KOHTUJURISTI ETTEPANEK
P. CRUZ VILLALÓN
esitatud 18. novembril 2010[1]

Sisukord

I. Õiguslik raamistik ..... I - 5520

A. Liidu õigusnormid ..... I - 5520

B. Siseriiklikud õigusnormid ..... I - 5523

II. Asjaolud ja põhikohtuasi ..... I - 5524

III. Eelotsuse küsimused ..... I - 5526

IV. Sissejuhatavad märkused ..... I - 5527

V. Liikmesriigi pädevus kehtestada töödeldud loomsete valkude ennetähtaegne keeld ..... I - 5528

A. Liikmesriikide kõrvalpädevuse olemasolu töödeldud loomsete valkude kasutamise keelamiseks ..... I - 5528

B. Liikmesriikide pädevus töödeldud loomsete valkude keelamiseks direktiivi 90/425 artikliga 10 kehtestatud kaitsemehhanismi alusel, mis lubab ajutiste siseriiklike kaitsemeetmete võtmise ..... I - 5534

1. Direktiivi 90/425 artikli 10 lõikes 1 sätestatud kaitsemehhanismi käivitamise tingimuste täitmine ..... I - 5535

a) Lähteliikmesriigi ja sihtliikmesriigi eristamine ..... I - 5535

b) Direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 neljanda lõigu alusel ajutiste kaitsemeetmete võtmise tingimused ..... I - 5536

i) Ohu olemasolu ..... I - 5538

1 – Algkeel: prantsuse.

ii) Kiireloomulise olukorra esinemine ..... I - 5539

2. Võetud meetmetest teatamise kohustuse täitmine ..... I - 5541

VI. Liikmesriigi pädevus kehtestada kalajahu ja kaltsiumdivesinikfosfaadi ajutine keeld .... I - 5544

VII. Ettepanek ..... I - 5546

1. Eelotsusetaotlus käsitleb ühenduse õigusnormide tõlgendamist, mis on vastu võetud veiste spongioosse entsefalopaatia [2] levikuohu vähendamiseks, ja täpsemalt tingimusi, mis puudutavad nõukogu 26. juuni 1990. aasta direktiivi 90/425/EMÜ, [3] komisjoni 27. juuni 1994. aasta otsuse 94/381/EÜ, [4] ning nõukogu 4. detsembri 2000. aasta otsuse 2000/766/EÜ [5] ja komisjoni 29. detsembri 2000 aasta otsuse 2001/9/EÜ [6] rakendamist liikmesriikide poolt lühikese ajavahemiku jooksul 15. detsembrist kuni 31. detsembrini 2000.

2. Käesolevas kohtuasjas käsitletav probleem, mis on näiliselt küll väga tehniline, tõstatab delikaatse küsimuse inimeste tervise kaitse kohta, mis on alati tundlik valdkond. Kas liikmesriik võib otsustada rakendamise kuupäev ettepoole tuua ja muuta Euroopa Ühenduse kehtestatud BSE vastaste kaitsemeetmete ulatust?

I. Õiguslik raamistik

A. *Liidu õigusnormid*

3. Direktiivi 90/425 põhjendus 2 on sõnastatud järgmiselt:

„loomade ja loomsete saaduste turu ühise korralduse harmooniline toimimine eeldab zootehniliste ja veterinaartõkete kaotamist ühendusesisese loomade ja asjaomaste toodetega kauplemise arendamisel; sellega

2 – Edaspidi „BSE".

3 – Nõukogu 26. juuni 1990. aasta direktiiv 90/425/EMÜ, milles käsitletakse ühendusesiseses kaubanduses teatavate elusloomade ja toodete suhtes seoses siseturu väljakujundamisega kohaldatavaid veterinaar- ja zootehnilisi kontrolle (EÜT L 224, lk 29; ELT eriväljaanne 03/10, lk 138).

4 – Komisjoni 27. juuni 1994. aasta otsus 94/381/EÜ, mis käsitleb teatavaid veiste spongioosse entsefalopaatia vastaseid kaitsemeetmeid ja imetajatelt pärineva söödavalgu kasutamist (EÜT 1994, L 172, lk 23), muudetud 29. jaanuari 1999. aasta otsusega 1999/129/EÜ (EÜT L 41, lk 14) (edaspidi „otsus 94/381").

5 – Nõukogu 4. detsembri 2000. aasta otsus 2000/766/EÜ, mis käsitleb teatavaid transmissiivsete spongioossete entsefalopaatiate vastaseid kaitsemeetmeid ja loomsete valkude loomasöödaks kasutamist (EÜT L 306, lk 32).

6 – Komisjoni 29. detsembri 2000. aasta otsus 2001/9/EÜ kontrollimeetmete kohta nõukogu otsuse 2000/766/EÜ rakendamiseks (EÜT L 2, lk 32).

seoses on loomade ning põllumajandussaaduste ja -toodete vaba liikumine turgude ühise korralduse oluline osa ja peaks hõlbustama põllumajandustootmise ratsionaalset arengut ja tootmistegurite optimaalset kasutamist."

Lähteliikmesriigid võtavad viivitamatult ühenduse eeskirjades sätestatud kontrolli- või ettevaatusabinõud, eelkõige määravad eeskirjades ettenähtud puhvervööndid või võtavad vastu muud meetmed, mida nad vajalikuks peavad.

4. Direktiivi 90/425 artikli 1 esimene lõik sätestab:

Sihtliikmesriik või transiitliikmesriik, mis artiklis 5 osutatud kontrolli käigus teeb kindlaks esimeses lõigus osutatud haiguste või põhjuste olemasolu, võib vajaduse korral võtta ühenduse eeskirjades ettenähtud ettevaatusabinõud, sealhulgas loomade karantiini paigutamise.

„Liikmesriigid tagavad, et A lisas loetletud direktiividega hõlmatud või artikli 21 esimeses lõigus nimetatud ning kauplemiseks ettenähtud elusloomade ja toodete veterinaarkontrolli ei viida enam läbi piiridel, vaid kooskõlas käesoleva direktiiviga, ilma et see piiraks artikli 7 kohaldamist."

Kuni meetmete võtmiseni vastavalt lõikele 4 võib sihtliikmesriik tõsise ohu korral inimeste või loomade tervisele võtta ajutised kaitsemeetmed asjaomaste põllumajandusettevõtete, keskuste või organisatsioonide või episootilise haiguse puhul ühenduse eeskirjades ettenähtud puhvervööndi osas.

5. Direktiivi 90/425 artikli 10 lõige 1 sätestab:

Liikmesriikide võetud meetmetest teatatakse viivitamatult komisjonile ja teistele liikmesriikidele."

„Iga liikmesriik teavitab kohe teisi liikmesriike ja komisjoni lisaks direktiivis 82/894/EMÜ osutatud haiguspuhangutele oma territooriumil kõikidest zoonoosidest, haiguste puhangutest või muudest põhjustest, mis ohustavad tõenäoliselt tõsiselt loomade või inimeste tervist.

6. Direktiivi 90/425 A lisas on loetletud veterinaaria- ja zootehnikaalased õigusaktid, mis võimaldavad määrata vastavalt selle direktiivi artiklile 1 kindlaks selle kohaldamisalasse kuuluvad elusloomad ja tooted.

7. Sama direktiivi B lisas „Loomad ja tooted, mille suhtes ei kohaldata ühtlustamist, kuid millega kauplemise suhtes viiakse läbi käesolevas direktiivis ettenähtud kontrolle" on nimetatud „[loomseid] jäätme[i]d, mis on töödeldud loomasöödaks".

8. Komisjoni otsuse 94/381 artikli 1 lõiked 1 ja 2 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid kohustuvad 30 päeva jooksul pärast käesolevast otsusest teatamist keelustama imetajate kudedest saadud valkude kasutamise mäletsejaliste söödas.

2. Liikmesriigid, kes on siiski võimelised kohaldama süsteemi, mis võimaldab eristada mäletsejalistelt saadud ja mittemäletsejalistelt saadud loomseid valke, saavad direktiivi 90/425/EMÜ artiklis 17 sätestatud menetluse korras komisjonilt loa kasutada mäletsejaliste söödas mittemäletsejalistelt saadud valke."

9. Otsuse 2000/766 artikkel 2 sätestab:

„1 Liikmesriigid keelavad töödeldud loomse valgu söötmise põllumajandusloomadele, keda peetakse, nuumatakse või aretatakse toidu tootmiseks.

2. Lõikes 1 sätestatud keeldu ei kohaldata järgmistel juhtudel:

– kalajahu söötmisel mittemäletsejalistele kontrollimeetmeid rakendades, mis on kindlaks määratud nõukogu 11. detsembri 1989. aasta direktiivi 89/662/EMÜ veterinaarkontrollide kohta ühendusesiseses kaubanduses seoses siseturu väljakujundamisega (EÜT L 395, lk 13; ELT eriväljaanne 03/09, lk 214) artiklis 17 sätestatud menetluse raames;

[…]

– kaltsiumdivesinikfosfaadi ja hüdrolüüsitud valkude kasutamisel, kui need on valmistatud tingimustel, mis on kindlaks määratud direktiivi 89/662/EMÜ artiklis 17 sätestatud menetluse raames;

[…]"

10. Sama otsuse artikli 3 lõige 1 näeb ette:

„Välja arvatud artikli 2 lõikes 2 sätestatud erandjuhtudel, võtavad liikmesriigid järgmised meetmed:

a) Liikmesriigid keelavad sellise töödeldud loomse valgu turuleviimise, müügi, impordi kolmandatest riikidest ja ekspordi kolmandatesse riikidesse, mida söödetakse toidu tootmiseks

peetavatele, nuumatavatele või aretatavatele põllumajandusloomadele;

b) Nad tagavad, et kõik sellised töödeldud loomsed valgud, mida söödetakse toidu tootmiseks peetavatele, nuumatavatele või aretatavatele põllumajandusloomadele, kõrvaldatakse turult ning eemaldatakse müügikohtadest ja põllumajandusettevõtete ladudest."

11. Otsuse 2001/9 artikli 1 lõigetes 1 ja 2 on ette nähtud:

„1. Liikmesriigid lubavad kalajahu söötmise mittemäletsejalistele üksnes I lisas kehtestatud tingimustel.

2. Liikmesriigid lubavad kaltsiumdivesinikfosfaadi söötmise mittemäletsejalistele üksnes II lisas kehtestatud tingimustel."

12. Nõukogu 27. novembri 1990. aasta direktiivi 90/667/EMÜ [7] artikli 13 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Direktiiv 90/425/EMÜ on kohaldatav eelkõige seoses sihtliikmesriigi poolt läbi viidavate kontrollide korraldamise ja järelevalvega ning rakendatavate kaitsemeetmetega."

B. *Siseriiklikud õigusnormid*

13. Kogu põllumajandusloomade söödas keelatud loomsete valkude kohta 8. detsembril 2000 kehtestatud ajutise korra [8] artikkel 2 näeb ette:

„1. Erinevalt kondijahu keeldu loomasöödas reguleeriva korra artiklist 2 on keelatud põllumajandusloomade söödaks mõeldud töödeldud loomseid valke toota, töödelda, kätte toimetada, vastu võtta, tarnida, vedada, müüa, osta või võõrandada.

2. Lõikes 1 sätestatud keeldu ei kohaldata järgmistel juhtudel:

– kalajahu söötmisel mittemäletsejalistele kontrollimeetmeid rakendades, mis on kindlaks määratud direktiivi 89/662/EMÜ [...] artiklis 17 sätestatud menetluse raames;

7 – Direktiiv, millega võetakse vastu veterinaareeskirjad loomsete jäätmete kõrvaldamiseks, töötlemiseks ja turustamiseks ning loomse päritoluga sööda, sealhulgas kalade kaitsmiseks haigusetekitajate eest ja muudetakse direktiivi 90/425/EMÜ (EÜT L 363, lk 51).

8 – *Tijdelijke regeling verbod dierlijke eiwitten in alle diervoeders landbouwhuisdieren* (*Nederlandse Staatscourant* 2000, nr 239, edaspidi „siseriiklik ajutine kord").

– mittemäletsejalistelt saadud želatiini kasutamisel lisaainete kestades […];

– kaltsiumdivesinikfosfaadi ja hüdrolüüsitud valkude kasutamisel, kui need on valmistatud tingimustel, mis on kindlaks määratud direktiivi 89/662/EMÜ artiklis 17 sätestatud menetluse raames;

– piima ja piimatoodete kasutamisel."

14. Ajutise korra artikkel 3 sätestab:

„1. Ilma et see piiraks artikli 2 kohaldamist, on 1. jaanuarist 2001 keelatud

a) sööta töödeldud loomseid valke põllumajandusloomadele;

b) töödeldud loomseid valke importida või eksportida;

c) omada ning varuda töödeldud loomseid valke põllumajandusloomi pidavates põllumajandusettevõtetes ning ettevõtetes, milles valmistatakse, müüakse, hoitakse või laaditakse ümber põllumajandusloomade sööta.

2. Kuni 1. märtsini 2001 ei kohaldata lõike 1 punktis c sätestatud keeldu töödeldud loomsete valkude valdajatele ega omanikele, kes esitavad Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees'ile (riiklik loomade ja liha kontrolliasutus) andmed olemasolevate töödeldud loomsete valkude liigi, koguse ja ladustamise koha kohta ning teavitavad seda asutust viivitamatult liiki, kogust ja ladustamise kohta puudutavatest muudatustest."

15. Ajutise korra artikli 4 kohaselt jõustus see kord 15. detsembril 2000.

II. Asjaolud ja põhikohtuasi

16. Komisjon võttis 27. juunil 1994 vastu otsuse 94/381, mille peamine eesmärk oli keelata imetajate koest pärineva valgu söötmine mäletsejalistele. Selle otsuse artikli 1 lõige 2 lubas siiski liikmesriikidel, kes on võimelised kohaldama süsteemi, mis võimaldab eristada mäletsejalistelt saadud ja mittemäletsejalistelt saadud loomseid valke, kasutada mäletsejaliste söötades mittemäletsejalistelt saadud valke.

17. Tulenevalt BSE juhtumite täheldamisest loomadel, kes on sündinud pärast otsuse 94/381 jõustumist, esitas juhtiv teaduskomitee 27. ja 28. novembril 2000 arvamuse, milles mainiti esimest korda „veiste sööda ristsaastumise ohtu teistele loomadele mõeldud sööda kaudu, mis sisaldab loomseid valke, mis võivad olla nakatunud BSE-sse" ja soovitati uute meetmete võtmist.

18. Selle tulemusena võttis Euroopa Liidu Nõukogu 4. detsembril 2000 vastu otsuse 2000/766, mis keelas töödeldud loomse valgu söötmise põllumajandusloomadele, keda peetakse, nuumatakse või aretatakse toidu tootmiseks. Vastavalt artiklile 4 pidi see otsus jõustuma 1. jaanuaril 2001 ja kehtima kuus kuud. Selle keeluga kaasnesid mitmed erandid, millest üks puudutas kalajahu söötmist mittemäletsejalistele ja teine kaltsiumdivesinikfosfaadi kasutamist. Keeld hõlmas töödeldud loomse valgu turuleviimist, müüki, importi kolmandatest riikidest ja eksporti kolmandatesse riikidesse [9] ning sellele lisandus kohustus kõrvaldada need valgud turult, müügikohtadest ja põllumajandusettevõtete ladudest. [10]

19. Nelja päeva pärast, st 8. detsembril 2000, kehtestas Madalmaade Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (põllumajandus-, looduskaitse- ja kalandusminister) siseriikliku ajutise korra. Selle korra artikli 2 lõike 1 kohaselt on keelatud põllumajandusloomade söödaks mõeldud töödeldud loomseid valke toota, töödelda, kätte toimetada, vastu võtta, tarnida, vedada, müüa, osta või võõrandada. Artikli 2 lõige 2 nägi ette erandid sellest keelust, muu hulgas kalajahu ja kaltsiumdivesinikfosfaadi jaoks, kuid nende erandite kohaldamise tingimuseks oli otsuses 2000/766 ette nähtud kontrollimeetmete võtmine.

20. Madalmaade ajutise korra artikli 4 kohaselt jõustus see kord 15. detsembril 2000, st 15 päeva enne otsuse 2000/766 jõustumist. Korrast teatati komisjonile 10. jaanuaril 2001.

21. Siseriikliku ajutise korra põhjendusest nähtub, et selle korra ennetähtaegse rakendamise eesmärk oli peatada käimasolevad ja kavandatud tootmisprotsessid, et säästa ettevõtjaid seeläbi kuludest ja vaevast, mis tekiksid seetõttu, et alates 1. jaanuarist 2001 tuleks

9 – Otsuse 2000/766 artikli 3 lõike 1 punkt a.

10 – Otsuse 2000/766 artikli 3 lõike 1 punkt b.

turult tagasi võtta tooted, mida võidi müüa ja toota.

22. Lõpuks võttis komisjon 29. detsembril 2000 vastu otsuse 2001/9, milles sätestati tingimused, mis kehtisid eelkõige kalajahu ja kaltsiumdivesinikfosfaadi loomasöödas kasutamise suhtes.

23. Põhikohtuasja vastustajad, kelleks on loomasööda tootjad Denkavit Nederland BV, Cehave Landbouwbelang Voeders BV ja Arie Block BV ning loomasööda tooraine te turustaja Internationale Handelsmaatschappij „Demeter" BV,[11] vaidlustasid Madalmaade ajutise korra kehtivuse Rechtbank te 's-Gravenhage's (Madalmaad). Nad väitsid esimese võimalusena, et Madalmaade ajutise korraga kehtestati nende suhtes ajavahemikuks 15. detsembrist 2000 kuni 1. jaanuarini 2001 loomasööda alased keelumeetmed, mis olid laiemad kui otsusega 94/381 ette nähtud meetmed. Nad väitsid teise võimalusena, et siseriiklik ajutine kord oli õigusvastane osas, milles see kehtestas samaks ajavahemikuks keelavad meetmed kaltsiumdivesinikfosfaadi, kalajahu ja sellise loomasööda kohta, mis ei sisalda muid loomseid valke peale kaltsiumdivesinikfosfaadi ja/või kalajahu.

24. Nad soovivad samuti, et hüvitataks kahju, mida siseriikliku ajutise korra jõustumine neile tekitas, kuna see vähendas enneaegselt nende loomsete valkude varude väärtust, mida oleks ajavahemikul 15. detsember kuni 31. detsember 2000 üldiselt pidanud saama kasutada.

25. Rechtbank te 's-Gravenhage rahuldas põhikohtuasja vastustajate esimese võimalusena esitatud nõuded. Nentides, et otsuse 2000/766 artikli 4 kohaselt jõustub see otsus 1. jaanuaril 2001, järeldas ta sellest, et keelavad meetmed ei pidanud jõustuma ei varem ega hiljem kui 1. jaanuaril 2001.

III. Eelotsuse küsimused

26. Seoses apellatsioonkaebusega, mille Staat der Nederlanden esitas kõnealuse Rechtbank's-Gravenhage otsuse peale, esitas Gerechtshof's-Gravenhage (Madalmaad) Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas ühenduse õigust, eelkõige direktiivi 90/425/EMÜ, otsust 94/381/EÜ ja

11 – Edaspidi koos „põhikohtuasja vastustajad".

otsust 2000/766/EÜ tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus selline siseriiklik keeld nagu ajutise korra artikkel 2, mis keelab BSE leviku tõkestamiseks põllumajandusloomade söödaks mõeldud töödeldud loomsete valkude tootmise ja müügi, kui selline siseriiklik keeld

– jõustus 15. detsembril 2000 (seega varem kui otsus 2000/766/EÜ) ja

– kehtis ajutiselt (kuni otsuse [2001/9/EÜ] [12] vastuvõtmiseni 29. detsembril 2000) ka kalajahule ja kaltsiumdivesinikfosfaadile?"

27. Euroopa Kohus palus põhikohtuasja vastustajatel, märkused esitanud liikmesriikide valitsustel, Madalmaade Kuningriigil, Saksamaa Liitvabariigil, Rootsi Kuningriigil ja komisjonil vastata 7. septembril 2010 toimunud kohtuistungil mitmele küsimusele.

12 – Eelotsuse küsimuse teises taandes nimetati otsust 2000/766, kuid on ilmselge, et tegemist on trükiveaga ning seda tuleb lugeda kui otsust 2001/9.

IV. Sissejuhatavad märkused

28. Põhikohtuasja vastustajad leiavad, et eelotsuseküsimusele tuleb vastata jaatavalt. Nende arvates tuleb liidu õigusnorme tõlgendada nii, et Madalmaade siseriiklik kord on nendega vastuolus, nii selles osas, mis puudutab loomsete valkude ennetähtaegset keelamist kui ka kalajahu ja kaltsiumdivesinikfosfaadi ajutist keeldu.

29. Märkused esitanud liikmesriigid leiavad vastupidi, et eelotsuse küsimuse mõlemale osale tuleb vastata eitavalt. Komisjon jagab seda arvamust, kuid leiab, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kontrollida, kas siseriiklik ajutine kord oli vajalik ja proportsionaalne.

30. Põhjustel, mis ilmnevad järk-järgult järgnevatest arutluskäikudest, pean eelotsuse küsimuse uurimisel vajalikuks siseriikliku ajutise korra puhul eristada, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus ka vormiliselt tegi, töödeldud loomsete valkude ennetähtaegset keeldu ning kalajahu ja kaltsiumdivesinikfosfaadi ajutist keeldu.

V. Liikmesriigi pädevus kehtestada töödeldud loomsete valkude ennetähtaegne keeld

31. Märkused esitanud liikmesriigid ja komisjon on üksmeelsel seisukohal, et liidu õigusega ei ole vastuolus siseriikliku ajutise korra kehtestamine, ning esitavad kaks kaalutluste rühma. Esimese rühma kohaselt ei olnud liidu õigusnormid ammendavad ja jätsid seega puutumata liikmesriikide pädevuse võtta selliseid meetmeid nagu siseriiklik ajutine kord. [13] Teise rühma kohaselt võis siseriiklikku ajutist korda käsitleda direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 neljandas lõigus nimetatud ajutiste kaitsemeetmete alla kuuluvana. [14] Põhikohtuasja vastustajad väidavad esiteks, et direktiiviga 90/425 ja otsusega 94/381 viidi läbi täielik ühtlustamine, mis jättis liikmesriigid täielikult ilma pädevusest võtta niisuguseid meetmeid nagu siseriiklik ajutine kord. Vastustajad leiavad teiseks, et sisulised ja vormilised tingimused, mis kehtisid direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 tähenduses ajutiste kaitsemeetmete võtmise suhtes, ei olnud täidetud.

32. Kohe tuleb märkida, et siseriikliku ajutise korra kehtestamine ei saa kuuluda üheaegselt mõlema stsenaariumi alla. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustest tulenevalt käsitlen seega üksteise järel kaht täiesti erinevat laadi küsimust. Esimene on küsimus, kas selle tõttu, et liidu õigus ei ole selles valdkonnas ühtlustatud, oli liikmesriikidel EÜ asutamislepingu sätete alusel ja täpsemalt, põhikohtuasjas käsitlevate asjaolude toimumise kuupäeval, EÜ artikli 30 alusel, pädevus võtta selliseid meetmeid nagu Madalmaade ajutine kord. [15] Üksnes vastupidises olukorras, st juhul, kui siseriiklik ajutine kord kehtestati ühtlustatud valdkonnas, tõusetub teine küsimus, st see, kas seda korda saab pidada direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 alla kuuluvaks.

A. *Liikmesriikide kõrvalpädevuse olemasolu töödeldud loomsete valkude kasutamise keelamiseks*

33. Nagu ma juba märkisin, leiavad põhikohtuasja vastustajad, et Euroopa Liidu õigusnormid loomasööda valdkonnas olid

13 – Seda seisukohta kaitseb peamiselt Rootsi valitsus, Madalmaade valitsus kaitseb seda teise võimalusena. Nagu me hiljem näeme, käsitleb ka komisjon seda küsimust, kuid teeb seda nüansirikkamalt.

14 – Seda seisukohta kaitsevad nii komisjon kui ka märkused esitanud liikmesriikide valitsused.

15 – Vt selle kohta direktiivi 90/425 põhjendus 12, milles on täpsustatud, et „ühtlustamise praegust taset silmas pidades ja kuni ühenduse eeskirjade vastuvõtmiseni peaksid loomad ja tooted, mille suhtes ei kohaldata ühtlustatud eeskirju, vastama sihtliikmesriigi nõuetele, tingimusel et need on kooskõlas asutamislepingu artikliga 36 (nüüd EÜ artikkel 30)."

ammendavad ning liikmesriigid ei saanud alates otsuse 94/381 vastuvõtmisest enam võtta muid meetmeid peale selles otsuses ette nähtud meetmete. Kuna see otsus lubas töödeldud loomsete valkude kasutamist mittemäletsejalistele mõeldud söödas, ei olnud liikmesriikidel õigust neid keelata.

34. Madalmaade ja Rootsi valitsused seevastu väidavad, et asjaomast valdkonda ei ole ammendavalt ühtlustatud. Kuna otsus 94/381 hõlmas üksnes imetajate koest pärineva valgu söötmist mäletsejalistele, oli liikmesriikidel pädevus võtta meetmeid, millel oli teine ese.

35. Komisjon leiab samuti, kuid nüansirikkamalt, et kuivõrd otsus 94/381 keelas üksnes imetajate koest pärineva valgu söötmist mäletsejalistele, ei olnud võimalik sedastada, et see ühtlustas täielikult BSE vastased meetmed ühenduse tasandil. Siiski on seda seisukohta kaitstud arutluskäikudes, mille eesmärk on näidata, et siseriiklik ajutine kord kujutab endast kaitsemeedet direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 neljanda lõigu tähenduses.

36. Selles osas tuleb meenutada, et Euroopa Kohtul on juba olnud võimalus otsustada, et direktiiv 90/425 ühtlustab täielikult kaitsemeetmed selliste haiguste leviku vastu, mis võivad kujutada endast tõsist ohtu loomadele või inimese tervisele, määratledes täpselt liikmesriikide ning komisjoni kohustused ja ülesanded selles valdkonnas. [16]

37. Euroopa Kohus märkis eespool viidatud kohtuotsuses komisjon *vs.* Portugal, et üksnes komisjonil oli vastavalt direktiivi 90/425 artiklile 10 pädevus võtta vajalikud meetmed kõikide loomi ja inimeste tervist puudutavate tõsiste ohtude vastu võitlemiseks. Kõnealune direktiiv jättis liikmesriikidele üksnes võimaluse võtta ühenduse eeskirjades ette nähtud ettevaatusabinõud, kui nad teevad kontrolli käigus kindlaks haiguse olemasolu, või võtta tõsise terviseohu korral rangelt piiratud ajutised kaitsemeetmed kuni komisjonipoolsete meetmete võtmiseni. Euroopa Kohus järeldas sellest, et nõnda kehtestatud kaitsemehhanism ei lubanud muu hulgas liikmesriigil keelata ajutiselt ning üldiselt teisest liikmesriigist pärit loomade importi.

38. Direktiivi 90/425 eesmärk oli seega tagada seoses siseturu väljakujundamisega selle direktiivi A lisas loetletud direktiivide

16 – 26. mai 1993. aasta otsus kohtuasjas C-52/92: komisjon *vs.* Portugal (EKL 1993, lk I-2961, punktid 9 ja 19).

kohaldamisalasse kuuluvate elusloomade ja toodete vaba liikumine, korraldades täielikult ja ammendavalt, nagu nähtub eespool viidatud kohtupraktikast, ühendusesiseses kaubanduses rakendatavad veterinaar- ja zootehnilised kontrollid. Direktiivi 90/425 artiklis 10 kehtestatud kaitsemehhanism võttis seega liikmesriikidelt pädevuse kehtestada iseseisvaid keelde selle direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate loomade ja toodete suhtes.

39. Käesolevas asjas ei ole seega tegemist mitte niivõrd küsimusega, kas direktiiviga 90/425 läbi viidud ühtlustamine oli täielik, vaid pigem küsimusega, kas siseriiklikus ajutises korras osutatud tooted kuulusid selle direktiivi kohaldamisalasse. Selles osas tuleb rõhutada, et kui Euroopa Kohus märkis eespool viidatud kohtuotsuses komisjon *vs.* Portugal, et asjaomases valdkonnas oli ühtlustamine täielik, siis ta tegi seda selleks, et välistada EÜ artikli 30 kohaldatavus käesolevas asjas. Teisisõnu, kõnealust ühtlustamist võis lugeda täielikuks selles tähenduses, ja minu arvates ainuüksi selles tähenduses, et liikmesriigid ei saanud enam õigustada keeldude või piirangute kehtestamist väljaspool kaitsemehhanismi, mille direktiiv 90/425 nägi ette kõikide selle direktiiviga hõlmatud loomade ja toodete suhtes.

40. Kindlasti tuleb meeles pidada, et direktiivi 90/425 eesmärk oli, nagu nähtub selle põhjendusest 2, kindlustada zootehniliste ja veterinaartõkete kaotamine ühendusesisese loomade ja asjaomaste loomset päritolu toodetega kauplemise arendamisel, et tagada turu ühise korralduse harmooniline toimimine. Teisisõnu oli põhimõtteks loomade ja toodetega kauplemise liberaliseerimine, ning selle kaubanduse keelamine, eelkõige rahvatervise kaalutlustel, kujutas endast erandit, mitte vastupidi.

41. Sellest tulenevalt tuleb kindlaks määrata, kas ajutises siseriiklikus korras käsitletud loomsed valgud kuulusid direktiivi 90/425 kohaldamisalasse. Kui need ei kuulunud selle kohaldamisalasse, tuleb seega nentida, et liikmesriikidel oli õigus kehtestada niisugune meede nagu kõnealune kord, tingimusel, et seda saab pidada õigustatuks EÜ artikli 30 alusel. Kui need valgud kuulusid selle direktiivi kohaldamisalasse, tuleb teha kindlaks, kas liikmesriigid said kehtestada sellise meetme nagu siseriikliku ajutise korra.

42. See küsimus on tähtis, sest komisjon ja nõukogu tegid vastavalt otsuse 94/381 ja otsuse 2000/766 just direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 4 alusel. Seega saab sellest järeldada, et nende kahe institutsiooni arvates kuulusid loomsed valgud direktiivi 90/425 kohaldamisalasse, olenemata sellest, kas need on

saadud imetajatelt või mitteimetajatelt. See nähtub selgelt ka komisjoni märkustest, kes leiab, et siseriiklik ajutine kord kuulub kaitsemeetmete alla, mida liikmesriigid võivad võtta direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 neljanda lõigu alusel. Kuidas sellega aga täpselt on?

43. Tegelikult on direktiivi 90/425 kohaldamisala kindlaksmääramine palju keerukam, kui esmapilgul tundub. Selles osas tuleb rõhutada asjaolu, et direktiiv 90/425 oli kohaldatav üksnes loomade ja toodete suhtes, mille kohta on kehtestatud ühtlustatud eeskirjad, [17] mis on loetletud selle direktiivi A lisas. Direktiivi 90/425 B lisa arvas loomade ja toodete hulka, mille suhtes ei kohaldata ühtlustamist, kuid millega kauplemise suhtes viiakse läbi selles direktiivis ette nähtud kontrolle, „[loomsed] jäätmed, mis on töödeldud loomasöödaks" [täpsustatud tõlge]. Teisisõnu, isegi kui järeldatakse, et siseriiklikus ajutises korras osutatud tooteid ei saa pidada direktiivi 90/425 esemelisse kohaldamisalasse kuuluvaks, tuleks lisaks arutada küsimust, kas neid tooteid saab siiski pidada loomseteks jäätmeteks, mis on töödeldud loomasöödaks; ning kuuluda seega sama direktiivi funktsionaalsesse kohaldamisalasse. Esimene küsimus, mis selle kohta tuleb esitada, on aga see, millised on täpselt need tooted, millele on siseriiklikus ajutises korras osutatud.

44. Otsus 94/381 keelas üksnes imetajate kudedest saadud valkude söötmise mäletsejalistele. Otsus 2000/766 aga keelas kõikide töödeldud loomsete valkude söötmise kõikidele põllumajandusloomadele, kes on mõeldud toidu tootmiseks. Seega tuleb järeldada, et siseriiklik ajutine kord laiendas otsuses 94/381 sätestatud keeldu esiteks imetajate kudedest saadud valkude kasutamise suhtes mittemäletsejaliste söödas, ja teiseks mitteimetajate kudedest saadud valkude kasutamise suhtes mäletsejaliste või mittemäletsejaliste söödas.

45. Ei komisjon, märkused esitanud liikmesriigid ega põhikohtuasja vastustajad ei esitanud selle küsimuse kohta täpset ja üksikasjalikku seisukohta. Seega võiks lõpuks sedastada, et otsustes 94/381 ja 2000/766

17 – Vt direktiivi 90/425 põhjendus 12.

osutatud töödeldud loomsed valgud lisati direktiivi 90/425 esemelisse kohaldamisalasse nende kahe otsuse endi kaudu,[18] ilma, et sellel oleks õiguslikke tagajärgi. Need kaks otsust on muutunud lõplikuks ning igal juhul ei ole mitte keegi mitte mingil hetkel nende kehtivust kahtluse alla seadnud.

46. Tegelikult olen seisukohal, et nii juhul, kui käsitleda töödeldud loomseid valke nii, et need on oma olemuselt loomsed jäätmed või loomasööda koostisosad, või ka juhul, kui käsitleda keeldu, mida käesolevas asjas nende suhtes rakendati, kuulus kõnealune olukord direktiivi 90/425 kohaldamisalasse, kuigi seda on eriti raske selgelt ja täpselt tõendada, arvestades, kui keerukas on kord, mida võidakse kohaldada kõnealuste valkude suhtes.

47. Kõigepealt, nõukogu direktiivi 90/667 artikkel 13, millega muudeti direktiivi 90/425 A lisa, nägi ette, et asjaomaste toodete suhtes tuli läbi viia veterinaarkontroll ja vajaduse korral rakendada direktiivis 90/425 kehtestatud kaitsemeetmeid. Direktiivi 90/667 artikli 1 kohaselt oli selle direktiivi eesmärk kehtestada esiteks sanitaar- ja tervise-eeskirjad, mis reguleerivad loomsete jäätmete kõrvaldamist ja/või ümbertöötlemist, et hävitada neis sisalduda võivad haigusetekitajad, ning loomset päritolu loomasööda tootmist vastavalt meetoditele, mille eesmärk on vältida võimalike haigusetekitajate esinemist selles söödas; ja teiseks, muuks otstarbeks kui inimtoiduks ette nähtud loomsete jäätmete turuleviimise eeskirjad. Selle direktiivi artikli 2 punkt 1 määratles loomsed jäätmed järgmiselt: „loomade ja kalade rümbad või osad, või loomset päritolu tooted, mis ei ole mõeldud otseselt inimtoiduks, välja arvatud loomade väljaheited ja toidujäätmed".

48. Lisaks sellele nägi nõukogu 17. detsembri 1992. aasta direktiivi 92/118/EMÜ[19] artikli 7 lõige 2 samuti ette, et direktiivi 90/425 artiklit 10 kohaldatakse direktiiviga 92/118 hõlmatud toodete suhtes, st selliste loomset päritolu toodete suhtes, mille puhul ei

18 – Niimoodi võib mõista otsuse 2000/766 põhjendust 1, milles on märgitud, et „ühenduse õigusnormid, mis käsitlevad mäletsejaliste söödaks kasutatavate teatud töödeldud loomsete valkude kontrolli, jõustusid 1994. aasta juulis".

19 – Nõukogu 17. detsembri 1992. aasta direktiiv 92/118/EMÜ, millega sätestatakse selliste toodete ühendusesisest kaubandust ja ühendusse importimist reguleerivad loomade ja inimeste tervishoiunõuded, mille suhtes ei kohaldata direktiivi 89/662/EMÜ A lisa I peatükis ja patogeenide puhul direktiivis 90/425/EMÜ osutatud ühenduse erieeskirjades sätestatud nõudeid (EÜT L 62, lk 49; ELT eriväljaanne 03/14, lk 51).

kohaldata direktiivi 89/662 A lisa I peatükis ja haigusetekitajate puhul direktiivis 90/425 osutatud ühenduse erieeskirjades sätestatud ühendusesisest kaubandust ja ühendusse importimist reguleerivad terviseohutusnõuded. Direktiivi 92/118 artikli 2 lõike 1 punktis e on muide esimest korda ühenduse tasandil määratletud loomasöödaks ettenähtud töödeldud loomsed valgud: selle kohaselt on need „loomsed valgud, mida on töödeldud nii, et need oleksid sobivad otsekasutuseks loomasöödana või loomasööda koostisosana" ning need hõlmavad muu hulgas „kalajahu".

49. Viimaks tuleb märkida, et arvukate loomasööta reguleerivate aktide [20] seas, mis näitavad, et selles valdkonnas on ühtlustamine hästi edenenud, saab komisjoni 9. septembri 1991. aasta otsusest 91/516/EMÜ [21] kindlasti ühe osa vastusest kõnealusele küsimusele. Nimelt kehtestas see otsus loetelu koostisainetest, mille kasutamine oli segasöötades keelatud. Imetajatelt pärinevad valgud ei olnud aga esitatud nende koostisainete loetelus, mille kasutamine oli segasöötades keelatud, enne selle otsuse muutmist komisjoni 28. juuli 1997. aasta otsusega 97/582/EÜ. [22] Viimati nimetatud otsuses on esimest korda nimetatud vajadust lisada sellesse nimekirja „imetajate koevalgud kui mäletsejate segasööda tooraine". Selle otsuse põhjenduses 6 on selle kohta märgitud, et kõnealune lisamine oli vajalik „praktilistel kaalutlustel ja õigusliku järjekindluse tagamiseks" just nimelt otsuses 94/381 sisalduva keelu tõttu.

50. Eespool esitatust nähtub, et kuni otsuse 2000/766 vastuvõtmiseni 4. detsembril 2000 ei olnud liikmesriigil minu arvates võimalik oma kõrvalpädevuse raames keelata imetajate kudedest saadud valkude kasutamist mittemäletsejaliste söödas ega ka mitteimetajate kudedest saadud valkude kasutamist mäletsejaliste või mittemäletsejaliste söödas, vähemalt väljaspool direktiivi 90/425 artiklis 10 kehtestatud kaitsemehhanismi.

20 – Püüdmata esitada ammendavat loetelu, võib näiteks nimetada nõukogu 2. aprilli 1979. aasta direktiivi 79/373/EMÜ segasööda turustamise kohta (EÜT L 86, lk 30; ELT eriväljaanne 03/04, lk 50), ja nõukogu 29. aprilli 1996. aasta direktiivi 96/25/EÜ, mis käsitleb söödatoorainete ringlust ning millega muudetakse direktiive 70/524/EMÜ, 74/63/EMÜ, 82/471/EMÜ ja 93/74/EMÜ ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 77/101/EMÜ (EÜT L 125, lk 35; ELT eriväljaanne 03/19, lk 96).

21 – Komisjoni 9. septembri 1991. aasta otsus 91/516/EMÜ, millega kehtestatakse loetelu koostisainetest, mille kasutamine segasöötades on keelatud (EÜT L 281, lk 23).

22 – Otsus, millega muudetakse otsust 91/516 (EÜT L 237, lk 39).

B. *Liikmesriikide pädevus töödeldud loomsete valkude keelamiseks direktiivi 90/425 artikliga 10 kehtestatud kaitsemehhanismi alusel, mis lubab ajutiste siseriiklike kaitsemeetmete võtmise*

51. Kas siseriiklikku ajutist korda võib siiski pidada direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 alla kuuluvaks?

52. Madalmaade, Saksamaa ja Rootsi valitsused väidavad, et siseriiklik ajutine kord kujutas endast ajutist kaitsemeedet direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 neljanda lõigu tähenduses ning et see kord täitis selles osas vajalikke tingimusi. Esiteks kujutas BSE tõsist ohtu inimeste või loomade tervisele, ning seega olid olemas tõsised põhjused rahvatervise ja loomade tervise kaitsmiseks. Teiseks ei olnud komisjon siseriikliku ajutise korra jõustumise kuupäeval veel meetmeid võtnud, nii et see kord kehtestati kuni meetmete võtmiseni. Kolmandaks on siseriiklik ajutine kord kaitsemeede. Neljandaks teavitati sellest komisjoni, ning teavitamise hilinemine ei mõjutanud selle kehtivust.

53. Komisjon leiab, et otsust 2000/766 ei saa tõlgendada nii, et see keelas liikmesriikidel võtta enne 1. jaanuarit 2000 direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 neljanda lõigu alusel BSE vastaseid ajutisi kaitsemeetmeid, mis puudutasid põllumajandusloomade söödaks mõeldud töödeldud loomsete valkude tootmist ja müüki. Asjaolu, et Madalmaade Kuningriik teatas talle alles hilinemisega siseriiklikus ajutises korras kehtestatud meetmetest, rikkudes direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 viiendat lõiku, ei mõjuta nimetatud liikmesriigi pädevust nende meetmete võtmiseks. Komisjon leiab lisaks sellele, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on määrata kindlaks, kas kõnealune kord oli õigustatud ja proportsionaalne.

54. Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale peavad liikmesriigid kaitsemeetmeid võtma kooskõlas kehtivate liidu õigusnormide eesmärkidega ja liidu õiguse üldpõhimõtetega, nagu näiteks proportsionaalsuse põhimõttega, ja järgides direktiivi 90/425 artikli 10 lõikes 1 sätestatud teavitamiskohustust. [23]

23 – 10. märtsi 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-96/03 ja C-97/03: Tempelman ja van Schaijk (EKL 2005, lk I-1895, punkt 52).

55. Esiteks tuleb seega analüüsida, kas siseriiklik ajutine kord täitis direktiivi 90/425 artikli 10 lõikes 1 kehtestatud tingimusi, mida on tõlgendatud selle direktiiviga järgitud eesmärke arvestades.

56. Kui oletada, et vastus sellele esimesele küsimusele on jaatav, tuleb seejärel teiseks uurida, kas see kord oli kooskõlas liidu õiguse üldpõhimõtetega, iseäranis proportsionaalsuse põhimõttega. Kolmandaks tuleb uurida direktiivi 90/425 artikli 10 lõikes 1 sätestatud teatamiskohustuse ulatust ja seda, mis tagajärjed on juhul, kui liikmesriik seda rikub.

57. Sellist kolmejärgulist arutlusviisi kasutas Euroopa Kohus ka oma otsuses Lennox [24] kuigi teises järjekorras.

1. Direktiivi 90/425 artikli 10 lõikes 1 sätestatud kaitsemehhanismi käivitamise tingimuste täitmine

58. Kõigepealt tuleb täpsustada, et arutelu puudutab põhiliselt küsimust, kas direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 neljas lõik hõlmab ajutist korda. Ainuüksi Madalmaade valitsus tõstatas oma märkustes küsimuse, kas tema kehtestatud kord võis samuti kuuluda, teise võimalusena või samal ajal, direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 teise lõigu alla.

59. Käesolevas asjas leian, et siseriiklikku ajutist korda ei saanud kehtestada direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 neljandas lõigus sätestatud tingimusi rikkudes, kuid siiski tasub kiiresti analüüsida viisi, kuidas see kord eristab lähteliikmesriiki ja sihtliikmesriiki.

a) Lähteliikmesriigi ja sihtliikmesriigi eristamine

60. Need kaks lõiku, mis eristavad lähteliikmesriiki, st riiki, millest loomi või tooteid saadetakse, ja sihtliikmesriiki, st riiki, kuhu loomi ja tooteid saadetakse, näevad liikmesriigile ette võimaluse võtta siseriiklikke meetmeid, mis vastavad ühe või teise staatusele, kuid erinevatel tingimustel ja viisil, nii et üldiselt on oluline piiritleda olukordi, mis kuuluvad vastavalt ühe või teise lõigu kohaldamisalasse.

24 – 3. juuli 2003. aasta otsus kohtuasjas C-220/01: Lennox (EKL 2003, lk I-7091, punktid 71–82).

61. Madalmaade valitsus väidab selles osas, et see eristus ei ole käesoleval juhul asjakohane, kuna siseriikliku ajutise korra eesmärk ei olnud mitte loomasööda ühendusesisese kaubanduse reguleerimine, vaid üldisemalt selle tootmise ja müügi reguleerimine. Madalmaade Kuningriik kehtestas seega siseriikliku ajutise korra ühtaegu nii lähteliikmesriigina kui ka sihtliikmesriigina. Igal juhul, kuna liikmesriikidel on ulatuslikum tegutsemisruum kõnealuse artikli 10 lõike 1 teise lõigu alusel kui selle artikli 10 lõike 1 neljanda lõigu alusel, siis põhjendused, mis õigustavad nende liikmesriikide sekkumist sihtliikmesriigina, õigustavad selle valitsuse väitel *a fortiori* nende sekkumist lähteliikmesriigina.

b) Direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 neljanda lõigu alusel ajutiste kaitsemeetmete võtmise tingimused

62. Pean kohe rõhutama, et ma ei saa täielikult nõustuda Madalmaade valitsuse analüüsiga. Siseriiklik meede võib olla lubatud direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 teise lõigu kohaselt ja keelatud selle direktiivi artikli 10 lõike 1 neljanda lõigu kohaselt. Seega võib eristamine osutuda liikmesriigi jaoks otsustavaks.

63. Käesolevas asjas aga on eristus tegelikult vähetähtis, arvestades siseriikliku ajutise korra ulatust. Selles sisalduv keeld puudutas nii loomasööda eksporti kui importi ning seega saab seda analüüsida ühtaegu nii lähteliikmesriigina kui sihtliikmesriigina võetud meetmena. Sellest küljest võib lisaks rõhutada, et direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 neljandas lõigus kehtestatud ajutiste kaitsemeetmete võtmise tingimuste täitmine sihtliikmesriigi poolt on eriti oluline teistes liikmesriikides asuvate eksportijate jaoks.

64. Meetmete võtmisel direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 neljanda lõigu alusel tuleb liikmesriigil täita mitu tingimust. Kõigepealt, vastavalt direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 esimesele lõigule, on selline sekkumine võimalik üksnes juhul, kui on tegemist „zoonooside[…], haiguste puhangute[…] või muude[…] põhjuste[ga], mis ohustavad tõenäoliselt tõsiselt loomade või inimeste tervist". Teiseks lubab direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 neljas lõik ainuüksi „sihtliikmesriikidel" võtta üksnes „ajutised kaitsemeetmed",

mis võivad puudutada ainult „asjaomas[eid] põllumajandusettevõt[teid], keskus[i] või organisatsioon[e] või episootilise haiguse puhul ühenduse eeskirjades ettenähtud puhvervööndi[t]" ja mida õigustab „tõsi[ne] oh[t] […] inimeste või loomade tervisele". Viimaks on ette nähtud, et neid meetmeid saab võtta üksnes „kuni meetmete võtmiseni" vastavalt kõnealuse direktiivi artikli 10 lõikele 4.

65. Neile erinevatele tingimustele ei saa ilmselt omistada ühesugust tähtsust ning neid saab kindlasti rühmitada nendevaheliste loogiliste seoste alusel. Lihtsustavalt võib öelda, et meetmed, mida võivad võtta sihtliikmesriigid, peavad liidu ametiasutuste poolsete meetmete puudumisel põhinema kahekordsel järeldusel: ohu olemasolu kohta ja kiireloomulise olukorra olemasolu kohta, ning jääma proportsionaalseks.

66. Sihtliikmesriikide sekkumine direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 neljanda lõigu alusel peab kõigepealt põhinema tuvastusel, et on olemas oht inimeste või loomade tervisele. Seejärel peab see olema kaitsva iseloomuga, st vastama kiireloomulisuse kaalutlustele, leevendades olukorda, mis ei ole ajutiselt ühenduse tasandil lahendatud, kuid mille lahendamist on palutud. Lõpetuseks peab see olema proportsionaalne, st piirduma sellega, mis on vajalik seatud eesmärgi saavutamiseks, st tuvastatud ohu kiireloomuliseks leevendamiseks.

67. Seda tähendab kindlasti tingimus, et kaitsemeetmed peavad puudutama üksnes „asjaomas[eid] põllumajandusettevõt[teid], keskus[i] või organisatsioon[e]" või episootilise haiguse puhul „ühenduse eeskirjades ettenähtud puhvervööndi[t]", mis ei saa seonduda ei ohu ega kiireloomulisuse tuvastamisega.

68. Selles osas tuleb märkida, et ei komisjon, märkused esitanud liikmesriigid ega põhikohtuasja vastustajad ei käsitlenud küsimust, kas loomasööda tootmis- ja turustusahelat tervikuna puudutavat üldist keeldu sisaldava siseriikliku ajutise korra kohaldamisala ei ületanud direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 neljandas lõigus lubatut. Ka Euroopa Kohus ise ei ole kunagi selle küsimuse kohta oma seisukohta esitanud.

69. Siiski võib sedastada, et arutelu puudumine selle küsimuse üle ei too kaasa tagajärgi, kui nõustutakse, et selle tingimuse täitmise kontrollimine on hõlmatud proportsionaalsuse kontrolliga.

i) Ohu olemasolu

70. Ohu olemasolu vajalikkus väljendub kõigepealt direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 esimeses lõigus esitatud tingimuses, mis käsitleb „zoonoos[e], haiguste puhangu[id] või mui[d] põhjus[eid], mis ohustavad tõenäoliselt tõsiselt loomade või inimeste tervist", mis kehtib nii ühenduse kaitsemeetmete vastuvõtmise suhtes kui ka, viimaste puudumisel, siseriiklike kaitsemeetmete võtmise suhtes. See vajadus väljendub ka direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 neljandas lõigus esitatud tingimuses, mille kohaselt liikmesriigid võivad sekkuda juhul, kui on olemas „tõsi[ne] oh[t] […] inimeste või loomade tervisele".

71. Neid kahte tingimust võib käesolevas asjas lugeda täidetuks, ja seda järgmistel põhjustel.

72. Nagu komisjon märkis, on Euroopa Kohus sedastanud,[25] et see tingimus võib olla täidetud, kui „uus teave muudab oluliselt arusaama ohust, mida kujutab teatud haigus".

73. Käesoleval juhul, nagu nähtub otsuse 2000/766 kolmest esimesest põhjendusest, tuvastati BSE juhtumeid loomadel, kes olid sündinud 1995. aastal, pärast seda, kui 27. juunil 1994 võeti vastu otsus 94/381, millega kehtestati esimesed ühenduse eeskirjad imetajate töödeldud valkude, mida kasutatakse mäletsejaliste söödas, kontrolli kohta. Juhtiva teaduskomitee poolt sellega seoses 27. ja 28. novembril 2000 esitatud arvamust, milles mainiti esimest korda „veiste sööda ristsaastumise ohtu teistele loomadele mõeldud sööda kaudu, mis sisaldab loomseid valke, mis võivad olla nakatunud BSE-sse", võib käsitleda nii, et see muutis oluliselt arusaama BSE ohust.

74. Juba otsuse 2000/766, millele siseriiklik ajutine kord sõnaselgelt viitas ning mida selle korraga taheti rakendada, vastuvõtmine põhines seega peamiselt tõdemusel, et ettevaatusabinõuna on vaja ajutiselt keelata kõikide loomsete valkude kasutamine kõikide loomade söödas.[26] Juhtiva teaduskomitee arvamus, mis õigustas otsuse 2000/766 vastuvõtmist, võis seega, nagu oma märkustes väitsid nii

25 – 5. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-157/96: National Farmers' Union jt (EKL 1998, lk I-2211, punktid 28–32; 5. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-180/96: Ühendkuningriik *vs.* komisjon (EKL 1998, lk I-2265, punktid 51–53), ja eespool viidatud otsus kohtuasjas Lennox (punkt 72).

26 – Otsuse 2000/766 põhjendus 6.

Madalmaade, Saksamaa ja Rootsi valitsused kui ka komisjon, samuti õigustada ajutise siseriikliku korra kehtestamist.

ii) Kiireloomulise olukorra esinemine

75. Kiireloomulise olukorra esinemise vajadus väljendub tingimuses, et sihtliikmesriikide sekkumine peab esiteks olema oma laadilt „kaitsemeede" ning teiseks võetakse see üksnes „kuni meetmete võtmiseni".

76. Kas siseriiklikku ajutist korda saab pidada oma olemuselt kaitsemeetmeks ja kas sellel oli tõesti kaitsev eesmärk?

77. Siseriikliku ajutise korra artikli 2 eesmärk oli tagada nõukogu otsustatud ning selle korra artiklis 3 sätestatud kaitsemeetmete ennetähtaegne rakendamine. Kindlasti võib arvata, et sedalaadi kiirustamine väljendas olukorra kiireloomulisusega seotud muret.

78. Tuleb märkida, et põhikohtuasja vastustajate argument, et siseriikliku ajutise korraga ei järgitud mitte inimeste ja loomade tervise kaitse eesmärki, vaid puhtkorralduslikku eesmärki, mis seisnes olemasoleva tootmisprotsessi peatamises; ei saa minu arvates seda hinnangut uuesti kahtluse alla seada. Sellega seoses ei tule mitte kindlaks määrata, kas liikmesriigi tegelikud või väljakuulutatud eesmärgid vastasid ohu olemasolu käsitlevatele liidu õigusnormide nõuetele; vaid lihtsalt tuvastada, kas liikmesriigil oli vaja kiiresti sekkuda. Selle kontrollimine on seega suhteliselt kerge. Tuleb vaid määrata kindlaks, kas ühenduse meetmed olid olemas.

79. Seevastu on raske kinnitada, et ajutine kord kehtestati „kuni meetmete võtmiseni", kuna ühenduse meetmed olid „võetud" just neli päeva enne seda.

80. Euroopa Kohus, kellel paluti lahendada sarnane küsimus direktiivi 89/662 [27] samasuguste sätete kohta, leidis oma otsuses Eurostock [28] tõepoolest, et „asjaolu, et komisjon võtab vastu otsuse, mida ei kohaldata kohe,

27 – Direktiivi 89/662 artikli 9 lõike 1 neljanda lõigu sõnastus on identne direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 neljanda lõigu sõnastusega. Selles osas tuleb rõhutada, et need kaks direktiivi sisaldavad sarnaseid sätteid, kuna direktiiv 90/425 täiendas direktiiviga 89/662 kehtestatud korda selle kohaldamisalast välja jäetud elusloomade ja toodete osas (vt selle kohta direktiivi 89/662 põhjendus 13).

28 – 5. detsembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-477/98: Eurostock (EKL 2000, lk I-10695).

ei saa iseenesest käsitleda nii, et see keelab liikmesriigil endal võtta kaitsemeetmeid direktiivi 89/662 artikli 9 lõike 1 neljanda lõigu alusel". Siiski, nagu põhikohtuasja vastustajad rõhutasid, on asjaolud, mida käsitleti eespool viidatud kohtuotsuse Eurostock aluseks olnud kohtuasjas, ühes olulises punktis erinevad käesolevas asjas käsitletavatest asjaoludest.

81. Eespool viidatud kohtuotsuse Eurostock aluseks olnud kohtuasjas lükati ühenduse meetme jõustumist ligikaudu kolme aasta jooksul pärast selle vastuvõtmist mitu korda edasi. Peale selle võeti siseriiklik meede alles pärast ühenduse meetme jõustumise edasilükkamist. Seevastu käesolevas asjas pidi ühenduse meede, mis võeti vastu natuke aega pärast ohu tuvastamist, jõustuma vähem kui kuu aja pärast ning nii see ka tõepoolest oli.

82. Kohtujurist Mischo võttis kohtuasjas komisjon *vs.* Prantsusmaa esitatud ettepanekus [29] nende samade direktiivi 89/662 sätete kohta igal juhul vastupidise seisukoha. Arutades küsimust, kas liikmesriik võis võtta direktiivi 89/662 artikli 9 lõike 1 neljanda lõigu alusel siseriikliku kaitsemeetme, eesmärgiga tugevdada ühenduse kaitsemeedet, mis oli võetud sama sätte alusel, leiab kohtujurist, et see võimalus on lubamatu. Ta märgib nimelt, et „kui liikmesriik ei ole rahul ühenduse kaitsemeetmega, peab ta selle vaidlustama kohtus, kes teeb selle kohta otsuse. Tal ei ole õigust tegutseda ühepoolselt." Kuigi see vastus on ühetähenduslik, ei ole käesolevas asjas käsitletav olukord siiski täiesti samasugune kui olukord, mille tulemusena tehti eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa. Siseriikliku ajutise korra eesmärk ei olnud tugevdada ühenduse kaitsemeedet, vaid üksnes, vähemalt ennetähtaegse keelu puhul, ennetada ja kiirendada selle meetme rakendamist.

83. Mina omalt poolt leian, et põhikohtuasja asjaoludel ei saa sedastada, et siseriikliku ajutise korra vastuvõtmine vastas tingimustele, mis on seatud kehtivates liidu õigusnormides kiireloomulisuse tuvastamise kohta. Selgemalt öeldes leian, et siseriikliku ajutise korra kehtestamine toimus mitte „kuni meetmete võtmiseni", vaid tükk aega pärast nende meetmete „võtmist", rikkudes seega direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 neljandat lõiku,

29 – Nimetatud ettepaneku punktid 162–164 (13. detsembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-1/00, EKL 2001, lk I-9989).

ning põhikohtuasja lahendaval kohtul tuleb teha sellest omad järeldused.

84. Sellega seoses tuleb rõhutada asjaolu, et otsus 2000/766, mis võeti vastu 4. detsembril 2000, pärast juhtiva teaduskomitee 27. ja 28. novembril 2000. aastal esitatud arvamust, jõustus 1. jaanuaril 2001. Sellest nähtub, et ühendus tegutses võrdlemisi kiirelt. Võrdluseks võib esile tõsta, et otsuse 94/381 artikkel 1 määras liikmesriikidele alates selle otsuse teatavakstegemisest 30 päevase tähtaja, et keelata imetaja koest saadud valkude kasutamise mäletsejaliste söödas. Siseriiklik ajutine kord omakorda võeti vastu 8. detsembril 2000, kuigi liidu institutsioonid olid juba olukorra kiireloomulisust arvesse võtnud, kuid see kord jõustus alles 15. detsembril 2000, ning Madalmaade valitsus, kellele kohtuistungil esitati vastav küsimus, ei esitanud teavet kõnealuse viivituse põhjuste kohta.

85. Eespool toodud kaalutlusi arvestades ei ole tingimata vajalik uurida proportsionaalsuse põhimõtte järgimist puudutavat tingimust. Seevastu, eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele asjakohane vastuse andmiseks on minu arvates oluline esitada mõned täpsustused direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 viiendas lõigus ette nähtud teatamiskohustuse kohta.

2. Võetud meetmetest teatamise kohustuse täitmine

86. Vastavalt direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 viiendale lõigule tuleb meetmetest, mida liikmesriigid võtavad nii lähte- kui sihtliikmesriigina, teatada viivitamatult komisjonile ja teistele liikmesriikidele. Käesolevas asjas võeti siseriiklik ajutine kord vastu 8. detsembril 2000, kuid sellest teatati komisjonile alles 10. jaanuaril 2001. Kas sellist 33 päevast tähtaega võib mõistlikult pidada direktiiviga 90/425 kooskõlas olevaks? Kui vastus on eitav, siis milline võiks olla sanktsioon niisuguse tähtaja rikkumise eest? Mida saab lisaks järeldada sellest, et puudub igasugune teave teistele liikmesriikidele teatamise kohta?

87. Komisjon, nagu ka Madalmaade ja Saksamaa valitsused, leiavad sisuliselt, et kuigi on raske arvata, et see teatamine toimus „viivitamatult" direktiivi 90/425 tähenduses, ei mõjuta see hilinemine siiski liikmesriikide pädevust sellise meetme nagu siseriikliku ajutise korra võtmiseks ega sellest tulenevalt ka selle korra kehtivust.

88. Oma eespool viidatud otsuses Lennox pidas Euroopa Kohus mõistlikuks 16 päevast tähtaega. Lisaks küsis Euroopa Kohus liikmesriigilt, keda kõnealune teise liikmesriigi võetud kaitsemeede põhiliselt puudutas, kas

talle oli sellest meetmest teatatud. [30] Seevastu ei ole Euroopa Kohtul kunagi tulnud esitada seisukohta selle sätte alusel ebamõistliku aja ega teistele liikmesriikidele teatamata jätmise eest määratava võimaliku sanktsiooni kohta. Siiski on õige, et Euroopa Kohus on otsustanud, et sedalaadi nõude, antud juhtumi puhul direktiivi 90/425 artikli 8 lõike 1 punkti a kolmandas lõigus ette nähtud nõude, täitmata jätmine ei saanud seada kahtluse alla liikmesriikide pädevust võtta nendes sätetes käsitletud meetmeid. [31]

89. Siseriikliku ajutise korra kehtivuse üle otsustamine ei ole ilmselgelt mitte Euroopa Kohtu, vaid kõnealuse liikmesriigi pädevate kohtute ülesanne. Kõige enam võib Euroopa Kohus liikmesriigi kohustuste rikkumise tuvastamise hagi raames tuvastada, et direktiiviga on vastuolus liikmesriigi tegevus, millega võeti kaitsemeetmed, teatamata nendest komisjonile ega teistele liikmesriikidele. Sellest seisukohast võib asjaolu, et liikmesriik rikub direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 viiendas lõigus kehtestatud teatamiskohustust, samastada direktiivi ülevõtmise meetmetest teatamise kohustuse või isegi EÜ artikli 10 aluseks oleva lojaalse koostöö kohustuse rikkumisega.

90. Kas selline pädevuse jaotumine Euroopa Kohtu ja siseriiklike kohtute vahel eeldab aga, et selle kohustuse võimalik rikkumine jääb täielikult karistamata ning et Euroopa Kohus ei saa selle kohta oma seisukohta esitada?

91. Tõenäoliselt tuleb teha vahet esiteks täielikult teatamata jätmise ja hilinenud teatamise vahel ning teiseks komisjonile teatamise ja teistele liikmesriikidele teatamise vahel. Peale selle tuleb kõnealuse kohustuse tähtsuse hindamiseks ja selle võimaliku rikkumise tagajärgede kindlaksmääramiseks seda vaadelda kontekstis, millesse see kuulub.

92. Nagu Madalmaade valitsus märkis, ei saa selle teatamiskohustuse eesmärk olla komisjonilt või teistelt liikmesriikidelt eelneva loa saamine, vaid otse vastupidi. Siiski on selle eesmärk esitada teavet, mis on vajalik hilisemaks ühenduse sekkumiseks, mis ei ole vähem vajalik, kuivõrd üksnes ühendus saab tõhusalt luua vajaliku kooskõla kogu ühenduse territooriumil rahvatervise või loomade tervise kaitse ning asjaomaste loomade ja toodete vaba liikumise vahel. Otsus 2000/766

30 – Eespool viidatud kohtuotsus Lennox (punkt 73).

31 – 8. jaanuari 2002. aasta otsus kohtuasjas C-428/99: van den Bor (EKL 2002, lk I-127, punktid 45–47).

väljendab muide seda asjaolu, kui ta mainib oma põhjendustes liikmesriikide võetud kaitsemeetmete olemasolu.[32] Sellest küljest on asjakohasest teabest komisjonile teatamine esimene etapp protsessis, mis võimaldab kiireloomulisest olukorrast, mida liikmesriik haldab kaitsemeetmetega, üle minna kontrolli all olevasse olukorda, mida juhitakse ühiselt ühenduse tasandil. Seega kuulub see teatamine kokku kiireloomulisuse tuvastamisega, mis on tingimuseks kaitsemeetmete võtmisele liikmesriigi poolt.

93. Asjakohase teabe edastamine teistele liikmesriikidele ei ole vähem tähtis, kuna selle eesmärgiks on just nimelt hoiatada neid kiireloomulise olukorra tekitanud ohust või riskist. See teatamine kuulub seega kokku ohu tuvastamisega, mis on samuti tingimuseks kaitsemeetmete võtmisele liikmesriigi poolt.

94. Siinkohal tuleb rõhutada asjaolu, et Madalmaade Kuningriik saatis 10. jaanuari 2001 teavituse ajal, mil esiteks otsuse 2000/766 sätted koostoimes otsuse 2001/9 sätetega olid täies ulatuses kohaldatavad, ning teiseks mil ajutine kord ei olnud enam kohaldatav. See teade ajutise korra kehtestamise kohta, mis oli eriti oluline, kuivõrd see muutis ühenduse äsja võetud meetmete esemelist ja ajalist kohaldamisala, ei olnud mitte üksnes hilinenud, vaid eelkõige täiesti kasutu.

95. Neil asjaoludel, kuigi Euroopa Kohtul ei ole võimalik eelotsusemenetluse raames karistada liikmesriike selle eest, et nad on kaitsemeetmete võtmise pädevuse teostamisel rikkunud konkreetset teavitamise kohustust, on Euroopa Kohtul siiski õigus rõhutada selle kohustuse tähtsust, meenutades näiteks, et siseriiklike kohtute ülesanne on karistada ühenduse õigusest tulenevate kohustuste rikkumist liikmesriikide poolt.

96. Kokkuvõtteks, ning ilma, et oleks vaja uurida, kas siseriiklik ajutine kord oli täielikult kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, leian, et Madalmaade Kuningriigil ei olnud õigust võtta sellist meedet nagu on kõne all põhikohtuasjas, ning mis käsitleb töödeldud loomsete valkude ennetähtaegset keelamist põllumajandusloomade söödas.

32 – Vt otsuse 2000/766 põhjendus 4.

VI. Liikmesriigi pädevus kehtestada kalajahu ja kaltsiumdivesinikfosfaadi ajutine keeld

97. Oma küsimuse teises osas palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul esitada seisukoht selle kohta, kas liidu õigust tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui siseriiklik ajutine kord laiendab selles sisalduvat keeldu kalajahule ja kaltsiumdivesinikfosfaadile, kusjuures esiteks on täpsustatud, et otsuse 2000/766 artikli 2 lõige 2 nägi eelkõige ette erandid kalajahu kasutamise keelust mittemäletsejaliste sööda osas ja kaltsiumdivesinikfosfaadi kasutamise keelust; ning teiseks, et nende kahe toote kasutamise tingimuseks oli direktiivi 89/662 artiklis 17 ette nähtud menetluse alusel meetmete võtmine, mida tehti lõpuks otsuse 2001/9 vastuvõtmisega.

98. Märkused esitanud liikmesriigid ja komisjon käsitlesid Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse küsimust ilma, et nad oleks siseriikliku ajutise korra raames eristanud töödeldud loomsete valkude ennetähtaegset keeldu ning kalajahu ja kaltsiumdivesinikfosfaadi ajutist keeldu. Nad leiavad üldiselt, et mõlemad kaks meedet kuulusid direktiivi 90/425 artikli 10 lõike 1 neljandas lõigus käsitletud kaitsemeetmete alla.

99. Kindlasti on võimalik uurida siseriikliku ajutise korra kui terviku kooskõla liidu õigusega, eristamata neid kahte osa. Siiski on olemas väga selge erinevus nende kahe osa vahel. Töödeldud loomsete valkude ennetähtaegne keeld vastas, välja arvatud selle jõustumise kuupäeva osas, otsuse 2000/766 sätetele. Kalajahu ja kaltsiumdivesinikfosfaadi ajutine keeld seevastu oli sama otsuse sätetega vastuolus.

100. Madalmaade valitsus väidab selle kohta, et tal ei olnud võimalik ette näha väga rangeid kalajahu ja kaltsiumdivesinikfosfaadi kasutamistingimusi, mis kehtestati lõpuks otsusega 2001/9, ning arvestades tuvastatud riski rahvatervisele, toetas erinevate olemasolevate huvide kaalumine nende toodete kasutamise keelamist kuni rakendusmeetmete võtmiseni.

101. Need argumendid ei ole minu arvates veenvad.

102. Otsuse 2000/766 artikkel 2 jättis tõepoolest täiesti üheselt keelu kohaldamisalast välja kalajahu kasutamise mittemäletsejaliste

söödas ning kaltsiumdivesinikfosfaadi kasutamise üldiselt. Tõsi küll, see erand jõustus teatud mõttes tegelikult alles sellega kaasnema pidanud rakendusmeetmete kehtestamisega, ning seega otsuse 2001/9 vastuvõtmisega 29. detsembril 2000, pärast siseriikliku ajutise korra jõustumist.

103. Siiski oli käesoleval juhul ainus tegelikult oluline kuupäev keelu kohaldamise kuupäev, millest erandite kohaldamine kindlalt sõltus. Käesoleval juhul olid nii otsuse 2000/766 kui ka otsuse 2001/9 jõustumise kuupäevad samad ning keelu ja selle erandite kohaldamise kuupäevad langesid ühte.

104. Alates 15. detsembrist 2000 kohaldatava siseriikliku ajutise korraga kehtestatud ennetähtaegse keelu erandite kohaldamise tingimuseks oli aga otsusega 2000/766 ette nähtud rakendusmeetmete võtmine. Erandid, mis käsitlesid kalajahu kasutamist mittemäletsejaliste söödas ning kaltsiumdivesinikfosfaadi kasutamist, ei olnud seega kohaldatavad ajavahemikul 15. detsember 2000–1. jaanuar 2001.

105. Teisisõnu, siseriiklik ajutine kord keelas kalajahu kasutamise mittemäletsejaliste söödas ning kaltsiumdivesinikfosfaadi kasutamise, samas kui seda ei keelanud liidu õigusnormid, kus oli ka selgelt ette nähtud, et seda ei keelata.

106. Seega ilmneb, et mittemäletsejaliste söödas kalajahu kasutamise ja kaltsiumdivesinikfosfaadi kasutamise ajutise keelu suhtes kehtib mitte üksnes sama kriitika, mida eelnevalt on väljendatud töödeldud loomsete valkude ennetähtaegse keelu kohta, vaid lisaks, kuivõrd kõnealune keeld on otseses vastuolus ühenduse õigusnormiga, on selle vastuvõtmisel rikutud ka proportsionaalsuse põhimõtet ja liikmesriikidel EÜ artikli 10 alusel lasuvat lojaalsuskohustust.

VII. Ettepanek

107. Kokkuvõtteks teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Gerechtshof 's-Gravenhage esitatud eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Liidu õigust, eelkõige nõukogu direktiivi 90/425/EMÜ, komisjoni otsust 94/381/EÜ ja nõukogu otsust 2000/766/EÜ, tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus selline kord nagu on kõne all põhikohtuasjas, kuivõrd see kord muudab otsuses 2000/766/EÜ kehtestatud keelu ajalist ja esemelist kohaldamisala.