Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
EVGENI TANCHEV
11 päivänä helmikuuta 2021 [1]

Asia C-579/19

R (Association of Independent Meat Suppliersin ym:n hakemuksesta)
vastaan
Food Standards Agency

(Ennakkoratkaisupyyntö – Supreme Court of the United Kingdom (Yhdistyneen kuningaskunnan ylin tuomioistuin))

Ennakkoratkaisupyyntö – Asetus (EY) N:o 854/2004 – Asetus (EY) N:o 882/2004 – Eläinperäisten elintarvikkeiden virallinen valvonta – Oikeus saattaa virkaeläinlääkärin tekemä päätös tuomioistuinvalvonnan kohteeksi – Vastaavuuden ja tehokkuuden periaatteet – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla

I Johdanto

1. Tämä Supreme Court of the United Kingdomin (Yhdistyneen kuningaskunnan ylin tuomioistuin) esittämä ennakkoratkaisupyyntö liittyy olennaisesti ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 854/2004 [2] 5 artiklan 2 kohdan sekä rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 882/2004 [3] 54 artiklan 3 kohdan tulkintaan. Asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohta koskee terveysmerkintöjä, joita virkaeläinlääkärit tekevät, kun he katsovat lihan kelpaavan ihmisravinnoksi, kun taas asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohta koskee tietoa oikeudesta hakea muutosta päätöksiin, joita jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen on tehnyt tällaisen virallisen valvonnan seurauksena.

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

[2] EUVL 2004 L 139, s. 206.

[3] EUVL 2004 L 165, s. 1.

2. Asetukset N:o 854/2004 ja N:o 882/2004 ovat osa Euroopan unionin elintarviketurvallisuutta koskevaa oikeudellista kehystä.[4] Yleisesti katsoen näissä asetuksissa vahvistetaan yhdenmukaistetut säännöt jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten suorittamalle viralliselle valvonnalle, jotta varmistettaisiin, että elintarvikealan toimijat noudattavat EU:n lainsäädännön mukaisia velvoitteitaan. Tässä yhteydessä virkaeläinlääkärit ovat henkilöitä, joilla on erityinen pätevyys suorittaa virallisten avustajien avustuksella kyseisten viranomaisten lukuun tehtäviä lihan virallista valvontaa koskevassa järjestelmässä.

3. Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuinta pyydetään ottamaan kantaa siihen, mitä seuraa asetuksen N:o 882/2004 johdanto-osan 43 perustelukappaleessa esitetystä ja saman asetuksen 54 artiklan 3 kohdassa tarkennetusta ”oikeudesta hakea muutosta toimivaltaisen viranomaisen virallisen valvonnan seurauksena tekemiin päätöksiin”.

4. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensin Yhdistyneessä kuningaskunnassa ennen kyseisten asetusten voimaantuloa olemassa olleen sääntelyjärjestelmän, nimittäin vuoden 1990 elintarvikkeiden turvallisuudesta annetun lain (Food Safety Act 1990, jäljempänä vuoden 1990 laki)[5] 9 §:n yhteensopivuudesta asetusten N:o 854/2004 ja N:o 882/2004 kanssa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymys liittyy pääasian valittajien, Cleveland Meat Companyn (jäljempänä CMC) ja Association of Independent Meat Suppliersin, sekä vastapuolen, Food Standards Agencyn (jäljempänä FSA), väliseen riitaan siitä, mikä kansallisen lainsäädännön nojalla käytettävissä oleva keino saattaa tuomioistuinvalvonnan kohteeksi virkaeläinlääkärin tekemä päätös, joka koskee terveysmerkin epäämistä ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi katsotulta lihalta, on EU:n lainsäädännön mukainen. Onko vuoden 1990 lain 9 §:ssä säädetty rauhantuomarin menettely, johon liittyy asian aineellinen arviointi, ainoa keino, joka on edellä kuvatun unionin oikeudessa säädetyn muutoksenhakuoikeuden mukainen, kuten valittajat väittävät, vai onko Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön mukainen judicial review -hakemus, jossa on kyse tuomioistuinmenettelystä, johon ei liity asian aineellista arviointia, tehokas ja asianmukainen keino panna täytäntöön asetuksissa N:o 854/2004 ja N:o 882/2004 säädetyt elintarviketurvallisuuteen liittyvät vaatimukset ja erityisesti virkaeläinlääkärin kieltäytyminen terveysmerkin tekemisestä, kuten FSA väittää? Tämän kysymyksen ratkaisemiseksi on väistämättä tarkasteltava unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee jäsenvaltioiden menettelyllistä autonomiaa niiden vahvistaessa unionin oikeuteen perustuvia oikeuksia turvaavia oikeussuojakeinoja koskevia menettelysääntöjä noudattaen kuitenkin vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita sekä oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, sellaisena kuin se taataan Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa.

5. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, säädetäänkö asetuksessa N:o 882/2004 kyseisten asetusten ja yleisesti unionin oikeuden noudattamiseksi sellaisesta keinosta hakea muutosta virkaeläinlääkärin päätökseen evätä asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan mukainen terveysmerkki, johon kuuluu asian aineellinen tuomioistuinvalvonta. Myös tämän

[4] Siihen kuuluvat myös seuraavat: elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä 28.1.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002 (EYVL 2002 L 31, s. 1), elintarvikehygieniasta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 852/2004 (EUVL 2004 L 139, s. 1), eläinperäisiä elintarvikkeita koskevista erityisistä hygieniasäännöistä 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 853/2004 (EUVL 2004 L 139, s. 55) ja muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden ja niistä johdettujen tuotteiden terveyssäännöistä sekä asetuksen (EY) N:o 1774/2002 kumoamisesta 21.10.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1069/2009 (sivutuoteasetus) (EUVL 2009 L 300, s. 1). Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 39–43 kohta.

[5] UK Public General Acts 1990 c. 16.

kysymyksen ratkaisemiseksi on otettava huomioon perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäistä kohtaa koskeva asian kannalta merkityksellinen unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, sillä se liittyy tuomioistuinvalvonnan laajuuteen.

6. Tässä asiassa tuodaan näin ollen esiin uusia kysymyksiä koskien yksityisten tehokasta oikeussuojaa EU:n elintarvikelainsäädännön alalla sekä asetusten N:o 854/2004 ja N:o 882/2004 välistä suhdetta tästä näkökulmasta. Sillä voi lisäksi olla laajempia seurauksia unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kehittymiselle kansallisten tuomioistuimien perusoikeuskirjan 47 artiklan perusteella suorittaman hallintopäätösten tuomioistuinvalvonnan alalla.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

7. Asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kotieläiminä pidettyjen sorkka- ja kavioeläinten ruhojen ja tarhattujen riistanisäkkäiden ruhojen, jäniseläimiä lukuun ottamatta, ja luonnonvaraisen suurriistan sekä puoliruhojen, neljännesten ja osien, jotka saadaan leikkaamalla puoliruhot kolmeen kappaleeseen, terveysmerkinnät on tehtävä teurastamoissa ja riistankäsittelylaitoksissa liitteessä I olevan I jakson III luvun mukaisesti. Terveysmerkinnät tekee virkaeläinlääkäri tai ne tehdään hänen vastuullaan, kun virallisessa valvonnassa ei ole ilmennyt minkäänlaisia puutteita, joiden perusteella liha ei kelpaa ihmisravinnoksi.”

8. Asetuksen N:o 882/2004 johdanto-osan 43 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Toimijoilla olisi oltava oikeus hakea muutosta toimivaltaisen viranomaisen virallisen valvonnan seurauksena tekemiin päätöksiin, ja heille olisi tiedotettava tästä oikeudesta.”

9. Asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Toimivaltainen viranomainen toimittaa kyseiselle toimijalle tai tämän edustajalle:

a) kirjallisen ilmoituksen perusteluineen 1 kohdan mukaisesti toteutettavia toimia koskevasta päätöksestään; ja

b) tiedon oikeudesta hakea muutosta tällaisiin päätöksiin sekä sovellettavasta muutoksenhakumenettelystä ja sovellettavista määräajoista.”

III Tosiseikat, pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

10. CMC osti 11.9.2014 elävän sonnin noin 1400 Englannin punnalla (noin 1700 euroa). CMC:n teurastamolla työskentelevä virkaeläinlääkäri totesi sonnin teurastuskelpoiseksi. Virallinen avustaja, josta käytetään nimitystä lihahygienian tarkastaja, teki ruholle ja muille osille post mortem -tarkastuksen, jossa hän havaitsi kolme paisetta muissa osissa kuin ruhossa.[6] Myöhemmin samana päivänä virkaeläinlääkäri tarkasti ruhon ja keskusteltuaan lihahygienian tarkastajan kanssa totesi lihan ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi, sillä paiseiden vuoksi hän

[6] Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että ”ruholla” (josta on käytetty englanninkielistä sanaa carcass samassa merkityksessä kuin sana carcase) tarkoitetaan asetuksen N:o 853/2004 liitteessä I olevan 1.9 kohdan mukaan ”eläimen ruhoa teurastuksen ja käsittelyn jälkeen”, kun taas ”muilla eläimen osilla” tarkoitetaan samassa liitteessä olevan 1.11. kohdan mukaan ”muuta tuoretta lihaa kuin ruhon lihaa, mukaan lukien sisäelimet ja veri”.

epäili sonnin kärsineen pyemiasta, joka on verenmyrkytyksen muoto.[7] Näin ollen virkaeläinlääkäri ei tehnyt ruholle terveysmerkintää, joka olisi osoittanut sen kelpaavan ihmisravinnoksi. Tämän seurauksena CMC:tä kiellettiin elintarviketurvallisuudesta ja -hygieniasta (Englanti) vuonna 2013 annetun asetuksen (Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013)[8] 19 §:n nojalla myymästä ruhoa.

11. CMC kysyi toisen eläinlääkärin kantaa ja riitautti virkaeläinlääkärin lausunnon. CMC väitti, että jos kyse olisi riitatilanteesta ja jos CMC ei suostuisi luovuttamaan ruhoa vapaaehtoisesti, virkaeläinlääkärin olisi otettava ruho haltuun vuoden 1990 lain 9 §:n mukaisesti ja pyydettävä rauhantuomaria ratkaisemaan, oliko ruho todettava ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi. FSA, joka on elintarviketurvallisuutta koskevassa unionin ja kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettu toimivaltainen viranomainen ja joka vastaa teurastamoissa suoritetusta virallisesta valvonnasta, katsoi, ettei tällainen menettely ollut tarpeellinen ja että, koska virkaeläinlääkäri oli todennut ruhon ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi, se oli hävitettävä eläimistä saatavana sivutuotteena.

12. Virkaeläinlääkäri antoi 23.9.2014 FSA:n puolesta CMC:lle ilmoituksen, jossa tätä vaadittiin hävittämään ruho eläimistä saatavana sivutuotteena eläimistä saatavista sivutuotteista (täytäntöönpano) (Englanti) vuonna 2013 annetun asetuksen (Animal By-Products (Enforcement) (England) Regulations 2013)[9] 25 §:n 2 momentin a kohdan sekä asetuksen N:o 1069/2009 nojalla. Kyseisessä ilmoituksessa todettiin seuraavaa: ”Voitte hakea muutosta päätökseeni judicial review -menettelyn kautta. Tällainen hakemus on tehtävä viipymättä ja joka tapauksessa yleensä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun hakemuksen perusteet ovat ensimmäisen kerran tulleet esille”.

13. CMC ja Association of Independent Meat Suppliers (yhdessä valittajat) tekivät tosiaan High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Divisionissa (United Kingdom) (Englannin ja Walesin alioikeus, Queen’s Bench -osasto, Yhdistynyt kuningaskunta) judicial review -hakemuksen, jossa ne kiistivät FSA:n väitteen vuoden 1990 lain 9 §:ssä vahvistetun menettelyn tarpeettomuudesta ja toissijaisesti vaativat, että Yhdistyneen kuningaskunnan on tarjottava keinoja virkaeläinlääkärin päätöksen, joka koskee lihan ihmisravinnoksi kelpaamista, riitauttamiseen. Niiden hävittyä menettelyt kyseisessä tuomioistuimessa[10] ja Court of Appealissa (England & Wales) (Civil Division) (United Kingdom) (Englannin ja Walesin ylioikeus (siviiliasioiden osasto), Yhdistynyt kuningaskunta)[11] kantajat hakivat muutosta Yhdistyneen kuningaskunnan ylimmässä tuomioistuimessa.

14. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on muun muassa tuonut esiin, että vuoden 1990 lain 9 §:ssä vahvistettua menettelyä ei ole suunniteltu virkaeläinlääkärin tekemää päätöstä, joka koskee lihan ihmisravinnoksi kelpaamista, koskevaa muutoksenhakua varten. Kyseisessä menettelyssä on niin, että jos FSA:n kaltaisen elintarvikeviranomaisen tai täytäntöönpanoviranomaisen valtuutettu virkamies katsoo, että ihmisravinnoksi tarkoitettu elintarvike ei täytä elintarvikkeiden turvallisuutta koskevia vaatimuksia, hän voi ottaa elintarvikkeen haltuun ja saattaa asian paikallisen rauhantuomarin – joka voi olla joko maallikkotuomari tai lainopillisesti pätevä alueellinen tuomari ja joka on tavoitettavissa kaikkina aikoina – käsiteltäväksi. Jos

7 Pyemia on verenmyrkytys (septikemia), jonka aiheuttaa märkää muodostavan bakteerin leviäminen paiseesta verenkiertoon.

8 UK Statutory Instruments 2013/2996. Unionin tuomioistuimelle toimitetuista tiedoista ilmenee, että asetukset N:o 178/2002, N:o 852/2004, N:o 853/2004 ja N:o 854/2004 on pantu Englannissa täytäntöön kyseisellä asetuksella ja sillä valvotaan niiden noudattamista.

9 UK Statutory Instruments 2013/2952.

10 *R (on the application of Association of Independent Meat Suppliers, Cleveland Meat Company Ltd) v Food Standards Agency* [2015] EWHC 1896 (Admin).

11 *R (on the application of Association of Independent Meat Suppliers & Anor) v Food Standards Agency* [2017] EWCA Civ 431.

rauhantuomarista vaikuttaa hänen asianmukaisena pitämänsä näytön perusteella, että elintarvike ei täytä elintarvikkeiden turvallisuutta koskevia vaatimuksia, hän toteaa sen ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi ja tuomitsee sen hävitettäväksi sen omistajan kustannuksella, mutta jos rauhantuomari ei suostu toteamaan elintarviketta ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi, asianomaisen viranomaisen on korvattava sen omistajalle virkamiehen toiminnasta johtunut elintarvikkeen arvon aleneminen.

15. Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toi esiin, että valittajien mukaan vuoden 1990 lain 9 §:ssä vahvistettu menettely, joka on kuulunut Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöön 1800-luvulta lähtien ja jota edelleen sovelletaan Euroopan unionin elintarviketurvallisuusjärjestelmässä, tarjoaa sekä keinon panna täytäntöön virkaeläinlääkärin päätös lihan kelpaamisesta ihmisravinnoksi että toimijoille keinon saattaa kyseinen päätös tuomioistuinvalvonnan kohteeksi ja pyytää rauhantuomaria ratkaisemaan, täyttikö ruho tosiasiallisesti elintarvikkeiden turvallisuutta koskevat vaatimukset vai ei. Valittajat myöntävät, että rauhantuomari ei voi määrätä virkaeläinlääkäriä tekemään terveysmerkintää, mutta niiden mukaan virkaeläinlääkärin voidaan kuitenkin olettaa noudattavan rauhantuomarin päätöstä ja tekevän sen mukaisesti terveysmerkinnän, ja korvauksia voidaan myös määrätä. FSA sitä vastoin ei pidä menettelyä asianmukaisena saati pakollisena ratkaistaessa riitaa siitä, kelpaako ruho ihmisravinnoksi vai ei, sillä rauhantuomarilla ei ole toimivaltaa määrätä virkaeläinlääkäriä tekemään terveysmerkintää tai tehdä mitään muutakaan kuin todeta ruho, josta puuttuu tällainen merkintä, ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi, jotta se hävitettäisiin. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyysi unionin tuomioistuinta olettamaan, että valittajien tulkinta on oikea ja rauhantuomari voi antaa tuomion, jonka perusteella on mahdollista saada korvausta, jos rauhantuomarin mielestä ruhoon olisi pitänyt tehdä terveysmerkintä.

16. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomautti vielä, että CMC:n kaltainen teurastamon pitäjä voisi tehdä judicial review -hakemuksen, jos se haluaisi riitauttaa virkaeläinlääkärin päätöksen, jonka mukaan ruhon liha on ihmisravinnoksi kelpaamatonta, joten terveysmerkin tekemisestä kieltäydytään, tai kumota hävittämistä koskevan ilmoituksen kuten sen, jonka CMC sai 23.9.2014 ja joka mainitaan tämän ratkaisuehdotuksen 12 kohdassa. Tällaisessa menettelyssä tuomioistuin voi kumota virkaeläinlääkärin päätöksen millä tahansa perusteella, jonka mukaan päätös on lainvastainen, kuten sillä perusteella, että virkaeläinlääkäri on toiminut epäasiallisessa tarkoituksessa, hän ei ole soveltanut asianmukaista oikeudellista perustetta tai hänen päätöksensä on perusteeton tai sen tueksi ei ole esitetty riittävää näyttöä. Tuomioistuin myös ottaa silloin tällöin vastaan suullista näyttöä ja antaa velvoittavia määräyksiä, ja sillä on valtuus myöntää korvauksia Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisten oikeuksien loukkaamisen johdosta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toi kuitenkin esiin, että judicial review -hakemuksella ei voida riitauttaa päätöstä aineellisesti.

17. Näissä olosuhteissa Supreme Court of the United Kingdom päätti lykätä pääasian käsittelyn ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Ovatko asetukset [N:o 854/2004 ja N:o 882/2004] esteenä menettelylle, jolla vuoden 1990 lain 9 §:n mukaisesti rauhantuomari päättää aineellisesti ja kummankin osapuolen teettämien asiantuntijalausuntojen perusteella, täyttääkö ruho elintarvikkeiden turvallisuutta koskevat vaatimukset?

2) Edellytetäänkö asetuksessa [N:o 882/2004] oikeutta hakea muutosta virkaeläinlääkärin asetuksen [N:o 854/2004] 5 artiklan 2 kohdan nojalla tekemään päätökseen, jonka mukaan ruhon liha ei kelpaa ihmisravinnoksi, ja jos edellytetään, miten virkaeläinlääkärin tekemää päätöstä olisi aineellisesti arvioitava tällaisen muutoksenhaun yhteydessä?”

IV Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

18. Valittajat, Yhdistynyt kuningaskunta ja Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia unionin tuomioistuimelle. Samat osapuolet ovat myös vastanneet unionin tuomioistuimen niille esittämiin kirjallisiin kysymyksiin.

19. Tämän asia ollessa vireillä unionin tuomioistuimessa Yhdistynyt kuningaskunta erosi Euroopan unionista 31.1.2020. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen [12] 86 artiklan 2 kohdan mukaan unionin tuomioistuimella säilyy toimivalta antaa ennakkoratkaisuja asioissa, joissa Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimen ennakkoratkaisupyyntö on jätetty ennen siirtymäkauden päättymistä, minkä oli saman sopimuksen 126 artiklan mukaan lähtökohtaisesti tarkoitus tapahtua 31.12.2020. Lisäksi kyseisen sopimuksen 89 artiklan 1 kohdan mukaan tuomiot, jotka unionin tuomioistuin antaa ennen siirtymäkauden päättymistä tai siirtymäkauden päättymisen jälkeen, sitovat kaikilta osiltaan Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

20. Näin ollen, koska käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö esitettiin 31.7.2019, unionin tuomioistuin on edelleen toimivaltainen ratkaisemaan tämän pyynnön ja unionin tuomioistuimen tässä asiassa antama tuomio sitoo Yhdistyneen kuningaskunnan ylintä tuomioistuinta.

V Yhteenveto asianosaisten lausumista

21. Valittajat katsovat, että ensimmäiseen kysymykseen on vastattava kieltävästi, sillä asetukset N:o 854/2004 ja N:o 882/2004 eivät ole esteenä vuoden 1990 lain 9 §:ssä säädetyn kaltaiselle menettelylle. Ne väittävät, että se, että asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan nojalla, kun sitä luetaan yhdessä liitteen I kanssa, virkaeläinlääkäri tekee lihan terveysmerkintää koskevat päätökset koulutuksensa ja pätevyytensä perusteella, ei estä tuomioistuimia valvomasta tehokkaasti aineellisesti näitä päätöksiä. Missään tämän lainsäädännön kohdassa ei nimittäin ole suljettu pois oikeutta riitauttaa nämä päätökset kansallisissa menettelyissä.

22. Valittajien mielestä toiseen kysymykseen on vastattava, että asetuksessa N:o 882/2004 vahvistetaan oikeus hakea muutosta virkaeläinlääkärin asetuksen
N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla tekemään päätökseen, jonka mukaan ruhon liha ei kelpaa ihmisravinnoksi, ja että muutoksenhakutuomioistuimen on arvioidessaan päätöstä aineellisesti arvioitava kattavasti kaikkia asiaa koskevia tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia kysymyksiä sekä päätettävä aineellisesti ja näytön perusteella, mukaan lukien kummankin osapuolen teettämät asiantuntijalausunnot, täyttääkö ruhon liha elintarviketurvallisuutta koskevat vaatimukset. Niiden mukaan asetusta N:o 854/2004 sovelletaan asetuksen N:o 882/2004

[12] EUVL 2020 L 29, s. 7. Kyseisen sopimuksen 86 artiklan 3 kohdan mukaan ennakkoratkaisupyyntö katsotaan tehdyksi, kun unionin tuomioistuimen kirjaamo on rekisteröinyt menettelyn vireille panevan asiakirjan. Käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen kirjaamo rekisteröi pyynnön 31.7.2019.

yhteydessä ja asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 43 perustelukappaleen kanssa, säädetään tällaiseen päätökseen sovellettavasta yleisestä muutoksenhakuoikeudesta. Ne kiistävät sen, että asetuksen N:o 882/2004 54 artiklaa sovellettaisiin ainoastaan asetuksen N:o 854/2004 4 artiklan mukaisiin muttei 5 artiklan mukaisiin virkaeläinlääkärin tehtäviin, etenkin kun tämä on ristiriidassa asetuksen N:o 882/2004 2 artiklassa esitetyn säännösten noudattamatta jättämisen määritelmän kanssa ja asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen korjaavien toimenpiteiden kanssa.

23. Valittajat väittävät, että judicial review -hakemus ei kata aineellista arviointia, ja ne vetoavat perusoikeuskirjan 47 artiklaan ja unionin tuomioistuimen merkitykselliseen oikeuskäytäntöön tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden alalla.[13] Valittajien mielestä teurastamon pitäjän oikeus riitauttaa asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan mukaisen virkaeläinlääkärin päätös aineellisesti on vahvistettu perusoikeuskirjan 17 artiklassa luettuna yhdessä sen 47 artiklan kanssa. Ne väittävät, että ruhon hävittäminen eläimistä saatavana sivutuotteena loukkaa perusteettomasti toimijan perusoikeuskirjan 17 artiklan mukaista omistusoikeutta, johon liittyen jäsenvaltioilla on Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaa koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön[14] valossa menettelyllisiä velvoitteita varmistaa, että toimija voi tehokkaasti riitauttaa kyseisen toimenpiteen. Ne korostavat, että koska oikeusriita koskee lihan kelpaamista ihmisravinnoksi, menettelyn on oltava nopea ja helposti saatavilla, kuten vuoden 1990 lain 9 §:n mukainen menettely, ja että judicial review -hakemus on niin kallis, että se on esteenä menettelyyn osallistumiselle. Ne lisäävät, että Yhdistyneen kuningaskunnan huomautuksissa mainitulla mahdollisella hallinnollisella ratkaisulla ei ole merkitystä, koska se on esitetty pääasian menettelyn jälkeen ja koska se ei joka tapauksessa ole tehokas oikeussuojakeino, varsinkaan kun se ei ole oikeudellisesti sitova eikä siihen liity kontradiktorista menettelyä.

24. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että ensimmäiseen kysymykseen on vastattava myöntävästi, koska asetus N:o 854/2004 on esteenä vuoden 1990 lain 9 §:ssä vahvistetun kaltaiselle menettelylle, jolla voidaan riitauttaa asetuksen 5 artiklan 2 kohdan mukainen virkaeläinlääkärin päätös aineellisesti. Sen näkemyksen mukaan järjestelmässä, joka on luotu asetuksen N:o 854/2004 5 artiklalla – jolla toisin kuin kyseisen asetuksen 4 artiklalla ei pyritä korjaamaan säännösten noudattamatta jättämisen tapauksia – yhdessä asetuksen liitteen I kanssa, annetaan virkaeläinlääkärin tehtäväksi päättää ammattikokemuksensa ja koulutukseen perustuvan harkintansa perusteella lihan kelpaamisesta ihmisravinnoksi ja edellytetään, että tämä päätös on lopullinen. Vuoden 1990 lain 9 §:ään turvautuminen on tämän asetuksen vastaista, sillä tällainen päätös ei olisi lopullinen ja virkaeläinlääkärin päätöksentekovalta siirrettäisiin rauhantuomarille, jolla ei ole erityistä pätevyyttä ja joka olisi riippuvainen asiantuntijoiden lausunnosta. Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että asetuksessa N:o 882/2004 ei voida vahvistaa muutoksenhakumenettelyä, joka on ristiriidassa asetuksen N:o 854/2004 kanssa, sillä viimeksi mainittu on erityissäännös, josta asetuksella N:o 882/2004 ei voida poiketa.

25. Yhdistynyt kuningaskunta vaatii, että toiseen kysymykseen on vastattava kieltävästi, sillä asetuksessa N:o 882/2004 ei vahvisteta oikeutta hakea muutosta virkaeläinlääkärin asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla tekemään päätökseen eikä mikään lähestymistapa, joka mahdollistaa tällaisen päätöksen aineellisen riitauttamisen, ole yhteensopiva asetuksen N:o 854/2004 kanssa. Sen mukaan asetuksen N:o 882/2004 54 artiklaa ei sovelleta

[13] Valittajat viittaavat muun muassa 6.11.2012 annettuun tuomioon *Otis ym.* (C-199/11, EU:C:2012:684) ja 16.5.2017 annettuun tuomioon *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373).

[14] Valittajat viittaavat tuomioon 1.4.2010, *Denisova ja Moiseyeva v. Venäjä* (CE:ECHR:2010:0401JUD001690303) ja tuomioon 28.6.2018, *G.I.E.M. ym. v. Italia* (CE:ECHR:2018:0628JUD000182806).

virkaeläinlääkärin päätökseen tehdä terveysmerkintä, sillä siihen ei liity täytäntöönpanotoimia sellaisia toimijoita vastaan, joiden on todettu jättäneen noudattamatta elintarvikelainsäädäntöä, ja kyseisen asetuksen 54 artiklan 3 kohdassa vaaditaan ainoastaan, että asianomaiselle toimijalle on annettava tietoja muutoksenhakukeinoista. Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että judicial review -hakemus tarjoaa teurastamon pitäjälle riittävän oikeussuojakeinon, joka on asetuksen N:o 854/2004 ja perusoikeuksien mukainen. Se selittää, että tällainen hakemus antaa tietyille kansallisille tuomioistuimille mahdollisuuden todeta julkisoikeudellisen elimen tekemä päätös lainvastaiseksi, kumota tämä päätös ja päättää sen sijaan toteutettavasta toimesta, ja jos virkaeläinlääkäri on tehnyt oikeudellisen virheen, tehnyt perusteettoman päätöksen tai jättänyt huomioimatta aineellisia todisteita, tuomioistuin voi kumota kyseisen päätöksen ja määrätä, että asiassa on tehtävä uusi päätös.

26. Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että asetusten N:o 854/2004 ja N:o 882/2004 tulkinta, jonka mukaan virkaeläinlääkärin päätökseen evätä terveysmerkki ei voida hakea muutosta asiakysymyksen osalta, on yhteensopiva teurastamon pitäjän perusoikeuskirjan 17 artiklan ja sitä vastaavan Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaisen omistusoikeuden kanssa. Se katsoo, että tällainen kyseiseen oikeuteen puuttuminen on oikeasuhteinen ja perusteltu kansanterveyden suojelua koskevalla yleisellä edulla eikä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaa koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa[15] edellytä judicial review -hakemusta laajempaa muutoksenhakuoikeutta.

27. Yhdistynyt kuningaskunta lisää, että FSA on tammikuun 2018 jälkeen ottanut käyttöön mahdollisen hallinnollisen ratkaisun,[16] jonka mukaan silloin, kun toimija ei hyväksy virkaeläinlääkärin alkuperäistä arviointia lihan kelpaamattomuudesta ihmisravinnoksi, se voi pyytää lausuntoa toiselta pätevältä eläinlääkäriltä ja myös virkaeläinlääkäri voi pyytää lausuntoa kokeneilta kollegoiltaan. Virkaeläinlääkäri voi sen jälkeen ottaa nämä lausunnot huomioon ennen terveysmerkintää koskevan päätöksen tekemistä. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan tämä menettely vahvistaa judicial review -hakemusta, sillä sen avulla toimija voi vaatia virkaeläinlääkäriä ottamaan huomioon hänen alkuperäisestä lausunnostaan esitetyt vastalauseet, ja näin luodaan mahdollisia lisäperusteluja terveysmerkin epäämistä koskevan päätöksen saattamiselle tuomioistuinvalvonnan kohteeksi.

28. Komissio käsittelee kysymyksiä käänteisessä järjestyksessä ja katsoo, että toiseen kysymykseen olisi vastattava, että asetuksen N:o 882/2004 54 asetuksen 3 kohdassa, luettuna yhdessä asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan kanssa ja perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus säätää virkaeläinlääkärin terveysmerkin epäämistä koskevaa päätöstä koskevasta muutoksenhakumenettelystä, jonka menettelysäännöt ja laajuus on annettava kunkin jäsenvaltion omassa oikeusjärjestyksessä vastaavuus- ja tehokkuusperiaatetta noudattaen. Se väittää, että koska asetuksessa N:o 854/2004 ei ole erityisiä säännöksiä, asetuksen N:o 882/2004 yleisiä säännöksiä sovelletaan, ja että virkaeläinlääkärin asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla tekemä päätös kuuluu asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohdan soveltamisalaan, sillä tällainen päätös liittyy sääntöjen noudattamatta jättämiseen ja virkaeläinlääkäri toimii toimivaltaisen viranomaisen lukuun.

[15] Yhdistynyt kuningaskunta viittaa mm. 24.10.1986 annettuun tuomioon *AGOSI v. Yhdistynyt kuningaskunta* (CE:ECHR:1986:1024JUD 000911880) ja 4.3.2014 annettuun tuomioon *Microintelect OOD v. Bulgaria* (CE:ECHR:2014:0304JUD003412903).

[16] FSA, ”Process for red meat carcases rejected at post mortem inspection - Approach to considering rejection of red meat carcases at a post mortem inspection”, saatavilla FSA:n verkkosivustolla osoitteessa https://www.food.gov.uk/business-guidance/process-for-red-meat-carcases-rejected-at-post-mortem-inspection.

Komission mukaan asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohdassa, luettuna kyseisen asetuksen johdanto-osan 43 perustelukappaleen valossa, asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus säätää oikeudesta hakea muutosta tällaiseen päätökseen.

29. Komissio väittää, että käsiteltävässä asiassa jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta säätää muutoksenhakumenettelystä, johon sisältyy kattava aineellinen arviointi, kun otetaan huomioon asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohdan sanamuoto ja asetuksilla N:o 854/2004 ja N:o 882/2004 tavoiteltu kansanterveyden suojelu. Sen mielestä on myös olennaista ottaa huomioon virkaeläinlääkärin tehtävä edistää tätä tavoitetta hänen suorittaessaan asetuksen N:o 854/2004 mukaisia tehtäviään, jotka edellyttävät useita valvontaan ja terveysmerkintään liittyviä hyvin tarkkoja tosiseikkojen arviointeja.

30. Komissio katsoo, että ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, etteivät asetukset N:o 854/2004 ja N:o 882/2004 ole esteenä vuoden 1990 lain 9 §:ssä vahvistetun kaltaiselle menettelylle, joka kattaa asiaa koskevan aineellisen päätöksen siitä, onko ruho elintarviketurvallisuutta koskevien vaatimusten vastainen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka yksin on toimivaltainen tulkitsemaan kansallista oikeutta, tehtävänä on päättää, onko – ja miltä osin – kyseessä oleva menettely toiseen kysymykseen annettavassa vastauksessa esitettyjen vaatimusten ja erityisesti vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden mukainen.

VI Asian tarkastelu

31. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään unionin tuomioistuimelta, ovatko asetukset N:o 854/2004 ja N:o 882/2004 esteenä vuoden 1990 lain 9 §:ssä vahvistetun kaltaiselle kansalliselle menettelylle, jolla on mahdollista riitauttaa virkaeläinlääkärin päätös evätä terveysmerkki ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi katsotun lihan osalta. Tämä kysymys liittyy unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka koskee jäsenvaltioiden menettelyllistä autonomiaa niiden määrittäessä, mitkä tuomioistuimet ovat toimivaltaisia käsittelemään unionin oikeuteen perustuvia kanteita, noudattaen kuitenkin vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita. Se liittyy myös oikeuteen saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa, joka on osa perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistettua oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.

32. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään, asetetaanko asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan kanssa, jäsenvaltioille velvollisuus säätää oikeudesta hakea asiakysymyksen osalta muutosta virkaeläinlääkärin päätökseen evätä terveysmerkki ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi katsotulta lihalta, vai riittääkö tällaisen päätöksen rajoitetumpi riitauttaminen judicial review -hakemuksella mainittujen asetusten noudattamiseen. Tämä kysymys koskee perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa edellytetyn tuomioistuinvalvonnan laajuutta, ja se liittyy myös oikeuteen saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa. Tässä yhteydessä on myös tarkasteltava unionin tuomioistuimen merkityksellistä oikeuskäytäntöä vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden alalla.

33. Totean, että unionin tuomioistuin ei vielä ole arvioinut käsiteltävässä asiassa esiin tulevia kysymyksiä. Näihin kysymyksiin vastaamiseksi on aluksi esitettävä joitakin alustavia huomautuksia perusoikeuskirjan 47 artiklan ja pääasian välisestä yhteydestä sekä unionin elintarviketurvallisuusjärjestelmästä ja virkaeläinlääkärin roolista sen puitteissa (A osa).

Loogisista ja oikeudellisista syistä tarkastelen tämän jälkeen käänteisessä järjestyksessä ensin toista (B osa) ja sen jälkeen ensimmäistä kysymystä (C osa), sillä toista kysymystä varten tehtävällä asetuksissa N:o 854/2004 ja N:o 882/2004 säädetyn oikeudellisen kehyksen tulkinnalla on merkitystä ensimmäisen kysymyksen kannalta.

34. Tämän tarkastelun perusteella päädyn ensimmäisen kysymyksen osalta katsomaan, että jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamista tarkistuksista muuta johdu, asetukset N:o 854/2004 ja N:o 882/2004, luettuina yhdessä tehokkuusperiaatteen ja perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, ovat esteenä vuoden 1990 lain 9 §:ssä vahvistetun kaltaiselle kansalliselle menettelylle. Toisen kysymyksen osalta totean, että asetuksen
N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus säätää oikeudesta hakea muutosta virkaeläinlääkärin asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla tekemään päätökseen ja että kyseiset säännökset, luettuina perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, eivät ole esteenä judicial review -hakemuksen kaltaiselle kansallisessa lainsäädännössä vahvistetulle menettelylle, jossa tällaisen päätöksen tuomioistuinvalvontaa suorittava kansallinen tuomioistuin ei voi arvioida kyseistä päätöstä aineellisesti.

A Alustavat toteamukset

1. Perusoikeuskirjan 47 artikla ja pääasia

35. On syytä palauttaa mieliin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unioni on oikeusunioni, jossa yksityisillä on oikeus riitauttaa tuomioistuimissa minkä tahansa sellaisen päätöksen tai muun kansallisen toimen laillisuus, joka liittyy unionin toimen soveltamiseen niiden osalta.[17] Jäsenvaltioiden tuomioistuinten on SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti varmistettava yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevien oikeuksien oikeussuoja, ja SEU 19 artiklan 1 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille lisäksi velvollisuus säätää tarvittavista oikeussuojakeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla. Tämä jäsenvaltioille asetettu velvollisuus vastaa oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, joka vahvistetaan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa, jossa toistetaan tehokasta tuomioistuimen antamaa oikeussuojaa koskeva periaate.[18] Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa edellytetään, että jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava kyseisessä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.[19]

36. Kuten perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdasta ilmenee, sen määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.[20] Perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia on sovellettava kaikkiin unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin ja niitä on siten noudatettava erityisesti silloin, kun kansallinen säännöstö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan.[21]

17 Ks. tuomio 27.2.2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, 31 kohta).

18 Ks. tuomio 29.1.2020, *GAEC Jeanningros* (C-785/18, EU:C:2020:46, 32 ja 33 kohta).

19 Ks. tuomio 6.10.2020, *Bank Refah Kargaran v. neuvosto* (C-134/19 P, EU:C:2020:793, 36 kohta).

20 Ks. tuomio 6.10.2020, *komissio* v. *Unkari (Korkeakouluopetus)* (C-66/18, EU:C:2020:792, 212 kohta).

21 Ks. tuomio 24.9.2020, *NK(Ylemmän henkilöstön ammatilliset lisäeläkkeet)* (C-223/19, EU:C:2020:753, 78 kohta).

37. Lisäksi, kuten unionin tuomioistuin on todennut,[22] tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaan oikeuteen voidaan vedota suoraan perusoikeuskirjan 47 artiklan perusteella ilman, että sen sisältöä olisi täsmennettävä muilla unionin oikeuden säännöksillä tai jäsenvaltioiden kansallisen oikeuden säännöksillä. Tämän oikeuden tunnustaminen tietyssä yksittäistapauksessa edellyttää kuitenkin, että henkilö, joka vetoaa siihen, vetoaa unionin oikeudessa taattuihin oikeuksiin tai vapauksiin. Luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön suojaaminen julkishallinnon yksiköiden mielivaltaisia tai suhteettomia näiden henkilöiden yksityisyyteen kohdistuvia puuttumisia vastaan on unionin oikeuden yleinen periaate, johon tällainen henkilö voi vedota perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuna unionin oikeudessa taattuna oikeutena riitauttaakseen tuomioistuimessa sille vastaisen toimen.

38. Pääasiassa teurastamon pitäjä haluaa riitauttaa virkaeläinlääkärin päätöksen evätä terveysmerkki lihalta, joka on katsottu ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla. On kiistatonta, että virkaeläinlääkäri on tehnyt tämän päätöksen toimivaltaisen viranomaisen, tässä tapauksessa FSA:n, puolesta unionin oikeuden säännösten perusteella. Mielestäni on selvää, että perusoikeuskirjaa sovelletaan näissä olosuhteissa. Lisäksi henkilöllä, jolle vastainen tällainen päätös on, kuten teurastamon pitäjällä, jonka liha ei ole saanut terveysmerkintää sen vuoksi, että se on katsottu ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi, on oikeus vedota perusoikeuskirjan 47 artiklaan tuomioistuimessa asetuksen N:o 854/2004 soveltamisen yhteydessä.

2. Unionin elintarviketurvallisuusjärjestelmä

39. Kuten johdannossani mainitsin, asetukset N:o 854/2004 ja N:o 882/2004 ovat virallista valvontaa käsitteleviä keskeisiä säädöksiä unionin elintarviketurvallisuusjärjestelmässä, joka sisältää tiettyjä kaikkiin elintarvikkeisiin sovellettavia yleisiä sääntöjä sekä elintarvikkeita koskevia erityisiä hygieniasääntöjä.[23]

40. Asetuksessa N:o 178/2002 vahvistetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja erityisesti elintarvikkeiden turvallisuuden yleiset periaatteet, joita noudatetaan jäsenvaltioissa ja unionin tasolla[24] ihmisten terveyden ja kuluttajien etujen korkeatasoisen suojelun varmistamiseksi elintarvikkeiden alalla.[25] Elintarvikkeiden turvallisuutta koskevat vaatimukset säädetään asetuksen N:o 178/2002 14 artiklassa, jossa muun muassa kielletään sellaisten elintarvikkeiden saattaminen markkinoille, jotka eivät ole turvallisia, kuten sellaisten, jotka ovat ihmisravinnoksi soveltumattomia.[26] Lisäksi kyseisen asetuksen 17 artiklan mukaan elintarvikealan toimijoilla on ensisijainen vastuu elintarvikkeiden turvallisuuden varmistamisesta.[27] Jäsenvaltioiden on seurattava ja valvottava, että nämä toimijat noudattavat unionin oikeudessa säädettyjä elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuutta koskevia vaatimuksia, ja ylläpidettävä tätä varten virallisen valvonnan järjestelmää.[28]

[22] Ks. tuomio 6.10.2020, *Luxemburgin valtio (Muutoksenhakuoikeus verotietopyyntöön)* (C-245/19 ja C-246/19, EU:C:2020:795, 54–59 kohta).

[23] Yleisestä keskustelusta ks. van der Meulen, B.M., "The Structure of European Food Law", *Laws*, osa 2, 2013, s. 69–98.

[24] Ks. asetuksen N:o 178/2002 1 artiklan 2 kohta sekä johdanto-osan 3–5 ja 10–12 perustelukappale. Ks. myös 15.1.2018 julkaistu komission yksikköjen valmisteluasiakirja "The REFIT Evaluation of the General Food Law (Regulation No 178/2002)" (SWD(2018) 38 final, Part 1), erityisesti 1.2 ja 2 kohta.

[25] Ks. asetuksen N:o 178/2002 1 artiklan 1 kohta, 5 artiklan 1 kohta, 6 artiklan 1 kohta, 7 artiklan 1 kohta ja 8 artikla sekä johdanto-osan 2 ja 8 perustelukappale.

[26] Ks. asetuksen N:o 178/2002 14 artiklan 1 ja 2 kohta. Ks. myös tuomio 11.4.2013, *Berger* (C-636/11, EU:C:2013:227, 34 kohta).

[27] Ks. asetuksen N:o 178/2002 17 artiklan 1 kohta ja johdanto-osan 30 perustelukappale.

[28] Ks. asetuksen N:o 178/2002 17 artiklan 2 kohta.

41. Asetuksessa N:o 882/2004 vahvistetaan yleiset säännöt kaikenlaisten elintarvikkeiden ja rehujen virallista valvontaa varten.[29] Asetuksen tavoitteena, sellaisena kuin se käy ilmi asetuksen 1 artiklasta, on muun muassa pyrkiä virallisella valvonnalla estämään tai poistamaan ihmisiin ja eläimiin kohdistuvia riskejä tai vähentämään näitä riskejä hyväksyttävälle tasolle.[30] Tätä varten asetuksen N:o 882/2004 2 artiklan 1 kohdasta ja 3 artiklasta, luettuina yhdessä asetuksen johdanto-osa neljännen ja kuudennen perustelukappaleen kanssa, ilmenee, että jäsenvaltioiden on toteutettava virallista valvontaa varmistaakseen, että toimijat noudattavat rehu- ja elintarvikelainsäädäntöä kaikissa tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheissa.[31] Union tuomioistuin on myös todennut, että virallisen valvonnan tehokkuuden vaatimus, joka mainitaan toistuvasti asetuksen N:o 882/2004 säännöksissä, on unionin lainsäätäjän keskeinen huolenaihe, ja kyseinen tehokkuus riippuu ensisijaisesti virkaeläinlääkäreiden ja virallisten avustajien suorittamien tarkastustöiden laadusta.[32]

42. Asetuksen N:o 882/2004 lisäksi virallista valvontaa koskevia sääntöjä annetaan asetuksessa N:o 854/2004, joka on osa elintarvikkeiden hygieniaa koskevaa unionin säädöspakettia – johon myös asetukset N:o 852/2004 ja N:o 853/2004 kuuluvat –, jolla on tarkoitus yhdistää, yksinkertaistaa ja ajantasaistaa unionin lainsäädäntöä elintarvikkeiden hygieniaa koskevien vaatimusten alalla.[33] Asetuksessa N:o 852/2004 vahvistetaan elintarvikehygieniaa koskevia yleisiä sääntöjä,[34] kun taas asetuksessa N:o 853/2004 vahvistetaan eläinperäisiä elintarvikkeita koskevia erityisiä hygieniasääntöjä,[35] joilla pyritään pääasiallisesti varmistamaan kuluttajansuojan korkea taso elintarvikkeiden turvallisuuden osalta.[36] Asetuksen N:o 853/2004 5 artikla on tässä suhteessa erityisen tärkeä, sillä siinä yleisesti kielletään toimijoita saattamasta markkinoille eläinperäisiä tuotteita, kuten lihaa, ellei niissä ole asetuksen N:o 854/2004 mukaisesti tehtyä terveysmerkkiä.[37] Kyseisessä asetuksessa vahvistetaan lihan ja muiden eläinperäisten tuotteiden virallista valvontaa koskevat erityissäännöt.[38] Kuten asetuksen N:o 854/2004 johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa tuodaan esiin, yksi asetuksen tärkeimmistä tavoitteista on kansanterveyden suojelemisen varmistaminen, ja asetuksen johdanto-osan kahdeksannen ja yhdeksännen perustelukappaleen mukaan lihantuotannon virallinen valvonta on tarpeen sen todentamiseksi, että toimijat noudattavat hygieniasääntöjä, ja virkaeläinlääkäreiden tehtävänä on erityisasiantuntemuksensa nojalla suorittaa teurastamoissa tarkastuksia ja muita tehtäviä.[39]

[29] Ks. asetuksen N:o 882/2004 1 artiklan 1 kohta sekä johdanto-osan 6, 7 ja 45 perustelukappale. ”Virallisen valvonnan” määritelmä esitetään asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa. Ks. lisäksi 23.3.2012 julkaistu komission kertomus elintarvikkeiden turvallisuutta, eläinten terveyttä ja hyvinvointia sekä kasvien terveyttä koskevan virallisen valvonnan yleisestä toiminnasta jäsenvaltioissa (COM(2012) 122 final).

[30] Ks. tuomio 17.3.2016, *Kødbranchens Fællesråd* (C-112/15, EU:C:2016:185, 37 kohta).

[31] Ks. tuomio 12.9.2019, *Pollo del Campo ym.* (C-199/18, C-200/18 ja C-343/18, EU:C:2019:718, 33 kohta).

[32] Ks. tuomio 19.12.2019, *Exportslachterij J. Gosschalk ym.* (C-477/18 ja C-478/18, EU:C:2019:1126, 57 ja 60 kohta).

[33] Ks. 28.7.2009 julkaistu komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille 29. huhtikuuta 2009 annettujen Euroopan parlamentin ja neuvoston hygienia-asetusten (EY) N:o 852/2004, 853/2004 ja 854/2004 soveltamisesta saaduista kokemuksista (KOM(2009) 403 lopullinen), erityisesti 2 kohta.

[34] Ks. asetuksen N:o 852/2004 1 artiklan 1 kohta ja johdanto-osan kahdeksas perustelukappale.

[35] Ks. asetuksen N:o 853/2004 1 artiklan 1 kohta ja johdanto-osan toinen perustelukappale.

[36] Ks. asetuksen N:o 852/2004 johdanto-osan seitsemäs perustelukappale sekä asetuksen N:o 853/2004 johdanto-osan yhdeksäs ja kymmenes perustelukappale. Ks. myös tuomio 2.5.2019, *T. Boer & Zonen* (C-98/18, EU:C:2019:355, 44 kohta) ja tuomio 12.9.2019, *A ym.* (C-347/17, EU:C:2019:720, 43 kohta).

[37] Tai tietyissä tapauksissa tunnistusmerkki. Ks. asetuksen N:o 853/2004 5 artiklan 1 kohta ja johdanto-osan 15 perustelukappale. Asetuksen liitteessä I olevissa 1 ja 8 kohdassa annetaan määritelmät ”eläinperäisille tuotteille” ja lihaan liittyville termeille.

[38] Ks. asetuksen N:o 854/2004 1 artiklan 1 kohta ja johdanto-osan toinen perustelukappale.

[39] Ks. tuomio 5.11.2014, *Cypra* (C-402/13, EU:C:2014:2333, 17 kohta).

43. Pääasian tosiseikkojen jälkeen tapahtuneena mutta käsiteltävän asian kannalta merkityksellisenä unionin oikeuden muutoksena asetuksella 2017/625[40] on sisällytetty virallista valvontaa koskevat unionin säännöt yhteen ainoaan lainsäädäntökehykseen,[41] jolla on korvattu muun muassa asetukset N:o 854/2004 ja N:o 882/2004. Lisäksi komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2019/627[42] sisältää samankaltaisia säännöksiä kuin käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva asetus N:o 854/2004.

3. Virkaeläinlääkärin tehtävä

44. On vielä syytä tuoda esiin, että kuten edellä on jo mainittu, virkaeläinlääkärillä on keskeinen tehtävä lihan virallista valvontaa koskevassa järjestelmässä,[43] sellaisena kuin se on vahvistettu asetuksessa N:o 854/2004 ja sen liitteissä. Virkaeläinlääkärillä tarkoitetaan asetuksessa N:o 854/2004 annetun määritelmän mukaan eläinlääkäriä, joka on kyseisen asetuksen mukaisesti kelpoinen toimimaan virkaeläinlääkärinä ja jonka toimivaltainen viranomainen on nimittänyt.[44] Asetuksen N:o 854/2004 liitteessä I olevan III jakson IV luvussa määritellään virkaeläinlääkärin ammattipätevyyden edellyttämä erityinen tietämys ja koulutus. Asemansa ja ammattikokemuksensa perusteella virkaeläinlääkärin voidaan katsoa olevan henkilö, joka on soveltuvin tekemään tarkastuksia jäsenvaltioissa ja joka siten takaa asianmukaisesti ja pätevästi sen, että liha täyttää yhdenmukaisella tavalla terveydensuojelusta aiheutuvat vaatimukset.[45]

45. Tässä yhteydessä asetuksen N:o 854/2004 4 ja 5 artiklassa yhdessä asetuksen liitteen I kanssa määritellään ne yleisesti tarkastamiseen, ante mortem- ja post mortem -tarkastuksiin sekä terveysmerkintään liittyvät tehtävät, jotka virkaeläinlääkäri suorittaa mahdollisesti muiden erityisen koulutuksen saaneiden henkilöiden, kuten virallisten avustajien, avustamana.[46] Kyseisen asetuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaan virkaeläinlääkärin on varmistettava, että lihalle tehdään terveysmerkintä, ”kun virallisessa valvonnassa ei ole ilmennyt minkäänlaisia puutteita, joiden perusteella liha ei kelpaa ihmisravinnoksi”.[47] Lisäksi asetuksen N:o 854/2004 liitteessä olevan II jakson V luvussa esitetään ne lihaa koskevat päätökset, jotka virkaeläinlääkäri tekee virallisen valvonnan tuloksena ja joihin liittyy 21 perustetta, joiden perusteella liha on todettava ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi, mukaan lukien – kuten käsiteltävässä asiassa – se, että liha on peräisin eläimistä, jotka sairastivat yleistynyttä tautia, kuten pyemiaa, tai että liha voi

[40] Virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 999/2001, (EY) N:o 396/2005, (EY) N:o 1069/2009, (EY) N:o 1107/2009, (EU) N:o 1151/2012, (EU) N:o 652/2014, (EU) 2016/429 ja (EU) 2016/2031, neuvoston asetusten (EY) N:o 1/2005 ja (EY) N:o 1099/2009 ja neuvoston direktiivien 98/58/EY, 1999/74/EY, 2007/43/EY, 2008/119/EY ja 2008/120/EY muuttamisesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 854/2004 ja (EY) N:o 882/2004, neuvoston direktiivien 89/608/ETY, 89/662/ETY, 90/425/ETY, 91/496/ETY, 96/23/EY, 96/93/EY ja 97/78/EY ja neuvoston päätöksen 92/438/ETY kumoamisesta 15.3.2017 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/625 (virallista valvontaa koskeva asetus) (EUVL 2017 L 95, s. 1).

[41] Ks. asetuksen 2017/625 1 artikla sekä johdanto-osan 19, 20, 43 ja 92 perustelukappale. Asetuksen 167 artiklan mukaan sitä sovelletaan tietyin poikkeuksin 14.12.2019 lähtien.

[42] Ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan suorittamista koskevista yhdenmukaisista käytännön järjestelyistä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/625 mukaisesti ja komission asetuksen (EY) N:o 2074/2005 muuttamisesta virallisen valvonnan osalta 15.3.2019 annettu komission täytäntöönpanoasetus (EUVL 2019 L 131, s. 51). Täytäntöönpanoasetuksen 75 artiklan mukaan sitä sovelletaan 14.12.2019 lähtien.

[43] Ks. 11.7.2002 tehty ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä (KOM(2002) 377 lopullinen) (jäljempänä ehdotus), perustelujen 5 ja 8 kohta. Ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen 41 ja 42 kohta.

[44] Ks. asetuksen N:o 854/2004 2 artiklan 1 kohdan f alakohta. Toimivaltaisen viranomaisen määritelmää varten ks. kyseisen asetuksen 2 artiklan 1 kohdan c alakohta ja asetuksen N:o 882/2004 2 artiklan 4 kohta.

[45] Ks. analogisesti tuomio 15.4.1997, *Bakers of Nailsea* (C-27/95, EU:C:1997:188, 35 ja 36 kohta).

[46] Ks. asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 4–7 kohta sekä liitteessä I oleva III jakso. Ks. myös tuomio 5.11.2014, *Cypra* (C-402/13, EU:C:2014:2333, 19 kohta) ja tuomio 17.3.2016, *Kødbranchens Fællesråd* (C-112/15, EU:C:2016:185, 29 kohta).

[47] Ks. myös asetuksen N:o 854/2004 liitteessä I olevan I jakson III luvun 2 kohdan a alakohta.

virkaeläinlääkärin näkemyksen mukaan kaikkien asiaankuuluvien tietojen tarkastelun perusteella olla riski kansanterveydelle tai eläinten terveydelle tai se ei jostakin muusta syystä sovellu ihmisravinnoksi.[48]

46. Kuten asetuksen N:o 854/2004 säännöksistä siis ilmenee, unionin lainsäätäjä on antanut virkaeläinlääkärin tehtäväksi valvoa, että markkinoille saatettu liha kelpaa ihmisravinnoksi, ja siten, että kyseisen asetuksen,[49] kuten yleisesti koko unionin elintarviketurvallisuusjärjestelmän, tavoitteena oleva kansanterveyden suojelu toteutuu.[50] Lisäksi virkaeläinlääkärillä on asetuksen N:o 854/2004[51] nojalla erityisosaamisensa perusteella harkintavaltaa päätöksissä, jotka koskevat lihan kelpaamista ihmisravinnoksi. Käsiteltävässä asiassa esitettyjä kysymyksiä on tarkasteltava tätä taustaa vasten.

B Toinen kysymys

47. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 32 kohdassa on mainittu, unionin tuomioistuimelle esitetty toinen kysymys koskee sitä, asetetaanko asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan kanssa, jäsenvaltioille velvollisuus säätää oikeudesta hakea asiakysymyksen osalta muutosta virkaeläinlääkärin päätökseen evätä terveysmerkki ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi katsotulta lihalta. Näin ollen tutkin ensin, voidaanko asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohtaa soveltaa virkaeläinlääkärin asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla tekemään päätökseen (osa 1). Tämän jälkeen tarkastelen tällaiseen päätökseen kohdistuvan tuomioistuinvalvonnan laajuutta (osa 2).

1. Asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohdan soveltaminen

48. Yhdistyneen kuningaskunnan väitteiden mukaan asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohtaa ei sovelleta virkaeläinlääkärin asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla tekemään päätökseen, eikä kyseisessä säännöksessä myöskään aseteta jäsenvaltioille velvollisuutta säätää oikeudesta hakea muutosta toimivaltaisten viranomaisten asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan nojalla tekemiin päätöksiin, vaan siinä ainoastaan velvoitetaan kyseiset viranomaiset antamaan tietoja tällaisesta oikeudesta siltä osin kuin sellainen on olemassa. Valittajat ja komissio ovat eri mieltä.

49. Totean heti alkuun, että olen valittajien ja komission kanssa samaa mieltä siitä, että asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohdassa vahvistetaan oikeus hakea muutosta virkaeläinlääkärin asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla tekemään päätökseen. Päätelmäni perustuu seuraaviin seikkoihin.

50. On syytä tuoda esiin, että asetuksessa N:o 854/2004 ei ole sääntöjä, jotka koskevat oikeutta hakea muutosta virkaeläinlääkärien päätöksiin. Kyseisen asetuksen 1 artiklan 1 a kohdasta ilmenee, että sitä sovelletaan asetuksen N:o 882/2004 lisäksi, ja asetuksen N:o 882/2004 1 artiklan 3 kohdan mukaan asetus N:o 882/2004 ei vaikuta virallista valvontaa

[48] Ks. asetuksen N:o 854/2004 liitteessä I olevan II jakson V luvun 1 kohdan f ja u alakohta.

[49] Ks. analogisesti tuomio 15.4.1997, *Daut* (C-105/95, EU:C:1997:189, 20 kohta).

[50] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 25; ks. myös esim. asetuksen N:o 852/2004 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale sekä tuomio 13.11.2014, *Reindl* (C-443/13, EU:C:2014:2370, 28 kohta).

[51] Ks. analogisesti tuomio 12.9.2019, *A ym.* (C-347/17, EU:C:2019:720, 65–69 kohta) ja julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus *A ym.* (EU:C:2018:974, 82 ja 83 kohta sekä alaviite 25).

koskeviin unionin erityissäännöksiin. Koska asetuksessa N:o 854/2004 ei ole erityissäännöksiä oikeudesta hakea muutosta virkaeläinlääkärien päätöksiin, on syytä viitata asetuksen N:o 882/2004 yleisiin säännöksiin.

51. Asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohta koskee toimia, jotka toimivaltaisen viranomaisen on kyseisen asetuksen 54 artiklan 1 kohdan mukaisesti toteutettava sääntöjen noudattamatta jättämisen korjaamiseksi. Kyseisen säännöksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen on toimitettava kyseiselle toimijalle kirjallinen ilmoitus perusteluineen toteutettavia toimia koskevasta päätöksestään sekä ”tieto oikeudesta hakea muutosta tällaisiin päätöksiin sekä sovellettavasta muutoksenhakumenettelystä ja sovellettavista määräajoista”.

52. Mielestäni virkaeläinlääkärin päätöstä evätä terveysmerkki lihalta, jonka hän katsoo asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi, voidaan pitää asetuksen N:o 882/2004 54 artiklassa tarkoitettuna sääntöjen noudattamatta jättämistä koskevana tilanteena.

53. Tässä yhteydessä on syytä panna merkille, että ”säännösten noudattamatta jättämisellä” tarkoitetaan asetuksen N:o 882/2004 2 artiklan 10 alakohdassa olevan laajan määritelmän mukaan ”rehu- tai elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin suojelua koskevien sääntöjen noudattamatta jättämistä”. Lisäksi kyseisen asetuksen 54 artiklan 2 kohdan b alakohdassa mainitaan erityisesti toimenpiteet, joilla rajoitetaan tai kielletään elintarvikkeiden markkinoille saattaminen, ja myös tällä 54 artiklan 2 kohdalla on laaja ulottuvuus, sillä sen h alakohdassa mainitaan ”kaikki muut toimivaltaisen viranomaisen tarkoituksenmukaisina pitämät toimenpiteet”. Asetuksen N:o 178/2002 14 artiklan mukaan (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 40 kohta) elintarviketta ei saa saattaa markkinoille, jos se katsotaan ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi. Asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdasta seuraa, että virkaeläinlääkärin kieltäytyminen terveysmerkin tekemisestä johtaa nimenomaan siihen, että liha todetaan ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi eikä sitä saa saattaa markkinoille. Kuten komissio on tuonut esiin, on myös kiistatonta, että virkaeläinlääkärin terveysmerkintää koskeva päätös on tehty toimivaltaisen viranomaisen, eli tässä tapauksessa FSA:n, lukuun.

54. Toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta väittää, mielestäni kyseessä on tilanne, joka on korjattava täytäntöönpanotoimella. Tässä on kyse kansanterveydelle vaarallisen lihan poistamisesta päätöksellä olla tekemättä terveysmerkkiä. Kuten valittajat toteavat, asetuksen N:o 854/2004 4 ja 5 artiklan välillä ei ole eroa niiden toimivaltaisten viranomaisten päätösten osalta, joihin sovelletaan asetuksen N:o 882/2004 54 artiklaa, varsinkin kun tällainen erottelu olisi ristiriidassa asetuksen N:o 882/2004 2 artiklassa tarkoitetun sääntöjen noudattamatta jättämisen laajan käsitteen ja saman asetuksen 54 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden kanssa. Lisäksi asetuksen N:o 854/2004 4 artiklan 3 kohdassa todetaan, että kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun viralliseen valvontaan sisältyy 5 artiklassa tarkemmin säännelty virallinen valvonta.

55. Myönnän, että asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohdassa viitataan toimivaltaisen viranomaisen velvollisuuteen toimittaa tiedot muutoksenhakuoikeudesta. Saman asetuksen johdanto-osan 43 perustelukappaleessa kuitenkin todetaan seuraavaa: ”Toimijoilla olisi oltava oikeus hakea muutosta toimivaltaisen viranomaisen virallisen valvonnan seurauksena tekemiin

päätöksiin, ja heille olisi tiedotettava tästä oikeudesta.”[52] Täten, kun asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohtaa tulkitaan asetuksen johdanto-osan 43 perustelukappaleen valossa, olisi katsottava, että kyseisessä säännöksessä asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus säätää oikeudesta hakea muutosta toimivaltaisen viranomaisen tekemiin päätöksiin, joihin kuuluu virkaeläinlääkärin asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla tekemä päätös.

56. Tämä arviointi vaikuttaa yhdenmukaiselta asetusten N:o 854/2004 ja N:o 882/2004 alkuperän kanssa. On erityisesti syytä panna merkille, että vaikka komission ehdotus asetukseksi N:o 854/2004 ei sisältänyt mitään muutoksenhakuoikeutta koskevaa säännöstä,[53] Euroopan parlamentti ehdotti ensimmäisessä käsittelyssään, että asetukseen lisättäisiin säännös, jossa todetaan seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että elintarvikealan toimijat voivat turvautua riittäviin valituskeinoihin. Valituskeinojen soveltaminen ei saa johtaa siihen, että tässä asetuksessa vahvistettujen toimenpiteiden täytäntöönpano hidastuu tai lykkääntyy.”[54] Perusteluna oli, että ”Tuottajilla on oltava mahdollisuus valittaa päätöksistä, jotka ovat heidän mielestään perusteettomia.”[55] Samaten neuvosto lisäsi ehdotettuun tekstiin säännöksen, joka oli lähes identtinen asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 4 kohdan kanssa.[56] Vastauksena näihin komissio katsoi, että muutoksenhakuoikeutta olisi käsiteltävä rehujen ja elintarvikkeiden virallisesta valvonnasta annettavassa asetusehdotuksessa,[57] joka johti asetukseen N:o 882/2004. Näin ollen ehdotettuja muutoksenhakuoikeutta koskevia säännöksiä ei sisällytetty asetuksen N:o 854/2004 lopulliseen tekstiin sellaisena kuin se annettiin.

57. Näin ollen sopimuksesta jättää pois asetukseen N:o 854/2004 ehdotetut muutoksenhakuoikeutta koskevat säännökset asetukseen N:o 882/2004 sisältyvien säännösten eduksi voidaan päätellä, että asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohtaa oli tarkoitus soveltaa toimivaltaisen viranomaisen asetuksen N:o 854/2004 puitteissa tekemiin päätöksiin. Lisäksi parlamentin ehdotuksesta ilmenee, että ehdotettu säännös ei koskenut vain oikeutta saada tietoja, vaan sillä oli tarkoitus varmistaa, että toimijoilla olisi mahdollisuus hakea muutosta niille vastaisiin toimivaltaisen viranomaisen päätöksiin.

58. On vielä lisättävä, että tämä arviointi vaikuttaa olevan asetuksen 2017/625 ja täytäntöönpanoasetuksen N:o 2019/627, jolla korvattiin asetukset N:o 854/2004 ja N:o 882/2004 (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 43 kohta), mukainen. Asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohtaa[58] ja asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohtaa ja johdanto-osan 43 perustelukappaletta[59] vastaavien säännösten lisäksi asetukseen N:o 2017/625 sisältyy erityinen säännös, 7 artikla, jonka otsikko on ”Muutoksenhakuoikeus” ja jossa säädetään,

[52] On syytä tuoda esiin, että – kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee – saksankieliset versiot johdanto-osan 43 perustelukappaleesta (”Unternehmer sollten –– Rechtsmittel einlegen können”) ja erityisesti asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohdasta (”sein Widerspruchsrecht”) vaikuttavat eroavan useimmista muista kieliversioista, joissa käytetään samankaltaista sanamuotoa kuin näiden säännösten englanninkielisessä versiossa; ks. esim. ranskankieliset versiot johdanto-osan 43 perustelukappaleesta (”Les exploitants devraient avoir un droit de recours”) ja asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohdasta (”des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables”).

[53] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 43 mainittu ehdotus.

[54] Ks. ensimmäisessä käsittelyssä 5.6.2003 vahvistettu Euroopan parlamentin kanta, liitteessä I olevan 1 luvun II jakson A osa, ehdotettu 5 kohta.

[55] Ks. Euroopan parlamentin mietintö ehdotuksesta, A5-0156/2003, 7.5.2003, ehdotettu tarkistus 70.

[56] Ks. esim. asiak. 11104/03 ADD 3, 11.7.2003, s. 15; ehdotusta koskeva neuvoston yhteinen kanta (EY) N:o 3/2004, 27.10.2003 (EUVL 2004 C 48 E, s. 82), luonnos 9 artiklan 3 kohdaksi ja neuvoston perustelut, osa III.B.

[57] Ks. tässä yhteydessä 21.10.2003 tehty komission muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä (KOM(2003) 577 lopullinen), perustelujen 11 kohta.

[58] Ks. asetuksen 2017/625 18 artiklan 4 kohta; ks. myös kyseisen asetuksen 3 artiklan 51 kohta ja 18 artiklan 5 kohta; täytäntöönpanoasetuksen 2019/627 1 artiklan alakohta, 48 artiklan 2 kohdan a alakohta ja johdanto-osan 17 perustelukappale.

[59] Ks. asetuksen 2017/625 138 artiklan 3 kohta ja johdanto-osan 30 perustelukappale.

että luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä on oltava kansallisen lainsäädännön mukaisesti muutoksenhakuoikeus toimivaltaisten viranomaisten niiden osalta tekemiin kyseisessä artiklassa mainittuihin päätöksiin ja että tämä oikeus ei vaikuta näiden viranomaisten velvollisuuteen ryhtyä pikaisesti toimenpiteisiin kyseisen asetuksen mukaisesti. Lisäksi täytäntöönpanoasetuksen 2019/627 45 artiklassa todetaan yksiselitteisesti, että ”toimenpiteet tapauksissa, joissa tuoretta lihaa koskevia *vaatimuksia ei ole noudatettu*”, kattavat toimenpiteet, jotka liittyvät eri syihin, joiden nojalla virkaeläinlääkäri toteaa lihan ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi, kuten siihen, että liha on peräisin pyemiaa sairastaneista eläimistä. [60]

59. Näin ollen katson, että asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohtaa sovelletaan virkaeläinlääkärin asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla tekemään päätökseen. Joka tapauksessa on niin, että jos unionin tuomioistuin katsoisi, että asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohtaa ei voida soveltaa tällaiseen päätökseen, tämä ei mitenkään saattaisi käsiteltävän asian olosuhteissa kyseenalaiseksi teurastamon pitäjän oikeutta hakea muutosta tähän päätökseen perusoikeuskirjan 47 artiklan perusteella (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 38 kohta).

2. Tuomioistuinvalvonnan laajuus

60. Kuten niiden huomautuksista ilmenee, valittajat ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat erimielisiä virkaeläinlääkärin asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla tekemään päätökseen kohdistuvan tuomioistuinvalvonnan laajuudesta. Valittajat väittävät, että jotta niiden oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin toteutuisi, tuomioistuinvalvonnan olisi kohdistuttava tällaisen päätöksen asiakysymykseen, kuten vuoden 1990 lain 9 §:ssä vahvistetussa menettelyssä, kun taas Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että asetuksessa N:o 854/2004 ei ole sallittu tämäntyyppistä valvontaa ja että judicial review -hakemus on riittävä. Komissio puolestaan katsoo, että asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohdassa, luettuna yhdessä asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan kanssa ja perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, ei edellytetä aineellista tuomioistuinvalvontaa ja että asia kuuluu jäsenvaltioille vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita noudattaen.

61. Näin ollen totean, että unionin tuomioistuimelle esitetty kysymys ei koske sitä, puuttuuko teurastamon pitäjältä käsiteltävän asian olosuhteissa muutoksenhakuoikeus, vaan pikemminkin sen oikeussuojakeinon tehokkuutta, joka kyseisellä toimijalla on kansallisen oikeuden nojalla, kun hän haluaa riitauttaa virkaeläinlääkärin asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla tekemän päätöksen kansallisessa tuomioistuimessa, eli onko oikeussuojakeinon mahdollistettava tällaisen päätöksen aineellinen tuomioistuinvalvonta ollakseen unionin oikeuden vaatimusten mukainen.

62. Olen todennut, että virkaeläinlääkärin päätökseen evätä terveysmerkki ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi katsotulta lihalta kohdistuva rajoitetumpi kansallisessa tuomioistuimessa suoritettava valvonta, kuten se, joka liittyy judicial review -hakemukseen, on yhdenmukainen asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohdan kanssa, kun sitä luetaan yhdessä asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan kanssa ja perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, eikä tällaisen päätöksen kohdistuvaa aineellista tuomioistuinvalvontaa edellytetä. Päättelen näin seuraavista syistä.

[60] Ks. täytäntöönpanoasetuksen 2019/627 45 artiklan f alakohta. Kursivointi tässä.

63. On todettava, että kuten tämän ratkaisuehdotuksen 9 kohdassa on tuotu esiin, asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohtaan ei sisälly mitään siinä mainitun muutoksenhakuoikeuden käyttämistä koskevaa sääntöä.

64. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin säännöstön puuttuessa kunkin jäsenvaltion on menettelyllisen autonomian periaatteen mukaisesti nimettävä kansallisessa oikeusjärjestyksessä toimivaltaiset tuomioistuimet ja määritettävä menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan unionin oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet. Nämä menettelysäännöt eivät kuitenkaan saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia tilanteita (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate).[61] Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että siitä huolimatta, että unionin oikeudessa ei ole yksityiskohtaisia sääntöjä, jotka koskevat kanteita kansallisissa tuomioistuimissa, ja unionin oikeuden toimen nojalla tehtyjen kansallisten päätösten tuomioistuinvalvonnan intensiivisyyden määrittämiseksi on otettava huomioon toimen tarkoitus ja varmistettava, ettei sen tehokkuutta vaaranneta.[62]

65. Unionin tuomioistuin on tältä osin käsitellyt kansallisten tuomioistuinten hallintopäätösten tuomioistuinvalvonnan laajuutta koskevia kysymyksiä vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita koskevassa oikeuskäytännössään. Esimerkiksi 6.10.2015 annettu tuomio *East Sussex County Council*[63] koski Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimen esittämää ennakkoratkaisupyyntöä, jossa kysyttiin, oliko ympäristötietoihin tutustumista koskevasta oikeudesta annetun unionin direktiivin vastaista, että tämäntyyppisen ympäristötiedon toimittamisesta perittävän maksun kohtuullisuuteen kohdistui ainoastaan Yhdistyneen kuningaskunnan oikeudessa säädetyn kaltainen rajoitettu hallinnollinen valvonta ja tuomioistuinvalvonta.

66. Tuomiossaan[64] unionin tuomioistuin vastasi tähän kysymykseen kieltävästi. Se toi erityisesti esiin, että unionin direktiivissä ei määritetä edellytettyä hallinnollisen valvonnan ja tuomioistuinvalvonnan laajuutta, joten kyseinen laajuus on määritettävä jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksessä edellyttäen, että vastaavuus- ja tehokkuusperiaatetta noudatetaan.[65] Tehokkuusperiaatteesta unionin tuomioistuin huomautti vielä, että kansallisen lainsäädännön mukaan valvonta rajoittui siihen, oliko viranomaisen päätös irrationaalinen, lainvastainen tai epäoikeudenmukainen, ja siihen liittyi hyvin pieni mahdollisuus valvoa merkityksellisiä tosiseikkoja koskevia päätelmiä, jotka kyseinen viranomainen oli tehnyt.[66] Aiempaan oikeuskäytäntöön vedoten unionin tuomioistuin totesi, että hallintoviranomaisten päätösten tuomioistuinvalvontamenettely, joka kohdistuu tietyistä tosiseikkoja koskevista kysymyksistä tehtyyn arviointiin, ei ole tehokkuusperiaatteen vastainen, mikäli tällaisesta päätöksestä nostettua kumoamiskannetta käsittelevä kansallinen tuomioistuin voi päätöksen laillisuusvalvonnan yhteydessä tosiasiassa soveltaa asiassa merkityksellisiä unionin oikeuden periaatteita ja sääntöjä.[67]

[61] Ks. tuomio 9.7.2020, *Vueling Airlines* (C-86/19, EU:C:2020:538, 39 kohta) ja tuomio 6.10.2020, *La Quadrature du Net ym.* (C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, EU:C:2020:791, 223 kohta).

[62] Ks. tuomio 26.6.2019, *Craeynest ym.* (C-723/17, EU:C:2019:533, 46 kohta).

[63] C-71/14, EU:C:2015:656, 17–26 ja 46 kohta.

[64] Ks. tuomio 6.10.2015, *East Sussex County Council* (C-71/14, EU:C:2015:656, 61 kohta).

[65] Ks. tuomio 6.10.2015, *East Sussex County Council* (C-71/14, EU:C:2015:656, 50, 51 ja 53 kohta).

[66] Ks. tuomio 6.10.2015, *East Sussex County Council* (C-71/14, EU:C:2015:656, 57 kohta).

[67] Ks. tuomio 6.10.2015, *East Sussex County Council* (C-71/14, EU:C:2015:656, 58 kohta) (jossa viitataan tuomioon 21.1.1999, *Upjohn* (C-120/97, EU:C:1999:14, 30, 35 ja 36 kohta) ja tuomioon 9.6.2005, *HLH Warenvertrieb ja Orthica* (C-211/03, C-299/03 ja C-316/03–C-318/03, EU:C:2005:370, 75–77 ja 79 kohta)).

67. Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään tarkastellut myös monenlaisissa yhteyksissä hallintopäätösten tuomioistuinvalvonnan laajuutta koskevia kansallisia menettelysääntöjä perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden pohjalta.[68] Käsiteltävän kaltaiset asiat, joissa on kyse sellaisten henkilöiden käytössä olevista muutoksenhakukeinoista, jotka vetoavat unionin oikeudessa taattujen oikeuksiensa tehokkaaseen oikeussuojaan, liittyvät tosiaan suoraan perusoikeuskirjan 47 artiklaan, ja yhteensovittaminen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta ja 13 artiklaa koskevan Europan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa on äärimmäisen tärkeää.[69]

68. Unionin oikeuskäytännön mukaan perusoikeuskirjan 47 artiklaan sisältyvä tehokkaan oikeussuojan periaate muodostuu eri osatekijöistä, joihin kuuluvat muun muassa puolustautumisoikeudet, asianosaisten prosessuaalinen yhdenvertaisuus, oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa sekä oikeus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään.[70] Erityisesti perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesta oikeudesta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että tällaisella tuomioistuimella on oltava toimivalta tutkia kaikki sen käsiteltäväksi saatetun oikeusriidan kannalta merkitykselliset tosiseikka- ja oikeuskysymykset, jotta se voi ratkaista unionin oikeuteen perustuvia oikeuksia ja velvoitteita koskevat oikeudenkäyntiasiat.[71] Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että perusoikeuskirjan 47 artiklan toisen kohdan kunnioittaminen edellyttää, että sellaisen hallintoviranomaisen, joka ei itse täytä riippumattomuudelle ja puolueettomuudelle asetettuja edellytyksiä, päätöstä valvoo myöhemmin tuomioistuin, jolla täytyy olla muun muassa toimivalta tutkia kaikki merkitykselliset kysymykset.[72]

69. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä joka tapauksessa seuraa, että perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetun tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden noudattamista on arvioitava kunkin yksittäistapauksen erityisten olosuhteiden perusteella, muun muassa tarkastelemalla kyseessä olevan toimen luonnetta, sen toteuttamisen asiayhteyttä ja kyseistä alaa koskevia oikeussääntöjä.[73] Kuten oikeuskirjallisuudessa on tuotu esiin, ei siis ole olemassa yhtä yhtenäistä standardia, jonka mukaisesti kansallisten tuomioistuinten olisi valvottava hallintopäätöksiä perusoikeuskirjan 47 artiklaan liittyvissä asioissa.[74]

[68] Ks. mm. tuomio 16.5.2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, erityisesti 75–89 kohta); tuomio 12.7.2018, *Banger* (C-89/17, EU:C:2018:570, 42–52 kohta) ja tuomio 24.11.2020, *Minister van Buitenlandse Zaken* (C-225/19 ja C-226/19, EU:C:2020:951, 40–56 kohta). Tehokkuusperiaatteen ja perusoikeuskirjan 47 artiklaan perustuvan tehokkaan oikeussuojan välistä suhdetta koskevista laajemmista pohdinnoista ks. esim. julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus *Banger* (EU:C:2018:225, 99–103 kohta) ja julkisasiamies Saugmandsgaard Øen ratkaisuehdotus *Braathens Regional Aviation* (C-30/19, EU:C:2020:374, 66–69 kohta).

[69] Ks. tältä osin Prechal, S. ja Widdershoven, R., ”Redefining the Relationship between ’Rewe-effectiveness’ and Effective Judicial Protection”, *Review of European Administrative Law*, osa 4, 2011, s. 31–50, s. 47–48; Widdershoven, R., ”National Procedural Autonomy and General EU Law Limits”, *Review of European Administrative Law*, osa 12, 2019, s. 5–34, s. 21–27.

[70] Ks. tuomio 26.7.2017, *Sacko* (C-348/16, EU:C:2017:591, 32 kohta).

[71] Ks. tuomio 6.11.2012, *Otis ym.* (C-199/11, EU:C:2012:684, 49 kohta). Kuten unionin tuomioistuin on todennut, tämä kuuluu perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetun tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun keskeiseen sisältöön: ks. tuomio 6.10.2020, *Luxemburgin valtio (Muutoksenhakuoikeus verotietopyyntöön)* (C-245/19 ja C-246/19, EU:C:2020:795, 66 kohta).

[72] Ks. tuomio 13.12.2017, *El Hassani* (C-403/16, EU:C:2017:960, 39 kohta). Tältä osin unionin tuomioistuin on todennut, että hallintoviranomaisten lausumat ja toteamukset eivät sido tuomioistuimia: ks. tuomio 16.10.2019, *Glencore Agriculture Hungary* (C-189/18, EU:C:2019:861, 65–69 kohta).

[73] Ks. tuomio 26.7.2017, *Sacko* (C-348/16, EU:C:2017:591, 41 kohta); ks. myös julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus *Banger* (C-89/17, EU:C:2018:225, 104–107 kohta).

[74] Ks. tältä osin Widdershoven, R., ”The European Court of Justice and the Standard of Judicial Review”, teoksessa Poorter, J. ym. (toim.), *Judicial Review of Administrative Discretion in the Administrative State*, Asser Press, 2019, s. 39–62, s. 49–53, 58.

70. Lisätietoa voi tarjota myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta ja 13 artiklaa koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka valossa perusoikeuskirjan 47 artiklaa on tulkittava.[75] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen yhteydessä, että vaatimus tuomioistuimen täydestä tuomiovallasta täyttyy, kun tuomioistuimella on riittävä toimivalta tai se kohdistaa riittävää valvontaa sen käsiteltävässä olevassa asiassa. Tämä heijastaa sitä, että Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa hallinto-oikeudellisten kanteiden yhteydessä tuomioistuinvalvonta kohdistuu vain rajoitetusti tosiseikkoihin ja tuomioistuinvalvontamenettelyjen ominaispiirteisiin kuuluu, että toimivaltaiset viranomaiset ennemmin tarkastelevat aiempia menettelyjä kuin tekevät tosiseikkoihin perustuvia päätöksiä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ei siis ole lähtökohtaisesti tarkoitus taata oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa, joka voi korvata hallintoviranomaisten arvioinnin tai kannan omallaan, ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on erityisesti painottanut sitä, että päätöksiä, jotka hallintoviranomainen on tehnyt tarkoituksenmukaisuussyistä ja jotka usein liittyvät erityisiin oikeudenaloihin, on noudatettava.[76]

71. Tuomioistuinvalvonnan riittävyyttä arvioidessaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa huomioon kyseisen tuomioistuimen toimivallan ja esimerkiksi seuraavat tekijät: 1) muutoksenhaun kohteena olevan päätöksen kohde, erityisesti se, koskiko se sellaista erityiskysymystä, joka vaatii ammatillista tietämystä tai kokemusta, ja liittyikö siihen hallinnollisen harkintavallan käyttöä ja jos liittyi, niin missä määrin; 2) tapa, jolla päätös tehtiin, erityisesti toimivaltaisen elimen menettelyssä saatavilla olevat menettelylliset takeet, ja 3) riidan sisältö, toivotut ja tosiasialliset muutoksenhakuperusteet mukaan luettuina.[77] Tuomioistuinvalvonnan riittävyys riippuu siis kunkin asian olosuhteista.[78] ”Täyden tuomiovallan” periaatetta on tulkittu joustavasti, erityisesti hallinto-oikeudellisissa asioissa, joissa riita-asian kohteen tekninen luonne on rajoittanut tuomioistuimen toimivaltaa.[79]

72. Esimerkiksi edellä mainittuja tekijöitä soveltaen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, ettei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta ole rikottu tapauksissa, joissa tuomioistuin ei ole voinut korvata hallintoviranomaisen päätöstä omallaan ja sillä on ollut tosiseikkojen alalla vain rajallinen toimivalta mutta se olisi voinut kumota päätöksen monilla perusteilla ja muutoksenhaun kohteena olevassa päätöksessä on ”tyypillisesti käytetty hallinnollista harkintavaltaa” erityisellä oikeudenalalla normien asettamisen ja asiaa koskevan lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi yleistä etua koskevien tavoitteiden mukaisesti.[80] Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useassa tapauksessa todennut, että oikeussuojakeinona Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön mukainen judicial review -menettely tarjoaa riittävän tuomioistuinvalvonnan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen tarkoituksiin.[81]

[75] Ks. tuomio 30.6.2016, *Toma ja Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci* (C-205/15, EU:C:2016:499, 40 ja 41 kohta). Perusoikeuskirjan 47 artiklaa koskevien selitysten mukaan kyseisen määräyksen ensimmäisessä kohdassa määrätty suoja on laajempi kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa määrätty suoja, koska siinä taataan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa, ja kyseisen määräyksen toinen kohta ei rajoitu siviilioikeudellisia oikeuksia ja velvollisuuksia koskeviin riita-asioihin toisin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappale.

[76] Ks. tuomio 6.11.2018, *Ramos Nunes De Carvalho e Sá v. Portugali* (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 176–178 kohta).

[77] Ks. tuomio 20.10.2015, *Fazia Ali v. Yhdistynyt kuningaskunta* (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, 78 kohta).

[78] Ks. tuomio 6.11.2018, *Ramos Nunes De Carvalho e Sá v. Portugali* (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, 181 kohta).

[79] Ks. tuomio 21.6.2016, *Al-Dulimi ja Montana Management Inc. v. Sveitsi* (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, 130 kohta).

[80] Ks. tuomio 21.7.2011, *Sigma Radio Television Ltd v. Kypros* (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, 158–169 kohta, erityisesti 159 ja 161 kohta).

[81] Ks. tuomio 27.10.2009, *Crompton v. Yhdistynyt kuningaskunta* (CE:ECHR:2009:1027JUD004250905, 72, 79 ja 80 kohta). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklasta ks. tuomio 30.10.1991, *Vilvarajah ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, 122–127 kohta).

73. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sitä vastoin todennut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta on rikottu silloin, kun tuomioistuin on katsonut, että sitä ovat sitoneet hallintoviranomaisen aiemmat toteamukset, jotka ovat olleet ratkaisevia oikeusriidan ratkaisemisen kannalta, tutkimatta kysymyksiä täysin itsenäisesti,[82] tai kun tuomioistuin on katsonut, ettei se ole voinut ratkaista oikeusriidan keskeistä kysymystä, joka on ollut puhtaasti tosiseikkoja koskeva kysymys, joka ei edellytä ammatillista tietämystä tai kokemusta tai hallinnollisen harkintavallan käyttöä laajempien poliittisten tavoitteiden edistämiseksi ja jonka näin ollen on voinut ratkaista muu kuin erikoistunut tuomioistuin.[83]

74. Huomautan tässä yhteydessä erityisesti, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansalliset tuomioistuimet voivat aineellisesti valvoa hallintopäätöksiä rajoitetusti sen mukaan, miten hallinnollisia valituksia käsitellään jäsenvaltioissa. Lisäksi tässä oikeuskäytännössä otetaan huomioon asianomaisen hallintoviranomaisen asiantuntemus ja harkintavalta. Mielestäni nämä seikat olisi otettava huomioon, kun perusoikeuskirjan 47 artiklaa tulkitaan ja sitä sovelletaan käsiteltävän asian olosuhteissa.

75. Asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohdassa ei sen sanamuodon perusteella velvoiteta jäsenvaltioita säätämään toimivaltaisen viranomaisen päätösten aineellisesta tuomioistuinvalvonnasta. Näin ollen kyse on jäsenvaltioille kuuluvasta asiasta, kunhan ne noudattavat unionin oikeudesta johtuvia velvoitteitaan ja erityisesti täyttävät vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteista sekä perusoikeuskirjan 47 artiklaan perustuvasta oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojaan johtuvat vaatimukset. Asetukset N:o 854/2004 ja N:o 882/2004 eivät siis mielestäni lähtökohtaisesti ole esteenä sille, että jäsenvaltio ottaa käyttöön menettelysääntöjä, joiden mukaan kansallinen tuomioistuin voi valvoa virkaeläinlääkärin asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla tekemää päätöstä aineellisesti, kuten niitä, jotka on vahvistettu vuoden 1990 lain 9 §:ssä, tai joissa säädetään tällaisen päätöksen rajoitetummasta riitauttamisesta, kuten judicial review -hakemuksen tapauksessa.

76. Tehokkuusperiaatteen näkökulmasta tällaisen päätöksen aineellinen tuomioistuinvalvonta ei vaikuta tämän ratkaisuehdotuksen 64–66 kohdassa mainitun oikeuskäytännön valossa välttämättömältä asetusten N:o 854/2004 ja N:o 882/2004 tavoitteiden ja tehokkuuden takaamiseksi. Minusta vaikuttaa päinvastoin siltä, että tällaisen päätöksen rajoitetumpi riitauttaminen, kuten judicial review -hakemuksen tapauksessa, säilyttäisi virkaeläinlääkärillä erityisen pätevyyden tehdä asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla päätöksiä lihan kelpaamisesta ihmisravinnoksi, jotta voidaan varmistaa, ettei ihmisravinnoksi kelpaamatonta lihaa saateta markkinoille, ja siten edistää tällä asetuksella tavoiteltua korkeatasoista kansanterveyden suojelua (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 42 kohta). Unionin tuomioistuimen tiedossa ei myöskään ole, että judicial review –hakemus estäisi kansallista tuomioistuinta soveltamasta merkityksellisiä unionin oikeuden periaatteita ja sääntöjä tällaista päätöstä valvoessaan.

77. Perusoikeuskirjan 47 artiklaan perustuvasta oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojaan on todettava, että vaikuttaa siltä, että pääasiassa kyseessä olevassa tilanteessa sen enempää hallintoviranomainen kuin tuomioistuinkaan ei voi valvoa virkaeläinlääkärin asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla tekemän päätöksen asiakysymystä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 70–73 kohta) tämän voidaan katsoa

[82] Ks. tuomio 21.7.2011, *Sigma Radio Television Ltd v. Kypros* (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, 157 kohta).

