JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MICHAEL B. ELMER
14 päivänä maaliskuuta 1996 *

Johdanto

1. Pretura circondariale di Vicenza on esittänyt tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuimelle kolme ennakkoratkaisukysymystä tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY [1] (jäljempänä vesiympäristöä koskeva direktiivi) ja kadmiumpäästöjen raja-arvoista ja laatutavoitteista 26 päivänä syyskuuta 1983 annetun neuvoston direktiivin 83/513/ETY [2] (jäljempänä kadmiumia koskeva direktiivi) tulkinnasta.

Asiaan liittyvät yhteisön oikeuden säännöt

2. Vesiympäristöä koskevassa direktiivissä tehdään ero kahden sellaisten vaarallisten aineiden luokan välillä, jotka sisältyvät useisiin direktiiviin liitettyihin luetteloihin. Luetteloon I kuuluvat myrkyllisyyden, pysyvyyden ja biokertyvyyden vuoksi vesiympäristölle erityisen vaaralliset aineet, muun muassa kadmium, joka on mainittu tämän luettelon 6 kohdassa. Näitä aineita sisältävien päästöjen aiheuttama saastuminen on lopetettava.

3. Vesiympäristöä koskevassa direktiivissä perustetaan tämä tavoite huomioon ottaen järjestelmä, jossa luettelossa mainittuja aineita sisältäville päästöille on hankittava kyseisen jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta ennakkolupa. Vesiympäristöä koskevan direktiivin 3 artiklassa säädetään, että luetteloon I kuuluvia aineita koskevassa päästöluvassa on määrättävä päästöstandardit sekä määräaika, jonka kuluessa päästöt voidaan toteuttaa. Nykyisten päästöjen osalta luvassa on mainittava tämän lisäksi määräaika, jolloin lupamääräykset viimeistään on täytettävä.

4. Vesiympäristöä koskevan direktiivin 6 artiklassa säädetään, että neuvosto määrää luettelon I vaarallisia aineita koskevat raja-arvot sekä laatutavoitteet vesiympäristölle, johon kyseisen luettelon aineita sisältävät päästöt vaikuttavat. Neuvosto asettaa lisäksi jo tapahtuneiden päästöjen osalta määräajat

* Alkuperäinen kieli: tanska.
1 — EYVL L 129, s. 23.
2 — EYVL L 291, s. 1.

toimien toteuttamiselle lupamääräysten mukaisesti.

5. Neuvosto antoi vesiympäristöä koskevan direktiivin 6 artiklan nojalla direktiivin kadmiumpäästöjen raja-arvoista ja laatutavoitteista. Raja-arvot ja näiden arvojen noudattamisen määräajat vahvistetaan sen liitteessä I. Tässä liitteessä vahvistetaan raja-arvot eri teollisuudenaloille. Tämän liitteen alaviitteistä 1 ja 7 käy ilmi, että neuvosto vahvistaa tarvittaessa myöhemmin niiden alojen raja-arvot, joita ei ole mainittu tässä liitteessä. Ennen sitä jäsenvaltiot määräävät itsenäisesti kadmiumpäästöjen päästöstandardit vesiympäristöä koskevan direktiivin mukaisesti. Näiden standardien on oltava vähintään yhtä tiukkoja kuin tässä liitteessä säädetty lähinnä vastaava raja-arvo.

6. Kadmiumia koskevan direktiivin 6 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet voimaan kahden vuoden kuluessa sen tiedoksi antamisesta eli viimeistään 24.10.1985.

Kansallinen lainsäädäntö

7. Italian hallitus antoi Euroopan yhteisöjen jäsenyydestä Italialle aiheutuvien velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi 29.12.1990 annetun lain nro 428 nojalla 27.1.1992 vaarallisia aineita sisältävistä teollisuuspäästöistä vesistöihin *decreto legislativon* nro 133 (jäljempänä asetus). Asetuksen tavoitteena on muun muassa panna täytäntöön vesiympäristöä ja kadmiumia koskevat direktiivit, ja asetusta sovelletaan sen 1 pykälän mukaisesti sen liitteessä A olevia vaarallisia aineita, muun muassa kadmiumia, sisältäviin päästöihin. Asetuksen liitteessä B säädetään tietyntyyppisiä yrityksiä koskevista päästöstandardien raja-arvoista.

8. Asetuksen 6 ja 7 pykälässä säädetään, että vaarallisia aineita sisältäville päästöille on hankittava paikallisviranomaisten lupa. Näissä pykälissä tehdään seuraavanlainen ero uusien ja olemassa olevien teollisuuslaitosten välillä:

Kun kyseessä ovat uusien teollisuuslaitosten päästöt, toimivaltainen viranomainen myöntää päästöluvat liitteessä B säädettyjen raja-arvojen mukaisesti. Jos päästö koskee sellaisia aineita, joille ei ole vielä säädetty raja-arvoja liitteessä B, kyseinen viranomainen myöntää päästöluvan erityislaissa säädettyjen raja-arvojen mukaisesti.

Olemassa olevien laitosten osalta paikallisviranomaiset myöntävät päästöluvat sellaisille yrityksille, joille vahvistetaan liitteessä B raja-arvot. Kun kyseessä ovat yritykset, joita ei ole mainittu liitteessä B, säännöksiä velvollisuudesta hankkia ennakkolupa sovelletaan vasta asetuksen 2 pykälän 3 momentin b kohdassa tarkoitettujen raja-arvoja koskevien ministeriön asetusten antamisen jälkeen. Käsiteltävänä olevan asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana näitä ministeriön asetuksia ei ollut vielä annettu.

9. Asetuksen 18 pykälässä säädetään asetuksen säännösten rikkomisen varalta seuraamusjärjestelmästä.

Kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä oleva asia

10. Yleinen syyttäjä on haastanut Luciano Arcaron oikeuteen siitä, että tämä on laskenut kadmiumpäästöjä Bacchiglione-jokeen ilman lupaa ja on näin rikkonut asetuksen 5, 7 ja 18 pykälää. Annettujen tietojen mukaan Arcaron omistama olemassa oleva laitos ei kuulu asetuksen liitteessä B mainittuihin laitoksiin, joille on määrätty päästöihin sovellettavat raja-arvot.

11. Arcaro on väittänyt oikeudenkäynnin aikana, että hänen yrityksensä on olemassa oleva laitos, johon ei sovelleta päästöjä koskevaa ennakkolupavelvollisuutta niin kauan kuin ei ole annettu ministeriön asetuksia päästöjen raja-arvoista tämäntyyppisille yrityksille asetuksen 2 pykälän 3 momentin b kohdan mukaisesti. Kyseisiä asetuksia ei ollut vielä annettu ajankohtana, jona Arcaroa vastaan nostettiin syyte.

12. Asia on vireillä Pretura circondariale di Vicenzassa, joka on 22.4.1995 tekemällään päätöksellä lykännyt asian käsittelyä ennakkoratkaisukysymysten esittämiseksi yhteisöjen tuomioistuimelle. Ennakkoratkaisupyynnön 8 kohdasta käy ilmi, että kansallisen tuomioistuimen mukaan voidaan perustellusti esittää epäilyksiä Italian lainsäädännön yhteensopivuudesta yhteisön direktiivien kanssa. Kansallinen tuomioistuin toteaa tässä yhteydessä, että edellä mainitut säännökset sulkevat suurimman osan olemassa olevista laitoksista asetuksella säädetyn järjestelmän ulkopuolelle ja että kaikissa yhteisön direktiiveissä, jotka asetuksella on tarkoitus panna täytäntöön, sitä vastoin edellytetään täsmällisesti ja kiistattomasti nimenomaista ennakkolupaa. Kansallinen tuomioistuin mainitsee tämän osalta esimerkinomaisesti vesiympäristöä koskevan direktiivin 1 artiklan 2 kohdan d alakohdan samoin kuin kadmiumia koskevan direktiivin.

Ennakkoratkaisukysymykset

13. Edellä esitetyn perusteella kansallinen tuomioistuin on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta vastaamaan seuraaviin kolmeen kysymykseen:

"1) Onko tämän ennakkoratkaisupyynnön 8 kohdassa oleva tulkinta niistä yhteisön direktiiveistä, jotka täytäntöönpannaan asetuksella nro 133/1992, oikea?

2) Jos vastaus kysymykseen 1 on myöntävä, onko mahdollista yhteisön oikeutta oikein tulkittaessa soveltaa välittömästi yhteisön säännöksiä ja samanaikaisesti olla soveltamatta näiden kanssa yhteensopimattomia kansallisia säännöksiä siitä huolimatta, että tämä voi huonontaa niiden asemaa, joita asia koskee?

3) Jos vastaus kysymykseen 2 on kieltävä, mikä muu väline yhteisön oikeutta oikein tulkittaessa olisi olemassa sellaisten kansallisten säännösten sulkemiseksi pois kansallisesta oikeusjärjestyksestä, jotka ovat yhteisön oikeuden kanssa yhteensopimattomia, sellaisissa tapauksissa, joissa yhteisön oikeuden välitön soveltaminen voi vaikeuttaa niiden henkilöiden asemaa, joita asia koskee?"

Ensimmäinen kysymys

14. Ensimmäinen kysymys on esitetty hyvin laajasti; kansallinen tuomioistuin pyytää selvitystä asetuksen yhteensopivuudesta "asetuksen nro 133/1992 ja niiden yhteisön direktiivien kanssa, jotka täytäntöönpannaan asetuksella" ja viittaa vain "esimerkinomaisesti" tiettyihin vesiympäristöä koskevan direktiivin ja kadmiumia koskevan direktiivin säännöksiin. Koska ennakkoratkaisupyynnöstä kokonaisuudessaan käy kuitenkin ilmi, että olennaista käsiteltävänä olevan asian kannalta on näiden kahden direktiivin tulkinta, katson, että yhteisöjen tuomioistuimen on rajoituttava vastaamaan sille esitettyihin kysymyksiin siltä osin kuin ne koskevat näitä kahta direktiiviä.

15. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen tuomioistuimella ei ole ennakkoratkaisuasiassa toimivaltaa lausua kansallisen säännöksen yhteensopivuudesta yhteisön oikeuden kanssa. Se on kuitenkin toimivaltainen esittämään kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka saattavat auttaa kansallista tuomioistuinta sen arvioidessa tätä yhteensopivuutta sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa. [3] Tästä syystä ensimmäinen kysymys on syytä muotoilla uudelleen.

3 — Ks. viimeksi asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4165, 19 kohta).

16. Ensimmäisessä kysymyksessään kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta itse asiassa ottamaan kantaa siihen, onko vesiympäristöä koskevan direktiivin ja kadmiumia koskevan direktiivin asiaan liittyviä säännöksiä tulkittava siten, että siitä riippumatta, onko kyseessä uusi tai olemassa oleva laitos, kadmiumpäästöt ovat sallittuja vain, jos kyseisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen on antanut tätä koskevan ennakkoluvan.

17. Komission mukaan tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi. Komissio on lähettänyt Italian hallitukselle 25.7.1993 virallisen huomautuksen, jossa se toteaa, ettei vesiympäristöä koskevaa direktiiviä ja kadmiumia koskevaa direktiiviä ole saatettu kyseisellä asetuksella moitteettomasti osaksi Italian lainsäädäntöä. Komissio on antanut lisäperusteluja tälle näkemykselle Italian viranomaisten kanssa käymissään keskusteluissa. Koska komissio ei saanut Italian viranomaisilta vastausta kyseisissä keskusteluissa esittämiinsä huomautuksiin, se päätti joulukuussa 1995 lähettää Italian hallitukselle täydentävän virallisen huomautuksen.

18. Italian hallitus ei ole esittänyt kirjallisia huomautuksia tämän asian osalta.

19. Haluan viitata siihen, että vesiympäristöä koskevan direktiivin kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavasti:

"yhteisön vesiympäristön tehokkaan suojelemisen varmistamiseksi on tarpeen laatia ensimmäinen luettelo, jäljempänä luettelo I, — —; kaikkia näiden aineiden päästöjä varten olisi oltava ennakkolupa, jossa vahvistetaan päästöstandardit".

