YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

1 päivänä lokakuuta 1998 *

Asiassa C-127/97,

jonka Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg (Saksa) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Willi Burstein

vastaan

Freistaat Bayern

ennakkoratkaisun tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 27 päivänä heinäkuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/769/ETY (EYVL L 262, s. 201), sellaisena kuin se on muutettuna 21.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/173/ETY (EYVL L 85, s. 34), sekä EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohdan tulkinnasta.

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja H. Ragnemalm sekä tuomarit R. Schintgen, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn (esittelevä tuomari) ja G. Hirsch,

julkisasiamies: A. Saggio,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Burstein, edustajanaan asianajaja B. Weber, Amberg,

— Freistaat Bayern, asiamiehenään Generallandesanwalt bei der Landesanwaltschaft Bayern E. Boettcher, München,

— Tanskan hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen neuvonantaja P. Biering,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen neuvonantaja A. Bos,

— Itävallan hallitus, asiamiehenään liittovaltion ulkoasiainministeriön Botschafter F. Cede,

— Suomen hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön lainsäädäntöneuvos T. Pynnä,

— Ruotsin hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön ulkomaankauppaosaston ulkoasiainneuvos E. Brattgård,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja R. Wainwright, avustajanaan asianajaja B. Wägenbaur, Bryssel,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Bursteinin, edustajanaan asianajaja B. Weber, Freistaat Bayernin, asiamiehenään asianajaja, Oberlandesanwalt bei der Landesanwaltschaft Bayern R. Beer, München, Ranskan hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston lähetystöneuvos R. Loosli-Surrans, Alankomaiden hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen apulaisneuvonantaja M. Fierstra, Itävallan hallituksen, asiamiehenään liittovaltion ulkoasiainministeriön virkamies A. Bernhard, Ruotsin hallituksen, asiamiehenään E. Brattgård, ja komission, asiamiehinään R. Wainwright ja asianajaja B. Wägenbaur, 12.3.1998 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 7.5.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 13.3.1997 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 28.3.1997, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla neljä ennak-

koratkaisukysymystä tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 27 päivänä heinäkuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/769/ETY (EYVL L 262, s. 201), sellaisena kuin se on muutettuna 21.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/173/ETY (EYVL L 85, s. 34), sekä EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohdan tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Burstein ja Gewerbeaufsichtsamt Regensburg (Regensburgin työtarkastusvirasto) ja jossa Burstein vaatii kumoamaan tämän viranomaisen tekemän päätöksen vaarallisten jätteiden huolehtimisesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 Direktiivin 76/769/ETY 1 artiklan 1 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Tämä direktiivi koskee liitteessä lueteltujen vaarallisten aineiden [ja valmisteiden] markkinoille saattamisen ja käytön rajoittamista yhteisön jäsenvaltioissa, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta asiaa koskevien muiden yhteisön säännösten soveltamista.

— —

3. Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) 'aineella' kemiallisia alkuaineita ja niiden yhdisteitä sellaisina kuin ne esiintyvät luonnossa tai teollisesti valmistettuina;

b) 'valmisteella' kahdesta tai useammasta aineesta koostuvia seoksia tai liuoksia." [1]

4 Direktiivin 76/769/ETY 2 artiklassa säädetään tämän jälkeen seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että liitteessä lueteltuja vaarallisia aineita ja valmisteita voidaan saattaa markkinoille tai ottaa käyttöön ainoastaan liitteessä vahvistettujen edellytysten mukaisesti. Tällaiset [rajoitukset] eivät koske markkinoille saattamista tai käyttöä tutkimus- ja kehitystarkoituksiin tai analyyseihin." [2]

5 Direktiivin 76/769/ETY liitteen alkuperäisessä versiossa ei mainittu pentakloorifenolia (jäljempänä PCP).

6 Saksan liittotasavalta antoi 17.12.1989 *Pentachlorphenolverbotsverordnung*in (pentakloorifenolin kieltämisestä annettu asetus; BGBl. 1989, s. 2235; jäljempänä PCP-asetus). Asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan sitä sovelletaan PCP:hen, natriumpentakloorifenolaattiin, muihin PCP:n suoloihin ja PCP-yhdisteisiin, valmisteisiin, joihin sisältyy kaikkiaan yli 0,01 % näitä aineita, sekä tuotteisiin, jotka sen jälkeen kun niitä on käsitelty näillä valmisteilla, sisältävät näitä aineita yli 5 milligrammaa kiloa kohti (ppm). PCP-asetuksen 2 §:n 1 momentin mukaan kyseisen asetuksen 1

1 — Lainausta on korjattu hakasuluissa olevin osin yhteisöjen tuomioistuimessa, koska direktiivin suomenkielinen käännös on epätarkka.
2 — Lainausta on korjattu hakasuluissa olevin osin yhteisöjen tuomioistuimessa, koska direktiivin suomenkielinen käännös on virheellinen.

§:n 1 momentissa tarkoitettujen aineiden valmistaminen, markkinoille saattaminen tai käyttäminen ammattimaisesti muiden kaupallisten yritysten tai työntekijöiden käyttöön on kiellettyä.

7 Neuvosto antoi 21.3.1991 perustamissopimuksen 100 a artiklan perusteella direktiivin 91/173/ETY, jolla muutettiin direktiiviä 76/769/ETY siten, että siihen lisättiin säännöksiä PCP:stä.

8 Direktiivin 91/173/ETY 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Lisätään direktiivin 76/769/ETY liitteeseen I seuraava kohta:

'23. Pentakloorifenolia (CAS N:o 87/86/5) ja sen suoloja ja estereitä ei saa käyttää markkinoille saatettavissa aineissa tai valmisteissa pitoisuutena, joka on yhtä suuri tai suurempi kuin 0,1 painoprosenttia.

Tätä säännöstä ei poikkeuksellisesti sovelleta aineisiin ja valmisteisiin, jotka on tarkoitettu käytettäviksi teollisuuslaitoksissa, joissa pentakloorifenolia (PCP) ei joudu päästöinä ilmaan, veteen ja/tai maaperään suurempia määriä kuin voimassa olevassa lainsäädännössä on vahvistettu:

a) kun kyseessä on puun käsittely.

Käsiteltyä puuta ei kuitenkaan saa käyttää:

— rakennusten sisällä koristukseen tai mihinkään muuhun tarkoitukseen (asuin-, työ-, virkistyskäyttö),

— viljelyyn tai uudelleen käsittelyyn tarkoitettujen astioiden valmistamiseen ja valmistettaessa pakkauksia, jotka voivat koskettaa muita materiaaleja, jotka voivat pilata raaka-aineet, välituotteet ja/tai valmiit tuotteet, jotka on tarkoitettu ihmisten ja/tai eläinten ravinnoksi ja uudelleen käsittelyyn;

b) kuitujen ja raskaiden tekstiilitavaroiden kyllästämiseen — —

c) kun kyseessä on aineen syntetisointi ja/tai prosessointi teollisessa valmistuksessa;

d) tästä poiketen — — *erityisesti* — —

Joka tapauksessa:

a) yksinään tai edellä mainittujen poikkeusten puitteissa hyödynnettyjen yhdisteiden osana käytetyn pentakloorifenolin heksaklooridibentsoparadioksiinin kokonaispitoisuuden (H_6CDD) on oltava alle neljä miljoonasosaa (ppm);

— —

Lisäksi tätä säännöstä ei sovelleta jätteisiin, joita koskevat direktiivit 75/442/ETY ja 78/319/ETY.'"

9 Direktiivin 91/173/ETY 2 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden oli saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan 1.7.1992 mennessä.

10 Direktiivin 91/173/ETY neljännen ja viidennen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

"komissio kehittää yhteensovittaen puun kyllästämiseen käytettyjen kemiallisten tuotteiden markkinoille saattamista ja käyttöä koskevan yhteisön strategian; tämä strategia perustuu jäsenvaltioiden sille toimittamiin tietoihin ja erityisesti ihmiselle ja ympäristölle aiheutuvien vaarojen arviointiin ottaen huomioon puun kyllästämisestä jäsenvaltioissa aiheutuvat erilaiset ongelmat, ja

tämä direktiivi ei vaikuta yhteisön nykyiseen lainsäädäntöön, jonka mukaisesti jäsenvaltiot voivat antaa tiukempia rajoituksia kyseisten aineiden ja valmisteiden työpaikalla tapahtuvalle käytölle".

11 Perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Jos sen jälkeen, kun neuvosto on määräenemmistöllä toteuttanut yhdenmukaistamistoimenpiteen jäsenvaltio pitää tärkeistä 36 artiklassa tarkoitetuista taikka ympä-

ristön tai työympäristön suojelua koskevista syistä kansallisten säännösten tai määräysten soveltamista tarpeellisena, jäsenvaltio antaa nämä säännökset ja määräykset tiedoksi komissiolle.

Komissio vahvistaa kyseiset säännökset ja määräykset todettuaan, etteivät ne ole keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen".

12 Saksan liittotasavalta ilmoitti 2.8.1991 tämän määräyksen perusteella komissiolle päätöksestään jatkaa PCP-asetuksen soveltamista direktiivin 91/173/ETY sijasta.

13 Komissio vahvisti 2.12.1992 tekemällään päätöksellä perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohdan mukaisesti PCP-asetuksen säännökset (komission tiedonanto, EYVL C 334, s. 8).

14 Yhteisöjen tuomioistuin kumosi asiassa C-41/93, Ranska vastaan komissio, 17.5.1994 antamassaan tuomiossa (Kok. 1994, s. I-1829) tämän komission päätöksen sillä perusteella, että sitä ei ollut perusteltu EY:n perustamissopimuksen 190 artiklassa asetetun velvoitteen mukaisesti.

15 Saksan liittotasavalta vahvisti 18.5.1994 komissiolle osoittamallaan kirjeellä, että se aikoi jatkaa PCP-asetuksen soveltamista.

16 Komissio vahvisti uudelleen PCP-asetuksen säännökset Saksan ilmoittaman pentakloorifenolin (PCP) kiellosta 14 päivänä syyskuuta 1994 tehdyllä päätöksellä 94/783/EY (EYVL L 316, s. 43).

Tosiseikat

17 Gewerbeaufsichtsamt Regensburg määräsi 17.12.1992 tekemällään päätöksellä Bursteinin huolehtimaan vaarallisina jätteinä hänen alueelleen jälleenmyyntiä varten varastoiduista noin 120 000 ampumatarvikelaatikosta, jotka olivat peräisin Yhdysvaltain armeijan ja kansanarmeijan varastoista, koska kyse oli tuotteista, joita oli käsitelty PCP:llä määrällä, joka ylitti PCP-asetuksella vahvistetun raja-arvon, joka oli 5 milligrammaa kiloa kohti.

18 Burstein teki tästä päätöksestä valituksen Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburgissa ja väitti erityisesti, että päätös oli yhteensopimaton direktiivin 91/173/ETY kanssa.

19 Koska Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburg ei ollut varma direktiivin tulkinnasta, se lykkäsi asian käsittelyä esittääkseen yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

"1) Onko 21.3.1991 annettua direktiiviä 91/173/ETY tulkittava niin, että jäsenvaltioita sitoo vain kielto, jonka mukaan pentakloorifenolia ja sen suoloja ja estereitä ei saa käyttää markkinoille saatettavissa aineissa tai valmisteissa pitoisuutena, joka on yhtä suuri tai suurempi kuin 0,1 painoprosenttia, mutta sitä vastoin ne voivat vahvistaa omia raja-arvojaan tuotteille, joita käsitellään pentakloorifenolilla?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi:

Kielletäänkö edellä mainitussa direktiivissä soveltamasta jo ennen kyseisen direktiivin antamista voimassa ollutta tiukempaa kansallista säännöstöä siihen asti, kunnes komissio tekee asiasta perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohdan mukaisen päätöksen?

3) Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

Voidaanko tällaista kansallista säännöstöä soveltaa siitä ajankohdasta alkaen, jolloin komissio vahvistaa sen, vaikka tämä päätös olisi riitautettu myöhemmin yhteisöjen tuomioistuimessa ja kumottu siellä?

Muuttaako asiaa se, että komission päätös on kumottu vain muodollisista syistä ja että se on tehty myöhemmin uudestaan? Vaikuttaako tämä komission myöhempi päätös takautuvasti?

4) Jos kolmanteen kysymykseen vastataan kieltävästi:

Onko edellä mainittu direktiivi välittömästi sovellettava kyseisessä jäsenvaltiossa siihen asti, kunnes kansallisen säännöstön sovellettavuudesta on tehty lopullinen päätös?"

Ensimmäinen kysymys

20 Kansallinen tuomioistuin pyrkii ensimmäisellä kysymyksellään ennen kaikkea selvittämään, soveltuuko direktiivin 76/769/ETY liitteessä I olevan 23 kohdan ensimmäisessä virkkeessä, josta on säädetty direktiivin 91/173/ETY 1 artiklalla, vahvistettu raja-arvo ainoastaan PCP:hen ja sen suoloihin ja estereihin sekä näistä aineista tuotettuihin valmisteisiin, vai soveltuuko tämä arvo myös tuotteisiin, joita on käsitelty näillä aineilla tai valmisteilla.

21 Pääasian valittaja väittää, että direktiiveissä 76/769/ETY ja 91/173/ETY ei erotella toisistaan yhtäältä "aineiden" ja "valmisteiden" käsitteitä ja toisaalta niillä käsiteltyjen tuotteiden käsitettä. Ensinnäkin direktiivin 76/769/ETY 1 artiklan 3 kohdassa olevat aineiden ja valmisteiden määritelmät on valittajan mukaan muotoiltu niin väljästi, että ne kattavat myös kyseisillä aineilla tai valmisteilla käsitellyt tuotteet. Lisäksi 23 kohdan toisen alakohdan a alakohdassa on kielto käyttää PCP:llä käsiteltyä puuta. Myös useat muut direktiivin 76/769/ETY muuttamisesta annetut direktiivit koskevat sekä itse vaarallisia aineita tai valmisteita että tällaisilla aineilla tai valmisteilla käsiteltyjä tuotteita.

22 On huomattava, että direktiivin 76/769/ETY 1 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivi koskee sen liitteessä lueteltujen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamisen ja käytön rajoittamista jäsenvaltioissa.

23 Direktiivin 76/769/ETY 1 artiklan 3 kohdan a ja b alakohdan mukaan "aineella" tarkoitetaan "kemiallisia alkuaineita ja niiden yhdisteitä sellaisina kuin ne esiintyvät luonnossa tai teollisesti valmistettuina" ja "valmisteella" "kahdesta tai useammasta aineesta koostuvia seoksia tai liuoksia".

24 Näin ollen koska päinvastaisia säännöksiä ei ole, direktiivillä 76/769/ETY käyttöön otetut sen liitteessä lueteltujen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamisen ja käytön rajoitukset jäsenvaltioissa eivät sovellu tällaisilla aineilla tai valmisteilla käsiteltyihin tuotteisiin.

25 Tätä tulkintaa tukee direktiivin 76/769/ETY liitteessä I olevan 23 kohdan ensimmäinen virke, sellaisena kuin liite on muutettuna direktiivillä 91/173/ETY, jonka mukaan PCP:tä (CAS N:o 87/86/5) ja sen suoloja ja estereitä ei hyväksytä markkinoille saatettavissa aineissa tai valmisteissa pitoisuutena, joka on yhtä suuri tai suurempi kuin 0,1 painoprosenttia.

26 Pääasian valittaja ei voi pätevästi väittää tätä tulkintaa vastaan, että direktiivin 76/769/ETY muutetussa liitteessä I olevan 23 kohdan toisen alakohdan a alakohdassa on kielto käyttää PCP:llä käsiteltyä puuta.

27 Jo 23 kohdan sanamuodosta ilmenee, että kielto käyttää PCP:llä käsiteltyä puuta toisen alakohdan a alakohdan ensimmäisessä ja toisessa luetelmakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa on poikkeus 23 kohdan toisessa alakohdassa säädetystä teollisuuslaitoksissa käytettäviksi tarkoitettuja aineita ja valmisteita koskevasta erityistapauksesta. Tässä erityistapauksessa on kielletty se, että sellaista puuta, jota on käsitelty säädettyä suuremmalla PCP-pitoisuudella, käytetään tiettyihin erityisen vaarallisina pidettyihin tarkoituksiin.

28 Direktiivin 91/173/ETY neljännen perustelukappaleen mukaan komissio kehittää yhteensovitetun yhteisön strategian puun kyllästämiseen käytettyjen kemiallisten tuotteiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä. Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 13 kohdassa, tästä ilmenee, että yhteisön lainsäätäjä on puuttunut ainoastaan tiettyihin erityisiin puunkäytön yksityiskohtiin viitaten kuitenkin yleisten toimenpiteiden osalta tulevaan sääntelyyn.

29 Näin ollen direktiivin 76/769/ETY muutetussa liitteessä I olevan 23 kohdan toisen alakohdan a alakohdalla ei laajenneta 23 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetyn kiellon soveltamisalaa siinä luetelluilla aineilla tai valmisteilla käsiteltyihin tuotteisiin.

30 Bursteinin mainitsemien muutosdirektiivien osalta riittää, kun todetaan komission huomauttamalla tavalla, että ne soveltuvat direktiivin 76/769/ETY liitteessä I luetelluilla vaarallisilla aineilla tai valmisteilla käsiteltyihin tuotteisiin ainoastaan nimenomaisten säännösten nojalla.

31 Edellä olevasta seuraa, että direktiivin 76/769/ETY 1 artiklan 1 kohta, sellaisena kuin direktiivi on muutettuna direktiivillä 91/173/ETY, ei sovellu tuotteisiin, joita on käsitelty PCP:llä tai sen suoloilla tai estereillä tai tästä aineesta tuotetulla valmisteella, joten jäsenvaltiot voivat pääsääntöisesti vapaasti vahvistaa tällaisia tuotteita koskevat itsenäiset raja-arvot.

32 Ensimmäiseen kysymykseen on siten vastattava, että direktiivin 76/769/ETY liitteessä I, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/173/ETY, olevan 23 kohdan ensimmäisessä virkkeessä vahvistettu raja-arvo soveltuu PCP:hen ja sen suoloihin ja estereihin sekä näistä aineista tuotettuihin valmisteisiin, mutta ei näillä aineilla tai valmisteilla käsiteltyihin tuotteisiin.

Toinen, kolmas ja neljäs kysymys

33 Ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus huomioon ottaen toiseen, kolmanteen ja neljänteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

34 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Tanskan, Ranskan, Alankomaiden, Itävallan, Suomen ja Ruotsin hallituksille ja 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 Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburgin 13.3.1997 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

Tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 27 päivänä heinäkuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 76/769/ETY liitteessä I, sellaisena kuin se on muutettuna 21.3.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/173/ETY, olevan 23 kohdan ensimmäisessä virkkeessä vahvistettu raja-arvo soveltuu PCP:hen ja sen suoloihin ja estereihin sekä näistä aineista tuotettuihin valmisteisiin, mutta ei näillä aineilla tai valmisteilla käsiteltyihin tuotteisiin.

Ragnemalm Schintgen Mancini

Kapteyn Hirsch

Julistettiin Luxemburgissa 1 päivänä lokakuuta 1998.

R. Grass H. Ragnemalm

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja