JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS CARL OTTO LENZ 15 päivänä joulukuuta 1994 *

A — Johdanto

1. Vuoden 1993 maaliskuussa ja huhtikuussa tekivät Italian terveysviranomaiset tarkastuksia eräissä elintarvikeliikkeissä. Tällöin he havaitsivat eräässä tapauksessa yhden perunaerän sisältävän jäämiä klorprofaamista (rikkakasvimyrkky). Analyysissä ilmeni näiden jäämien ylittävän Italian sallittuja enimmäisarvoja koskevat määräykset siten, että jäämät kuorittujen perunoiden osalta olivat kuitenkin sallittuja enimmäisarvoja pienemmät. Toisessa tapauksessa terveysviranomaiset havaitsivat yhden erän pakastettuja ranskanperunoita sisältävän klorprofaamin ja profaamin (eräs toinen rikkakasvimyrkky) jäämiä, jotka myös ylittivät Italian lainsäädännön mukaan sallitut enimmäismäärät.

2. Tämän vuoksi aloitettiin kumpaakin asiasta vastuullista vastaan (Cacchiarelli ensimmäisessä ja Stanghellini toisessa tapauksessa) rikosoikeudenkäynti Pretura circondariale di Maceratassa.

3. Syyte perustui olennaisilta osiltaan 18.7.1990 annettuun ministeritason asetukseen [1], jossa asetettiin "sallitut enimmäisarvot terveyden suojelun kannalta olennaisille sellaisten aineiden jäämille tuotteissa, jotka on tarkoitettu ravinnoksi". Tämän ministeritason asetuksen tarkoitus oli saattaa tietyt direktiivit osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Näihin kuului erityisesti neuvoston hedelmien ja vihannesten torjunta-ainejäämien enimmäismäärien vahvistamisesta 23 päivänä marraskuuta 1976 annettu neuvoston direktiivi 76/895/ETY [2].

4. Neuvosto on 27 päivänä marraskuuta 1990 antanut direktiivin 90/642/ETY torjunta-ainejäämien enimmäismäärien vahvistami-

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — *Italian tasavallan virallisen lehden* lisäys (GURI) N:o 202, 30.8.1990.

2 — EYVL L 340, s. 26.

sesta tietyille kasvikunnasta peräisin oleville tuotteille, mukaan lukien hedelmät ja vihannekset. [3] Tämän direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä Italian terveysministeriö antoi 23.12.1992 vastaavan asetuksen. [4]

5. Arvioitaessa näitä Italian oikeuden säädöksiä ja niiden perustana olevia yhteisön oikeuden määräyksiä tuli kansallisessa tuomioistuimessa esiin kaksi kysymystä.

6. Ensinnäkin Pretura circondariale -tuomioistuin havaitsi, että sekä direktiivi 76/895/ETY että direktiivi 90/642/ETY käsittelivät "torjunta-aineita", kun taas Italian oikeuden säädöksissä kysymys on "terveyden suojelun kannalta olennaisista aineista". Näihin eivät siten kuulu pelkästään torjunta-aineet varsinaisessa merkityksessään vaan myös rikkakasvimyrkyt, kuten klorprofaami ja profaami. Kansallinen tuomioistuin kysyy sen vuoksi, onko Italian lainsäätäjä edennyt liian pitkälle yhteisön direktiivien saattamisessa osaksi kansallista oikeusjärjestystä asettaessaan enimmäismäärät myös rikkakasvimyrkyille. Pretura circondariale di Macerata -tuomioistuin ottaa tässä sen kannan, että Italian säädös, joka ylittää "institutionaalisen tarkoituksensa" eli direktiivin saattamisen osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ei voi olla perusta tuomioistuimen tällaiselle tuomiolle.

7. Lisäksi kansallinen tuomioistuin toteaa, että 18.7.1990 annetun ministeriasetuksen perusteella klorprofaamin ja profaamin pitoisuudet on todettava kuorituista perunoista. Direktiivissä 90/642/ETY edellytetään sen sijaan sitä, että kulloistenkin jäämien enimmäismäärien mittaamisen perusta perunoiden osalta on "koko tuote (tarvittaessa) maa-aineksen poistamisen jälkeen, (maa-aines voidaan poistaa huuhtomalla juoksevan veden alla tai harjaamalla kevyesti kuivaa tuotetta)". 23.12.1992 annettu asetus, jolla tämä direktiivi saatettiin osaksi kansallista oikeusjärjestystä, sisältää liitteessä 3 vastaavan säännöksen. Tämän asetuksen liitteessä 1 olevassa 4 kohdassa määrätään lisäksi, että näiden analyysien tuloksia käytetään myös "18.7.1990 annetun terveysministeriön asetuksen noudattamisen valvontaan". Kansallinen oikeus kysyy sen vuoksi, onko torjunta-ainejäämien määrä mitattava kokonaisista vaiko kuorituista perunoista.

8. Pretura circondariale di Macerata esittää sen vuoksi yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset ennakkoratkaisun antamista varten: [5]

1) Onko 27 päivänä marraskuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/642/ETY,

3 — EYVL L 350, s. 71.

4 — GURI N:o 305, 30.12.1992, s. 46.

5 — Ennakkoratkaisukysymykset ovat molempien asioiden osalta identtiset. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen lievästi poikkeava muotoilu asian C-74/94 osalta on osoitettu hakasulkein.

joka koskee torjunta-ainejäämien enimmäismäärien vahvistamista tietyille kasvikunnasta peräisin oleville tuotteille, mukaan lukien hedelmät ja vihannekset, ymmärrettävä niin, että sitä on sovellettava myös siihen rikkakasvimyrkkyyn, josta [niihin rikkakasvimyrkkyihin, joista] tässä oikeusjutussa on kysymys?

2) Onko Italian tasavallan hallitus pannut direktiivin virheettömästi ja asianmukaisesti täytäntöön 23.12.1992 annetulla terveysministeriön asetuksella, joka annettiin kyseisen direktiivin määräysten saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä, kun otetaan huomioon hallituksen antamat virallistulkinnat sikäli, kun kysymys on perunoita koskevasta näytteenotosta ja analyyseistä sen tutkimiseksi, noudatetaanko terveyden suojelun kannalta olennaisten tehoaineiden jäämien enimmäisarvoja?

tässä yhteydessä tarkoitetut perunoiden jäämäpitoisuuksien enimmäismäärät koskevat myös ranskanperunoita. Sitä, onko asia todella näin ottaen huomioon jäljempänä esitettävä, ei ole tarpeen tässä kohdin tarkemmin käsitellä.

Direktiivin 76/895/ETY ja direktiivin 90/642/ETY välinen suhde

10. Ennakkoratkaisukysymyksiin vastaamiseksi on tarpeen ensin selvittää molempien edellä jo mainittujen yhteisön tätä asiaa koskevien direktiivien välinen suhde.

B — Kannanotot

Ennakkohuomio

11. Nyttemmin jo useamman kerran muutetussa [6] direktiivissä 76/895/ETY asetetaan enimmäismäärät hedelmien ja vihannesten torjunta-ainejäämille. Direktiivin 1 artiklan mukaisesti sitä sovelletaan kuitenkin ainoastaan tuotteisiin, jotka luetellaan sen liitteessä I. Direktiivissä tarkoitettuja torjunta-ainejäämiä ovat puolestaan ainoastaan direktiivin liitteessä II esitettyjen aineiden jäämät. Direktiivin liite II ei taasen alkuperäisessä muodossaan sisältänyt klorprofaamia tai profaamia. Neuvoston 19 päivänä heinäkuuta 1982 antamalla direktiivillä 82/528/ETY [7]

9. Ennen ennakkoratkaisukysymyksistä lausumista sallittakoon minun viitata siihen, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin näyttää lähtevän siitä, että

6 — Viimeksi muutettuna neuvoston 29.6.1993 antamalla direktiivillä 93/58/ETY (EYVL L 211, s. 6).

7 — EYVL L 234, s. 1.

lisättiin klorprofaami tähän luetteloon. Direktiiviä 76/895/ETY ei kuitenkaan voida soveltaa kysymyksessä olevassa tapauksessa, koska perunoita ei mainita tämän direktiivin liitteessä I.

12. Direktiivissä 76/895/ETY asetetaan tosin enimmäisarvot tietyille torjunta-ainejäämille, mutta siinä (3 artiklan 2 kohta) annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus sallia alueellaan tuotteiden toimittaminen jakeluun myös silloin, kun jäämien määrät ylittävät nämä enimmäisarvot. Kuten vaikeuksitta voi ymmärtää, tämä järjestely ei ollut tavaroiden vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla koskevien periaatteiden mukainen.

13. Yhteisön lainsäätäjä antoi sen vuoksi vuonna 1990 direktiivin 90/642/ETY, jonka tarkoitus on "vahvistaa pakolliset enimmäismäärät tietyille tehoaineille" [8]. Tämän direktiivin on määrä asteittain korvata direktiivi 76/895/ETY [9]. Samoin kuin tätä direktiiviä on myös direktiiviä 90/642/ETY sovellettava ainoastaan sen liitteessä esitettyihin tuotteisiin ja torjunta-aineisiin. Siirtyminen direktiivin 76/895/ETY soveltamisesta direktiivin 90/642/ETY soveltamiseen toteutetaan vaiheittain, kuten komissio oikeudellisten kysymysten osalta on lausunnossaan todennut. Torjunta-aineita ei voida ottaa direktiivissä 90/642/ETY olevan liitteen luetteloon niin kauan kuin niistä edelleen säädetään direktiivillä 76/895/ETY [10]; direktiivi 90/642/ETY ei siten rajoita direktiivin 76/895/ETY [11] soveltamista.

14. Tuotteisiin, joihin direktiiviä 90/642/ETY sovelletaan, kuuluvat myös perunat, jotka on esitetty tämän direktiivin liitteessä. Alun perin direktiiviin 90/642/ETY ei kuitenkaan kuulunut *mitään* sellaisten torjunta-aineiden luetteloa, joihin direktiiviä olisi sovellettava. Direktiivin 1 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti neuvoston kuului laatia tämä luettelo ja määrätä vastaavat enimmäismäärät. Tällainen luettelo lisättiin direktiiviin kuitenkin vasta 29 päivänä kesäkuuta 1993 annetulla neuvoston direktiivillä 93/58/ETY [12]. Koska direktiiviä 90/642/ETY sovelletaan ainoastaan niihin torjunta-aineisiin, jotka on esitetty sen liitteessä, voitiin sitä soveltaa vasta sen jälkeen, kun tämä lista oli laadittu ja liitetty direktiiviin. Toisin sanoen tämä tarkoittaa sitä, että tämä direktiivi olennaisilta osiltaan oli lähes kolmen vuoden ajan ainoastaan paperilla. Mitä mieltä tällaisesta lainlaadintatavasta on oltava, ei ole tarpeen tässä lähemmin tarkastella. Esillä olevan tapauksen osalta on kuitenkin ratkaisevaa, että vuonna 1993 laadittu luettelo ei sisällä klorprofaamia eikä profaamia. Kuten komissio on oikeudelle todennut, ei direktiiviä

8 — Direktiivin kymmenes perustelukappale.

9 — Vrt. direktiivin 90/642/ETY 14. perustelukappale.

10 — Direktiivin 90/642/ETY 1 artiklan 1 kohta sekä 16. perustelukappale.

11 — Direktiivin 90/642/ETY 1 artiklan 2 kohdan c alakohta.

12 — EYVL L 211, s. 6.

90/642/ETY voida sen vuoksi tässä tapauksessa soveltaa.

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

15. Näin tehdyillä havainnoilla voidaan jo vastata ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen. Koska kyseisiä aineita, eli klorprofaamia ja profaamia, joista Pretura circondariale -tuomioistuimen oikeudenkäynnissä on kysymys, ei ole otettu direktiivin 90/642/ETY liitteeseen, ei sitä voida soveltaa näihin aineisiin. Ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä ilmenee kuitenkin, että kansallinen tuomioistuin haluaa myös vastattavaksi sen periaatteellisen kysymyksen, voivatko rikkakasvimyrkyt ylipäätänsä kuulua direktiivin 90/642/ETY soveltamisalaan. Epätietoisuus johtuu direktiivin sanamuodosta, jossa samoin kuin myös direktiivissä 76/895/ETY, on käytetty ilmaisua *torjunta-aineet*. Muista yhteisön oikeuden tätä asiaa koskevista määräyksistä ilmenee, että lainsäätäjä säännönmukaisesti on tehnyt eron yhtäältä niiden tehoaineiden, jotka on tarkoitettu tuholaisorganismien torjuntaan (torjunta-aineet), ja toisaalta niiden tehoaineiden välillä, jotka hävittävät epätoivottuja kasveja (rikkakasvimyrkyt). [13] Näiden yläkäsitteenä käytetään molempien osalta ilmaisua *kasvinsuojeluaine*.

16. Sitä, sovelletaanko direktiiviä 90/642/ETY ainoastaan torjunta-aineisiin vaiko myös rikkakasvimyrkkyihin, ei voida sanamuodon perusteella yksiselitteisesti päätellä. Käsitteen "torjunta-aineet" määritelmä puuttuu. Direktiivin perustelukappaleissa viitataan kuitenkin siihen, että tätä olisi sovellettava kaikkiin kasvinsuojeluaineisiin, edellyttäen tietenkin että kyseinen tehoaine on mainittu direktiivin liitteessä. Näissä kappaleissa viitataan siihen, että sadon määrään vaikuttavat jatkuvasti kielteisesti "haitalliset organismit ja rikkaruohot" ja että sen vuoksi on välttämätöntä suojella kasveja ja kasvituotteita näiden vaikutuksilta. [14] Tässä yhteydessä kyse on kuitenkin suojelusta "vahingollisten organismien" vaikutuksilta. Tässä mielessä huomattavasti yksiselitteisempi on direktiivi 76/895/ETY, jossa todetaan satoa uhkaavan "eläin- tai kasvikunnasta peräisin olevat haitalliset organismit" ja todetaan välttämättömäksi suojella kasveja "näiltä organismeilta". [15] *Tämän* direktiivin liitteessä oli, kuten jo mainittiin, myös klorprofaami mainittuna. Tämä osoittaa, että tätä direktiiviä voitaisiin soveltaa myös rikkakasvimyrkkyihin. Koska direktiivin 90/642/ETY on määrä korvata direktiivi 76/895/ETY, voitaisiin perustella, että molempia direktiivejä olisi voitava soveltaa myös rikkakasvimyrkkyihin.

17. Komissio kiinnittää yhteisöjen tuomioistuimen huomion myös direktiiviin 90/642/ETY, jonka tarkoituksena on edistää tavaroiden vapaata liikkuvuutta sekä samalla myös ehkäistä terveydelle ja ympäristölle

13 — Vrt. tiettyjä tehoaineita sisältävien torjunta-aineiden markkinoille saattamisen ja käytön kieltämisestä 21 päivänä joulukuuta 1978 annetun neuvoston direktiivin 79/117/ETY 2 artiklan 1 kohta (EYVL 1979 L 33, s. 36).

14 — Direktiivin 90/642/ETY toinen ja kolmas perustelukappale.

15 — Direktiivin 76/895/ETY toinen ja kolmas perustelukappale.

aiheutuvia vaaroja. [16] Näitä tavoitteita on vaikea saavuttaa, jos enimmäismäärät asetetaan ainoastaan torjunta-ainejäämille, mutta ei rikkakasvimyrkkyjäämille.

18. Sen tueksi, että direktiiviä 90/642/ETY voitaisiin soveltaa myös rikkakasvimyrkkyihin, voidaan kuitenkin vedota myös suoraan yhteisön oikeuden määräyksiin. Kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta 15 päivänä heinäkuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/414/ETY [17] 4 artiklan 1 kohdan f alakohdassa määrätään, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että kasvinsuojeluaine (torjunta-aine ja rikkakasvimyrkky) hyväksytään vasta sen jälkeen, kun jäsenvaltio on väliaikaisesti määrittänyt jäämien enimmäismäärät ja antanut ne tiedoksi komissiolle. Nämä enimmäismäärät ovat voimassa "siihen saakka kunnes vastaavat enimmäismäärät annetaan direktiivin 90/642/ETY 1 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädettyä menettelyä noudattaen" [18]. Tämä määräys osoittaa yhteisön lainsäätäjän olevan sillä kannalla, että direktiivin 90/642/ETY perusteella voidaan vahvistaa myös enimmäismäärät rikkakasvimyrkkyjäämille.

16 — Vrt. direktiivin 90/642/ETY kuudes ja kahdeksas perustelukappale.

17 — EYVL L 230, s. 1.

18 — Ks. myös direktiivin 91/414/ETY liitteessä VI olevan C osan 2 kohdan 2.4.2.2 alakohdan alaviitteen selvitystä yhteisön enimmäisjäämämäärien käsitteestä, lisättynä 27 päivänä heinäkuuta 1994 annetulla neuvoston direktiivillä 94/43/EY (EYVL L 227, s. 31).

Toinen ennakkoratkaisukysymys

19. Toisella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, mitkä ovat ne menetelmät, joita on sovellettava määritettäessä kasvinsuojeluaineiden jäämämääriä perunoiden osalta. Itse asiassa kysymys on siitä, onko klorprofaamin ja profaamin enimmäismäärät mitattava kuorituista vai kuorimattomista perunoista. Koska ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelusta on jo ilmennyt, että direktiiviä 90/642/ETY nykyisessä muodossaan ei sovelleta klorprofaamiin ja profaamiin, ei mielestäni ole enää tarpeellista lähemmin käsitellä toista ennakkoratkaisukysymystä.

20. Mitä itse asiaan tulee, on täydellisyyden vuoksi kuitenkin vielä todettava, että direktiivin 90/642/ETY 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään tarkastusten toteuttamisesta komission direktiivissä 79/700/ETY [19] säädettyä menettelyä noudattaen. Komissio on kuitenkin kiinnittänyt tuomioistuimen huomiota siihen, että direktiivin 90/642/ETY 6 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti yhteisön analyysimenetelmät eivät ole esteenä sille, "että jäsenvaltiot käyttävät muita testattuja ja tieteellisesti päteviä menetelmiä", jos tästä ei aiheudu estettä tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle.

19 — EYVL L 207, s. 26.

C — Ratkaisuehdotus

21. Ehdotan sen vuoksi, että Pretura circondariale di Maceratan kysymyksiin vastattaisiin seuraavasti:

Torjunta-ainejäämien enimmäismäärien vahvistamisesta tietyille kasvikunnasta peräisin oleville tuotteille, mukaan lukien hedelmät ja vihannekset, 27 päivänä marraskuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/642/ETY soveltamisalaan kuuluvat myös rikkakasvimyrkyt edellyttäen, että ne on esitetty tämän direktiivin liitteenä olevassa luettelossa. Siihen asti, kun klorprofaamia ja profaamia ei mainita tässä luettelossa, ei direktiiviä 90/642/ETY myöskään sovelleta näihin aineisiin.