20. Vesiympäristöä koskevan direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään samoin, että kaikkiin vesiin tapahtuviin päästöihin, joiden voidaan epäillä sisältävän jotakin liitteen I ainetta, on vaadittava asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen ennakkolupa.

21. Kadmiumia koskevan direktiivin 2 artiklan f ja g kohdassa määritellään "olemassa olevan laitoksen" ja "uuden laitoksen" käsitteet. Tällä erottelulla on kuitenkin merkitystä vain tämän direktiivin 3 artiklan 4 kohdan osalta, jossa säädetään, että jäsenvaltiot voivat myöntää luvan uusille laitoksille vain, jos noissa laitoksissa sovelletaan parhaiden käytettävissä olevien teknisten keinojen mukaisia standardeja.

Vesiympäristöä koskevan direktiivin osalta erottelulla olemassa olevien ja uusien laitosten välillä on merkitystä vain 3 artiklan 3 kohdan ja 6 artiklan 4 kohdan osalta. Näissä säännöksissä säädetään vain, millaisen määräajan viranomaiset voivat vahvistaa sen varmistamiseksi, että olemassa olevat laitokset noudattavat siihen mennessä kyseisessä luvassa vahvistettuja päästöedellytyksiä.

22. Uusien ja olemassa olevien laitosten välisellä erottelulla on tästä syystä merkitystä vain luvan sisällön osalta, mutta ei luvan hankkimisvelvollisuuden kannalta. Vesiympäristöä koskevalla direktiivillä perustetussa järjestelmässä, jossa vaarallisia aineita sisältäville päästöille on hankittava ennakkolupa, on kaikille näitä aineita sisältäville päästöille siis pakko hankkia lupa siitä riippumatta, ovatko päästöt peräisin uudesta vaiko olemassa olevasta laitoksesta.

23. Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on mielestäni vastattava, että vesiympäristöä koskevaa direktiiviä ja kadmiumia koskevaa direktiiviä on tulkittava siten, että niissä säädetään, että kaikkiin kadmiumpäästöihin on saatava toimivaltaiselta viranomaiselta lupa riippumatta siitä, onko laitos, josta päästöt ovat lähtöisin, uusi vai olemassa oleva.

Toinen kysymys

24. Toisessa kysymyksessä kansallinen tuomioistuin tiedustelee itse asiassa, onko vesiympäristöä koskevalla direktiivillä ja kadmiumia koskevalla direktiivillä, joiden mukaan päästöille on saatava ennakkolupa, välitön oikeusvaikutus, siitä huolimatta, että tämä voi huonontaa niiden asemaa, joita asia koskee.

25. Komissio on todennut tämän osalta, että kyseisten direktiivien asiaan liittyvillä säännöksillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta ja että täytäntöönpanotoimien puuttuessa niitä ei voida soveltaa sellaisten henkilöiden vahingoksi, jotka ovat ilman lupaa aiheuttaneet päästöjä.

26. Jotta kysymys jäsenvaltion täytäntöönpanemattomien direktiivien välittömästä oikeusvaikutuksesta voisi yleensäkään tulla pohdittavaksi, on yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseisten säännösten oltava sisältönsä puolesta ehdottomia ja riittävän täsmällisiä. [4] Tästä syystä on arvioitava, täyttävätkö direktiivien kyseiset säännökset nämä edellytykset.

4 — Ks. esim. asia 8/81, Becker, tuomio 19.1.1982 (Kok. 1982, s. 53).

