JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
19 päivänä helmikuuta 1998 *

A Johdanto

1. Esillä oleva ennakkoratkaisupyyntö kohdistuu siihen kysymykseen, onko kasvinsuojeluaineelle myönnettävän luvan edellyttämistä *pidettävä tavaroiden vapaata* liikkuvuutta koskevien yhteisön oikeuden säännösten ja määräysten vastaisena.

2. Pääasiassa on kysymys belgialaista maanviljelijää vastaan vireillepannusta rikosoikeudenkäynnistä; hänen tilaltaan oli löydetty kasvinsuojeluaineita, jotka eivät olleet Belgiassa hyväksyttyjä. Nämä aineet olivat peräisin Ranskasta, jossa ne oli hyväksytty ja asianmukaisesti saatettu markkinoille.

3. Kansallinen tuomioistuin pyrkii selvittämään, saako kansallinen lainsäätäjä edelleen vaatia näille aineille omaa kansallista (ja siis muualla jo myönnettyä täydentävää) lupaa ja säätää rangaistavaksi tämän vaatimuksen noudattamatta jättämisen. Kansallinen tuomioistuin esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Rikkooko Belgia tavaroiden vapaata liikkuvuutta yhteisössä koskevia, ETY:n perustamissopimuksen 30 artiklassa määriteltyjä oikeussääntöjä vaatiessaan edelleen omien viranomaistensa hyväksyvän sellaiset kasvinsuojeluaineet, joita pidetään kaupan toisessa jäsenvaltiossa?"

4. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja komissio ovat osallistuneet asian käsittelyyn. Palaan osapuolten esittämiin näkemyksiin asian oikeudellisen arvioinnin yhteydessä.

B Oikeudellinen arviointi

5. Aivan aluksi on syytä panna merkille edellä esitetyin tavoin muotoillun ennakkoratkaisukysymyksen kohdistuvan kansallisen oikeuden yhteensopivuuteen yhteisön oikeuden kanssa. Tästä lausuminen ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä ei kuulu yhteisöjen tuomioistuimelle. Vakiintuneen oikeuskäy-

* Alkuperäinen kieli: saksa.

tännön mukaan yhteisöjen tuomioistuin osoittaa tällaisissa tilanteissa kansalliselle tuomioistuimelle kaikki yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joilla saattaa olla merkitystä sen arvioidessa näiden normien yhteensopivuutta yhteisön oikeuden esillä olevan säännön kanssa. [1]

6. Seuraavaksi on syytä todeta, että kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamista koskevat eri säännökset sen mukaan, onko kysymys maanviljelyssä käytettävistä kasvinsuojeluaineista (jäljempänä torjunta-aineet) vai muualla kuin maanviljelyssä käytettävistä kasvinsuojeluaineista (jäljempänä biosidituotteet).

Torjunta-aineita koskee yhteisön oikeuteen kuuluvana erityissäädöksenä kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta 15 päivänä heinäkuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/414/ETY, [2] mutta biosidituotteista ei vielä ole annettu tällaista erityissäädöstä, [3] joten niihin on sovellettava perustamissopimuksen yleisiä määräyksiä.

7. Asianosaiset ovat myös perustaneet argumentaationsa tältä osin erilaisiin lähtökohtiin.

8. *Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus* lähtee siitä olettamuksesta, että kysymys on torjunta-aineita koskevan direktiivin 91/414/ETY soveltamisalaan kuuluvista kasvinsuojeluaineista. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus päätyy siihen, että luvan vaatiminen on edelleen sallittua.

9. *Komissio* sitä vastoin olettaa, että kysymys on biosidituotteista, toisin sanoen muualla kuin maanviljelyssä käytettävistä kasvinsuojeluaineista, koska ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehdyssä päätöksessä viitataan 5.6.1975 tehtyyn kuninkaan päätökseen, jolla jo on ollut merkitystä asiassa Brandsma [4] yhteisön tuomioistuimelle esitetyssä ennakkoratkaisupyynnössä tarkoitetussa pääasiassa, jossa taas on epäilyksettä ollut kysymys muualla kuin maanviljelyssä käytettävien kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisen edellytyksistä. Vaikka komission lähtökohtainen käsitys asian tosiasiaperustasta ja siitä tehtävistä oikeudellisista päätelmistä onkin erilainen, myös komissio päätyy siihen, että vaatimus luvan myöntämisestä ennakolta ei ole ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.

10. Ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehdystä päätöksestä ja yhteisöjen tuomioistuimelle toimitetusta kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan pääasian oikeudenkäyntiaineistosta ilmenevästä pääasian tosiasiaperustasta on pääteltävissä, että kysymys varsin todennäköisesti on maanviljelyssä käytettävistä kasvinsuojeluaineista eli torjunta-aineista. Kun tämä tosiasiakysymys ei kuitenkaan ole lopullisella varmuudella selvitettävissä, oikeustilaa on tarkasteltava kummankin vaihtoehdon näkökulmasta. Koska todennäköisempää on olettaa maanviljelystilalta löytyneiden kasvinsuojeluaineiden olleen tarkoitettuja maanviljelyssä käytettäviksi, seuraavassa tarkastellaan asiaa aluksi tästä lähtökohdasta.

1 — Vrt. asia 272/80, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, tuomio 17.12.1981 (Kok. 1981, s. 3277, 9 kohta).

2 — EYVL L 230, s. 1.

3 — Sovittelukomitea on äskettäin hyväksynyt tätä koskevan direktiiviehdotuksen.

4 — Asia C-293/94, Brandsma, tuomio 27.6.1996 (Kok. 1996, s. I-3159).

11. Direktiivi 91/414/ETY on annettu EY:n perustamissopimuksen 43 artiklan nojalla. Kasvinsuojeluaineista ihmisille, eläimille ja ympäristölle aiheutuvien uhkien ja vaarojen [5] johdosta direktiivin lähtökohtana on, että "kasvinsuojeluaineita ei saa saattaa markkinoille tai käyttää, ellei niitä ole virallisesti hyväksytty". [6] Direktiivin 3 artiklan 1 kohtaan sisältyy tämä vaatimus. Direktiivin 4 artiklassa säännellään aineellisia edellytyksiä. Kasvinsuojeluaineiden vapaan liikkuvuuden edun mukaisesti sääntelyllä pyritään siihen, että yhden jäsenvaltion myöntämät luvat ja niitä varten suoritetut testit tunnustetaan tietyin edellytyksin. [7] Direktiivin 10 artiklassa säädetään vastavuoroisen tunnustamisen edellytyksistä seuraavasti:

"Kun hakija sitä pyytää — —, on jäsenvaltion, jossa esitetään toisessa jäsenvaltiossa jo hyväksyttyä kasvinsuojeluainetta koskeva hakemus:

— — —

— jos yhdenmukaiset periaatteet on annettu 23 artiklan mukaisesti ja kun tuote sisältää ainoastaan liitteeseen I merkittyjä tehoaineita, sallittava myös mainitun tuotteen markkinoille saattaminen alueellaan, jos maatalouteen, kasvinsuojeluun ja ympäristöön sekä ilmastoon liittyvät ja tuotteen käytön kannalta merkitykselliset olosuhteet kyseisillä alueilla ovat verrattavissa toisiinsa.

— —"

12. Neuvosto on pyrkinyt määrittämään tässä säännöksessä tarkoitetut "yhdenmukaiset periaatteet" antamalla direktiivin 94/43/EY, [8] joka kuitenkin on kumottu yhteisöjen tuomioistuimen asiassa parlamentti vastaan neuvosto 18.6.1996 antamalla tuomiolla. [9]

13. Tämän vuoksi on lähdettävä siitä, että kyseisellä alalla on täysin muodollisista syistä saatettu voimaan järjestelmä, jossa edellytetään ennakolta myönnettävää lupaa, vaikka edellytyksiä toisessa jäsenvaltiossa myönnetyn luvan vastavuoroiselle tunnustamiselle ei olekaan vielä määritetty. Direktiivin 91/414/ETY 8 artiklassa tosin säädetään siirtymä- ja poikkeustoimenpiteistä, mutta niiden turvin ei silti ole lähtökohtaisesti mahdollista poiketa luvan tarvetta koskevasta vaatimuksesta. Luvan edellyttäminen jäsenvaltiokohtaisesti on siten niin muodollisesti kuin sisällöllisestikin oikeutettua.

14. Komissio on viitannut siihen, että maanviljelyssä käytettäviin kasvinsuojeluaineisiin olisi sovellettava 5.6.1975 tehdyn kuninkaan päätöksen sijasta 28.2.1994 tehtyä kuninkaan päätöstä. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on määrittää asiaan lopulta sovellettava kansallinen oikeussäännöstö.

5 — Ks. direktiivin johdanto-osan neljäs perustelukappale.

6 — Ks. direktiivin johdanto-osan kahdeksas perustelukappale.

7 — Ks. direktiivin johdanto-osan 16. perustelukappale.

8 — Kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta annetun neuvoston direktiivin 91/414/ETY liitteestä VI 27 päivänä heinäkuuta 1994 annettu neuvoston direktiivi 94/43/EY (EYVL L 227, s. 31).

9 — Asia C-303/94, Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 18.6.1996 (Kok. 1996, s. I-2943).

15. Asian tyhjentäväksi käsittelemiseksi on vielä huomautettava, että haettaessa lupaa jossakin toisessa jäsenvaltiossa jo hyväksytylle kasvinsuojeluaineelle on noudatettava direktiivin 91/414/ETY 10 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa säädettyjä tiettyjä kevennyksiä jo suoritettujen testien ja määritysten tunnustamisen suhteen.

16. Ainoastaan sen tilanteen varalta, että vastoin odotuksia pääasiassa ei olisikaan kysymys maanviljelyssä käytettävistä kasvinsuojeluaineista, seuraavassa tarkastellaan tällöin vallitsevaa oikeustilaa.

17. Tässä yhteydessä voidaan viitata yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten [10] ja asiassa Brandsma [11] antamiin tuomioihin. Asiassa Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten oli kysymys sellaisten biosidituotteiden myyntiä, varastointia ja käyttöä koskevan kiellon arvioinnista, joille ei ollut myönnetty Alankomaiden vuoden 1962 torjunta-aineita koskevan lain mukaista lupaa. Ne biosidituotteet, joiden maahantuonti oli perustana Alankomaissa vireillä olleelle pääasialle, oli laillisesti saatettu Ranskan markkinoille.

18. Asiassa Brandsma oli kysymys biosidituotteen markkinoinnista belgialaisessa vähittäismyymälässä ilman, että tälle tuotteelle olisi haettu lupaa Belgian kansanterveydestä vastaavalta ministeriöltä, joskin tuotteessa oli alankomaalaisen luvan numero.

19. Nämä molemmat tapaukset ovat täten vertailukelpoisia nyt esillä olevaan asiaan. Yhteisöjen tuomioistuimen niistä esittämät seuraavat toteamukset ovat näin ollen sovellettavissa myös puheena olevassa tilanteessa:

"[V]akiintuneen oikeuskäytännön mukaan esillä olevassa asiassa sovellettavien oikeussääntöjen kaltaiset oikeussäännöt ovat perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettuja määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä, kun niillä voidaan rajoittaa suoraan tai välillisesti taikka tosiasiallisesti tai mahdollisesti yhteisön sisäistä kauppaa — — ." [12]

20. EY:n perustamissopimuksen 30 artiklan yleisen säännön soveltamista rajoittavat 36 artiklan määräykset, joiden mukaan 30—34 artiklan määräykset eivät estä sellaisia tuontia koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja muun muassa "ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi". [13] "Biosidituotteet sisältävät

10 — Edellä alaviitteessä 1 mainittu asia.

11 — Edellä alaviitteessä 4 mainittu asia.

12 — Edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Brandsma, tuomion 5 kohta. Ks. samoin asia 125/88, Nijman, tuomio 7.11.1989 (Kok. 1989, s. 3533, 12 kohta).

13 — Ks. samoin edellä alaviitteessä 1 mainittu asia, tuomion 11 kohta.

väistämättä vaarallisia aineita, koska niitä käytetään ihmisten tai eläinten terveydelle vahingollisten eliöiden torjuntaan sekä sellaisten eliöiden torjuntaan, jotka voivat vahingoittaa luonnontuotteita tai tehdastuotteita." [14] Myös nyt esillä olevan asian osalta pitää kiistatta paikkansa, että puheena olevan kansallisen lainsäädännön tarkoituksena on kansanterveyden suojeleminen ja että tämä lainsäädäntö näin ollen kuuluu 36 artiklan poikkeussääntelyn soveltamisalaan. [15]

21. "[Y]hdenmukaistettujen oikeussääntöjen puuttuessa jäsenvaltiot voivat vapaasti päättää siitä, millä tasolla ne haluavat turvata kansanterveyden ja ihmisten elämän suojelun, sekä tällaisten tuotteiden markkinoille saattamisen hyväksymisestä ennakolta." [16] Molemmista tässä tarkastelluista tuomioista ilmenevin tavoin jäsenvaltioiden on silti "edistettävä tarkastusten keventämistä yhteisön sisäisessä kaupassa ja otettava huomioon ne tekniset tai kemialliset kokeet tai laboratoriotestit, jotka on jo tehty toisessa jäsenvaltiossa". [17]

22. Tulevaisuutta silmällä pitäen vaikuttaa toivottavalta, että jo kertaalleen hyväksyttyä tuotetta pidettäisiin hyväksyttynä koko yhteisössä. Nykyisin vallitsevassa oikeustilassa on kuitenkin lähtökohtaisesti päädyttävä siihen tulokseen, että yhteisön oikeudessa annetaan jäsenvaltiolle oikeus edellyttää lupaa kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamiselta. Tässä yhteydessä on otettava huomioon edellä jo esitetyt, muiden jäsenvaltioiden lupamenettelyjen tarkastelut. Kansallisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen, onko toisen kansallisen luvan vaatiminen ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, on siten kaiken kaikkiaan vastattava kieltävästi.

C Ratkaisuehdotus

23. Ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Tribunal correctionnel de Charleroin esittämään kysymykseen seuraavasti:

Jäsenvaltion oikeussäännökset, joissa edellytetään kasvinsuojeluaineen markkinoille saattamiselta tämän jäsenvaltion viranomaisten myöntämää lupaa, vaikka tämä aine on jo hyväksytty ja saatettu markkinoille toisessa jäsenvaltiossa, ovat periaatteessa yhteensopivia yhteisön oikeuden kanssa.

14 — Edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Brandsma, tuomion 11 kohta; ks. myös edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Nijman, tuomion 13 kohta.

15 — Edellä alaviitteessä 1 mainittu asia, tuomion 13 kohta.

16 — Edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Brandsma, tuomion 11 kohta; ks. myös edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Nijman, tuomion 14 kohta.

17 — Edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Brandsma, tuomion 12 kohta; ks. myös edellä alaviitteessä 1 mainittu asia, tuomion 14 kohta.