JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO SAGGIO
7 päivänä toukokuuta 1998 *

1. Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburgin tekemän ennakkoratkaisupyynnön kohteena on 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 21 päivänä maaliskuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/173/ETY [1] (jäljempänä direktiivi) joidenkin säännösten tulkinta.

Eräät kansallisen tuomioistuimen esittämistä kysymyksistä koskevat perustamissopimuksen 100 a artiklan ja erityisesti sen 4 kohdan tulkintaa. Ne antavat yhteisöjen tuomioistuimelle mahdollisuuden palata, mikäli se osoittautuu tarpeelliseksi, sisämarkkinoiden toteuttamiseen tarkoitettujen yhteisön toimien ja kansallisen poikkeussäännöstön väliseen herkkään suhteeseen, joka oli jo erään aikaisemman asian kohteena, [2] missä käsiteltävänä oli sama saksalainen lainsäädäntö esillä olevassa asiassa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Saksan liittotasavalta antoi 12.12.1989 asetuksen, jolla kielletään pentakloorifenolin (jäljempänä PCP), sen suolojen ja PCP-yhdisteiden, valmisteiden, jotka sisältävät yli 0,01 % näitä aineita, sekä tuotteiden, jotka näillä aineilla tehdyn käsittelyn johdosta sisältävät näitä aineita vähintään 5 milligrammaa kiloa kohti (ppm), valmistaminen, markkinoille saattaminen ja käyttö (jäljempänä PCP-asetus). [3]

3. Neuvosto antoi 21.3.1991 määräenemmistöllä ja perustamissopimuksen 100 a artiklan perusteella direktiivin, jolla muutettiin tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 27 päivänä heinäkuuta 1976 annettua neuvoston direktiiviä 76/769/ETY [4] (jäljempänä perusdirektiivi), jolla lisättiin siihen PCP:tä koskevat säännökset.

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 85, s. 34.

2 — Asia C-41/93, Ranska v. komissio, tuomio 17.5.1994 (Kok. 1994, s. I-1829).

3 — Asetus on julkaistu BGBl:ssa 1989, I, s. 2235.

4 — EYVL L 262, s. 201.

Erityisesti perusdirektiivin liitteeseen I lisättiin uusi kohta 23, jossa kielletään PCP:tä, sen suoloja ja estereitä sisältävien aineiden ja valmisteiden markkinoille saattaminen, kun näiden aineiden pitoisuus on yhtä suuri tai suurempi kuin 0,01 painoprosenttia. Samassa direktiivissä säädetään erityisiä poikkeuksia, joiden mukaan kieltoa ei sovelleta aineisiin ja valmisteisiin, jotka on tarkoitettu käytettäviksi puunkäsittelyä, raskaiden tekstiilitavaroiden kyllästämistä sekä aineen syntetisointia ja/tai prosessointia teollisessa valmistuksessa harjoittavissa teollisuuslaitoksissa. Poikkeusten soveltaminen edellyttää kuitenkin sitä, että kyseiset teollisuuslaitokset eivät salli PCP:tä päästöinä ilmaan, veteen ja/tai maaperään suurempia määriä kuin voimassa olevassa lainsäädännössä on vahvistettu, ja toisaalta puun käsittelyn osalta sitä, että käsiteltyä puuta ei käytetä rakennusten sisällä ja valmistettaessa pakkauksia, jotka voivat koskettaa materiaaleja, joilla on vaikutusta ihmisten ja/tai eläinten terveyteen. Direktiivin voimaansaattamisen määräpäivä oli vahvistettu 1.7.1992. Jäsenvaltioilla oli velvollisuus ilmoittaa komissiolle 31.12.1991 mennessä antamansa kansalliset säännökset direktiivin soveltamisalalla.

4. Saksan liittotasavalta ilmoitti 2.8.1991 komissiolle 100 a artiklan 4 kohdan perusteella kansalliset PCP:tä koskevat säännökset, joiden soveltamisen jatkamista se piti välttämättömänä.

Komissio vahvisti nämä säännökset vasta 2.12.1992. [5] Ranskan nostaman kanteen seurauksena yhteisöjen tuomioistuin kumosi komission vahvistuspäätöksen 17.5.1994 antamallaan tuomiolla [6] sillä perusteella, että päätöstä ei ollut perusteltu perustamissopimuksen 190 artiklassa asetetun velvoitteen mukaisesti.

Saksan liittotasavalta vahvisti komissiolle 18.5.1994 osoittamallaan kirjeellä, että se aikoi jatkaa saksalaisen PCP-asetuksen [7] soveltamista, ja komissio vahvisti 14.9.1994 tekemällään päätöksellään sen säännökset 100 a artiklan 4 kohdan mukaisesti. [8]

Asian perustana olevat tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

5. Kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Gewerbeauf-

5 — Ks. komission tiedonanto, EYVL C 334, s. 8. On tuskin tarpeen huomauttaa, että komission tiedonanto on sittemmin edellä alaviitteessä 2 mainitussa asiassa Ranska v. komissio rinnastettu päätökseen. Ks. tämän osalta myös julkisasiamies Tesauron asiassa antama ratkaisuehdotus, erityisesti 8 kohta.

6 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia C-41/93, Ranska v. komissio.

7 — Tässä tilanteessa Saksan liittotasavalta täsmensi komissiolle, että 12.12.1989 annetut säännökset oli sisällytetty kahteen erilliseen säädökseen eli PCP:n valmistuksesta ja käytöstä 26.10.1993 annettuun asetukseen (BGB1. I 30.10.1993, liite 4, s. 1782) ja saman aineen saattamisesta markkinoille 14.10.1993 annettuun asetukseen (BGB1. I 20.10.1993, s. 1720).

8 — EYVL L 316, s. 43.

sichtsamt Regensburg (Regensburgin työtarkastusvirasto) teki 17.12.1992 Bursteinia koskevan päätöksen, jolla se määräsi hänet huolehtimaan 120 000 ampumatarvikelaatikosta, joita hän piti omistamassaan paikassa jälleenmyyntiä varten, koska niiden pitoisuus ylitti vuoden 1989 saksalaisessa säännöksessä määrätyn 5 milligramman rajan kiloa kohti.

Burstein vastusti toimenpidettä kiistäen sen yhteensopivuuden yhteisön oikeuden kanssa ja erityisesti direktiivin kanssa, jossa määrätyt rajat ovat vähemmän tiukkoja. Kantajan mukaan yhteisön oikeuden ensisijaisuus kansallisessa lainkäytössä aiheuttaisi esillä olevassa tapauksessa sen, että saksalaista PCP:tä koskevaa säännöstä ei voitaisi soveltaa ja sen seurauksena määräys olisi laiton. Kansallista säännöstä voitaisiin itse asiassa soveltaa vasta 14.9.1994 lähtien, jolloin komissio teki toisen vahvistuksen yhteisöjen tuomioistuimen kumottua ensimmäisen (joulukuussa 1992 tehdyn) vahvistuksen.

6. Koska kansallinen tuomioistuin epäili kansallisen lainsäädännön yhteensopivuutta, se lykkäsi asian käsittelyä esittääkseen yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat neljä ennakkoratkaisukysymystä:

"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 rajaarvojaan 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?"

7. Juuri mainituilla ennakkoratkaisukysymyksillä kansallinen tuomioistuin pyrkii ennen kaikkea saamaan yhteisöjen tuomioistuimelta tulkinnan, joka selventää direktiivin soveltamisalaa (ensimmäinen kysymys). Erityisesti yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään vahvistamaan, sovelletaanko direktiivissä vahvistettua raja-arvoa yhdenmukaistamistoimenpiteenä ainoastaan PCP:hen, sen suoloihin ja estereihin perusdirektiivin mukaisina aineina ja valmisteina, vai myös tuotteisiin, joita on käsitelty kyseisillä aineilla tai valmisteilla.

Jos yhteisöjen tuomioistuin olisi sitä mieltä, että direktiiviä ei sovelleta PCP:llä käsiteltyihin tuotteisiin, siitä seuraisi, että saksalaisessa oikeusjärjestyksessä voitaisiin vapaasti määrätä ympäristönsuojelua koskevasta erilaisesta ja jopa tiukemmasta oikeussäännöksestä, koska tällainen mahdollisuus kuuluu kansallisen lainsäätäjän vapaaseen lainsäädäntövaltaan sen kohdistuessa yhteisön toimenpiteillä tavoitellun yhdenmukaistamisalueen ulkopuolelle. Siinä tapauksessa ei olisi tarpeen vastata muihin kysymyksiin, jotka koskevat poikkeusjärjestelmää, johon Saksan lainsäätäjä on 100 a artiklan 4 kohdan nojalla tukeutunut, taikka direktiivin säännöksien välitöntä oikeusvaikutusta.

8. Mikäli direktiivin soveltamisalaan sisältyisivät myös PCP:llä käsitellyt tuotteet, tiukempien kansallisten toimenpiteiden soveltaminen esillä olevassa tapauksessa olisi sallittua 100 a artiklan 4 kohdassa määrätyn yhdenmukaistamistoimenpidettä koskevan poikkeuksen rajoissa, jonka ehdoista ja vaikutuksista yhteisöjen tuomioistuinta pyydettäisiin lausumaan uudelleen, [9] ja vastaamaan kansallisen tuomioistuimen muotoilemiin uusiin tulkintakysymyksiin (edellä kysymykset 1, 2 ja 3).

9 — Kuten on todettu, yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut ensimmäisen kerran 100 a artiklan 4 kohtaa edellä alaviitteessä 2 mainitussa asiassa Ranska v. komissio antamassaan tuomiossa.

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

9. Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastaamiseksi tulee siis määritellä direktiivin aineellinen soveltamisala. Täsmällisemmin sanottuna yhteisöjen tuomioistuinta on pyydetty selventämään, sovelletaanko PCP:tä, sen suoloja ja estereitä koskevaa yhdenmukaistamistoimenpidettä, jonka mukaan niitä "ei saa käyttää markkinoille saatettavissa aineissa tai valmisteissa pitoisuutena, joka on yhtä suuri tai suurempi kuin 0,1 painoprosenttia", myös PCP:llä käsiteltyihin tuotteisiin vai ei.

10. Ennen kaikkea on tarpeen huomata, että tarkasteltavana olevalla direktiivillä muutetaan vuoden 1976 perusdirektiiviä, jonka yleisenä tarkoituksena on vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamista ja käyttöä koskevien kansallisten säännösten yhdenmukaistaminen. Perusdirektiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan sen tarkoituksena on itse asiassa "liitteessä lueteltujen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamisen ja käytön rajoittaminen yhteisön jäsenvaltioissa". Saman artiklan 3 kohdassa annetaan aineiden ja valmisteiden oikeudellinen määritelmä, jonka mukaan aineilla tarkoitetaan "kemiallisia alkuaineita ja niiden yhdisteitä sellaisina kuin ne esiintyvät luonnossa tai teollisesti valmistettuina" ja valmisteilla "kahdesta tai useammasta aineesta koostuvia seoksia tai liuoksia". Perusdirektiivin liite I sisältää aineiden, aineryhmien tai säännösten kohteena olevien valmisteiden luettelon ja viittaukset niiden käyttöä ja markkinoille saattamista koskeviin rajoituksiin.

11. Juuri tämä liite on ollut vuosien kuluessa lukuisten muutosten kohteena, joilla vaarallisina pidettyjen ja siten rajoitusten kohteena olevien aineiden ja valmisteiden yhdenmukaistamistoimenpiteen soveltamisalaa on laajennettu.

Direktiivillä lisättiin liitteeseen 23 kohta, joka koskee "pentakloorifenolia (CAS N:o 87/86/5) ja se suoloja ja estereitä". Kuten edellä on todettu, tällaisia kemiallisia yhdisteitä "ei saa käyttää markkinoille saatettavissa aineissa tai valmisteissa pitoisuutena, joka on yhtä suuri tai suurempi kuin 0,1 painoprosenttia". Tästä kiellosta on säädetty poikkeusjärjestelmä, joka edellyttää, että aineet ja valmisteet, jotka sisältävät PCP:tä, on tarkoitettu käytettäviksi teollisuuslaitoksissa, joissa ei sallita pentakloorifenolin päästöjä suuremmissa määrin kuin voimassa olevassa lainsäädännössä on määrätty ja joka tapauksessa ainoastaan tietyissä tuotannoissa.

12. Juuri esitetyn lainsäädännön sanamuodon ja sen tarkoituksen vuoksi sitä ei voida mielestäni soveltaa PCP:llä käsiteltyihin tuotteisiin.

Kun muuta ei ole säädetty direktiivissä määrättyjä rajoituksia täytyy soveltaa ainoastaan saastuttaviin aineisiin, jotka vastaavat perusdirektiivissä määriteltyjä käsitteitä "aine" ja "valmiste". Tästä lähtökohdasta johtuu, että PCP:llä käsitelty tuote, eli tuote, johon tuotantoprosessin aikana on *lisätty* miten tahansa PCP:tä, ei voi sisältyä tuohon käsitteeseen.

Kuten on todettu, "aine" muodostuu kemiallisesta alkuaineesta tai useampien kemiallisten alkuaineiden yhdisteestä, olipa se yksinkertainen luonnossa esiintyvä muoto tai valmistusmenettelyssä tehdyn yhdistämisen tulos. Tällaiseen aineeseen ei voida rinnastaa lopullista tuotetta sen yleisesti tarkoitetussa merkityksessä eikä siten edes ampumatarvikelaatikkoa. Vaikka direktiivistä ilmenevä valmisteen käsite on laaja, kuten kantaja on pääasiassa huomauttanut, se tarkoittaa aina kahdesta tai useammasta kemiallisesta alkuaineesta (aine) koostuvia sekoituksia (seos tai liuos), minkä vuoksi ainoastaan täysin väkinäisellä tulkinnalla, jota ei voitaisi hyväksyä, siihen voitaisiin siihen sisällyttää tuotteet edellä kuvaillun mukaisesti.

13. On totta, kuten kantaja huomauttaa, että direktiivin liitteessä, jossa määritellään poikkeukset PCP:n käytön ja kaupaksi saattamisen kiellosta, mainitaan muutamia tuotteita (ja erityisesti puu) joiden tietyt käytöt kielletään, mikäli ne on käsitelty kyseessä olevalla aineella, mutta se ei riitä laajentamaan direktiivin soveltamisalaa näihin tuotteisiin eikä edes oikeastaan puuhun, vaikka se mainitaan erityisesti liitteessä. Itse asiassa, yleisesti ottaen myös liitteen 23 kohdassa määritelty poikkeusjärjestelmä koskee tosiasiassa aineiden ja valmisteiden käyttöä teollisuuslaitoksissa. Erityisesti säännöksessä sallitaan niiden rajoitettu käyttö tietyissä valmistusmenettelyissä (puun käsittely, tekstiilien kyllästäminen jne.) ja edellyttäen, että laitos ei salli PCP:n päästöjä suuremmissa määrin kuin voimassa olevassa lainsäädännössä on vahvistettu. Lisäksi nimenomaan puun käsittelyn osalta on todettava, että siinä kielletään säädettyä suuremmalla PCP-pitoisuudella käsitellyn puun käyttö tietyissä erityisen arkaluontoisissa tarkoituksissa.

Lisäperustelu, joka tekee mahdottomaksi, että direktiivin kohteena olisi PCP:llä ja sen yhdisteillä käsiteltyä puuta koskeva säännöstö, voidaan löytää neljännen perustelukappaleen sisällöstä, jonka mukaan "komissio kehittää yhteensovittaen puun kyllästämiseen käytettyjen kemiallisten tuotteiden markkinoille saattamista ja käyttöä koskevan yhteisön strategian". Yhteisön lainsäätäjä on halunnut ainoastaan puuttua direktiivillä tiettyihin puunkäytön muotoihin, joiden riskit ihmisten ja eläinten terveydelle vaikuttivat ilmeisimmiltä, viitaten toiseen tulevaan kemiallisia aineita koskevaan ja siten myös puunkyllästeenä käytettävää PCP:tä koskevaan yleissääntelyyn.

Juuri kuvaillun poikkeussäännöstön tarkoitus vastaa, mikä ei siis poikkea pääsäännöstä, vaatimukseen sallia PCP:n käyttö tietyissä teollisissa käytöissä suojellen kuitenkin ympä-

ristöä ja erityisesti vesistöjä, joihin tuotantoprosessien päästöt tavallisesti lasketaan, PCP:tä sisältäviltä valmisteilta ja aineilta, sellaisina kuin ne on määritelty pääsäännöksessä. Käsitellyn puun tiettyjen käyttötapojen kieltäminen ei kuitenkaan muuta säännöstön tarkoitusta kokonaisuudessaan, joksi jää PCP:tä, sen suoloja ja estereitä sisältävien aineiden ja valmisteiden käytön ja markkinoille saattamisen yhdenmukainen sääntely.

14. Toinen saman liitteen säännös, johon on viitattu poikkeussäännöstössä ja siten myös puunkäsittelyn osalta, vahvistaa juuri tehdyn *johtopäätöksen. Itse asiassa yleisellä tasolla* säädetään [uuden 23 kohdan neljännen kohdan a alakohdassa, että yksinään tai edellä mainittujen poikkeusten [10] puitteissa hyödynnettyjen yhdisteiden osana käytetyn PCP:*n heksaklooridibentsoparadioksiidin* kokonaispitoisuuden on oltava alle neljä miljoonasosaa. Kysymyksessä on määräys, joka koskee yksinomaan PCP:tä, vaikka sitä käytetään vain poikkeustapauksissa ja siten *ainoastaan tiettyihin käyttötarkoituksiin, mutta* ei myös tuotteita, joihin käytetään PCP:tä.

15. Tukeakseen väitettään, jonka mukaan direktiivi koskee sen sijaan sekä PCP:tä että PCP:llä käsiteltyjä tuotteita, kantaja huomauttaa kansallisessa tuomioistuimessa, että eräissä toisissa perusdirektiiviä muuttavissa direktiiveissä säännellään nimenomaisesti myös vaarallista ainetta sisältäviä tuotteita.

Kyseessä ovat erityisesti perusdirektiivin muuttamisesta viidennen kerran (asbesti) 19.9.1983 annettu neuvoston direktiivi 83/478/ETY), [11] jossa ei säännellä pelkästään *asbestikuidun markkinoille saattamista* ja käyttöä vaan myös "sitä sisältäviä tuotteita"; [12] perusdirektiivin muuttamisesta kymmenennen kerran 18.6.1991 annettu neuvoston direktiivi 91/338/ETY, [13] joka koskee kadmiumia ja sen *yhdisteitä ja jossa kielletään lopputuotteiden* tai tuotteiden osien markkinoille saattaminen, kun niiden valmistuksessa on lähdetty direktiivissä luetelluista aineista tai valmisteista ja kadmiumpohjaisista väriaineista, kun tämän *jälkimmäisen tekijän osuus pitoisuudesta* ylittää tietyn prosenttimäärän; perusdirektiivin muuttamisesta yhdennentoista kerran 18.6.1991 annettu neuvoston direktiivi 91/339/ETY, [14] joka koskee monometyleeniä *kaupallisilta nimiltään Ugilec 141* tai *Ugilec* 121, joiden markkinoille saattaminen sekä käyttö on kielletty myös niitä sisältävien tuotteiden osalta.

10 — Direktiivin italiankielisessä versiossa sanan "poikkeukset (it. deroghe)" tilalla on sana "säännöt (it. regole)". Kysymyksessä on, kuten tekstin lukemisen ja muiden kieliversioiden perusteella on ilmeistä, yksinkertainen asiavirhe.

11 — EYVL L 263, s. 33.

12 — Sama pätee edelleen asbestikuitujen osalta 20.12.1985 annettuun neuvoston direktiiviin 85/610/ETY (EYVL L 375, s. 1).

13 — EYVL L 186, s. 59.

14 — EYVL L 186, s. 64.

Kaikissa edellä käsitellyissä tapauksissa yhteisön säännöksissä on nimenomaisesti asetettu käytön ja kaupaksi saattamisen kielto tai rajoitus sekä suhteessa aineeseen ja valmisteisiin perusdirektiivin niille antaman määritelmän mukaisesti, että suhteessa ainetta tai valmisteita sisältäviin tuotteisiin. Tästä johtuu erilainen ja laajempi yhteisön lainsäätäjän yhdenmukaistamistarkoitus. Näissä asioissa ei ole haluttu yhdenmukaistaa ainoastaan vaarallisten aineiden, vaan myös itse aineena erilaisten tuotteiden ja sellaisten tuotteiden, joiden osatekijänä aine on, käyttöehdot. Esillä olevalla direktiivillä ei pyritä tuotteiden yhdenmukaistamiseen, vaan siinä rajoitutaan määräämään aineen käyttömuodot. Siitä täytyy seurata, että jäsenvaltiot ovat edelleen toimivaltaisia säätämään tuotteiden tuotannon, käytön ja kaupaksi saattamisen ehdot, vaikkakin luonnollisesti direktiivin säännösten asettamissa rajoissa. Itse asiassa se, että jäsenvaltiot voivat antaa tiukempia säännöksiä sen osalta, mikä ei kuulu direktiivin soveltamisalueeseen, ei tarkoita, että kansallisten oikeusjärjestysten ei tarvitsisi kunnioittaa muita yhteisön oikeuden määräyksiä. Erityisesti PCP:llä käsiteltyjä tuotteita koskeva saksalainen säännös ei saa muodostaa yhteisöjen perustamissopimuksen 36 artiklassa tarkoitettua keinoa mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

16. En ole sen sijaan sitä mieltä, että saksalaisen säännöksen jättäminen direktiivin soveltamisalueen ulkopuolelle johtuisi direktiivin viimeisestä perustelukappaleesta, jonka mukaan "tämä direktiivi ei vaikuta yhteisön nykyiseen lainsäädäntöön, jonka mukaisesti jäsenvaltiot voivat antaa tiukempia rajoituksia kyseisten aineiden ja valmisteiden työpaikalla tapahtuvalle käytölle". Itse asiassa kyseenalaistamatta toteamuksia, jotka kuuluvat esillä olevassa asiassa kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan, ei vaikuta siltä, että saksalaisen PCP:tä koskevan säännöksen nimenomaisena tarkoituksena olisi työpaikkojen terveellisyys, eikä se, että paikka, jossa kantaja säilytti ammuslaatikoita, voitaisiin määritellä "työpaikaksi". [15]

17. Ehdotan näin ollen vastattavaksi kansallisen tuomioistuimen esittämään ensimmäiseen kysymykseen, että direktiiviä tulkitaan siten, että jäsenvaltiot voivat vahvistaa omia raja-arvojaan PCP:llä käsitellyille tuotteille, koska ne ovat sidottuja ainoastaan markkinoille saatettujen aineiden ja valmisteiden osalta. Luonnollisesti, mikäli yhteisöjen tuomioistuin hyväksyisi ehdotetun direktiivin tulkinnan, kansallisen tuomioistuimen toissijaisesti esittämiin kysymyksiin ei ole tarpeen vastata.

15 — Tältä osin kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnössä vain täsmennetään, että Bursteinin hallussa olevat laatikot "odottivat ostajaa hänen alueellaan".

Toinen ennakkoratkaisukysymys

18. Jos yhteisöjen tuomioistuin aikoo tehdä direktiivin tulkinnasta toisen kuin edellä ehdotetun ratkaisun ollen siis sitä mieltä, että direktiivi sitoo jäsenvaltioita myös PCP:llä käsiteltyjen tuotteiden osalta, on tarkasteltava saksalaisen säännöksen yhteensopivuutta perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohdan määräyksen kanssa. Siinä tapauksessa täytyy tehdä seuraavat huomautukset.

19. Kuten tiedetään, Euroopan yhtenäisasiakirjalla lisättiin 100 a artikla E(T)Y:n perustamissopimukseen 7 a artiklassa määritellyn sisämarkkinoita koskevan tavoitteen toteuttamiseksi. Säännös mahdollistaa jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten välisistä eroavuuksista aiheutuvien kaupan esteiden ylittämisen. Suhteessa 100 artiklaan, jonka poikkeus se on, 100 a artiklan mukaan neuvosto tekee päätökset määräenemmistöllä ja 189 b artiklassa määrätyn yhteispäätösmenettelyn mukaisesti varmistaen siten korkeamman tehokkuus- ja demokratiatason päätöksentekomenettelyssä.

Määräenemmistöllä tehtävällä päätöksellä, mikä voi johtaa suojelun arvoisten kansallisten etujen uhraamiseen, on eräänlainen tasaus suojalauseketta koskevassa määräyksessä. Perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohdassa sallitaan, että jäsenvaltio, joka yhdenmukaistamistoimenpiteen toteuttamisen jälkeen pitää tärkeistä 36 artiklassa tarkoitetuista taikka ympäristön tai työympäristön suojelua koskevista (ei taloudellisista) syistä kansallisten säännösten soveltamista tarpeellisena, voi tehdä niin edellyttäen, että se noudattaa tiettyä menettelyä ja jolloin se on kaksinkertaisen, (komissiolle annetun) hallinnollisen ja mahdollisesti oikeudellisen, valvonnan alaisena.

20. Jäsenvaltio on menettelyn osalta velvollinen ilmoittamaan komissiolle säännökset, joiden noudattamista se pitää välttämättömänä. Valvonnan osalta komission on varmistettava, että nämä säännökset eivät ole keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen, ja sitten vahvistettava ne. Jos jäsenvaltio "käyttää väärin" 100 a artiklan 4 kohdassa tarkoitettua poikkeusmahdollisuutta, komissio tai mikä tahansa jäsenvaltio voi saattaa asian suoraan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi rikkomisen vahvistamiseksi perustamissopimuksen 169 ja 170 artikloissa määrätystä menettelystä poiketen. [16]

16 — 100 a artikla sisältää myös 5 kohdassa määräyksen itse yhdenmukaistamistoimenpiteen tekstiin sisällytettävistä suojalausekkeista, joiden nojalla jäsenvaltiot saavat "yhteisön valvontamenettelyn alaisina toteuttaa väliaikaisia toimenpiteitä". Määräys ei ole kuitenkaan esillä olevassa asiassa olennainen, koska direktiivi ei sisällä nimenomaista suojalauseketta.

21. Epämääräinen laadintatapa on tehnyt 100 a artiklan 4 kohdasta vaikeasti ymmärrettävän määräyksen, josta on tehty lainopissa ristiriitaisia päätelmiä ja jota yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut tähän mennessä ainoastaan kerran ja vieläpä rajoitetusti tietyistä näkökulmista. [17]

Kansallisen tuomioistuimen toisella kysymyksellään esittämä ongelma on, voidaanko kansallisia säännöksiä, jotka eivät ole direktiivin kanssa yhdenmukaisia ja joita jäsenvaltio aikoo soveltaa komissiolle tehtävän ilmoituksen jälkeen, soveltaa kansallisessa oikeusjärjestyksessä välittömästi vai edellyttääkö niiden sovellettavuus komission vahvistusta.

22. Kansallisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen vastaamiseksi on viitattava ensin 100 a artiklan tarkoitukseen, joka on välineen osoittaminen yhteisön toimielimille, mikä osoittautuu tosiasiassa perustavanluontoiseksi "7 a artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi" ja siten sisämarkkinoiden toteuttaminen sen mukanaan tuomilla vapauksilla. Tälle määräykselle perustuvalla toimenpiteellä on sen vuoksi erityisesti tarkoituksenaan yhdenmukaistaa yhteisön sisämarkkinoiden edellytyksiä, vaikka sillä voi olla toissijaisesti tai satunnaisesti vaikutuksia sellaisiin aloihin, kuten ympäristöön, joita koskevat omat erilliset yhteisöpolitiikkansa. [18]

Tässä yhteydessä 100 a artiklan 4 kohdan edustamaa "vastapainoa" voidaan tulkita vain suppeasti ja se voi toimia vain tiukoilla ehdoilla, kuten mikä tahansa muu määräys, jolla poiketaan yhteisön yhdentymismenettelyn perusperiaatteista: [19] siitä johtuu paitsi nimenomaisesti määrättyjen perustelujen ulkopuolelle laajenemisen mahdottomuus, myös komissiolle annetun tehtävän arvostaminen, kun se valvoo, että edellytykset, jotta jäsenvaltio voisi vedota suojalausekkeeseen, täyttyvät.

23. Sisämarkkinoiden perustamiseen tai toimimiseen kohdistetun yhdenmukaistamistoimenpiteen osalta täytyy noudattaa yhteisön oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen vaati-

17 — Ks. edellä alaviitteessä 2 mainittu asia Ranska v. komissio.

18 — Ks. asia C-70/88, parlamentti v. neuvosto, tuomio 4.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4529, 17 kohta); asia C-155/91, komissio v. neuvosto, tuomio 17.3.1993 (Kok. 1993, s. I-939, 19 kohta). Tilanne on erilainen, kun toimi perustuu yksinomaisesti 100 a artiklaan johtuen yksinkertaisesti tässä määräyksessä asetettujen menettelyehtojen noudattamisesta, kun taas tavoiteltavien tarkoitusten näkökulmasta vaikuttaa tarpeelliselta huomioida kaksi eri toimivaltamääräystä: toisaalta 100 a artikla ja toisaalta 130 s artikla. Ks. asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2867).

19 — Yhteisöjen tuomioistuin on korostanut useita kertoja suppean tulkinnan vaatimusta viitaten 36 artiklassa tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta tehtyihin poikkeuksiin: ks. asia 46/76, Bauhuis, tuomio 25.1.1977 (Kok. 1977, s. 5, 5— 12 kohta); asia 103/84, komissio v. Italia, tuomio 5.6.1986 (Kok. 1986, s. 1759, 21 ja 22 kohta). Vastaavat päätelmät ovat voimassa henkilöiden liikkumisvapauden rajoitusten osalta: ks. yleisesti perustamissopimuksen 55 artiklan sijoittautumisoikeutta koskevista rajoituksista asia 2/74, Reyners, tuomio 21.6.1974 (Kok. 1974, s. 631, 42— 44 kohta).

musta ja sen seurauksena on poissuljettava se, että valtiot voisivat tehdä tällaiseen toimenpiteeseen yksipuolisesti poikkeuksia määrätyn valvontamenettelyn ulkopuolella. Siitä seuraa, että päätös, joka komission on tehtävä sen jälkeen, kun se on tarkistanut ja siten arvioinut kansalliset poikkeustoimenpiteet, on vaikutukseltaan oikeuden perustava, toisin sanoen välttämätön edellytys yhteisön toimenpiteeseen nähden tiukempien kansallisten säännösten soveltamiselle.

Juuri tehtyyn säännöksen tarkoitukseen ja sillä suojeltavien vastakkaisten etujen vertailuun perustuviin arviointeihin voidaan lisätä muita luonteeltaan järjestelmällisiä tai menettelyllisiä näkökohtia, jotka samalla tavalla tukevat ehdotettua ratkaisua. Perustamissopimuksen kolmannen osan V osastossa on lainsäädännön lähentämistä koskevaan lukuun sisältyvien määräysten lisäksi kilpailusäännöt ja näiden joukossa valtion tukia koskevat määräykset, joiden tarkoituksena on myös sellaisten sisämarkkinoiden perustaminen, joissa tuotantotekijät liikkuvat samankaltaisissa tai vähintään verrattavissa olosuhteissa. Viimeksi mainittujen määräysten joukossa 93 artiklan 3 kohdassa määrätään uusien tukien osalta 100 a artiklan 4 kohtaan verrattava järjestely: jäsenvaltiolla on itse asiassa velvollisuus ilmoittaa komissiolle tukisuunnitelmasta, jotta se voisi esittää huomautuksensa. Jos tukea ei pidetä soveltuvana, komission on aloitettava viipymättä 93 artiklan 2 kohdassa määrätty menettely, mutta on nimenomaisesti määrätty, että "jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös". Koska myös tässä tapauksessa, kuten yhdenmukaistamistoimenpiteitä koskevassa tilanteessa, markkinoiden yhtenäisyys ja vääristymättömät kilpailuolosuhteet merkitsevät suojelun arvoista vaatimusta, on järkevää, kuten oikeusteoriassa on ilmaistu, tulkita 100 a artiklan 4 kohtaa ja suojalauseketta koskevaa menettelyjärjestelyä samalla tavoin.

Vaikka missään ei nimenomaisesti määrätä, ettei ilmoitettuja kansallisia säännöksiä voitaisi soveltaa komission päätöstä odotettaessa, 100 a artiklan 4 kohdassa jäsenvaltiolle asetetaan velvollisuus "antaa tiedoksi" ja komissiolle velvollisuus "todeta", että ilmoitetut säännökset eivät ole keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen. Kansallisten säännösten "vahvistaminen" riippuu tämän valvonnan myönteisestä tuloksesta.

Komission valvontavelvollisuuden täyttäminen viittaa väistämättä velvollisuuteen arvioida vaikutukset, joita kansallinen säännös voi saada aikaan sisämarkkinoilla, tarkoituksenaan sallia niiden soveltaminen ainoastaan, jos ne eivät vaaranna yhdentymismenettelyn ensisijaisia päämääriä. Sen johdosta olen sitä mieltä, että 100 a artiklan 4 kohdan sanamuoto vastaa huonosti komission vahvistuspäätökselle annettua puhdasta ilmoituksenomaista arvoa. Jos itse asiassa tämä väite hyväksyttäisiin, jäsenvaltio jäisi ainoaksi suojalausekkeen vartijaksi, jolloin se voisi kuitenkin soveltaa omia

kansallisia säännöksiään, kun se on kerran täyttänyt ilmoitusvelvollisuutensa.

24. Tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus ovat yhdenmukaistamisvaatimusten kohteena sisämarkkinoilla, jonka ulkopuolella mahdollisesti määrätyt suojalausekkeet voivat toimia muulla tavoin, mikä implisiittisesti vahvistaa vaatimuksen suppeammasta 100 a artiklan 4 kohdan tulkinnasta.

On kyse suojatoimenpiteistä, jotka neuvosto hyväksyy ympäristöpolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi perustamissopimuksen 130 s artiklan mukaan. Itse asiassa siinä tapauksessa mahdollinen yhdenmukaistamistoimenpide ei estä valtioita "pitämässä voimassa tai toteuttamasta tiukempia suojatoimenpiteitä" 130 t artiklan nojalla. Näistä toimenpiteistä, joiden tulee olla sopusoinnussa perustamissopimuksen kanssa, jäsenvaltion on ainoastaan ilmoitettava niistä komissiolle ilman, että olisi määrätty vielä yhteisön toimielinten puuttumisesta asiaan. Menettelyn erilaisuus ja siitä seuraava jäsenvaltiolle annettu suurempi toimivalta ovat perusteltuja sen vuoksi, että valtion omaksuma tiukempi toimenpide on kuitenkin saman suuntainen yhteisön lainsäädännön tarkoituksen kanssa ilman, että se kuitenkaan muodostaisi siitä poikkeusta, ja jota ei tässä tapauksessa edusta sisämarkkinoiden toteutuminen vaan ympäristönsuojelu.

Ei pidä unohtaa, että ympäristönsuojelua koskevat perusteet ovat luonteeltaan tyypillisesti poikittaisia eivätkä ne ole vieraita toisille yhteisöpolitiikoille ja erityisesti sisämarkkinoiden toteuttamiseen tähtääville toimenpiteille. Perustamissopimuksen 100 a artiklan 3 kohdassa määrätään itse asiassa, että komission on valmistellessaan ehdotuksia yhdenmukaistamistoimenpiteiksi perustettava ne ympäristönsuojelun alalla [20] "suojelun korkeaan tasoon". Siten ainakin ympäristönsuojelun osalta vaatimukset, joihin jäsenvaltio voi vedota aikoen nojautua 100 a artiklan 4 kohtaan, ovat jo olleet riittävän tarkastelun kohteena yhdenmukaistamistoimenpiteitä valmisteltaessa. Sen vuoksi tiukka ja etukäteen tapahtuva komission suorittama valtion esittämien perusteiden valvonta vaikuttaa vielä perustellummalta poikkeustoimenpiteen oikeuttamiseksi.

25. Yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa Ranska vastaan komissio antamassaan tuomiossa omaksunut 100 a artiklan 4 kohdan tulkinnan, jossa kansallisia säännöksiä ei voida soveltaa ennen komission antamaa vahvistusta. Tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että jäsenvaltiolla on oikeus soveltaa ilmoitettuja kansallisia säännöksiä vasta saatuaan komission tekemän vahvistusta koskevan päätöksen

20 — Samoin terveyden, turvallisuuden ja kuluttajansuojan aloilla.

ja niin juuri estääkseen kansallisten lainsäädäntöjen lähentämistoimien ja siten sisämarkkinoiden toteuttamisen tekemisen yksipuolisesti tehottomiksi. [21]

26. Tuossa tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin ei ole kuitenkaan käsitellyt näkökulmaa, joka täytyy sitä vastoin ottaa käsiteltäväksi esillä olevassa tapauksessa: viittaan kysymykseen siitä, onko tiukemman kansallisen säännöksen soveltamisen kielto edelleen hyväksyttävä ratkaisu, vaikka, kuten esillä olevassa tapauksessa, komissio viivyttelee syyttä ja joka tapauksessa direktiivin voimaansaattamiselle asetettujen aikarajojen yli, vahvistamispäätöksen tekemistä. [22]

Myös suhteessa tähän erityisnäkökohtaan ratkaisu voi mielestäni olla vain sama.

On ilmeistä, että järjestelyllä on "fysiologinen" ulottuvuus, jossa ei nähdä vaikeuksia. Direktiivin antamisen jälkeen jäsenvaltion on ilmoitettava mahdollisimman nopeasti säännökset, joiden soveltamista se haluaa jatkaa. Komission on viivytyksettä tarkistettava kansalliset säännökset. Perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohdan sanamuodosta ei ole nimenomaisesti löydettävissä määräaikaa, jossa komission täytyisi hyväksyä tai hylätä kansallinen toimenpide. [23] Komission velvollisuus toimia kohtuullisessa ajassa välttääkseen kaiken mahdollisen epävarmuuden sovellettavan normiston yksilöinnissä voidaan kuitenkin johtaa yleisestä yhteistyövelvollisuudesta, josta on määrätty myös yhteisön toimielinten osalta suhteessa jäsenvaltioihin perustamissopimuksen 5 artiklan määräyksissä. [24] Konkreettisemmin, komission määräaika tiedoksiannettujen säännösten arviointivelvollisuuden täyttämiselle voisi päättyä järkevästi ajatellen sinä päivänä, johon mennessä direktiivi tulee olla voimaansaatettu: siten vältettäisiin epävarmuustilanteet, koska siihen hetkeen saakka jäsenvaltio on laillisesti soveltanut omia kansallisia säännöksiään. [25] Mielestäni kyseessä on ratkaisu, johon voi yhtyä erityisesti, jos jäsenvaltio on, kuten esillä olevassa tapauksessa, antanut omat poikkeussäännöksensä tiedoksi hyvissä ajoin.

21 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia C-41/93, tuomio 17.5.1994, erityisesti 29 ja 30 kohta.

22 — Tulee muistaa, että komissio on vahvistanut 2.8.1991 tiedoksi annetut saksalaiset säännökset vasta 2.12.1992, kun aika direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä päättyi 1.7.1992.

23 — Sen sijaan Amsterdamin sopimuksessa tehdyistä muutoksista ilmenee nimenomainen määräys. Perustamissopimuksen 100 a artiklan (95 artikla uudessa numeroinnissa) uudessa tekstissä määrätään lukuisten uutuuksien joukossa, että komissio hyväksyy tai hylkää tiedoksi annetut kansalliset säännökset kuuden kuukauden kuluessa tiedoksiantamisesta. Jollei päätöstä tehdä kansallisia säännöksiä pidetään hyväksyttyinä.

24 — Myös toimielinten jäsenvaltioiden hyväksi kohdistuvan lojaalin yhteistyön velvoitteen johdettavuus 5 artiklasta on vahvistettu oikeuskäytännössä useita kertoja: asia C-2/88 Imm., Zwartveld, määräys 13.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3365); asia C-349/93, komissio v. Italia, tuomio 23.2.1995 (Kok. 1995, s. I-343, 13 kohta) ja asia T-16/90, Panagiotopoulou v. parlamentti, tuomio 11.2.1992 (Kok. 1992, s. II-89, 5 kohta). Oikeuskäytännössä 93 artiklan 3 kohdasta johdettu kohtuullinen kahden kuukauden määräaika, jonka kuluessa komission on päätettävä tuen soveltuvuudesta, perustuu samalle keskinäiselle lojaalin yhteistyön velvoitteelle: asia 84/82, Saksa v. komissio, tuomio 20.3.1984 (Kok. 1984, s. 1451, 11 kohta).

25 — Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiota ei voida syyttää direktiivin voimaansaattamisen laiminlyönnistä ennen itse direktiivin osoittaman määräajan päättymistä: asia 148/78, Ratti, tuomio 5.4.1979 (Kok. 1979, s. 1629, 41— 45 kohta). Lisäksi on muistettava, että yhteisöjen tuomioistuin on äskettäin harkinnut uudelleen valtion oikeudellista tilannetta voimaansaattamista koskevan määräajan aikana asettaen sille eräänlaisen "standstill" -velvoitteen siten, että sen tulee pidättäytyä määräajan kuluessa antamasta säännöksiä, jotka voisivat vaarantaa vakavasti direktiivissä säädetyn tavoitteen toteutumisen: asia C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, tuomio 18.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7411, 45— 49 kohta).

27. Se, että komissio ei noudata määräaikaa, johtaa olettamukseen järjestelmän "patologisesta" toiminnasta. Olen sitä mieltä, että mahdollisuus vedota yhteisöjen tuomioistuimeen perustamissopimuksen 175 artiklassa määrätyllä tavalla komission laiminlyönnin toteamiseksi, voisi toimia jäsenvaltion, joka on tehnyt ilmoituksen ajoissa, oikeusturvakeinona. Itse asiassa yhteisön toimielin olisi tahallisen laiminlyönnin tilanteessa, koska se olisi jättänyt tekemättä päätöksen rikkoen perustamissopimuksen 5 artiklasta ja 100 a artiklan 4 kohdasta johtuvaa velvollisuuttaan. Tapauksessa, jossa valtio, joka ei saa soveltaa kansallisia säännöksiä, vetoaa uhkaan, joka vaarantaa vakavasti etuja, joiden suojelu 100 a artiklan 4 kohdassa sallitaan, voi pyytää kiireellisesti komission laiminlyönnin varmistamiseksi tarkoitetuissa määräajoissa tarpeellisten väliaikaisen toimenpiteiden hyväksymistä näiden etujen suojelemiseksi.

Järjestelmä sallii siis yhteisön oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen vaatimuksen turvaamisen kuitenkaan uhraamatta valtion etuja, jonka aikoessaan nojautua 100 a artiklan 4 kohdassa määrättyyn suojalausekkeeseen ei tarvitse kärsiä korjaamattomasti komission tahallisen myöhästymisen aiheuttamista kielteisistä seurauksista. [26]

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

28. Kolmas yhteisöjen tuomioistuimelle esitetty kysymys jakaantuu tosiasiassa kolmeen alakysymykseen, joita selvyyden vuoksi tutkitaan erikseen.

Kansallinen tuomioistuin kysyy pohjimmiltaan ensimmäisessä alakysymyksessä, voidaanko kansallista säännöstä soveltaa komission vahvistuspäätöksen tekohetkestä lähtien, vaikka se on myöhemmin saatettu yhteisöjen tuomioistuimeen, joka on kumonnut sen.

Esillä olevassa tapauksessa kansallista säädöstä on sovellettu laillisesti 2.12. 1992 (komission valtuutuspäätös) ja 17.5.1994 (yhteisöjen tuomioistuimen kumoamistuomio) välisenä aikana. Ranskan nostama päätöstä koskeva kanne, jolla ei sinänsä ole vaikutusta kanteen kohteena olevan toimen vaikutuksen lakkaamiseen, [27] on merkityksetön ongelman ratkaisun kannalta. Yhteisöjen tuomioistuimen 174 artiklan yleismääräykseen perustuvalla kumoamistuomiolla on taannehtiva vaikutus, jollei tuomiossa täsmennetä, mitä kumotun toimen vaikutuksista on pidettävä lopullisena.

26 — Siten ehdotetaan ratkaisua edellä useaan kertaan viitatussa julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotuksessa, asia Ranska v. komissio, 26.1.1994, jo yksilöityyn ongelmaan: katso erityisesti 9 kohdan loppu ja alaviite 8.

27 — Ks. perustamissopimuksen 185 artikla. Ranska ei ollut pyytänyt kyseessä olevan toimen täytäntöönpanon lykkäystä.

Yhteisöjen tuomioistuimen 17.5.1994 antama tuomio, [28] joka ei sisällä kumoamisen vaikutuksen rajoituksia, on kumonnut taannehtivasti, siis 2.12.1992 lähtien ensimmäisen vahvistamispäätöksen. Täten vahvistettuja kansallisia säännöksiä on pidettävä soveltumattomina seuraavaan, syyskuussa 1994 tehtyyn vahvistamispäätökseen saakka. Tästä järjestelystä poikkeavat ensimmäisen päätöksen pätevyyden aikana pysyvästi säännellyt tilanteet.

29. Kansallinen tuomioistuin kysyy toisessa alakysymyksessään, onko kumotun päätöksen vaikutusten arvioinnissa vaikutusta sillä, onko päätös kumottu "vain muodollisista syistä". On hyvä muistaa, että komission 2.12.1992 tekemä päätös on kumottu perustelujen puuttumisen vuoksi ja se on siten ristiriidassa perustamissopimuksen 190 artiklan kanssa, koska se ei sisällä selostusta tosiseikoista eikä oikeudellisista perusteista, joiden oli täytettävä esillä olevassa tapauksessa 100 a artiklan 4 kohdassa asetetut edellytykset. [29]

Se, että säädös kumotaan, koska sitä rasittaa olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, [30] ei muuta millään tavoin kumoamistuomion vaikutuksia, koska 174 artiklassa ei määrätä taannehtivaa kumoamista koskevia eroja tai poikkeuksia, lukuun ottamatta mitä on määrätty artiklan toisessa kohdassa. [31] Voidaan myös lisätä, että perusteluvelvollisuus, joka on kaikkea muuta kuin pelkkä menettelyvaatimus, on samalla kertaa takuu yhteisöjen tuomioistuimen tuomiovallan valvonnasta ja jäsenvaltioiden sekä kansalaisten oikeudesta tietää, millä perusteilla yhteisön toimielimet ovat soveltaneet perustamissopimusta.

30. Kansallinen tuomioistuin pyytää kolmannessa alakysymyksessään yhteisöjen tuomioistuinta täsmentämään, onko komission 14.9.1994 tekemällä vahvistuspäätöksellä taannehtivaa vaikutusta, varmistaakseen kansallisten poikkeussäännösten sovellettavuuden ensimmäisen päätöksen tekopäivästä lukien.

Oikeusvarmuus estää pääsääntöisesti yhteisön oikeuden yleisenä periaatteena yhteisön säännösten taannehtivan soveltamisen, paitsi kun tavoiteltava päämäärä vaatii sitä ja jos asianomaisten perusteltua luottamusta kunnioitetaan. [32] Esillä olevassa tapauksessa, kun

28 — Yhteisöjen tuomioistuimella on 174 artiklan 2 kohdan mukaan toimivalta rajoittaa omien kumoamistuomioidensa vaikutusten pysyvyyttä ainoastaan asetusten osalta. Oikeusvarmuuden vuoksi yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin laajentanut määräyksen soveltamisalaa direktiivien kumoamiseen (ks. asia C-295/90, parlamentti v. neuvosto, tuomio 7.7.1992, Kok. 1992, s. I-4193, 23—27 kohta) ja kaikille jäsenvaltioille osoitettuihin päätöksiin (ks. asia C-271/94, parlamentti v. neuvosto, tuomio 26.3.1996, Kok. 1996, s. I-1689). Samat perusteet voisivat johtaa säännöksen soveltamiseen yksittäiselle valtiolle osoitetun päätöksen kumoamistapauksessa.

29 — Ks. edellä alaviitteessä 2 mainittu asia Ranska v. komissio, tuomion 35 kohta.

30 — Perustelujen puuttuminen on 173 artiklan 2 kohdan mitätöinnin perusteena olevien virheiden luokittelun mukaan tyypillinen menettelymääräysten rikkomista koskeva tapaus.

31 — Lisäksi voidaan huomauttaa, että yhteisöjen tuomioistuin olisi voinut huomioida kumoamisen perusteena oleva menettelyvirheen rajoittaakseen tuomionsa ajallisia vaikutuksia.

32 — Ks. asia 98/78, Racke, tuomio 25.1.1979 (Kok. 1979, s. 69, 20 kohta).

vahvistuspäätöksen puuttuessa kansallisia poikkeussäännöksiä on pidetty soveltumattomina ja joka tapauksessa kyseisen päätöksen kumoamisen jälkeen, tiukempien toimenpiteiden soveltaminen taannehtivasti johtaisi niiden, jotka ovat toimineet pitäen voimassa olevana joustavampaa yhteisön lainsäädäntöön perustuvaa sääntelyä, perustellun luottamuksen loukkaamiseen. [33]

Lisäksi, taannehtivan päätöksen perusteluissa on selvitettävä tai ainakin niistä on voitava johtaa riittävän selvästi syyt, jotka poikkeuksellisesti oikeuttavat taannehtivan vaikutuksen. [34] Vaikka 14.9.1994 tehdyllä vahvistuspäätöksellä kumotaan sitä edeltävä päätös, missään ei säädetä sen taannehtivasta vaikutuksesta, eikä se sisällä viittausta vaatimukseen soveltaa kansallisia säännöksiä aikaisemmin esiintyneisiin tilanteisiin. Tästä johtuu, että päätöstä ei sovelleta taannehtivasti ja siten vahvistettuja kansallisia säännöksiä sovelletaan ainoastaan tuleviin tilanteisiin.

Neljäs ennakkoratkaisukysymys

31. Neljännessä ennakkoratkaisukysymyksessä kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan direktiiviä saadakseen tietää, voidaanko sitä soveltaa jäsenvaltiossa suoraan velvoittavana säädöksenä, kun kansallisen säännöksen vahvistavaa komission päätöstä ei ole tehty. Kansallinen tuomioistuin kysyy pohjimmiltaan, voidaanko direktiiville tunnustaa välitön oikeusvaikutus, jolloin sen säännöksiin voitaisiin vedota kansallisessa tuomioistuimessa.

Tiedetään, että täytäntöönpanotoimenpiteiden puuttuessa ja direktiivin voimaansaattamiselle varatun määräajan päätyttyä yksityinen oikeussubjekti voi vedota sen säännöksiin, mikäli niiden velvoittava sisältö on riittävän selkeä ja täsmällinen eikä se lisäksi edellytä toisten säädösten säätämistä. [35] Tapauksessamme direktiivin 76/769/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/173/ETY, liitteessä I olevassa 23 kohdassa määrätään, että pentakloorifenolia, sen suoloja ja estereitä "ei saa käyttää markkinoille saatettavissa aineissa tai valmisteissa pitoisuutena, joka on yhtä suuri tai suurempi kuin 0,1 painoprosenttia". Tätä kieltoa ei sovelleta, kun aine ja

33 — Sitä vastoin ne, jotka ovat toimineet tiukempien kansallisten säännösten mukaisesti, voivat kuitenkin saattaa markkinoille tai käyttää ainetta tai valmistetta, koska se sisältää direktiivissä sallitun määrän PCP:tä.

34 — Asia 1/84 R, Ilford v. komissio, määräys 1.2.1984 (Kok. 1984, s. 423, 19 kohta).

35 — Kyseessä on vakiintunut oikeuskäytäntö: asia 8/81, Becker, tuomio 19.1.1982 (Kok. 1982, s. 53); yhdistetyt asiat 231/87 ja 129/88, Carpaneto Piacentino, tuomio 17.10.1989 (Kok. 1989, s. 3233); yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich, tuomio 19.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5357) ja asia C-236/92, Regione Lombardia, tuomio 23.2.1994 (Kok. 1994, s. I-483).

valmisteet on tarkoitettu käytettäviksi teollisuuslaitoksissa, jotka eivät salli voimassa olevassa lainsäädännössä vahvistettujen määrien ylittäviä PCP-päästöjä, mutta ainoastaan tiettyjen erityisesti mainittujen tuotteiden osalta.

Kun kyseessä on tämän sisältöinen oikeussäännös, pidän sen selkeätä ja ehdotonta luonnetta kiistämättömänä: siinä sallitaan kyseessä olevan aineen ja valmisteiden käyttö sillä ehdolla, että PCP:tä, sen suoloja ja estereitä ei saa olla yhtä suurena tai suurempana pitoisuutena kuin 0,1 painoprosenttia. Yksityinen oikeussubjekti voi siis vedota yhteisön säännökseen, jossa hänen sallitaan tuottavan vähemmän tiukoilla ehdoilla kuin kansallisessa lainsäädännössä edellytetään. [36] Kysymyksellä direktiivin välittömästä sovellettavuudesta on kuitenkin myös toinen puoli, koska kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta selvittämään, voiko yhteisön oikeussäännöstä aiheutua yksityiselle oikeussubjektille velvollisuus noudattaa direktiivissä asetettuja PCP:tä koskevia rajoja. Pohjimmiltaan kansallinen tuomioistuin kysyy, voitaisiinko direktiivistä, jota ei ole voimaanpantu säädetyssä määräajassa ja jonka velvoittava sisältö on selkeä, täsmällinen ja ehdoton, johtaa velvoite yksityiselle oikeussubjektille.

Direktiivien välittömän oikeusvaikutuksen teoria perustuu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä, ei niinkään yhteisön lainsäädännön sisäisiin ominaisuuksiin, vaan lähinnä reaktioon valtion laiminlyömään velvollisuuteen voimaansaattaa direktiivi oikein ja viivytyksettä. Sen vuoksi 189 artiklan nojalla, jossa määrätään nimenomaisesti, että direktiivillä on velvoittava vaikutus ainoastaan valtioihin nähden, yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut, ettei direktiivissä voida, voimaansaattamistoimenpiteiden puuttuessa, asettaa velvoitteita yksityiselle oikeussubjektille. [37] Tästä johtuu, että valtio ei voi rajoittaa yksityisen oikeussubjektin oikeudellista asemaa johtamalla velvollisuuksia yhteisön säännöksistä, joita se ei ole itse voimaansaattanut sisäisessä oikeusjärjestyksessä. [38]

36 — Välittömään oikeusvaikutukseen voi vedota vain valtiota vastaan, joka ei ole voimaansaattanut direktiivi määräajassa tai asianmukaisesti tai joka tapauksessa sellaisia elimiä tai kokonaisuuksia vastaan, jotka ovat valtion valvonnan tai hallinnan alaisia tai joilla on muitakin oikeuksia niiden oikeuksien *lisäksi, jotka aiheutuvat yksityisten oikeussubjektien välisiin* suhteisiin sovellettavista säännöistä: kyseessä on niin sanottu vertikaalinen oikeusvaikutus (asia C-188/89, Foster, tuomio 12.7.1990, Kok. 1990, s. I-3313, 18 kohta ja asia C-91/92, Faccini Dori, tuomio 14.7.1994, Kok. 1994, s. I-3325). Kantajan vedotessa esillä olevassa asiassa direktiivin säännöksiin kansallisessa tuomioistuimessa saksalaista viranomaista vastaan yhteisön säännöksen välittömään oikeusvaikutukseen vedotaan epäilyksettä vertikaalisessa suhteessa.

37 — Asia 152/84, Marshall, tuomio 26.2.1986 (Kok. 1981, s. 723) ja erityisesti asia 14/86, Pretore di Salò, tuomio 11.6.1987 (Kok. 1987, s. 2545), jossa vahvistetaan, että "direktiivistä, jota ei ole saatettu osaksi jäsenvaltion kansallista oikeusjärjestystä, ei voi johtua velvoitteita yksityisille oikeussubjekteille suhteessa toisiin yksityisiin oikeussubjekteihin eikä etenkään suhteessa itse valtioon" (19 kohta).

38 — Johtopäätös on kiistämätön tähänastisen asiaa koskevan oikeustieteellisen suuntauksen perusteella. Myönnän kuitenkin yhtyväni hämmennykseen, jota teoria direktiivin välittömästä oikeusvaikutuksesta herättää suuressa osassa doktriinia, erityisesti suhteessa eri-arvoiseen kohteluun, joka voi johtua oikeusvaikutuksen erottelusta vertikaaliseen ja horisontaaliseen vaikutukseen.

Ratkaisuehdotus

32. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Bayerisches Verwaltungsgericht Regensburgin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) 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 21 päivänä maaliskuuta 1991 annettua neuvoston direktiiviä 91/173/ETY on tulkittava siten, että jäsenvaltiot ovat sidottuja ainoastaan kieltoon, jonka mukaan pentakloorifenolia ja sen suoloja ja estereitä ei hyväksytä markkinoille saatettavissa aineissa tai valmisteissa pitoisuutena, joka on yhtä suuri tai suurempi kuin 0,1 painoprosenttia, kun taas jäsenvaltiot voivat vahvistaa omia raja-arvojaan pentakloorifenolilla käsitellyille tuotteille.

Jos yhteisöjen tuomioistuin antaa vastakkaisen ratkaisun edellä kohdassa 1 ehdotettuun ratkaisuun, ehdotan muihin kysymyksiin seuraavia vastauksia:

2) Edellä kohdassa 1 mainittu direktiivi estää ennen sen antamista voimassa olleen tiukemman kansallisen säännöstön soveltamisen siihen asti, kunnes komissio tekee perustamissopimuksen 100 a artiklan 4 kohdan mukaisen päätöksen.

3) Kyseessä olevaa kansallista säännöstöä voidaan soveltaa ainoastaan komission tekemän vahvistuksen jälkeen, mutta jos tämä vahvistus on kumottu, kumoamistuomion taannehtiva vaikutus estää kansallisen säännöksen soveltamisen siihen saakka kunnes uusi vahvistuspäätös on tehty. Tämän osalta on merkityksetöntä, että komission päätös on kumottu perustelujen puuttumisen perusteella. Komission uudella päätöksellä ei ole taannehtivaa vaikutusta.

4) Yksityinen oikeussubjekti voi vedota edellä kohdassa 1 mainittuun direktiiviin asiassa, jossa vastapuolena on hallintoviranomainen, estääkseen kansallisen säännöksen soveltamisen. Direktiivistä ei voida johtaa velvoitteita yksityiselle oikeussubjektille.