SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA F. G. JACOBSA, predstavljeni 17. marca 2005[1]

1. College van Beroep voor het bedrijfsleven (upravno sodišče za trgovino in industrijo, Nizozemska) s predlogoma za sprejetje predhodne odločbe sprašuje Sodišče, ali Direktiva o nevarnih snoveh[2] dovoljuje državi članici, da določi dodatne pogoje za dajanje v promet in uporabo biocidnega pripravka, katerega aktivna snov je zajeta v Prilogi I k tej direktivi.

Zakonodaja Skupnosti

2. V tej zadevi sta pomembni Direktiva o nevarnih snoveh in Direktiva o biocidnih pripravkih.[3] Prva usklajuje pogoje za dajanje v promet ter uporabo določenih nevarnih snovi in pripravkov, navedenih v Prilogi, ki je bila večkrat spremenjena. Druga pa si prizadeva uskladiti pogoje za izdajo dovoljenja in dajanje v promet biocidnih pripravkov (prej znani kot nekmetijski pesticidi), katerih dovoljene aktivne snovi naj bi bile izčrpno naštete v različnih prilogah. Ker pa se seznam snovi, ki naj bi jih vsebovale priloge, še ni vzpostavil, določbe direktive še ne veljajo v celoti.

3. Navedeni direktivi in spremembe Direktive o nevarnih snoveh so bile različno sprejete na podlagi členov 100 in 100a Pogodbe ES (po spremembi postala člena[4] 94 in 95 ES).

4. Člen 94 ES določa, da Svet soglasno izda direktive za približevanje tistih zakonov in drugih predpisov držav članic, ki neposredno

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Direktiva Sveta 76/769/EGS z dne 27. julija 1976 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic v zvezi z omejitvami pri trženju in uporabi nekaterih nevarnih snovi in pripravkov (UL L 262, str. 201), kakor je bila spremenjena zlasti z Direktivo Sveta 83/478/EGS z dne 19. septembra 1983 (UL L 263, str. 33), Direktivo Sveta 89/677/EGS z dne 21. decembra 1989 (UL L 398, str. 19) in Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 94/60/ES z dne 20. decembra 1994 (UL L 365, str. 1).

3 — Direktiva 98/8/EC Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 1998 o dajanju biocidnih pripravkov v promet (UL L 123, str. 1).

4 — V primeru člena 100a.

vplivajo na vzpostavitev ali delovanje skupnega trga.

5. Člen 95(1) ES določa, da z odstopanjem od določb člena 94 in z upoštevanjem določenih izjem Svet s kvalificirano večino sprejme ukrepe za približevanje določb zakonov in drugih predpisov v državah članicah, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga.

6. Člen 95 ES dalje določa, da mora država članica, če po sprejetju usklajevalnega ukrepa meni, da mora ohraniti[5] ali uvesti[6] nacionalne določbe, ki med drugim zadevajo varstvo okolja, o teh določbah in o razlogih za njihovo ohranitev ali uvedbo obvestiti Komisijo. Komisija naj bi zadevne nacionalne določbe odobrila ali zavrnila, potem ko je preverila, ali so morda sredstvo samovoljne diskriminacije, prikrita omejitev trgovine med državami članicami ali pa ovirajo delovanje notranjega trga.[7]

5 — Člen 95(4).

6 — Člen 95(5); predlagane določbe morajo temeljiti na novih znanstvenih spoznanjih.

7 — Člen 95(6).

Direktiva o nevarnih snoveh

7. Direktiva o nevarnih snoveh je temeljila na členu 100 Pogodbe ES (postal člen 94 ES). Njena preambula ima te uvodne izjave:

„[K]er mora biti cilj vseh predpisov glede dajanja nevarnih snovi in pripravkov v promet varovanje ljudi ter zlasti oseb, ki take snovi in pripravke uporabljajo;

ker naj bi prispevali k varstvu okolja pred vsemi snovmi in pripravki, ki imajo značilnosti ekotoksičnosti ali ki bi lahko onesnažili okolje;

ker naj bi bil cilj vseh predpisov obnoviti, ohraniti in izboljšati kakovost življenja ljudi;

ker nevarne snovi in pripravke urejajo zakonska pravila v državah članicah; ker se ta pravila razlikujejo glede na pogoje trženja in uporabe nevarnih snovi in pripravkov; ker te razlike predstavljajo trgovinsko oviro in neposredno vplivajo na vzpostavitev in delovanje skupnega trga;

ker je to oviro treba odpraviti; ker ima to za posledico približevanje zakonodaje, ki v državah članicah ureja navedeno področje".[8]

8. Člen 1(1) določa:

„Brez poseganja v uporabo drugih ustreznih predpisov Skupnosti ta direktiva obravnava omejitev trženja in uporabe nevarnih snovi in pripravkov iz seznama [v Prilogi I][9] v državah članicah Skupnosti."

9. V prvi povedi člena 2 je določeno:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da se nevarne snovi in pripravki iz seznama v [Prilogi I] lahko dajejo v promet ali uporabljajo samo pod pogoji, navedenimi v [Prilogi I]."

10. Direktiva 89/677[10] je Prilogo I k Direktivi o nevarnih substancah dopolnila tako, da zadeva arzenove spojine. Direktiva 89/677 je temeljila na členu 100a Pogodbe ES (zdaj člen 95 ES). V prvi uvodni izjavi njene preambule je navedeno:

„ker je v obdobju do 31. decembra 1992 treba sprejeti ukrepe za postopno vzpostavljanje notranjega trga; ker notranji trg obsega območje brez notranjih meja, na katerem je zagotovljen prosti pretok blaga, oseb, storitev in kapitala".

11. V osmi uvodni izjavi je navedeno:

„ker imajo nekateri pripravki proti obraščanju, ki se uporabljajo kot zaščitni premazi za lupine čolnov in/ali podvodno opremo, škodljiv vpliv na žive organizme v vodi kot posledica uporabe nekaterih kemijskih spojin in zlasti arzenovih, živosrebrovih ali kositrovih spojin; ker je treba zaradi boljšega varstva okolja uporabo takih spojin in pripravkov urediti s predpisi".

8 — Prva, druga, tretja, četrta in peta uvodna izjava.

9 — V opombi 2 navedena Direktiva 83/478 je Direktivo o nevarnih snoveh spremenila tako, da je Priloga postala Priloga I.

10 — Navedena v opombi 2.

12. Točka 20 spremenjene Priloge I k Direktivi o nevarnih substancah vsebuje „arzenove spojine“, točka 20.1 pa določa pogoje za dajanje v promet in uporabo teh spojin in zlasti določa, da:

„1. Se ne smejo uporabljati kot snovi in sestavine pripravkov za uporabo:

[...]

(b) pri impregnaciji lesa.

V tem primeru se prepoved ne nanaša na raztopine anorganskih soli vrste CCA (baker – krom – arzen), ki se uporabljajo v industrijskih obratih za vakuumsko ali tlačno impregnacijo.

[...]“

13. Direktiva 94/60[11] je Prilogo I k Direktivi o nevarnih substancah dopolnila tako, da je vanj vključila kreozot. Direktiva 94/60 je temeljila na členu 100a Pogodbe ES (postal člen 95 ES). V njeni preambuli je navedeno:

„[K]er je treba sprejeti ukrepe za delovanje notranjega trga; ker je notranji trg območje brez notranjih meja, ki zagotavlja prosti pretok blaga, oseb, storitev in kapitala;

ker naj bi delovanje notranjega trga postopoma izboljšalo kakovost življenja, varovanje zdravja in varstvo potrošnikov; [...]

[...]

ker kreozot, kakor je opredeljen v Prilogi k tej direktivi, lahko škoduje zdravju zaradi vsebnosti znanih rakotvornih snovi; ker je zato uporabo kreozota za obdelavo lesa in dajanje v promet ter uporabo lesa, obdelanega s kreozotom, treba omejiti;

11 — Navedena v opombi 2.

ker so nekatere sestavine kreozota težko razgradljive in škodujejo nekaterim organizmom v okolju; ker te sestavine lahko stopijo v okolje kot posledica uporabe obdelanega lesa;

[...]

ker omejitve, ki so jih nekatere države članice že sprejele glede dajanja v promet in uporabe [kreozota], ki [ga] vsebujejo, neposredno vplivajo na vzpostavitev in delovanje notranjega trga; ker je zato treba približati zakonodaje držav članic na tem področju in posledično spremeniti Prilogo I k [Direktivi o nevarnih snoveh].“[12]

14. V točki 32 tako spremenjene Priloge I k Direktivi o nevarnih snoveh so naštete „Snovi in pripravki, ki vsebujejo eno ali več naslednjih snovi“, med drugim kreozot, kreozotno olje in destilati (premogov katran). Točka 32.1 določa pogoje za dajanje v promet in uporabo teh snovi in pripravkov ter navaja, da:

„Se ne smejo uporabljati pri obdelavi lesa, če vsebujejo:

(a) benzo-[a]-piren v koncentraciji, višji od 0,005 masnih %; ali

(b) fenole, ki jih je mogoče ekstrahirati z vodo, v koncentraciji, višji od 3 masnih %, ali obenem (a) in (b).

Les, obdelan z navedenimi snovmi in pripravki, se ne sme dajati v promet.

12 — Prva, druga, deseta, enajsta in štirinajsta uvodna izjava.

Z odstopanjem:

(i) se navedene snovi in pripravki lahko uporabljajo pri obdelavi lesa v industrijskih objektih, če vsebujejo:

(a) benzo-[a]-piren v koncentraciji, nižji od 0,005 masnih %; ali

(b) fenole, ki jih je mogoče ekstrahirati z vodo, v koncentraciji, nižji od 3 masnih %.

[...]"

Direktiva o biocidnih pripravkih

15. Direktiva o biocidnih pripravkih[13] je temeljila na členu 100a Pogodbe ES (po spremembi postal člen 95 ES).

16. V uvodnih izjavah 12 in 26 njene preambule je navedeno:

„[K]er je treba na ravni Skupnosti izdelati seznam aktivnih snovi, ki jih je dovoljeno vključevati v biocidne pripravke;

[...]

ker celovito izvajanje te direktive in zlasti programa ponovnega preverjanja ne bo doseženo več let, [Direktiva o nevarnih snoveh] zagotavlja okvir za dopolnjevanje razvoja pozitivnega seznama z omejitvami trženja in uporabe nekaterih aktivnih snovi in pripravkov ali skupin aktivnih snovi in pripravkov".

17. V členu 1(1) je navedeno, da direktiva obravnava (a) izdajo dovoljenja in dajanje v promet biocidnih pripravkov in njihovo uporabo v državah članicah; (b) medsebojno priznavanje dovoljenj znotraj Skupnosti in

13 — V opombi 3 navedena Direktiva 98/8/EC.

(c) izdelavo na ravni Skupnosti pozitivnega seznama aktivnih snovi, ki jih je mogoče uporabljati v biocidnih pripravkih.

18. V členu 1(3) je določeno, da se Direktiva „uporablja, brez poseganja v ustrezne določbe ali ukrepe Skupnosti, sprejete v skladu z njimi, zlasti v" več zakonodajnih ukrepov, vključno z Direktivo o nevarnih snoveh.

19. V členu 2(1)(a) Direktive so „Biocidni pripravki" opredeljeni kot „[a]ktivne snovi in pripravki, ki vsebujejo eno ali več aktivnih snovi, pripravljeni v obliki, v kakršni se dobavljajo uporabniku, in predvideni, da se z njimi uničuje, odvrača, naredi neškodljivo, prepreči delovanje, ali kako drugače vpliva na škodljivi organizem na kemičen ali biološki način" ter je zagotovljeno, da je v Prilogi V podan izčrpen seznam 23 vrst pripravkov z opisom posameznih vrst. V tej prilogi so pod naslovom „8. vrsta izdelkov: pripravki za zaščito lesa" vključeni:

„Pripravki, ki se uporabljajo za zaščito lesa, ne glede na stopnjo predelave, vključno z lesom na žagi, ki preprečujejo razvoj organizmov, ki uničujejo ali kvarijo les.

Med te izdelke sodijo preventivna sredstva in sredstva za sanacijo."

20. V členu 3(1) se od držav članic zahteva, naj „predpišejo, da se biocidni pripravek ne daje v promet in se na njenem ozemlju ne uporablja, če zanj ni bilo izdano dovoljenje v skladu s to direktivo".

21. V členu 5(1)(a) je določeno, da države članice izdajo dovoljenje za biocidni pripravek samo, če „je (so) aktivna(-e) snov(-i), vključena(-e) v dovoljenju, uvrščena(-e) na seznam v Prilogi I ali Prilogi IA, in so izpolnjene vse zahteve iz navedenih prilog".

22. Ko je bila Direktiva o biocidnih pripravkih sprejeta, navedeni prilogi nista imeli vsebine. V Direktivi je bil določen postopek za vključitev aktivnih snovi v priloge po postopku vrednotenja.

23. Člen 16(1) določa:

„Z nadaljnjim odstopanjem od členov 3(1), 5(1) [...] in brez poseganja v odstavka 2 in 3, lahko država članica za obdobje 10 let od [14. maja 2000], še naprej uporablja svoj trenutni sistem ali prakso dajanja biocidnih pripravkov v promet. Država članica lahko zlasti v skladu z nacionalnimi predpisi na svojem ozemlju dovoli dajanje v promet biocidnega pripravka, ki vsebuje aktivne snovi, ki niso uvrščene na seznam v Prilogi I ali IA za to vrsto pripravka. Take aktivne snovi morajo biti v prometu [14. maja 2000], kot aktivne snovi v biocidnem pripravku [...]"

24. V členu 16(2) je določeno, da začne Komisija po sprejetju te direktive z 10-letnim programom dela za sistematično preučevanje vseh aktivnih snovi. V tem 10-letnem obdobju lahko v skladu s predpisanim postopkom odloči o vključitvi aktivne snovi v priloge I, IA ali IB in o pogojih za njihovo vključitev. V členu 16(3) je določeno, da naj bi države članice po tej odločitvi zagotovile, da se dovoljenja za biocidne pripravke, ki vsebujejo take aktivne snovi, izdajo, spremenijo ali razveljavijo, če je to potrebno.

25. Kot kaže, še nobena taka odločitev ni bila sprejeta. Zato so priloge I, IA in IB še vedno prazne.

Nacionalna zakonodaja

26. Gotovo je, da se v zadevni nizozemski zakonodaji[14] zahteva, da mora imeti vsaka oseba, ki dobavlja, poseduje, skladišči ali uvaža pesticide, dovoljenje. Brez dovoljenja omenjena opravila niso dovoljena. Predložitveno sodišče zatrjuje, da je cilj pogojev, ki jih nizozemska zakonodaja določa za odobritev dovoljenja, večje varovanje okolja.

Postopek v glavni stvari in predlog Sodišču za sprejetje predhodne odločbe

27. Tožeče stranke v zadevi C-281/03 so nekdanji imetniki dovoljenja za določene nekmetijske pesticide (v širšem pomenu

14 — Bestrijdingsmiddelenwet (zakon o pesticidih iz leta 1962, Staatsblad 1962, št. 288), Regeling milieutoelatingseisen nietlandbouwbestrijdingsmiddelen (pravilnik o okoljskih zahtevah za izdajo dovoljenj za nekmetijske pesticide, Staatscourant 1998, št. 15) in Besluit milieutoelatingseisen nietlandbouwbestrijdingsmiddelen (uredba o okoljskih zahtevah za izdajo dovoljenj za nekmetijske pesticide, Staatsblad 1998, št. 499, spremenjena v Staatsblad 1999, št. 309).

biocide), ki so se uporabljali kot sredstva za zaščito lesa in katerih osnova je bila aktivna snov oljnega destilata premogovega katrana (karbolineum in kreozot), in/ali prosilci zanj. Tožeče stranke so pri predložitvenem sodišču vložile pritožbo zoper odločbi z dne 6. julija 2000 in 28. junija 2002, s katerima je College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (urad za izdajanje dovoljenj za pesticidne pripravke, v nadaljevanju: CTB) razglasil za neutemeljene njihove ugovore zoper prejšnje odločbe, s katerimi jim dovoljenje za take pesticide v bistvu ni bilo ali ni bilo brezpogojno podaljšano oziroma ni bilo odobreno.

28. Zadeva C-282/03 obravnava pritožbo zoper odločbo z dne 2. avgusta 2002, s katero je CTB razglasil za neutemeljen ugovor tožeče stranke zoper odločbo, s katero je bilo preklicano njeno dovoljenje za sredstvo za zaščito lesa, ki vsebuje spojine, katerih osnova so baker, krom in arzen, ter zavrnil njeno vlogo za obnovo dovoljenja za ta proizvod.

29. Gotovo je, da zadevni proizvodi spadajo med izjeme iz točk 20 in 32 Priloge I k Direktivi o nevarnih snoveh. Kot je navedeno zgoraj, ta direktiva od držav članic ne zahteva, naj omejijo njihovo dajanje v promet ali uporabo kot sredstva za zaščito lesa. Učinek izpodbijanih odločb pa je nasproten, saj na podlagi nizozemske zakonodaje tožeče stranke ne smejo dobavljati, imeti, skladiščiti in uvažati teh proizvodov.

30. CTB je zlasti menil, da ni dolžan izdati dovoljenja za proizvod le zato, ker je določena uporaba izdelkov za zaščito lesa, ki vsebujejo kreozot ali spojine, katerih osnova so baker, krom in arzen, v Direktivi o nevarnih snoveh izvzeta iz prepovedi uporabe teh snovi. Člen 2 te direktive določa, da se zadevne snovi in pripravki lahko dajejo v promet pod pogoji, ki jih določa Direktiva, ne pa, da jim mora biti izdano dovoljenje. Direktiva o nevarnih substancah ne izključuje, da lahko države članice določijo strožje zahteve.

31. Ker je College van Beroep voor het bedrijfsleven menilo, da besedilo Direktive o nevarnih snoveh ne daje jasnega odgovora na vprašanje, ali vsebuje izčrpen niz pravil o snoveh, za katere velja, ali pušča prostor za dodatne nacionalne pogoje, je v obeh zadevah Sodišču predložilo vprašanje, ali navedena direktiva državam članicam dovoljuje, da določijo dodatne pogoje za dajanje v promet in uporabo biocidnih pripravkov, katerih aktivna snov je zajeta v njeni Prilogi I.

32. Pisna stališča so predložili tožeče stranke v obeh zadevah, CTB, danska in nizozemska vlada ter Komisija. Tožeče stranke, Stichting Behoud Leefmilieu en Natuur Maas en Waal (ustanova Maas in Waal za varstvo življenjskega okolja in narave, v nadaljevanju: ustanova, stranka v postopku v glavni stvari v zadevi C-282/03), nizozemska vlada in Komisija so bile zastopane na obravnavi.

33. CTB, ustanova ter danska in nizozemska vlada predlagajo, naj se na predloženo vprašanje odgovori pritrdilno, v bistvu zato, ker je Direktiva o nevarnih snoveh direktiva, ki postavlja minimalne standarde, ker zadevni nacionalni ukrepi ne spadajo na njeno področje uporabe in/ali ker uporabo zadevnih proizvodov ureja Direktiva o biocidnih pripravkih, ki prevlada nad Direktivo o nevarnih snoveh. Tožeče stranke in Komisija pa so zavzele nasprotno stališče z obrazložitvijo, da je učinek Direktive o nevarnih snoveh v bistvu popolna uskladitev področja, ki ga ureja.

Presoja

34. Očitno je, da je Direktiva o nevarnih snoveh usklajevalni ukrep, ki je bil sprejet zlasti, da bi se odstranile trgovinske ovire, nastale zaradi različnih nacionalnih pravil, ki so urejala pogoje za dajanje v promet ter uporabo nevarnih snovi in pripravkov, kar izhaja iz njenega pravnega temelja (člena 100 Pogodbe ES, po spremembi postal člen 94 ES) ter četrte in pete uvodne izjave.[15]

35. Enako velja za direktivi 89/677 in 94/60, s katerima sta bili v Prilogo I k Direktivi o nevarnih snoveh dodani točki 20 in 32, vključno z izjemami, ki so predmet obravnavanih zadev. Vsaka je bila sprejeta na podlagi člena 100a Pogodbe ES in prva uvodna izjava preambule vsake od njiju[16] poudarja, da je cilj te zakonodaje povezan z notranjim trgom.

36. Očitno je tudi, da so bile sporne določbe glede arzenika v Direktivi 89/677 uvedene z dodatnim namenom „boljšega varstva okolja“[17] in da so bile sporne določbe glede

15 — Navedeni zgoraj v točki 7.

16 — Navedeni zgoraj v točkah 10 in 13.

17 — Glej zgoraj v točki 11 navedeno osmo uvodno izjavo preambule.

kreozota v Direktivi 94/60 uvedene tudi zaradi zmanjšanja škode v okolju.[18]

37. Če je med cilji Direktive, ki ureja nevarne snovi, tudi odprava ovir trgovine z zadevnimi snovmi v Skupnosti, potem določbe te direktive niso zamišljene kot določbe, ki bi zagotavljale najmanjšo stopnjo zaščite in bi dajale državam članicam svobodo, da obveznosti, določene v Direktivi, širijo, ampak naj bi bile izčrpne.[19] Ta predlog izraža obsežnejše načelo, ki ga je ustvarilo Sodišče, po katerem država članica na področju, na katerem je zakonodajalec Skupnosti sprejel usklajevalno direktivo, ne more ohranjati ali sprejeti ukrepov, ki niso v skladu s to direktivo.[20]

38. Tako menim, da Direktiva o nevarnih snoveh na prvi pogled ne dovoljuje državi članici, da v nacionalni zakonodaji določi strožje pogoje za dajanje v promet ter uporabo snovi in pripravkov, ki so zajeti z Direktivo, kot so pogoji, ki jih za tako dajanje v promet in uporabo določa Direktiva. Snovi, ki jih ta direktiva zajema, obsegajo pripravke, ki vsebujejo arzenove spojine na eni strani ter kreozot in destilate premogovega katrana na drugi. Sporni proizvodi torej očitno spadajo na področje, za katero velja Direktiva. Navedeno zadostuje, da se obravnavani postopek loči od sodb Burstein[21] in Toolex,[22] na kateri se sklicujeta danska in nizozemska vlada, saj so se v obeh zadevah obravnavali proizvodi, ki niso spadali na področje Direktive. Poleg tega je v obravnavanih zadevah posledica nacionalnih ukrepov prepoved uporabe takih proizvodov kot sredstev za zaščito lesa, to je uporabe, ki jo Direktiva jasno ureja, v okoliščinah, v katerih izrecno dovoljuje tako uporabo.

39. Zoper tako razlago so bili podani različni razlogi.

40. Prvič, ustanova ter danska in nizozemska vlada navajajo, da je posledica Direktive le minimalno usklajevanje.

18 — Glej zgoraj v točki 13 navedeno enajsto uvodno izjavo preambule.

19 — Glej na primer sodbo z dne 14. oktobra 1987 v zadevi Komisija proti Danski (278/85, Recueil, str. 4069, točka 22) glej tudi sodbo z dne 5. aprila 1979 v zadevi Ratti (148/78, Recueil, str. 1629, točki 24 in 26) in še posebno sklicevanje na Direktivo o nevarnih snoveh v sklepnih predlogih generalnega pravobranilca Saggia v zadevi Burstein (sodba z dne 1. oktobra 1998, C-127/97, Recueil, str. I-6005, točke 22, 23 in predzadnja).

20 — Glede novejše uporabe tega načela glej sodbo z dne 25. aprila 2002 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-154/00, Recueil, str. I-3879).

21 — Navedena v opombi 19.

22 — Sodba z dne 11. julija 2000 (C-473/98, Recueil, str. I-5681).

41. Danska vlada se še zlasti sklicuje na dejstvo, da naj Direktiva ne bi vsebovala niti določbe o prostem pretoku (ki državam članicam prepoveduje, da preprečijo prodajo, uporabo ali imetništvo proizvoda, ki je skladen z Direktivo) niti zaščitne določbe (ki državam članicam pod določenimi pogoji dovoljuje, da prepovedo dajanje v promet proizvoda, ki je skladen z Direktivo).

42. Menim, da iz prve opustitve ni mogoče ničesar izpeljati. Kot je Sodišče pojasnilo v sodbi Ratti,[23] določba o prostem pretoku v okviru Direktive, katere namen je odprava razlik v nacionalnih določbah, ki ovirajo notranji trg, nima samostojnega pomena, saj je le dopolnitev materialnih določb zadevne direktive v zvezi z zagotavljanjem prostega pretoka zadevnih proizvodov.

43. Glede druge opustitve pa se ne zdi smiselna razprava, da ta direktiva zato, ker ne vključuje določbe, ki državam članicam dovoljuje sprejetje nacionalnih ukrepov, ki niso skladni z Direktivo, manj usklajuje kot tista, ki ne dovoljuje nobenega odstopanja od svojih pogojev. Lahko bi navedel, da tožeče stranke v zadevi C-281/03 na podlagi neobstoja zaščitne določbe sklepajo nasprotno in po mojem mnenju bolj logično.

44. Nizozemska vlada se sklicuje na navedbo Sodišča v zadevi Toolex[24], da Direktiva o nevarnih snoveh „ne določa več kot določenih minimalnih zahtev".

45. Menim, da je zavajajoče, če se ta navedba izvzame iz okvira. Cel odstavek določa:

„Glede na to, da [Direktiva o nevarnih snoveh] sama po sebi ne določa več kot določenih minimalnih zahtev, kot jasno izhaja iz njenega člena 2, [...], očitno ne predstavlja ovire za predpis države članice o dajanju v promet snovi, ki ne sodijo v področje te direktive [...]"

46. Očitno je torej Sodišče le navedlo, da je področje Direktive o nevarnih snoveh omejeno na (i) dajanje v promet in uporabo (ii) določenih predpisanih snovi. To razlago

23 — Navedena v opombi 19, točka 13. Glej tudi predzadnji stavek prve točke sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Reischla.

24 — Navedena v opombi 22, točka 30.

dodatno podpirajo sklepni predlogi generalnega pravobranilca Mischoja.[25]

47. Nizozemska vlada se je na obravnavi sklicevala tudi na sodbo Van den Burg[26] in navedla, da je v tej zadevi Sodišče odločilo, da Direktiva o ohranjanju prostoživečih ptic[27] učinkuje hkrati kot izčrpna ureditev in kot najmanjše usklajevanje.

48. Ta sodba je bila predmet kritik zaradi terminologije in tudi zaradi obrazložitve zadevnega vprašanja.[28] V nobenem primeru pa ne vidim, kako bi jo lahko koristno prenesli v obravnavano zadevo. Sodišče je obravnavalo predvsem domet člena 14 Direktive o ohranjanju prostoživečih ptic, ki države članice pooblašča, da uvedejo strožje ukrepe varovanja, kot jih predvideva Direktiva. V Direktivi o nevarnih snoveh ni enakovredne določbe.

49. Drugič, CTB in danska vlada navajata, da naj sporni nacionalni ukrepi ne bi spadali na področje veljave Direktive o nevarnih snoveh.

50. CTB ugovarja, da naj bi bil glavni namen te direktive ter zlasti omejitev dajanja v promet in uporabe proizvodov, ki vsebujejo kreozot in arzen, varovanje zdravja ter varnosti uporabnikov in potrošnikov; skrb za okolje naj bi bila na drugem mestu. Nacionalna zakonodaja in na njej temelječi izpodbijani odločbi naj bi imele poseben namen, to je varovanje okolja z vidika tveganj, ki jih povzroča les, obdelan s sredstvi za zaščito, ki vsebujejo kreozot in arzen. Direktiva o nevarnih snoveh pa, nasprotno, ureja dejansko obdelavo, to je uporabo teh sredstev za zaščito z vidika zdravja in varnosti.

51. Danska vlada predlaga podoben razlog in navaja, da naj bi bila ureditev kreozota v Direktivi o nevarnih snoveh utemeljena le z javnim zdravjem, zlasti s tveganjem za nastanek raka; če ne bi bilo mogoče zahtevati izdaje dovoljenja za biocidne proizvode, ki vsebujejo kreozot, naj se nevarnosti, ki jih predstavljajo, ne bi mogle presojati z nobenega drugega vidika.

25 — Točki 45 in 46 sklepnih predlogov.

26 — Sodba z dne 23. maja 1990 (C-169/89, Recueil, str. I-2143, zlasti točka 9).

27 — Direktiva Sveta 79/409/EGS z dne 2. aprila 1979 o ohranjanju prosto živečih ptic (UL L 103, str. 1).

28 — Glej na primer P. J. Slot: Harmonisation, European Law Review (1996), str. 378 in še posebno str. 389, ter J. H. Jans: European Environmental Law (2000), strani 266 in 267.

52. Zdi se mi, da ti razlogi napačno prikazujejo namene Direktive o nevarnih snoveh: iz preambul k tej direktivi in direktivam, ki so dodale v obravnavani zadevi sporne izjeme,[29] jasno izhaja, da je bilo varovanje okolja res osnovni cilj zakonodaje.

53. Zato je v drugi uvodni izjavi Direktive o nevarnih snoveh navedeno, da naj bi predpisi o dajanju nevarnih snovi in pripravkov v promet „prispevali k varstvu okolja pred vsemi snovmi in pripravki, ki imajo značilnosti ekotoksičnosti ali ki bi lahko onesnažili okolje". Ta uvodna izjava je umeščena med uvodni izjavi, ki za te predpise določata, da „mora biti [njihov] cilj [...] varovanje ljudi ter zlasti oseb, ki take snovi in pripravke uporabljajo," ter da „naj bi bil [njihov] cilj obnoviti, ohraniti in izboljšati kakovost življenja ljudi".

54. Preambula Direktive 89/677, s katero je bil v Prilogo I k Direktivi o nevarnih snoveh dodan pogoj glede arzena in s tem povezano izjemo, se sklicuje najprej na notranji trg (prva uvodna izjava), nato pa od druge do sedme uvodne izjave, ki obravnavajo številne proizvode, za katere so pogoji določeni v točkah 1, 3, 5 in od 13 do 18 Priloge I, na dejavnike zdravja in varnosti ter zlasti na rakotvorno naravo določenih snovi. Živosrebrove, arzenove in kositrne spojine, ki so predmet točk 19, 20 in 21 Priloge I, so omenjene v osmi uvodni izjavi, v kateri so navedeni le okoljski razlogi.

55. Preambula Direktive 94/60, s katero je bil v Prilogo I k Direktivi o nevarnih snoveh dodan pogoj glede kreozota in s tem povezano izjemo, se podobno v svoji prvi uvodni izjavi osredotoči na notranji trg (prva in drugi uvodna izjava) in na potrebo po urejanju snovi, ki so rakotvorne, mutagene ali strupene za razmnoževanje (uvodne izjave od 3 do 9). Z direktiva je bila v Prilogo I k Direktivi o nevarnih snoveh dodana točka 29, ki ureja rakotvorne snovi, navedene v četrti uvodni izjavi (in točki 30 in 31, ki urejata mutagene snovi in snovi, strupene za razmnoževanje). Deseta in enajsta uvodna izjava[30] ločeno in posebej obravnavata kreozot, ki ga ureja točka 32 Priloge I ter je sporen v obravnavani zadevi. Čeprav se deseta uvodna

29 — V opombi 2 navedeni direktivi 89/677 in 94/60.

30 — Navedeni zgoraj v točki 13.

izjava sklicuje na dejstvo, da kreozot „lahko škoduje zdravju zaradi vsebnosti znanih rakotvornih snovi", je naslednja uvodna izjava osredotočena na njegove učinke na okolje.

56. Tako me ne prepriča razlog, da v tej zadevi sporni nacionalni ukrepi ne spadajo na področje veljavnosti Direktive o nevarnih snoveh zato, ker varovanje okolja ni med glavnimi cilji te direktive.

57. Tretjič, CTB, ustanova ter danska in nizozemska vlada navajajo, da naj bi uporabo spornih proizvodov urejala Direktiva o biocidnih pripravkih, ki po njihovem mnenju prevlada nad Direktivo o nevarnih snoveh, kadar se direktivi prepleteta, ter v skladu s katero lahko nacionalna zakonodaja določi strožje pogoje za dajanje v promet in uporabo proizvodov, ki jih ureja.

58. Direktiva o nevarnih snoveh se zagotovo uporablja „brez poseganja v uporabo drugih ustreznih predpisov Skupnosti",[31] medtem ko se Direktiva o biocidnih pripravkih „uporablja brez poseganja v ustrezne določbe ali ukrepe Skupnosti, sprejete v skladu z njimi, zlasti," med drugim, v Direktivo o nevarnih snoveh.[32] CTB ter danska in nizozemska vlada ugovarjajo v bistvu, da naj bi iz besedila ter področja uporabe obeh direktiv in sodne prakse Sodišča[33] izhajalo, da direktivi obstajata vzporedno, vsaka z različnim področjem uporabe. Direktiva o nevarnih snoveh naj bi sledila zlasti varovanju zdravja ter varnosti uporabnikov in potrošnikov, medtem ko naj bi Direktiva o biocidnih pripravkih poudarjala varovanje okolja. Če pride do prekrivanja, naj bi kot *lex specialis* prevladala Direktiva o biocidnih pripravkih. Ker izpodbijani odločbi obravnavata uporabo biocidnih pripravkov, bi se morala skladnost teh odločitev s pravom Skupnosti presojati v okviru Direktive o biocidnih pripravkih, in ne Direktive o nevarnih snoveh. Stopnja usklajenosti z Direktivo o nevarnih snoveh naj zato ne bi bila pomembna.

59. Ti razlogi me ne prepričajo.

31 — Zgoraj v točki 8 navedeni člen 1(1).

32 — Zgoraj v točki 18 navedeni člen 1(3).

33 — Sodbe z dne 27. junija 1996 v zadevi Brandsma (C-293/94, Recueil, str. I-3159); z dne 17. septembra 1998 v zadevi Harpegnies (C-400/96, Recueil, str. I-5121) in z dne 29. septembra 1999 v zadevi Nederhoff (C-232/97, Recueil, str. I-6385).

60. Najprej je treba navesti, da je očitno prišlo pri pripravi osnutka člena 1(3) Direktive o biocidnih pripravkih do napake pri številnih jezikovnih različicah, vključno pri angleški, francoski in nemški. Te različice nakazujejo, da se Direktiva „uporablja" za več drugih zakonodajnih ukrepov na različnih področjih. Vendar pa navedeno očitno ni moglo biti namen zakonodajalca; zagotovo namreč ni smiselno, da se direktiva, ki ureja eno področje, uporablja za drugo direktivo ali uredbo, ki ureja drugo področje.

61. Iz ureditve Direktive o biocidnih pripravkih izhaja prej to, da člen 1(3) pomeni, da se Direktiva uporablja „brez poseganja v ustrezne določbe ali ukrepe Skupnosti, sprejete v skladu z njimi, zlasti [brez poseganja] v" drugo našteto zakonodajo ali na njeni podlagi sprejete ukrepe. Ta razlaga, ki nedvoumno ustreza na primer nizozemski, portugalski, španski ali švedski različici, ima tudi to prednost, da je smiselna.

62. Menim, da v vsakem primeru člen 1(3) ni upošteven, ker Direktiva o biocidnih pripravkih nikakor ne more urejati pravice držav članic za izdajanje dovoljenj za biocidne pripravke, ker njene priloge še niso bile sprejete. Navedeno izhaja iz dejstva, da je ves sistem izdajanja dovoljenj, ki naj bi se uvedel s to direktivo, odvisen od tega, ali je aktivna snov zadevnega biocidnega pripravka našteta v kateri od prilog.

63. Nepopolnost usklajevanja, ki je predvideno v Direktivi o biocidnih pripravkih, sta priznala tudi Sodišče in zakonodajalec Skupnosti.

64. Sodišče je v sodbi Schreiber[34] navedlo, da ob nastanku očitanih dejstev v glavni stvari v tej zadevi (marec 2001) „uskladitev, predvidena z [Direktivo o biocidnih pripravkih], še ni bila v celoti dokončana, s tem da je določitev prilog I, IA in IB k tej direktivi na ravni Skupnosti, ki vsebujejo aktivne snovi, katerih uporaba je dovoljena v biocidnih pripravkih, biocidnih pripravkih z manjšim tveganjem in pripravkih, ki vsebujejo samo osnovne snovi, še potekala". Položaj je še vedno enak.

34 — Sodba z dne 15. julija 2004 (C-443/02, ZOdl., str. I-7275, točka 20).

65. Preambula Direktive 2001/90/ES,[35] ki je spremenila točko 32 v Prilogi I k Direktivi o nevarnih snoveh glede kreozota, določa, da bo Direktiva o biocidnih pripravkih „uskladila dovoljenje za biocide na evropski ravni [...]. Do uskladitve pravil po [Direktivi o biocidnih pripravkih] je treba omejitve za kreozot prilagoditi tehničnemu napredku.[36]“ Direktiva 2001/90 je točko 32 spremenila tako, da je uvedla popolno prepoved uporabe kreozota za obdelavo lesa in dajanja tako obdelanega lesa v promet ter še poostrila pogoje za izjeme od te prepovedi.

66. Podobno določa preambula Direktive 2003/2/ES,[37] ki je spremenila točko 20 v Prilogi I k Direktivi o nevarnih snoveh glede arzena, da „dokler ne bodo usklajena pravila na podlagi [Direktive o biocidnih pripravkih] [...], je omejitve pri arzenu v [Direktivi o nevarnih snoveh] treba prilagoditi tehničnim dosežkom“.[38] Direktiva 2003/2 je točko 20 spremenila tako, da je uvedla popolno prepoved dajanja v promet lesa, obdelanega s pripravki, ki vsebujejo arzenove spojine, in dodatno poostrila pogoje za izjeme od te prepovedi.

67. Direktiva o biocidnih pripravkih tako ob nastanku dejstev, iz katerih izhaja postopek v glavni stvari, ni popolnoma veljala (in tudi še vedno ne velja popolnoma). CTB in danska vlada vseeno ugovarjata, da bi države članice v prehodnem obdobju, ki ga predvideva člen 16(1) te direktive, ki daje državi članici desetletno prehodno obdobje, da „še naprej uporablja svoj trenutni sistem ali prakso dajanja biocidnih pripravkov v promet“, lahko obdržale svoje nacionalne sisteme za urejanje biocidnih pripravkov.

68. Ne strinjam se s stališčem, da do popolne uveljavitve Direktive o biocidnih pripravkih člen 16(1) državam članicam priznava neomejeno diskrecijo pri izdajanju dovoljenj za proizvode, ki sodijo na področje obeh direktiv, tako te kot tudi Direktive o nevarnih snoveh. V preambuli Direktive o biocidnih pripravkih je izrecno navedeno, da „celovito izvajanje [...] ne bo doseženo več let“; medtem pa bo Direktiva o biocidnih pripravkih zagotovila dopolnilni okvir, s katerim bo omejila dajanje v promet ter uporabo določenih aktivnih snovi in proizvodov.

35 — Direktiva Komisije z dne 26. oktobra 2001 o sedmi prilagoditvi tehničnemu napredku Priloge I k Direktivi Sveta 76/769/EGS (UL L 283, str. 41). Direktiva od držav članic zahteva, naj do 31. decembra 2002 sprejmejo ukrepe za njeno izvedbo in jih uporabljajo do 30. junija 2003.

36 — Peta uvodna izjava.

37 — Direktiva Komisije z dne 6. januarja 2003 v zvezi z omejitvami pri trženju in uporabi arzena (deseta prilagoditev tehničnemu napredku Direktivi Sveta 76/769/EGS, UL L 4, str. 9). Direktiva od držav članic zahteva, naj do 30. junija 2003 sprejmejo ukrepe za njeno izvedbo in jih uporabljajo do 30. junija 2004.

38 — Osma uvodna izjava.

69. Čeprav člen 16(1) določa, da država članica v prehodnem obdobju lahko še naprej uporablja svoj trenutni sistem ali prakso dajanja biocidnih pripravkov v promet, je očitno, da mora biti ta sistem v skladu z drugimi določbami prava Skupnosti. Če želi država članica urediti dajanje v promet in/ali uporabo proizvodov, ki sodijo na področje Direktive o nevarnih snoveh, morajo biti njeni nacionalni predpisi v skladu s to direktivo.

70. Menim, da sodna praksa,[39] na katero se sklicuje nizozemska vlada, ne podpira njenega zatrjevanja, da Direktiva o nevarnih snoveh in Direktiva o biocidnih pripravkih obstajata vzporedno, vsaka s svojim različnim področjem uporabe. V zadevi Brandsma, ki se je vsekakor obravnavala precej pred sprejetjem Direktive o biocidnih pripravkih, aktivna sestavina spornega proizvoda ni bila zajeta z Direktivo o nevarnih snoveh.[40] V zadevi Harpegnies, katere dejansko stanje je prav tako nastalo pred sprejetjem Direktive o biocidnih pripravkih, je Sodišče odločilo na podlagi domneve, da na ravni Skupnosti ni bilo usklajenih predpisov, ki bi urejali ali proizvodnjo ali dajanje v promet spornih proizvodov;[41] v obravnavani zadevi ne gre za tak primer. Kot poudarja predložitveno sodišče, v zadevi Nederhoff sporna nacionalna zakonodaja ni uvedla pogojev za dajanje v promet ali uporabo snovi, ki spada na področje Direktive o nevarnih snoveh; bolj je obravnavala onesnaženje površinskih voda, ki ga povzročajo proizvodi, obdelani s to snovjo. Sodišče je najprej odločilo, da se za te okoliščine uporablja Direktiva 76/464,[42] ki je države članice izrecno pooblastila, da sprejmejo strožje ukrepe, kot so predvideni s to direktivo. Ker člen 1(1) Direktive o nevarnih snoveh določa, da se uporablja brez poseganja v uporabo drugih ustreznih predpisov Skupnosti, je Sodišče odločilo, da prevlada Direktiva 76/464. Ne vidim, kako bi se lahko ta sodba prenesla v obravnavani zadevi, za kateri se Direktiva o biocidnih pripravkih ne uporablja.

71. Nazadnje, nizozemska vlada je na obravnavi navedla, da ne bi bilo logično, če država članica ne bi mogla urejati biocidnih pripravkov, ki vsebujejo nevarne snovi iz Direktive o nevarnih snoveh, medtem ko bi lahko urejala manj škodljive biocidne pripravke, ki teh snovi ne vsebujejo, kot so na primer ploščice iz cedrovine, ki so bile predmet spora v novejši sodbi Schreiber[43].

39 — Navedena v opombi 33.

40 — Točka 10 sodbe in točka 16 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Fennellyja.

41 — Točka 27. Kaže, da se nobena od strank ni sklicevala na Direktivo o nevarnih snoveh.

42 — Direktiva Sveta z dne 4. maja 1976 o onesnaževanju pri odvajanju nekaterih nevarnih snovi v vodno okolje Skupnosti (UL L 129, str. 23).

43 — Navedena v opombi 34.

72. Vendar je ta zadeva obravnavala proizvod (ploščice iz cedrovine), ki ga zakonodaja Skupnosti sicer ne ureja. Sodišče je zato presojalo zakonitost zahteve države članice po predhodni izdaji dovoljenja za dajanje v promet takih proizvodov na podlagi členov 28 ES in 30 ES. V obravnavani zadevi pa, nasprotno, zadevne proizvode ureja zakonodaja Skupnosti. Menim, da to zadostuje, da se obravnavana zadeva razlikuje od zadeve Schreiber.

73. Menim, da skrb nizozemske vlade, da bi zgornja razlaga povzročila nenormalno stanje, v katerem države članice ne bi mogle urejati biocidnih pripravkov, ki vsebujejo nevarne snovi iz Direktive o nevarnih snoveh, lahko pa bi urejale manj škodljive biocidne proizvode, ki ne vsebujejo takih snovi, ni utemeljena. Prav zato, ker so določeni biocidni pripravki, kot so ti, ki so sporni v obravnavanih zadevah, morda škodljivi, so lahko predmet strožjega, vendar različnega nadzora na podlagi nacionalnega prava in zato najbolj potrebujejo ureditev v zakonodaji Skupnosti.

74. Na podlagi zgoraj navedenih razlogov sklepam, da Direktiva o nevarnih snoveh državi članici ne dovoljuje, da določi dodatne pogoje za dajanje v promet in uporabo biocidnega pripravka, katerega aktivna snov je zajeta v Prilogi I k tej direktivi.

75. Na koncu bi želel izpostaviti vidika, ki lahko ublažita skrb, da predlagana razlaga neutemeljeno omejuje pristojnost države članice, da sprejme ukrepe za varovanje svojega okolja.

76. Najprej moram poudariti, da zgornji sklep ne pomeni, da je državi članici, ki se znajde v položaju, kakršen je nizozemski, popolnoma onemogočeno, da določi strožja merila. Če je bila usklajevalna direktiva sprejeta na podlagi člena 95 ES (prej člen 100a Pogodbe ES), lahko država članica, ki želi ohraniti ali uvesti nacionalne določbe, ki so strožje od tistih, ki jih predvideva Direktiva ter so med drugim povezane z varovanjem okolja, na podlagi člena 95(4) ES ali (5) ES[44] Komisijo obvesti o teh določbah in razlogih za njihovo ohranitev ali uvedbo. Nizozemska je dejansko izkoristila postopek, ki ga predvideva člen 95 ES za določene vidike svojega urejanja kreozota, čeprav očitno ne za te, ki so sporni v obravnavanih zadevah.[45]

44 — Glej zgoraj navedeno točko 6.

45 — Glej odločbi Komisije 1999/832/ES z dne 26. oktobra 1999 o nacionalnih predpisih, ki jih je priglasila Kraljevina Nizozemska, o omejitvah dajanja v promet in uporabe kreozota (UL L 329, str. 25) in 2002/59/ES z dne 23. januarja 2002 o predlogu nacionalnih predpisov, ki jih je na podlagi člena 95(5) Pogodbe ES priglasila Kraljevina Nizozemska, o omejitvah dajanja v promet in uporabe lesa, obdelanega s kreozotom (UL L 23, str. 37).

77. Dalje, od nastanka dejstev, ki so temelj obravnavanima zadevama, pa so pogoji v Prilogi I postali strožji za spojine kreozota in arzena: glej direktivi 2001/90[46] in 2003/2,[47] katerih upoštevne določbe so povzete v zgoraj navedenih točkah 65 in 66. Tako bo praktični učinek razlage Direktive o nevarnih snoveh za obravnavano zadevo v vsakem primeru omejen.

Predlog

78. Glede na navedeno predlagam, naj se na vprašanje, ki ga je predložilo College van Beroep voor het bedrijfsleven, odgovori:

Direktiva Sveta 76/769/EGS z dne 27. julija 1976 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic v zvezi z omejitvami pri trženju in uporabi nekaterih nevarnih snovi in pripravkov ne dovoljuje državi članici, da določi dodatne pogoje za dajanje v promet in uporabo biocidnega pripravka, katerega aktivna snov je zajeta v Prilogi I k tej direktivi.

46 — Navedena v opombi 35.
47 — Navedena v opombi 37.