w produktach biobójczych.

18. Artykuł 1 ust. 3 zakłada, iż niniejszą dyrektywę „stosuje się bez uszczerbku [dla] właściwych przepisów wspólnotowych lub środków przyjętych zgodnie z nimi, w szczególności [dla]" kilku aktów prawnych, w tym dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych.

19. Artykuł.2 ust. 1 lit. a) definiuje dla potrzeb tej dyrektywy „produkty biobójcze" jako „[s]ubstancje czynne i preparaty zawierające jedną lub więcej substancji czynnych, które są prezentowane w postaci, w jakiej dostarcza się je użytkownikowi, które mają służyć do niszczenia, odstraszania lub unieszkodliwiania organizmów szkodliwych, zapobiegać ich działaniu lub walczyć z nimi w jakikolwiek inny sposób, przez działanie chemiczne lub biologiczne" oraz stanowi, iż załącznik V zawiera pełny wykaz dwudziestu trzech typów produktów, wraz z indykatywnym opisem każdego z typów. Załącznik ten, pod tytułem „Produkty typu 8: Środki konserwacji drewna" wymienia:

„Produkty używane w celu konserwacji drewna pochodzącego z tartaków, również będące na etapie przetwarzania w tartaku, lub środki stosowane do wyrobów drewnianych mające na celu niszczenie organizmów, które psują lub deformują drewno.

Produkty te dzieli się na środki ochronne oraz środki lecznicze".

20. Artykuł 3 ust. 1 przewiduje, że „państwa członkowskie stanowią, że produkt biobójczy nie może zostać wprowadzony na rynek ani wykorzystany na ich obszarze, o ile nie został dopuszczony zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy".

21. Artykuł 5 ust. 1 lit. a) stanowi, że państwa członkowskie dopuszczają produkt biobójczy, wyłącznie „jeżeli wchodzące w jego skład substancje czynne zawarte są w załączniku I lub I A oraz jeżeli spełnione są wymogi określone w wymienionych załącznikach".

22. W chwili przyjęcia dyrektywy w sprawie produktów biobójczych ww. załączniki nie zawierały jakiejkolwiek treści. Dyrektywa ustanowiła procedurę umieszczenia substancji czynnych w tych załącznikach po dokonaniu procesu oceny.

23. Artykuł 16 ust. 1 stanowi, że:

„W drodze dalszych odstępstw od przepisów art. 3 ust. 1, art. 5 ust. 1 [...] i bez uszczerbku dla ust. 2 i 3, państwo członkowskie może na okres 10 lat, licząc od [dnia 14 maja 2000 r.] w dalszym ciągu stosować swój system i praktykę obowiązującą przy wprowadzaniu na rynek produktów biobójczych. W szczególnych przypadkach może ono, zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi, zezwolić na wprowadzenie do obiegu na jego terytorium produktu biobójczego zawierającego substancje czynne, które nie są ujęte w załączniku I lub I A dla produktu tego typu. Takie substancje czynne muszą w dniu [14 maja 2000 r.] znajdować się w obiegu jako substancje czynne produktu biobójczego [...]".

24. Artykuł 16 ust. 2 stanowi, że po przyjęciu niniejszej dyrektywy Komisja rozpocznie trwający 10 lat program, mający na celu zbadanie wszystkich substancji czynnych. Przez okres 10 lat, stosując przewidzianą procedurę, może zostać podjęta decyzja o wpisaniu substancji czynnej do załącznika I, I A lub I B oraz określająca warunki dokonania takiego wpisu. Zgodnie z art. 16 ust. 3 po podjęciu takiej decyzji państwo członkowskie powinno zapewnić, aby zezwolenia produktów biobójczych zawierających daną substancję czynną były odpowiednio przyznawane, zmieniane lub unieważniane.

25. Wydaje się, że żadna tego rodzaju decyzja nie została podjęta. W rezultacie załączniki I, I A i I B nadal nie zawierają jakiejkolwiek treści.

Uregulowania krajowe

26. Jest kwestią bezsporną, że na podstawie stosownych przepisów niderlandzkich [12] każdy, kto dostarcza, posiada, przechowuje lub dokonuje przywozu pestycydów, musi posiadać zezwolenie. W braku zezwolenia powyższe transakcje są zabronione. Zdaniem sądu krajowego, warunki ustanowione w przepisach niderlandzkich dla potrzeb uzyskania zezwolenia mają na celu przyczynienie się do ochrony środowiska.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie przedłożone Trybunałowi

27. W sprawie C-281/03 stroną skarżącą są podmioty, które uprzednio uzyskały zezwolenie, lub wnioskujący o zezwolenie na

12 — Bestrijdingsmiddelenwet (ustawa o pestycydach z 1962 r.), *Staatsblad* 1962, str. 288; Regeling milieutoelatingseisen niet-landbouwbestrijdingsmiddelen (rozporządzenie określające warunki wydawania na podstawie przepisów o ochronie środowiska zezwoleń na pestycydy przeznaczone do nierolniczego wykorzystania), *Staatscourant* 1998, str. 15 oraz Besluit milieutoelatingseisen niet-landbouwbestrijdingsmiddelen (zarządzenie określające warunki wydawania na podstawie przepisów o ochronie środowiska zezwoleń na pestycydy przeznaczone do nierolniczego wykorzystania), *Staatsblad* z 1998, str. 499 ze zm., opublikowane w *Staatsblad* 1999, str. 309.

określone pestycydy przeznaczone do nierolniczego wykorzystania (środki biobójcze w szerszym znaczeniu), stosowane do impregnacji drewna, zawierające jako substancje czynne destylaty smoły węglowej (karbolineum i olej kreozotowy). Skarżące zaskarżyły do sądu krajowego decyzje z dnia 6 lipca 2000 r. oraz z dnia 28 czerwca 2002 r., na mocy których College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (urząd kompetentny do udzielania zezwoleń na produkty zawierające pestycydy, zwany dalej „CTB") oddalił jako bezzasadne zażalenia złożone przez nie na wcześniejsze decyzje, na mocy których nie zostały bezwarunkowo przedłużone wcześniej wydane zezwolenia lub nie zostały udzielone zezwolenia na stosowanie tego typu pestycydów.

28. Sprawa C-282/03 dotyczy skargi na decyzję z dnia 2 sierpnia 2002 r., na mocy której CTB uznał za bezzasadne zażalenie wniesione przez skarżącą na decyzję, w której cofnięte zostało zezwolenie na środki do impregnacji drewna zawierające związki miedzi, chromu oraz arsenu oraz odmówiono przedłużenia zezwoleń na ww. produkty.

29. Bezsporne jest, iż omawiane produkty objęte są wyjątkami określonymi w pkt 20 oraz pkt 32 załącznika I do dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych. Dyrektywa ta nie wymaga, aby państwa członkowskie ograniczyły wprowadzanie ich do obrotu czy też używanie ich jako środków do impregnowania drewna. Natomiast skutkiem zaskarżonych decyzji jest, że mocą stosownych niderlandzkich uregulowań skarżącym zakazane zostało dostarczanie, posiadanie, magazynowanie oraz przywożenie tych produktów.

30. CTB uznał, że nie jest zobowiązany udzielić zezwolenia na produkt wyłącznie z tego względu, iż określone przypadki wykorzystywania produktów do impregnowania drewna, zawierających kreozot czy też związki miedzi, chromu oraz arsenu nie są, zgodnie z dyrektywą w sprawie substancji niebezpiecznych, objęte zakazem. Artykuł 2 dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych stanowi, że omawiane substancje oraz preparaty mogą być wprowadzone do obrotu na warunkach określonych w tej dyrektywie, ale nie stanowi, że musi zostać wydane na nie zezwolenie. Dyrektywa w sprawie substancji niebezpiecznych nie wyklucza możliwości ustanowienia przez państwa członkowskie zaostrzonych wymogów w tej kwestii.

31. Biorąc pod uwagę, że treść dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych nie rozstrzyga w jasny sposób kwestii, czy przepisy w niej zawarte stanowią wyczerpującą całość w odniesieniu do substancji, do których znajduje zastosowanie, czy też przewiduje ona pewien margines na dodatkowe warunki ustanowione przez przepisy krajowe, CTB zwrócił się do Trybunału z pytaniem, czy dyrektywa upoważnia państwo członkowskie do uzależniania wprowadzania do obrotu oraz stosowania danego produktu biobójczego, którego substancja czynna figuruje w załączniku I do tej dyrektywy, od spełnienia dodatkowych warunków.

32. W obydwu sprawach skarżące, CTB, rządy niderlandzki i duński oraz Komisja przedstawiły uwagi na piśmie. Skarżące, Stichting Behoud Leefmilieu en Natuur Maas en Waal (fundacja Maas i Waal powołana dla ochrony przyrody ożywionej i środowiska naturalnego, zwana dalej „fundacją"), będąca stroną w postępowaniu przed sądem krajowym w sprawie C-282/03, rząd niderlandzki oraz Komisja były reprezentowane podczas rozprawy.

33. CTB, fundacja oraz rządy niderlandzki i duński twierdzą, iż na przedłożone pytanie należy odpowiedzieć twierdząco, przede wszystkim w oparciu o to, że dyrektywa w sprawie substancji niebezpiecznych jest dyrektywą określającą minimalne standardy, że stosowne przepisy krajowe nie są objęte jej zakresem stosowania oraz/lub że stosowanie omawianych produktów zostało uregulowane w dyrektywie w sprawie produktów biobójczych, która przeważa nad dyrektywą w sprawie substancji niebezpiecznych. Skarżące oraz Komisja zajęły przeciwne stanowisko, opierając się przede wszystkim na fakcie, iż dyrektywa w sprawie substancji niebezpiecznych dokonuje pełnej harmonizacji w dziedzinie objętej jej zakresem przedmiotowym.

Ocena

34. Oczywiste jest, że dyrektywa w sprawie substancji niebezpiecznych stanowi środek harmonizacji, przyjęty głównie w celu usunięcia przeszkód w handlu, wynikających z istnienia różnic w przepisach krajowych, które określają warunki wprowadzania do obrotu oraz stosowania niebezpiecznych substancji i preparatów, jak wynika to z podstawy prawnej niniejszej dyrektywy (art. 100 traktatu WE, obecnie art. 94 WE) oraz z czwartego i piątego motywu jej preambuły [13].

35. To samo odnosi się do dyrektywy 89/677 oraz dyrektywy 94/60, na mocy których dodano odpowiednio pkt 20 i 32 w załączniku I do dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych, wprowadzając odstępstwa będące przedmiotem niniejszych spraw: podstawą prawną obu dyrektyw jest art. 100a traktatu WE (obecnie art. 95 WE), a pierwszy motyw preambuły obydwu dyrektyw [14] podkreśla, iż ich cel odnosi się do rynku wewnętrznego.

36. Oczywiste jest również, że dyrektywa 89/677, która wprowadziła rozważane przepisy dotyczące arsenu, miała ponadto na celu „lepsz[ą] ochron[ę] środowiska" [15], a dyrektywa 94/60, która wprowadziła przepisy dotyczące kreozotu, miała także dopro-

13 — Zobacz powyżej, pkt 7.

14 — Zobacz powyżej, pkt 10 i 13.

15 — Zobacz motyw ósmy preambuły, przedstawiony powyżej, pkt 11.

wadzić do zredukowania negatywnego wpływu na środowisko [16].

37. Jeżeli dyrektywa regulująca kwestie dotyczące niebezpiecznych substancji ma na celu usunięcie przeszkód w handlu omawianymi substancjami w obrębie Wspólnoty, przepisy tej dyrektywy nie mają być przepisami ustanawiającymi minimalny stopień ochrony, który pozostawia państwom członkowskim swobodę w poszerzaniu zakresu obowiązków, ale z założenia mają być one wyczerpujące [17]. Wniosek ten odzwierciedla bardziej ogólną zasadę ustanowioną przez Trybunał, zgodnie z którą, jeżeli ustawodawca wspólnotowy przyjął dyrektywę harmonizującą daną dziedzinę, państwa członkowskie nie mogą utrzymywać ani wprowadzać w tej dziedzinie przepisów niezgodnych z tą dyrektywą [18].

38. W moim przekonaniu zatem, dyrektywa w sprawie substancji niebezpiecznych prima facie zabrania państwom członkowskim ustanawiania w przepisach krajowych warunków dotyczących wprowadzania do obrotu oraz stosowania podlegających dyrektywie substancji i preparatów, które byłyby bardziej rygorystyczne niż warunki określone w tym celu w dyrektywie. Substancje objęte zakresem tej dyrektywy to preparaty zawierające zarówno związki arsenu, jak również kreozot oraz destylaty smoły węglowej. W rezultacie omawiane produkty wyraźnie objęte są zakresem zastosowania dyrektywy. Stanowi to dostateczną podstawę, aby stwierdzić, iż przedmiot niniejszego postępowania różni się od postępowania w sprawach Burstein [19] oraz Toolex [20], na które powołały się rządy duński i niderlandzki, ponieważ obie te sprawy dotyczyły produktów nieobjętych zakresem zastosowania tej dyrektywy. Ponadto w niniejszej sprawie środki krajowe prowadzą do zakazu stosowania takich produktów przy impregnowaniu drewna, podczas gdy takie stosowanie jest wyraźnie w dyrektywie uregulowane, w przypadkach gdy dyrektywa wyraźnie na takie wykorzystanie zezwala.

39. Pojawiło się kilka zastrzeżeń do tej wykładni.

40. Po pierwsze, fundacja oraz rządy duński i niderlandzki twierdzą, że dyrektywa w sprawie substancji niebezpiecznych dokonuje jedynie minimalnej harmonizacji.

16 — Zobacz motyw jedenasty preambuły, przedstawiony powyżej, pkt 13.

17 — Zobacz w szczególności wyroki z dnia 5 kwietnia 1979 r. w sprawie 148/79 Ratti, Rec. str. 1629, pkt 24 i 26 oraz z dnia 14 października 1987 r. w sprawie 278/85 Komisja przeciwko Danii, Rec. str. 4069, pkt 22, jak też opinię rzecznika generalnego przedstawioną do wyroku z dnia 1 października 1998 r. w sprawie C-127/97 Burstein (Rec. str. I-6005, pkt 22 i 23 oraz przedostatni akapit pkt 31 tej opinii), która odnosi się w szczególności do dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych.

18 — W odniesieniu do niedawnego przypadku stosowania tej zasady, zob. wyrok z dnia 25 kwietnia 2002 r. w sprawie C-154/00 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-3879.

19 — Zobacz przypis 19.

20 — Wyrok z dnia 11 lipca 2000 r. w sprawie C-473/98, Rec. str. I-5681.

41. Rząd duński powołuje się w szczególności na fakt, że dyrektywa nie zawiera klauzuli o swobodnym przepływie (zakazującej państwom członkowskim ustanowienia przeszkód w sprzedaży, stosowaniu czy posiadaniu produktów zgodnych z dyrektywą) ani klauzuli ochronnej (zezwalającej państwom członkowskim na ustanowienie pod pewnymi warunkami zakazu wprowadzenia do obrotu produktów zgodnych z dyrektywą).

42. Nie uważam, aby można było cokolwiek wywnioskować z pierwszego pominięcia. Jak wyjaśnił Trybunał w wyroku w sprawie Ratti [21], klauzula o swobodnym przepływie w kontekście dyrektywy zmierzającej do wyeliminowania różnic w ustawodawstwie krajowym, które mają wpływ na rynek wewnętrzny, nie ma samodzielnej wartości, będąc jedynie uzupełnieniem materialnych przepisów ustanowionych w rozważanej dyrektywie, mających na celu zapewnienie swobodnego przepływu rzeczonych produktów.

43. W odniesieniu do drugiego pominięcia paradoksem wydaje się twierdzenie, że ponieważ dyrektywa nie zawiera klauzuli pozwalającej państwom członkowskim na przyjęcie niezgodnych z nią środków krajowych, dyrektywa ta harmonizuje w mniejszym stopniu aniżeli dyrektywa, która wyklucza jakiekolwiek odstępstwo od jej postanowień. Należy zauważyć, że skarżący w sprawie C-281/03 doszli do przeciwnych, i moim zdaniem bardziej logicznych wniosków, wynikających z braku klauzuli ochronnej.

44. Rząd niderlandzki odwołuje się do wyroku w sprawie Toolex [22], w którym Trybunał stwierdził, że dyrektywa w sprawie substancji niebezpiecznych „ustanawia wyłącznie minimalne wymogi".

45. Uważam jednak, że rozpatrywanie tego cytatu poza kontekstem może okazać się mylące. Punkt w całości ma następujące brzmienie:

„Ponieważ [dyrektywa w sprawie substancji niebezpiecznych] ustanawia sama w sobie jedynie minimalne wymogi, jak wynika to jasno z jej art. 2 [...], nie stanowi to żadnej przeszkody dla ustanowienia przez państwo członkowskie przepisów dotyczących wprowadzenia do obrotu substancji nieobjętych jej zakresem [...]".

46. Wynika stąd, iż Trybunał stwierdził jedynie, że zakres dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych został ograniczony do i) wprowadzenia do obrotu

21 — Zobacz przypis 19, pkt 13. Zobacz także przedostatni akapit pkt 1 opinii rzecznika generalnego Reischla przedstawionej w tej sprawie.

22 — Zobacz przypis 22, pkt 30.

i użycia ii) niektórych określonych substancji. Taką wykładnię potwierdza ponadto opinia rzecznika generalnego Mischa [23].

47. Rząd niderlandzki odwołał się również podczas rozprawy do wyroku w sprawie Van den Burg [24], twierdząc, że w sprawie tej Trybunał orzekł, iż dyrektywa w sprawie ochrony dzikiego ptactwa [25] dokonała zarówno wyczerpującego uregulowania, jak i minimalnej harmonizacji.

48. Orzecznictwo to zostało skrytykowane zarówno ze względu na terminologię, jak również argumentację dotyczącą rozważanego punkt [26]. Jednakże nie uważam, aby można było odnieść to w sposób użyteczny do niniejszych spraw. Trybunał rozpatrywał w szczególności zakres art. 14 dyrektywy w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, który upoważnia państwa członkowskie do wprowadzania bardziej rygorystycznych środków ochrony aniżeli te przewidziane w dyrektywie. Dyrektywa w sprawie substancji niebezpiecznych nie zawiera podobnego przepisu.

49. Po drugie, CTB i rząd duński twierdzą, że omawiane środki krajowe nie są objęte zakresem zastosowania dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych.

50. CTB utrzymuje, że celem tej dyrektywy, a w szczególności ograniczeń dotyczących sprzedaży i stosowania produktów zawierających kreozot i arsen jest przede wszystkim ochrona zdrowia oraz bezpieczeństwo użytkowników i konsumentów, a ochrona środowiska ma drugorzędne znaczenie. Ustawodawstwo krajowe i oparte na nim zaskarżone decyzje mają szczególny cel, mianowicie ochronę środowiska w świetle zagrożeń powodowanych przez drewno impregnowane środkami zawierającymi kreozot i arsen. W przeciwieństwie do tego dyrektywa w sprawie substancji niebezpiecznych reguluje faktyczne używanie, tj. stosowanie tych środków z punktu widzenia zdrowia i bezpieczeństwa.

51. Rząd duński wysuwa analogiczny argument, stwierdzając, że uregulowania dotyczące kreozotu w dyrektywie w sprawie substancji niebezpiecznych opierają się wyłącznie na względach dotyczących zdrowia publicznego, w szczególności zagrożenia rakiem; jeśli nie byłoby możliwe objęcie produktów biobójczych zawierających kreozot obowiązkiem zezwolenia, wywołane przez nie zagrożenie nie mogłoby być w żaden sposób ocenione.

23 — Zobacz opinię przedstawioną w tej sprawie, pkt 45 i 46.

24 — Wyrok z dnia 23 maja 1990 r. w sprawie C-169/89, Rec. str. I-2143, w szczególności pkt 9.

25 — Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz.U. L 103, str. 1).

26 — Zobacz np. P.J. Slot, „Harmonisation", *European Law Review*, 1976, str. 378 i w szczególności str. 389 oraz J.H. Jans, European Environmental Law, 2000, str. 266 i 267.

52. Argumenty te wydają się jednak wypaczać cele dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych: z preambuły tej dyrektywy oraz dyrektyw, która wprowadziła rozważane w niniejszych sprawach odstępstwa [27], jasno wynika, że ochrona środowiska rzeczywiście była podstawowym celem tego aktu prawnego.

