YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
17 päivänä toukokuuta 1994 *

Asiassa C-41/93,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaisosastopäällikkö Edwige Belliard ja mainitun ministeriön ulkoasiain neuvonantaja Catherine de Salins, prosessiosoite Luxemburgissa Ranskan suurlähetystö, 9 boulevard du Prince Henri,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja Denise Sorasio ja oikeudellisessa yksikössä toimiva kansallinen virkamies Virginia Melgar, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Georgios Kremlis, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jota tukevat

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön Ministerialrat Ernst Röder ja mainitun ministeriön Regierungsdirektor Roberto Hayder, Bundesministerium für Wirtschaft, Villemombler Str. 76, D-W-5300 Bonn,

ja

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

Tanskan kuningaskunta, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen neuvonantaja Jørgen Molde, prosessiosoite Luxemburgissa Tanskan suurlähetystö, 4 boulevard Royal,

väliintulijoina,

jolla kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan pentakloorifenolin kieltämistä koskevan Saksan lainsäädännön vahvistamisesta 2 päivänä joulukuuta 1992 tehdyn, ETY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohtaan perustuvan komission päätöksen (EYVL C 334, s. 8),

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti O. Due, jaostojen puheenjohtajat G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida ja M. Díez de Velasco sekä tuomarit R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn (esittelevä tuomari) ja J. L. Murray,

julkisasiamies: G. Tesauro,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 7.12.1993 pidetyssä istunnossa, jonka kuluessa komission asiamiehinä toimivat oikeudellisen yksikön pääjohtaja Jean-Louis Dewost ja Virginia Melgar, esittämät suulliset lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 26.1.1994 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 9.2.1993 jättämällään kanteella Ranskan tasavalta on ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla vaatinut yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan pentakloorifenolin kieltämistä koskevan Saksan lainsäädännön vahvistamisesta 2 päivänä joulukuuta 1992 tehdyn, ETY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohtaan perustuvan komission päätöksen (EYVL C 334, s. 8).

2 Pentakloorifenoli (jäljempänä PCP) on puun käsittelyyn, teollisuustekstiilien kyllästykseen ja maaperän sterilointiin, bakteerien hävittämiseen nahkan parkitsemisessa ja paperimassateollisuudessa, ja lisäksi pieneliöiden hävitykseen teollisuusvesien käsittelyssä käytetty kemiallinen aine. PCP on ihmiselle myrkyllistä suun kautta nautittuna, hengitettynä ja ihokosketuksessa; se on myös erittäin myrkyllistä vesistöille. Sen käyttöä säädellään erilaisin rajoituksin yli kolmessakymmenessä maassa.

3 Vuonna 1987 Saksan liittotasavalta ilmoitti teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 28 päivänä maaliskuuta 1983 annetun neuvoston direktiivin 83/189/ETY (EYVL L 109, s. 8) mukaisesti komissiolle asetusluonnoksesta, jolla PCP-pitoisuus puun käsittelyyn tarkoitetuissa valmisteissa rajoitettaisiin 0,5 prosenttiin.

4 Kyseiseen ilmoitukseen antamassaan vastauksessa komissio ilmoitti valmistelevansa aiheeseen liittyvää direktiiviä ja pyysi Saksan liittotasavaltaa lykkäämään vuodella kyseisen asetuksen antamista.

5 Sittemmin, 20.4.1988 komissio esitti ehdotuksen direktiiviksi tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annetun direktiivin 76/769/ETY (EYVL C 117, s. 14) muuttamisesta yhdeksännen kerran. Ehdotuksessa rajoitettiin markkinoille saatettujen aineiden ja valmisteiden PCP-pitoisuus 0,1 painoprosenttiin ja säädettiin poikkeuksista kolmessa tyhjentävästi luetellussa tapauksessa.

6 Saksan liittotasavalta antoi 12.12.1989 *Pentachlorphenolverbotsverordnung*in (asetus pentakloorifenolin kieltämisestä, *Bundesgesetzblatt*, 1989, I, s. 2235), joka tuli voimaan 23.12.1989.

7 Asetuksen 1 pykälän 1 momentin mukaan asetusta sovelletaan pentakloorifenoliin, natriumpentakloorifenoliin ja muihin pentakloorifenolin suoloihin ja yhdisteisiin, valmisteisiin, joissa on yhteensä yli 0,01 prosenttia kyseisiä aineita, sekä tuotteisiin, joita on käsitelty näillä valmisteilla ja jotka tämän käsittelyn jälkeen sisältävät näitä aineita yli 5 mg/kg:n (miljoonasosan) pitoisuuksina.

8 Kyseisen asetuksen 2 pykälän 1 momentin mukaan kielletään 1 pykälän 1 momentissa tarkoitettujen aineiden valmistus, markkinoille saattaminen ja käyttäminen kaikenlaisten taloudellisten hankkeiden tai sellaisten hankkeiden yhteydessä, joihin liittyy työntekijöiden käyttöä. Kiellosta voidaan poiketa ainoastaan sellaisen PCP:n ja sellaisten PCP-yhdisteiden valmistuksen ja käytön yhteydessä, joita käytetään muiden aineiden kanssa tapahtuvaan synteesiin tai jotka ovat sivutuote tai jotka on tarkoitettu yksinomaan tutkimuskäyttöön tai tieteelliseen koekäyttöön, kun jätteiden hävittäminen vaarattomasti ja tarvittavat toimenpiteet työntekijöiden ja ympäristön suojelemiseksi on taattu. Nämä poikkeukset edellyttävät viranomaisen myöntämää lupaa.

9 Neuvosto antoi 21.3.1991 perustamissopimuksen 100 a artiklan perusteella direktiivin 91/173/ETY tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annetun direktiivin 76/769/ETY muuttamisesta yhdeksännen kerran (EYVL L 85, s. 34, jäljempänä direktiivi 91/173/ETY). PCP kuuluu direktiivissä tarkoitettuihin vaarallisiin aineisiin. Neljä hallitusta, muun muassa Saksan hallitus, äänesti kyseisen direktiivin antamista vastaan.

10 Direktiivin 1 artiklassa lisätään direktiivin 76/769/ETY (EYVL L 262, s. 201) liitteeseen I 23 kohta, jonka mukaan PCP:tä, sen suoloja ja estereitä ei saa käyttää markkinoille saatettavissa aineissa tai valmisteissa 0,1 painoprosentin eikä sitä suurempina pitoisuuksina. Kyseisessä kohdassa säädetään pääasiallisesti puun käsittelyyn, kuitujen ja raskaiden tekstiilien kyllästämiseen, eri aineiden syntetisointiin ja/tai prosessointiin teollisessa valmistuksessa tai jäsenvaltioiden kulttuurillisesti merkittävien rakennusten erityiskäsittelyyn tarkoitettuihin tuotteisiin ja valmisteisiin sovellettavista poikkeuksista. Saman säännöksen mukaisesti näitä poikkeuksia tarkastellaan tietämyksen ja tekniikkojen kehityksen valossa viimeistään kolmen vuoden kuluttua direktiivin täytäntöönpanosta.

11 Direktiivin 91/173/ETY 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on 31.12.1991 mennessä toimitettava direktiivissä tarkoitetuista kysymyksistä antamansa keskeiset kansalliset säännökset kirjallisina komissiolle ja saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan 1.7.1992 mennessä.

12 Saksan liittotasavalta ilmoitti 2.8.1991 komissiolle perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohtaan perustuvasta päätöksestään jatkaa PCP:tä koskevien kansallisten säännösten soveltamista direktiivin 91/173/ETY sijaan. Ilmoitus annettiin tiedoksi muille jäsenvaltioille lausuntoa varten. Ranska esitti komissiolle huomautuksensa tästä ilmoituksesta 10.2.1992.

13 Komissio teki riidanalaisen päätöksensä, jolla se vahvisti Saksan säännökset, 2.12.1992. Päätöksestä ilmoitettiin kaikille jäsenvaltioille.

14 Kanteensa tueksi Ranskan tasavalta esittää ensisijaisesti, ettei komissiolla ollut perusteita vahvistaa Saksassa annettua asetusta ja että se rikkoi näin ollen perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohtaa.

15 Ranskan tasavallan mukaan Saksan viranomaisten antamat tiedot eivät osoita, että PCP:n käyttöä rajoittavat toimenpiteet olisivat perusteltuja ETY:n perustamissopimuksen 36 artiklassa tarkoitettujen tärkeiden vaatimusten tai työympäristön tai ympäristön suojelua koskevien vaatimusten täyttämiseksi tai että kyseiset toimenpiteet olisivat suhteellisuusperiaatteen mukaisia, kun otetaan huomioon niistä mahdollisesti aiheutuvat kaupan esteet.

16 Ranskan tasavallan mukaan se, että jossain jäsenvaltiossa voimassa olevat säännökset ovat ankarampia kuin neuvoston antamien direktiivien säännökset, voi olla 100 a artiklan 4 kohdan nojalla perusteltua ainoastaan kyseisessä jäsenvaltiossa vallitsevien olosuhteiden nojalla; käsiteltävänä olevassa asiassa näin ei ole.

17 Lisäksi Ranskan hallitus väittää, että komissio on päätöksellään rikkonut ETY:n perustamissopimuksen 190 artiklaa, koska se ei ole osoittanut oikeudellisesti riittävin perustein, että ne edellytykset, jotka 100 a artiklan 4 kohdassa asetetaan kyseisten toimenpiteiden vahvistamisen edellytykseksi, täyttyisivät.

18 Ennen näiden kanneperusteiden tutkimista on tarkasteltava menettelyä, jonka päätteeksi riidanalainen päätös tehtiin, asetettava se perustamissopimuksen järjestelmän yhteyteen sekä täsmennettävä sen tavoite ja sitä koskevat säännöt.

19 Tältä osin on todettava ensin, että yksi ETY:n perustamissopimuksen 2 ja 3 artiklassa mainituista yhteisön päämääristä on yhteismarkkinoiden luominen. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteismarkkinoiden toteuttamisella pyritään poistamaan kaikki yhteisön sisäisen kaupan esteet kansallisten markkinoiden yhdistämiseksi yhtenäismarkkinoiksi, joilla olosuhteet ovat mahdollisimman lähellä todellisten sisämarkkinoiden olosuhteita.

20 ETY:n perustamissopimuksen 8 a artiklassa (EY:n perustamissopimuksen 7 a artiklassa) määrätään, että sisämarkkinat toteutetaan asteittain yhteisön hyväksymin toimenpitein kyseisen artiklan ja muiden siinä lueteltujen artiklojen mukaisesti, joihin kuuluu muun muassa 100 a artikla.

21 Poiketen siitä, mitä 100 artiklassa määrätään, ja jollei perustamissopimuksessa toisin määrätä, 8 a artiklassa mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi sovelletaan 100 a artiklan määräyksiä.

22 Mainitun 100 a artiklan 1 kohdan mukaan kyseiset tavoitteet saavutetaan toimenpiteillä, joihin kuuluvat kyseisen määräyksen mukaisesti annetut neuvoston direktiivit ja joiden tarkoituksena on jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten välisistä eroista johtuvien kaupan esteiden poistaminen.

23 Kyseisessä järjestelmässä 100 a artiklan 4 kohdassa sallitaan kuitenkin se, että jäsenvaltio kyseisessä artiklassa mainittujen edellytysten täyttyessä soveltaa 1 kohdassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti toteutetusta yhdenmukaistamistoimenpiteestä poikkeavaa lainsäädäntöä.

24 Koska sillä, että jäsenvaltioille annetaan tällainen mahdollisuus, poiketaan yhteisestä toimenpiteestä, jonka tarkoituksena on perustamissopimuksen erään perustavoitteen toteuttaminen eli jäsenvaltioiden välisten tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteiden täydellinen poistaminen, jäsenvaltiot käyttävät 100 a artiklan 4 kohdan mukaan tätä mahdollisuutta komission ja yhteisöjen tuomioistuimen valvonnan alaisuudessa.

25 Näiden seikkojen on oltava lähtökohtana tarkasteltaessa sitä menettelyä, jonka mukaan komission on valvottava ja tilanteen mukaan vahvistettava jäsenvaltion sille ilmoittamat kansalliset säännökset.

26 Ensin on todettava, että jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle sellaisista kansallisista säännöksistä, joita se aikoo – kuten käsiteltävänä olevassa asiassa – soveltaa edelleen sen määräajan päätyttyä, joka koskee 100 a artiklan 1 kohdassa tarkoitetun yhdenmukaistamistoimenpiteen saattamista osaksi kansallista oikeusjärjestystä, tai tällaisen toimenpiteen voimaantulon jälkeen.

27 Tämän jälkeen komission on varmistettava, että kaikki ne edellytykset, jotka mahdollistavat sen, että jäsenvaltio voi vedota 100 a artiklan 4 kohdassa tarkoitettuun poikkeukseen, täyttyvät. Komission on erityisesti tutkittava, ovatko kyseiset säännökset perusteltuja 100 a artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa mainittujen tärkeiden vaatimusten täyttämiseksi, ja varmistettava, etteivät ne ole keino mielivaltaiseen syrjintään eivätkä jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

28 Kyseisessä määräyksessä tarkoitetulla menettelyllä pyritään varmistamaan, ettei mikään jäsenvaltio voi soveltaa yhdenmukaistetuista säännöistä poikkeavaa kansallista lainsäädäntöä ilman komission antamaa vahvistusta.

29 Sellaisten jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten, jotka ovat omiaan rajoittamaan yhteisön sisäistä kauppaa, lähentämistä koskevat toimenpiteet menettäisivät vaikutuksensa, jos jäsenvaltioille jätettäisiin mahdollisuus yksipuolisesti soveltaa niistä poikkeavaa kansallista lainsäädäntöä.

30 Tämän vuoksi jäsenvaltiolla on oikeus soveltaa tiedoksi annettuja kansallisia säännöksiä ja määräyksiä vasta saatuaan komissiolta päätöksen niiden vahvistamisesta.

31 Tämän vuoksi on ensin tutkittava, täyttääkö komission 2.12.1992 tekemä päätös perustamissopimuksen 190 artiklassa esitetyt vaatimukset.

32 Tässä yhteydessä komissio huomauttaa täyttäneensä kyseiset vaatimukset toteamalla päätöksessään, että Saksassa toteutetun toimenpiteen tavoitteena oli terveyden ja ympäristön suojelu; kyseiset kaksi perustetta on mainittu perustamissopimuksen 36 artiklassa ja 100 a artiklan 4 kohdassa. Se korosti

erityisesti, että Saksan kyseisen lainsäädännön tarkoituksena oli kansalaisten suojeleminen dioksiineihin liittyvältä syöpäriskiltä.

33 Tätä väitettä ei voida hyväksyä.

34 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan 190 artiklassa vahvistettu perusteluvelvollisuus merkitsee, että kaikissa toimielimen toteuttamissa toimissa on mainittava ne syyt, joiden vuoksi se on toteuttanut ne, jotta yhteisöjen tuomioistuin voisi tutkia niiden laillisuuden ja jotta jäsenvaltiot ja ne kansalaiset, joita asia koskee, saisivat tietoonsa ne edellytykset, joiden mukaisesti yhteisön toimielimet ovat soveltaneet perustamissopimusta.

35 Tämä edellytys ei täyty käsiteltävänä olevassa asiassa. Sen jälkeen kun 2.12.1992 tehdyn päätöksen toisen osan, jonka nimenä on "arviointi", kolmessa ensimmäisessä kohdassa on lyhyesti kuvattu 100 a artiklan 4 kohdan sisältöä ja tavoitetta, sen neljännessä kohdassa ainoastaan kuvataan Saksan asetuksen sisältöä ja PCP:n vaaroja, ja sen seuraavassa kohdassa todetaan, että asetuksessa säädetty raja on korkeampi, ja että kyseinen turvallisuusmarginaali on perusteltu 100 a artiklan 4 kohdassa mainittujen vaatimusten täyttämiseksi. Kuudennessa ja seitsemännessä kohdassa mainitaan velvollisuus suorittaa kolmen vuoden kuluttua direktiivin 91/173/ETY uudelleen tarkastelu, minkä jälkeen päätöksen kahdeksannessa kohdassa todetaan, että Saksan asetus on kaupan este. Yhdeksännessä kohdassa komissio esittää lopuksi johtopäätöksenään, että Saksan asetus täyttää 100 a artiklan 4 kohdassa mainitut vaatimukset.

36 Näin ollen käy ilmi, että komissio on ainoastaan esittänyt yleisluonteisesti Saksan kyseisen lainsäädännön sisällön ja tavoitteen ja todennut sen yhteensoveltuvaksi 100 a artiklan 4 kohdan kanssa selvittämättä niitä tosiasiallisia ja oikeudellisia syitä, joiden vuoksi sen mukaan kaikkien 100 a artiklan 4 kohdassa mainittujen edellytysten on katsottava täyttyvän käsiteltävänä olevassa asiassa.

37 Tämän vuoksi on todettava, että riidanalainen päätös ei täytä perustamissopimuksen 190 artiklassa määrättyä perusteluvelvollisuutta, ja se on olennaisten menettelymääräysten rikkomisen vuoksi kumottava, ilman että on tarpeen tutkia muita kantajan esittämiä kanneperusteita.

Oikeudenkäyntikulut

38 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska vastaaja on hävinnyt asian, on se velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Komission 2.12.1992 tekemä päätös pentakloorifenolin kieltämistä koskevan Saksan lainsäädännön vahvistamisesta kumotaan.

2) Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg

Kapteyn Murray

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä toukokuuta 1994.

R. Grass
kirjaaja

O. Due
presidentti