JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
26 päivänä lokakuuta 1995 *

1. Komissio on nostanut esillä olevan kanteen, jotta yhteisöjen tuomioistuin toteaisi, että antaessaan 19.9.1990 *Vrijstellingsregeling Margarinebesluit*in (asetus poikkeuksesta margariinia koskevaan asetukseen; jäljempänä Vrijstellingsregeling) antamatta sitä komissiolle tiedoksi ehdotusvaiheessa, Alankomaiden kuningaskunta on jättänyt noudattamatta sen teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun neuvoston direktiivin 83/189/ETY [1] 8 artiklan mukaiset velvoitteensa.

2. Asian kohteen rajaamiseksi asianmukaisesti viittaan ensinnäkin direktiivissä 83/189/ETY säädettyyn teknisiä määräyksiä koskevaan ennakkoilmoitusmenettelyyn. Seuraavaksi tutkin edeltävää hallinnollista menettelyä ja menettelyä yhteisöjen tuomioistuimessa. Lopuksi tarkastelen osapuolten esittämiä vaatimuksia, jotka ovat esillä olevan kanteen kohteena.

Direktiivin 83/189/ETY mukainen tiedonantomenettely

3. Direktiivissä 83/189/ETY, jota on muutettu direktiiveillä 88/182/ETY [2] ja 94/10/EY [3], perustettiin ennaltaehkäisevä järjestelmä, jolla yhdessä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 30—36 artiklan määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä koskevan kiellon ja kansallisten säädösten yhdenmukaistamisen kanssa pyritään teknisten esteiden poistamiseen yhteisön sisäisessä kaupassa. Jotta tällaisten rajoitusten syntyminen ehkäistäisiin, direktiivissä 83/189/ETY säädetään teknisiin määräyksiin sovellettavasta menettelystä. Tämä menettely voidaan jakaa neljään osaan seuraavasti:

4. a) Direktiivin 8 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot antamaan komissiolle tiedoksi kaikki teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset, paitsi jos tekninen määräys on vain kansainvälisen tai eurooppalaisen standardin täytäntöönpanoa sellaisenaan tai, jos

* Alkuperäinen kieli: espanja.

1 — Teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 28 päivänä maaliskuuta 1983 annettu neuvoston direktiivi 83/189/ETY (EYVL L 109, s. 8).

2 — Teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin 83/189/ETY muuttamisesta 22 päivänä maaliskuuta 1988 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 81, s. 75).

3 — Teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin 83/189/ETY olennaisesta muuttamisesta toisen kerran 23 päivänä maaliskuuta 1994 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/10/EY (EYVL L 100, s. 30).

jäsenvaltiot noudattavat yhteisön direktiiveistä ja asetuksista johtuvia velvoitteitaan. Komissio ilmoittaa muille jäsenvaltioille vastaanottamansa ehdotuksen välittömästi ja julkaisee *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* luettelon kaikista sille ilmoitetuista ehdotuksista, jotta yksityiset voivat saada niistä helpommin tiedon. [4] Käytännössä direktiivin 83/189/ETY 8 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 88/182/ETY, säädetään seuraavaa:

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

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

5. b) Jos jäsenvaltio ei esitä kiireellisiä syitä, jotka edellyttävät teknisen määräyksen välitöntä antamista, tiedoksiannosta alkaa kulua *status quo* -jakso, jonka aikana komissio ja toiset jäsenvaltiot voivat tutkia ehdotusta arvioidakseen sen yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa. Jos huomautuksia ei esitetä, tämä jakso jatkuu kolmen kuukauden ajan, jonka jälkeen jäsenvaltio voi antaa kysymyksessä olevan teknisen määräyksen. *Status quo* -jakson kesto on kuitenkin kaksitoista kuukautta, jos komissio ilmoittaa jäsenvaltiolle aikomuksestaan ehdottaa yhteisön standardin antamista asiasta. Siten direktiivin 89/189/ETY 9 artiklassa, sellaisena kuin myös se on muutettuna direktiivillä 88/182/ETY, säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on lykättävä, tämän kuitenkaan rajoittamatta 2 ja 2 a kohdan soveltamista, teknisen määräyksen antamista kuuden kuukauden ajaksi 8 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta ilmoituspäivästä, jos komissio tai toinen jäsenvaltio esittää kolmen kuukauden kuluessa edellä tarkoitetusta päivästä yksityiskohtaisen lausunnon, jonka mukaan suunniteltua toimenpidettä tulisi muuttaa siitä tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle mahdollisesti aiheutuvien esteiden poistamiseksi tai vähentämiseksi. Asianomaisen jäsenvaltion on annettava komissiolle kertomus

