JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO LA PERGOLA
4 päivänä heinäkuuta 1996 *

1. High Court of Justicen (Bristol Mercantile Court) 20.1.1995 tekemällään päätöksellä esittämät ennakkoratkaisukysymykset liittyvät tiettyjen karjan terveystarkastuksia koskevien yhteisön säännösten pätevyyteen.

2. Ennakkoratkaisukysymysten tekemisen perustana ollutta menettelyä selvitetään lyhyesti jäljempänä.

Pääasian kantaja Woodspring District Council (jäljempänä Woodspring) on paikallisviranomainen Lounais-Englannissa. Pääasian vastaaja Bakers of Nailsea Limited (jäljempänä Bakers) omistaa teurastamon Woodspringin alueella sijaitsevassa Nailsean kaupungissa.

Eläinlääkäri kävi säännöllisesti vastaajan luona ja suoritti säädetyt terveystarkastukset voimassa olevan yhteisön lainsäädännön mukaisesti. [1] Tästä palvelusta aiheutuneista kustannuksista laskutettiin kantajaa, joka toimitti laskut edelleen sellaisinaan vastaajalle. Bakers kuitenkin kieltäytyi maksamasta laskuja väittäen kansallisessa tuomioistuimessa, että esillä olevassa asiassa sovellettavat yhteisön säännökset ovat pätemättömiä. Kantaja riitautti erityisesti säännökset, joissa säädetään, että eläinlääkärin on suoritettava tarkastukset, ja ante mortem -tarkastusten suorittamisvelvollisuutta koskevat säännökset sekä ne muut säännökset, joilla kustan-

1 — Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa sovelletaan terveyttä koskevista ongelmista yhteisön sisäisessä tuoreen lihan kaupassa 26 päivänä kesäkuuta 1964 annettua neuvoston direktiiviä 64/433/ETY (EYVL 1964, 121, s. 2012), sellaisena kuin se muutettuna terveyttä koskevista ongelmista yhteisön sisäisessä tuoreen lihan kaupassa annetun direktiivin 64/433/ETY muuttamisesta ja ajan tasalle saattamisesta direktiivin ulottamiseksi koskemaan tuoreen lihan tuotantoa ja saattamista markkinoille 29 päivänä heinäkuuta 1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/497/ETY (EYVL 1991, L 268, s. 69). Terveystarkastusten rahoittamisesta säädetään tuoreen lihan ja siipikarjanlihan terveystarkastusten ja -valvonnan rahoittamisesta 29 päivänä tammikuuta 1985 annetussa neuvoston direktiivissä 85/73/ETY (EYVL 1985, L 32, s. 14), sellaisena kuin se on muutettuna kotimarkkinoille tarkoitettua lihaa koskevista terveysmääräyksistä ja tällaisen lihan tarkastuksesta direktiivin 85/73/ETY mukaisesti kannettavien maksujen suuruudesta 15 päivänä kesäkuuta 1988 annetulla neuvoston direktiivillä 88/409/ETY (EYVL 1988, L 194, s. 28), sekä tuoreen lihan terveystarkastuksista ja -valvonnasta direktiivin 85/73/ETY mukaisesti kannettavien maksujen suuruudesta 15 päivänä kesäkuuta 1988 tehdyssä neuvoston päätöksessä 88/408/ETY (EYVL 1988, L 194, s. 24) ja tuoreen lihan ja siipikarjanlihan terveystarkastusten ja -valvonnan rahoittamisesta annetun direktiivin 85/73/ETY muuttamisesta 22 päivänä joulukuuta 1993 annetussa neuvoston direktiivissä 93/118/EY (EYVL L 340, s. 15).

* Alkuperäinen kieli: italia.

nukset siirrettiin teurastamon johtajan maksettaviksi, pitäen niitä lainvastaisina. Tämän vuoksi kansallinen tuomioistuin on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1. Onko yksityisellä tällaisessa tilanteessa oikeus vedota kansallisessa tuomioistuimessa EY:n perustamissopimuksen 39 artiklaan ja 40 artiklan 3 kohtaan ja/tai yleiseen suhteellisuusperiaatteeseen ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen, kun se riitauttaa yhteisön lainsäädännön pätevyyden?

2. Onko direktiivi 64/433/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna ja korvattuna direktiivillä 91/497/ETY, pätemätön ottaen huomioon EY:n perustamissopimuksen 39 artiklan ja 40 artiklan 3 kohdan sekä yleisen suhteellisuusperiaatteen, siltä osin kuin siinä säädetään, että jäsenvaltioilla on velvollisuus ja/tai mahdollisuus määrätä, että eläinlääkärin on suoritettava teurastamojen terveystarkastukset, ja/tai siltä osin kuin siinä säädetään ante mortem -tarkastusten suorittamisvelvollisuudesta?

3. Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi,

a) onko tällaiselle pätemättömyydelle ja/tai sen vaikutuksille mahdollisesti asetettu ajallisia rajoituksia?

b) onko yhteisön oikeuden vastaista, että kansallinen toimivaltainen viranomainen soveltaa tässä asiassa sellaista kansallisen lain säännöstä, jossa säädetään, että eläinlääkärit suorittavat teurastamojen terveystarkastukset tai että ne suoritetaan eläinlääkärin valvonnassa, silloin kun tällä säännöksellä on tarkoitus nimenomaisesti panna täytäntöön direktiivi 64/433/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, mutta kun sillä on tai sillä pitäisi olla myös toinen itsenäinen oikeudellinen perusta kansallisessa oikeudessa?

4. Onko se, että eläinlääkärien suorittamista teuraseläinten terveystarkastuksista aiheutuvat kustannukset pannaan sen teurastamon vastattaviksi, jossa eläimet on teurastettava, EY:n perustamissopimuksen 39 artiklan ja/tai 40 artiklan 3 kohdan tai yleisen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja/tai suhteellisuusperiaatteen vastaista?"

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

3. Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellä pyritään pääasiassa selvittämään, voiko yksityinen, joka riitauttaa yhteisön säännöksen pätevyyden, vedota perustamissopimuksen 39 ja 40 artiklan rikkomiseen sekä yleisen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen.

Mielestäni tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi. En näe mitään estettä sille, ettei yhteisöjen tuomioistuin voisi tutkia sellaisen yhteisön säännöksen pätevyyttä, joka vaikuttaa suoraan kyseisen henkilön oikeuksiin samalla tavoin kuin edellä mainitut perussäännökset. Tältä osin on tarpeetonta käsitellä kysymystä yksityiskohtaisemmin.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

4. Toinen kansallisen tuomioistuimen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämä kysymys koskee niiden yhteisön säännösten pätevyyttä, joissa säädetään, että eläinlääkärin on osallistuttava terveystarkastuksiin ja että teuraseläimille on suoritettava ante mortem -tarkastuksia. [2]

Bakersin mukaan nämä säännökset ovat pätemättömiä, koska neuvosto on antaessaan säännökset käyttänyt väärin harkintavaltaansa. Näin ollen sekä eläinlääkärin pätevyyttä että ante mortem -tarkastusta koskevat vaatimukset ovat perustamissopimuksen 39 artiklassa asetettujen yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden vastaisia.

Tämä perustelu ei ole mielestäni vakuuttava. Ensinnäkin korostan, että pyrittäessä saavuttamaan yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteita ei voida, kuten yhteisöjen tuomioistuin on muissa yhteyksissä korostanut [3], jättää ottamatta huomioon yleiseen etuun liittyviä vaatimuksia, kuten kuluttajien, terveyden sekä ihmisten ja eläinten elämän suojelua. Tässä asiassa kyseessä olevat säännökset ovat kuitenkin täysin näiden tavoitteiden mukaisia. Molemmilla pyritään varmistamaan, että mikä tahansa sellainen sairaus, joka saattaa tehdä lihasta ravinnoksi kelpaamatonta, tutkitaan asianmukaisesti ja riittävän ajoissa tavoitteen ollessa kansanterveyden ja kuluttajansuojan pakottavien arvojen puolustaminen. Sillä, että on luotu asianmukainen lihan puhtautta ja terveystarkastuksia koskeva järjestelmä, lisätään myös ratkaisevasti markkinoiden luottamusta tuotteen laatuun ja terveellisyyteen. Tämän luottamuksen seurauksena kulutus kasvaa ja siten myös kaupan ja tuotannon kapasiteetti. Tällä tavalla saavutetaan perustamissopimuksen 39 artiklassa asetetut perustavoitteet eli tuottavuuden lisääminen, tuotannon järkiperäinen kehittäminen, maatalousväestön kohtuullisen elintason takaaminen ja tarvikkeiden saatavuuden varmistaminen.

5. Bakers katsoo myös, että nyt esillä olevassa asiassa riitautetut säännökset ovat ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa. Sen mukaan eläinlääkäriin turvautuminen on perusteetonta ja suhteetonta, koska muut

2 — Ks. direktiivin 64/433/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/497/ETY, 3 artiklan 1 kohdan A alakohdan b ja d alakohta, liitteessä I olevat VI ja VIII luku sekä 9 artikla.

3 — Asia 131/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988 (Kok. 1988, s. 905).

henkilöt, joilla on asianmukainen kokemus alalla, voisivat hyvin todeta teuraseläinten sairaudet. Samoin ante mortem -tarkastuksen vaatiminen on Bakersin mukaan suhteetonta, koska lihan laadun oletetaan sen puhtauden ja terveellisyyden kannalta tulevan riittävästi varmistetuksi post mortem -tarkastuksilla.

Ei ole selvää, miten tämä väite poikkeaa aiemmin tutkitusta väitteestä. Lopuksi Bakers väittää, että yhteisön lainsäätäjä on ylittänyt sille perustamissopimuksessa annetun harkintavallan, koska säädetyt toimenpiteet eivät ole suhteellisia. Tätäkään perustelua ei ole syytä hyväksyä, vaikka katsottaisiin, että sitä voidaan arvioida erillisenä. Aiemmin mainittujen direktiivin säännösten tavoitteena on suojella kansanterveyttä sekä edistää lihan kauppaa ja kulutusta. Tässä tarkoituksessa on säädetty, että eläinten terveystarkastukset suorittaa henkilö, joka on sekä täysin pätevä että myös luonnostaan pätevä tarkastusten suorittamiseen, eli eläinlääkäri. En suoraan sanoen ymmärrä, miten tällaista valintaa voidaan arvostella, erityisesti kun kyseessä olevat säädökset annettiin rajoilla suoritettavien eläinlääkärintarkastusten poistamisen yhteydessä; nyt ne suoritetaan lähettäjämaassa eikä niitä voida toistaa määrämaassa. Myös tästä syystä on olennaisen tärkeää, että erityisen pätevät henkilöt suorittavat tarkastukset, kuten direktiivin 64/433/ETY johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee: "lähettäjämaan virkaeläinlääkärin laatiman terveystodistuksen antamista pidetään asianmukaisimpana keinona antaa määrämaan toimivaltaisille viranomaisille takeet siitä, että lihalähetys on tämän direktiivin säännösten mukainen — —".

Myös ante mortem -tarkastuksella on olennaisen tärkeä tehtävä. On pidettävä mielessä, että tietyt sairaudet voidaan todeta ainoastaan, jos eläin on elossa. [4]

Näin ollen on selvää, ettei direktiivissä säädetyllä järjestelmällä loukata suhteellisuusperiaatetta, vaan sillä taataan se; sellainen henkilö, jonka pätevyydestä voidaan parhaiten varmistua, suorittaa tarkastukset, ja ne suoritetaan sekä ennen eläimen teurastusta että sen jälkeen. Yhteisön direktiivillä on säädetty yhdenmukaisesta perusteesta, jonka mukaan tarkastuksen suorittaa lähettäjävaltiossa sellainen henkilö, jonka voidaan kohtuudella olettaa koulutuksensa ja ammattikokemuksensa perusteella olevan pätevä sen suorittamiseen. Mikään muu ratkaisu ei täytä niitä vaatimuksia, joiden juuri nyt esillä olevassa asiassa on Bakersin mainitseman suhteelli-

4 — Lisäksi direktiivin 64/433/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/497/ETY, liitteen I 27 kohdan c alakohdan nojalla ante mortem -tarkastuksen tarkoituksena on mahdollistaa sen määrittäminen, ovatko eläimet "väsyneitä, kiihtyneitä tai vahingoittuneita". Mikäli näin todetaan, teurastusta on lykättävä riittävä aika, jotta kyseessä oleva eläin voi levätä. On selvää, että tällainen tutkimus voidaan tehdä ainoastaan elävästä eläimestä: ruumiista ei tietenkään voida todeta "väsymystä" ja "kiihtymystä".

suusperiaatteenkin toteutumisen vuoksi täytyttävä. Riitautetulla toimenpiteellä voidaan saavuttaa lainsäätäjän tavoittelema päämäärä.

6. Katson sen vuoksi, että tässä asiassa ei ole esitetty näyttöä siitä, että neuvosto olisi millään tavoin käyttänyt väärin harkintavaltaansa. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti korostanut, yhteisön lainsäätäjällä on laaja harkintavalta yhteisen maatalouspolitiikan alalla ja tämän harkintavallan käyttämiseen voidaan puuttua ainoastaan, jos neuvoston suorittama arviointi asiasta "vaikuttaa kyseessä olevien säännösten antamisen aikana lainsäätäjän käytettävissä olleiden tietojen perusteella *ilmeisen virheelliseltä*". [5] Näin ei selvästikään ole nyt käsiteltävänä olevassa asiassa.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

7. Kolmatta kysymystä ei ole syytä tutkia, koska se on esitetty vain siltä varalta, että toiseen kysymykseen vastattaisiin myöntävästi.

Neljäs ennakkoratkaisukysymys

8. Neljäs kysymys liittyy eläinlääkärintarkastuksista perittävien laskujen maksamisvelvollisuutta koskevien yhteisön säännösten pätevyyteen. Bakersin mukaan nämä säännökset ovat pätemättömiä siltä osin kuin kyseiset maksut ovat teurastamon johtajan vastuulla. Tämä on Bakersin mielestä vastoin yhteisöjen tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä, [6] jonka mukaan tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta hyötyvän yhteiskunnan on kokonaisuudessaan vastattava kustannuksista.

Tämä väite on perusteeton. Ensinnäkin on todettava, että kansallinen tuomioistuin on esittänyt kysymyksensä olettaen, että kyseisiä yhteisön säännöksiä on tulkittava siten, että teurastamoilla on velvollisuus vastata kustannuksista. Näin ei kuitenkaan ole. Direktiivin 85/73/ETY 4 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä

5 — Ks. yhdistetyt asiat 197/80, 198/80, 199/80, 200/80, 243/80, 245/80 ja 247/80, Ludwigshafener Walzmühle v. neuvosto ja komissio, tuomio 17.12.1981 (Kok. 1981, s. 3211) ja yhdistetyt asiat C-267/88— C-285/88, Wuidart ym., tuomio 21.2.1990 (Kok. 1990, s. I-435, 14 kohta). Kursivointi tässä.

6 — Ks. asia 87/75, Bresciani, tuomio 5.2.1976 (Kok. 1976, s. 129) ja yhdistetyt asiat C-277/91, C-318/91 ja C-319/91, Ligur Carni ym., tuomio 15.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6621). On tuskin tarpeen todeta, että näillä tuomioilla, joihin Bakers vetoaa väitteidensä tueksi, ei ole mitään yhteyttä käsiteltävässä asiassa annettavaan ratkaisuun. Nämä asiat koskivat jäsenvaltion yksipuolisesti asettamia maksuja eläinlääkärintarkastusten rahoittamiseksi. Yhteisöjen tuomioistuinta pyydettiin ratkaisemaan, merkitsevätkö nämä maksut perustamissopimuksessa kiellettyä tavaroiden vapaan liikkuvuuden estettä. Nyt esillä oleva asia koskee yhteisön antamia säännöksiä, joita on sovellettava yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Lisäksi, kuten selitän tarkemmin jäljempänä, teurastamon johtajat vastaavat alun perin eläinlääkärintarkastusten maksuista, ja ne voivat myöhemmin siirtää maksut palvelua pyytävän henkilön maksettaviksi. Kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja Woodspring aivan oikein toteavat, nämä maksut suorittaa viime kädessä lihan kuluttaja, ja ne muodostavat siten osan lihan hinnasta. Tällä täytetään se vaatimus, johon yhteisöjen tuomioistuin kiinnitti edellä mainituissa asioissa huomiota, että terveystarkastuksista hyötyvän yhteiskunnan kokonaisuudessaan pitäisi vastata tällaisista kustannuksista.

93/118/EY, säädetään seuraavaa: "Maksuista vastaa — — toimia toteuttavan laitoksen johtaja tai omistaja siten, että *nämä voivat siirtää kyseisestä toimesta kannetun maksun sen luonnollisen tai oikeushenkilön maksettavaksi, jonka lukuun mainitut toimet suoritetaan.*" [7] Kuten Yhdistynyt kuningaskunta toteaa kirjallisissa huomautuksissaan, myöskään pääasiaan sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä ei estätä sitä, että teurastamon johtaja siirtää eläinlääkärintarkastusten maksut teurastusta pyytävien maksettaviksi. Siten ne perusteet, joilla Bakers väittää kyseessä olevia säännöksiä pätemättömiksi, ovat riittämättömiä.

Katson tämän vuoksi, että kyseessä olevat säännökset eivät ole millään tavalla pätemättömiä. Teurastamon johtaja vastaa alun perin eläinlääkärintarkastusten maksuista ja voi sen jälkeen siirtää ne palvelua pyytäville. Lyhyesti sanottuna toistettakoon, että nämä maksut, jotka ovat tarpeen tuotteen terveellisyyden ja laadun takaamiseksi, vaikuttavat siihen taloudelliseen toimijaan, joka saattaa tuotteet markkinoille. Tämä on oikeudenmukainen ratkaisu, joka ei ole ristiriidassa minkään yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteen kanssa. Mielestäni ei ole mitään syytä asettaa ratkaisua kyseenalaiseksi.

Ratkaisuehdotus

Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian vastaamalla High Court of Justice, Bristol Mercantile Courtin sille esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Yksityinen, joka riitauttaa yhteisön lainsäädännön pätevyyden, voi vedota perustamissopimuksen 39 ja 40 artiklan rikkomiseen sekä yleisen suhteellisuusperiaatteen ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamiseen.

2) Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenevien tietojen perusteella ei voida katsoa, että direktiiveihin 91/497/ETY ja 93/118/EY sisältyvät säännökset, joiden mukaan eläinlääkärin on suoritettava eläinlääkärintarkastukset, teuraseläimelle

7 — Kursivointi tässä.

on tehtävä ante mortem -terveystarkastus ja sen teurastamon omistajan ja/tai johtajan, jossa teurastus suoritetaan, on alun perin vastattava näiden tarkastusten kustannuksista, aiheuttaisivat direktiivien pätemättömyyden.