JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

14 päivänä joulukuuta 2006 [1]

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävässä ennakkoratkaisupyynnössä tuodaan esiin kysymys siitä, onko vesiskoottereiden käyttöä koskeva Ruotsin lainsäädäntö ristiriidassa EY 28 ja EY 30 artiklan tai huviveneitä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 16.6.1994 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 94/25/EY [2] (jäljempänä huvivenedirektiivi) kanssa. Tässä yhteydessä on siten otettava kantaa siihen, onko jäsenvaltioiden säännöksiä, joilla rajoitetaan tuotteiden käyttöä, arvioitava EY 28 artiklan perusteella.

2. Pääasian oikeudenkäynnissä on kyse rangaistusten määräämisestä kahdelle vastaajalle, joita syytetään Ruotsin vesiskootteriasetuksen [3] (jäljempänä Ruotsin asetus) rikkomisesta. Tämän asetuksen mukaan vesiskoottereiden käyttö on kiellettyä muualla kuin yleisillä kulkuväylillä ja sellaisilla vesialueilla, joilla lääninhallitus on sallinut vesiskoottereiden käytön, ja kiellon rikkomisesta voidaan määrätä sakko.

3. Lisäksi tämän ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä on tulkittava teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22.6.1998 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 98/34/EY [4] (jäljempänä tietojen toimittamista koskeva direktiivi).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeus*

4. Huvivenedirektiivin soveltamisalaan kuuluivat alun perin ainoastaan huviveneet. Direktiivillä 2003/44/EY direktiivin sovelta-

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

2 – EYVL L 164, s. 15; sellaisena kuin direktiivi on muutettuna huviveneitä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annetun direktiivin 94/25/EY muuttamisesta 16.6.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/44/EY (EUVL L 214, s. 18).

3 – Asetus 1993:1053, joka tuli voimaan 15.7.2004.

4 – EYVL L 204, s. 37; sellaisena kuin direktiivi on muutettuna 20.7.1998 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 98/48/EY (EYVL L 217, s. 18).

misalaa laajennettiin siten, että se kattaa myös vesiskootterit.

5. Huvivenedirektiivin 2 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin säännökset eivät estä jäsenvaltioita antamasta perustamissopimusta noudattaen, tietyillä vesialueilla liikkumista koskevia säännöksiä ympäristön ja vesiteiden suojelemiseksi ja niillä liikkuvien turvallisuuden varmistamiseksi, sillä edellytyksellä, että säännökset eivät velvoita muuttamaan tämän direktiivin mukaisia huviveneitä.”

6. Huvivenedirektiivin 4 artiklan 1 kohta kuuluu seuraavasti:

”Jäsenvaltiot eivät saa kieltää, rajoittaa eivätkä estää sellaisten 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tuotteiden markkinoille saattamista ja/tai käyttöön ottamista alueellaan, joissa on liitteessä IV tarkoitettu CE-merkintä, joka osoittaa tuotteiden olevan kaikkien tämän direktiivin säännösten mukaisia, mukaan lukien II luvussa tarkoitetut vaatimuksenmukaisuutta koskevat menettelyt.”

7. Tietojen toimittamista koskevan direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

4. ’muulla vaatimuksella’ vaatimusta, joka ei ole tekninen eritelmä ja joka asetetaan tuotteelle erityisesti kuluttajan tai ympäristön suojelutarkoituksessa ja joka koskee tuotteen elinkaarta markkinoille saattamisen jälkeen eli käyttöedellytyksiä, kierrätystä, uudelleenkäyttöä tai tuotteesta huolehtimista, jos nämä edellytykset voivat vaikuttaa merkittävästi tuotteen koostumukseen tai sen luonteeseen, taikka sen kaupan pitämiseen;

– –

11. ’teknisellä määräyksellä’ teknistä eritelmää tai muuta vaatimusta taikka palveluja koskevaa määräystä, mukaan lukien sovellettavat hallinnolliset määräykset, jonka noudattaminen on oikeudellisesti tai tosiasiallisesti pakollista ja

joka koskee kaupan pitämistä, palvelujen tarjoamista, palvelujen tarjoajien sijoittautumista tai käyttöä jäsenvaltiossa tai suuressa osassa sen aluetta sekä jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joissa kielletään tuotteen valmistus, tuonti, kaupan pitäminen tai käyttö taikka joissa kielletään palvelujen tarjoaminen, palvelujen käyttö tai sijoittautuminen palvelujen tarjoajana, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 10 artiklan säännösten soveltamista.

_ _ ."

8. Tietojen toimittamista koskevan direktiivin 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle välittömästi teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 10 artiklan säännösten soveltamista.

9. Tietojen toimittamista koskevan direktiivin 8 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava ehdotus uudelleen edellä mainituin edellytyksin, jos ne tekevät teknistä määräystä koskevaan ehdotukseen sellaisia huomattavia muutoksia, jotka muuttavat sen soveltamisalaa, lyhentävät alun perin suunniteltua soveltamisaikataulua, lisäävät eritelmiä tai vaatimuksia taikka tiukentavat niitä.

10. Tietojen toimittamista koskevan direktiivin 9 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaan kyseisen jäsenvaltion on annettava komissiolle kertomus toimenpiteistä, jotka se aikoo toteuttaa näiden yksityiskohtaisten lausuntojen johdosta. Komissio ottaa kantaa näihin toimenpiteisiin.

11. Tietojen toimittamista koskevan direktiivin 10 artiklan 1 kohta koskee niitä eri tapauksia, joissa tietojen toimittamista koskevaa velvollisuutta ei ole.

B *Kansallinen lainsäädäntö*

12. Ruotsin vesiskootteriasetus (1993:1053), sellaisena kuin sitä on sovellettava nyt käsiteltävään asiaan, tuli voimaan 15.7.2004.

13. Ruotsin asetuksessa vesiskootterilla tarkoitetaan sellaista polttomoottorilla varustettua vesikulkuneuvoa, jonka pituus on alle 4 metriä ja jonka pääasiallinen työntövoiman

lähde on vesisuihkupumppu ja joka on suunniteltu siten, että sitä käyttävä henkilö tai käyttävät henkilöt eivät ole sen sisällä vaan he istuvat, seisovat tai ovat polvillaan rungon päällä.

14. Asetuksen 2 §:n mukaan vesiskoottereita voidaan käyttää ainoastaan yleisillä kulkuväylillä ja 3 §:n ensimmäisessä momentissa tarkoitetuilla vesialueilla.

15. Asetuksen 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Lääninhallitus voi antaa määräyksiä siitä, millä läänin vesialueilla yleisten kulkuväylien ohella vesiskoottereita voidaan käyttää. Tällaiset määräykset on kuitenkin annettava aina, kun on kyse

1. vesialueista, joihin ihmisen toiminta vaikuttaa siinä määrin, että vesiskootterien käytöstä aiheutuvan melun ja muiden häiriöiden ei voida katsoa aiheuttavan merkittävää haittaa ihmisille tai ympäristölle,

2. vesialueista, joiden lähistöllä ei ole asuin- tai loma-asuntoalueita ja joiden merkitys luonnon- ja kulttuuriympäristönsuojelulle, biologiselle monimuotoisuudelle, ulkoilulle, vapaa-ajankalastukselle tai ammattikalastukselle on vähäinen, ja

3. muista vesialueista, joilla vesiskootterien käyttö ei aiheuta ihmisille meluhaittoja tai muita häiriöitä ja joilla se ei myöskään aiheuta merkittävien vaurioiden tai häiriöiden vaaraa eläimille tai kasvillisuudelle taikka vaaraa tartuntatautien leviämisestä.

Lääninhallitus voi myös antaa määräyksiä, joilla rajoitetaan vesiskootterien käyttöön tarkoitettuja yleisiä kulkuväyliä, jos tämä on tarpeen 3 §:n ensimmäisessä kohdassa tarkoitettujen haittojen tai vaurioiden vaaran välttämiseksi, sekä säännellä yleisille kulkuväylille ajamista ja niiltä poistumista.”

16. Asetuksen 5 §:ssä säädetään, että vesiskootterin ajamisesta 2 §:n ja 3 §:n tai 3 §:n perusteella annettujen määräysten vastaisesti määrätään sakkorangaistus.

17. Kansallisen tuomioistuimen antamien tietojen mukaan Sjöfartsverket (Merenkulkuhallitus) päättää yleisistä kulkuväylistä ja tiedottaa niistä säädöskokoelmassaan. Yleiset kulkuväylät merkitään merikortteihin. Yleinen kulkuväylä voidaan perustaa, jos se on olennaisen tärkeä yleisen liikenteen kannalta tai olennaisen tärkeä kalastuselinkeinolle tai jos se on olennaisen tärkeä huviveneliikenteelle ja välttämätön kulkuväylän turvallisuuden takaamiseksi.

III Tosiseikasto ja pääasian käsittelyn vaiheet

18. Ruotsalainen syyttäjä on nostanut Luleå tingsrättissä [5] syytteen Percy Mickelssonia ja Joakim Roosia (jäljempänä pääasian vastaajat) vastaan. Hän syyttää heitä siitä, että he ajoivat 8.8.2004 vesiskoottereilla sellaisissa vesistöissä, joilla vesiskoottereiden käyttö ei Ruotsin asetuksen mukaan ollut sallittua. On kiistatonta, että nämä vesistöt eivät ole Ruotsin asetuksessa tarkoitettuja yleisiä kulkuväyliä, joilla vesiskootterilla ajaminen on sallittua, eikä toimivaltainen lääninhallitus ollut myöskään sallinut Ruotsin asetuksen 3 §:ssä tarkoitetulla tavalla vesiskoottereiden käyttöä näissä vesistöissä.

19. Pääasian vastaajat vetoavat puolustukseksi lähinnä siihen, että Ruotsin asetus on EY 28 ja EY 30 artiklan, huvivenedirektiivin ja tietojen toimittamista koskevan direktiivin vastaisena ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.

IV Ennakkoratkaisupyyntö ja asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

20. Luleå tingsrätt on 21.3.2005 tekemällään päätöksellä lykännyt asian käsittelyä ja esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1. a) Rikotaanko Ruotsin vesiskootteriasetuksen kaltaisen kansallisen lainsäädännön säännöksillä, joissa vesiskoottereiden käyttö kielletään muualla kuin yleisillä kulkuväylillä tai sellaisilla vesialueilla, joilla paikallisviranomainen on sallinut niiden käytön, EY 28–EY 30 artiklaa?

5 – Jäljempänä myös kansallinen tuomioistuin.

1. b) Jos näin ei ole, estetäänkö EY 28–EY 30 artiklassa jäsenvaltiota soveltamasta tämäntyyppisiä säännöksiä siten, että vesiskootterien käyttö kielletään myös sellaisilla vesialueilla, joiden osalta paikallisviranomainen ei ole vielä selvittänyt, sallitaanko niiden käyttö näillä alueilla vai ei?

2) Rikotaanko tällaisilla edellä mainitun kaltaisilla kansallisilla säännöksillä, joissa kielletään vesiskootterien käyttö, huviveneitä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annetun direktiivin 94/25/EY muuttamisesta 16.6.2003 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2003/44/EY?”

21. Oikeudenkäynnissä yhteisöjen tuomioistuimessa ovat kirjalliset ja suulliset huomautuksensa esittäneet pääasian vastaajat, Ruotsin, Norjan ja Itävallan hallitukset sekä komissio. Saksan hallitus on jättänyt kirjalliset huomautuksensa.

V Oikeudellinen arviointi

22. Kansallisen tuomioistuimen kysymyksiin on vastattava päinvastaisessa järjestyksessä; aluksi on otettava kantaa huvivenedirektiivin sääntelyn sisältöön. Mikäli näet ilmenisi, että direktiivi sisältää vesiskoottereiden käyttöä koskevan tyhjentävän sääntelyn, sen soveltamisalalla olisi EY 28 artiklan mukaisen arvioinnin yhteydessä poissuljettua, että jäsenvaltioiden yksipuoliset toimenpiteet voisivat olla EY 30 artiklan nojalla perusteltavissa. [6]

A *Huvivenedirektiivin tulkinta*

1. Huvivenedirektiivin ajallinen sovellettavuus

23. Pääasian vastaajat johtavat direktiivistä oikeuden käyttää vesiskoottereita rajoittamattomasti ja katsovat siten, että sen kanssa ristiriidassa olevaa Ruotsin lainsäädäntöä ei voida soveltaa. On kuitenkin tutkittava, onko direktiivi tältä osin ajallisesti edes sovellettavissa.

6 – Ks. esim. asia C-5/94, Hedley Lomas, tuomio 23.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2553, 19 kohta); asia C-324/99, DaimlerChrysler, tuomio 13.12.2001 (Kok. 2001, s. I-9897, 32 kohta) ja asia C-322/01, Deutscher Apothekerverband, tuomio 11.12.2003 (Kok. 2003, s. I-14887, 64 kohta).

24. Huvivenedirektiivi on nimittäin koskenut myös vesiskoottereita vasta siitä lähtien, kun sitä muutettiin direktiivillä 2003/44. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivi oli pantava täytäntöön 30.6.2004 mennessä, mutta jäsenvaltioiden tarvitsi soveltaa sen täytäntöön panemiseksi annettuja säännöksiä vasta 1.1.2005 alkaen (jäljempänä soveltamista koskeva määräaika). Pääasian oikeudenkäynnin taustalla olevat teot tapahtuivat 8.8.2004, eli kylläkin täytäntöönpanon määräajan päätyttyä, mutta ennen soveltamista koskevan määräajan päättymistä. Mikäli kansallisessa oikeudessa otetaan teon rangaistavuutta arvioitaessa huomioon tekoajankohta, kuten oletettavissa on, nousee siten esiin ongelma siitä, että direktiivin soveltamista koskeva määräaika ei ollut tuolloin vielä päättynyt. On otettava kantaa siihen, estääkö tämä vastaajia vetoamasta direktiiviin.

25. Direktiivi ei ole välittömästi sovellettavissa, ennen kuin sen täytäntöönpanon määräaika on päättynyt.[7] Tämän täytyy päteä vastaavasti myös soveltamista koskevan määräajan päättymiseen. Vastaajat vetoavat direktiivin ajallisen sovellettavuuden perustelemiseksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät saa antaa täytäntöönpanon määräajan kuluessa säännöksiä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tavoitteen saavuttamisen.[8] Tästäkään ei voida kuitenkaan johtaa direktiivin välitöntä sovellettavuutta.[9]

26. Yhteisön oikeudessa tunnustetusta lievemmän rangaistussäännöksen taannehtivaa soveltamista koskevasta periaatteesta[10] seuraa kuitenkin, että vastaaja voi vedota direktiivistä johtuvaan rangaistuksesta vapautumiseen tai tekonsa lievempään rangaistavuuteen myös silloin, jos direktiivin täytäntöönpanoa tai soveltamista koskeva määräaika on päättynyt, kun tuomio annetaan, vaikka se ei ollut tekohetkellä vielä päättynyt. Lievemmän rangaistussäännöksen taannehtivaa soveltamista koskevan periaatteen taustalla on se näkemys, että vastaajaa ei saa tuomita sellaisen menettelyn vuoksi, joka lainsäätäjän muuttuneen kannan vuoksi ei ole tuomion antopäivänä enää rangaistava teko.[11] Mikäli siis rangaistuksen tuomitseminen on tuolloin direktiivin säännöksen vuoksi kiellettyä, vastaajan on voitava vedota näihin yhteisön lainsäätäjän näkemyksiin, joiden mukaan kyseisestä menettelystä ei pidä määrätä rangaistusta, vaikka direktiivin soveltamista tai täytäntöönpanoa koskeva määräaika ei olisikaan vielä päättynyt tekohetkellä. Tämä ei merkitse kuitenkaan luopumista periaatteesta, jonka mukaan direktiivin säännös ei voi olla sen täytäntöönpanoa tai soveltamista koskevan määräajan kuluessa

7 – Ks. asia C-316/93, Vaneetveld, tuomio 3.3.1994 (Kok. 1994, s. I-763, 16 kohta) ja asia C-348/98, Mendes Ferreira, tuomio 14.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6711, 33 kohta). Tilanne näyttäisi asiassa C-144/04, Mangold, 22.11.2005 annetun tuomion (Kok. 2005, s. I-9981, 78 kohta) perusteella olevan hieman erilainen siinä tapauksessa, että direktiivin säännöksen taustalla on jokin yhteisön oikeuden yleinen oikeusperiaate. Ks. direktiivin mukaisesta tulkinnasta asia C-212/04, Adeneler, tuomio 4.7.2006 (Kok. 2006, s. I-6057, 123–124 kohta).

8 – Ks. asia C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, tuomio 18.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7411, 45 kohta); asia C-14/02, ATRAL, tuomio 8.5.2003 (Kok. 2003, s. I-4431, 58 kohta) ja asia C-138/05, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, tuomio 14.9.2006 (Kok. 2006, s. I-8339, 42 kohta).

9 – Asia C-157/02, Rieser Internationale Transporte, tuomio 5.2.2004 (Kok. 2004, s. I-1477, 69 kohta).

10 – Ks. tämän periaatteen olemassaolosta yhteisön oikeudessa yhdistetyt asiat C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, Berlusconi ym., tuomio 3.5.2005 (Kok. 2005, s. I-3565, 69 kohta).

11 – Ks. tältä osin asiassa C-457/02, Niselli, 10.6.2004 antamani ratkaisuehdotus (Kok. 2004, s. I-10853, 69 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja yhdistetyissä asioissa C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, Berlusconi ym., 14.10.2004 antamani ratkaisuehdotus (Kok. 2005, s. I-3565, 155 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

välittömästi sovellettava. Vastaajan hyväksi näet luetaan taannehtivasti ainoastaan tuomion antamisen ajankohtana sovellettavat direktiivin edullisemmat näkemykset.

27. Tätä taustaa vasten on siis tutkittava seuraavaksi, onko kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan vesiskoottereiden käyttö on ympäristönsuojeluun liittyvistä syistä lähtökohtaisesti kiellettyä yleisten kulkuväylien ulkopuolella ja sallittua vain niillä vesialueilla, jotka lääninhallitukset ovat osoittaneet vesiskoottereiden käyttöä varten, ristiriidassa direktiivin 94/25 kanssa.

2. Huvivenedirektiivin säädössisältö

28. Oikeudenkäyntiin osallistuneiden hallitusten mielestä huvivenedirektiivissä säädetään ainoastaan vesiskoottereita koskevista teknisistä vaatimuksista eikä niiden käytöstä. Siitä ei voida siten myöskään johtaa kieltoa, joka koskisi jäsenvaltioiden asettamia vesiskoottereiden käyttöön liittyviä rajoituksia. Pääasian vastaajat tulkitsevat sen sijaan huvivenedirektiiviä siten, että kaikki vesiskoottereiden käyttöä koskevat rajoitukset ovat sen vastaisia, mikäli vesiskootterit täyttävät huvivenedirektiivin tekniset vaatimukset. He nojautuvat perusteluissaan sen 4 artiklan 1 kohtaan. Sen mukaan jäsenvaltiot eivät saa kieltää, rajoittaa eivätkä estää sellaisten vesiskoottereiden markkinoille saattamista ja/tai käyttöön ottamista, jotka täyttävät direktiivissä asetetut vaatimukset. Tässä yhteydessä nousee siten esiin kysymys siitä, onko jäsenvaltion lainsäädäntö, jolla rajoitetaan vesiskoottereiden käyttömahdollisuuksia, 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu käyttöön ottamista koskeva kielletty rajoitus.

29. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeuden tulkinnassa on otettava huomioon säännöksen sanamuodon lisäksi sen asiayhteys ja kyseisellä säännöksellä tavoiteltu päämäärä. [12]

30. Käsitteen ”käyttöön ottaminen” luonnollinen sananmukainen merkitys puhuu tältä osin sitä vastaan, että sen piiriin kuuluisi kaikenlainen käyttö. Laitteen käytön laaja kirjo sijoittuu näet ajallisesti pelkän käyttöön ottamisen jälkeen, ja se on erotettava siitä. Erityisesti yleisessä kielenkäytössä käyttöön ottamista koskevilla säännöksillä ymmärretään tarkoitettavan sellaisia säännöksiä, joiden kohteena ovat käyttöön otettavaa laitetta koskevat vaatimukset ja jotka siten liittyvät sen ominaisuuksiin, kun taas käyttöä koskevia säännöksiä ovat sellaiset, jotka koskevat jo käyttöön otetun laitteen käyttöä eli sen käyttötapaa. Käyttöön ottamista ja käyttöä koskevilla säännöksillä on siten selvästi erilainen sääntelyn kohde. Koska yhteisön lainsäätäjä on käyttänyt direktiivin 4 artiklan

12 – Ks. esim. viimeksi asia C-280/04, Jyske Finans, tuomio 8.12.2005 (Kok. 2005, s. I-10683, 34 kohta) ja asia C-323/03, komissio v. Espanja, tuomio 9.3.2006 (Kok. 2006, s. I-2161, 32 kohta).

1 kohdassa ainoastaan erityiskäsitettä käyttöön ottaminen, tämä estää säännöksen ymmärtämisen siten, että kiellon piiriin kuuluisivat myös jäsenvaltioiden asettamat käyttörajoitukset.

31. Tämän lopputuloksen vahvistaa huvivenedirektiivin 2 artiklan 2 kohta, johon myös asian käsittelyyn osallistuneet hallitukset perustellusti viittaavat. Kyseisessä 2 artiklan 2 kohdassa todetaan näet selvästi, että direktiivin säännökset eivät estä jäsenvaltioita antamasta ”perustamissopimusta noudattaen, tietyillä vesialueilla liikkumista koskevia säännöksiä ympäristön ja vesiteiden suojelemiseksi ja niillä liikkuvien turvallisuuden varmistamiseksi, sillä edellytyksellä, että säännökset eivät velvoita muuttamaan tämän direktiivin mukaisia huviveneitä”.

32. Käsitteellä ”vesialueilla liikkumista koskevat säännökset” on ymmärrettävä tarkoitettavan tässä yhteydessä paitsi pelkkiä liikennesääntöjä, epäilyksettä myös käyttörajoituksia, koska vesialueilla liikuttaessa – kuten myös tieliikenteessä – perinteisiä ohjauskeinoja ovat erilaiset rajoitusmuodot, joihin voi kuulua myös yksittäisten kulkuvälineiden kieltäminen. Niihin kuuluvat siis sekä vesikulkuneuvon käyttötapaa koskevat säännökset että käyttöpaikkaa koskevat säännökset. Vaikka 2 artiklan 2 kohdassa puhutaan tässä yhteydessä ainoastaan ”tietyillä” vesialueilla liikkumista koskevista säännöksistä, säännöksessä tehdään joka tapauksessa selväksi, että direktiivillä ei yhdenmukaisteta käyttöä koskevia säännöksiä.

33. Myös teleologinen tulkinta korostaa sitä, että huvivenedirektiivin sääntelyn kohteena ovat ainoastaan tekniset vaatimukset eikä käyttö.

34. Esimerkiksi direktiivin johdanto-osan 12 perustelukappaleessa selvennetään nimenomaisesti, että direktiivi ei sisällä säännöksiä, joiden tarkoituksena on rajoittaa huviveneiden käyttöä niiden käyttöönoton jälkeen. Muista perustelukappaleista ilmenee, että direktiivillä pyritään ainoastaan poistamaan erityiset kaupan esteet, jotka johtuvat erilaisista teknisistä vaatimuksista, yhdenmukaistamalla huviveneitä ja vesiskoottereita koskevat tekniset vaatimukset. [13]

35. Myös direktiivin syntyhistoria vahvistaa sen, että huvivenedirektiivin kohteena ei ole vesiskoottereiden käytön sääntely vaan ainoastaan vesiskoottereille asetettujen teknisten vaatimusten yhdenmukaistaminen. [14] Direktiivin 94/25 muuttamista koskevassa neuvoston yhteisessä kannassa todetaan, että jäsenvaltioiden mahdollisuudet soveltaa tiukempia standardeja tiettyjen venetyyppien käytön osalta säilytetään direktiivin muuttamisen jälkeenkin. [15] Käyttöä koskevat erityisrajoitukset kuuluvat kansallisen lain-

13 – Ks. huvivenedirektiivin johdanto-osan toinen, kolmas ja viides perustelukappale.

14 – Ks. asia C-310/90, Egle, tuomio 21.1.1992 (Kok. 1992, s. I-177, 12 kohta), siitä, miten syntyhistoriaan voidaan vedota toisilla tulkintamenetelmillä ratkaistun tulkinnan tuloksen vahvistamiseksi.

15 – Neuvoston 22.4.2002 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen vahvistama yhteinen kanta (EY) N:o 40/2002 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi huviveneitä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annetun direktiivin 94/25/EY muuttamisesta (EYVL C 170 E, s. 1).

säädännön piiriin toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. [16]

36. Huvivenedirektiivin laajasta tulkinnasta seuraa näin ollen, että sillä on haluttu yhdenmukaistaa ainoastaan tekniset vaatimukset, ei sen sijaan huviveneiden ja vesiskoottereiden käyttöä. [17]

3. Välipäätelmä

37. Yhteenvetona voidaan siten todeta seuraavaa:

Kansalliset oikeussäännöt, joissa kielletään vesiskoottereiden käyttö ympäristönsuojeluun liittyvistä syistä, eivät ole ristiriidassa huvivenedirektiivin kanssa, edellyttäen, että ne eivät ole perustamissopimuksen määräysten ja erityisesti EY 28 artiklan vastaisia. Seuraavassa on tästä syystä tutkittava, onko Ruotsin lainsäädännön kaltainen kansallinen lainsäädäntö ristiriidassa EY 28 ja EY 30 artiklan kanssa.

16 – Edellä alaviitteessä 15 mainittu yhteinen kanta, s. 19.

17 – Ks. vastaavasti myös asia C-83/05, Voigt, tuomio 13.7.2006 (Kok. 2006, s. I-6799, 17 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

B *EY 28 ja EY 30 artiklan tulkinta*

1. EY 28 artikla – Vaikutukseltaan vastaava toimenpide

38. EY 28 artiklassa kielletään jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet.

39. Komission mielestä senkaltaiset käyttörajoitukset, jotka sisältyvät Ruotsin asetukseen ovat vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä.

a) Dassonville-sääntö

40. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Dassonville antamassaan tuomiossa kehittämän määritelmän mukaan määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä pidetään kaikkia toimenpiteitä, jotka voivat rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti, tosiasiallisesti tai mahdollisesti. [18]

18 – Ks. esim. asia 8/74, Dassonville, tuomio 11.7.1974 (Kok. 1974, s. 837, Kok. Ep. II, s. 349, 5 kohta); yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91, Keck ja Mithouard, tuomio 24.11.1993 (Kok. 1993, s. I-6097, Kok. Ep. XIV, s. I-477, 11 kohta) ja yhdistetyt asiat C-158/04 ja C-159/04, Alfa Vita Vassilopoulos, tuomio 14.9.2006 (Kok.2006, s. I-8135, 15 kohta).

41. Pääasian vastaajien näkemyksen mukaan, jonka Ruotsin hallitus on tosin kiistänyt, uudella Ruotsin asetuksella käyttöön otettu vesiskoottereiden käytön rajoitus johti siihen, että vesiskoottereiden myyntiluvut pienenivät yli 90 prosenttia. Tämän mukaan Ruotsin asetuksella on rajoitettu jäsenvaltioiden välistä kauppaa välillisesti ja *tosiasiallisesti*. Joka tapauksessa Dassonville-säännön mukaan riittää kuitenkin myös *mahdollinen* rajoitus, jotta kyseessä voisi olla vaikutukseltaan vastaava toimenpide. Ei ole ainakaan mahdotonta, että jäsenvaltioiden lainsäädäntö, jolla rajoitetaan niiden vesistöjen lukumäärää, joilla vesiskoottereiden käyttö on sallittua, vaikuttaa ostajien tähän tuotteeseen kohdistuvaan kiinnostukseen ja johtaa siten myyntilukujen laskuun ja samalla myös toisista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden myynnin pienenemiseen. Tällainen jäsenvaltion lainsäädäntö on tästä syystä ainakin mahdollisesti omiaan rajoittamaan jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Tämän perusteella Ruotsin asetus olisi vaikutukseltaan vastaava toimenpide.

b) Keck-edellytysten soveltaminen käyttötapoihin

42. Dassonville-säännön laajuudesta seuraa kuitenkin, että viime kädessä kaikkea jäsenvaltion lainsäädäntöä, jolla rajoitetaan jonkin tuotteen käyttöä, on luonnehdittava vaikutukseltaan vastaavaksi toimenpiteeksi, ja kyseisen lainsäädännön on siten oltava perusteltavissa.

43. Tästä syystä nousee esiin kysymys, jonka yhteisöjen tuomioistuin joskin toisessa asiayhteydessä esitti myös asiassa Keck antamassaan tuomiossa ja joka koski sitä, voidaanko mitä tahansa toimenpidettä, joka saattaa mahdollisesti vaikuttaa myös toisista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden myynnin määriin, pitää vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä. [19]

44. Se, että tämä kysymys on erityisen tärkeää esittää käyttötapojen yhteydessä eli jäsenvaltioiden sellaisten säännösten osalta, joilla säännellään tuotteiden käyttötapaa ja -paikkaa, selviää muutaman esimerkin avulla.

45. Esimerkiksi myös kielto ajaa maastoautolla yleisten teiden ulkopuolella metsässä tai moottoriteiden nopeusrajoitukset olisivat vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä. Myös näiden käyttörajoitusten osalta voitaisiin näet väittää, että niiden vuoksi ihmiset saattaisivat pidättäytyä ostamasta maastoautoa tai erityisen nopeaa autoa, koska he eivät voisi käyttää niitä haluamallaan tavalla, ja käyttörajoitus olisi siten yhteisön sisäisen kaupan mahdollinen rajoitus.

19 – Ks. edellä alaviitteessä 18 mainitut yhdistetyt asiat Keck ja Mithouard, tuomion 13 kohta.

46. Yhteisöjen tuomioistuin on rajatakseen EY 28 artiklan laajaa soveltamisalaa Dassonville-säännön soveltamisen yhteydessä pyrkinyt poistamaan EY 28 artiklan soveltamisalasta ne jäsenvaltioiden toimenpiteet, joiden vaikutukset kauppaan ovat liian satunnaisia ja välillisiä. [20] Näitä arviointiperusteita vastaan puhuu tosin se, että ne ovat hankalasti konkretisoitavissa eivätkä siten edistä oikeusvarmuutta.

47. Tästä syystä ehdotan, että silloin, kun yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Keck ja Mithouard annetussa tuomiossa asetettu edellytys täyttyy, käyttötavat lähtökohtaisesti poistettaisiin EY 28 artiklan soveltamisalasta myyntijärjestelyjen tavoin.

48. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Keck ja Mithouard antamassaan tuomiossa, että taloudelliset toimijat vetoavat yhä useammin EY 28 artiklaan riitauttaakseen kaikki sellaiset sääntelyt, jotka rajoittavat heidän *kaupallista vapauttaan*, vaikka näiden sääntelyjen kohteena eivät olisikaan muista jäsenvaltioista tuotavat tuotteet. [21] Käyttötapojen yhteydessä saattaa kuitenkin käydä niin, että yksityiset vetoavat EY 28 artiklaan riitauttaakseen viime kädessä jäsenvaltioiden säännökset, jotka vaikuttavat heihin ainoastaan heidän *yleisen toimintavapautensa* rajoituksena.

49. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard antamassaan tuomiossa *myyntijärjestelyjen* osalta, että niitä koskevien kansallisten oikeussääntöjen soveltamisella muista jäsenvaltioista tuotuihin tuotteisiin ei asiassa Dassonville annetussa tuomiossa tarkoitetulla tavalla tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoiteta jäsenvaltioiden välistä kauppaa suoraan tai välillisesti, jos niitä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja jos niillä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden markkinointiin. [22] Ns. *tuotteisiin liittyvät säännökset,* jotka koskevat tuotteiden ominaisuuksia, eivät kuulu ”Keck-poikkeuksen” soveltamisalaan. [23] Yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard annetun tuomion taustalla oli kielto myydä tavaroita ostohintoja halvemmalla. Yhteisöjen tuomioistuin on tämän perusteella pitänyt esimerkiksi sunnuntaimyyntiä koskevia kieltoja sekä kieltoa, joka koskee muiden kuin erityisesti hyväksyttyjen vähittäismyyjien harjoittamaa tupakan myyntiä, myyntijärjestelyjä koskevina säännöksinä. [24]

50. Tästä oikeuskäytännöstä seuraa, että sellainen jäsenvaltion säännös, joka täyttää

20 – Ks. asia C-93/92, CMC Motorradcenter, tuomio 13.10.1993 (Kok. 1993, s. I-5009, 12 kohta); asia C-67/97, Ditlev Bluhme, tuomio 3.12.1998 (Kok. 1998, s. I-8033, 22 kohta) ja asia C-20/03, Burmanjer ym., tuomio 26.5.2005 (Kok. 2005, s. I-4133, 31 kohta), jossa käytetään arviointiperustetta ”vähäinen ja satunnainen”. Ks. palvelujen tarjoamisen vapauden osalta asia C-134/03, Viacom Outdoor, tuomio 17.2.2005 (Kok. 2005, s. I-1167, 38 kohta).

21 – Edellä alaviitteessä 18 mainitut yhdistetyt asiat Keck ja Mithouard, tuomion 14 kohta.

22 – Edellä alaviitteessä 18 mainitut yhdistetyt asiat Keck ja Mithouard, tuomion 16 kohta.

23 – Ks. esim. asia C-470/93, Mars, tuomio 6.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1923, 13 kohta) ja asia C-368/95, Familiapress, tuomio 26.6.1997 (Kok. 1997, s. I-3689, 11 kohta). Ks. Keck-edellytysten muuttamista koskevan ehdotuksen osalta, jolla pyrittiin erityisesti estämään tuotteeseen liittyvien ja yritykseen liittyvien säännösten väliset rajaamisvaikeudet, julkisasiamies Maduron yhdistetyissä asioissa C-158/04 ja C-159/04, Alfa Vita Vassilopoulos, 30.3.2006 antama ratkaisuehdotus (42 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

24 – Ks. yhdistetyt asiat C-69/93 ja C-258/93, Punto Casa ja PPV, tuomio 2.6.1994 (Kok. 1994, s. I-2355) ja asia C-387/93, Banchero, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4663).

myyntijärjestelyn kriteerin, ei kuulu EY 28 artiklan soveltamisalaan, joten se on yhteisön oikeuden perusteella sallittu eikä edellytä jäsenvaltiolta perusteluja.

51. Tätä taustaa vasten nyt käsiteltävä asia antaa aiheen kysyä, eikö yhteisöjen tuomioistuimen Keck-oikeuskäytännön mukaisesti myös käyttötavat pitäisi jättää EY 28 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.

52. Kun näet tarkastellaan käyttötapojen ja myyntijärjestelyjen ominaispiirteitä, on selvää, että ne ovat tavaroiden liikkuvuudelle aiheuttamiensa vaikutusten laadun ja voimakkuuden kannalta toisiinsa verrattavissa.

53. Myyntijärjestelyt vaikuttavat lähtökohtaisesti vasta sen jälkeen, kun tuote on tuotu maahan. Sen lisäksi ne vaikuttavat välillisesti kuluttajan kautta tuotteen myyntiin: esimerkiksi siten, että tämä ei voi hankkia tuotetta tiettyinä viikonpäivinä tai että tuotteen mainonnalle asetetaan rajoituksia. Myös käyttötavat vaikuttavat vain välillisesti eli kuluttajan ostokäyttäytymiselle aiheuttamiensa vaikutusten kautta tuotteen myyntiin.

54. Myyntijärjestelyjä koskevilla kansallisilla säännöksillä ei normaalisti pyritä sääntelemään tavaroiden liikkuvuutta jäsenvaltioiden välillä. [25] Kansallinen lainsäätäjä ei yleensä pyri sääntelemään jäsenvaltioiden välistä kauppaa myöskään käyttötapoja koskevilla säännöksillä.

55. Tästä syystä vaikuttaa siis johdonmukaiselta, että yhteisöjen tuomioistuimen Keck-oikeuskäytäntöä laajennetaan koskemaan käyttötapoja ja että ne siten poistetaan EY 28 artiklan soveltamisalasta.

56. Näin ollen kansallinen säännös, jolla rajoitetaan tiettyjä käyttötapoja tai kielletään ne, ei kuulu EY 28 artiklan mukaisen kiellon soveltamisalaan edellyttäen, että se ei liity tuotteeseen, että sitä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja että sillä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden markkinointiin.

25 – Näin on todennut yhteisöjen tuomioistuin esimerkiksi edellä alaviitteessä 18 mainituissa yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard (tuomion 12 kohta) jäsenvaltion asettamasta kiellosta, joka koski myyntiä ostohintaa halvemmalla hinnalla. Tässä yhteydessä on selvennettävä, että tarkoitusta koskeva peruste ei sellaisenaan voi olla asianmukainen rajaamisperuste.

c) Keck-edellytysten soveltaminen nyt käsiteltävään asiaan

57. Ruotsin asetus ei liity tuotteeseen, koska sen mukaan käyttö ei riipu siitä, vastaako vesiskootteri muita kuin huvivenedirektiivillä yhdenmukaistettuja teknisiä vaatimuksia. Käyttörajoitus ei siten edellytä muutosten tekemistä itse vesiskoottereihin.

58. Ruotsin asetus koskee myös kaikkia asianomaisia toimijoita, jotka harjoittavat toimintaa Ruotsissa, sillä siinä ei tehdä eroa asianomaisten tuotteiden alkuperän suhteen.

59. Ongelmallista on tosin se, onko Ruotsin asetuksella oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden markkinointiin. Ensi arviolta myös tämä edellytys täyttyy. Käyttörajoitus saattaa tehdä tuotteesta kuluttajan kannalta vähemmän haluttavan ja johtaa siten tuotteen myynnin pienenemiseen. Yleensä tämä vaikutus kohdistuu kuitenkin samalla tavoin kotimaisiin ja ulkomaisiin tuotteisiin.

60. Suullisessa käsittelyssä tosin ilmeni, että Ruotsissa ei ole omaa vesiskootterituotantoa. Tästä syystä on otettava kantaa siihen, miten se, että kotimaista tuotantoa ei ole lainkaan, vaikuttaa Keck-edellytyksen tutkimiseen, kun sen mukaan jäsenvaltion lainsäädännöllä on oltava sama vaikutus sekä muista jäsenvaltioista maahantuotuihin tuotteisiin että kotimaisiin tuotteisiin.

61. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut *myyntijärjestelyn* osalta, että kansallisen tuotannon olemassaolo ei voi olla ratkaiseva seikka. [26] Yhteisöjen tuomioistuin perusteli tätä sillä, että tämä tosiseikka on täysin satunnainen ja voi lisäksi muuttua ajan kuluessa; mikäli se olisi ratkaiseva seikka, päädyttäisiin siihen epäjohdonmukaiseen lopputulokseen, että vaikutuksiltaan samanlaiseen sääntelyyn sovellettaisiin tietyissä jäsenvaltioissa EY 28 artiklaa, mutta toisissa jäsenvaltioissa ei, ja tämä riippuisi siitä, onko niillä omaa tuotantoa vai ei. Päätelmä olisi toinen ainoastaan silloin, kun riidanalaisella jäsenvaltion säännöksellä suojeltaisiin muista jäsenvaltioista tuotavien tuotteiden kaltaisia kotimaisia tuotteita tai tällaisen tuotteen kanssa kilpailevia tuotteita. [27]

62. Näitä periaatteita on vastaavasti sovellettava käyttötapoihin. On siis tutkittava, *suojataanko* jäsenvaltion toimenpiteellä kansallista

26 – Asia C-391/92, komissio v. Kreikka, tuomio 29.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1621, 17 kohta).

27 – Edellä alaviitteessä 26 mainittu asia komissio v. Kreikka, tuomion 18 kohta.

tuotantoa, jossa valmistetaan kilpailevia tuotteita, sillä tavoin, että sillä vaikutetaan enemmän toisista jäsenvaltioista maahantuotuihin tuotteisiin kuin niiden kanssa kilpaileviin kotimaisiin tuotteisiin.

63. Vesiskoottereiden kanssa kilpailevina tuotteina tulisivat mahdollisesti kyseeseen moottoriveneet. Sitä, kilpailevatko ne vesiskoottereiden kanssa ja vaikuttaako Ruotsin asetus enemmän vesiskoottereihin kuin vastaaviin kotimaisiin tuotteisiin, ei voida riittävien tosiseikkoja koskevien tietojen puuttuessa tässä tapauksessa arvioida, ja se jää kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi. Mikäli kansallinen tuomioistuin vastaisi näihin kysymyksiin kieltävästi, Ruotsin asetus ei jo tästä syystä kuuluisi EY 28 artiklan soveltamisalaan. Mikäli tähän kysymykseen sitä vastoin vastattaisiin myöntävästi, kansallisen tuomioistuimen pitäisi vielä tutkia, onko erilainen kohtelu perusteltavissa ympäristönsuojeluun liittyvistä syistä. [28] Tällainen kohtelu ei kuitenkaan olisi EY 30 artiklan toisen virkkeen nojalla perusteltavissa, mikäli Ruotsin asetus osoittautuisi protektionistiseksi toimenpiteeksi tai mielivaltaiseksi syrjinnäksi. [29]

64. On mahdollista, että nyt käsiteltävän asian arvioimiseksi ei ole lainkaan tarpeen tutkia, onko olemassa vesiskoottereiden kanssa kilpailevia kotimaisia tuotteita ja vaikuttaako Ruotsin asetus näihin vastaaviin tuotteisiin vähemmän.

65. Yhteisöjen tuomioistuin toteaa näet yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard antamassaan tuomiossa, että Keck-edellytykset täyttävät jäsenvaltion myyntijärjestelyt eivät ole omiaan *estämään* näiden tuotteiden markkinoille pääsyä eivätkä rajoittamaan sitä enempää kuin kotimaisten tuotteiden markkinoille pääsyä, eivätkä ne näin ollen kuulu EY 28 artiklan soveltamisalaan. [30]

66. Tästä toteamuksesta voidaan johtaa vastakohtaispäätelmä, jonka mukaan jäsenvaltion toimenpide, jolla rajoitetaan jotain käyttötapaa tai kielletään se, kuuluu EY 28 artiklan soveltamisalaan siinä tapauksessa, että sillä estetään kyseisen tuotteen pääsy markkinoille. [31]

67. Markkinoille pääsyn esteenä ei tältä osin ole pidettävä yksinomaan säännöstä, joka johtaa lopputuloksena täydelliseen poissul-

28 – Ks. erilaisen kohtelun perusteltavuudesta esim. edellä alaviitteessä 6 mainittu asia Deutscher Apothekerverband (tuomion 75 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

29 – Ks. asia 34/79, Henn ja Darby, tuomio 14.12.1979 (Kok. 1979, s. 3795, Kok. Ep. IV, s. 693, 21 kohta).

30 – Edellä alaviitteessä 18 mainitut yhdistetyt asiat Keck ja Mithouard, tuomion 17 kohta.

31 – Markkinoille pääsyn estämistä tai markkinoille pääsyn huomattavaa vaikeuttamista pidetään usein myös ratkaisevana perusteena EY 28 artiklan soveltamisalan määrittämiseksi, ks. esim. julkisasiamies Jacobsin asiassa C-412/93, Leclerc-Siplec, 24.11.1994 antama ratkaisuehdotus (Kok. 1995, s. I-179, 38 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja julkisasiamies Stix-Hacklin asiassa C-322/01, Deutscher Apothekerverband, 11.3.2003 antama ratkaisuehdotus (Kok. 2003, s. I-14887, 78 kohta).

kemiseen tietyn tuotteen yleisen käyttökiellon tavoin. Jo silloin, kun tuotteelle jää sen käyttöä koskevan erityisen rajoittavan sääntelyn vuoksi vain hyvin vähäiset käyttömahdollisuudet, tätä on pidettävä markkinoille pääsyn esteenä.

68. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on todeta, estetäänkö kansallisella säännöksellä tuotteen pääsy markkinoille. Nyt käsiteltävässä asiassa on viitteitä siitä, että Ruotsin asetuksella estetään vesiskoottereiden pääsy markkinoille. Ruotsin asetuksen säännöksissä kielletään – ainakin sinä aikana, jona lääninhallitukset eivät ole osoittaneet muita vesialueita vesiskoottereiden käyttöä varten – vesiskoottereiden käyttö, ja ainoana poikkeuksena on käyttö yleisillä kulkuväylillä.

69. Pohdittaessa sitä, vastaako Ruotsin asetus yleistä käyttökieltoa siirtymäkauden aikana eli ennen kuin lääninhallitukset määräyksillään laajentavat käytettävissä olevia vesialueita, ratkaisevaa on se, onko vesiskoottereiden käyttöä yleisillä kulkuväylillä koskevalla luvalla suurempi kuin pelkästään vähäinen merkitys, joka ei muuta sitä, että Ruotsin asetusta on pidettävä yleisenä käyttökieltona.

70. Ruotsin hallitus on tosin esittänyt, että tällaisia yleisiä kulkuväyliä on noin 300, vaikkakaan se ei ole kyennyt ilmoittamaan, kuinka suuren pinta-alan yleiset kulkuväylät kattavat. Pääasian vastaajien suullisessa käsittelyssä esittämä kannanotto antoi sitä vastoin sen vaikutelman, että yleisten kulkuväylien määrästä huolimatta niillä on vesiskoottereiden käyttömahdollisuuksien kannalta hyvin vähäinen merkitys. Tällaisia kulkuväyliä ei ole maan useissa osissa lainkaan, ne eivät myöskään liity toisiinsa ja ne ovat vaikeapääsyisiä, minkä lisäksi ne eivät useinkaan turvallisuussyistä sovellu vesiskoottereiden käyttöön, koska niillä esimerkiksi liikennöi painavia tankkialuksia tai ne ovat kaukana rannikosta. Myös komissio katsoo, että asetus vastaa täydellistä käyttökieltoa. Näyttää siis siltä, että yleisten kulkuväylien jättäminen vesiskoottereiden käyttökiellon ulkopuolelle ei muuta sitä, että Ruotsin asetus on lähtökohtaisesti käyttökielto siirtymäkauden ajan, kunnes lääninhallitukset osoittavat muita vesialueita niiden käyttöön. Sillä, että markkinoille pääsyn estäminen on väliaikaista, ei ole merkitystä, koska pääsyä ei ole estetty vain merkityksettömän lyhyen ajanjakson ajan.

71. Seuraavassa pidetään siten arvioinnin kannalta lähtökohtana sitä, että Ruotsin asetus on markkinoille pääsyn este ja että sitä ei tästä syystä voida jättää EY 28 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle. Sen yhteensopivuus yhteisön oikeuden kanssa edellyttää tämän vuoksi sitä, että se on perusteltavissa EY 30 artiklan nojalla tai pakottavista yleistä etua koskevista syistä.

72. Mikäli kansallinen tuomioistuin tekisi sen päätelmän, että Ruotsin asetusta ei voida pitää markkinoille pääsyn esteenä, sen pitäisi tehdä edellä kuvattu mutta tekemättä jätetty tutkimus eli tutkittava sitä, onko olemassa vesiskoottereiden kanssa kilpailevia kotimaisia tuotteita, joihin asetus vaikuttaa oikeudellisesti tai tosiasiallisesti vähemmän. [32]

2. Perusteltavuus

73. Asiassa Cassis de Dijon annettuun tuomioon liittyvän oikeuskäytännön mukaan vaikutukseltaan vastaavat erotuksetta sovellettavat jäsenvaltioiden toimenpiteet voivat olla perusteltavissa, mikäli niitä voidaan pitää välttämättöminä pakottavien vaatimusten täyttämiseksi. [33] Koska Ruotsin asetuksessa ei tehdä eroa tuotteen alkuperän suhteen, sitä sovelletaan erotuksetta kotimaisiin tuotteisiin ja toisista jäsenvaltioista maahantuotuihin tuotteisiin. [34] Ruotsin hallitus vetoaa vesiskoottereiden käyttöä koskevan asetuksensa perustelemiseksi ympäristönsuojeluun. Tämä on oikeuskäytännössä tunnustettu pakottavaksi vaatimukseksi. [35] Yhteisöjen tuomioistuin on myös useaan otteeseen korostanut, että ympäristönsuojelu on yksi yhteisön olennaisista tavoitteista. [36]

74. Jäsenvaltion sääntelyn on tämän lisäksi oltava suhteellisuusperiaatteen mukaista eli tarkoituksenmukaista, välttämätöntä ja sopivaa tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. [37] Tämä merkitsee erityisesti sitä, että jäsenvaltion on valittava yhtä tarkoituksenmukaisista keinoista se, joka rajoittaa vähiten tavaroiden vapaata liikkuvuutta. [38]

75. Vesiskootterit voivat aiheuttaa ympäristövahinkoja pakokaasupäästöjen ja melun vuoksi sekä sen takia, että niillä saatetaan ajaa pesimis- ja kutupaikoilla. Koska vesiskoottereilla on ympäristöön monenlaisia kielteisiä vaikutuksia, joihin kaikki oikeudenkäyntiin osallistuneet hallitukset ovat viitanneet, kansallinen sääntely, jolla rajoitetaan vesiskoottereiden käyttöä, on epäilyksettä tarkoituksenmukainen keino suojella ympäristöä.

32 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 63 kohta.

33 – Asia 120/78, Rewe, ns. Cassis de Dijon -tapaus, tuomio 20.2.1979 (Kok. 1979, s. 649, Kok. Ep. IV, s. 403, 8 kohta) ja asia 113/80, komissio v. Irlanti, tuomio 17.6.1981 (Kok. 1981, s. 1625, Kok. Ep. VI, s. 149, 10 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

34 – Tässä yhteydessä voi jäädä taka-alalle se, onko yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettu erityisesti ympäristönsuojelua koskevalle pakottavalle vaatimukselle edellytys erotuksetta tapahtuvasta soveltamisesta; tämänsuuntaisesti asia C-379/98, PreussenElektra, tuomio 13.3.2001 (Kok. 2001, s. I-2099, 75 kohta).

35 – Ks. esim. asia 302/86, komissio v. Tanska, tuomio 20.9.1988 (Kok. 1988, s. 4607, Kok. Ep. IX, s. 761, 8 kohta) ja asia C-2/90, komissio v. Belgia, tuomio 9.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4431, Kok. Ep. XIII, s. I-31, 22 kohta).

36 – Ks. asia C-213/96, Outokumpu, tuomio 2.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1777, 32 kohta) ja asia C-320/03, komissio v. Itävalta, tuomio 15.11.2005 (Kok. 2005, s. I-9871, 72 kohta).

37 – Ks. esim. asia C-463/01, komissio v. Saksa, tuomio 14.12.2004 (Kok. 2004, s. I-11705, 78 kohta) ja asia C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz, tuomio 14.12.2004 (Kok. 2004, s. I-11763, 79 kohta).

38 – Ks. esim. asia 261/81, Rau, tuomio 10.11.1982 (Kok. 1982, s. 3961, 12 kohta) ja asia C-270/02, komissio v. Italia, tuomio 5.2.2004 (Kok. 2004, s. I-1559, 25 kohta).

76. On kuitenkin otettava kantaa vielä siihen, onko Ruotsin asetuksen kaltainen kansallinen sääntely *välttämätön,* eli eikö ole olemassa mitään yhtä tarkoituksenmukaista mutta lievempää keinoa ympäristön suojelemiseksi.

77. Välttämättömyyden osalta nousee aluksi esiin kysymys siitä, voisiko sääntely, jossa tehdään ero vesiskootterin käyttötavan mukaan, olla vähemmän rajoittava mutta yhtä tarkoituksenmukainen keino. Pääasian vastaajat ovat esittäneet, että vesiskoottereilla on erilainen vaikutus ympäristöön sen mukaan, miten niitä käytetään. Siten ainoastaan vesiskoottereiden käyttö urheiluvälineenä tai leikkikaluna, jolla tyypillisesti ajetaan ympyrää ja tehdään nopeita kiihdytyksiä, vaikuttaa kielteisesti ympäristöön, kun sitä vastoin vesiskoottereiden käyttäminen kulkuvälineenä ei vaikuta ympäristöön meluja pakokaasupäästöjen kannalta enemmän, vaan pienemmän polttoaineen kulutuksen vuoksi se vaikuttaa ympäristöön jopa vähemmän kuin pienet moottoriveneet.

78. Vaikka nämä toteamukset todettaisiinkin paikkansapitäviksi,[39] Ruotsin asetusta ei voitaisi kuitenkaan tällä perusteella pitää suhteettomana. Sellaisen asetuksen noudattamista, jossa tehdään ero ajotavan perusteella olisi näet, kuten Ruotsin hallitus on perustellusti todennut, vaikeampaa valvoa, ja se olisi myös vaikeampi panna täytäntöön kuin asetus, jolla lähtökohtaisesti kielletään käyttö tietyissä vesistöissä, joten se ei ole yhtä tarkoituksenmukainen.

79. Suhteellisuusperiaate saattaisi kuitenkin mahdollisesti edellyttää sitä, että vesiskoottereiden käyttöä koskevassa kansallisessa sääntelyssä erotetaan toisistaan erilaiset vesiskootterityypit. Pääasian vastaajat ovat esittäneet, että erilaiset vesiskootterit pitäisi erottaa toisistaan. Ainoastaan ”Jet-Ski”-vesiskoottereita käytetään leluina ja urheiluvälineinä, ja niille on ominaista ympäristölle vahingollinen ajotapa. ”Personal Water Crafts” -vesiskoottereita käytetään sitä vastoin ainoastaan kulkuvälineinä, ja ne ovat siksi jopa vähemmän vahingollisia ympäristölle kuin muutoin käytettävät moottoriveneet. Yhteisöjen tuomioistuimella ei ole käytettävissään kaikkia tietoja erilaisten vesiskoottereiden ominaisuuksista ja vaikutuksista, jotta se kykenisi tältä osin vastaamaan tyhjentävästi oikeasuhteisuutta koskevaan kysymykseen. Oikeudenkäyntiin yhteisöjen tuomioistuimessa osallistuneiden muiden osapuolten lausumista ei myöskään ole pääteltävissä tällaista erottelua ympäristölle aiheutuvien vaikutusten osalta, vaan niissä on pikemminkin lähdetty siitä, että kaikki vesiskootterit ovat ominaisuuksiltaan samanlaisia. Mikäli kansallinen tuomioistuin kuitenkin katsoo toteen näytetyksi, että erilaisilla vesiskoottereilla on myös erivahvuisia vaikutuksia ympäristöön, sen pitäisi oikeasuhteisuutta arvioidessaan ottaa huomioon, miltä osin vesiskoottereiden käyttöä koskevassa oikeasuhteisessa toimenpiteessä voidaan ottaa tämä erottelu huomioon ympäristönsuojeluun liittyvistä syistä.

39 – Näiden tosiseikkoja koskevien kysymysten arvioiminen kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle.

80. Suhteellisuusperiaate ei myöskään estä sitä, että nyt käsiteltävänä olevan kaltaisessa tilanteessa kieltoa vahvistetaan seuraamuksella, joka saattaa olla tarpeen, jotta kiellolla olisi painoarvoa, etenkin jos kyse on ainoastaan sakkorangaistuksesta.

81. Ruotsin asetuksessa on valittu yleisiä kulkuväyliä lukuun ottamatta lähtökohtainen kielto, johon liittyy lupavaraus, ja siinä ei siis ole valittu vähemmän rajoittavaa keinoa eli lupaa, johon liittyisi kieltovaraus. Yleinen salliminen, johon liittyy kieltovaraus, on toki yleensä vähemmän rajoittava toimenpide. Suhteellisuusperiaate ei kuitenkaan ilman muuta edellytä tätä menettelytapaa. Luvan, johon liittyy kieltovaraus, pitäisi olla yhtä tarkoituksenmukainen ympäristön suojelemiseksi. Tätä kysymystä arvioitaessa on otettava erityisesti huomioon myös kyseessä olevan jäsenvaltion alueelliset erityispiirteet. Ruotsin hallitus on esittänyt tältä osin, että Ruotsissa on lukuisia järviä ja pitkä rannikko, jolla on erittäin arkaa ja suojelua tarvitsevaa kasvistoa ja eläimistöä. Tämän perusteella Ruotsin väite siitä, että maantieteellisten erityispiirteiden vuoksi menettelytapa, johon kuuluisi lupa, johon liittyy kieltovaraus, ei ole käytännössä mahdollinen eikä siten yhtä tarkoituksenmukainen kuin päinvastainen malli, jossa kieltoon liittyy lupavaraus, on vakuuttava.

82. Ruotsin asetuksen kaltaisen sääntelyn oikeasuhteisuus on tosin ongelmallinen siltä kannalta, että vesiskoottereiden käyttö on lääninhallitusten tekemään päätökseen saakka yleisesti kiellettyä muualla kuin yleisillä kulkuväylillä.

83. Tämä johtaa näet loppujen lopuksi siihen, että ajaminen on lääninhallitusten päätökseen saakka kiellettyä myös sellaisissa vesistöissä, joilla ympäristönsuojelu ei sitä lainkaan edellyttäisi. Ruotsin asetuksessa on nimittäin lähtökohtana se, että yleisten kulkuväylien lisäksi on myös vesialueita, joilla ympäristönsuojelu sallisi vesiskoottereiden käytön.

84. Mikäli edellytettäisiin, että vesiskoottereilla ajaminen pitäisi sallia siihen saakka, kunnes lääninhallitukset ovat osoittaneet tähän käyttöön muita vesistöjä, tämä saattaisi kuitenkin johtaa siihen, että tuhottaisiin lopullisesti sellaisten vesistöjen kasvistoa ja eläimistöä, jotka ovat herkkiä vesiskoottereiden aiheuttamille vaikutuksille. Tällainen sääntely ei siis olisi ympäristönsuojelun kannalta yhtä tarkoituksenmukainen kuin valittu menettelytapa.

85. Suhteellisuusperiaatteen noudattamiseksi riidanalaisen asetuksen kaltaiseen sääntelyyn on – kuten komissio on perustellusti esittänyt – kuitenkin sisällyttävä määräaika, johon mennessä lääninhallitusten on noudatettava velvollisuuttaan osoittaa muita alueita.

Määräajan pituudessa on tosin – kuten Norja on perustellusti korostanut – otettava huomioon se, että lääninhallitukset tarvitsevat tietyn ajan kerätäkseen tarvitsemansa tiedot, jotta ne voivat tehdä päätöksen siitä, mille vesistöille vesiskoottereiden käyttäminen ei aiheuta vahinkoa. Toisaalta taloudellisten toimijoiden eli esimerkiksi vesiskoottereiden maahantuojien oikeusvarmuus edellyttää, että on olemassa ajankohta, johon mennessä lääninhallitusten on tehtävä päätöksensä, jotta nämä kykenisivät esimerkiksi suunnittelemaan liiketoimintaansa. Kuten Ruotsin hallitus on suullisessa käsittelyssä myöntänyt, suulliseen käsittelyyn mennessä vasta 15 lääninhallitusta 21:stä oli antanut kyseiset määräykset. Tästä syystä kansallinen sääntely, jossa ei määritetä, mihin ajankohtaan saakka varsin pitkälle menevä vesiskoottereita koskeva kielto on voimassa, on ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa.

86. Mikäli tietyn vesiskootterityypin käyttäminen on ollut ennen Ruotsin asetuksen antamista sallittua ilman merkittäviä rajoituksia – pääasian vastaajien mukaan näin näyttäisi olleen ”Personal Water Crafts” -vesiskoottereiden osalta – suhteellisuusperiaate saattaisi lisäksi edellyttää sitä, että niiden osalta olisi pitänyt ottaa käyttöön siirtymäkausi. [40]

40 – Ks. asia C-320/03, komissio v. Itävalta, tuomio 15.11.2005 (Kok. 2005, s. I-9871, 90 kohta); edellä alaviitteessä 37 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 79 ja 80 kohta ja edellä alaviitteessä 37 mainittu asia Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz, tuomion 80 ja 81 kohta).

3. Välipäätelmä

87. Yhteenvetona on siten todettava seuraavaa:

Kansalliset oikeussäännöt, joissa vahvistetaan tuotteiden käyttötavat, eivät ole EY 28 artiklassa tarkoitettu vaikutukseltaan vastaava toimenpide, jos niitä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja jos niillä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden markkinointiin ja jos ne eivät liity tuotteeseen. Käyttökiellot tai kansalliset oikeussäännöt, joissa sallitaan ainoastaan tuotteen niin vähäinen käyttö, että niillä (lähes) estetään tuotteen pääsy markkinoille, ovat EY 28 artiklan nojalla kiellettyjä vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä, mikäli ne eivät ole perusteltavissa EY 30 artiklan tai jonkin pakottavan vaatimuksen nojalla.

Jäsenvaltion sääntely, jonka mukaan vesiskoottereiden käyttö on kiellettyä myös sellaisissa vesistöissä, joiden osalta lääninhallitukset eivät ole vielä tehneet päätöstä siitä, edellyttääkö ympäristön suojeleminen siellä käyttökieltoa, on suhteeton, eikä se siten ole perusteltavissa, mikäli siihen ei sisälly asianmukaista määräaikaa, johon mennessä lääninhallitusten on tehtävä kyseiset päätökset.

C *Tietojen toimittamista koskevan direktiivin tulkinta*

88. Lopuksi on otettava kantaa vielä siihen, mitä vaatimuksia tietojen toimittamista koskevasta direktiivistä aiheutuu Ruotsin asetuksen antamiselle.

89. Kansallinen tuomioistuin ei ole tosin nimenomaisesti pyytänyt yhteisöjen tuomioistuimelta tietojen toimittamista koskevan direktiivin tulkintaa, mutta erityisesti osapuolten lausumien perusteella vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta antaa kansalliselle tuomioistuimelle myös tiedot, jotka ovat välttämättömiä sen arvioimiseksi, onko tietojen toimittamista koskevan direktiivin mukainen ilmoitusvelvollisuus laiminlyöty.

90. Yhteisöjen tuomioistuin on tosin todennut ennakkoratkaisupyyntöön liittyvän oikeudenkäynnin kohteen osalta, että ainoastaan kansalliset tuomioistuimet voivat päättää, mitkä kysymykset on esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle, eivätkä asianosaiset voi muuttaa kysymysten sisältöä. [41] Toisaalta yhteisöjen tuomioistuin korostaa vakiintuneessa oikeuskäytännössään myös, että kansallisten tuomioistuinten ja yhteisöjen tuomioistuimen välille EY 234 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan riidan. [42]

91. Hyödyllisen vastauksen antaminen nyt käsiteltävään ennakkoratkaisupyyntöön edellyttää myös kannan ottamista niihin seurauksiin, joita tietojen toimittamista koskevalla direktiivillä on Ruotsin asetuksen kannalta. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tietojen toimittamista koskevaan direktiiviin sisältyvän ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti johtaa nimittäin siihen, että ilmoittamatta jätettyä säännöstä ei voida soveltaa, mistä seuraa, että siihen ei voida vedota yksityistä vastaan. [43]

92. Mikäli Ruotsin asetusta annettaessa olisi laiminlyöty tietojen toimittamista koskevassa direktiivissä asetettu ilmoitusvelvollisuus, kansallinen tuomioistuin ei siten voisi perustella pääasian vastaajien rankaisemista nojautumalla Ruotsin asetukseen. Jotta kansalliselle tuomioistuimelle annettava vastaus olisi hyödyllinen, siinä on siten käsiteltävä Ruotsin asetuksen yhteisön oikeuden mukaisuutta myös tältä kannalta.

93. Tämän lisäksi eivät ainoastaan riidan osapuolet ole tuoneet esiin tietojen toimittamista koskevaan direktiiviin liittyvää näkökohtaa, vaan kansallinen tuomioistuin on myös itse käsitellyt sitä ennakkoratkaisupyynnössään. Se on nimittäin todennut siinä, että pääasian vastaajat ovat huomauttaneet, että Ruotsin hallitus ei ole toimittanut Ruotsin asetusta asianmukaisesti komissiolle, joten se on pätemätön eikä sitä saa soveltaa.

41 – Ks. asia C-402/98, ATB, tuomio 6.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5501, 29 kohta) ja asia C-412/96, Kainuun Liikenne, tuomio 17.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5141, 23 kohta).

42 – Ks. asia C-62/00, Marks & Spencer, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6325, 32 kohta); asia C-88/99, Roquette Frères, tuomio 28.11.2000 (Kok. 2000, s. I-10465, 18 kohta) ja asia C-334/95, Krüger, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4517, 22 kohta).

43 – Ks. asia C-303/04, Lidl Italia, tuomio 8.9.2005 (Kok. 2005, s. I-7865, 23 kohta) ja asia C-194/94, CIA Security International, tuomio 30.4.1996 (Kok. 1996, s. I-2201, 54 kohta), jotka koskivat edeltävää direktiiviä 83/189/ETY.

94. Tietojen toimittamista koskevan direktiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle välittömästi teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset. Tietojen toimittamista koskevassa direktiivissä tarkoitettuja ”teknisiä määräyksiä” ovat 1 artiklan mukaan muun muassa ”tekninen eritelmä” tai ”muu vaatimus” taikka laki, asetus ja hallinnollinen määräys, jolla esimerkiksi kielletään jonkin tuotteen käyttö.

95. Ruotsin asetuksen kaltainen sääntely ei kuulu edellä ensimmäisenä mainittuun ”teknisten eritelmien” ryhmään. Tätä varten siinä olisi nimittäin tietojen toimittamista koskevan direktiivin 1 artiklan 3 kohdan mukaan säädettävä tuotteelta vaadittavista ominaisuuksista. [44] Ruotsin asetuksessa ei kuitenkaan säädetä mitään vesiskoottereilta vaadittavista ominaisuuksista.

96. Ruotsin asetusta voidaan kuitenkin pitää joko tietojen toimittamista koskevassa direktiivissä tarkoitettuna ”muuna vaatimuksena” tai ”teknisenä määräyksenä”.

97. Se voi yhtäältä olla tietojen toimittamista koskevan direktiivin 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu ”muu vaatimus”, sillä siinä määritellään ”muu vaatimus” vaatimukseksi, joka asetetaan tuotteelle erityisesti ympäristön suojelutarkoituksessa ja joka koskee tuotteen elinkaarta markkinoille saattamisen jälkeen eli käyttöedellytyksiä, jos nämä edellytykset voivat vaikuttaa merkittävästi tuotteen koostumukseen tai sen luonteeseen taikka sen kaupan pitämiseen.

98. Kyseeseen tulee kuitenkin myös Ruotsin asetukseen sisältyvän vesiskoottereiden käyttökiellon luokitteleminen tietojen toimittamista koskevan direktiivin 1 artiklan 11 kohdassa tarkoitetuksi ”tekniseksi määräykseksi”. Kyseisen kohdan mukaan ”teknisiä määräyksiä” ovat näet muun muassa sellaiset jäsenvaltioiden oikeussäännöt, joissa kielletään jonkin tuotteen käyttö.

99. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että kansallisen toimenpiteen kuuluminen jompaankumpaan näistä luokista riippuu kyseisellä toimenpiteellä määrätyn käyttökiellon ulottuvuudesta. [45] Direktiivin 1 artiklan 11 kohdassa tarkoitetun käyttökiellon osalta on oltava kyse toimenpiteestä, joka ulottuu selvästi pidemmälle kuin kyseessä olevan tuotteen käytön rajoittaminen tiettyihin mahdollisiin käyttömuotoihin ja jossa ei siis rajoituta pelkkään kyseisen tuotteen käytön säännöstelyyn; siihen sisältyvät myös erityisesti sellaiset kansalliset toimenpiteet, joissa ei jätetä mitään mahdollisuuksia muulle kuin sellaiselle aivan vähäiselle käytölle, jota kyseisen tuotteen osalta voidaan kohtuullisesti odottaa. [46]

44 – Ks. edeltävän direktiivin 83/189/ETY olennaisilta osin samansisältöisten säännösten osalta: asia C-267/03, Lindberg, tuomio 21.4.2005 (Kok. 2005, s. I-3247, 57 kohta) ja asia C-159/00, Sapod Audic, tuomio 6.6.2002 (Kok. 2002, s. I-5031, 30 kohta).

45 – Ks. edellä alaviitteessä 44 mainittu asia Lindberg, tuomion 74 kohta.

46 – Edellä alaviitteessä 44 mainittu asia Lindberg, tuomion 75 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

100. Mikäli Ruotsin asetus vastaa todellisuudessa vesiskoottereiden yleistä käyttökieltoa ja siinä jätetään mahdollisuus ainoastaan vesiskoottereiden aivan vähäiseen käyttöön ainakin sen ajanjakson aikana, jolloin lääninhallitukset eivät ole osoittaneet muita vesialueita vesiskoottereiden käyttöön, se kuuluu tietojen toimittamista koskevan direktiivin 1 artiklan 11 kohdan soveltamisalaan. Kansallisen tuomioistuimen on annettava lopullinen ratkaisu siitä, onko Ruotsin asetus tällainen käyttökielto. [47]

101. Mikäli kansallisen tuomioistuimen suorittamassa arvioinnissa ilmenisi, että kansallinen käyttörajoitus ei ole 1 artiklan 11 kohdassa tarkoitettu käyttökielto, Ruotsin asetus voidaan luokitella 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuksi vaatimukseksi. Tätä varten käyttörajoituksen pitäisi vaikuttaa merkittävästi tuotteen koostumukseen tai sen luonteeseen taikka sen kaupan pitämiseen. Riidanalainen asetus ei kuitenkaan vaikuta tuotteen koostumukseen eikä luonteeseen. Vaikuttaa kuitenkin todennäköiseltä, että kyseinen kansallinen käyttörajoitus vaikuttaa merkittävästi vesiskoottereiden kaupan pitämiseen. Tämäkin on kansallisen tuomioistuimen lopullisesti todettava.

102. Kansalliset oikeussäännöt, jotka kuuluvat tietojen toimittamista koskevan direktiivin aineelliseen soveltamisalaan, on 8 artiklan 1 kohdan nojalla toimitettava komissiolle. Tietojen toimittamista koskevan direktiivin 10 artiklan 1 kohdassa säädetään kuitenkin tätä lähtökohtaisesti voimassa olevaa ilmoitusvelvollisuutta koskevista poikkeuksista.

103. Tietojen toimittamista koskevan direktiivin 10 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaan ilmoitusvelvollisuus ei ole voimassa silloin, kun jäsenvaltiot antavat oikeussääntöjä, joilla ne noudattavat sitovia yhteisön säädöksiä, joiden seurauksena vahvistetaan tekniset eritelmät. Yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että huvivenedirektiivin 2 artiklan 2 kohta, jonka mukaan jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia antamaan vesialueilla liikkumista koskevia säännöksiä, ei ole tällainen sitova yhteisön säädös. [48]

104. Tietojen toimittamista koskevan direktiivin 10 artiklan 1 kohdan kolmannen luetelmakohdan mukaan ilmoitusvelvollisuutta ei ole, mikäli jäsenvaltiot antavat oikeussääntöjä, joissa ne käyttävät yhteisön sitovissa säädöksissä säädettyjä suojalausekkeita. Huvivenedirektiivin 7 artiklaan sisältyy nimenomainen suojalausekkeeksi kuvattu säännös. Sen mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa akuuteissa esimerkiksi ihmisiin tai ympäristöön kohdistuvissa vaaratilanteissa tiettyjä väliaikaisia toimenpiteitä. Ruotsin asetuksen säännökset eivät ole kuitenkaan väliaikaisia

47 – Ks. edellä alaviitteessä 44 mainittu asia Lindberg, tuomion 77 kohta.

48 – Asia C-500/03, komissio v. Portugali, tuomio 8.9.2005 (saatavilla Internet-sivulla www.curia.europa.eu, 34 kohta).

toimenpiteitä, joten niiden osalta ei jo senkään takia ole kyse huvivenedirektiivin 7 artiklan soveltamisesta, eikä ilmoitusvelvollisuus voi puuttua tälläkään perusteella. [49]

105. Ilmoitusvelvollisuutta ei tietojen toimittamista koskevan direktiivin 10 artiklan 1 kohdan kuudennen luetelmakohdan mukaan ole silloinkaan, kun jäsenvaltio muuttaa teknistä määräystä ainoastaan komission pyynnön mukaisesti kaupan esteiden poistamiseksi. Poikkeusta voidaan kuitenkin soveltaa ainoastaan silloin, kun komissio on tehnyt konkreettisen muutosehdotuksen ja jäsenvaltio panee sen täsmällisesti täytäntöön. Ainoastaan tällaisessa tapauksessa nimittäin puuttuu ilmoitusvelvollisuudella tavoiteltu päämäärä eli komission ennakkovalvonta, koska komissio tietää jo, minkä säännöksen jäsenvaltio antaa, eikä sen tarvitse enää valvoa sitä. Yhteisöjen tuomioistuimessa käydyssä oikeudenkäynnissä ei ole kuitenkaan tullut esiin mitään sellaista, joka viittaisi siihen, että tilanne oli tällainen nyt käsiteltävässä asiassa.

106. Ruotsin asetus olisi siten pitänyt toimittaa komissiolle tietojen toimittamista koskevan direktiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

107. Kuten komissio totesi yhteisöjen tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä, Ruotsin asetuksen ensimmäinen luonnos toimitettiin komissiolle 1.4.2003. [50] Sen perusteella komissio lähetti 27.6.2003 Ruotsin hallitukselle tietojen toimittamista koskevan direktiivin 9 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun yksityiskohtaisen lausunnon. Tällaisen yksityiskohtaisen lausunnon saapuminen käynnistää 9 artiklan 1 kohdan nojalla kolmen kuukauden lykkäysvelvollisuuden, eli jäsenvaltion on odotettava kolme kuukautta ennen kuin se antaa suunnitellun ja komissiolle toimitetun säännöksen. Ruotsin hallitus myös noudatti tätä lykkäysvelvollisuutta koskevaa määräaikaa, koska se hyväksyi Ruotsin asetuksen lopullisen sanamuodon komission suullisessa käsittelyssä esittämän mukaan vasta 10.6.2004. [51] Ensi arviolta vaikuttaa siis siltä, että Ruotsin hallitus on noudattanut 8 ja 9 artiklan mukaista ilmoitusvelvollisuuttaan ja lykkäysaikaa.

108. Pääasian vastaajien antamien tietojen mukaan lopullisesti hyväksytty asetusteksti poikkeaa kuitenkin komissiolle toimitetusta ehdotuksesta. Lopullisesti hyväksyttyä tekstiä ei ainakaan, kuten komission suullisessa käsittelyssä antamista tiedoista on pääteltävissä, toimitettu uudelleen komissiolle ennen sen hyväksymistä. Tässä yhteydessä nousee siten esiin kysymys siitä, olisiko tietojen toimittamista koskevan direktiivin mukaan asetusteksti, sellaisena kuin se hyväksyttiin, pitänyt toimittaa uudelleen komissiolle ennen sen hyväksymistä.

49 – Ks. edellä alaviitteessä 48 mainittu asia komissio v. Portugali, tuomion 37 kohta.

50 – Näin myös komission tietopankki TRIS (ks. http://ec.europa.eu/enterprise/tris/pisa/app/search/index.cfm?fuseaction=pisa_notif_overview&iYear=2003&inum=119&lang=EN&-sNLang=EN).

51 – Vesiskootteriasetus tuli sittemmin voimaan 15.7.2004.

109. Velvollisuus toimittaa muutettu ehdotus uudelleen komissiolle voisi perustua kahteen eri näkemykseen.

110. Ensinnäkin jäsenvaltio on 8 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan velvollinen toimittamaan ehdotuksen uudelleen, jos se tekee teknistä määräystä koskevaan ehdotukseen sellaisia huomattavia muutoksia, jotka muuttavat sen soveltamisalaa, lyhentävät alun perin suunniteltua soveltamisaikataulua, lisäävät eritelmiä tai vaatimuksia taikka tiukentavat niitä. Tämän uudelleen toimittamista koskevan velvollisuuden laiminlyönnin on ensimmäisen ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin tavoin johdettava siihen, että toimittamatta jätettyä säännöstä ei saa soveltaa. Tietojen toimittamista koskevalla direktiivillä pyritään jäsenvaltioiden toimenpiteiden ennakkovalvonnan avulla suojaamaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta.[52] Komissio kykenee harjoittamaan tätä valvontaa tehokkaasti ainoastaan siinä tapauksessa, että sille toimitetaan myös jo toimitettuun ehdotukseen tehdyt huomattavat muutokset.

111. Yhteisöjen tuomioistuimen käytettävissä olevien tietojen mukaan on tosin syytä olettaa, että hyväksyttyyn asetukseen ei ole tehty huomattavia muutoksia komissiolle toimitettuun ehdotukseen nähden. Toimitetun alkuperäisen ehdotuksen sisältönä lienee ollut lähtökohtainen vesiskoottereiden käyttökielto muualla kuin yleisillä kulkuväylillä. Vaikuttaa siltä, että viime vaiheessa hyväksytyllä muutoksella asetukseen yksinomaan sisällytettiin lääninhallitusten velvollisuus osoittaa muita vesialueita vesiskoottereiden käyttöä varten. Tämä muutos ei ole tietojen toimittamista koskevassa direktiivissä tarkoitettu ”huomattava muutos”. Tällä muutoksella säännöstä ei näet tiukennettu vaan lievennettiin myös tavaroiden liikkuvuudelle aiheutuvan mahdollisen haitan kannalta, ja tietojen toimittamista koskevalla direktiivillähän pyritään suojelemaan tavaroiden liikkuvuutta ennakkovalvonnan avulla. Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin tehtävä lopullinen arvio siitä, onko tässä tapauksessa tehty huomattavia muutoksia toimitettuun asetusehdotukseen ja onko se jätetty toimittamatta uudelleen, sillä se on toimivaltainen tulkitsemaan kansallista oikeutta ja voi selvittää arviointia varten tarvittavat ilmoitusten ajankohdat ja sisällön.

112. Toinen näkökohta, johon on otettava kantaa, seuraa tietojen toimittamista koskevan direktiivin 9 artiklan 2 kohdan kolmannesta alakohdasta. Sen mukaan jäsenvaltion on annettava komissiolle kertomus toimenpiteistä, jotka se aikoo toteuttaa komission yksityiskohtaisten lausuntojen johdosta, ja komission on otettava kantaa näihin toimenpiteisiin. Tässä tapauksessa Ruotsin hallitus on kuitenkin komission suullisessa käsittelyssä esittämän lausuman mukaan vastannut yksityiskohtaiseen lausuntoon vasta riidanalaisen kansallisen asetuksen antamisen jälkeen. Komissio viittasi kuitenkin suullisessa käsittelyssä perustellusti siihen, että tästä ei ole oikeudellisia seurauksia. Se, että 9 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukainen komission ja jäsenval-

52 – Ks. edellä alaviitteessä 43 mainittu asia Lidl Italia, tuomion 22 kohta; edellä alaviitteessä 43 mainittu asia CIA Security International, tuomion 40 kohta ja asia C-226/97, Lemmens, tuomio 16.6.1998 (Kok. 1998, s. I-3711, 32 kohta).

tion välinen vuoropuhelu puuttuu, ei voi johtaa siihen, että jäsenvaltion säännös ei olisi sovellettavissa. Tietojen toimittamista koskevassa direktiivissä sallitaan näet lähtökohtaisesti se, että jäsenvaltio hyväksyy kansallisen toimenpiteen, vaikka komissio on vastustanut sitä, kunhan se on toimitettu komissiolle ja lykkäysvelvollisuus on päättynyt. Tämän lisäksi jäsenvaltiolla on myös velvollisuus toimittaa ehdotukseen tehty huomattava muutos uudelleen komissiolle. Nämä jäsenvaltion toimintaa koskevat vaatimukset ovat riittäviä, jotta komissio voi harjoittaa tehokasta ennakkovalvontaa tietojen toimittamista koskevassa direktiivissä tarkoitetulla tavalla. Komission harjoittamaa tehokasta valvontaa varten ei ole myöskään tarpeen, että seuraamuksena siitä, että jäsenvaltio ei ole noudattanut velvollisuuttaan vastata komission yksityiskohtaiseen lausuntoon, olisi se, että kansallista toimenpidettä ei voitaisi soveltaa.

113. Yhteenvetona on siten todettava seuraavaa:

Jäsenvaltio on tietojen toimittamista koskevan direktiivin mukaan ainoastaan 8 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa mainituin edellytyksin velvollinen toimittamaan jo toimitetun säännöksen uudelleen komissiolle.

VI Ratkaisuehdotus

114. Edellä esitetyn perusteella ehdotan yhteisöjen tuomioistuimelle, että se vastaa kansalliselle tuomioistuimelle seuraavaa:

1) Kansalliset oikeussäännöt, joissa kielletään vesiskoottereiden käyttö ympäristönsuojeluun liittyvistä syistä, eivät ole ristiriidassa direktiivin 94/25/EY kanssa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2003/44/EY, edellyttäen, että ne eivät ole perustamissopimuksen määräysten ja erityisesti EY 28 artiklan vastaisia.

2) Kansalliset oikeussäännöt, joissa vahvistetaan tuotteiden käyttötavat, eivät ole EY 28 artiklassa tarkoitettu vaikutukseltaan vastaava toimenpide, jos niitä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella toimiviin toimijoihin ja jos niillä on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama vaikutus sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden markkinointiin ja jos ne eivät liity tuotteeseen. Käyttökiellot tai kansalliset oikeussäännöt, joissa sallitaan ainoastaan tuotteen niin vähäinen käyttö, että niillä (lähes) estetään tuotteen pääsy markkinoille, ovat EY 28 artiklan nojalla kiellettyjä vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä, mikäli ne eivät ole perusteltavissa EY 30 artiklan tai jonkin pakottavan vaatimuksen nojalla.

3) Jäsenvaltion sääntely, jonka mukaan vesiskoottereiden käyttö on kiellettyä myös sellaisissa vesistöissä, joiden osalta lääninhallitukset eivät ole vielä tehneet päätöstä siitä, edellyttääkö ympäristön suojeleminen siellä käyttökieltoa, on suhteeton, eikä se siten ole perusteltavissa, mikäli siihen ei sisälly asianmukaista määräaikaa, johon mennessä lääninhallitusten on tehtävä kyseiset päätökset.

4) Jäsenvaltio on tietojen toimittamista koskevan direktiivin mukaan ainoastaan 8 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa mainituin edellytyksin velvollinen toimittamaan jo toimitetun säännöksen uudelleen komissiolle.