4 — Ks. tästä jäsenvaltioiden neuvoston direktiivin 83/189/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 88/182/ETY, perusteella ilmoittamien teknisiä määräyksiä koskevien ehdotusten otsikoiden julkaisemisesta *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* 17.3.1989 annettu komission tiedonanto 89/C 67/03 (EYVL C 67, s. 3).

toimenpiteistä, jotka se aikoo toteuttaa sellaisten yksityiskohtaisten lausuntojen johdosta. Komissio esittää näistä toimenpiteistä huomautuksensa.

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

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

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

Tämän artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 2 kohdan a alakohdan soveltaminen ei voi olla kumulatiivista."

6. c) Jos komissio tai jäsenvaltiot arvioivat, että teknistä määräystä koskeva ehdotus ei ole yhteisön oikeuden mukainen, 9 artiklan mukaan niiden on mahdollista osoittaa ehdotuksen tehneelle jäsenvaltiolle yksityiskohtainen lausunto, jossa asianomaiselle valtiolle osoitetaan tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle ehdotuksesta mahdollisesti aiheutuvat esteet. Tällaisessa tapauksessa kuuden kuukauden *status quo* -jakson on päätyttävä ennen teknisen määräyksen lopullista antamista.

7. d) Lopuksi direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa annetaan komissiolle mahdollisuus vaatia asianomaiselta jäsenvaltiolta kertomus toimenpiteistä, jotka se aikoo toteuttaa tällaisten yksityiskohtaisten lausuntojen johdosta, ja vaatia, että jäsenvaltion on annettava sille tiedoksi teknisten määräysten lopullinen sanamuoto.

8. Direktiivin 83/189/ETY 10 artiklan mukaisesti tätä teknisiä määräyksiä koskevien suunnitelmien ennakkoilmoitusmenettelyä ei sovelleta, kun määräykset on annettava yhteisön säädösten tai kansainvälisten sopimusten perusteella.

Edeltävä hallinnollinen menettely ja menettely yhteisöjen tuomioistuimessa

9. Komissio sai tietoonsa, että Alankomaiden kuningaskunta oli antanut Vrijstellings-

regelingin, ja katsoi, että tässä oli kysymyksessä tekninen määräys. Koska Alankomaat ei ollut noudattanut direktiivissä 83/189/ETY säädettyä ennakkoilmoitusmenettelyä, komissio päätti aloittaa ETY:n perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisen menettelyn, ja se osoitti 6.3.1992 virallisen huomautuksen Alankomaiden viranomaisille, jotka esittivät huomautuksensa 2.6.1992 katsoen, että direktiiviä 83/189/ETY ei voida soveltaa riidanalaiseen asetukseen, koska tällä asetuksella pyrittiin ainoastaan poistamaan tai vähentämään olemassaolevia teknisiä esteitä eikä suinkaan luomaan uusia esteitä. Koska komissio ei hyväksynyt tätä väitettä, se osoitti 15.1.1993 perustamissopimuksen 169 artiklan mukaisesti perustellun lausunnon Alankomaiden hallitukselle, joka vastasi komissiolle 3.6.1993 vakuuttaen jälleen, ettei se ollut rikkonut direktiiviä 83/189/ETY.

10. Perustellussa lausunnossaan komissio ilmoitti Alankomaiden hallitukselle, että laiminlyödessään antaa tiedoksi komissiolle Vrijstellingsregelingia koskevan ehdotuksen Alankomaiden hallitus oli jättänyt ilmeisellä tavalla noudattamatta direktiivin 83/189/ETY mukaisia velvoitteitaan ja että tämän vuoksi kyseisen teknisen määräyksen soveltaminen oli komission mukaan välittömästi keskeytettävä. Lisäksi komissio lisäsi, että kuten se oli selittänyt jo vuonna 1986 antamassaan tiedonannossa [5], "tämän direktiivin 83/189/ETY mukaisen tiedonantomenettelyn rikkomisen vuoksi kyseisellä teknisellä sääntelyllä ei voi olla oikeusvaikutuksia eikä sillä siten ole kolmansia sitovia vaikutuksia; — — komission mukaan kiellolla toteuttaa kansallisia toimenpiteitä ilman edeltävää tiedonantoa on välitön oikeusvaikutus ja sillä luodaan yksityisille oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava". Tämän vuoksi komissio arvioi, että asianosaisilla on oikeus olettaa riita-asiassa, että kansallinen tuomioistuin kieltäytyy soveltamasta sellaisia kansallisia teknisiä määräyksiä, joita ei ole annettu tiedoksi yhteisön lainsäädännössä edellytetyllä tavalla.

11. Komission Alankomaita vastaan nostama kanne kirjattiin yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamossa 30.9.1994. Tässä kanteessa esitetyt vaatimukset ovat yksinkertaisia, koska komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta ainoastaan toteamaan, että Alankomaiden kuningaskunta on laiminlyönyt direktiivin 83/189/ETY 8 artiklan mukaiset velvoitteensa, ja velvoittaa sen korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Tietyssä määrin on yllättävää, että komissio on kanteessaan ja kantajan vastauksessaan rajoittunut vaatimaan, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa Alankomaiden viranomaisten rikkoneen direktiiviä 83/189/ETY, eikä se ole kiinnittänyt huomiota esillä olevan asian taustalla olevaan perustavanlaatuiseen oikeudelliseen ongelmaan: direktiivissä säädetyn tiedonantomenettelyn noudattamisen laiminlyönnin seurauksiin. Komissio käsitteli tätä kysymystä kuitenkin Alankomaille osoittamassaan perustellussa lausunnossa, jossa se esitti, että sellaisen teknisen määräyksen soveltaminen oli keskeytettävä, jota koskevaa ehdotusta ei ollut annettu sille tiedoksi, ja katsoi, ettei määräyksellä ole kolmansia sitovia vaikutuksia.

5 — Teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 28 päivänä maaliskuuta 1983 annetun neuvoston direktiivin 83/189/ETY tietyjen määräysten rikkomisesta 1 päivänä lokakuuta 1986 annettu komission tiedonanto 86/C 245/05 (EYVL C 245, s. 4).

12. Alankomaiden hallitus katsoo osaltaan, että Vrijstellingsregeling ei ole direktiivin 83/189/ETY mukainen tekninen määräys, eikä sitä koskevaa ehdotusta tarvinnut siten antaa komissiolle tiedoksi. Alankomaiden hallituksen mukaan teknisiä määräyksiä ovat sellaiset säädökset, joissa tuottajilta vaaditaan tiettyjen teknisten eritelmien noudattamista tuotteiden valmistuksessa. Siten toimenpiteet, kuten esillä oleva määräys, joissa luodaan poikkeuksia tai vapautuksia tavaroiden markkinoinnin edellytyksiin, eivät ole teknisiä määräyksiä, koska niissä ei luoda kaupan esteitä.

13. Suullisessa käsittelyssä komission asiamies vahvisti, että kanteella pyritään ainoastaan siihen, että yhteisöjen tuomioistuin toteaa Vrijstellingsregelingin ennakkoilmoituksen laiminlyönnistä johtuvan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen. Näin tehdessään komissio on rajoittanut kanteen kohdetta, koska komission suhtautuminen edeltävässä hallinnollisessa menettelyssä antoi aiheen ajatella, että komissio syytti Alankomaita sekä tiedoksiantovelvollisuuden laiminlyönnistä että myös riidanalaisen teknisen määräyksen täytäntöönpanon keskeyttämisen laiminlyönnin osalta. Itse asiassa komissio oli perustellussa lausunnossaan nimenomaisesti pyrkinyt kyseisten säännösten täytäntöönpanon keskeyttämiseen tai kumoamiseen, ja se oli myös katsonut, että teknisillä määräyksillä, joita ei ollut annettu sille tiedoksi niiden ehdotusvaiheessa, ei ollut kolmansia sitovia vaikutuksia.

14. Tämä komission tulkinta teknisen määräyksen ennakkoilmoituksen puuttumisen seurauksista on melkoisesti ehdotuksenluontoinen, ja siinä tapauksessa että yhteisöjen tuomioistuin hyväksyisi tämän tulkinnan, direktiivissä 83/189/ETY säädettyä menettelyä olisi sovellettava merkittävästi ankarammin yhteisön sisällä käytävän kaupan teknisten esteiden ehkäisemiseksi. Kuitenkin on yllättävää, että komissio ei ole ehdottanut neuvostolle ja parlamentille, että nämä sisällyttäisivät tällaisia seuraamuksia alkuperäiseen direktiiviin tehtyihin kahteen muutokseen.

15. Tästä huolimatta katson, kuten julkisasiamiehet Darmon [6] ja Van Gerven [7], että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne ei ole tarkoituksenmukainen keino tämän komission ehdottaman tulkinnan pätevyyden tutkimiseksi. Itse asiassa yhteisöjen tuomioistuimen ei kuulu antaa ratkaisua tämänlaisen kanteen yhteydessä seurauksista, joita jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteaminen voi aiheuttaa jäsenvaltioiden kansallisessa oikeusjärjestyksessä, koska EY:n perustamissopimuksen 171 artiklan mukaisesti kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on tehdä johtopäätökset yhteisöjen tuomioistuimen tuomiosta ja ryhtyä kaikkiin sellaisiin toimenpiteisiin, joilla helpotetaan yhteisön oikeuden täyden oikeusvaikutuksen toteuttamista. [8] Yhteisöjen tuomioistuimen on siten pitäydyttävä komission vaatimuksiin ja tyydyttävä ratkaisemaan, onko Alankomaiden kuningaskunta laiminlyönyt direktiivin

6 — Ratkaisuehdotus 15.12.1993 asiassa C-317/92, komissio v. Saksa, tuomio 1.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2039, erityisesti s. I-2042, ratkaisuehdotuksen 67 kohta).

7 — Ratkaisuehdotus 18.5.1994 asiassa C-52/93, komissio v. Alankomaat, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3591) ja asiassa C-61/93, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3607, erityisesti s. I-3592, ratkaisuehdotuksen 9 kohta).

8 — Yhdistetyt asiat 314/81, 315/81, 316/81 ja 83/82, Waterkeyn ym., tuomio 14.12.1982 (Kok. 1982, s. 4337, 16 kohta) ja asia C-101/91, komissio v. Italia, tuomio 19.1.1993 (Kok. 1993, s. I-191, 24 kohta).

83/189/ETY 8 artiklan mukaiset velvoitteensa jättäessään antamatta Vrijstellingsregelingin tiedoksi komissiolle sen ehdotusvaiheessa.

Kanteen kohde

16. Tähän hetkeen asti yhteisöjen tuomioistuimessa on nostettu useita jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevia kanteita [9] direktiivin 83/189/ETY velvoitteesta antaa tiedoksi teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset, joissa vastaajat eivät ole kiistäneet vastuutaan, ja yksi tämän velvoitteen laiminlyöntiä koskeva kanne on nostettu Saksan liittotasavaltaa vastaan, joka on kiistänyt vaatimukset. [10] Tässä asiassa Saksa väitti, että 25.3.1988 annettu asetus, jolla liittovaltion terveysministeri ulotti kertakäyttöisiin steriloituihin lääkevälineisiin lääkkeiden päällysmerkintöjä koskevat edellytykset, ei ollut tekninen määräys, koska sillä ainoastaan laajennettiin olemassa oleva tekninen määräys koskemaan tiettyjä tuotteita. Yhteisöjen tuomioistuin arvioi, että tällainen toimenpide on tekninen määräys, joka on annettava tiedoksi ehdotusvaiheessa direktiivin 83/189/ETY mukaista menettelyä noudattaen. [11]

17. Yhdessäkään mainitsemissani tuomioista yhteisöjen tuomioistuin ei ole katsonut olevansa velvollinen täsmentämään direktiivissä 83/189/ETY tarkoitetun teknisen määräyksen määritelmää. Esillä olevassa asiassa yhteisöjen tuomioistuimen on sitä vastoin vastattava tähän kysymykseen, koska Alankomaiden kuningaskunta arvioi, että Vrijstellingsregeling ei kuulu direktiivissä 83/189/ETY tarkoitetun teknisen määräyksen määritelmän piiriin ja että se ei siten ole laiminlyönyt tämän direktiivin 8 artiklan mukaista velvollisuuttaan etukäteistiedon antamiseen.

18. Vrijstellingsregeling on asetus, jonka Alankomaiden viranomaiset ovat antaneet muuttaakseen asetusta margariinin valmistuksesta ja markkinoinnista. Asetuksessa pyritään sallimaan sellaisten uusien tuotteiden markkinointi, jotka eivät täytä Margarinebesluitissä (asetus margariinista) säädettyjä edellytyksiä, mutta jotka ovat kuitenkin hyvälaatuisia. Sen vuoksi Vrijstellingsregelingissä on säädetty tietty määrä poikkeuksia asetuksen teknisiin määritelmiin ja täsmennetty samalla niitä edellytyksiä, jotka uusien tuotteiden on välttämättä täytettävä yleisen terveyden turvaamiseksi.

19. Niiden poikkeussäännösten joukossa, jotka Vrijstellingsregelingissä vahvistetaan

9 — Asia C-139/92, komissio v. Italia, tuomio 2.8.1993 (Kok. 1993, s. I-4707); em. asioissa C-52/93, komissio v. Alankomaat ja C-61/93, komissio v. Alankomaat, 14.7.1994 annetut tuomiot.

10 — Asia C-317/92, komissio v. Saksa, tuomio 1.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2039).

11 — Ks. em. asia, tuomion 25 kohta.

margariinien ja korvaavien tuotteiden valmistuksen osalta, ovat seuraavat poikkeukset:

— ruokasuolan sijaan voidaan käyttää vähänatriumista ruokasuolaa ja emulgaattoria E 472 C voidaan käyttää sen verran, että sen määrä 100 grammassa valmistetta ei ylitä 1 grammaa;

— margariinin enimmäisvesipitoisuus voi ylittää 16 %;

— margariinissa ja korvaavissa tuotteissa voidaan käyttää merkintää "vähänatriumista ruokavaliota varten" tai "vähänatriuminen elintarvike" "vähäsuolaista ruokavaliota varten" tai "vähäsuolainen elintarvike" sijaan;

— suolattoman margariinin suurin sallittu natriumpitoisuus 100 grammassa on nostettu 40 milligrammasta 50 milligrammaan;

— margariini on peruselintarvike elimistön tarvitseman D-vitamiinin saamiseksi niissä maissa, joissa aurinko paistaa harvoin, ja D_3-vitamiinin korvaamiseksi voidaan sen vuoksi käyttää kaikkia biologisesti aktiivisen D-vitamiinin muita kemiallisia muotoja, kuten D_2-vitamiinia, joka ei ole eläinperäistä, ja täysin kasviperäisen margariinin tuotanto sallitaan.

20. Alankomaiden hallitus arvioi, että Vrijstellingsregeling ei kuulu direktiivin 83/189/ETY 1 artiklan 5 kohdan mukaisen "teknisen määräyksen" soveltamisalaan, koska kyseessä on säädös, joka laajentaa margariinin valmistusta koskevan kansallisen sääntelyn soveltamisalaa, ja siten kaupalle ei luoda uusia esteitä, vaan sitä vastoin vähennetään tällaisia esteitä. Voin valmistajat voivat edelleen soveltaa Margarinebesluitia tai käyttää hyödykseen tätä muutosta ja noudattaa Vrijstellingsregelingissä voin valmistukselle asetettuja edellytyksiä.

21. Tätä Alankomaiden hallituksen väitettä ei voida hyväksyä.

22. Direktiivin 83/189/ETY 1 artiklan 5 kohdassa määritellään "tekninen määräys" seuraavasti:

"teknistä eritelmää niihin liittyvine hallinnollisine määräyksineen, joiden noudattaminen

on *lain nojalla* tai *käytännössä* pakollista saatettaessa tuote markkinoille tai käytettäessä sitä jäsenvaltion alueella tai suuressa osassa sen aluetta — —".

Direktiivin 83/189/ETY 1 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 88/182/ETY, määritellään "teknisen eritelmän" käsite puolestaan seuraavasti:

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

Näiden kahden säännöksen mukaan tekniset määräykset ovat niitä jäsenvaltioiden käytäntöjä ja lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, joissa tuotteiden valmistukselle ja markkinoinnille asetetaan tiettyjä edellytyksiä. Siksi on edellytettävä kolmen osatekijän täyttymistä, jotta kysymyksessä olisi tekninen määräys, eli kyseessä on jäsenvaltion toimenpide, joka on tosiasiallisesti tai lain nojalla velvoittava ja jolla on vaikutus tavaroiden tuotantoon tai markkinointiin.

23. Tekninen määräys on aina jäsenvaltion toimenpide, esimerkiksi sellaisten lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten antaminen, joissa määrätään suoraan tai epäsuorasti teknisten eritelmien noudattamisesta. Hallinnolliset käytännöt, kuten vapaaehtoiset sopimukset, joissa viranomaiset ovat sopimuspuolina ja joilla pyritään määräämään teknisten eritelmien noudattamisesta, ovat myös teknisiä määräyksiä. Tämä piirre erottaa tekniset määräykset "teknisistä standardeista" tai "standardeista" [12], jotka ovat kansallisten, eurooppalaisten tai kansainvälisten yksityisten standardointielinten hyväksymiä teknisiä eritelmiä.

Direktiivissä 83/189/ETY teknisinä määräyksinä ei pidetty paikallisten viranomaisten antamia eritelmiä. Tämä rajoitus poistettiin kuitenkin direktiivillä 94/10/ETY tehdyllä muutoksella. Siten teknisiä määräyksiä voi antaa mikä tahansa jäsenvaltioiden viranomainen riippumatta siitä toimivallan tasosta, jolle viranomainen kuuluu.

12 — Direktiivin 83/189/ETY 1 artiklan 2 kohdan mukaan "tarkoitetaan — — 'standardilla teknistä eritelmää, jonka tunnustettu standardointielin on hyväksynyt toistuvaa tai jatkuvaa käyttöä varten ja jonka noudattaminen ei ole pakollista". Direktiivissä 94/10/ETY erotetaan kolme erillistä standardiryhmää seuraavasti:
"— kansainvälinen standardi: kansainvälisen standardointielimen hyväksymä standardi, joka on yleisesti saatavilla,
— eurooppalainen standardi: eurooppalaisen standardointielimen hyväksymä standardi, joka on yleisesti saatavilla,
— kansallinen standardi: kansallisen standardointielimen hyväksymä standardi, joka on yleisesti saatavilla."

24. Toinen piirre, joka luonnehtii teknisiä määräyksiä, on niiden velvoittavuus joko *lain nojalla* tai *käytännössä*. Tekninen määräys on velvoittava *lain nojalla*, kun siinä määrätään välittömästi teknisistä eritelmistä, joita tuotteilla on oltava. Kuitenkin näiden eritelmien noudattamista voidaan vaatia myös välillisesti, jolloin kyseessä ovat tekniset määräykset *käytännössä*. Direktiivillä 94/10/ETY lisättiin direktiiviin 83/189/ETY esimerkinomainen luettelo näistä toisentyyppisistä teknisistä määräyksistä. [13] Tosiasiallinen tai lain mukainen velvoittavuus on toinen ominaisuus, joka erottaa tekniset määräykset teknisistä standardeista, joiden noudattaminen käytännössä on vapaaehtoista.

25. Teknisten määräysten kolmas ominaisuus on niiden vaikutus tavaroiden tuotantoon ja markkinointiin. Itse asiassa teknisillä määräyksillä asetetaan tuottajille velvoite noudattaa tuotteen ominaisuuksia koskevia eritelmiä (koko, laatu, erityinen käyttötarkoitus, turvallisuus, myyntinimike, tunnukset, kokeet ja testausmenetelmät, pakkaaminen, merkitseminen tai päällysmerkinnät jne.) yhdenmukaisuuden arvioinnissa ja tuotantomenetelmissä. Jos pyritään erityisesti suojamaan ympäristöä tai kuluttajien etuja, teknisissä määräyksissä voidaan myös määrätä, että tuottajien on noudatettava muitakin vaatimuksia kuin teknisiä määritelmiä; nämä vaatimukset voivat liittyä käyttöä, kierrätystä, uudelleenkäyttöä ja hävittämistä koskeviin edellytyksiin, ja ne saattavat vaikuttaa olennaisesti tavaran tuotantoon ja markkinointiin.

26. Vrijstellingsregelingissä yhdistyvät kaikki direktiivin 83/189/ETY mukaiset teknisen määräyksen ominaispiirteet, ja koska kysymys on Alankomaiden antamasta asetuksesta, se on *lain nojalla* velvoittava, ja siinä säädetään teknisistä eritelmistä ja muista vaatimuksista margariinin ja korvaavien tuotteiden tuotannon ja markkinoinnin osalta sekä valmistuksessa käytettävistä aineista että päällysmerkinnöistä.

13 — Direktiivin 1 artiklan 9 kohdan toinen alakohta on vastedes seuraava: "Teknisiä määräyksiä, joita noudatetaan *tosiasiallisesti*, ovat erityisesti:
— jäsenvaltion lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset, jotka koskevat joko teknisiä eritelmiä tai muita vaatimuksia taikka ammatillisia sääntöjä tai menettelyohjeita, joissa itsessään viitataan teknisiin määräyksiin tai muihin vaatimuksiin ja joiden noudattaminen antaa edellyttää näissä laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä vahvistettujen vaatimusten mukaisuutta,
— vapaaehtoiset sopimukset, joissa viranomainen on osapuolena ja joiden tarkoituksena on yleisen edun nimissä teknisten eritelmien tai muiden vaatimusten noudattaminen, lukuun ottamatta julkisia hankintoja koskevia sopimuksia,
— tekniset eritelmät tai muut vaatimukset, jotka liittyvät verotus- tai rahoitustoimenpiteisiin, jotka vaikuttavat tuotteiden kulutukseen rohkaisemalla näiden teknisten eritelmien tai muiden vaatimusten noudattamista; tämä ei koske kansallisiin sosiaaliturvajärjestelmiin liittyviä teknisiä eritelmiä tai muita vaatimuksia — — ".

27. Tätä ratkaisua ei horjuta Alankomaiden hallituksen esittämä väite siitä, että kyseinen normi ei ole tekninen määräys, koska siinä luodaan poikkeuksia margariiniin sovellettavaan tekniseen sääntelyyn ja sillä vähennetään kaupan esteitä, ja koska normi ei velvoita taloudellisia toimijoita, jotka voivat joko noudattaa sitä tai edelleen noudattaa yleistä margariinia koskevaa sääntelyä.

Ensiksi pelkästään se seikka, että määräys sisältää poikkeuksia toiseen määräykseen ei poista siltä sen teknisen määräyksen luonnetta, jos normi vaikuttaa tavaroiden valmistukseen ja markkinointiin.

Toiseksi jokainen tekninen määräys on ilmoitettava komissiolle ehdotusvaiheessa riippumatta siitä, luodaanko määräyksellä esteitä yhteisön sisäiselle kaupalle, koska direktiivin 83/189/ETY mukaisen tiedoksiantomenettelyn perustarkoituksena on se, että komissio ja jäsenvaltiot saavat tietoonsa suunnitellun sääntelyn ja voivat arvioida, rajoittaako sääntely tavaroiden vapaata liikkumista, ja onko tämä rajoitus perustamissopimuksen kanssa yhteensopiva. Teknisen määräyksen antanut jäsenvaltio ei voi harkita tätä seikkaa itsenäisesti ja laiminlyödä ehdotustekstin antamista komissiolle tiedoksi, sillä tällainen menettelytapa olisi direktiivin 83/189/ETY tehokkaan vaikutuksen vastainen ja estäisi tiedoksiantomenettelyä täyttämästä tehtäväänsä.

28. Alankomaiden kuningaskunta on antanut Vrijstellingsregelingin, joka on tekninen määräys ja joka ei ole kansainvälisen tai yhteisön säännöksen soveltamistoimenpide, ilman että se olisi antanut tätä määräystä komissiolle tiedoksi ehdotusvaiheessa. Direktiivin 83/189/ETY 8 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan antamaan komissiolle tiedoksi kaikki teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset, ja siten Alankomaiden kuningaskunta on laiminlyönyt tämän säännöksen mukaisen velvoitteensa.

29. Vastaajan esittämiä vaatimuksia ei voida hyväksyä ja siten Alankomaiden kuningaskunta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti.

Ratkaisuehdotus

30. Edellä esitettyjen arviointien perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin:

"1) toteaa, että antaessaan 19 päivänä syyskuuta 1990 *Vrijstellingsregeling Margarinebesluit*in antamatta sitä komissiolle tiedoksi ehdotusvaiheessa, Alankomaiden kuningaskunta on laiminlyönyt teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 28 päivänä maaliskuuta 1983 annetun neuvoston direktiivin 83/189/ETY 8 artiklan mukaiset velvoitteensa.

2) velvoittaa Alankomaiden kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut."