JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

ELEANOR SHARPSTON

4 päivänä toukokuuta 2006 [1]

1. Nyt esillä olevassa asiassa College van Beroep voor het bedrijfsleven (Alankomaat) on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta 15 päivänä heinäkuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/414/ETY (jäljempänä kasvinsuojeluainedirektiivi tai direktiivi) 8 artiklaa. [2]

2. Tässä artiklassa säädetään direktiivin täytäntöönpanoa koskevista siirtymätoimenpiteistä.

3. Asiassa on pääasiallisesti kysymys seuraavasta. Kasvinsuojeluainedirektiivissä jäsenvaltioille asetetaan velvollisuus luoda direktiivissä tarkoitetut kasvinsuojeluaineiden lupamenettelyt. [3] Siinä säädetään myös tällaisten aineiden kansallisten hyväksymisjärjestelmien soveltamisesta siirtymäkauden aikana siihen saakka, että kyseessä olevat tehoaineet on arvioitu yhteisön tasolla. Tämän siirtymäkauden aikana Alankomaat on muuttanut kasvinsuojeluaineiden sääntelyä koskevaa kansallista lainsäädäntöään (Bestrijdingsmiddelenwet 1962, vuoden 1962 torjunta-ainelaki, jäljempänä BMW) kolme kertaa: i) aluksi säätämällä, että ennen yhteisön tason arvioinnin valmistumista kyseiset aineet voidaan hyväksyä samoilla perusteilla kuin yhteisön tason arvioinnissa; ii) tämän jälkeen siitä syystä, että ensimmäinen lähestymistapa oli johtanut sallittujen aineiden määrän pienentymiseen markkinoilla, säätämällä menettelystä, jossa maatalouden kannalta välttämättömät aineet voidaan hyväksyä täydellisten asiakirjojen perusteella; iii) viimeiseksi lisäämällä 16aa §:n BMW:hen.

4. BMW:n 16aa §:ssä säädetään, että "maatalouden edun niin välttämättä vaatiessa" asiasta vastaava ministeri voi myöntää vapautuksen tai erivapauden markkinointi- ja käyttökiellosta, jota muutoin sovellettaisiin kasvinsuojeluaineisiin, joiden sisältämä tehoaine a) oli markkinoilla ennen 26.7.1993, b) ei kuulu kasvinsuojeluainedirektiivissä yksilöityihin aineisiin ja c) jota koskeva direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu tutkimus on aloitettu tai sitä jatketaan.

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – EYVL L 230, s. 1.

3 – Ks. jäljempänä 7 kohta.

5. Asiasta vastaava viranomainen myönsi vapautuksen eräille tehoaineille 16aa §:n nojalla tekemällään päätöksellä. Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (Etelä-Hollannin ympäristösäätiö, jäljempänä säätiö) on riitauttanut tämän päätöksen pätevyyden sillä perusteella, että 16aa § ei ole kasvinsuojeluainedirektiivin mukainen.

Asiaa koskeva yhteisön lainsäädäntö

Kasvinsuojeluainedirektiivi

6. Kasvinsuojeluainedirektiivissä säädetään sekä kasvinsuojeluaineista että tällaisten aineiden tehoaineista.

7. Kasvinsuojeluaineilla tarkoitetaan "tehoaineita sekä yhtä tai useampaa tehoainetta sisältäviä valmisteita siinä muodossa, jossa ne toimitetaan käyttäjälle" ja jotka on tarkoitettu suojelemaan kasveja tai kasvituotteita kaikilta haitallisilta organismeilta.[4] Näin ollen direktiivi koskee kasveihin käytettäviä torjunta-aineita, sienitautien torjunta-aineita ja rikkakasvien torjunta-aineita.

8. Direktiivin johdanto-osassa on seuraavat perustelukappaleet:

"[7] jäsenvaltioiden on sovellettava yhdenmukaisia sääntöjä kasvinsuojeluaineiden hyväksymisedellytysten ja -menettelyjen osalta,

[8] näissä säännöissä on määrättävä, että kasvinsuojeluaineita ei saa saattaa markkinoille tai käyttää, ellei niitä ole virallisesti hyväksytty, ja että niitä on käytettävä asianmukaisesti ottaen huomioon hyvän kasvinsuojelukäytännön ja integroidun tuholaistorjunnan periaatteet,

[9] hyväksymistä koskevissa määräyksissä on taattava suojelun korkea taso, jonka avulla on erityisesti estettävä lupien myöntäminen sellaisille kasvinsuojeluaineille, joista mahdollisesti terveydelle, pohjavesille ja ympäristölle aiheutuvia vaaroja ei ole tutkittu asianmukaisesti; kasvintuotannon parantamiseen tähtäävään tavoitteeseen ei saa pyrkiä ihmisten ja eläinten terveyden vaalimisen ja ympäristönsuojelun kustannuksella,

4 – Direktiivin 2 artiklan 1 kohta.

[10] kasvinsuojeluaineita hyväksyttäessä on tarpeen varmistaa, että asianmukaisesti tarkoitukseensa käytettyinä ne ovat riittävän tehokkaita ja että niillä ei ole kohtuuttomia haittavaikutuksia kasveihin, kasvituotteisiin tai ympäristöön yleensä ja erityisesti, että niillä ei ole minkäänlaisia haitallisia vaikutuksia ihmisten tai eläinten terveyteen tai pohjaveteen,

jotka eivät täytä edellä mainittuja vaatimuksia, silloin kun tämä on välttämätöntä kasvituotantoa uhkaavan ennalta arvaamattoman vaaran vuoksi, jota ei voida torjua muilla keinoilla; komission on tutkittava tällaiset hyväksymistapaukset tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa pysyvässä kasvinsuojelukomiteassa – –"

– –

9. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä, että kasvinsuojeluaineita ei saa saattaa markkinoille tai käyttää niiden alueella, elleivät ne ole hyväksyneet kyseistä tuotetta tämän direktiivin mukaisesti.

[14] yhteisön menettely ei saisi estää jäsenvaltiota sallimasta omalla alueellaan kasvinsuojeluaineiden käyttöä rajoitetun ajan silloinkin, kun nämä sisältävät tehoaineita, joita ei ole merkitty toistaiseksi yhteisön luetteloon, jos voidaan varmasti osoittaa, että asianomainen on toimittanut yhteisön vaatimukset täyttävät asiakirjat ja jos kyseinen jäsenvaltio on todennut, että tehoaineen ja kasvinsuojeluaineiden voidaan otaksua täyttävän niitä koskevat yhteisön vaatimukset,

10. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kasvinsuojeluaine hyväksytään ainoastaan ensinnäkin, jos sen tehoaineet luetellaan liitteessä I ja mainitussa liitteessä säädetyt edellytykset täytetään (4 artiklan 1 kohdan a alakohta) ja toiseksi, jos 4 artiklan 1 kohdan b–f alakohdassa säädetyt vaatimukset täytetään. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan b–e alakohta koskee pääasiallisesti tuotteen turvallisuutta ja tehokkuutta sitä käytettäessä. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan f alakohdassa puolestaan asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus määrittää jäämien enimmäismäärät ja ilmoittaa ne komissiolle hyväksymistä varten.

[18] jäsenvaltioilla on kuitenkin oltava mahdollisuus hyväksyä kasvinsuojeluaineita,

11. Direktiivin 8 artiklan otsikkona on "Siirtymä- ja poikkeustoimenpiteet". Artiklan kohdat koskevat menettelyä uusien aineiden osalta, jotka sisältävät tehoaineita, joita ei ole vielä hyväksytty ja merkitty luetteloon (8 artiklan 1 kohta, jolla ei ole merkitystä nyt käsiteltävänä olevassa asiassa), olemassa olevien aineiden osalta, jotka sisältävät tällaisia tehoaineita (8 artiklan 2 ja 3 kohta) ja sellaisten aineiden osalta, joita tarvitaan erityisolosuhteissa ennalta arvaamattomassa vaaratilanteessa, joka ei ole hallittavissa muilla keinoilla (8 artiklan 4 kohta).

12. Direktiivin 8 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että poiketen siitä, mitä 4 artiklassa säädetään, "jäsenvaltio voi 12 vuoden kuluessa tämän direktiivin tiedoksi antamisesta sallia, että sen alueella saatetaan markkinoille sellaisia kasvinsuojeluaineita, jotka sisältävät liitteeseen I kuulumattomia tehoaineita ja jotka ovat jo olleet markkinoilla kaksi vuotta tämän direktiivin tiedoksi antamisen jälkeen", sanotun kuitenkaan rajoittamatta 8 artiklan 3 kohdan soveltamista. [5]

13. Direktiivin 8 artiklan 2 kohdan neljännessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun 12 vuoden ajanjakson aikana voidaan 19 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen päättää, sen jälkeen kun samassa artiklassa tarkoitettu komitea on tutkinut kyseisen tehoaineen, että se voidaan sisällyttää liitteeseen I, sekä siitä, millä edellytyksillä säilyttäminen voi tapahtua, tai – – että kyseistä tehoainetta ei sisällytetä liitteeseen I. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että asianmukaiset luvat myönnetään, peruutetaan tai niitä muutetaan tapauksen mukaan säädetyn määräajan kuluessa."

14. Direktiivin 8 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Tutkiessaan 2 kohdan mukaista tehoainetta sisältäviä kasvinsuojeluaineita ja ennen tällaisen tutkimuksen suorittamista jäsenvaltioiden on sovellettava 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i–v alakohdassa sekä c–f alakohdassa säädettyjä vaatimuksia, toimitettavia tietoja koskevien kansallisten säännösten mukaisesti."

15. Direktiivin 8 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Edelleen poiketen siitä, mitä 4 artiklassa säädetään, jäsenvaltio voi erityisoloissa sallia enintään 120 päivän ajan sellaisten kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisen,

5 – Oletettavasti artiklassa tehty viittaus "kahteen vuoteen" liittyy siihen seikkaan, että jäsenvaltioilla oli kaksi vuotta aikaa panna direktiivi täytäntöön sen tiedoksi antamisesta lukien.

jotka eivät ole 4 artiklassa säädettyjen vaatimusten mukaisia, niiden rajoitettua ja valvottua käyttöä varten, jos toimenpide katsotaan välttämättömäksi ennalta arvaamattomassa vaaratilanteessa, joka ei ole hallittavissa muilla keinoilla. Tällaisessa tapauksessa kyseisen jäsenvaltion on viipymättä annettava toteuttamansa toimenpiteet muiden jäsenvaltioiden ja komission tiedoksi. Jäljempänä 19 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen on viipymättä päätettävä, voidaanko jäsenvaltion toimenpiteitä jatkaa kestoltaan määritettävällä ajanjaksolla, millä edellytyksillä näin voidaan tehdä, voidaanko toimenpiteet toistaa vai onko ne peruutettava."

16. Direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua 12 vuoden ajanjaksoa on jatkettu 31.12.2006 saakka tehoaineiden osalta, joita arvioidaan komission näiden aineiden tarkastelua koskevan työohjelman ensimmäisessä vaiheessa, 30.9.2007 saakka niiden aineiden osalta, joita arvioidaan toisessa vaiheessa ja 31.12.2008 saakka niiden osalta, joita arvioidaan kolmannessa vaiheessa. [6]

17. Direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa säädetään asiakirjoista, jotka jäsenvaltioiden on vaadittava kasvinsuojeluaineen hyväksymistä hakevien liittävän hakemukseensa. Direktiivin 13 artiklan 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa säädetään, silloin kun on kyse tehoaineista, jotka ovat jo olleet markkinoilla kaksi vuotta tämän direktiivin tiedoksi antamisen jälkeen, jäsenvaltiot voivat perustamissopimuksen määräyksiä noudattaen jatkaa aiempien kansallisten sääntöjen soveltamista tietoja koskevien vaatimusten osalta niin kauan kuin näitä aineita ei ole sisällytetty liitteeseen I."

18. Direktiivin 23 artiklan 1 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot saattamaan tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan kahden vuoden kuluessa sen tiedoksi antamisesta. On selvää, että direktiivi annettiin tiedoksi 26.7.1991.

Biosididirektiivi

19. Ennakkoratkaisukysymyksissä mainitaan lyhyesti myös biosidituotteiden markkinoille saattamisesta 16 päivänä helmikuuta 1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/8/EY (jäljempänä biosididirektiivi). [7]

6 – 12.8.2005 annettu komission asetus (EY) N:o 1335/2005 (EUVL L 211, s. 6).

7 – EYVL L 123, s. 1.

20. Tämä direktiivi koskee biosidituotteiden hyväksymistä ja niiden markkinoille saattamista käyttöä varten jäsenvaltioissa. Biosidituotteilla tarkoitetaan tuotteita, jotka on tarkoitettu kemiallisesti tai biologisesti tuhoamaan, torjumaan tai tekemään haitattomaksi kaikkia eliöitä, joista halutaan päästä eroon tai joilla on haitallinen vaikutus ihmisiin, heidän toimintoihinsa tai heidän käyttämiinsä tai valmistamiinsa tuotteisiin, tai eläimiin tai ympäristöön, taikka estämään niiden vaikutusta tai rajoittamaan muulla tavoin niiden esiintymistä. [8]

21. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot määräämään, että "biosidituotetta ei saa saattaa markkinoille eikä käyttää niiden alueella, jollei sille ole myönnetty tämän direktiivin mukaista lupaa".

22. Direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot saavat hyväksyä biosidituotteen vain, jos "siinä esiintyvä tehoaine sisältyy tai siinä esiintyvät tehoaineet sisältyvät liitteeseen I tai I A ja jos liitteissä esitetyt vaatimukset täyttyvät" ja jos eräät muut vaatimukset täyttyvät.

23. Direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Poiketen – – 3 artiklan 1 kohdasta, 5 artiklan 1 kohdasta – – jäsenvaltio voi kymmenen vuoden aikana [14.5.2000 lukien] jatkaa nykyistä järjestelmäänsä tai käytäntöään biosidituotteiden markkinoille saattamiseksi. Jäsenvaltio voi erityisesti hyväksyä olemassa olevien kansallisten sääntöjen mukaisesti sellaisia tehoaineita sisältävän biosidituotteen markkinoille saattamisen alueellaan, jota ei ole sisällytetty liitteeseen I tai I A kyseisen tuotetyypin kohdalle. Tällaisten tehoaineiden on oltava markkinoilla [14.5.2000] – – biosidituotteen tehoaineina."

Asiaa koskeva kansallinen lainsäädäntö

BMW

24. BMW:ssä säädetään sellaisen College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen -nimisen elimen (jäljempänä CTB) perustamisesta, joka päättää torjunta-aineiden hyväksymisestä ja rekisteröinnistä hakemuksen perusteella. BMW:tä muutettiin vuonna 1994 kasvinsuojeluainedirektiivin täytäntöönpanemiseksi. [9]

8 – Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan a ja f alakohta.

9 – 15.12.1994 annettu laki (Staatsblad 1995, nro 4).

25. BMW:n 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"On kiellettyä toimittaa, pitää hallussa, varastoida, tuoda Alankomaihin tai käyttää Alankomaissa torjunta-ainetta, josta ei ilmene, että se on tämän lain nojalla hyväksytty – –."

26. BMW:n 3 §:ssä säädetään, että torjunta-aine hyväksytään tai rekisteröidään ainoastaan, jos säädetyt edellytykset täyttyvät. Nämä edellytykset vastaavat pääasiallisesti kasvinsuojeluainedirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädettyjä edellytyksiä.

27. BMW:n 16a §:n 1 momentin a kohdassa säädetään, että asiasta vastaava ministeri voi erityistapauksissa myöntää vapautuksen tai erivapauden 2 §:n 1 momentin säännöksistä enintään 120 päivän ajaksi "mikäli kasvituotteiden tuotantoa uhkaavat ennalta arvaamattomat vaarat, jotka eivät ole hallittavissa muilla keinoilla" (mikä vastaa kasvinsuojeluainedirektiivin 8 artiklan 4 kohdan sanamuotoa).

28. BMW:n 16aa §:n 1 momentissa säädetään, että "maatalouden edun niin kiireellisesti vaatiessa" asiasta vastaava ministeri voi myöntää vapautuksen tai poikkeuksen kiellosta, jota muutoin sovellettaisiin, tuotteille, joiden sisältämä tehoaine a) oli markkinoilla ennen 26.7.1993, b) ei kuulu kasvinsuojeluainedirektiivissä yksilöityihin aineisiin ja c) jota koskeva, direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu tutkimus on aloitettu 26.7.2003 jälkeen tai se jatkuu kyseisen päivämäärän jälkeen.

29. BMW:n 16aa §:n 2 momentissa säädetään, että vapautukseen tai poikkeukseen voidaan liittää määräyksiä tai rajoituksia, ja ne voidaan kumota koska tahansa. On kuitenkin huomattava, että tällaisten vapautusten tai poikkeusten ajallista kestoa ei ole muutoin rajoitettu.

BMW:n 16aa §:n tausta

30. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, että Alankomaat ei vuonna 1995 soveltanut kasvinsuojeluainedirektiivin 8 artiklan 2 kohdan siirtymäsäännöksiä vaan päätti tutkia kasvinsuojeluaineiden hyväksymisen edellytykset yhteisön arviointiperusteiden mukaisesti ennen yhteisön tasolla tehtävän tehoaineiden arvioinnin valmistumista. Tästä seurasi se, että huomattavalle määrälle tuotteita myönnettyjä lupia ei uusittu niiden voimassaolon päättyessä. Alankomaiden maanviljelijöiden

käytettävissä oli näin ollen vähemmän tuotteita kuin kilpailijoillaan muissa jäsenvaltioissa.

31. Tämän kehityskulun katkaisemiseksi BMW:hen lisättiin 25c §, jossa säädettiin maanviljelyn kannalta välttämättömiin kasvinsuojeluaineisiin sovellettavasta lupamenettelystä. Tämä toimenpide ei osoittautunut ilmeisesti toimivaksi, koska teollisuus [10] ei hyödyntänyt sitä niiden kustannusten vuoksi, joita aiheutui täydellisten asiakirjojen toimittamista koskevasta vaatimuksesta. Säätiö huomauttaa lisäksi, että hakijoita vaadittiin osoittamaan, että kyseiset tuotteet olivat todella välttämättömiä, eikä yksikään hakija itse asiassa onnistunut tässä.

32. Näin ollen 25c § korvattiin vuonna 2002 16aa §:llä.

Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisupyyntö

33. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (jäljempänä ministeri) teki 21.4.2004 päätöksen "Vrijstellingen gewasbeschermingsmiddelen 2004" (vuoden 2004 päätös kasvinsuojeluaineita koskevista vapautuksista). Päätöksessä myönnettiin BMW:n 16aa §:n nojalla päätöksessä tarkoitetuille käyttäjille ja siinä mainittujen viljelykasvien osalta vapautus lain 2 §:n 1 momentissa säädetyistä kielloista edellyttäen, että tiettyjä määräyksiä noudatetaan. Päätöksessä määrättiin, että vapautuksen voimassaolo päättyy 1.1.2005.

34. Ministeri teki 28.4.2004 päätöksen edellä mainitun päätöksen muuttamisesta ja ulotti sillä edellä mainitussa päätöksessä tarkoitetun vapautuksen koskemaan eräiden kasvinsuojeluaineiden erityisiä käyttökohteita.

35. Säätiö esitti 28.4.2004 tehdystä päätöksestä oikaisuvaatimuksen kesäkuussa 2004.

36. Ministeri totesi lokakuussa 2004, että oikaisuvaatimus on osittain jätettävä tutkimatta ja että se on osittain perusteeton.

37. Säätiö nosti kanteen ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa. Tämä tuomioistuin oli epävarma useiden kasvinsuojeluainedirektiivin tulkintakysymysten osalta. Näin ollen se on päättänyt

10 – Toisin sanoen luvan haltijat, ammattimaiset maanviljelijät, joista jotkut olivat pienyrittäjiä.

lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle kuusi ennakkoratkaisukysymystä. [11]

38. Säätiö, Tanskan, Ranskan, Kreikan ja Alankomaiden hallitukset sekä komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Suullisen käsittelyn pitämistä ei ole vaadittu, eikä sitä ole pidetty.

Asiassa Stichting ZHM I annettu tuomio

39. Yhteisöjen tuomioistuin on jo antanut viitteitä kasvinsuojeluainedirektiivin 8 artiklan ja biosididirektiivin 16 artiklan tulkinnasta säätiön aikaisemmin nostaman kanteen yhteydessä asiassa Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie 10.11.2005 antamassaan tuomiossa (jäljempänä asia Stichting ZHM I). [12]

40. Asiassa Stichting ZHM I oli kysymys BMW:n 25d §:stä, joka myös lisättiin BMW:hen vuonna 2002. Tässä pykälässä säädetään pääasiallisesti aikaisemmin hyväksyttyjen tuotteiden, joiden tehoaineet CTB on yksilöinyt, uudelleen hyväksymisestä suoraan lain nojalla ilman BMW:n 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua täydellistä arviointia, jota muutoin edellytettäisiin. Täydellisen arvioinnin suorittamisen sijasta CTB:n tulee tehoaineen yksilöidessään "ottaa huomioon" sen tietyt vaikutukset.

41. Säätiö riitautti päätöksen, jolla CTB oli yksilöinyt tietyt tehoaineet. Näitä tehoaineita sisältävät kasvinsuojeluaineet saivat siten automaattisesti uudelleenhyväksynnän BMW:n 25d §:n nojalla.

42. Yhteisöjen tuomioistuin antoi asiassa Stichting ZHM I tuomionsa nyt esillä olevassa asiassa esitetyn ennakkoratkaisupyynnön ja toimitettujen huomautusten jälkeen. Kuten jäljempänä todetaan, tässä tuomiossa vastataan suoraan tai välillisesti useimpiin nyt käsiteltävinä olevista ennakkoratkaisukysymyksistä.

43. On kuitenkin syytä huomauttaa tässä vaiheessa eräistä kasvinsuojeluainedirektiivin 8 artiklan 2 ja 3 kohtaan liittyvistä näkökoh-

11 – Ennakkoratkaisukysymykset esitetään lyhyesti jäljempänä kunkin otsikon alla.

12 – Asia C-316/04, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, tuomio 10.11.2005 (Kok. 2005, s. I-9759).

dista, jotka johtuvat asiassa Stichting ZHM I annetusta tuomiosta. Molempia kohtia sovelletaan siirtymäkautena.

44. Direktiivin 8 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltio voi hyväksyä sellaisia kasvinsuojeluaineita, jotka ovat jo olleet markkinoilla 26.7.1993, vaikka ne sisältävät tehoaineita, joita ei ole vielä tutkittu yhteisön tasolla. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltiolla ei ole velvollisuutta ottaa luvan myöntämisessä huomioon direktiivin 4 artiklan säännöksiä. [13]

45. Direktiivin 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu lupa ei kuitenkaan välttämättä pysy voimassa siihen saakka, kunnes kyseinen tehoaine on tutkittu yhteisön tasolla. Tämä johtuu siitä, että 8 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat omasta aloitteestaan tutkia 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti hyväksyttyjä kasvinsuojeluaineita, jos on syytä uskoa, että jokin luvan myöntämisedellytyksistä ei täyty. Tämä tutkimus on suoritettava aikana, jolloin 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti myönnetty lupa on edelleen voimassa. Päätäessään kasvinsuojeluaineiden tutkimisesta jäsenvaltioiden on noudatettava direktiivin 4 artiklan 1 kohdan [14] vaatimuksia, mutta tältä osin toimitettavien tietojen osalta sovelletaan kansallisia säännöksiä. [15]

46. On myös hyödyllistä tarkastella yleisesti 8 artiklan paikkaa direktiivissä. On selvää, että lainsäätäjän tarkoituksena on ollut kattaa 8 artiklassa kaikki mahdolliset tapaukset, joissa rajoitettua ja/tai väliaikaista poikkeusta direktiivin kattavista ja yhdenmukaistetuista säännöistä voidaan pitää perusteltuna. Näiden säännösten yleisen sisällön perusteella on niin ikään selvää, että vaikka niissä säädetään perussääntöjä koskevista poikkeuksista, direktiivin yleisten tavoitteiden ja päämäärien toteutumista on kuitenkin pyrittävä mahdollisimman suuressa määrin edistämään.

Tutkittavaksi ottaminen

47. Ranskan hallitus on esittänyt ensiksi kysymyksen, joka koskee kahden ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamista. Koska yhteisöjen tuomioistuin on jo kuitenkin vastannut näihin ennakkoratkaisukysymyksiin asiassa Stichting

13 – Asia Stichting ZHM I, tuomion 57 kohta.

14 – Tältä osin tarkoitetaan luonnollisesti muita kuin sitä 4 artiklan 1 kohdan vaatimusta, jonka mukaan kyseisten tehoaineiden on kuuluttava liitteeseen I.

15 – Asia Stichting ZHM I, tuomion 48–57 kohta.

ZHM I antamassaan tuomiossa huolimatta Ranskan hallituksen tämän asian yhteydessä (menestyksettä) esittämistä samanlaisista tutkittavaksi ottamista koskevista kysymyksistä, [16] katson, että yhteisöjen tuomioistuimen ei tarvitse enää ottaa kantaa tähän asiaan.

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

48. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko kansallisen tuomioistuimen mahdollista soveltaa kasvinsuojeluainedirektiivin 8 artiklaa sen jälkeen, kun direktiivin 23 artiklassa tarkoitettu määräaika on kulunut loppuun. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen perusteella on selvää, että kysymys koskee 8 artiklan mahdollista välitöntä oikeusvaikutusta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että se voi käsitellä kysymystä siitä, onko BMW:n 16aa § tämän säännöksen mukainen, ainoastaan, jos tähän kysymykseen vastataan myöntävästi.

49. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys on samanlainen kuin asiassa Stichting ZHM I esitetyn ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäinen osa.

50. Asiassa Stichting ZHM I antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "kansallisen tuomioistuimen on nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltaista kansallista lainsäädäntöä soveltaessaan ja erityisesti soveltaessaan sellaisia säännöksiä, jotka on nimenomaan annettu direktiivissä asetettujen edellytysten täytäntöönpanemiseksi, tulkittava kansallista lainsäädäntöä mahdollisimman pitkälle kyseessä olevan direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti direktiivillä tavoitellun tuloksen saavuttamiseksi ja tällä tavoin EY 249 artiklan kolmannen kohdan noudattamiseksi". [17]

51. Julkisasiamies Jacobs huomautti samasta seikasta edellä mainitussa asiassa antamassaan ratkaisuehdotuksessa ja totesi, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tarvitsi tulkintaa kasvinsuojeluainedirektiivin ja biosididirektiivin asiaa koskevista säännöksistä riippumatta siitä, onko niillä välitön oikeusvaikutus. Hän katsoi tästä syystä, että ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen ei ollut tarpeen vastata siinä muodossa jossa se oli esitetty, koska kansallinen tuomioistuin saisi riittävästi tietoja muihin kysymyksiin annettavista vastauksista. [18]

52. Yhteisöjen tuomioistuin ei myöskään vastannut suoraan tähän kysymykseen oletettavasti samasta syystä.

16 – Ks. asia Stichting ZHM I, tuomion 26–34 kohta.

17 – Tuomion 78 kohta.

18 – Ratkaisuehdotuksen 47 kohta.

53. Katson, että nyt esillä olevassa asiassa esitettyyn ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen tulisi vastata samalla tavalla.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

54. Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko kasvinsuojeluainedirektiivin 8 artiklan 2 kohdalla sama merkitys kuin biosididirektiivin 16 artiklalla. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että biosididirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat "jatkaa nykyistä järjestelmäänsä tai käytäntöään biosidituotteiden markkinoille saattamiseksi" siirtymäkauden ajan. Kysymys koskee pääasiallisesti sitä, onko kasvinsuojeluainedirektiivin 8 artiklan 2 kohtaa tulkittava samalla tavalla kuin kyseistä biosididirektiivin säännöstä, joka (kyseisen tuomioistuimen mukaan) sallii sen, että jäsenvaltio jatkaa "nykyistä järjestelmäänsä tai käytäntöään" siirtymäkauden ajan riippumatta siitä, millainen tämä järjestelmä tai käytäntö on.

55. Tämä kysymys on sama kuin asiassa Stichting ZHM I esitetty toinen ennakkoratkaisukysymys. [19]

56. Edellä mainitussa asiassa antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että biosididirektiivin 16 artiklan 1 kohdalla on sama merkitys kuin kasvinsuojeluainedirektiivin 8 artiklan 2 kohdalla. [20]

Kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys

57. Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko kasvinsuojeluainedirektiivin 8 artiklan 2 kohtaa pidettävä standstill-velvoitteena siinä suhteessa, että jäsenvaltiolla on oikeus muuttaa olemassa olevaa järjestelmäänsä tai käytäntöään vain siltä osin kuin siitä seuraa, että kasvinsuojeluaineiden hyväksyntään liittyvä arviointi on direktiivin mukainen? Neljännellä kysymyksellään se tiedustelee, että mikäli kolmanteen kysymykseen vastataan kieltävästi, asetetaanko kasvinsuojeluainedirektiivin 8 artiklan 2 kohdassa joitakin

19 – Vaikka nyt esillä olevassa asiassa toinen ennakkoratkaisukysymys koskee 16 artiklaa yleisesti eikä 16 artiklan 1 kohtaa (joka oli toisen ennakkoratkaisukysymyksen kohteena asiassa Stichting ZHM I), ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, että 16 artiklan 1 kohta on vastaavasti kysymyksen kohteena nyt esillä olevassa asiassa.

20 – On hyödyllistä tarkastella tätä vastausta yhdessä asiassa C-306/98, Monsanto, 3.5.2001 annetun tuomion (Kok. 2001, s. I-3279) 43 ja 44 kohdan kanssa, joihin asiassa Stichting ZHM I annetussa tuomiossa viitataan ja joissa selvennetään vastauksen tausta-ajatusta.

rajoituksia biosidien markkinoille saattamista koskevan kansallisen lainsäädännön muuttamiselle, ja mikäli rajoituksia on, mitä ne ovat. Näitä kahta kysymystä on näin ollen käsiteltävä yhdessä.

58. Asiassa Stichting ZHM I ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyi, onko biosididirektiivin 16 artiklan 1 kohtaa pidettävä standstill-velvoitteena, ja mikäli vastaus on kielteinen, sisältyykö tähän artiklaan muita rajoituksia jäsenvaltioiden oikeudelle muuttaa käytössä olevia hyväksymisjärjestelmiään siirtymäkauden aikana.