[83] Ks. tuomio 14.11.2006, *Tsfayo v. Yhdistynyt kuningaskunta* (CE:ECHR:2006:1114JUD006086000, 46–49 kohta, erityisesti 46 kohta).

kuuluvan jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien puitteisiin sikäli, että kansallisten tuomioistuinten harjoittama hallintopäätösten aineellinen valvonta voi olla rajoitettua eikä ole oikeutta saattaa asiaa oikeusasteeseen, joka voisi korvata toimivaltaisen viranomaisen kannan omallaan erityisesti tilanteissa, jotka edellyttävät kyseiseltä viranomaiselta erityistä asiantuntemusta ja harkintavallan käyttöä. Näin on mielestäni käsiteltävässä asiassa, jossa on kyse ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi katsotun lihan terveysmerkintää koskevasta päätöksestä, joka on tehty asetuksessa N:o 854/2004 säädettyjen lihan yksityiskohtaisen tarkastuksen sekä virkaeläinlääkärin laajan ammatillisen tietämyksen ja koulutuksen perusteella (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 44–46 kohta).

78. On myös syytä tuoda esiin, että kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 16 kohta), tuomioistuin voi judicial review -hakemuksen yhteydessä tutkia, onko virkaeläinlääkärin tekemien toteamusten tueksi esitetty näyttöä, ja kumota tehdyn päätöksen. Tuomioistuin voi siis voi suorittaa itsenäisen arvioinnin ilman, että virkaeläinlääkärin aiemmat toteamukset sitovat sitä, ja sillä on toimivalta kumota virkaeläinlääkärin tekemä päätös useilla perusteilla.

79. Yhdistyneen kuningaskunnan huomautuksissa (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 27 kohta) mainittu mahdollinen hallinnollinen ratkaisu puolestaan on esitetty FSA:n laatimassa tekstissä ja vaikuttaa olevan hallinnollinen käytäntö. On kiistatonta, että sitä ei ole sovellettu pääasiassa kyseessä olevassa oikeusriidassa, sillä FSA hyväksyi sen vasta kyseisen oikeusriidan syntymisen jälkeen. On kuitenkin huomautettava, että kyseisen prosessin mukaan virkaeläinlääkäri voi tarkistaa muiden pätevien eläinlääkäreiden lausuntojen pohjalta omaa arviotaan lihan kelpaamattomuudesta ihmisravinnoksi, ennen kuin hän tekee asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 1 kohdan mukaisen päätöksen. Tämän perusteella minusta vaikuttaa siltä, että vaikka tällainen prosessi voi olla merkityksellinen, kun halutaan nostaa kanne kyseisen päätöksen riitauttamiseksi tapauksissa, joissa prosessia sovelletaan, se ei tarjoa keinoa kyseisen päätöksen tuomioistuinvalvontaan eikä se näin ollen itsessään riitä turvaamaan perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaista tehokasta oikeussuojaa.

80. On syytä lisätä, että valittajien esittämät väitteet jäsenvaltioiden menettelyllisistä velvoitteista perusoikeuskirjan 17 artiklassa suojatun omistusoikeuden yhteydessä, eivät horjuta tätä arviointia. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaa koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa,[84] joka on otettava huomioon perusoikeuskirjan 17 artiklaa tulkittaessa,[85] virkaeläinlääkärin asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla tekemän päätöksen rajoitetumman riitauttamisen, kuten judicial review -hakemuksen tapauksessa, voidaan mielestäni katsoa antavan teurastamon pitäjälle kohtuullisen mahdollisuuden saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi siten, että hän voi tehokkaasti riitauttaa kyseisen päätöksen siltä osin kuin hänen edellä mainitun artiklan mukaista omistusoikeuttaan on loukattu.

81. Päättelen siis, että asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohta, luettuna yhdessä asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan kanssa ja perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, ei ole esteenä judicial review -hakemuksen kaltaiselle kansallisessa lainsäädännössä vahvistetulle menettelylle, jonka mukaan virkaeläinlääkärin päätökseen evätä terveysmerkki ihmisravinnoksi kelpaamattomalta lihalta kohdistuu tuomioistuinvalvonta, jossa valvontaa suorittava kansallinen tuomioistuin ei voi arvioida kyseistä päätöstä aineellisesti.

[84] Ks. tuomio 3.4.2012, *Kotov v. Venäjä* (CE:ECHR:2012:0403JUD005452200, 114 kohta) ja tuomio 12.7.2016, *Vrzić v. Kroatia* (CE:ECHR:2016:0712JUD004377713, 110 kohta).

[85] Ks. tuomio 21.5.2019, *komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet)* (C-235/17, EU:C:2019:432, 72 kohta).

C Ensimmäinen kysymys

82. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 31 kohdassa on mainittu, unionin tuomioistuimelle esitetty ensimmäinen kysymys koskee sitä, ovatko asetukset N:o 854/2004 ja N:o 882/2004 esteenä vuoden 1990 lain 9 §:ssä vahvistetun kaltaiselle kansalliselle menettelylle.

83. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, tämä kysymys on esitetty pääasian valittajien ja FSA:n välisessä oikeusriidassa, jossa on kyse siitä, millainen on kansallisen lainsäädännön mukaan asianmukainen tuomioistuinvalvontamenettely virkaeläinlääkärin asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla tekemää päätöstä varten ja onko FSA noudattanut kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä sääntöjä.

84. Päättelen, että jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamista tarkistuksista muuta johdu, vuoden 1990 lain 9 §:ssä vahvistetun kaltainen kansallinen menettely on asetusten N:o 854/2004 ja N:o 882/2004 vastainen, kun niitä luetaan yhdessä tehokkuusperiaatteen ja perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa. Päätelmäni perustuu seuraaviin seikkoihin.

85. On syytä palauttaa mieliin tämän ratkaisuehdotuksen 64 kohdasta, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin säännöstön puuttuessa kunkin jäsenvaltion kansallisessa oikeusjärjestyksessä on menettelyllisen autonomian periaatteen mukaisesti nimettävä toimivaltaiset tuomioistuimetsellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla turvataan unionin oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet, jollei vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteista muuta johdu. Tehokkuusperiaatteesta on myös muistutettava, että kaikkia sellaisia tapauksia, joissa on kyse siitä, tekeekö kansallinen menettelysääntö unionin oikeudessa yksityisille annettujen oikeuksien käyttämisen käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, on tarkasteltava siten, että huomioon otetaan tarpeen mukaan kyseisen kansallisen tuomioistuinjärjestelmän perustana olevat periaatteet, joihin sisältyy oikeusvarmuuden periaate.[86] Lisäksi jäsenvaltioiden on tällaisia oikeussuojakeinoja koskevia menettelysääntöjä antaessaan varmistettava perusoikeuskirjan 47 artiklan noudattaminen.[87]

86. Tästä seuraa, että kansalliset toimenpiteet, joilla nimetään tuomioistuimet, joilla on toimivalta käsitellä virkaeläinlääkärin asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla tekemästä päätöksestä nostettu kanne, kuuluvat jäsenvaltioiden menettelyllisen autonomian piiriin, kunhan jäsenvaltiot kunnioittavat unionin oikeudesta johtuvia velvoitteitaan, mukaan lukien vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteet, sekä perusoikeuskirjan 47 artiklaan perustuvaa oikeutta tehokkaaseen oikeussuojaan. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 75 kohdassa on mainittu, asetukset N:o 854/2004 ja N:o 882/2004 eivät lähtökohtaisesti näytä olevan esteenä sille, että jäsenvaltio ottaa käyttöön menettelysääntöjä, joiden mukaan kansallinen tuomioistuin voi valvoa virkaeläinlääkärin asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla tekemää päätöstä aineellisesti, kuten ne, jotka on vahvistettu vuoden 1990 lain 9 §:ssä, tai joissa säädetään tällaisen päätöksen rajoitetummasta riitauttamisesta, kuten judicial review -hakemuksen tapauksessa.

87. Mielestäni pääasiassa kyseessä olevan tilanteen seuraavat näkökohdat ovat kuitenkin erityisen merkityksellisiä.

[86] Ks. tuomio 8.3.2017, *Euro Park Service* (C-14/16, EU:C:2017:177, 37 kohta).

[87] Ks. tuomio 8.11.2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*(C-243/15, EU:C:2016:838, 65 kohta) ja tuomio 14.5.2020, *Országos Idegenrendézeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 142 kohta).

88. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tuonut esiin (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 14 kohta), vuoden 1990 lain 9 §:ssä vahvistetun menettelyn mukaan rauhantuomari valvoo virkaeläinlääkärin päätöksiä ja voi asianmukaisena pitämänsä näytön perusteella todeta, että liha ei täytä elintarvikkeiden turvallisuutta koskevia vaatimuksia. Asiaa ei kuitenkaan voi saattaa rauhantuomarin käsiteltäväksi teurastamon pitäjä, jonka edun vastainen päätös on, vaan ennemminkin FSA:n virkamies. Mielestäni se, että teurastamon pitäjä ei voi turvautua kyseiseen menettelyyn voidakseen käyttää unionin oikeuteen perustuvia oikeuksiaan, vaan menettely edellyttää FSA:n kaltaisen kansallisen viranomaisen toimintaa, vaikuttaa tekevän unionin oikeuksien käyttämisen käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamista tarkistuksista muuta johdu.

89. Samoin näissä olosuhteissa minusta vaikuttaa siltä, että vuoden 1990 lain 9 §:ssä vahvistetulla menettelyllä ei taata teurastamon pitäjälle perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan mukaista oikeutta saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, sillä tällaisella toimijalla ei ole todellista mahdollisuutta riitauttaa päätöstä nostamalla siitä kanne tuomioistuimessa.[88]

90. Yhdistyneen kuningaskunnan oikeudessa säädetty judicial review -menettely vaikuttaa ongelmalliselta myös oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä. Kuten unionin tuomioistuin on todennut, jäsenvaltioilla on velvollisuus luoda oikeustila, joka on riittävän täsmällinen, selkeä ja ennakoitavissa oleva, jotta yksityiset voivat saada tietää oikeutensa ja velvollisuutensa.[89] Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamista tarkistuksista muuta johdu, pääasiassa kyseessä olevat menettelysäännöt eivät vaikuta täyttävän oikeusvarmuuden vaatimusta eivätkä siten ole tehokkuusperiaatteen mukaisia, sillä on epäselvää, onko oikea tapa riitauttaa virkaeläinlääkärin asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla tekemä päätös vuoden 1990 lain §:ssä vahvistettu menettely vai judicial review -hakemus.

91. Näin ollen päättelen, että jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamista tarkistuksista muuta johdu, asetukset N:o 854/2004 ja N:o 882/2004, luettuina yhdessä tehokkuusperiaatteen ja perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, ovat esteenä vuoden 1990 lain 9 §:ssä vahvistetun kaltaiselle kansalliselle menettelylle.

VII Ratkaisuehdotus

92. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Supreme Court of the United Kingdomin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamista tarkistuksista muuta johdu, ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä 29.4.2004 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 854/2004 ja rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta 29.4.2004 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 882/2004, luettuina

[88] Ks. tuomio 12.12.2019, *Aktiva Finants* (C-433/18, EU:C:2019:1074, 36 kohta). On syytä mainita, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta koskevassa oikeuskäytännössään katsonut, että asiansa saatamista tuomioistuimen käsiteltäväksi koskevan oikeuden on oltava konkreettinen ja tosiasiallinen eikä ainoastaan teoreettinen tai näennäinen: ks. tuomio 5.4.2018, *Zubac v. Kroatia* (CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, 77 kohta). Ks. tältä osin myös julkisasiamies Cruz Villalónin ratkaisuehdotus *Samba Diouf* (C-69/10, EU:C:2011:102, 43 kohta) ja julkisasiamies Hoganin ratkaisuehdotus *B. M. M. ja B. S. (Perheenyhdistäminen – Alaikäinen lapsi)* (C-133/19, EU:C:2020:222, 44 kohta).

[89] Ks. tuomio 28.1.2010, *komissio v. Irlanti* (C-456/08, EU:C:2010:46, 61 kohta).

yhdessä tehokkuusperiaatteen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että ne ovat esteenä vuoden 1990 lain 9 §:ssä vahvistetun kaltaiselle kansalliselle menettelylle.

2) Asetuksen N:o 882/2004 54 artiklan 3 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus säätää oikeudesta hakea muutosta virkaeläinlääkärin asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla tekemään päätökseen evätä terveysmerkki ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi katsotulta lihalta. Kyseisiä säännöksiä, luettuina perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä judicial review -hakemuksen kaltaiselle kansallisessa lainsäädännössä vahvistetulle menettelylle, jossa tällaisen päätöksen tuomioistuinvalvontaa suorittava kansallinen tuomioistuin ei voi arvioida kyseistä päätöstä aineellisesti.