JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PEDRO CRUZ VILLALÓN
18 päivänä marraskuuta 2010[1]

Sisällys

I Asiaa koskevat oikeussäännöt ..... I - 5520

A Unionin lainsäädäntö ..... I - 5520

B Kansallinen lainsäädäntö ..... I - 5523

II Tosiseikat ja pääasian oikeudenkäyntimenettely ..... I - 5524

III Ennakkoratkaisukysymykset ..... I - 5526

IV Alustavat toteamukset ..... I - 5527

V Jäsenvaltion toimivalta säätää jalostettujen eläinperäisten valkuaisaineiden ennenaikaisesta kiellosta ..... I - 5528

A Jäsenvaltioille jäljelle jäävä toimivalta kieltää jalostettujen eläinperäisten valkuaisaineiden käyttö ..... I - 5528

B Jäsenvaltioiden toimivalta kieltää jalostettujen eläinperäisten valkuaisaineiden käyttö kansallisten väliaikaisten varotoimenpiteiden toteuttamisen mahdollistavassa direktiivin 90/425 10 artiklassa käyttöön otetun suojamekanismin perusteella ..... I - 5534

1. Direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan suojamekanismiin turvautumista koskevien edellytysten noudattaminen ..... I - 5535

a) Lähettävän jäsenvaltion ja määrävaltiona olevan jäsenvaltion välinen ero I - 5535

b) Direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan perusteella toteutettavia väliaikaisia varotoimenpiteitä koskevat edellytykset ..... I - 5536

i) Vaaran olemassaolo ..... I - 5538

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

ii) Kiireellisyys ..... I - 5539

2. Toteutettuja toimenpiteitä koskevan ilmoitusvelvollisuuden noudattaminen .. I - 5541

VI Jäsenvaltion toimivalta toteuttaa kalajauhoa ja dikalsiumfosfaattia koskeva väliaikainen kielto ..... I - 5544

VII Ratkaisuehdotus ..... I - 5546

1. Ennakkoratkaisupyyntö koskee naudan spongiformisen enkefalopatian [2] leviämisvaaran minimoimiseksi annetun unionin lainsäädännön tulkintaa ja erityisesti 26.6.1990 annetun neuvoston direktiivin 90/425/ETY, [3] 27.6.1994 tehdyn komission päätöksen 94/381/EY [4] sekä 4.12.2000 tehdyn neuvoston päätöksen 2000/766/EY [5] ja 29.12.2000 tehdyn komission päätöksen 2001/9/EY [6] täytäntöönpanolle 15.12. ja 31.12.2000 välisen lyhyen ajanjakson kuluessa jäsenvaltioille asetettuja edellytyksiä.

2. Vaikka tässä asiassa esille tullut ongelma näyttää hyvin tekniseltä, se liittyy vaikeaan kysymykseen ihmisten terveyden suojelua koskevalla, edelleen arkaluonteisella alalla. Voiko jäsenvaltio päättää aikaistaa täytäntöönpanoa koskevaa päivämäärää ja muuttaa Euroopan yhteisön päättämien, BSE:tä koskevien suojatoimenpiteiden sisältöä?

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Unionin lainsäädäntö*

3. Direktiivin 90/425 johdanto-osan toinen perustelukappale kuuluu seuraavasti:

”eläinten ja eläimistä valmistettavien tuotteiden yhteisen markkinajärjestelmän yhdenmukainen toiminta edellyttää kyseisten eläinten ja tuotteiden yhteisön sisäisen kaupan

2 – Jäljempänä BSE.

3 – Eläinlääkärin- ja kotieläinjalostustarkastuksista yhteisön sisäisessä tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 26.6.1990 annettu neuvoston direktiivi 90/425/ETY (EYVL L 224, s. 29; jäljempänä direktiivi 90/425).

4 – BSE-tautiin ja nisäkkäistä saatuja valkuaisaineita sisältävään ruokintaan liittyvistä tietyistä suojatoimenpiteistä 27.6.1994 tehty komission päätös 94/381/EY (EYVL L 172, s. 23; jäljempänä päätös 94/381), sellaisena kuin se on muutettuna 6.3.1995 tehdyllä päätöksellä 95/60/EY (EYVL L 55, s. 43) ja 29.1.1999 tehdyllä päätöksellä 1999/129/EY (EYVL L 41, s. 14).

5 – Tarttuvia spongiformisia enkefalopatioita ja eläinperäisten proteiinien käyttöä ruokinnassa koskevista tietyistä suojatoimenpiteistä 4.12.2000 tehty neuvoston päätös 2000/766/EY (EYVL L 306, s. 32; jäljempänä päätös 2000/766).

6 – Tarttuvia spongiformisia enkefalopatioita ja tiettyjen prosessoitujen eläinperäisten proteiinien käyttöä ruokinnassa koskevista tietyistä suojatoimenpiteistä tehdyn neuvoston päätöksen 2000/766/EY täytäntöönpanemiseksi tarvittavista valvontatoimenpiteistä 29.12.2000 tehty komission päätös 2001/9/EY (EYVL L 2, s. 32; jäljempänä päätös 2001/9).

kehityksen eläinjalostusta ja eläinlääkintää koskevien esteiden purkamista; tässä suhteessa eläinten ja maataloustuotteiden vapaa liikkuvuus on olennainen osa markkinoiden yhteistä järjestelyä ja sen olisi helpotettava maataloustuotannon järkiperäistä kehittämistä ja tuotannontekijöiden parasta mahdollista käyttöä."

Lähettävän jäsenvaltion on välittömästi pantava täytäntöön yhteisön säännöstössä edellytetyt toimenpiteet taudin torjumiseksi tai ehkäisemiseksi, erityisesti tässä säännöstössä edellytettyjen puskurivyöhykkeiden määrittäminen, tai otettava käyttöön muut mahdolliset toimenpiteet, joita se pitää sopivina.

4. Direktiivin 90/425 1 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

Määrävaltiona tai kauttakulkualueena oleva jäsenvaltio, joka on 5 artiklassa tarkoitetun tarkastuksen aikana todennut yhden tai useamman ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun taudin esiintymisen, voi tarvittaessa toteuttaa yhteisön säännöstössä edellytetyt ehkäisytoimenpiteet eläinten karanteeniin asettaminen mukaan lukien.

"Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että eläinlääkärintarkastuksia, jotka suoritetaan liitteessä A lueteltuihin direktiiveihin kuuluville eläville eläimille ja tuotteille tai kauppaa varten tarkoitetuille 21 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetuille eläville eläimille ja tuotteille, ei enää suoriteta rajoilla, vaan ne suoritetaan tämän direktiivin mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 7 artiklan soveltamista."

Määrävaltiona oleva jäsenvaltio voi ennen 4 [kohdan] mukaisten toimenpiteiden toteuttamista vakavien ihmisten tai eläinten terveyttä koskevien seikkojen vuoksi toteuttaa väliaikaiset varotoimenpiteet kyseisten tilojen, keskusten tai laitosten osalta tai, kun kyseessä on epitsoottinen eläintauti, yhteisön määräyksissä edellytetyn puskurivyöhykkeen osalta.

5. Direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

Toimenpiteistä, jotka jäsenvaltiot ovat toteuttaneet, on annettava viipymättä tieto komissiolle ja muille jäsenvaltioille."

"Kunkin jäsenvaltion on välittömästi ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle direktiivissä 82/894/ETY tarkoitettujen tautien esiintymisen lisäksi zoonoosien, [sellaisten tautien] tai muiden syiden, jotka ovat vakava vaara eläinten tai ihmisten terveydelle, esiintymisestä alueellaan.

6. Direktiivin 90/425 liitteessä A on luettelo eläinlääkintä- ja eläinjalostuslainsäädännöstä, jonka avulla voidaan määrittää sen 1 artiklan mukaisesti sen soveltamisalaan kuuluvat elävät eläimet ja tuotteet.

7. Saman direktiivin liitteessä B, jonka otsikkona on ”Eläimet ja tuotteet, joita yhdenmukaistaminen ei koske, mutta joiden kauppaan sovelletaan tässä direktiivissä säädettyjä tarkastuksia”, mainitaan ”eläinjätteet, jotka on muunnettu eläinten rehuksi”.

8. Komission päätöksen 94/381 1 artiklan 1 ja 2 kohta kuuluvat seuraavasti:

”1. Jäsenvaltioiden on kiellettävä [nisäkkäiden] kudoksista saatujen valkuaisaineiden käyttö märehtijöiden ruokinnassa tämän päätöksen tiedoksi antamista seuraavien kolmenkymmenen päivän kuluessa.

2. Jäsenvaltioille, joissa kyetään soveltamaan järjestelmää, jolla pystytään erottelemaan märehtijöistä saadut eläinvalkuaisaineet muista kuin märehtijöistä saaduista valkuaisaineista, annetaan kuitenkin direktiivin 90/425/ETY 17 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti komission lupa sallia märehtijöiden ruokkiminen muista lajeista kuin märehtijöistä saaduilla valkuaisaineilla.”

9. Neuvoston päätöksen 2000/766, joka on tehty 4.12.2000, 2 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on kiellettävä prosessoitujen eläinperäisten proteiinien syöttäminen tuotantoeläimille, joita pidetään, lihotetaan tai kasvatetaan elintarvikkeiden tuotantoa varten.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettua kieltoa ei sovelleta:

– kalajauhon käyttämiseen muille eläimille kuin märehtijöille tarkoitetussa rehussa – – neuvoston eläinlääkärintarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 11.12.1989 antaman direktiivin 89/662/ETY (EUVL L 395, s. 13) 17 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen vahvistettujen valvontatoimenpiteiden mukaisesti,

– –

– dikalsiumfosfaattiin ja hydrolysoituihin proteiineihin, jotka on valmistettu direktiivin 89/662/ETY 17 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen,

– –”

10. Saman päätöksen 3 artiklan 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”1. Poiketen siitä, mitä 2 artiklan 2 kohdassa säädetään, jäsenvaltioiden on

a) kiellettävä sellaisen prosessoidun eläinperäisen proteiinin saattaminen markkinoille, kauppa, tuonti kolmansista maista ja vienti kolmansiin maihin, joka on tarkoitettu syötettäväksi tuotantoeläimille,

joita pidetään, lihotetaan tai kasvatetaan elintarvikkeiden tuotantoa varten,

b) varmistettava, että markkinoilta, jakelukanavista ja maatilavarastoista vedetään pois kaikki prosessoitu eläinperäinen proteiini, joka on tarkoitettu syötettäväksi tuotantoeläimille, joita pidetään, lihotetaan tai kasvatetaan elintarvikkeiden tuotantoa varten."

11. Päätöksen 2001/9 1 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltiot voivat sallia kalajauhon syöttämisen muille eläimille kuin märehtijöille ainoastaan liitteessä 1 säädettävien edellytysten mukaisesti.

2. Jäsenvaltiot voivat sallia dikalsiumfosfaatin syöttämisen muille eläimille kuin märehtijöille ainoastaan liitteessä 2 säädettävien edellytysten mukaisesti."

12. Eläinlääkintäsäännöistä eläinjätteen hävittämisessä, käsittelyssä ja markkinoille saattamisessa sekä taudinaiheuttajien ehkäisemisestä eläin- ja kalaperäisissä rehuissa sekä direktiivin 90/425/ETY muuttamisesta 27.11.1990 annetun neuvoston direktiivin 90/667/ETY [7] 13 artiklan 1 kohta kuuluu seuraavasti:

"1. Direktiiviä 90/425/ETY on sovellettava etenkin kun on kyse määrämaana olevassa jäsenvaltiossa tehtävien tarkastusten järjestämisestä ja seurannasta sekä toteutettavista suojatoimenpiteistä."

B *Kansallinen lainsäädäntö*

13. Eläinperäisten valkuaisaineiden tuotantoeläinten kaikessa rehussa käyttämisen kieltämisestä 8.12.2000 annetun tilapäisen asetuksen [8] 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1. Eläinjauhojen kieltoa eläinten rehussa koskevan asetuksen 2 §:stä poiketen on kiellettyä valmistaa, käsitellä tai jalostaa, toimittaa, ottaa vastaan, luovuttaa, kuljettaa, tarjota ostettavaksi, ostaa tai antaa jalostettuja eläinperäisiä valkuaisaineita, jotka on tarkoitettu syötettäviksi tuotantoeläimille.

2. Ensimmäistä momenttia ei sovelleta

– kalajauhon käyttämiseen muille eläimille kuin märehtijöille tarkoitetussa rehussa –– direktiivin 89/662/ETY 17 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen vahvistettujen valvontatoimenpiteiden mukaisesti,

7 – Eläinlääkintäsäännöistä, eläinjätteen hävittämisessä, käsittelyssä ja markkinoille saattamisessa sekä taudinaiheuttajien ehkäisemisestä eläin- ja kalaperäisissä rehuissa sekä direktiivin 90/425/ETY muuttamisesta 27.11.1990 annettu neuvoston direktiivi 90/667/ETY (EYVL L 363, 27.12.1990, s. 51; jäljempänä direktiivi 90/667).

8 – Tijdelijke regeling verbod dierlijke eiwitten in alle diervoerders landbouwhuisdieren (Neederlandse Staatscourant 2000, nro 239; jäljempänä tilapäinen asetus).

– muista kuin märehtijöistä peräisin olevaan gelatiiniin, jota käytetään lisäaineiden päällysteenä – –,

– dikalsiumfosfaattiin ja hydrolysoituihin proteiineihin, jotka on valmistettu direktiivin 89/662/ETY 17 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen,

– maitoon ja maitotuotteisiin.”

14. Tilapäisen asetuksen 3 § kuuluu seuraavasti:

”1. Ellei 2 §:stä muuta johdu, 1.1.2001 alkaen on kiellettyä

a) syöttää jalostettuja eläinperäisiä valkuaisaineita tuotantoeläimille

b) viedä Alankomaista tai tuoda Alankomaihin jalostettuja eläinperäisiä valkuaisaineita

c) pitää tai varastoida jalostettuja eläinperäisiä valkuaisaineita tiloilla, joilla pidetään tuotantoeläimiä, samoin kuin tiloilla, joilla valmistetaan, pidetään kaupan, varastoidaan tai lastataan tuotantoeläimille tarkoitettuja eläinten rehuja.

2. Edellä 1 momentin c kohdassa tarkoitetusta kiellosta vapautetaan 1.3.2001 saakka henkilöt, jotka pitävät hallussaan tai omistavat jalostettuja eläinperäisiä valkuaisaineita ja jotka ilmoittavat ministeriön hyväksymällä tavalla eläinten ja lihan tarkastuksista vastaavalle viranomaiselle (Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees) kyseisten jalostettujen eläinperäisten valkuaisaineiden laadun, määrän ja sijainnin ja jotka ilmoittavat välittömästi laadun, määrän ja sijainnin muutokset edellä mainitulle viranomaiselle.”

15. Tilapäisasetus tuli sen 4 §:n mukaan voimaan 15.12.2000.

II Tosiseikat ja pääasian oikeudenkäyntimenettely

16. Komissio teki 27.6.1994 päätöksen 94/381, jonka pääasiallisena tarkoituksena oli kieltää nisäkkäiden kudoksista saatujen valkuaisaineiden käyttö märehtijöiden ruokinnassa. Kyseisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille, joissa kyetään soveltamaan järjestelmää, jolla pystytään erottelemaan märehtijöistä saadut eläinperäiset valkuaisaineet muista kuin märehtijöistä saaduista valkuaisaineista, annetaan kuitenkin lupa sallia märehtijöiden ruokkiminen muista lajeista kuin märehtijöistä saaduilla valkuaisaineilla.

17. Todettuaan BSE-tapauksia päätöksen 94/381 voimaantulon jälkeen syntyneissä eläimissä tieteellinen ohjauskomitea viittasi 27. ja 28.11.2000 antamassaan lausunnossa ensimmäisen kerran tilanteeseen, jossa on kysymys ”karjalle tarkoitetun rehun ja muille eläimille tarkoitetun rehun välisestä ristikontaminaatiosta ja kyseinen rehu sisältää eläinperäistä valkuaisainetta, joka mahdollisesti on BSE-taudinaiheuttajan saastuttamaa,” ja suositteli uusien toimenpiteiden toteuttamista.

18. Euroopan unionin neuvosto teki tämän jälkeen 4.12.2000 päätöksen 2000/766, jossa kiellettiin prosessoitujen eläinperäisten proteiinien syöttäminen tuotantoeläimille, joita pidetään, lihotetaan tai kasvatetaan elintarvikkeiden tuotantoa varten. Tämän päätöksen piti tulla voimaan sen 4 artiklan mukaisesti 1.1.2001, ja sitä oli sovellettava kuuden kuukauden ajan. Kyseiseen kieltoon liittyi useita poikkeuksia, joista yksi koski kalajauhon käyttämistä muille eläimille kuin märehtijöille tarkoitetussa rehussa ja toinen dikalsiumfosfaatin käyttämistä. Kielto kattoi prosessoidun eläinperäisen proteiinin saattamisen markkinoille, kaupan, tuonnin kolmansista maista ja viennin kolmansiin maihin,[9] ja siihen liittyi velvollisuus vetää nämä tuotteet pois markkinoilta, jakelukanavista ja maatilavarastoista.[10]

19. Neljä päivää myöhemmin eli 8.12.2000 Alankomaiden maatalous-, luonnonvara- ja kalastusministeri antoi eläinperäisten valkuaisaineiden tuotantoeläinten kaikessa rehussa käyttämisen kieltämistä koskevan tilapäisen asetuksen. Sen 2 §:n 1 momentin mukaan oli kiellettyä valmistaa, käsitellä, toimittaa, ottaa vastaan, luovuttaa, kuljettaa, tarjota kaupattavaksi, ostaa tai myydä jalostettuja eläinperäisiä valkuaisaineita, jotka on tarkoitettu syötettäviksi tuotantoeläimille. Sen 2 §:n 2 momentissa säädettiin tätä kieltoa koskevista poikkeuksista, muun muassa kalajauhon ja dikalsiumfosfaatin osalta, joiden soveltaminen kuitenkin edellytti neuvoston päätöksessä 2000/766 säädettyjen valvontatoimenpiteiden toteuttamista.

20. Alankomaiden tilapäisen asetuksen 4 §:n mukaisesti sen oli määrä tulla voimaan 15.12.2000 eli kaksi viikkoa ennen neuvoston päätöksen 2000/766 voimaantuloa. Se annettiin tiedoksi komissiolle 10.1.2001.

21. Alankomaiden tilapäisen asetuksen perusteluista ilmenee, että sen ennenaikaisella voimaantulolla oli tarkoitus tehdä loppu voimassa olleista ja suunnitelluista tuotantomenetelmistä niiden yrityksille aiheutuvien kustannusten ja toimenpiteiden välttämiseksi, jotka liittyivät tarpeeseen vetää markkinoilta

9 – Päätöksen 2000/766 3 artiklan 1 kohdan a alakohta.

10 – Päätöksen 2000/766 3 artiklan 1 kohdan b alakohta.

1.1.2001 lukien mahdollisesti markkinoidut ja valmistetut tuotteet.

22. Komissio teki lopulta 29.12.2000 päätöksen 2001/9, jossa vahvistettiin edellytykset, joita oli noudatettava käytettäessä muun muassa kalajauhoa ja dikalsiumfosfaattia eläinten ruokinnassa.

23. Pääasian vastaajat, jotka ovat rehunvalmistajia (Denkavit Nederland BV, Cehave Landbouwbelang Voeders BV, Arie Block BV) tai rehujen raaka-aineiden jälleenmyyjiä (Internationale Handelsmaatschappij "Demeter" BV),[11] kiistivät Alankomaiden tilapäisen asetuksen pätevyyden Rechtbank te 's-Gravenhagessa (Alankomaat). Ne vetosivat ensisijaisesti siihen, että Alankomaiden tilapäisessä asetuksessa niille oli asetettu 15.12.2000 ja 1.1.2001 väliselle ajanjaksolle komission päätöksessä 94/381 määrättyä pidemmälle meneviä eläinten rehuja koskevia kieltoja. Toissijaisesti ne väittivät, että Alankomaiden tilapäinen asetus oli lainvastainen siltä osin kuin siinä asetettiin niille tuona samana ajanjaksona kieltoja dikalsiumfosfaatin, kalajauhon ja niiden rehujen osalta, jotka eivät sisältäneet muita eläinperäisiä valkuaisaineita kuin dikalsiumfosfaattia ja/tai kalajauhoa.

24. Pääasian vastaajat vaativat myös korvausta Alankomaiden tilapäisen asetuksen voimaantulosta niille aiheutuneesta vahingosta niiden eläinperäisen valkuaisaineiden varastojen arvon alennuttua ennenaikaisesti, sillä näitä varastoja olisi pitänyt tavallisesti voida käyttää 15.–31.12.2000.

25. Rechtbank te 's-Gravenhage hyväksyi pääasian vastaajien ensisijaiset vaatimukset. Se totesi, että päätöksen 2000/766 4 artiklassa säädettiin sen voimaantulosta 1.1.2001, ja päätteli siitä, että kieltojen oli määrä tulla voimaan 1.1.2001, ei aikaisemmin eikä myöhemmin.

III Ennakkoratkaisukysymykset

26. Alankomaiden valtion haettua muutosta tähän Rechtbank te 's-Gravenhagen antamaan tuomioon Gerechtshof's-Gravenhage (Alankomaat) on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko yhteisön oikeutta, erityisesti direktiiviä 90/425/ETY, päätöstä 94/381/EY ja päätöstä 2000/766/EY, tulkittava siten, että niiden

11 – Jäljempänä pääasian vastaajat.

kanssa on ristiriidassa [Alankomaiden] tilapäisen asetuksen 2 §:ssä ilmaistun kaltainen kansallinen kielto, jossa BSE:ltä suojautumiseksi kielletään tuotantoeläinten ruokintaan tarkoitettujen jalostettujen eläinperäisten valkuaisaineiden valmistaminen ja myyntiin saattaminen, jos tällainen kansallinen kielto

– tuli voimaan jo 15.12.2000 (ja siis ennen päätöstä 2000/766/EY), ja

– oli voimassa tilapäisesti (päätöksen [2001/9/EY] [12] tekemiseen eli 29.12.2000 saakka) myös kalajauhon ja dikalsiumfosfaatin osalta?”

27. Unionin tuomioistuin kehotti pääasian vastaajia, huomautuksia esittäneitä jäsenvaltioiden hallituksia, Alankomaiden kuningaskuntaa, Ruotsin kuningaskuntaa ja Saksan liittotasavaltaa sekä komissiota vastaamaan 7.9.2010 pidetyssä istunnossa useisiin eri kysymyksiin.

12 – Ennakkoratkaisukysymyksen toisessa luetelmakohdassa viitataan päätökseen 2000/766, mutta on selvää, että kysymyksessä on kirjoitusvirhe ja että siinä pitäisi lukea päätös 2001/9.

IV Alustavat toteamukset

28. Pääasian vastaajat katsovat, että ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava myöntävästi. Unionin lainsäädäntöä on niiden mukaan tulkittava siten, että se oli esteenä Alankomaiden tilapäiselle asetukselle, olipa kysymys sitten eläinperäisten valkuaisaineiden ennenaikaisesta kiellosta tai kalajauhon ja dikalsiumfosfaatin väliaikaisesta kiellosta.

29. Huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot katsovat sitä vastoin, että ennakkoratkaisukysymyksen molempiin osiin on vastattava kieltävästi. Komissio yhtyy tähän kantaan, mutta katsoo kansallisen tuomioistuimen asiaksi varmistaa, että Alankomaiden tilapäinen asetus oli tarpeellinen ja oikeasuhteinen.

30. Syistä, jotka käyvät ilmi sitä mukaa kuin esitän perusteluni, mielestäni ennakkoratkaisukysymystä on syytä tarkastella pitämällä Alankomaiden tilapäisessä asetuksessa erillään, kuten kansallinen tuomioistuin on muodollisesti tehnytkin, jalostettujen eläinperäisten valkuaisaineiden ennenaikainen kielto ja kalajauhon ja dikalsiumfosfaatin väliaikainen kielto.

V Jäsenvaltion toimivalta säätää jalostettujen eläinperäisten valkuaisaineiden ennenaikaisesta kiellosta

31. Huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot sekä komissio ovat yhtä mieltä siitä, että unionin oikeus ei ollut esteenä Alankomaiden tilapäisen asetuksen antamiselle, ja ne ovat esittäneet kahdenlaisia perusteluja. Ensimmäiseen sarjaan kuuluvien perustelujen mukaan unionin lainsäädäntö ei ollut tyhjentävää, ja jäsenvaltioiden toimivalta toteuttaa Alankomaiden tilapäisen asetuksen kaltaisia toimenpiteitä säilyi koskemattomana.[13] Toiseen sarjaan kuuluvien perustelujen mukaan Alankomaiden tilapäisen asetuksen voitiin katsoa kuuluvan direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa tarkoitettuihin väliaikaisiin varotoimenpiteisiin.[14] Pääasian vastaajat vetoavat yhtäältä siihen, että direktiivillä 90/425 ja päätöksellä 94/381 toteutettiin täydellinen yhdenmukaistaminen, joka vei jäsenvaltioilta kokonaan toimivallan toteuttaa Alankomaiden tilapäisen asetuksen kaltaisia toimenpiteitä. Toisaalta ne katsovat, että direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa tarkoitettujen väliaikaisten varotoimenpiteiden toteuttamiselle asetetut aineelliset ja muodolliset edellytykset eivät olleet täyttyneet.

32. Heti alkuun on todettava, että Alankomaiden asetuksen antamisessa ei voi samanaikaisesti olla kysymys näistä molemmista tilanteista. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset edellyttävät näin ollen kahden luonteeltaan täysin erilaisen kysymykseen peräkkäistä tarkastelua. Ensimmäisessä halutaan tietää, oliko jäsenvaltioilla sen vuoksi, ettei alaa ollut yhdenmukaistettu unionin oikeudessa, toimivalta toteuttaa Alankomaiden tilapäisen asetuksen kaltaisia toimenpiteitä perussopimuksen määräysten ja pääasian tosiseikkojen päivämääränä erityisesti EY 30 artiklan nojalla.[15] Ainoastaan mikäli tähän vastataan kieltävästi, toisin sanoen oletettaessa, että Alankomaiden tilapäinen asetus on annettu yhdenmukaistetulla alalla, on vastattava toiseen kysymykseen eli siihen, voidaanko sen katsoa kuuluvan direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan säännösten soveltamisalaan.

A *Jäsenvaltioille jäljelle jäävä toimivalta kieltää jalostettujen eläinperäisten valkuaisaineiden käyttö*

33. Kuten olen jo todennut, pääasian vastaajat katsovat, että Euroopan unionin rehualalla antama lainsäädäntö oli tyhjentävää ja että

13 – Ruotsin hallitus puoltaa ensisijaisesti tätä kantaa, kun taas Alankomaiden hallitus vetoaa siihen toissijaisesti. Kuten jäljempänä todetaan, myös komissio käsittelee tätä kysymystä, joskin hienovaraisemmin.

14 – Tätä kantaa puoltavat sekä komissio että huomautuksia esittäneet jäsenvaltioiden hallitukset.

15 – Ks. tältä osin direktiivin 90/425 johdanto-osan 12. perustelukappale, jossa täsmennetään, että ”nykyinen yhdenmukaistamisen tilanne huomioon ottaen ja kunnes asiassa annetaan yhteisön säännöt, olisi eläinten ja tuotteiden, joita yhdenmukaistetut määräykset eivät koske, kuitenkin oltava määrävaltion vaatimusten mukaisia edellyttäen, että nämä ovat perustamissopimuksen 36 artiklan [josta on tullut EY 30 artikla ja sittemmin SEUT 36 artikla] mukaisia”.

jäsenvaltiot eivät enää voineet päätöksen 94/381 tekemisen jälkeen toteuttaa muita kuin kyseisessä päätöksessä tarkoitettuja toimenpiteitä. Koska tässä päätöksessä sallittiin jalostettujen eläinperäisten valkuaisaineiden käyttö muille kuin märehtijöille tarkoitetussa rehussa, jäsenvaltioilla ei ollut oikeutta kieltää niitä.

34. Alankomaiden ja Ruotsin hallitukset väittävät sitä vastoin, että kyseistä alaa ei ollut yhdenmukaistettu tyhjentävästi. Koska päätös 94/381 kattoi ainoastaan nisäkkäiden kudoksista saatujen valkuaisaineiden käytön märehtijöiden ruokinnassa, jäsenvaltioilla oli toimivalta toteuttaa toimenpiteitä, jotka koskevat eri kohdetta.

35. Komissio katsoo niin ikään, joskin hienovaraisemmin, että koska päätöksessä 94/381 kiellettiin ainoastaan nisäkkäiden kudoksista saatujen valkuaisaineiden käyttö märehtijöiden ruokinnassa, sillä ei voida katsoa yhdenmukaistetun täysin toimenpiteitä BSE:n torjumiseksi unionin tasolla. Tätä kantaa on kuitenkin puolustettu perusteluissa, joilla pyritään osoittamaan, että Alankomaiden tilapäinen asetus on direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa tarkoitettu väliaikainen varotoimenpide.

36. Tältä osin on huomattava, että yhteisöjen tuomioistuimella on ollut tilaisuus katsoa, että direktiivillä 90/425 yhdenmukaistettiin täysin suojatoimenpiteet eläimille tai ihmisten terveydelle vaaraa aiheuttavien tautien leviämisen ehkäisemiseksi määrittämällä täsmällisesti jäsenvaltioiden ja komission velvollisuudet ja tehtävät tällä alalla. [16]

37. Kyseisessä tuomiossa se katsoi, että ainoastaan komissiolla oli direktiivin 90/425 10 artiklan mukaisesti oikeus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet eläimiä ja ihmisten terveyttä uhkaavien vakavien vaarojen torjumiseksi. Direktiivissä jätettiin jäsenvaltioille ainoastaan mahdollisuus toteuttaa unionin lainsäädännössä edellytetyt ehkäisytoimenpiteet, jos ne toteavat taudin esiintymisen tarkastuksen aikana, tai vakavien terveyttä koskevien seikkojen vuoksi toteuttaa väliaikaiset varotoimenpiteet, jotka rajoittuvat tiukasti aikaan ennen komission toimenpiteiden toteuttamista. Se päätteli tästä, että jäsenvaltio ei voinut näin käyttöön otetun suojamekanismin perusteella kieltää väliaikaisesti yleisesti toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevien eläinten tuontia.

38. Direktiivin 90/425 tarkoituksena oli siis varmistaa sisämarkkinoiden toteuttamista varten sen liitteessä A lueteltuihin

16 – Asia C-52/92, komissio v. Portugali, tuomio 26.5.1993 (Kok., s. I-2961, 9 ja 19 kohta).

direktiiveihin kuuluvien elävien eläinten ja tuotteiden vapaa liikkuvuus järjestämällä täydellisesti ja tyhjentävästi, kuten edellä mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, unionin sisäisessä kaupassa sovellettavat eläinlääkärin- ja kotieläinjalostustarkastukset. Direktiivin 90/425 10 artiklassa käyttöön otettu suojamekanismi poisti näin ollen jäsenvaltioilta toimivallan toteuttaa itsenäisiä kieltoja sen soveltamisalaan kuuluvien eläinten ja tuotteiden osalta.

39. Tässä asiassa ei näin ollen ole kysymys niinkään siitä, oliko direktiivillä 90/425 toteutettu yhdenmukaistaminen täydellistä, vaan siitä, kuuluivatko Alankomaiden tilapäisessä asetuksessa tarkoitetut tuotteet sen soveltamisalaan. Tältä osin on korostettava, että vaikka yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa komissio vastaan Portugali antamassaan tuomiossa, että tämä ala oli täysin yhdenmukaistettu, se teki niin sulkeakseen pois EY 30 artiklan soveltamisen kyseisessä asiassa. Toisin sanoen kyseistä yhdenmukaistamista pidettiin täydellisenä siinä merkityksessä, ja mielestäni ainoastaan siinä merkityksessä, että jäsenvaltiot eivät voineet enää perustella kieltojen tai rajoittavien toimenpiteiden toteuttamista direktiivissä 90/425 säädetyn suojamekanismin ulkopuolella kaikkien tämän saman direktiivin soveltamisalaan kuuluvien eläinten tai tuotteiden osalta.

40. On ehdottomasti pidettävä mielessä, että direktiivin 90/425 tarkoituksena on – kuten sen johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta ilmenee – varmistaa kyseisten eläinten ja eläimistä valmistettavien tuotteiden unionin sisäisen kaupan kehityksen eläinjalostusta ja eläinlääkintää koskevien esteiden purkaminen yhteisen markkinajärjestelmän yhdenmukaisen toiminnan turvaamiseksi. Toisin sanottuna pääsäännön muodostivat eläinten ja tuotteiden kaupan vapautuminen ja poikkeuksen tämän kaupan kieltäminen erityisesti kansanterveyteen liittyvistä syistä, eikä päinvastoin.

41. Tämän vuoksi on selvitettävä, kuuluivatko Alankomaiden tilapäisessä asetuksessa tarkoitetut eläinperäiset valkuaisaineet direktiivin 90/425 soveltamisalaan. Jos ne eivät kuuluneet tähän soveltamisalaan, on katsottava, että jäsenvaltioilla oli oikeus toteuttaa kyseisen päätöksen kaltainen toimenpide, kunhan sitä voidaan pitää perusteltuna EY 30 artiklan kannalta. Jos ne kuuluivat tämän direktiivin soveltamisalaan, on ratkaistava, saattoivatko jäsenvaltiot toteuttaa Alankomaiden asetuksen kaltaisen toimenpiteen.

42. Tämä kysymys on tärkeä sen vuoksi, että komissio on tehnyt päätöksen 94/381 ja neuvosto päätöksen 2000/766 juuri direktiivin 90/425 10 artiklan 4 kohdan perusteella.

Tästä voidaan siis päätellä, että näiden kahden toimielimen mukaan eläinperäiset valkuaisaineet, olipa ne saatu nisäkkäistä tai muista kuin nisäkkäistä, kuuluivat direktiivin 90/425 soveltamisalaan. Tämä ilmenee selvästi komission huomautuksista, kun se katsoo Alankomaiden tilapäisen asetuksen kuuluvan väliaikaisiin varotoimenpiteisiin, joita jäsenvaltiot voivat toteuttaa direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan mukaisesti. Mutta miten asia tarkkaan ottaen oli?

43. Todellisuudessa direktiivin 90/425 soveltamisalan määrittäminen on paljon vaikeampaa kuin se ensi arviolta vaikuttaa. Tältä osin on huomattava, että direktiiviä on sovellettava ainoastaan eläimiin ja tuotteisiin, joita koskevat sen liitteessä A luetellut yhdenmukaistetut määräykset.[17] Direktiivin 90/425 liitteeseen B sisältyvät kuitenkin niiden eläinten ja tuotteiden joukossa, joita yhdenmukaistaminen ei koske, mutta joiden kauppaan sovelletaan tässä direktiivissä säädettyjä tarkastuksia, ”eläinjätteet, jotka on muunnettu eläinten rehun raaka-aineiksi”. Toisin sanoen, vaikka olisi katsottava, että Alankomaiden tilapäisessä asetuksessa tarkoitettujen tuotteiden ei voida katsoa kuuluvan direktiivin 90/425 aineelliseen soveltamisalaan, olisi vielä pohdittava, voidaanko niitä kuitenkin pitää eläinjätteinä, jotka on muunnettu eläinten rehun raaka-aineiksi, ja voivatko ne siten kuulua tämän saman direktiivin toiminnalliseen soveltamisalaan. Ensimmäinen tältä osin esitettävä kysymys koskee kuitenkin sitä, mitä tuotteita Alankomaiden tilapäisessä asetuksessa tarkkaan ottaen tarkoitettiin.

44. Päätöksessä 94/381 kiellettiin ainoastaan nisäkkäiden kudoksista saatujen valkuaisaineiden käyttö märehtijöiden ruokinnassa. Päätöksessä 2000/766 taas kiellettiin kaikkien jalostettujen eläinperäisten valkuaisaineiden syöttäminen kaikille tuotantoeläimille, jotka on tarkoitettu elintarvikkeiden tuotantoon. Näin ollen on katsottava, että Alankomaiden tilapäisessä asetuksessa on ulotettu päätöksen 94/381 kielto yhtäältä nisäkkäiden kudoksista saatujen valkuaisaineiden käyttöön muiden kuin märehtijöiden ruokinnassa ja toisaalta muiden kuin nisäkkäiden kudoksista saatujen valkuaisaineiden käyttöön märehtijöiden tai muiden kuin märehtijöiden ruokinnassa.

45. Komissio tai huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot saati pääasian vastaajat eivät ole ottaneet tähän täsmällisesti ja yksityiskohtaisesti kantaa. Voitaisiin siis viime kädessä katsoa, että päätöksissä 94/381 ja 2000/766

17 – Ks. direktiivin 90/425 johdanto-osan 12. perustelukappale.

tarkoitetut jalostetut eläinperäiset valkuaisaineet on sisällytetty direktiivin 90/425 aineelliseen soveltamisalaan näillä kahdella päätöksellä itsellään [18] ilman, että tällä olisi oikeudellisia seurauksia. Nämä kaksi päätöstä ovat nimittäin tulleet lopullisiksi, eikä kukaan ole missään vaiheessa kyseenalaistanut niiden pätevyyttä.

46. Todellisuudessa mielestäni kysymyksessä oleva tilanne kuului direktiivin 90/425 soveltamisalaan, vaikka tätä on erittäin vaikeaa osoittaa selvästi ja täsmällisesti, kun otetaan huomioon sen lainsäädännön monimutkaisuus, jota jalostettuihin eläinperäisiin valkuaisaineisiin voidaan soveltaa, tarkasteltiinpa näitä valkuaisaineita sitten eläinjätteinä tai eläinrehujen raaka-aineena tai tarkasteltiinpa kieltoa, jonka kohteena ne ovat tässä asiassa olleet.

47. Ensinnäkin direktiivin 90/425/ETY liitteen A muuttamisesta 27.11.1990 annetun neuvoston direktiivin 90/667/ETY 13 artiklassa säädetään, että direktiivissä 90/425 tarkoitettujen eläinlääkärintarkastusten ja tarvittaessa suojatoimenpiteiden tulisi koskea kyseisiä tuotteita. Direktiivin 90/667 1 artiklan mukaan sen tarkoituksena on säätää terveyttä ja eläinten terveyttä koskevat säännöt, joilla säädellään yhtäältä eläinjätteen hävittämistä ja/tai sen käsittelemistä siinä mahdollisesti esiintyvien taudinaiheuttajien tuhoamiseksi sekä eläinperäisten rehujen valmistamista siten, että ehkäistään taudinaiheuttajien esiintyminen, ja toisaalta muuksi kuin ihmisravinnoksi tarkoitetun eläinjätteen markkinoille saattamista koskevat säännöt. Tämän direktiivin 2 artiklan 1 alakohdan mukaan eläinjätteellä tarkoitetaan ”eläinten tai kalojen ruhoja tai ruhonosia, tai muita eläinperäisiä tuotteita, joita ei ole tarkoitettu suoraan ihmisravinnoksi, eläinten eritteitä ja ruokajätettä lukuun ottamatta”.

48. Direktiivin 92/118/ETY [19] 7 artiklan 2 kohdassa säädetään lisäksi, että direktiivin 90/425 10 artiklaa sovelletaan siinä tarkoitettuihin tuotteisiin, eli eläinperäisiin tuotteisiin, joita direktiivin 89/662/ETY liitteessä A olevassa I luvussa ja, taudinaiheuttajien osalta, direktiivissä 90/425/ETY mainitut erityiset yhteisön säädösten kansanterveyttä

18 – Päätöksen 2000/766 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale voitaisiin ymmärtää tällä tavoin, kun siinä todetaan, että ”märehtijöiden rehussa olevan prosessoidun eläinperäisen proteiinin valvontaa koskevat yhteisön säädökset tulivat voimaan heinäkuussa 1994”.

19 – Eläinten terveyttä ja kansanterveyttä koskevista vaatimuksista sellaisten tuotteiden yhteisön sisäisessä kaupassa ja yhteisöön tuonnissa, joita eivät koske direktiivin 89/662/ETY ja, taudinaiheuttajien osalta, direktiivin 90/425/ETY liitteessä A olevassa I luvussa mainittujen erityisten yhteisön säädösten kyseiset vaatimukset, 17.12.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/118/ETY (EYVL 1993, L 62, s. 49).

koskevat vaatimukset yhteisön sisäisessä kaupassa ja unioniin tuonnissa eivät koske. Direktiivin 92/118 2 artiklan 1 kohdan e alakohdassa annettiin eläinten ruokintaan tarkoitetulle jalostetulle eläinvalkuaiselle ensimmäinen unionin määritelmä, jonka mukaan sillä tarkoitetaan "eläinvalkuaista, joka on käsitelty siten, että sitä voitaisiin käyttää suoraan eläinrehuna tai eläinrehun raaka-aineeksi", ja tähän eläinvalkuaiseen kuuluu muun muassa "kalajauho".

49. On vielä huomattava, että eläinten rehuja koskevista useista säädöksistä, [20] jotka ovat osoitus pitkälle viedystä yhdenmukaistamisesta tällä alalla, 9.9.1991 tehty komission päätös 91/516/ETY [21] auttaa varmasti osaltaan vastaamaan esillä olevaan kysymykseen. Tässä päätöksessä vahvistettiin luettelo rehuseoksissa kielletyistä aineksista. Nisäkkäistä saadut eläinperäiset valkuaisaineet eivät kuitenkaan kuuluneet rehuseoksissa kiellettyjen ainesten luetteloon ennen sen muuttamista komission päätöksellä 97/582/EY, [22] joka tehtiin vasta 28.7.1997. Juuri tässä viimeksi mainitussa päätöksessä viitataan ensimmäisen kerran tarpeeseen lisätä tähän luetteloon "Nisäkäskudoksista saatu valkuainen märehtijöille tarkoitettujen rehuseosten valmistusaineena". Kyseisen päätöksen johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan, että tämä lisäys oli tarpeen "käytännön syistä ja oikeudellisen johdonmukaisuuden vuoksi", nimenomaan juuri päätökseen 94/381 sisältyvän kiellon vuoksi.

50. Edellä esitetyistä perusteluista seuraa mielestäni, että päätöksen 2000/766 tekemiseen eli 4.12.2000 asti jäsenvaltio ei voinut kieltää sille jäljelle jäävän toimivallan puitteissa nisäkkäiden kudoksista saatujen valkuaisaineiden käyttöä muiden kuin märehtijöiden ruokinnassa eikä myöskään muiden kuin nisäkkäiden kudoksista saatujen valkuaisaineiden käyttöä märehtijöiden tai muiden kuin märehtijöiden ruokinnassa, ainakaan direktiivin 90/425 10 artiklassa säädetyn suojamekanismin ulkopuolella.

20 – Tyhjentävyyteen pyrkimättä voidaan mainita esimerkiksi rehuseosten pitämisestä kaupan 2.4.1979 annettu neuvoston direktiivi 79/373/ETY (EYVL L 86, s. 30) ja rehuaineiden liikkuvuudesta, direktiivien 70/524/ETY, 74/63/ETY, 82/471/ETY ja 93/74/ETY muuttamisesta sekä direktiivin 77/101/ETY kumoamisesta 29.4.1996 annettu neuvoston direktiivi 96/25/EY (EYVL L 125, s. 35).

21 – Rehuseoksissa kiellettyjen ainesten luettelosta 9.9.1991 tehty komission päätös 91/516/ETY (EYVL L 281, s. 23).

22 – Rehuseoksissa kiellettyjen ainesten luettelosta tehdyn päätöksen 91/516/ETY muuttamisesta 28.7.1997 tehty komission päätös 97/582/EY (EYVL L 237, s. 39).

B *Jäsenvaltioiden toimivalta kieltää jalostettujen eläinperäisten valkuaisaineiden käyttö kansallisten väliaikaisten varotoimenpiteiden toteuttamisen mahdollistavassa direktiivin 90/425 10 artiklassa käyttöön otetun suojamekanismin perusteella*

51. Voidaanko kuitenkin katsoa, että Alankomaiden tilapäinen asetus kuului direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan säännösten soveltamisalaan?

52. Alankomaiden, Ruotsin ja Saksan hallitukset väittävät, että Alankomaiden tilapäinen asetus oli direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa tarkoitettu väliaikainen varotoimenpide ja että se täytti tältä osin tarvittavat edellytykset. Ensinnäkin BSE merkitsi vakavaa vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle, minkä vuoksi kysymyksessä olivat kansanterveyden tai eläinten terveyden suojelua koskevat painavat syyt. Toiseksi, komissio ei ollut vielä toteuttanut toimenpiteitä Alankomaiden tilapäisen asetuksen voimaantulopäivänä, joten se on tehty odotettaessa toteutettavia toimenpiteitä. Kolmanneksi, Alankomaiden tilapäinen asetus on väliaikainen varotoimenpide. Neljänneksi, se on annettu tiedoksi komissiolle, eikä tämän tiedoksiannon viivästymisellä ole vaikutusta sen pätevyyteen.

53. Komissio katsoo, että päätöstä 2000/766/EY ei voida tulkita siten, että siinä kiellettäisiin jäsenvaltioita toteuttamasta ennen 1.1.2000 direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan perusteella BSE:ltä suojautumiseksi väliaikaisia varotoimenpiteitä, jotka koskevat tuotantoeläinten ruokintaan tarkoitettujen eläinperäisten valkuaisaineiden valmistusta ja kauppaa. Se, että Alankomaiden kuningaskunta on ilmoittanut vasta viiveellä Alankomaiden tilapäisessä asetuksessa toteutetuista toimenpiteistä direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 1 kohdan viidennen alakohdan säännösten vastaisesti, ei vaikuta kyseisen jäsenvaltion toimivaltaan toteuttaa näitä toimenpiteitä. Se katsoo, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on ratkaista, oliko kysymyksessä oleva asetus perusteltu ja oikeasuhteinen.

54. Väliaikaisia varotoimenpiteitä toteuttaessaan jäsenvaltioiden on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti noudatettava voimassa olevassa unionin lainsäädännössä esitettyjä tavoitteita ja unionin oikeuden yleisiä periaatteita, kuten suhteellisuusperiaatetta, sekä direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdassa mainittua ilmoitusvelvollisuutta. [23]

23 – Yhdistetyt asiat C-96/03 ja C-97/03, Tempelman ja van Schaijk, tuomio 10.3.2005 (Kok., s. I-1895, 52 kohta).

55. Näin ollen ensimmäiseksi on tutkittava, täyttikö Alankomaiden tilapäinen asetus direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdassa asetetut edellytykset, sellaisina kuin niitä on tulkittu kyseisen direktiivin tavoitteiden valossa.

56. Vaikka ensimmäiseen kysymykseen olettaisiin vastattavan myöntävästi, toiseksi on tutkittava, oliko asetus unionin oikeuden yleisten periaatteiden ja erityisesti suhteellisuusperiaatteen mukainen. Kolmanneksi on vielä pohdittava direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden sisältöä sekä seurauksia jäsenvaltion mahdollisesti jättäessä noudattamatta sitä.

57. Yhteisöjen tuomioistuin omaksui juuri tällaisen kolmiosaisen lähestymistavan asiassa Lennox antamassaan tuomiossa, joskin toisessa järjestyksessä. [24]

1. Direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan suojamekanismiin turvautumista koskevien edellytysten noudattaminen

58. Heti alkuun on syytä täsmentää, että asiassa on ennen kaikkea riidanalaista, kuuluuko Alankomaiden asetus direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan soveltamisalaan. Ainoastaan Alankomaiden hallitus on huomautuksissaan pohtinut sitä, saattoiko sen asetus kuulua vaihtoehtoisesti tai samanaikaisesti myös direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan soveltamisalaan.

59. Esillä olevassa asiassa katson, että Alankomaiden tilapäistä asetusta ei ole voitu tehdä noudattamatta direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa vahvistettuja edellytyksiä, mutta ei ole tarpeetonta pikaisesti tarkastella siinä tehtyä eroa lähettävän jäsenvaltion ja määrävaltiona olevan jäsenvaltion välillä.

a) Lähettävän jäsenvaltion ja määrävaltiona olevan jäsenvaltion välinen ero

60. Näissä kahdessa alakohdassa, joissa pidetään erillään lähettävä jäsenvaltio, toisin sanoen valtio, josta kyseiset eläimet tai tuotteet lähetetään, ja määrävaltiona oleva jäsenvaltio, toisin sanoen valtio, johon kyseiset eläimet tai tuotteet lähetetään, säädetään jäsenvaltion mahdollisuudesta toteuttaa kansallisia toimenpiteitä jommassakummassa ominaisuudessa mutta erilaisin edellytyksin ja noudattaen eri menettelyjä, minkä vuoksi on yleensä tarpeen rajata niiden soveltamisalaan kuuluvat tilanteet.

24 – Asia C-220/01, Lennox, tuomio 3.7.2001 (Kok., s. I-7091, 71–82 kohta).

61. Alankomaiden hallitus väittää tältä osin, ettei tällä erottelulla ole merkitystä tässä asiassa, koska eläinten rehuja koskevalla tilapäisellä asetuksella ei ole pyritty sääntelemään unionin sisäistä kauppaa vaan yleisemmin eläinten rehujen valmistusta ja kaupan pitämistä. Alankomaat on siten tehnyt Alankomaiden tilapäisen asetuksen sekä lähettävän jäsenvaltion että määrävaltiona olevan jäsenvaltion ominaisuudessa. Joka tapauksessa se katsoo, että koska jäsenvaltioilla on 10 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan perusteella laajempi harkintavalta kuin 10 artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan perusteella, perusteet, jotka oikeuttavat niiden määrävaltiona toteuttamat toimenpiteet, oikeuttavat sitä suuremmalla syyllä niiden lähettävänä jäsenvaltiona toteuttamat toimenpiteet.

62. Korostan heti alkuun, etten voi täysin yhtyä Alankomaiden hallituksen analyysiin. Direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan perusteella voitaisiin pitää hyväksyttävänä kansallista toimenpidettä, joka ei ole hyväksyttävä kyseisen direktiivin 10 artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan perusteella. Erottelu voi siten osoittautua jäsenvaltion kannalta ratkaisevaksi.

63. Esillä olevassa asiassa erottelulla ei kuitenkaan tosiasiassa ole suurta merkitystä Alankomaiden tilapäisen asetuksen sisällön kannalta. Sen sisältämä kielto koski yhtä lailla eläinten rehujen vientiä kuin tuontia, ja sitä voitiin siis tarkastella yhtä hyvin lähettävän jäsenvaltion kuin määrävaltiona olevan jäsenvaltion ominaisuudessa toteutettuna toimenpiteenä. Tältä kannalta voidaan myös korostaa, että sillä, että määrävaltiona oleva jäsenvaltio noudattaa direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa asetettuja edellytyksiä väliaikaisia varotoimenpiteitä toteuttaessaan, on aivan erityistä merkitystä muissa jäsenvaltioissa toimiville vientiyrityksille.

b) Direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan perusteella toteutettavia väliaikaisia varotoimenpiteitä koskevat edellytykset

64. Jäsenvaltion direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan perusteella toteuttamille toimenpiteille on asetettu useita edellytyksiä. Ensinnäkin direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti tällaisten toimenpiteiden toteuttaminen on mahdollista ainoastaan ”[sellaisten zoonoosien, tautien] tai muiden syiden, jotka ovat vakava vaara eläinten tai ihmisten terveydelle, [esiintyessä]”. Lisäksi direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa annetaan yksin ”määrävaltiona oleville jäsenvaltiolle” oikeus toteuttaa ainoastaan ”väliaikaisia varotoimenpiteitä”,

jotka voidaan toteuttaa vain ”kyseisten tilojen, keskusten tai laitosten osalta tai, kun kyseessä on epitsoottinen eläintauti, yhteisön määräyksissä edellytetyn puskurivyöhykkeen osalta” ja jotka ovat perusteltuja ”vakavien ihmisten tai eläinten terveyttä koskevien seikkojen vuoksi”. Näitä toimenpiteitä oletetaan toteutettavan ainoastaan ”ennen” kyseisen direktiivin 10 artiklan 4 kohdan mukaisten ”toimenpiteiden toteuttamista”.

65. Epäilemättä näillä eri edellytyksillä ei voida katsoa olevan yhtä suurta merkitystä, ja ne voidaan varmasti ryhmitellä uudelleen keskinäisten loogisten yhteyksiensä perusteella. Yksinkertaistaen voidaan todeta, että toimenpiteiden, joita määrävaltiona oleva jäsenvaltio voi toteuttaa unionin viranomaisten toimenpiteiden puuttuessa, on perustuttava kahdelle toteamukselle, joista toinen koskee vaaran olemassaoloa ja toinen kiireellisyyttä, ja oltava oikeasuhteisia.

66. Määrävaltiona olevan jäsenvaltion direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan perusteella toteuttaman toimenpiteen on ensinnäkin perustuttava toteamukseen, jonka mukaan kysymyksessä on ihmisten tai eläinten terveyttä uhkaava vaara. Lisäksi sen on oltava varotoimenpide, toisin sanoen sillä on kiireellisesti voitava puuttua tilanteeseen, jota ei ole väliaikaisesti säännelty unionin tasolla mutta jota on tarkoitus säännellä. Sen on myös oltava oikeasuhteinen eli pysyttävä niissä rajoissa, jotka ovat tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi eli todetun vaaran poistamiseksi kiireellisesti.

67. Tämä pätee varmasti edellytykseen, jonka mukaan väliaikaiset varotoimenpiteet voidaan toteuttaa vain ”kyseisten tilojen, keskusten tai laitosten osalta” tai, kun kyseessä on epitsoottinen eläintauti, ”yhteisön määräyksissä edellytetyn puskurivyöhykkeen osalta” ja joka ei voi liittyä vaaran toteamiseen saati kiireellisyyden toteamiseen.

68. Tältä osin on huomattava, että komissio, huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot tai pääasian vastaajat eivät ole käsitelleet kysymystä siitä, ylitettiinkö rehun tuotantoketjuja ja kauppaa koskevan yleisen kiellon sisältävän Alankomaiden tilapäisen asetuksen soveltamisalalla se, mikä sallitaan direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa. Unionin tuomioistuin itse ei ole koskaan ottanut tähän kysymykseen kantaa.

69. Voidaan kuitenkin katsoa, ettei tämän kysymyksen käsittelemättä jättämisellä ole seurauksia, jos hyväksytään, että tämän edellytyksen noudattamisen valvonta sisältyy suhteellisuusperiaatteen noudattamisen valvontaan.

i) Vaaran olemassaolo

70. Vaaran olemassaolon välttämättömyys ilmaistaan ensinnäkin direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa asetetussa edellytyksessä, joka liittyy ”[sellaisten zoonoosien, tautien] tai muiden syiden, jotka ovat vakava vaara eläinten tai ihmisten terveydelle, esiintymiseen” ja jota on sovellettava toteutettaessa yhtä lailla unionin suojatoimenpiteitä kuin niiden puuttuessa kansallisia väliaikaisia varotoimenpiteitä. Se ilmaistaan myös direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa asetetussa edellytyksessä, jonka mukaan jäsenvaltioiden toimenpiteet edellyttävät ”vakavien ihmisten tai eläinten terveyttä koskevien seikkojen” olemassaoloa.

71. Samoista syistä on näiden kahden edellytyksen katsottava täyttyneen tässä asiassa.

72. Kuten komissio on huomauttanut, unionin tuomioistuin on katsonut [25] tämän vaatimuksen voivan täyttyä, kun ”uudet tiedot muuttavat merkittävästi taudin aiheuttamaa vaaraa koskevaa käsitystä”.

73. Kuten neuvoston päätöksen 2000/766 johdanto-osan kolmesta ensimmäisestä perustelukappaleesta käy ilmi, BSE-tapauksia oli rekisteröity eläimissä, jotka ovat syntyneet vuonna 1995, eli sen jälkeen kun 27.6.1994 tehtiin päätös 94/381, joka sisälsi ensimmäiset yhteisön säännöt märehtijöiden ruokinnassa käytettyjen, nisäkkäistä saatujen jalostettujen valkuaisaineiden käytön valvonnasta. Tieteellisen ohjauskomitean 27. ja 28.11.2000 antama lausunnon, jossa viitattiin ensimmäisen kerran tilanteeseen, jossa on kysymys ”karjalle tarkoitetun rehun ja muille eläimille tarkoitetun rehun välistä ristikontaminaatiosta ja kyseinen rehu sisältää eläinperäistä proteiinia, joka mahdollisesti on BSE-taudinaiheuttajan saastuttamaa”, voidaan katsoa muuttaneen merkittävästi BSE-taudin aiheuttamaa vaaraa koskevaa käsitystä.

74. Neuvoston päätöksen 2000/766, johon Alankomaiden tilapäisessä asetuksessa nimenomaisesti viitattiin ja joka sillä oli tarkoitus panna täytäntöön, tekeminen sisänsä perustui siis olennaisesti toteamukseen, jonka mukaan varmuustoimenpiteenä on syytä kieltää väliaikaisesti kaiken eläinperäisen valkuaisaineen käyttö kaikessa eläinten rehussa. [26] Tieteellisen ohjauskomitean lausunto, joka oli perusteena päätöksen 2000/766 tekemiselle, saattoi siten olla perusteena myös

25 – Asia C-157/96, National Farmers' Union ym., tuomio 5.5.1998 (Kok., s. I-2211, 28–32 kohta); asia C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 5.5.1998 (Kok., s. I-2265, 51–53 kohta) ja em. asia Lennox, tuomion 72 kohta.

26 – Päätöksen 2000/766 johdanto-osan kuudes perustelukappale.

Alankomaiden asetuksen antamiselle, kuten sekä Alankomaiden, Saksan ja Ruotsin hallitukset että komissio ovat huomautuksissaan väittäneet.

ii) Kiireellisyys

75. Kiireellisyyden välttämättömyys ilmaistaan edellytyksellä, jonka mukaan määrävaltiona oleva jäsenvaltio voi yhtäältä puuttua asiaan ”varotoimenpiteenä” ja toisaalta ”ennen – – toimenpiteiden toteuttamista”.

76. Voidaanko katsoa, että Alankomaiden tilapäinen asetus oli varotoimenpide ja että sillä todella oli turvaamistavoite?

77. Alankomaiden tilapäisen asetuksen 2 §:n tarkoituksena oli varmistaa neuvoston päättämien ja kyseisen asetuksen 3 §:ään kirjattujen suojatoimenpiteiden ennenaikainen täytäntöönpano. Voidaan varmasti katsoa, että tämä ennakointi oli osoitus tilanteen kiireellisyyteen liittyvistä huolenaiheista.

78. Tässä yhteydessä on huomattava, että pääasian vastaajien väitteet, joiden mukaan Alankomaiden tilapäisen asetuksen tavoitteena ei ollut ihmisten tai eläinten terveyden suojelu vaan että sillä oli puhtaasti organisatorinen tavoite, joka koski olemassa olevan tuotantoprosessin tyrehtymistä, eivät mielestäni saata tätä arviointia kyseenalaiseksi. Tässä ei ole selvitettävä, vastasivatko jäsenvaltion todelliset tai ilmoitetut tavoitteet unionin lainsäädännön vaatimuksia vaaran olemassaolosta, vaan pelkästään osoitettava, että jäsenvaltiolla oli tarve toteuttaa kiireellisesti toimenpiteitä. Tältä osin suoritettava tutkimus on siis suhteellisen yksinkertainen. On pelkästään ratkaistava, oliko yhteisön toimenpiteitä olemassa.

79. Sitä vastoin voi olla vaikeaa väittää, että asetus olisi annettu ”ennen – – toimenpiteiden toteuttamista”, sillä yhteisön toimenpiteet oli nimenomaan ”toteutettu” neljä päivää aikaisemmin.

80. Yhteisöjen tuomioistuin on käsitellessään direktiivin 89/662 [27] vastaavia säännöksiä koskevaa samankaltaista kysymystä asiassa Eurostock [28] antamassaan tuomiossa katsonut, että ”komission tekemää päätöstä, jota ei sovelleta välittömästi, ei voida sellaisenaan pitää päätöksenä, jolla jäsenvaltiota itseään

27 – Eläinlääkärintarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 11.12.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/662 9 artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa on sama sanamuoto kuin direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa. Tältä osin on korostettava, että näissä kahdessa direktiivissä on samankaltaiset säännökset, sillä direktiivillä 90/425 täydennetään direktiivillä 89/662 toteutettua lainsäädäntöä sen soveltamisalan ulkopuolelle jätettyjen elävien eläinten ja tuotteiden osalta (ks. tältä osin direktiivin 89/662 johdantoosan 13. perustelukappale).

28 – Asia C-477, Eurostock, tuomio 5.9.2000 (Kok., s. I-10635).

kielletään toteuttamasta direktiivin 89/662/ETY 9 artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan mukaisia suojatoimenpiteitä". Kuten pääasian vastaajat ovat korostaneet, asiassa Eurostock kysymyksessä olleet tosiseikat eroavat kuitenkin yhden olennaisen seikan osalta esillä olevan asian tosiseikoista.

81. Asiassa Eurostock yhteisön toimenpiteen voimaantuloa oli lykätty useaan otteeseen lähes kolmen vuoden ajan sen toteuttamisesta. Lisäksi kansallinen toimenpide oli toteutettu vasta yhteisön toimenpiteen voimaantulon lykkäämisen jälkeen. Sitä vastoin esillä olevassa asiassa yhteisön toimenpiteen, joka on toteutettu vähän vaaran toteamisen jälkeen, oli määrä tulla voimaan alle kuukauden kuluessa ja näin myös tapahtui.

82. Julkisasiamies Mischo omaksui kuitenkin vastakkaisen näkemyksen ratkaisuehdotuksessaan asiassa C-1/00,[29] komissio v. Ranska, joka koski direktiivin 89/662 samoja säännöksiä. Hän pohti, saattoiko jäsenvaltio toteuttaa direktiivin 89/662 9 artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan perusteella kansallisen suojatoimenpiteen, jolla tiukennetaan tämän saman säännöksen nojalla toteutettua yhteisön suojatoimenpidettä, eikä pitänyt tätä mahdollisuutta hyväksyttävänä. Hän totesi seuraavaa: "Jos jäsenvaltio ei tyydy yhteisön suojatoimenpiteeseen, sen on saatettava asia tuomioistuimen ratkaistavaksi. Jäsenvaltio ei voi toimia yksipuolisesti." Vaikka tämä vastaus on yksiselitteinen, esillä olevassa asiassa ei kuitenkaan ole kysymys täysin samasta tilanteesta kuin asiassa C-1/00. Alankomaiden tilapäisen asetuksen tarkoituksena ei ollut tiukentaa yhteisön suojatoimenpidettä vaan ainoastaan – ainakin ennenaikaisen kiellon osalta – aikaistaa ja kiirehtiä sen täytäntöönpanoa.

83. Omasta puolestani katson, että pääasiassa kysymyksessä olevissa olosuhteissa Alankomaiden tilapäisen asetuksen ei voida katsoa täyttävän sovellettavassa unionin lainsäädännössä asetettuja edellytyksiä kiireellisyyden toteamisen osalta. Selvemmin sanottuna Alankomaiden tilapäistä asetusta ei ole nähdäkseni annettu "ennen –– toimenpiteiden toteuttamista" vaan vasta sen jälkeen, kun nämä samat toimenpiteet on "toteutettu", ja siten direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan säännösten vastaisesti,

29 – Asia C-1/00, komissio v. Ranska, tuomio 13.12.2001 (Kok., s. I-9989, ratkaisuehdotuksen 162–164 kohta).

ja pääasiaa käsittelevän tuomioistuimen asiana on tehdä siitä johtopäätökset.

2. Toteutettuja toimenpiteitä koskevan ilmoitusvelvollisuuden noudattaminen

84. Tältä osin on painotettava, että neuvoston päätös 2000/766, joka tehtiin 4.12.2000 tieteellisen ohjauskomitean 27. ja 28.11.2000 antaman lausunnon jälkeen, tuli voimaan 1.1.2001. Unionin toiminta on siis ollut varsin ripeää. Vertailun vuoksi huomattakoon, että päätöksen 94/381 1 artiklassa asetettiin sen tiedoksi antamisesta 30 päivän määräaika, jonka kuluessa jäsenvaltioiden oli kiellettävä nisäkkäiden kudoksista saatujen valkuaisaineiden käyttö märehtijöiden ruokinnassa. Alankomaiden tilapäinen asetus taas annettiin 8.12.2000, kun unionin toimielimet olivat jo ottaneet tilanteen kiireellisyyden huomioon, mutta se tuli voimaan vasta 15.12.2000, eikä Alankomaiden hallitus, jolta asiaa tiedusteltiin istunnossa, ole esittänyt perusteita tälle myöhemmälle ajankohdalle.

85. Edellä esitetyn perusteella ei ole välttämätöntä tutkia edellytystä, joka koskee suhteellisuusperiaatteen noudattamista. Jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voitaisiin antaa vastaus, josta on sille hyötyä, mielestäni on sitä vastoin syytä esittää joitakin täsmennyksiä direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan viidennessä alakohdassa tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden osalta.

86. Direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan viidennen alakohdan mukaisesti toimenpiteistä, jotka jäsenvaltiot ovat toteuttaneet joko lähettävänä jäsenvaltiona tai määrävaltiona, on annettava viipymättä tieto komissiolle ja muille jäsenvaltioille. Esillä olevassa asiassa Alankomaiden tilapäinen asetus on annettu 8.12.2000 mutta annettu tiedoksi komissiolle vasta 10.1.2001. Voidaanko 33 päivän aikaa kohtuudella pitää direktiivin 90/425 mukaisena? Jos ei, mikä voisi olla seuraamus tällaisen määräajan noudattamatta jättämisestä? Mitä on pääteltävä siitä, ettei muille jäsenvaltioille ole annettu minkäänlaista tietoa?

87. Komissio sekä Alankomaiden ja Saksan hallitukset katsovat, että vaikka on vaikeaa katsoa, että tämä ilmoitus olisi tehty direktiivissä 90/425 tarkoitetulla tavalla ”viipymättä”, tämä viivästys ei kuitenkaan vaikuta jäsenvaltion toimivaltaan toteuttaa Alankomaiden tilapäisen asetuksen kaltainen toimenpide saati tämän toimenpiteen pätevyyteen.

88. Unionin tuomioistuin piti asiassa Lennox antamassaan tuomiossa kohtuullisena 16 päivän aikaa. Se kysyi toisen jäsenvaltion toteuttaman varotoimenpiteen kohteena ensisijaisesti olleelta jäsenvaltiolta, oliko se annettu

sille tiedoksi. [30] Sen sijaan sen ei ole koskaan tarvinnut ottaa kantaa mahdolliseen seuraamukseen kohtuuttomasta ajasta tai muille jäsenvaltioille ilmoittamatta jättämisestä tämän säännöksen perusteella. On kuitenkin totta, että unionin tuomioistuin on katsonut, että tällaisten velvoitteiden – kyseisessä tapauksessa direktiivin 90/425 8 artiklan 1 kohdan a alakohdan kolmannessa alakohdassa asetettujen velvoitteiden – noudattamatta jättäminen ei voinut vaikuttaa jäsenvaltioiden toimivaltaan toteuttaa näissä säännöksissä tarkoitettuja toimenpiteitä. [31]

89. On selvää, ettei Alankomaiden asetuksen pätevyydestä lausuminen kuulu unionin tuomioistuimelle vaan kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisille tuomioistuimille. Se voisi korkeintaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa asiassa todeta, että jäsenvaltion menettely on ristiriidassa direktiivin kanssa, kun se toteuttaa väliaikaisia varotoimenpiteitä ilmoittamatta niistä komissiolle tai muille jäsenvaltioille. Tältä kannalta katsottuna se, ettei jäsenvaltio noudata direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan viidennessä alakohdassa asetettua ilmoitusvelvollisuutta, voisi muistuttaa direktiivin täytäntöönpanotoimia koskevan ilmoitusvelvollisuuden tai jopa EY 10 artiklan taustalla olevan lojaalin yhteistyön velvoitteen noudattamatta jättämistä.

90. Merkitseekö tämä unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välinen toimivallan jako kuitenkin sitä, että tämän velvollisuuden mahdollisesta laiminlyönnistä ei aiheudu lainkaan seuraamuksia tai että unionin tuomioistuin ei voi ottaa siihen kantaa?

91. On varmaankin syytä pitää erillään yhtäältä kokonaan ilmoittamatta jättäminen ja ilmoituksen viivästyminen ja toisaalta ilmoitus komissiolle ja ilmoitus muille jäsenvaltioille. Lisäksi arvioitaessa tämän velvollisuuden merkitystä ja määritettäessä sen mahdollisen laiminlyönnin seurauksia se on nähtävä oikeassa asiayhteydessään.

92. Kuten Alankomaiden hallitus on huomauttanut, tämän ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena ei voi olla minkään ennakkoluvan saaminen komissiolta tai muilta jäsenvaltioilta, pikemminkin päinvastoin. Sen tarkoituksena on kuitenkin antaa unionin myöhempien toimenpiteiden kannalta välttämättömät tiedot, eikä näiden toimenpiteiden toteuttaminen ole vähemmän välttämätöntä sen vuoksi, että se on ainoa tapa sovittaa tehokkaasti yhteen kansanterveyden tai eläinten terveyden suojelu koko unionin alueella ja kyseisten eläinten ja tuotteiden vapaa liikkuvuus. Päätöksessä 2000/766 ilmaistaan tämä tosiasia, kun sen perustelukappaleissa

30 – Em. asia Lennox, tuomion 73 kohta.

31 – Asia C-428/99, van den Bor, tuomio 8.1.2001 (Kok., s. I-127, 45–47 kohta).

mainitaan jäsenvaltioiden käyttöön ottamat suojatoimet.[32] Tältä kannalta katsottuna asianomaisten tietojen ilmoittaminen komissiolle on ensimmäinen vaihe menettelyssä, jossa jäsenvaltion väliaikaisin varotoimenpitein johtamasta kiireellisestä tilanteesta voidaan siirtyä unionin tasolla kollektiivisesti johdettuun hallittuun tilanteeseen. Tämä ilmoitus vastaa siten kiireellisyyttä koskevaa toteamusta, joka on jäsenvaltion toteuttamien väliaikaisten varotoimenpiteiden edellytyksenä.

93. Asianomaisten tietojen ilmoittaminen muille jäsenvaltioille on yhtä tärkeää, koska sen tarkoituksena on juuri varoittaa kiireelliseen tilanteeseen johtaneesta vaarasta tai riskistä. Tämä ilmoitus vastaa siten vaaraa koskevaa toteamusta, joka on niin ikään jäsenvaltion toteuttamien väliaikaisten varotoimenpiteiden edellytyksenä.

94. Tässä yhteydessä on pantava merkille, että kun Alankomaiden kuningaskunta teki 10.1.2001 ilmoituksen, neuvoston päätöksen 2000/766 ja komission päätöksen 2001/9 yhdistetyt säännökset olivat täysin sovellettavissa mutta Alankomaiden tilapäinen asetus ei enää ollut sovellettavissa. Tätä ilmoitusta Alankomaiden tilapäisestä asetuksesta, joka oli erityisen merkittävä siltä osin kuin sillä muutettiin juuri toteutettujen unionin toimenpiteiden aineellista ja ajallista soveltamisalaa, ei siis ollut pelkästään tehty myöhässä vaan ennen kaikkea se oli täysin tarpeeton.

95. Vaikka näissä olosuhteissa unionin tuomioistuimen ei ole mahdollista ennakkoratkaisumenettelyssä määrätä seuraamuksia siitä, että tätä jäsenvaltioille väliaikaisten varotoimenpiteiden toteuttamisen osalta asetettua erityistä ilmoitusvelvollisuutta ei ole noudatettu, se voi kuitenkin korostaa sen merkitystä esimerkiksi toteamalla, että kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on määrätä seuraamuksia jäsenvaltioiden jätettyä noudattamatta unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan.

96. Johtopäätöksenä katson, ilman että asiassa olisi tarpeen tutkia, oliko Alankomaiden tilapäinen asetus täysin suhteellisuusperiaatteen mukainen, että Alankomaiden kuningaskunnalla ei ollut oikeutta toteuttaa pääasiassa kysymyksessä olevan kaltaista toimenpidettä, jolla kiellettiin ennenaikaisesti jalostettujen eläinperäisten valkuaisaineiden käyttö tuotantoeläinten ruokinnassa.

32 – Ks. päätöksen 2000/766 johdanto-osan neljäs perustelukappale.

VI Jäsenvaltion toimivalta toteuttaa kalajauhoa ja dikalsiumfosfaattia koskeva väliaikainen kielto

97. Kysymyksensä toisessa osassa kansallinen tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta ottamaan kantaa siihen, onko unionin oikeutta tulkittava siten, että se on esteenä sille, että Alankomaiden tilapäisessä asetuksessa ulotetaan sen sisältämä kielto kalajauhoon ja dikalsiumfosfaattiin, kun päätöksen 2000/766 2 artiklan 2 kohdassa säädettyjen poikkeusten mukaan kieltoa ei sovelleta kalajauhon käyttämiseen muille eläimille kuin märehtijöille tarkoitetussa rehussa ja muun muassa dikalsiumfosfaattiin ja kun näiden kahden tuotteen käyttö edellytti direktiivin 89/662 17 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti toteutettavia toimenpiteitä, jotka lopulta toteutettiin antamalla päätös 2001/9.

98. Huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot sekä komissio ovat käsitelleet unionin tuomioistuimelle esitettyä ennakkoratkaisukysymystä tekemättä Alankomaiden tilapäisessä asetuksessa eroa jalostettujen eläinperäisten valkuaisaineiden ennenaikaisen kiellon ja kalajauhon ja dikalsiumfosfaatin väliaikaisen kiellon välillä. Ne katsovat yleisellä tasolla, että nämä molemmat toimenpiteet olivat direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa tarkoitettuja väliaikaisia varotoimenpiteitä.

99. On varmasti mahdollista tarkastella kokonaisuudessaan Alankomaiden tilapäisen asetuksen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa tekemättä eroa näiden kahden seikan välillä. Näiden kahden seikan välillä on kuitenkin hyvin selvä ero. Jalostettujen eläinperäisten valkuaisaineiden ennenaikainen kielto vastasi sen voimaantulopäivää lukuun ottamatta päätöksen 2000/766 määräyksiä. Kalajauhon ja dikalsiumfosfaatin väliaikainen kielto oli sen sijaan tämän saman päätöksen määräysten vastainen.

100. Alankomaiden hallitus väittää tältä osin, ettei sen ollut mahdollista ennakoida kalajauhon ja dikalsiumfosfaatin erittäin tiukkoja käyttöedellytyksiä, jotka lopulta vahvistettiin päätöksellä 2001/9, ja että kansanterveydelle aiheutuvien riskien vuoksi esillä olevien eri intressien vertailu puolsi niiden käyttökieltoa tilapäisten kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamista odotettaessa.

101. Mielestäni nämä väitteet eivät ole vakuuttavia.

102. Päätöksen 2000/766 2 artiklassa jätetään nimittäin ilman pienintäkään epäselvyyttä kiellon soveltamisalan ulkopuolelle

kalajauhon käyttö muille eläimille kuin märehtijöille tarkoitetussa rehussa sekä dikalsiumfosfaatin käyttö yleensä. Tämä poikkeus on tosin tullut tietyllä tapaa todella voimaan vasta täytäntöönpanotoimenpiteillä, jotka sen lisäksi oli toteutettava, ja siten komission päätöksellä 2001/9, joka tehtiin 29.12.2000 eli Alankomaiden tilapäisen asetuksen voimaantulon jälkeen.

103. Ainoa päivämäärä, jolla oli todella merkitystä tässä asiassa, oli kuitenkin kiellon soveltamispäivä, joka oli välttämättä sitä koskevien poikkeusten soveltamisen edellytyksenä. Esillä olevassa asiassa molemmilla päätöksillä, 2000/766 ja 2001/9, oli sama voimaantulopäivä ja kiellon ja sen poikkeusten soveltamispäivät olivat samoja.

104. Poikkeusten soveltaminen ennenaikaiseen kieltoon, josta säädettiin 15.12.2000 alkaen sovellettavassa Alankomaiden tilapäisessä asetuksessa, edellytti kuitenkin päätöksessä 2000/766 tarkoitettujen täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamista. Poikkeukset, jotka koskivat kalajauhon käyttöä muille eläimille kuin märehtijöille tarkoitetussa rehussa sekä dikalsiumfosfaatin käyttöä, eivät siis olleet sovellettavissa 15.12.2000–1.1.2001.

105. Toisin sanoen Alankomaiden tilapäinen asetus sisälsi kiellon käyttää kalajauhoa muille eläimille kuin märehtijöille tarkoitetussa rehussa sekä dikalsiumfosfaattia, vaikka unionin lainsäädännössä ei kielletty niiden käyttämistä ja oli nimenomaisesti säädetty, ettei niiden käyttämistä ole kiellettävä.

106. Näin ollen näyttää siltä, että väliaikaiseen kieltoon käyttää kalajauhoa muille eläimille kuin märehtijöille tarkoitetussa rehussa sekä dikalsiumfosfaattia kohdistuvat samat arvostelut kuin edellä on esitetty jalostettujen eläinperäisten valkuaisaineiden ennenaikaisen kiellon osalta, mutta lisäksi siltä osin kuin se on suoraan ristiriidassa unionin oikeussäännön kanssa, se on toteutettu suhteellisuusperiaatteen ja jäsenvaltioille EY 10 artiklan nojalla asetetun lojaalin yhteistyön velvoitteen vastaisesti.

VII Ratkaisuehdotus

107. Ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Gerechtshof 's-Gravenhagen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Unionin oikeutta, erityisesti neuvoston direktiiviä 90/425/ETY sekä komission päätöstä 94/381/EY ja neuvoston päätöstä 2000/766/EY, on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kysymyksessä olevan kaltaiselle asetukselle siltä osin kuin se merkitsee muutosta päätöksessä 2000/766/EY säädetyn kiellon ajalliseen ja aineelliseen soveltamisalaan.