59. Näillä kysymyksillään kansallinen tuomioistuin tiedusteli pääasiallisesti sitä, [21] onko jäsenvaltiolla oikeus muuttaa biosididirektiivin voimaantulohetkellä olemassa ollutta järjestelmäänsä tai käytäntöään i) ainoastaan siltä osin kuin biosidien hyväksyntään liittyvä arviointi suoritetaan direktiivin säännösten mukaisesti; vai ii) ainoastaan siltä osin kuin muutoksilla ei ole vaikutusta olemassa olevan järjestelmän tai käytännön rakenteeseen; vai iii) ilman muita rajoituksia kuin niitä, joita EY 10 artiklan perusteella sovelletaan direktiivin täytäntöönpanolle asetettuna määräaikana asiassa Inter-Environnement Wallonie 18.12.1997 annetun tuomion mukaisesti. [22]

60. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi edellä mainitussa asiassa Inter-Environnement Wallonie antamassaan tuomiossa, että jäsenvaltioiden on direktiivin täytäntöönpanoa varten säädetyn määräajan kuluessa pidätyttävä antamasta säännöksiä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tavoitteen toteuttamisen ja että kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida, onko näin asianlaita kyseessä olevien kansallisten säännösten osalta. [23]

61. Asiassa Stichting ZHM I yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että biosididirektiivin 16 artiklan 1 kohdalla ei aseteta standstill-velvoitetta. Jäsenvaltioiden oikeutta muuttaa biosidituotteiden hyväksymisjärjestelmiään ei kuitenkaan voida pitää rajoittamattomana. Yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Inter-Environnement Wallonie antamassaan tuomiossa esille tuoma täytäntöönpanoa varten säädettyä määräaikaa koskeva periaate soveltuu mutatis mutandis biosididirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa säädetyn kaltaiseen siirtymäkauteen, jonka aikana jäsenvaltioilla on lupa jatkaa kansallisten järjestelmiensä soveltamista, vaikka ne eivät ole mainitun direktiivin mukaisia. Kansallisen tuomioistuimen on siis arvioitava, onko asianlaita näin niiden kansallisten säännösten osalta, joiden lainmukaisuutta se tutkii. [24]

21 – Ks. julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus, 51 kohta.

22 – Asia C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, tuomio 18.12.1997 (Kok. 1997, s. I-7411).

23 – Ks. tuomion 35–50 kohdassa esitetyt yksityiskohtaiset perustelut, joista suuri osa soveltuu myös nyt esillä olevaan asiaan.

24 – Tuomion 40–43 kohta, joissa viitataan em. asiassa Inter-Environnement Wallonie annetun tuomion 45 kohtaan.

62. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi niin ikään asiassa Stichting ZHM I antamassaan tuomiossa, että kasvinsuojeluainedirektiivin 8 artiklan 2 kohdassa ja biosididirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuilla siirtymäkautta koskevilla säännöksillä on sama merkitys, koska näiden kahden säännöksen tavoitteena on mahdollistaa jäsenvaltioille se, että ne näissä kahdessa direktiivissä määritellyn siirtymäkauden aikana soveltavat käytössä olevia kansallisia lupamenettelyjä näissä samoissa direktiiveissä tarkoitettujen sellaisten tuotteiden markkinoille saattamiseen, jotka sisältävät tehoaineita, joita ei ole vielä arvioitu yhteisön tasolla. [25]

63. Tämän tarkastelun perusteella voidaan päätellä seuraavaa. Ensinnäkään kasvinsuojeluainedirektiivin 8 artiklan 2 kohdalla ei ole vastaavasti katsottava asetettavan standstill-velvoitetta. Toiseksi EY 10 artiklan toisen kohdan ja EY 249 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on 8 artiklan 2 kohdassa säädetyn määräajan kuluessa pidättäydyttävä antamasta säännöksiä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan kasvinsuojeluainedirektiivissä säädetyn tavoitteen saavuttamisen. Kolmanneksi kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, onko asianlaita näin niiden kansallisten säännösten osalta, joiden lainmukaisuutta se tutkii, yhteisöjen tuomioistuimen esittämien muiden yhteensoveltuvuutta koskevien arviointiperusteiden mukaisesti.

25 – Ks. tuomion 60–62 kohta, joissa viitataan edellä alaviitteessä 20 mainitun asiassa Monsanto annetun tuomion 43 ja 44 kohtaan.

Viides ennakkoratkaisukysymys

64. Viidennellä kysymyksellä tiedustellaan, mikäli neljänteen kysymykseen vastataan kieltävästi, minkä edellytysten perusteella kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, ovatko kyseessä toimenpiteet, jotka vaarantavat vakavasti kasvinsuojeluainedirektiivissä säädetyn tavoitteen.

65. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, että kansallinen tuomioistuin tiedustelee erityisesti, estävätkö EY 10 artikla tai kasvinsuojeluainedirektiivin säännökset jäsenvaltiota muuttamasta alkuperäistä direktiivin täytäntöönpanoa koskevaa päätöstään säätämällä uudesta luvan myöntämistä koskevasta vapautuksesta sen sijaan, että käytetään säännöksessä annettua oikeutta säilyttää olemassa oleva järjestelmä tai käytäntö.

66. Säätiö lähtee siitä, että kasvinsuojeluainedirektiivin johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa edellytetään suojelun

korkeaa tasoa ja täsmennetään, että kasvintuotannon parantamiseen tähtäävään tavoitteeseen ei saa pyrkiä ihmisten ja eläinten terveyden vaalimisen ja ympäristönsuojelun kustannuksella. Lupamenettely on tässä avainasemassa, mikä edellyttää sitä, että luvan itsensä on oltava laadultaan riittävän korkeatasoinen. Tästä syystä luvan myöntämisen on perustuttava riittävään riskien arviointiin. Tämä on itse asiassa ainoa perustelu luvan edellyttämiselle. [26] Riittämättömällä arvioinnilla vaarannetaan useiden direktiivin tavoitteiden saavuttaminen, johon mahdollisuuksien mukaan pyritään jo vuodesta 1993 lähtien, erityisesti terveyden- ja ympäristönsuojelun korkean tason saavuttaminen ja kasvinsuojeluaineiden markkinoinnin estäminen ennen niiden riittävää arviointia.

67. Säätiön mukaan on kyseenalaista, että BMW:n 16aa §:ää soveltamalla saavutettaisiin riittävä arvioinnin taso. Maatalouden välttämättömien etujen turvaaminen näyttäisi olevan ensisijaisessa asemassa. Käytännössä 16aa § jättää asiasta vastaavan ministerin harkittavaksi, otetaanko ekologiset arviointiperusteet ja muut edut huomioon. Mikään ei velvoita ministeriä suorittamaan riskien arviointia. Kasvinsuojeluaineille on käytännössä myönnetty vapautuksia, vaikka ne eivät ole yhden tai useamman ekologisen arviointiperusteen mukaisia. BMW:n 16aa § on siten suoraan ristiriidassa direktiivin päämäärien kanssa ja vaarantaa niiden saavuttamisen.

68. Ei ole yllättävää, että Alankomaiden hallituksen kanta on aivan vastakkainen. Se lähtee siitä, että (analogisesti julkisasiamies Jacobsin asiassa Stichting ZHM I esittämän biosididirektiiviä koskevan analyysin mukaisesti) [27] kasvinsuojeluainedirektiivissä säädetään i) järjestelmästä, jolla säännellään kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamista ja jonka ytimenä on lupamenettely, ii) lupien vastavuoroisesta tunnustamisesta ja iii) yhteisön tason positiiviluettelon luomisesta niistä tehoaineista, joita kasvinsuojeluaineissa voidaan käyttää. Tätä taustaa vasten Alankomaiden hallitus korostaa seuraavia seikkoja.

69. Ensinnäkään kasvinsuojeluainetta ei voida Alankomaissa hyväksyä ilman myönteistä hallinnollista päätöstä. Näin on myös niiden kasvinsuojeluaineiden osalta, jotka sisältävät tehoaineita, joita ei ole vielä arvioitu yhteisön tasolla.

26 – Direktiivin 3 artiklan 1 kohta; ks. myös 13 artiklan 6 kohdassa arviointiin tehty viittaus.

27 – Ratkaisuehdotuksen 57 kohta.

70. Toiseksi BMW:n 16aa § koskee yksinomaan kasvinsuojeluaineita, jotka sisältävät olemassa olevia tehoaineita, joita ei ole vielä arvioitu yhteisön tasolla. Luvat myönnetään tämän pykälän nojalla käytännössä vain muutamaksi kuukaudeksi ja joka tapauksessa enintään yhdeksi vuodeksi. Tällainen lupa voidaan lisäksi myöntää ainoastaan, jos aineesta ei ole vaaraa kansanterveydelle tai sen käyttäjän terveydelle ja jos siitä ei ole ympäristölle kohtuutonta haittaa. Se seikka, että 16aa §:ssä ei vaadita hakijaa toimittamaan direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja asiakirjoja, ei ole yhteensoveltumaton direktiivin kanssa, koska 13 artiklan 6 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat jatkaa aiempien kansallisten sääntöjen soveltamista tietoja koskevien vaatimusten osalta.

71. Kolmanneksi, jos komissio päättää olla lisäämättä tehoainetta liitteen I luetteloon tai määrää edellytyksiä tällaiselle lisäykselle, väliaikaista lupaa muutetaan tai se peruutetaan komission päätöksessään asettaman määräajan kuluessa. Alankomaiden lain mukaan ministeri voi koska tahansa peruuttaa luvan (16aa §:n 2 momentti). Lisäksi 16aa §:n 1 momentin c kohdan mukaan hän saattaa olla tähän velvollinen, koska lupa voidaan myöntää 16aa §:n nojalla ainoastaan kasvinsuojeluaineille, joiden tehoaineita komissio *ei ole vielä* arvioinut.

72. Lopuksi EY 10 artikla ei estä jäsenvaltiota muuttamasta alkuperäistä päätöstään olla soveltamatta siirtymäkauden järjestelmää, ja asia on näin sitäkin suuremmalla syyllä silloin, kun tämä päätös on seurausta asioiden käsittelyn viivästymisestä yhteisön tasolla.

73. Komissio katsoo, että BMW:n 16aa §:llä käyttöönotettu järjestelmä merkitsee tosiasiallista hyväksymistä eikä direktiivin 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tutkimusta. BMW:n 16aa §:n järjestelmää on tämän vuoksi arvioitava 8 artiklan 2 kohdan perusteella. (Direktiivin 8 artiklan 4 kohdalla ei ole merkitystä tässä yhteydessä, koska 16aa § ei koske kasvinsuojeluaineiden hyväksymistä *ennalta arvaamattomassa vaaratilanteessa*.) Direktiivissä ei aseteta erityisiä edellytyksiä näiden tuotteiden hyväksymiselle siirtymäkauden aikana. Komissio huomauttaa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ihmisille ja ympäristölle aiheutuva vaara on pysynyt hyväksyttävällä tasolla. Direktiivissä säädetty tavoite ei näyttäisi siten vaarantuvan vakavasti.

74. Tanskan hallitus esittää, että koska direktiivin täytäntöönpanoa varten säädetty määräaika päättyi jo kauan sitten, harkintavaltaa, joka jäsenvaltioilla on siirtymäkauden aikana, on tarkasteltava yksinomaan direktiivin säännösten perusteella, erityisesti 8 artik-

lan perusteella yhdessä 4 artiklan asiaa koskevien säännösten kanssa ja 23 artiklassa täytäntöönpanolle asetetun määräajan yhteydessä. EY 10 artiklalla ei ole merkitystä tässä yhteydessä.

75. Ranskan ja Kreikan hallitukset eivät ole esittäneet erillisiä huomautuksia viidennen kysymyksen osalta.

76. Mielestäni säätiö on oikeassa todetessaan, että direktiivin johdanto-osan perustelukappaleet [28] osoittavat, että direktiivin mukainen hyväksymisjärjestelmä perustuu terveyden, pohjavesien ja ympäristön suojelun korkeaan tasoon. Voidaan olettaa, että yhteisön lainsäätäjän tarkoituksena ei ollut, että 8 artiklan eri siirtymäsäännöksissä jäsenvaltioille annettu harkintavalta vaarantaisi tämän päämäärän saavuttamisen.

77. Direktiivin johdanto-osan 14. perustelukappaleen mukaan on tarkoitettu, että jäsenvaltioilla on oikeus sallia "omalla alueellaan kasvinsuojeluaineiden käyttö – – rajoitetun ajan", jolla mielestäni viitataan 8 artiklassa tarkoitettuun siirtymäkauteen, "silloinkin, kun nämä sisältävät tehoaineita, joita ei ole merkitty toistaiseksi yhteisön luetteloon". Perustelukappaleen mukaan tämän oikeuden käyttämiselle on kuitenkin asetettu kaksi edellytystä. Asianomaisen on toimitettava "yhteisön vaatimukset täyttävät asiakirjat" ja jäsenvaltion on todettava, että "tehoaineen ja kasvinsuojeluaineiden *voidaan otaksua täyttävän niitä koskevat yhteisön vaatimukset*". [29]

78. Tämän perustelukappaleen mukaisesti näyttää siltä, että jäsenvaltioille ei ollut tarkoitus antaa avointa valtakirjaa siirtymäkauden ajaksi. Näyttää pikemminkin siltä, että vaikka jäsenvaltiot voivat jatkaa kansallisten menettelyjen soveltamista, i) näiden kansallisten menettelyjen tulee olla sellaisia, että kasvinsuojeluaineet ja niiden tehoaineet tulevat riittävästi arvioiduiksi, ja ii) jäsenvaltion tulee (tosiasiallisesti) suorittaa arviointi, jolla korvataan yhteisön tasolla myöhemmin suoritettava arviointi, ja sen tulee hyväksyä tehoaine ja aine ainoastaan, jos se vakuuttuu siitä, että niiden voidaan katsoa täyttävän yhteisön vaatimukset.

79. Siirryn 14. perustelukappaletta vastaavien aineellisten säännösten tarkasteluun tätä taustaa vasten. Yhteisöjen tuomioistuin on jo aiemmin todennut, että 8 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että mikäli jäsenvaltio sallii, että sen alueella saatetaan markkinoille

28 – Ks. erityisesti yhdeksäs ja kymmenes perustelukappale.

29 – Kursivointi tässä.

aine tämän säännöksen nojalla, sillä ei ole velvollisuutta ottaa huomioon kasvinsuojeluainedirektiivin 4 artiklan tai 8 artiklan 3 kohdan säännöksiä. [30] Direktiivin 8 artiklan 3 kohdan mukainen tutkimusmenettely on 8 artiklan 2 kohdassa säädetystä lupamenettelystä erillinen. [31] Tätä tutkimusmenettelyä voidaan soveltaa (ilmeisesti missä tahansa vaiheessa) 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti luvan saaneisiin tuotteisiin, [32] jolloin jäsenvaltioilla on todellakin velvollisuus noudattaa mainitun direktiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan i–v alakohdassa ja c–f alakohdassa säädettyjä edellytyksiä. [33]

80. Mielestäni olisi varsin outoa tulkita 8 artiklan 2 kohtaa siten, että siinä sallittaisiin jäsenvaltioiden soveltaa tämän säännöksen nojalla lupamenettelyä, jossa ei tarvitsisi toimittaa ainetta ja sen tehoaineita koskevia yksityiskohtaisia asiakirjoja. On vaikea nähdä, miten 14. perustelukappaleessa tarkoitetun kaltainen tutkimus voitaisiin suorittaa ilman tällaisia asiakirjoja. Ellei jäsenvaltio suorita 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tutkimusta tai kunnes se suoritetaan, arvioinnin ja luvan perustana olisi (mahdollisesti) hyvin vähän faktatietoa.

81. Olisi niin ikään outoa, jos 8 artiklan 2 kohdassa sallittaisiin lupamenettely, jossa asiasta vastaavalla viranomaisella ei olisi mitään velvollisuutta ottaa huomioon aineen terveys-, pohjavesi- ja ympäristövaikutuksia. Tällaisen velvoitteen puuttuessa ja ellei 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tutkimusta suoriteta tai kunnes se suoritetaan, on vaikea nähdä, miten direktiivin tavoitteiden noudattaminen voitaisiin varmistaa.

82. En kiistä sitä, että BMW:n 16aa §:n mukaisia valtuuksia käyttäessään asiasta vastaava ministeri saattaa todellakin ottaa käytännössä huolellisesti ja asianmukaisesti huomioon ympäristönäkökohdat ennen aineen hyväksymistä. [34] On kuitenkin todettava, että BMW:n 16aa §:n mukainen järjestelmä ei ole rakenteeltaan sellainen, että häntä vaadittaisiin toimimaan näin.

83. Näin ollen katson, että kansallisen tuomioistuimen on arvioidessaan sitä, ovatko annetut toimet omiaan vakavasti vaarantamaan kasvinsuojeluainedirektiivissä säädetyn tavoitteen toteuttamisen, otettava muun muassa huomioon kansallisessa lainsäädän-

30 – Asia Stichting ZHM I, tuomion 57 kohta, joka seuraa 51 kohdan yksityiskohtaisia perusteluja.

31 – Asia Stichting ZHM I, tuomion 50 kohta.

32 – Asia Stichting ZHM I, tuomion 54 kohta.

33 – Asia Stichting ZHM I, tuomion 48–50 kohta.

34 – Kansallisen tuomioistuimen on tarkasteltava tutkimusjärjestelyjen yksityiskohtia. Huomautan kuitenkin, että toisella niistä kahdesta neuvoa-antavasta elimestä (NOTOX), joilta asiasta vastaava ministeri pyysi lausuntoa, saattaa olla merkittäviä yhteyksiä teollisuuteen.

nössä säädetyn järjestelmän rakenne. Toimia, joilla luodaan sellainen järjestelmä, jossa ei vaadita asiakirjojen toimittamista eikä aseteta toimivaltaiselle viranomaiselle velvollisuutta ottaa huomioon aineen terveys-, pohjavesi- ja ympäristövaikutuksia, on pidettävä sellaisina toimina, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tavoitteen toteuttamisen.

84. Kansallinen tuomioistuin on myös pyytänyt erityisesti tietoja siitä tähän asiaan liittyvästä mutta sinänsä erillisestä kysymyksestä, estävätkö EY 10 artikla tai kasvinsuojeluainedirektiivin säännökset jäsenvaltiota muuttamasta alkuperäistä direktiivin täytäntöönpanoa koskevaa päätöstään säätämällä uudesta luvan myöntämistä koskevasta vapautuksesta. Tämä kysymys voidaan käsitellä lyhyesti.

85. Direktiivi velvoittaa jäsenvaltiota EY 249 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti siitä lähtien, kun se on tullut voimaan. [35] Kun jäsenvaltio on käyttänyt valtaansa valita toimet, joilla direktiivi pannaan täytäntöön siirtymäkauden aikana, se ei voi myöhemmin korvata näitä toimia uusilla toimilla, joilla toteutettu direktiivin täytäntöönpano on aikaisempaa heikompi.

86. Tämä on seuraus EY 10 artiklan mukaisesta lojaalin yhteistyön velvollisuudesta. Siirtymäkausi ilmentää yhteisön lainsäätäjän näkemystä, jonka mukaan direktiivin tavoitteita ja päämääriä ei voida realistisesti katsoen saavuttaa yhdellä kertaa. Tällaisen siirtymäkauden aikana jäsenvaltioilla on epäilemättä oikeus mukauttaa lainsäädäntöään asteittain siten, että siirtymäkauden päättyessä direktiivin aineellisia vaatimuksia on täysimääräisesti noudatettu. Mielestäni jäsenvaltiot *eivät* voi myöhemmin jälleen muuttaa lainsäädäntöään päinvastaiseen suuntaan eli antaa uusia säännöksiä, joilla ei suinkaan lähestytä direktiivin lopullista tavoitetta, vaan pikemminkin etäännytään siitä. [36]

87. Mielestäni näyttäisi siltä, ettei ole olemassa mitään pätevää syytä, miksi kasvinsuojeluainedirektiivin osalta sovellettaisiin erilaista periaatetta.

88. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen perusteella on selvää, että olemassa oleviin aineisiin Alankomaissa sovellettavaa järjestelmää muutettiin kolme kertaa. [37] Nykyinen muoto (BMW:n 16aa §) tuli voimaan reilusti direktiivin täytäntöön-

35 – Ks. em. asia Inter-Environnement Wallonie, tuomion 40 ja 41 kohta sekä julkisasiamies Kokottin asiassa C-313/02, Wippel, tuomio 12.10.2004, esittämän ratkaisuehdotuksen (Kok. 2004, s. I-9483) 59–61 kohta.

36 – Ks. tavallisen täytäntöönpanolle asetetun määräajan osalta asia C-14/02, ATRAL, tuomio 8.5.2003 (Kok. 2003, s. I-4431, 58 ja 59 kohta); direktiivillä tavoitellun tuloksen asteittaisen saavuttamisen osalta ks. julkisasiamies Geelhoedin asiassa C-320/03, komissio v. Itävalta, 14.7.2005 esittämän ratkaisuehdotuksen (tuomio 15.11.2005, Kok. 2005, s. I-9871) 77 kohta ja vastaavasti asia C-144/04, Mangold, tuomio 22.11.2005 (Kok. 2005, s. I-9981, 71 ja 72 kohta).

37 – Ks. edellä 3 kohta.

panoa varten säädetyn kahden vuoden määräajan päättymisen jälkeen. [38] Mielestäni näyttäisi siltä, että jos jäsenvaltioiden on direktiivin täytäntöönpanoa varten säädetyn määräajan *aikana* "pidätyttävä antamasta säännöksiä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tavoitteen toteuttamisen", [39] mikä velvollisuus perustuu EY 10 artiklaan ja EY 249 artiklan kolmanteen kohtaan, tämän velvollisuuden täytyy pikemminkin olla entistä pakottavampi täytäntöönpanoa varten säädetyn määräajan päättymisen jälkeen.

89. Lisäksi direktiivin 13 artiklan 6 kohdassa (joka poikkeaa 13 artiklan 1 kohdan perussäännöstä, jonka mukaan kasvinsuojeluaineen hyväksymistä hakevien on liitettävä hakemukseensa asiakirjat) säädetään, että "silloin kun on kyse tehoaineista, jotka ovat jo olleet markkinoilla kaksi vuotta tämän direktiivin tiedoksi antamisen jälkeen, jäsenvaltiot voivat ? ? *jatkaa aiempien kansallisten sääntöjen soveltamista* tietoja koskevien vaatimusten osalta niin kauan kuin näitä aineita ei ole sisällytetty liitteeseen I". Vastaamatta siihen kysymykseen, voiko jäsenvaltio soveltaa uusia kansallisia sääntöjä, jotka vastaavat lähemmin direktiivin vaatimuksia, tulkitsen tätä säännöstä siten, että siinä estetään kansallisten sääntöjen jälkikäteinen muuttaminen päinvastaiseen suuntaan. Asia on näin sitäkin suuremmalla syyllä silloin, kun tällaisella muutoksella poistetaan vaatimus asiakirjojen toimittamisesta, eikä sillä aseteta toimivaltaiselle viranomaiselle velvollisuutta ottaa huomioon aineen ja sen tehoaineiden terveys-, pohjavesi- ja ympäristövaikutuksia.

90. Näin ollen katson, ettei ole sallittua, että jäsenvaltio muuttaa alkuperäistä päätöstään panna kasvinsuojeluainedirektiivi täytäntöön säätämällä uudesta luvan myöntämistä koskevasta vapautuksesta, joka ei vastaa direktiivin tarkoitusta ja päämäärää yhtä tehokkaasti kuin sitä edeltävät vapautukset, direktiivin täytäntöönpanoa varten säädetyn määräajan päättymisen jälkeen mutta siirtymäkauden aikana. Tällainen toimi on omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tavoitteen toteuttamisen.

Kuudes ennakkoratkaisukysymys

91. Kuudennella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko kasvinsuojeluainedirektiivin 8 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että mikäli jäsenvaltio sallii sellaisia tehoaineita, joita ei ole mainittu direktiivin liitteessä I ja jotka ovat jo olleet markkinoilla kaksi vuotta direktiivin tiedoksi antamisen jälkeen, sisältävien kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisen alueellaan, sen on tällöin otettava huomioon kasvinsuojeluainedirektiivin 4 artiklan ja/tai 8 artiklan 3 kohdan säännökset.

38 – Direktiivin 23 artikla.

39 – Em. asia Inter-Environnement Wallonie, tuomion 45 kohta.

92. Tämä kysymys on samanlainen kuin asiassa Stichting ZHM I esitetty neljäs ennakkoratkaisukysymys. Kuten olen jo edellä todennut, yhteisöjen tuomioistuin totesi tässä asiassa, että kasvinsuojeluainedirektiivin 8 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että mikäli jäsenvaltio sallii, että sen alueella saatetaan markkinoille sellaisia kasvinsuojeluaineita, jotka sisältävät mainitun direktiivin liitteeseen I kuulumattomia tehoaineita, jotka ovat jo olleet markkinoilla kaksi vuotta sen tiedoksi antamisen jälkeen, jäsenvaltiolla ei ole velvollisuutta ottaa huomioon tämän saman direktiivin 4 artiklan tai 8 artiklan 3 kohdan säännöksiä.

Seitsemäs ennakkoratkaisukysymys

93. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee seitsemännellä kysymyksellään pääasiallisesti, onko BMW:n 16aa §:n mukaista vapautusta tai erivapautta koskevaa päätöstä pidettävä kasvinsuojeluainedirektiivin 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna tutkimisena ainakin jo myynnissä olevan kasvinsuojeluaineen uuden käyttökohteen osalta edellyttäen, että tällainen vapautus on myönnetty arvioinnin perusteella, jossa olemassa olevasta järjestelmästä poiketen tutkitaan ainoastaan, aiheutuuko kohtuutonta haittaa käyttäjälle/työntekijälle, kansanterveydelle ja ympäristölle.

94. Tämä kysymys on samankaltainen, muttei samanlainen kuin asiassa Stichting ZHM I esitetty viides ennakkoratkaisukysymys, jolla tiedusteltiin myös kasvinsuojeluainedirektiivin 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun tutkimuksen ulottuvuutta. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi tässä tapauksessa, että 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu tutkimus edellyttää, että kyseessä olevalle kasvinsuojeluaineelle on jo annettu lupa ja että tämä lupa on edelleen voimassa tutkimushetkellä. Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole yksittäisen tehoaineen uudelleenarviointi. Tarkoituksena on pikemminkin lopullisen kasvinsuojeluaineen uudelleenarviointi. Tällaista tutkimusta ei suoriteta asianomaisten yksityishenkilöiden vaan kansallisten viranomaisten aloitteesta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on näin ollen arvioitava, täyttääkö kansallinen arviointimenettely (tässä tapauksessa BMW:n 25d §:n 2 momentissa säädetty arviointi) kaikki 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun tutkimuksen tunnusmerkit.[40]

95. Nyt esillä olevassa asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on vastaavasti arvioitava, täyttääkö BMW:n 16aa §:ssä säädetty arviointi kaikki 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun tutkimuksen tunnusmerkit, kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Stichting ZHM I antamassaan tuomiossa.

40 – Tuomion 67–69 kohta.

96. Näin ollen huomautan, että ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä annettujen tietojen, joita Alankomaiden hallituksen esittämät huomautukset täydentävät, perusteella BMW:n 16aa §:ssä tarkoitettu arviointi *ei* ole 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu tutkimus. Näyttäisi nimittäin siltä, että i) 16aa §:n mukainen vapautus tai erivapaus myönnetään asianomaisen hakemuksesta eikä toimivaltaisen viranomaisen aloitteesta ja että ii) menettely on tarkoitettu nimenomaan kasvinsuojeluaineille, joilla *ei* ole vielä voimassa olevaa lupaa hakemuksen tekohetkellä.

Kahdeksas ennakkoratkaisukysymys

97. Kahdeksannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee pääasiallisesti, sovelletaanko kasvinsuojeluainedirektiivin 8 artiklan 3 kohdan säännöksiä ainoastaan tietojen toimittamiseen ennen tutkimusta vai myös siihen, miten tutkimus järjestetään ja toteutetaan.

98. Tämä kysymys on samanlainen kuin asiassa Stichting ZMH I esitetty kuudes ennakkoratkaisukysymys, johon yhteisöjen tuomioistuin vastasi, että kasvinsuojeluainedirektiivin 8 artiklan 3 kohtaan sisältyy ainoastaan säännöksiä, jotka koskevat tietojen toimittamista ennen tutkimusta.

Ratkaisuehdotus

99. Edellä esitetyn perusteella ehdotan siis, että College van Beroep voor het bedrijfslevenin (Alankomaat) esittämiin kysymyksiin vastataan seuraavasti:

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys:

Kansallisen tuomioistuimen on kansallista lainsäädäntöä soveltaessaan ja erityisesti soveltaessaan sellaisia säännöksiä, jotka on nimenomaan annettu direktiivissä

asetettujen edellytysten täytäntöönpanemiseksi, tulkittava kansallista lainsäädäntöä mahdollisimman pitkälti kyseessä olevan direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti direktiivillä tavoitellun tuloksen saavuttamiseksi ja tällä tavoin EY 249 artiklan kolmannen kohdan noudattamiseksi.

Toinen ennakkoratkaisukysymys:

Kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta 15 päivänä heinäkuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/414/ETY (kasvinsuojeluainedirektiivi) 8 artiklan 2 kohdalla on sama merkitys kuin biosidituotteiden markkinoille saattamisesta 16 päivänä helmikuuta 1998 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/8/EY 16 artiklan 1 kohdalla.

Kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys:

Kasvinsuojeluainedirektiivin 8 artiklan 2 kohdalla ei ole katsottava asetettavan standstill-velvoitetta. EY 10 artiklan toisessa kohdassa ja EY 249 artiklan kolmannessa kohdassa edellytetään kuitenkin, että jäsenvaltiot pidättyvät 8 artiklan 2 kohdassa säädetyn siirtymäkauden kuluessa antamasta säännöksiä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan kasvinsuojeluainedirektiivissä säädetyn tavoitteen saavuttamisen. Kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, onko asianlaita näin niiden kansallisten säännösten osalta, joiden lainmukaisuuden se tutkii, yhteisöjen tuomioistuimen esittämien muiden yhteensoveltuvuutta koskevien arviointiperusteiden mukaisesti.

Viides ennakkoratkaisukysymys:

Jos jäsenvaltio muuttaa alkuperäistä päätöstään panna kasvinsuojeluainedirektiivi täytäntöön säätämällä uudesta luvan myöntämistä koskevasta vapautuksesta, joka ei

vastaa direktiivin tarkoitusta ja päämäärää yhtä tehokkaasti kuin sitä edeltävät vapautukset, direktiivin täytäntöönpanoa varten säädetyn määräajan päättymisen jälkeen mutta siirtymäkauden aikana, tällainen toimi on omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä säädetyn tavoitteen toteuttamisen.

Kuudes ennakkoratkaisukysymys:

Kasvinsuojeluainedirektiivin 8 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että mikäli jäsenvaltio sallii, että sen alueella saatetaan markkinoille sellaisia kasvinsuojeluaineita, jotka sisältävät mainitun direktiivin liitteeseen I kuulumattomia tehoaineita, jotka ovat jo olleet markkinoilla kaksi vuotta sen tiedoksi antamisen jälkeen, jäsenvaltiolla ei ole velvollisuutta ottaa huomioon tämän saman direktiivin 4 artiklan tai 8 artiklan 3 kohdan säännöksiä.

Seitsemäs ennakkoratkaisukysymys:

Kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, täyttääkö vuoden 1962 Bestrijdingsmiddelenwetin (torjunta-ainelaki) 16aa §:ssä säädetty arviointi kaikki kasvinsuojeluainedirektiivin 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun tutkimuksen tunnusmerkit, kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-316/04, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, 10.11.2005 antamassaan tuomiossa.

Kahdeksas ennakkoratkaisukysymys:

Kasvinsuojeluainedirektiivin 8 artiklan 3 kohtaan sisältyy ainoastaan säännöksiä, jotka koskevat tietojen toimittamista ennen tutkimusta.