53. Motyw drugi dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych stanowi zatem, że przepisy dotyczące wprowadzenia na rynek niebezpiecznych substancji i preparatów „powinny przyczyniać się do ochrony środowiska przed wszystkimi substancjami i preparatami charakteryzującymi się ekotoksycznością lub mogącymi zanieczyszczać środowisko naturalne". Motyw ten znajduje się pomiędzy motywami stwierdzającymi, że takie przepisy „muszą mieć na celu ochronę społeczeństwa, szczególnie osób stosujących takie substancje i preparaty" oraz „powinny mieć również na celu przywrócenie, zachowanie i poprawę jakości życia ludzi".

54. W preambule dyrektywy 89/677, która w załączniku I do dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych dodała warunek dotyczący arsenu i odpowiadający temu wyjątek, zawarte jest po pierwsze odniesienie do rynku wewnętrznego (motyw pierwszy), a następnie do zdrowia i bezpieczeństwa oraz w szczególności do kancerogennych właściwości niektórych substancji, w motywach od drugiego do siódmego, które dotyczą szeregu produktów, dla których warunki określono w pkt 1, 3, 5 i 13–18 załącznika I. Związki rtęci, arsenu i cyny, będące przedmiotem odpowiednio pkt 19, 20 i 21 załącznika I, są wymienione w motywie ósmym, który jako jedyny wskazuje na względy dotyczące środowiska naturalnego.

55. W kilku pierwszych motywach preambuły dyrektywy 94/60, która w załączniku I do dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych dodała warunek dotyczący kreozotu i odpowiadający temu wyjątek, również został położony nacisk na rynek wewnętrzny (motyw pierwszy i drugi), jak też na potrzebę wprowadzenia uregulowań dotyczących substancji kancerogennych, mutagennych lub toksycznych ze względu na zaburzenia rozrodczości (motywy od trzeciego do dziewiątego). Jednakże dyrektywa 94/60 wprowadziła w załączniku I do dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych pkt 29, dotyczący substancji kancerogennych, o których mowa w motywie czwartym (jak też pkt 30 i 31 dotyczące odpowiednio substancji mutagennych i toksycznych ze względu na zaburzenia rozrodczości). Motywy dziesiąty i jedenasty [28] zawierają odrębne i szczegółowe odniesienie do kreozotu, będącego przedmiotem pkt 32 omawianego w niniejszych sprawach załącznika I. Chociaż motyw dziesiąty odwołuje się do faktu, że

27 — Dyrektywa 89/677 i dyrektywa 94/60.

28 — Zobacz powyżej, pkt 13.

kreozot „może być szkodliwy dla zdrowia ze względu na zawartość znanych substancji kancerogennych", motyw następny skupia się na skutkach dotyczących środowiska.

56. Dlatego też nie przekonuje mnie argument, że omawiane w niniejszych sprawach środki krajowe nie są objęte zakresem dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych, z uwagi na fakt, że ochrona środowiska nie stanowi jednego z głównych celów tej dyrektywy.

57. Po trzecie, CTB, fundacja oraz rządy duński i niderlandzki twierdzą, że stosowanie omawianych produktów jest uregulowane w dyrektywie w sprawie produktów biobójczych, która ich zdaniem przeważa nad dyrektywą w sprawie substancji niebezpiecznych w kwestiach, w których te dwie dyrektywy pokrywają się, i zgodnie z którą ustawodawstwo krajowe może ustanawiać zaostrzone warunki dotyczące sprzedaży i stosowania omawianych produktów.

58. Bez wątpienia dyrektywa w sprawie substancji niebezpiecznych znajduje zastosowanie „bez uszczerbku dla stosowania innych odpowiednich przepisów wspólnotowych" [29], podczas gdy dyrektywa w sprawie produktów biobójczych znajduje zastosowanie „bez uszczerbku [dla] właściwych przepisów wspólnotowych lub środków przyjętych zgodnie z nimi, w szczególności d[la]" dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych [30]. CTB oraz rządy duński i niderlandzki twierdzą, że z takiego sposobu sformułowania, zakresu obu dyrektyw i z utrwalonego orzecznictwa Trybunału jasno wynika [31], że obie dyrektywy obowiązują równocześnie i posiadają odrębny zakres zastosowania. Dyrektywa w sprawie substancji niebezpiecznych ma w szczególności na celu ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa użytkowników i konsumentów, podczas gdy dyrektywa w sprawie produktów biobójczych kładzie nacisk na ochronę środowiska. Jeżeli ich zakresy pokrywają się, dyrektywa w sprawie produktów biobójczych przeważa jako lex specialis. Ponieważ zaskarżone decyzje dotyczą stosowania produktów biobójczych, zgodność tych decyzji z prawem wspólnotowym musi być analizowana w świetle dyrektywy w sprawie produktów biobójczych, a nie dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych. Stopień harmonizacji osiągnięty w tej ostatniej dyrektywie jest w związku z tym nieistotny.

59. Powyższe argumenty nie przekonują mnie.

29 — Artykuł 1 ust. 1, wymieniony powyżej w pkt 8.

30 — Artykuł 1 ust. 3, wymieniony powyżej w pkt 18.

31 — Zobacz wyroki: z dnia 27 czerwca 1996 r. w sprawie C-293/94 Brandsma, Rec. str. I-3159; z dnia 17 września 1998 r. w sprawie C-400/96 Harpegnies, Rec. str. I-5121 oraz z dnia 29 września 1999 r. w sprawie C-232/97 Nederhoff, Rec. str. I-6385.

60. Przede wszystkim uważam, że w treści art. 1 ust. 3 dyrektywy w sprawie produktów biobójczych w niektórych wersjach językowych, między innymi w wersji angielskiej, francuskiej i niemieckiej, występuje błąd. Wspomniane wersje językowe sugerują, że dyrektywę „stosuje się do" pewnej liczby innych aktów prawnych z różnych dziedzin. Tymczasem wydaje się oczywiste, że nie taka była intencja ustawodawcy: byłoby pozbawione sensu, aby dyrektywa regulująca określoną dziedzinę znajdowała zastosowanie do innej dyrektywy lub innego rozporządzenia regulującego inną dziedzinę.

61. Logika dyrektywy w sprawie produktów biobójczych sugeruje raczej, że art. 1 ust. 3 oznacza, iż dyrektywa ta znajduje zastosowanie „without prejudice to relevant Community provisions or measures taken in accordance with them, in particular [without prejudice] to" (bez uszczerbku dla właściwych przepisów wspólnotowych lub środków podjętych zgodnie z nimi, w szczególności [bez uszczerbku dla]) innych wymienionych aktów prawnych lub środków podjętych zgodnie z nimi. Taka wykładnia, która jednoznacznie wynika, np. z hiszpańskiej, niderlandzkiej, portugalskiej i szwedzkiej wersji językowej, ma również tę przewagę, że posiada sens.

62. W każdym razie art. 1 ust. 3 dyrektywy w sprawie produktów biobójczych nie wywiera skutku, gdyż dyrektywa ta nie może w żadnym razie regulować prawa państw członkowskich do dopuszczania produktów biobójczych z uwagi na to, że załączniki nie zostały nadal przyjęte. Wynika to z faktu, że cały system zezwoleń, jaki powinien zostać ustanowiony w tej dyrektywie, zależy od tego, czy substancja lub substancje czynne danego produktu biobójczego są wymienione w jednym z tych załączników.

63. Niepełny charakter harmonizacji zamierzonej w dyrektywie w sprawie produktów biobójczych został uznany przez Trybunał i ustawodawcę wspólnotowego.

64. W wyroku w sprawie Schreiber [32] Trybunał stwierdził, że w czasie gdy miały miejsce czyny będące przedmiotem zarzutu w postępowaniu przed sądem krajowym, „harmonizacja przewidziana przez dyrektywę 98/8 nie została w pełni zrealizowana z uwagi na fakt, że cały czas miało miejsce ustalanie na poziomie wspólnotowym załączników I, I A i I B do tej dyrektywy, określających substancje czynne, których zastosowanie jest dozwolone w produktach biobójczych, w produktach biobójczych stwarzających niewielkie zagrożenie oraz w produktach zawierających jedynie substancje bazowe". Sytuacja ta nie uległa zmianie.

32 — Wyrok z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawie C-443/02, Rec. str. I-7275, pkt 20.

65. W preambule dyrektywy 2001/90/WE [33], zmieniającej pkt 32 w załączniku I do dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych w odniesieniu do kreozotu, stwierdza się, że dyrektywa w sprawie produktów biobójczych „zharmonizuje dopuszczenie biocydów na poziomie europejskim [...] [w] oczekiwan[iu] [na] harmonizacj[ę] zasad [zgodnie z] [dyrektywą w sprawie produktów biobójczych] ograniczeni[a] dotycząc[e] kreozotu powinn[y] być przystosowan[e] do postępu technicznego" [34]. Dyrektywa 2001/90 zmieniła pkt 32, nakładając całkowity zakaz używania kreozotu do impregnacji drewna i wprowadzenia na rynek impregnowanego w ten sposób drewna, jak też zaostrzyła warunki odstępstwa od tego zakazu.

66. W podobny sposób w preambule dyrektywy 2003/2/WE [35], zmieniającej pkt 20 w załączniku I do dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych, w odniesieniu do arsenu stwierdza się, że „w oczekiwaniu harmonizacji zasad zgodnie z [dyrektywą w sprawie produktów biobójczych] konieczne jest dostosowanie ograniczeń dla arsenu w [dyrektywie w sprawie substancji niebezpiecznych] do postępu technicznego" [36]. Dyrektywa 2003/2 zmieniła pkt 20, nakładając całkowity zakaz wprowadzenia na rynek drewna impregnowanego preparatami zawierającymi związki arsenu, oraz zaostrzyła warunki odstępstwa od tego zakazu.

67. Dyrektywa w sprawie produktów biobójczych w dniu wystąpienia zdarzeń leżących u podstaw postępowania przed sądem krajowym nie znajdowała (i ciągle nie znajduje) w pełni zastosowania. Jednakże CTB i rząd duński utrzymują, że państwa członkowskie mogą zachować krajowe systemy dotyczące produktów biobójczych w okresie przejściowym przewidzianym w art. 16 ust. 1 tej dyrektywy, który zezwala państwu członkowskiemu w okresie przejściowym wynoszącym 10 lat na „stosowanie swojego systemu i praktyki obowiązującej przy wprowadzaniu na rynek produktów biobójczych".

68. Nie zgadzam się z tym, że w oczekiwaniu na pełne zastosowanie dyrektywy w sprawie produktów biobójczych art. 16 ust. 1 przyznaje państwom członkowskim całkowitą swobodę, jeśli chodzi o dopuszczanie produktów objętych zarówno tą dyrektywą, jak i dyrektywą w sprawie substancji niebezpiecznych. W preambule dyrektywy w sprawie produktów biobójczych wyraźnie stwierdzono, że „wykonanie niniejszej dyrektywy w pełnym zakresie [...] nie zostanie zakończone przed upływem kilku lat", w tym okresie dyrektywa w sprawie substancji niebezpiecznych zapewni uzupełniające ramy prawne, ograniczające wprowadzenie do obrotu oraz stosowanie niektórych aktywnych substancji i produktów.

33 — Dyrektywa Komisji z dnia 26 października 2001 r. dostosowująca po raz siódmy do postępu technicznego załącznik I do dyrektywy Rady 76/769/EWG w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych (kreozot) (Dz.U. L 283, str. 41). Dyrektywa ta nakłada na państwa członkowskie obowiązek podjęcia środków w celu dokonania transpozycji do dnia 31 grudnia 2002 r. i wprowadzenia ich w życie do dnia 30 czerwca 2003 r.

34 — Zobacz motyw piąty.

35 — Dyrektywa Komisji z dnia 6 stycznia 2003 r. odnosząca się do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu arsenu (dziesiąte dostosowanie do postępu technicznego dyrektywy Rady 76/769/EWG) (Dz.U. L 4, str. 9). Dyrektywa ta nakłada na państwa członkowskie obowiązek podjęcia środków w celu dokonania transpozycji do dnia 30 czerwca 2002 r. i wprowadzenia ich w życie do dnia 30 czerwca 2004 r.

36 — Zobacz motyw ósmy.

69. W rezultacie, mimo że art. 16 ust. 1 przewiduje, iż w okresie przejściowym państwo członkowskie może stosować swój system czy praktykę obowiązującą przy wprowadzaniu do obrotu produktów biobójczych, oczywiste jest, że system ten musi być zgodny z innymi przepisami prawa wspólnotowego. Jeśli państwo członkowskie pragnie uregulować wprowadzenie do obrotu i/lub stosowanie produktów mieszczących się w zakresie dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych, przepisy krajowe tego państwa muszą być zgodne z tą dyrektywą.

70. Nie uważam, aby orzecznictwo [37], na które powołuje się rząd niderlandzki, potwierdzało jego tezę, zgodnie z którą dyrektywa w sprawie substancji niebezpiecznych oraz dyrektywa w sprawie produktów biobójczych obowiązują równocześnie i posiadają odrębny zakres zastosowania. W wyroku w sprawie Brandsma, który został wydany na długo przed przyjęciem dyrektywy w sprawie produktów biobójczych, aktywny składnik omawianego produktu nie był objęty zakresem dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych [38]. W wyroku w sprawie Harpegnies, której okoliczności faktyczne nastąpiły również przed dniem przyjęcia dyrektywy w sprawie produktów biobójczych, Trybunał orzekał, opierając się na fakcie, że brak było zharmonizowanych przepisów na poziomie wspólnotowym w odniesieniu do wytwarzania i wprowadzenia do obrotu omawianych produktów [39], co nie zachodzi w niniejszym przypadku. W wyroku w sprawie Nederhoff, jak podkreślił sąd krajowy, omawiane ustawodawstwo krajowe nie nakładało warunków wprowadzenia na rynek czy stosowania substancji objętych zakresem dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych. Dotyczyło ono raczej zanieczyszczenia wód powierzchniowych produktami impregnowanymi przy użyciu tych substancji. Trybunał orzekł przede wszystkim, że dyrektywa 76/464/EWG [40] miała w tej sytuacji zastosowanie; co więcej, dyrektywa ta wyraźnie zezwala państwom członkowskim na przyjęcie bardziej rygorystycznych przepisów aniżeli przepisy w niej zawarte. Ponieważ art. 1 ust. 1 dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych stanowi, że znajduje zastosowanie bez uszczerbku dla stosowania innych przepisów wspólnotowych, Trybunał orzekł, że dyrektywa 76/464 powinna przeważyć. Nie widzę powodów, dla których należałoby posłużyć się tym orzeczeniem w niniejszej sprawie, w której dyrektywa w sprawie produktów biobójczych nie ma zastosowania.

71. W końcu rząd niderlandzki stwierdził na rozprawie, że nielogiczną byłaby sytuacja, w której państwo członkowskie z jednej strony nie mogłoby przyjąć uregulowań dotyczących produktów biobójczych zawierających niebezpieczne substancje objęte zakresem dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych, podczas gdy z drugiej strony mogłoby ono unormować mniej szkodliwe produkty biobójcze niezawierające takich substancji, tak jak bloki z drewna cedrowego, będące przedmiotem niedawnego wyroku w sprawie Schreiber [41].

37 — Zobacz przypis 33.

38 — Zobacz wyrok, pkt 10 oraz opinię rzecznika generalnego Fenelly'ego, pkt 16.

39 — Zobacz pkt 27 wyroku. Dyrektywa w sprawie substancji niebezpiecznych nie była przywołana przez strony.

40 — Dyrektywa Rady z dnia 4 maja 1976 r. w sprawie zanieczyszczenia spowodowanego przez niektóre substancje niebezpieczne odprowadzane do środowiska wodnego Wspólnoty (Dz.U. L 129, str. 23).

41 — Zobacz przypis 34.

72. Sprawa ta dotyczyła jednak produktu (bloki z drewna cedrowego) niebędącego przedmiotem ustawodawstwa wspólnotowego. Trybunał w związku z tym uznał, że nałożony przez państwo członkowskie wymóg uprzedniego pozwolenia na wprowadzenie takich produktów do obrotu był w świetle art. 28 WE i 30 WE zgodny z prawem. Z kolei w niniejszych sprawach rozpatrywane produkty są przedmiotem ustawodawstwa wspólnotowego. Uważam, że jest to wystarczające dla odróżnienia niniejszych spraw od sprawy Schreiber.

73. Obawa rządu niderlandzkiego, że powyższa wykładnia pociągnie za sobą nieprawidłowości tego rodzaju, iż państwo członkowskie nie będzie mogło przyjąć uregulowań dotyczących produktów biobójczych zawierających niebezpieczne substancje objęte zakresem dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych, ale będzie mogło unormować mniej szkodliwe produkty biobójcze niezawierające takich substancji, jest moim zdaniem nie na miejscu. To właśnie dlatego, że niektóre produkty biobójcze, tak jak produkty leżące u podstaw niniejszego postępowania, są potencjalnie szkodliwe, są one poddawane rygorystycznym, ale zróżnicowanym kontrolom, zgodnie z przepisami krajowymi, i w rezultacie powinny być przedmiotem uregulowań wspólnotowych.

74. Z powyższych względów wnioskuję, że dyrektywa w sprawie substancji niebezpiecznych nie zezwala państwom członkowskim na ustanawianie dodatkowych warunków wprowadzania do obrotu i stosowania produktów biobójczych, których substancja czynna wymieniona jest w załączniku I do tej dyrektywy.

75. Niech dwie końcowe uwagi złagodzą obawy, jakoby zaproponowana przeze mnie wykładnia nadmiernie ograniczała uprawnienia państw członkowskich do podejmowania środków mających na celu ochronę środowiska.

76. Po pierwsze, należy podkreślić, że powyższy wniosek nie oznacza, że państwo członkowskie, będące w sytuacji Królestwa Niderlandów, jest całkowicie pozbawione możliwości ustalania zaostrzonych standardów. W takim przypadku, gdy harmonizująca dyrektywa zostaje przyjęta na podstawie art. 95 WE (uprzednio art. 100a traktatu WE), państwo członkowskie pragnące utrzymać bądź wprowadzić przepisy krajowe bardziej rygorystyczne aniżeli te zawarte w dyrektywie i które odnoszą się w szczególności do ochrony środowiska, może na mocy art. 95 ust. 4 lub 5 WE [42] powiadomić Komisję o takich przepisach i powodach ich utrzymania lub wprowadzenia. Królestwo Niderlandów wykorzystało procedurę ustanowioną w art. 95 WE w odniesieniu do niektórych aspektów uregulowań dotyczących kreozotu, jednak nie w odniesieniu do przepisów rozważanych w niniejszych sprawach [43].

42 — Zobacz powyżej, pkt 6.

43 — Zobacz decyzję Komisji 1999/832/WE z dnia 26 października 1999 r. w sprawie zgłoszonych przez Królestwo Niderlandów krajowych przepisów dotyczących ograniczeń we wprowadzeniu do obrotu i stosowaniu kreozotu (Dz.U. L 329, str. 25) oraz decyzję Komisji 2002/59/WE z dnia 23 stycznia 2002 r. dotyczącą projektu przepisów krajowych zgłoszonych przez Królestwo Niderlandów na podstawie art. 95 ust. 5 traktatu WE, odnoszących się do ograniczeń wprowadzenia do obrotu i stosowania drewna impregnowanego kreozotem (Dz.U. L 23, str. 37).

77. Po drugie, od zajścia zdarzeń leżących u podstaw niniejszego postępowania warunki określone w załączniku I zostały zaostrzone zarówno w stosunku do związków kreozotu, jak i arsenu: zob. dyrektywa 2001/90 [44] i dyrektywa 2003/2 [45], których odpowiednie przepisy zostały przedstawione powyżej w pkt 65 i 66. W rezultacie praktyczne skutki wykładni dyrektywy w sprawie substancji niebezpiecznych dla potrzeb niniejszej sprawy będą w każdym razie ograniczone.

Wnioski

78. W związku z tym proponuję, aby na pytanie prejudycjalne wniesione przez College van Beroep voor het bedrijsleven udzielić następującej odpowiedzi:

„Dyrektywa Rady 76/769/EWG z dnia 27 lipca 1976 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych niebezpiecznych substancji i preparatów nie upoważnia państw członkowskich do uzależniania wprowadzenia do obrotu lub stosowania produktu biobójczego, którego substancja czynna figuruje w załączniku I do tej dyrektywy, od spełnienia dodatkowych warunków".

44 — Zobacz przypis 35.
45 — Zobacz przypis 37.