27. Vesiympäristöä koskevassa direktiivissä ja kadmiumia koskevassa direktiivissä säädetään, että jäsenvaltion on nimettävä toimivaltainen viranomainen päästölupien myöntämistä varten. Toimivaltaisen viranomaisen on myöntäessään kyseiset luvat vahvistettava päästöstandardit vesiympäristöön tapahtuville päästöille, jolloin näiden päästöjen osalta on noudatettava niitä raja-arvoja, jotka neuvosto tai kyseinen jäsenvaltio on vahvistanut (vesiympäristöä koskevan direktiivin 3 artiklan 2 kohta ja 5 artikla). Olemassa olevista laitoksista peräisin olevien päästöjen osalta toimivaltainen viranomainen vahvistaa neuvoston vahvistamia rajoja noudattaen määräajat, joita ennen luvassa asetetut edellytykset on täytettävä (vesiympäristöä koskevan direktiivin 3 artiklan 3 kohta ja 6 artiklan 4 kohta).

28. Kadmiumia koskevan direktiivin 3 artiklan 3 kohdan mukaisesti vesiympäristöä koskevassa direktiivissä tarkoitettuihin lupiin on sisällyttävä määräyksiä, jotka ovat yhtä tiukkoja kuin kadmiumia koskevan direktiivin liitteessä I olevat määräykset, paitsi jos jäsenvaltio voi näyttää komissiolle neuvoston asettamassa valvontamenettelyssä, että neuvoston asettamat laatutavoitteet saavutetaan ja että niitä noudatetaan pysyvästi. Päinvastaisessa tapauksessa toimivaltainen viranomainen voi vahvistaa luvassa neuvoston vahvistamia normeja tiukemmat päästönormit, jos se on tarpeen säädettyjen laatutavoitteiden saavuttamiseksi.

29. Toimivaltaisella viranomaisella on siis huomattava harkintavalta päästölupia myöntäessään. Mielestäni vesiympäristöä koskevan direktiivin ja kadmiumia koskevan direktiivin säännökset eivät siten ole ehdottomia eivätkä riittävän täsmällisiä, jotta niillä voitaisiin katsoa olevan välitön oikeusvaikutus.

30. Tähän voidaan lisätä se seikka, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön [5] mukaan pelkästään direktiivillä ei voida sellaisenaan luoda velvoitteita yksityiselle oikeussubjektille. Tämän oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltion lainsäädäntöön täytäntöönpanemattomalla direktiivillä ei voida luoda velvoitteita yksityiselle oikeussubjektille itselleen tai suhteessa sellaiseen jäsenvaltioon, joka ei ole saattanut direktiiviä osaksi kansallista oikeusjärjestystään. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut tapauksessa, jossa oli määrätty seuraamus direktiivissä määrättyjen sääntöjen rikkomisesta [6], että direktiivin

"vaikutuksena ei voi olla, että pelkästään sen perusteella ja sen täytäntöönpanemiseksi annetusta laista riippumatta, direktiivin säännösten vastaisesti toimineet henkilöt joutuvat rikosoikeudelliseen vastuuseen tai että heidän rikosoikeudellinen vastuunsa ankaroituu".

5 — Ks. viimeksi asia C-91/92, Faccini Dori, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3325, 20 kohta).

6 — Asia 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, tuomio 8.10.1987 (Kok. 1987, s. 3969, 14 kohta).

31. Käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole aihetta asettaa edellä mainittua oikeuskäytäntöä kyseenalaiseksi. Kuten olen jo korostanut edellä, vesiympäristöä koskevan direktiivin ja kadmiumia koskevan direktiivin asiaan liittyvät säännökset eivät ole ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, jotta niillä voisi olla välitön oikeusvaikutus. Jo tästä syystä on esitettyyn kysymykseen vastattava, että vesiympäristöä koskevan direktiivin ja kadmiumia koskevan direktiivin asiaan liittyvät säännökset, joiden mukaisesti kadmiumpäästöjen aiheuttajan vastuulla on pyytää ja hankkia tätä tarkoitusta varten lupa, eivät voi sellaisenaan ja asiaa koskevasta, jäsenvaltiossa sovellettavasta kansallisesta lainsäädännöstä huolimatta olla peruste sille, että kyseisten säännösten rikkomisesta seuraava rikosoikeudellinen vastuu lieventyisi tai ankaroituisi.

Kolmas kysymys

32. Kansallinen tuomioistuin tiedustelee kolmannessa kysymyksessään, missä määrin yhteisön sääntöjen vastaiset kansalliset säännökset voidaan sulkea pois kansallisesta oikeusjärjestyksestä.

33. Komissio on ehdottanut, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi tähän kysymykseen siten, että "kansallisen tuomioistuimen on tulkittava riitaan soveltuvaa kansallista oikeutta siinä määrin kuin mahdollista direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti, ottaen kuitenkin huomioon periaatteen, jonka mukaan silloin, kun kyseisen direktiivin säännöksiä ei ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, tulkinnalla ei voida päätyä sellaiseen lopputulokseen, että syytteessä oleva henkilö katsotaan rikosoikeudellisesti vastuulliseksi tai että hänen rikosoikeudellinen vastuunsa ankaroituu".

34. Mielestäni tässä asiassa kansalliselle tuomioistuimelle on hyvin selvää, miten toiseen kysymykseen on vastattava, eli että vesiympäristöä koskevan direktiivin ja kadmiumia koskevan direktiivin säännökset eivät voi sellaisenaan ja asiaa koskevasta jäsenvaltiossa sovellettavasta kansallisesta lainsäädännöstä huolimatta saada aikaan sitä, että kyseisten säännösten rikkomisesta seuraava rikosoikeudellinen vastuu lieventyisi tai ankaroituisi. Tästä syystä on katsottava, että kysymys onkin laajempi ja että sillä pyydetään yhteisöjen tuomioistuinta ilmoittamaan kansalliselle tuomioistuimelle, mitä tämä voisi tehdä saattaakseen kansallisen lainsäädännön yhteensopivaksi yhteisön oikeuden kanssa.

35. Kansalliselle tuomioistuimelle on tietenkin epätyydyttävää joutua toteamaan, mahdollisesti sen jälkeen kun se on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle yhteisön asiaan liittyvien säännösten tulkintaa koskevia kysymyksiä, että kansallinen lainsäädäntö ei ole yhteisön oikeuden mukaista ja että kansallisessa tuomioistuimessa annettavan tuomion käytännöllisenä seurauksena on mahdollisesti, että vaaralliset aineet voivat saastuttaa ympäristöä, koska kansallinen lainsäädäntö ei noudata päästöjen osalta niitä rajoja, jotka yhteisön lainsäädännöllä on

tarkoitus toteuttaa. Tämän vuoksi on ymmärrettävää, että kansallinen tuomioistuin tällaisessa tilanteessa kysyy, mitä mahdollisuuksia sillä on jäsenvaltiossa sovellettavan lainsäädännön yhteensovittamiseksi yhteisön oikeuden kanssa.

36. Tuomioistuinten tehtävänä on voimassa olevan lainsäädännön soveltaminen ja tämän lainsäädännön mukaisten tuomioiden antaminen. Kansallisten lakien ja asetusten antaminen, myös direktiivin täytäntöönpanemiseksi, kuuluu sitä vastoin kyseisen jäsenvaltion poliittista valtaa käyttäville elimille. On mahdollista, että eri jäsenvaltioissa on erilaisia sääntöjä ja käytäntöjä sen osalta, voiko ja missä määrin tuomioistuin kiinnittää lehdistön ja poliittisten elinten huomiota siihen oikeuskäytäntöön, joka ilmenee tuomioistuimen antamissa tuomioissa. Yhteisön oikeudessa ei kuitenkaan ole tätä koskevia sääntöjä, eikä siinä rajoiteta niitä mahdollisuuksia, joita kansallisilla tuomioistuimilla voi olla tähän liittyen eri jäsenvaltioiden kansallisen oikeuden ja oikeuskäytäntöjen perusteella.

37. Ainoa yhteisön oikeuden kansallisille tuomioistuimille tarjoama mahdollisuus kansallisen oikeuden ja yhteisön oikeuden välisen ristiriidan välttämiseksi tapauksessa, jossa säädetyssä määräajassa täytäntöönpanemattomalla direktiivillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, on käyttää sitä tulkintasääntöä, jonka komissio on todennut yhteisöjen tuomioistuimelle esittämissään huomautuksissa.

38. Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin todennut, että [7]

"— — tulkitessaan ja soveltaessaan kansallista oikeutta kansallisen tuomioistuimen on oletettava, että jäsenvaltion tarkoituksena on ollut täytäntöönpanna täysin sille kyseisestä direktiivistä aiheutuvat velvoitteet. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut — — kansallisen tuomioistuimen on kansallista oikeutta soveltaessaan, riippumatta siitä, onko kansallinen lainsäädäntö annettu ennen direktiiviä vai sen jälkeen, ratkaistava asia siinä määrin kuin mahdollista direktiivin sanamuodon ja tavoitteen mukaisesti saavuttaakseen direktiivillä tavoitellun tuloksen ja toimiakseen perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti".

39. Tässä oikeuskäytännössä yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että edellä mainittua tulkintaa on käytettävä "siinä määrin kuin mahdollista" kansallisen oikeuden säännösten tulkitsemiseksi yhteensopivasti yhteisön oikeuden kanssa. Tulkintasääntöä ei voida sitä vastoin käyttää kansallisen säännöksen uudelleen muotoilemiseksi. Välittömän oikeusvaikutuksen antaminen direktiiville, jossa on kansalaisia velvoittavia säännöksiä, olisi perustamissopimuksen 189 artiklan kanssa ristiriitainen ratkaisu.

40. Jos kansallinen lainsäädäntö toisin sanoen sallii useita tulkintoja, kansallisessa

7 — Ks. mm. asia C-334/92, Wagner Miret, tuomio 16.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6911, 20 kohta) ja em. asia Faccini Dori, 26 kohta.

oikeudessa on valittava tulkinta, jolla on se vaikutus, että kansallinen oikeus on yhteensopiva yhteisön oikeuden kanssa. Jos sitä vastoin kyseisen lainsäädännön sanamuoto ei jätä tulkinnan varaa, silloin kun laissa esimerkiksi todetaan selvästi A, ei asiaa voida tulkita niinkuin siinä todettaisiin B lain sanamuodon vastaisesti, vaikka B (mutta ei A) olisi yhteensopiva yhteisön oikeuden kanssa.

41. Näyttää siltä, että kun komissio on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle vastausehdotuksensa tähän kysymykseen, se on lähtenyt tulkintasäännön laajasta tulkinnasta, joka ilmenee yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Marleasing muutama vuosi sitten antamasta tuomiosta ja erityisesti sen tanskankielisestä versiosta, josta ilmaisu "siinä määrin kuin mahdollista" puuttuu. [8] Komissio ehdottaa nimittäin tulkinnan osalta, että kansallisen tuomioistuimen on "otettava huomioon periaate, jonka mukaan tapauksessa, jossa tätä direktiiviä ei ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, tällainen tulkinta ei voi johtaa siihen, että syytteessä oleva henkilö joutuu rikosoikeudelliseen vastuuseen tai että hänen rikosoikeudellinen vastuunsa ankaroituu". Tämä toteamus olisi mielestäni tarpeellinen, jos tulkintasäännön mukaan kansallinen säännös pitäisi "tulkinnan kautta" saattaa yhteensopivaksi säädetyssä määräajassa täytäntöönpanemattoman direktiivin säännösten kanssa siinäkin tapauksessa, ettei kansallinen säännös jätä varaa tulkinnalle. Tällainen lain sanamuodon vastainen contra legem -tulkinta muuttaisi täysin kyseistä rikosoikeudellista seuraamusta koskevan tunnusmerkistön ja komission lisäämä toteamus olisi tarpeellinen nullum crimen sine lege ja nulla poena sine lege -periaatteiden noudattamiseksi.

42. Kuten olen jo korostanut edellä, kyseinen tulkintasääntö ei salli kansallisen säännöksen tulkitsemista lain sanamuodon vastaisesti, vaan ainoastaan säännösten yhdenmukaistamisen silloin kun kansalliset säännökset jättävät tulkinnan varaa. Komission tässä yhteydessä esittämä toteamus ei siten ole tarpeellinen.

43. Komission esittämä toteamus ei ole ainoastaan tarkoitukseton, vaan myös epäasianmukainen, siltä osin kuin se tarkoittaa puuttumista jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöön. On merkityksetöntä, saavutetaanko rikosoikeudellisesti sanktioitua normia koskeva tulkintaratkaisu yhteisön oikeudessa vahvistettujen sääntöjen tai muiden tulkintamenetelmien perusteella. Voidaan tietysti ajatella, että syytetty on ollut epätietoinen siitä, miten kyseistä sääntöä piti tulkita. Tällainen tilanne ei kuitenkaan ole tuntematon jäsenvaltioiden rikosoikeudessa ja perustamissopimuksen sääntöjen mukaan kansallisten rikosoikeudessa toimivaltaisten tuomioistuinten tehtävänä on todeta, mikä rikosoikeudellinen merkitys tällaisilla rikkomuksilla on. Yhteisön oikeuden perusteella voidaan sen tässä kehitysvaiheessa ainoastaan edellyttää, että jäsenvaltioiden lainsäädännössä ei tehdä rikosoikeudellista eroa sillä perusteella, onko rikottu puhtaasti kansallisen

8 — Asia C-106/89, tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4135).

oikeuden vaiko yhteisön oikeuden nojalla annettuja sääntöjä [9].

44. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi kolmanteen kysymykseen, että tulkitessaan ja soveltaessaan kansallista oikeutta kansallisen tuomioistuimen on oletettava, että jäsenvaltion tarkoituksena on ollut täytäntöönpanna täysin sille kyseisestä direktiivistä aiheutuvat velvoitteet. Riippumatta siitä, onko kansallinen säännös annettu ennen direktiiviä vai sen jälkeen, kansallisen tuomioistuimen on sitä soveltaessaan ratkaistava asia siinä määrin kuin mahdollista direktiivin sanamuodon ja tavoitteen mukaisesti saavuttaakseen direktiivillä tavoitellun tuloksen ja toimiakseen perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti.

Ratkaisuehdotus

45. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi sille esitettyihin kysymyksiin seuraavasti:

1) Tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annettua neuvoston direktiiviä 76/464/ETY ja kadmiumpäästöjen raja-arvoista ja laatutavoitteista 26 päivänä syyskuuta 1983 annettua neuvoston direktiiviä 83/513/ETY on tulkittava siten, että niissä säädetään, että kaikkiin kadmiumpäästöihin on saatava toimivaltaiselta viranomaiselta lupa riippumatta siitä, onko laitos, josta päästöt ovat lähtöisin, uusi vaiko olemassa oleva.

2) Tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta 4 päivänä toukokuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY ja kadmiumpäästöjen raja-arvoista ja laatutavoitteista 26 päivänä syyskuuta 1983 annetun neuvoston direktiivin 83/513/ETY säännökset, joiden mukaisesti kadmium-päästöjen aiheuttajan vastuulla on pyytää ja hankkia päästölupa, eivät voi sellaisenaan kansallisesta näiden säännösten täytäntöönpanemiseksi annetusta lainsäädännöstä huolimatta olla peruste sille, että kyseisten säännösten rikkomisesta seuraava rikosoikeudellinen vastuu lieventyisi tai ankaroituisi.

9 — Ks. esim. asia 68/88, komissio v. Kreikka, tuomio 21.9.1989 (Kok. 1989, s. 2965); asia C-326/88, Hansen, tuomio 10.7.1990 (Kok. 1990, s. I-2911) ja asia C-36/94, Siesse, tuomio 26.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3573).

3) Tulkitessaan ja soveltaessaan kansallista oikeutta, kansallisen tuomioistuimen on oletettava, että jäsenvaltion tarkoituksena on ollut täytäntöönpanna täysin sille kyseisestä direktiivistä aiheutuvat velvoitteet. Riippumatta siitä, onko kansallinen säännös annettu ennen direktiiviä vai sen jälkeen, kansallisen tuomioistuimen on sitä soveltaessaan ratkaistava asia siinä määrin kuin mahdollista direktiivin sanamuodon ja tavoitteen mukaisesti saavuttaakseen direktiivillä tavoitellun tuloksen ja toimiakseen perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti.