YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

17 päivänä syyskuuta 1998 *

Asiassa C-400/96,

jonka Tribunal correctionnel de Charleroi (Belgia) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa, jossa vastaajana on

Jean Harpegnies

ennakkoratkaisun EY:n perustamissopimuksen 30 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja H. Ragnemalm sekä tuomarit G. F. Mancini, J. L. Murray (esittelevä tuomari), G. Hirsch ja K. M. Ioannou,

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: R. Grass,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Lindsey Nicoll, Treasury Solicitor's Department, avustajanaan barrister Helen Davies,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja Hendrik van Lier,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 19.2.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Tribunal correctionnel de Charleroi (Belgia) on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 21.10.1996 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 17.12.1996, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksen tämän sopimuksen 30 artiklan tulkinnasta.

2 Tämä kysymys on esitetty rikosasiassa, jossa vastaajana olevaa maanviljelijä Harpegnies'tä syytetään sellaisten kasvinsuojeluaineiden kaupan pitämisestä, joita ei ollut ennakolta hyväksytty, ja kasvinsuojeluaineiden valmistamisesta, maahantuonnista sekä pakkaamisesta ilman maatalousministeriön ennakkoon myöntämää lupaa tällaisen toiminnan harjoittamiseen. Harpegnies'tä syytetään myös siitä, että

hän olisi omaa asemaansa parantaakseen laittomasti hävittänyt tai luovuttanut muille 210 litraa Printagal-nimistä rikkakasvien torjunta-ainetta, 700 grammaa Allie-nimistä rikkakasvien torjunta-ainetta ja neljä tyhjää viiden litran vetoista astiaa, jotka olivat sisältäneet Madit Dispersion -nimistä rikkakasvien torjunta-ainetta.

3 Kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta 15 päivänä heinäkuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/414/ETY (EYVL L 230, s. 1; jäljempänä direktiivi), jota on useasti muutettu, tavoitteena on muun muassa saattaa voimaan yhdenmukaiset säännöt kasvinsuojeluaineiden hyväksymisedellytyksistä ja -menettelyistä sekä suojella ihmisiä, eläimiä ja ympäristöä näiden tuotteiden huonosti valvotusta käytöstä aiheutuvilta uhkilta ja vaaroilta. Direktiivillä pyritään lisäksi kasvinsuojeluaineiden vapaan liikkuvuuden esteiden poistamiseen.

4 Direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tässä direktiivissä tarkoitetaan

1. 'Kasvinsuojeluaineilla'

tehoaineita sekä yhtä tai useampaa tehoainetta sisältäviä valmisteita siinä muodossa, jossa ne toimitetaan käyttäjälle, ja jotka on tarkoitettu:

1.1 suojelemaan kasveja tai kasvituotteita kaikilta haitallisilta organismeilta tai estämään tällaisten organismien vaikutus, jollei näitä aineita tai valmisteita jäljempänä toisin määritellä,

1.2 vaikuttamaan kasvien elintoimintoihin muulla tavoin kuin ravinteina (esimerkiksi kasvunsääteet),

1.3 vaikuttamaan kasvituotteiden säilyvyyteen, jolleivät nämä aineet tai tuotteet ole neuvoston tai komission säilöntäaineita koskevien erityissäännöksien alaisia,

1.4 tuhoamaan epätoivottuja kasveja tai

1.5 tuhoamaan kasvin osia tai estämään kasvien epätoivottua kasvua."

5 Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan "[j]äsenvaltioiden on säädettävä, että kasvinsuojeluaineita ei saa saattaa markkinoille tai käyttää niiden alueella, elleivät ne ole hyväksyneet kyseistä tuotetta tämän direktiivin mukaisesti — —"

6 Direktiivin 4 artiklassa säädetään niistä edellytyksistä, jotka hyväksyttäväksi tarkoitetun kasvinsuojeluaineen on täytettävä. Tältä osin vaaditaan muun muassa, että sen tehoaineet luetellaan direktiivin liitteessä I. Mitään ainetta ei vielä ole sisällytetty kyseiseen liitteeseen.

7 Direktiivin 8 artiklan 1 kohdassa säädetään 4 artiklan soveltamisesta eroavista siirtymä- ja poikkeustoimenpiteistä.

8 Sekä direktiivin 4 artiklassa että 8 artiklassa voimaansaatetut menettelyt koskevat yksinomaan tilannetta, jossa haetaan ensimmäistä kertaa lupaa sellaiselle kasvinsuojeluaineelle, jota ei ole vielä hyväksytty käyttöön asianomaisessa jäsenvaltiossa.

9 Torjunta-aineiden ja kasvinsuojeluaineiden hallussapidosta, myynnistä ja käyttämisestä 5.6.1975 tehdyn kuninkaan päätöksen 4 §:ssä kielletään kasvinsuojeluaineiden kaupan pitäminen, hankkiminen, tarjoaminen, näytteille asettaminen, myyntiin saattaminen, hallussapito, valmistus, kuljettaminen, vastikkeellinen tai vastikkeeton luovuttaminen, maahantuonti tai käyttö ilman maataloudesta vastaavan ministeriön ennakkoon myöntämää lupaa. Tämän 5.6.1975 tehdyn kuninkaan päätöksen 8 §:n 1 momentin sekä maanviljelyssä, puutarhanhoidossa, metsänhoidossa sekä karjanhoidossa käytettävistä torjunta-aineista ja raaka-aineista 11.7.1969 annetun lain 8 §:n 1—5 momentin nojalla tämän kiellon rikkomisesta tuomitaan sakko- ja/tai vankeusrangaistukseen.

10 Näissä olosuhteissa kansallinen tuomioistuin päätti lykätä asian käsittelyä ja 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?"

11 Aluksi on pantava merkille, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 177 artiklan soveltamista koskevissa asioissa tuomioistuimella ei ole toimivaltaa lausua kansallisen oikeuden säännöksen yhteensopivuudesta yhteisön oikeuden kanssa. Yhteisöjen tuomioistuin voi kuitenkin kansallisen tuomioistuimen esittämien kysymysten sanamuodon ja niissä esitettyjen tietojen perusteella osoittaa, mitkä seikat liittyvät yhteisön oikeuden tul-

kintaan, auttaakseen kansallista tuomioistuinta ratkaisemaan sen käsiteltäväksi saatetun oikeudellisen ongelman (ks. mm. yhdistetyt asiat C-332/92, C-333/92 ja C-335/92, Eurico Italia ym., tuomio 3.3.1994, Kok. 1994, s. I-711, 19 kohta ja asia C-15/96, Schöning-Kougebetopoulou, tuomio 15.1.1998, Kok. 1998, s. I-47, 9 kohta).

12 On näin ollen syytä todeta kansallisen tuomioistuimen pyrkivän kysymyksellään itse asiassa selvittämään, onko perustamissopimuksen 30 artiklan vastaisena pidettävä sellaista jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä, jossa vaaditaan kasvinsuojeluaineen hyväksymistä ennakolta ennen sen saattamista kyseisen jäsenvaltion markkinoille, vaikka toisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat jo hyväksyneet tämän tuotteen.

13 Aluksi on tuotava esiin, että kansallinen tuomioistuin ei ole täsmällisesti kuvaillut esitetyssä kysymyksessä tarkoitettuja tuotteita. Pääasian asiakirja-aineistosta käy ilmi, että kysymys on erimerkkisistä tuotteista.

14 Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan pääasiassa esillä olevat tuotteet ovat torjunta-aineita ja tämän johdosta kuuluvat direktiivin piiriin.

15 Komissio sen sijaan katsoo, että koska ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä viitataan 5.6.1975 tehtyyn kuninkaan päätökseen, johon on kohdistunut myös asiassa C-293/94, Brandsma, 27.6.1996 annettu tuomio (Kok. 1996, s. I-3159), jossa komission mukaan on epäilyksettä ollut kysymys muualla kuin maanviljelyssä käytettävien kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisen edellytyksistä, pääasiassa esillä olevat tuotteet ovat samoin tällaisia kasvinsuojeluaineita, jotka näin ollen eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan.

16 Vaikka Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja komission lähtökohtaiset käsitykset asian tosiseikastosta sekä siitä tehtävistä oikeudellisista johtopäätöksistä ovat

erilaiset, sekä Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus että komissio päätyvät siihen, että luvanvaraisuuden voimassa pitäminen ei ole ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.

17 Näiltä osin on syytä korostaa, että kasvinsuojeluaineiden luvanvaraisuudesta 5.6.1975 tehdyn kuninkaan päätöksen säännöksiä alun perin sovellettiin erotuksetta sekä maanviljelyssä käytettäviin että muualla kuin maanviljelyssä käytettäviin kasvinsuojeluaineisiin.

18 Saatettaessa direktiivi osaksi jäsenvaltioiden kansallista oikeusjärjestystä maanviljelyssä kasvinsuojeluaineina käytettäviä torjunta-aineita koskevat säännökset yhdenmukaistetaan yhteisön tasolla. Torjunta-aineet ovat tämän tuomion 4 kohdassa mainitussa direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja kasvinsuojeluaineita.

19 Jotkut muut muualla kuin maanviljelyssä käytettävät kasvinsuojeluaineet, muun muassa biosideiksi kutsutut tuotteet, eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan.

20 Koska pääasian perustana olevien tapahtumien aikaan ei vielä ollut annettu biosidituotteiden markkinoille saattamisesta 16 päivänä helmikuuta 1998 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 98/8/EY (EYVL L 123, s. 1), kunkin jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen tehtävänä oli täsmentää näiden tuotteiden maahantuontia ja luvanvaraisuutta tämän jäsenvaltion alueella koskevat säännökset.

21 Ilman täsmällistä tietoa pääasiassa esillä olevien tuotteiden luonteesta on syytä vastata esitettyyn kysymykseen ikään kuin pääasiassa olisi kysymys sekä torjunta-aineista että biosidituotteista.

22 Näin ollen esitetty kysymys on jaettava kahteen toisistaan erilliseen osaan. Ensiksikin on harkittava, edellytetäänkö direktiivissä, että kunkin jäsenvaltion, jossa direktiivin soveltamisalaan kuuluva torjunta-aine saatetaan markkinoille, toimivaltaisen viranomaisen on ennakolta myönnettävä tähän direktiivin 4 tai 8 artiklan mukainen lupa, vaikka toisen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat jo hyväksyneet tämän tuotteen. Toiseksi on tarkasteltava kysymystä siitä, onko perustamissopimuksen 30 artiklan vastaisena pidettävä sellaista jäsenvaltion lainsäädäntöä, jossa vaaditaan biosidituotteen hyväksymistä ennakolta ennen sen saattamista kyseisen jäsenvaltion markkinoille, vaikka tämä tuote on jo hyväksytty toisessa jäsenvaltiossa.

23 On ensiksikin pantava merkille torjunta-aineiden osalta, että näihin tuotteisiin sovellettavan direktiivin yksi päätavoitteista on saattaa voimaan yhdenmukaiset säännöt kasvinsuojeluaineiden hyväksymisedellytyksistä ja -menettelyistä.

24 Tämän tavoitteen saavuttamiseksi jäsenvaltiot ovat direktiivin 3 artiklan 1 kohdan nojalla velvollisia varmistautumaan siitä, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvia kasvinsuojeluaineita ei saateta markkinoille niiden alueella ilman toimivaltaisen viranomaisen ennakkoon myöntämää lupaa. Tätä lupaa on säännelty erityisesti direktiivin 4 artiklassa, jossa vaaditaan jäsenvaltioiden pitävän huolta siitä, että kasvinsuojeluaineet hyväksytään ainoastaan tietyin edellytyksin.

25 Vaikka direktiivin 8 artiklassa säädetään siirtymä- ja poikkeustoimenpiteistä, direktiivissä edellytetty ennakkoon myönnetty lupa pysyy pakollisena silloinkin, kun kysymys on torjunta-aineesta, jonka käytön toisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen jo on direktiivin mukaisesti hyväksynyt.

26 Kysymyksen ensimmäiseen osaan on näin ollen vastattava direktiivissä edellytettävän, että kunkin jäsenvaltion, jossa direktiivin soveltamisalaan kuuluva torjunta-

aine saatetaan markkinoille, toimivaltaisen viranomaisen on ennakolta myönnettävä tähän direktiivin 4 tai 8 artiklan mukainen lupa.

27 Toiseksi on huomattava biosidituotteiden osalta, joihin direktiiviä ei sovelleta, että yhteisön tasolla ei ole yhdenmukaistettuja säännöksiä niiden tuotannosta eikä niiden markkinoinnista.

28 Pääasiassa esillä olevan kaltaisen kansallisen lainsäädännön yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa on siten tarkasteltava perustamissopimuksen 30 artiklan valossa.

29 Perustamissopimuksen 30 artiklan mukaan jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä pidetään kaikkia kauppaa koskevia jäsenvaltioiden säännöksiä, jotka voivat rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti, tosiasiallisesti tai mahdollisesti (ks. erityisesti asia 8/74, Dassonville, tuomio 11.7.1974, Kok. 1974, s. 837, 5 kohta; Kok. Ep. II, s. 347). EY:n perustamissopimuksen 36 artiklan mukaan 30 artikla ei kuitenkaan estä sellaisia tuontia koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja muun muassa ihmisten terveyden suojelemiseksi, kunhan nämä kiellot tai rajoitukset eivät ole keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

30 On syytä todeta, että jäsenvaltion oikeussääntö, jolla kielletään sellaisten biosidituotteiden, joita ei ole ennakolta hyväksytty, markkinoille saattaminen, hankkiminen, tarjoaminen, näytteille asettaminen tai myyntiin saattaminen, hallussapito, valmistus, kuljettaminen, myynti, luovuttaminen vastiketta vastaan tai vastikkeetta, maahantuonti tai käyttö, on perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettu määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide (ks. em. asia Brandsma, tuomion 6 kohta).

31 Tämän vuoksi on tutkittava, onko pääasiassa esillä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö perustamissopimuksen 36 artiklan poikkeussäännöksiin nähden perusteltavissa.

32 Biosidituotteet sisältävät väistämättä vaarallisia aineita, koska niitä käytetään ihmisten tai eläinten terveydelle vahingollisten eliöiden torjuntaan sekä sellaisten eliöiden torjuntaan, jotka voivat vahingoittaa luonnontuotteita tai tehdastuotteita (ks. em. asia Brandsma, tuomion 11 kohta).

33 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että yhdenmukaistettujen oikeussääntöjen puuttuessa jäsenvaltioiden asiana on päättää siitä, millä tasolla ne haluavat turvata kansanterveyden ja ihmisten elämän suojelun, sekä tällaisten tuotteiden markkinoille saattamisen hyväksymisestä ennakolta (ks. em. asia Brandsma, tuomion 11 kohta).

34 Perustamissopimuksen 36 artiklan viimeisen virkkeen perustana oleva suhteellisuusperiaate kuitenkin edellyttää, että jäsenvaltioiden oikeutta kieltää toisista jäsenvaltioista peräisin olevien tuotteiden maahantuonti rajoitetaan siihen, mikä on oikeutetusti tavoiteltujen suojelupäämäärien saavuttamiseksi välttämätöntä (ks. tämänsuuntaisesti asia 174/82, Sandoz, tuomio 14.7.1983, Kok. 1983, s. 2445, 18 kohta).

35 Yhteisöjen tuomioistuin on jo aiemmin todennut (ks. asia 272/80, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, tuomio 17.12.1981, Kok. 1981, s. 3277, 14 kohta), että vaikka jäsenvaltio voi vapaasti vaatia, että biosidituote, joka on jo hyväksytty toisessa jäsenvaltiossa, on saatettava uuteen tutkimus- ja hyväksymismenettelyyn, jäsenvaltioiden hallitusten on kuitenkin edistettävä tarkastusten keventämistä yhteisön sisäisessä kaupassa ja otettava huomioon ne tekniset tai kemialliset kokeet tai laboratoriotestit, jotka on jo tehty toisessa jäsenvaltiossa (ks. em. asia Brandsma, tuomion 12 kohta).

36 Kysymyksen toiseen osaan on näin ollen syytä vastata siten, että sellaisen biosidituotteen, jota toimivaltainen viranomainen ei ole hyväksynyt ennakolta, markkinoille saattamisen kieltävä kansallinen lainsäädäntö on perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettu määrällisiä rajoituksia vaikutuksiltaan vastaava toimenpide, joka on perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla oikeutettu, vaikka tämä tuote on jo hyväksytty toisessa jäsenvaltiossa, edellyttäen, että teknisten tai kemiallisten kokeiden tai laboratoriotestien suorittamista ei tarpeettomasti vaadita silloin, kun samat kokeet ja testit on jo tehty tässä toisessa jäsenvaltiossa ja kun niiden tulokset ovat tuontijäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä tai niiden pyynnöstä saatavissa niiden käyttöön.

Oikeudenkäyntikulut

37 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto)

on ratkaissut Tribunal correctionnel de Charleroin 21.10.1996 tekemällään päätöksellä esittämän kysymyksen seuraavasti:

1) Kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta 15 päivänä heinäkuuta 1991 annetussa neuvoston direktiivissä 91/414/ETY edellytetään, että kunkin jäsenvaltion, jossa direktiivin soveltamisalaan kuuluva torjunta-aine saatetaan markkinoille, toimivaltaisen viranomaisen on ennakolta myönnettävä tähän direktiivin 4 tai 8 artiklan mukainen lupa.

2) Sellaisen biosidituotteen, jota toimivaltainen viranomainen ei ole hyväksynyt ennakolta, markkinoille saattamisen kieltävä kansallinen lainsäädäntö

on EY:n perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettu määrällisiä rajoituksia vaikutuksiltaan vastaava toimenpide, joka on perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla oikeutettu, vaikka tämä tuote on jo hyväksytty toisessa jäsenvaltiossa, edellyttäen, että teknisten tai kemiallisten kokeiden tai laboratoriotestien suorittamista ei tarpeettomasti vaadita silloin, kun samat kokeet ja testit on jo tehty tässä toisessa jäsenvaltiossa ja kun niiden tulokset ovat tuontijäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten käytettävissä tai niiden pyynnöstä saatavissa niiden käyttöön.

Ragnemalm Mancini Murray

Hirsch Ioannou

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä syyskuuta 1998.

R. Grass H. Ragnemalm

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja