JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIAL FENNELLY
16 päivänä kesäkuuta 1998 *

1. Esillä olevassa asiassa on kysymys kiellosta pitää Tanskassa, 22 kilometrin etäisyydellä emämaasta sijaitsevalla pienellä ja syrjäisellä Læsøn saarella muita kuin alalajiin Læsøn ruskea mehiläinen kuuluvia mehiläisiä. Erityisesti on kyse siitä, kuuluuko tämä kielto tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutuksiltaan vastaavia toimenpiteitä koskevan perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamisalaan, ja jos näin on, onko kielto oikeutettu.

2. Tanskan maatalous- ja kalastusministerille on asiaa koskevalla lailla [1] annettu valtuudet antaa säännöksiä, joilla varmistetaan mehiläisten asianmukainen hoito. Näiden valtuuksien nojalla maatalous- ja kalastusministeri on 24.6.1993 antanut asetuksen nro 528 mehiläishoidosta Læsøn saarella (*bekendtgørelse om biavl på Læsø*, jäljempänä asetus). Asetuksessa kielletään pitämästä saarella mesimehiläisiä, jotka eivät kuulu alalajiin Apis mellifera mellifera (Læsøn ruskea mehiläinen). [2] Saarella olevat mehiläisparvet oli hävitettävä tai siirrettävä sieltä 15.8.1993 mennessä, ellei parven kuningatarta ollut korvattu Læsøn ruskea mehiläinen -alalajiin kuuluvalla hedelmöitetyllä kuningattarella. [3] Tanskan valtio korvaa täysin kaikki menetykset, jotka aiheutuvat parvien hävittämisestä asetuksen perusteella. [4] On myös kiellettyä tuoda saarelle eläviä mehiläisiä ja niiden sukusoluja tai mitään käytettyjä, puhdistamattomia mehiläisenhoitovälineitä. [5] Asetuksen noudattamatta jättämisestä seuraa sakkorangaistus. [6]

3. Ditlev Bluhmeä (jäljempänä vastaaja) syytettiin Kriminalretten i Frederikshavnissa (jäljempänä kansallinen tuomioistuin) siitä, että hän oli jatkanut muun mehiläisparven kuin alalajiin Apis mellifera mellifera (Læsøn ruskea mehiläinen) kuuluvan mehiläisparven pitämistä sen jälkeen kun asetus oli tullut voimaan, korvaamatta kuningatarta Apis mellifera mellifera (Læsøn ruskea mehiläinen) -alalajiin kuuluvalla hedelmöitetyllä kuningattarella. Vastaaja väitti, että asetus on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (jäljempänä perustamissopimus) 30 artiklan vastainen tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide. Vastaaja väitti lisäksi, että kyseinen ruskea mehiläinen ei muodosta ainutlaatuista, puhdasrotuista alalajia, jota tavataan ainoastaan Læsøn saarella ja joka on kuolemassa sukupuuttoon, vaan että niitä on eri puolilla maailmaa, eikä näin ollen ole mahdollista vedota perustamissopimuksen 36 artiklaan kiellon oikeuttamiseksi. Syyttäjä väitti, että 30 artiklaa ei voitu soveltaa, koska

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Mehiläisen hoidosta 6.5.1993 annettu laki nro 267 (*Lov om biavl*), sellaisena kuin se on muutettuna 6.7.1995 annetulla lailla nro 585.

2 — Asetuksen 1 §.

3 — Asetuksen 2 §.

4 — Asetuksen 7 §.

5 — Asetuksen 6 §.

6 — Asetuksen 9 §.

asetuksen vaikutukset ovat täysin jäsenvaltion sisäisiä ja koskevat ainoastaan Tanskaa, eivätkä ne näin ollen rajoita tuontia.

4. Kansallinen tuomioistuin tutki myös, sovelletaanko esillä olevassa asiassa kotieläinjalostusta ja polveutumista koskevista vaatimuksista puhdasrotuisten eläinten kaupassa ja direktiivien 77/504/ETY ja 90/425/ETY muuttamisesta 25 päivänä maaliskuuta 1991 annettua neuvoston direktiiviä 91/174/ETY. [7] Direktiivin 91/174/ETY 1 artiklassa todetaan, että "'puhdasrotuisella eläimellä' tarkoitetaan kaikkia perustamissopimuksen liitteessä II tarkoitettuja eläimiä, joiden kauppaa ei vielä säädellä yksityiskohtaisimmissa yhteisön eläinjalostusta koskevissa säännöksissä ja joka on merkitty tai rekisteröity tunnustetun jalostajien järjestön tai yhdistyksen pitämään rekisteriin tai kantakirjaan". Direktiivin 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että "puhdasrotuisten eläinten, niiden siemennesteen, munasolujen ja alkioiden kaupan pitämistä ei kielletä, rajoiteta tai estetä kotieläinjalostuksen tai polveutumisen perusteella", sekä siitä, että säännöt, jotka koskevat perusteita jalostajien järjestöjen hyväksymiselle, polveutumisrekistereihin merkitsemiselle, jalostuseläinten käyttämiselle jälkeläistuotannossa ja niiden siemennesteen, munasolujen tai alkioiden käytölle, on oltava laadittu puolueettomalla tavalla. Kuitenkin "ennen [direktiivin] 6 artiklan mukaisten yksityiskohtaisten määräysten voimaantuloa sovelletaan kansallisia säännöksiä, joiden on oltava perustamissopimuksen yleisten määräysten mukaisia".

7 — EYVL 1991, L 85, s. 37.

5. Kansallinen tuomioistuin on päättänyt saattaa seuraavat kysymykset perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen asiassa ennakkoratkaisun:

"I EY:n perustamissopimuksen 30 artiklan tulkinta

1) Voidaanko perustamissopimuksen 30 artiklaa tulkita siten, että jäsenvaltio voi tietyillä edellytyksillä antaa säännöksiä, joilla kielletään muiden kuin mehiläislajiin Apis mellifera mellifera (Læsøn ruskea mehiläinen) kuuluvien mehiläisten pitäminen ja siten tuonti tietylle kyseisen valtion saarelle, esimerkiksi tässä asiassa 114 neliökilometrin suuruiselle saarelle, jonka alueesta puolet on kyliä tai pieniä satamakyliä, joita käytetään turismiin tai maanviljelyyn, kun taas toinen puoli on viljelemätöntä maata eli istutuksia, nummia, niittyjä, rantaniittyjä ja varsinaisia rantoja ja dyynejä, ja jonka väestö oli 1.1.1997 2 365 henkilöä ja joka on saari, jolla elinkeinomahdollisuudet ovat yleisesti ottaen rajalliset mutta jolla mehiläishoito on yksi harvoista elinkeinomahdollisuuksista saaren erityisen kasvillisuuden takia ja siksi, että saarella on paljon viljelemätöntä ja suurelta osin käyttämätöntä maata?

2) Jos jäsenvaltio voi antaa tällaisia säännöksiä, yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään kuvaamaan yleisesti säännösten antamista koskevia edellytyksiä ja erityisesti vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

a) Voiko jäsenvaltio antaa 1 alakohdassa kuvatun kaltaisia säännöksiä, jos säännöksiä sovelletaan ainoastaan kuvatun kaltaiseen saareen eli jos säännösten vaikutus on maantieteellisesti rajoitettu?

b) Voiko jäsenvaltio antaa 1 alakohdassa kuvatun kaltaisia säännöksiä, jos niiden antamisen perusteena on se, että mehiläisrotu Apis mellifera melliferaa halutaan suojella sukupuuttoon kuolemiselta, mikä jäsenvaltion käsityksen mukaan voidaan toteuttaa estämällä muiden mehiläisrotujen pääsy kyseiselle saarelle?

Ennakkoratkaisupyynnön perustana olevassa rikosasiassa vastaaja on kiistänyt,

i) että on ylipäätään olemassa mehiläisrotu Apis mellifera mellifera, ja todennut, että mehiläiset, joita nyt on Læsøssä, ovat useiden mehiläisrotujen risteytys,

ii) että ruskeat mehiläiset, joita Læsøssä on, olisivat ainutlaatuisia, sillä niitä on eri puolilla maailmaa, ja

iii) että mainitut mehiläiset olisivat kuolemassa sukupuuttoon.

Yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään vastaamaan, onko riittävää, että jäsenvaltion mielestä on tarkoituksenmukaista tai tarpeellista antaa säännöksiä kyseisen mehiläispopulaation säilyttämiseksi, vai vaaditaanko lisäksi, että mehiläisrotu on olemassa ja/tai että se on ainutlaatuinen ja/tai että sitä uhkaa sukupuuttoon kuoleminen, jos tuontikielto ei ole pätevä tai jos sitä ei voida soveltaa.

c) Jos tällaisten sääntöjen antaminen ei ole sallittua kummankaan a) ja b) alakohdassa kuvatun perusteen nojalla, kun niitä sovelletaan erikseen, voidaanko niitä antaa silloin, jos a) ja b) alakohdan perusteita sovelletaan yhdessä?

II Kotieläinjalostusta ja polveutumista koskevista vaatimuksista puhdasrotuisten eläinten kaupassa ja direktiivien 77/504/ETY ja 90/425/ETY muuttamisesta 25 päivänä maaliskuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/174/ETY

Jos jäsenvaltio voi toimia näin tietyillä edellytyksillä, yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään selventämään näitä edellytyksiä."

Huomautukset

1) Missä tilanteessa mehiläinen on direktiivin 2 artiklassa tarkoitettu puhdasrotuinen eläin? Onko esimerkiksi keltainen mehiläinen puhdasrotuinen eläin?

2) Mitä 2 artiklassa tarkoitetaan ilmaisulla 'kotieläinjalostuksen perusteella'?

3) Mitä 2 artiklassa tarkoitetaan ilmaisulla 'polveutumisen perusteella'?

4) Onko direktiiviä tulkittava siten, että jäsenvaltio voi direktiivistä riippumatta kieltää muiden kuin Apis mellifera mellifera -rotuun kuuluvien mehiläisten tuonnin I kohdan 1 alakohdassa kuvatun kaltaiselle saarelle ja niiden esiintymisen tällaisella saarella?

6. Vastaaja, Tanskan kuningaskunta, Italian tasavalta ja Euroopan yhteisöjen komissio ovat esittäneet kirjalliset ja suulliset huomautuksensa. Norjan kuningaskunta on esittänyt kirjalliset huomautukset.

7. Vastaaja huomauttaa, että koska mehiläisten kauppaa yhteisön sisällä säännellään nimenomaisesti neuvoston 13.7.1992 antaman direktiivin 92/65/ETY 8 artiklassa, [8] voidaan olettaa, että mehiläisillä käydään kauppaa yhteisön sisällä. Lisäksi saman direktiivin 3 artiklassa edellytetään, että kauppaa ei rajoiteta muiden kuin sellaisten eläinten terveyttä koskevien syiden vuoksi, jotka johtuvat tästä direktiivistä tai muusta yhteisön lainsäädännöstä. Vastaaja väittää edelleen, että jopa vain jäsenvaltion sisällä tai vain pienellä osalla jäsenvaltion aluetta liikkuvien tavaroiden markkinointia koskeviin rajoituksiin sovelletaan perustamissopimuksen 30 artiklan

8 — Eläinten terveyttä koskevista vaatimuksista eläinten, siemennesteen, munasolujen ja alkioiden yhteisön sisäisessä kaupassa ja yhteisöön tuonnissa siltä osin, kuin niitä eivät koske direktiivin 90/425/ETY liitteessä A olevassa I jaksossa mainittujen erityisten yhteisön säädösten eläinten terveyttä koskevat vaatimukset, 13 päivänä heinäkuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/65/ETY (EYVL L 268, s. 54).

mukaista kieltoa toteuttaa määrällisiä tuontirajoituksia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti. [9] Esillä olevassa asiassa ei ole vastaajan mukaan kysymys ainoastaan jäsenvaltion sisäisestä asiasta, koska hänellä itsellään on lupa maahantuoda ja viedä mehiläisiä ja koska keltaisten mehiläisten vaihtaminen ruskeisiin mehiläisiin aiheuttaisi vakavan uhan vastaajan toimeentulolle sen vuoksi, että keltainen mehiläinen on vastustuskykyisempi tauteja vastaan ja tuottavampi kuin ruskea mehiläinen. Vastaaja väittää, että luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21 päivänä toukokuuta 1992 annetussa neuvoston direktiivissä 92/43/ETY [10] ei edellytetä tällaista rajoitusta, vaikka Læsøllä on tarkoitukseen soveltuva luontotyyppi, koska direktiivin liitteissä ei mainita ruskeaa mehiläistä ja koska ruskea mehiläinen joka tapauksessa on direktiivissä tarkoitettu kotieläin.

8. Vastaaja väittää, että yhteisöjen tuomioistuin ei voi tarkastella rajoituksen mahdollista hyväksyttävyyttä perustamissopimuksen 36 artiklan kannalta, koska kansallinen tuomioistuin ei ennakkoratkaisupyynnössään ole vedonnut tähän artiklaan. Jos sitä kuitenkin sovelletaan, Tanskan valtiolla on vastaajan mukaan todistustaakka. Vastaaja väittää myös, että saarella elävien mehiläisten terveys ei ole uhattuna minkään taudin vuoksi. Vastaaja esittää todisteita siitä, että ruskea mehiläinen ei ole uhanalainen alalaji: sitä tavataan paitsi Yhdistyneen kuningaskunnan, Ruotsin, Norjan ja Læsøn alueilla, myös suuressa määrin Etelä-Afrikassa, Tasmaniassa ja Etelä-Amerikassa. Lisäksi tutkittaessa Læsøn ruskea mehiläinen -populaatiota on havaittu sen olevan ennemmin risteytynyt populaatio kuin puhdas alalajin Apis mellifera mellifera edustaja. Vaikka Tanskan toimenpiteiden Læsøn ruskean mehiläisen säilyttämiseksi todettaisiin olevan yhteisön oikeuden mukaisia, asetuksella säädetty rajoitus on vastaajan mielestä suhteeton sen vuoksi, että määräysten noudattaminen on pakollista, toisin kuin esimerkiksi Norjassa, jossa vastaava järjestely on vapaaehtoinen, ja koska asetuksella evätään mahdollisuus tuoda saarelle geneettisesti identtisiä ruskeita mehiläisiä muualta kuin Læsøn alueelta, mikä johtaa syrjintään.

9. Vastaaja väittää, että direktiiviä 91/174/ETY ei voida soveltaa mehiläisiin ja että viljelijöiden valinnanvapautta sen suhteen, mitä eläimiä he haluavat kasvattaa, olivatpa kyseessä mehiläiset tai karja, ei pitäisi rajoittaa.

10. Tanska väittää, että esillä olevassa asiassa ei voida soveltaa direktiiviä 91/174/ETY sen vuoksi, että esillä olevilla kansallisilla säännöksillä ei rajoiteta puhdasrotuisten eläinten pitämistä kaupan tai niiden käyttämistä jälkeläistuotannossa. Lisäksi Tanska väittää, että koska mehiläisiä koskevia yksityiskohtaisia säännöksiä ei ole annettu, päätös esillä olevassa asiassa on tehtävä perustamissopimuksen yleisten määräysten nojalla. Tanska esittää, että koska asetuksen seurauksena henkilöä, joka pitää mehiläisten tiettyä alalajia määrätyllä saarella, jonka pinta-ala kattaa vain

9 — Yhdistetyt asiat 177/82 ja 178/82, Van de Haar ja Kaveka de Meern, tuomio 5.4.1984 (Kok. 1984, s. 1797; jäljempänä asia Van de Haar), asia 286/81, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, tuomio 15.12.1982 (Kok. 1982, s. 4575; jäljempänä asia Oosthoek's) ja asia C-21/88, Du Pont de Nemours Italiana, tuomio 20.3.1990 (Kok. 1990, s. I-889).

10 — EYVL L 206, 1992, s. 7.

0,3 prosenttia valtion alueesta, voidaan rangaista, nämä seuraamukset ovat yksinomaan jäsenvaltion sisäisiä. [11] Tanska pyytää yhteisöjen tuomioistuinta jättämään noudattamatta yhdistetyissä asioissa Pistre ym. [12] 7.5.1997 annettua tuomiota siltä osin kuin siinä sallitaan perustamissopimuksen 30 artiklan soveltaminen yksinomaan jäsenvaltion sisäisessä asiassa. Tanskan hallituksen mukaan asetuksessa määrätty kielto ei ole syrjivä. Se toteaa, että koska kielto koskee ainoastaan mehiläisten pitämistä eikä niiden maahantuontia ja koska sitä näin ollen voidaan verrata tuotteiden markkinointia koskeviin säännöksiin, yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard 24.11.1993 antaman tuomion [13] perusteella perustamissopimuksen 30 artiklaa ei voida soveltaa. Toisaalta, kun ei ole mitään todisteita siitä, että muiden alalajien maahantuonti kasvaisi, jos mehiläishoitoa Læsøssä koskevat rajoitukset poistettaisiin, ja kun rajoitukset koskevat vain vähäistä lukumäärää ammattimaisia mehiläisenhoitajia, asetuksen vaikutukset jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ovat liian välillisiä ja satunnaisia, [14] jotta perustamissopimuksen 30 artiklaa voitaisiin soveltaa. Tanskan hallitus katsoo, että jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoitukset, jotka johtuvat asetuksen soveltamisesta, ovat kuitenkin perusteltavissa julkisen edun mukaisella tavoitteella biologisen monimuotoisuuden säilyttämisestä, mistä ovat osoituksena direktiivi 92/43/ETY sekä neuvoston päätös, jolla hyväksytään Euroopan yhteisön puolesta Rio de Janeirossa 5.6.1992 allekirjoitettu biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus. [15] Tanskan hallituksen mukaan asetuksella säädetty kielto on yhdenmukainen Rion yleissopimuksen in situ -suojelun kanssa. Tanskan hallitus väittää, että useissa vuosina 1986—1996 tehdyissä tutkimuksissa on todettu Læsøn ruskean mehiläisen olevan Apis mellifera mellifera -alalajin puhdasrotuinen edustaja, jolla on selvästi erottuva DNA-kuvio. Ruskea mehiläinen on kuitenkin käymässä yhä harvinaisemmaksi Læsøssä, ja sen geneettinen puhtaus on uhattuna, koska ruskean mehiläisen geenit ovat väistyviä verrattuna sitä yleisemmän keltaisen mehiläisen geeneihin. Tanskan hallituksen mukaan asetus on suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska mahdollisuus kuningatarten vaihtamiseen hedelmöitettyyn, ruskea mehiläinen -alalajiin kuuluvaan kuningattareen on lievempi rajoitus verrattuna siihen, että vaadittaisiin kaikkien muiden mehiläisparvien kuin Læsøn ruskean mehiläisen siirtämistä saarelta.

11. Italian ja Norjan hallitukset asettuvat pääosin tukemaan Tanskan hallituksen esittämää kantaa. Norjan hallitus väittää, että alueiden perustaminen puhdasrotuista lajia varten jäsenvaltion sisälle risteytymisen estämiseksi ei merkitse syrjintää ja että alueiden vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan [16] on ainoastaan välillistä ja epävarmaa. [17] Mikäli perustamissopimuksen 30 artiklaa sovelletaan, asetusta voidaan Norjan hallituksen mukaan perustella sekä perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla että pakottavan ympäristönsuojelun vaatimuksen vuoksi. Norjan hallitus toteaa, että eurooppalainen tummaa hunajaa tuottava mehiläinen, Apis mellifera mellifera, on vaarassa kuolla sukupuuttoon. Lajiin kuuluvien mehiläisten lukumäärä on

11 — Asiassa Oosthoek's mainitut asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995 (Kok. 1995, s. I-4165) ja asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4921).

12 — Yhdistetyt asiat C-321/94, C-322/94, C-323/94 ja C-324/94, Pistre ym., tuomio 7.5.1997 (Kok. 1997, s. I-2343; jäljempänä asia Pistre).

13 — Yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91, Keck ja Mithouard, tuomio 24.11.1993 (Kok. 1993, s. I-6097).

14 — Asia C-379/92, Peralta, tuomio 14.7.1997 (Kok. 1994, s. I-3453), yhdistetyt asiat C-140/94, C-141/94 ja C-142/94, DIP ym., tuomio 17.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3257; jäljempänä asia DIP).

15 — Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, joka on *hyväksytty Euroopan yhteisön puolesta 25.10.1993 tehdyllä* neuvoston päätöksellä 93/626/ETY (EYVL L 309, s. 1; jäljempänä Rion yleissopimus).

16 — Asia 75/81, Blesgen, tuomio 31.3.1982 (Kok. 1982, s. 1211).

17 — Edellä alaviitteessä 14 mainitut asia Peralta ja asia DIP.

laskenut Norjassa vuosina 1980—1997 kahdella kolmanneksella. Toimenpiteet eivät rajoita jäsenvaltioiden välistä kauppaa enempää kuin on tarpeen. Norjassa on ryhdytty samankaltaisiin toimiin. Siellä on perustettu Rion sopimuksen 8 artiklan mukaisesti vapaaehtoisuuden pohjalta 35 000 neliökilometrin laajuinen erityinen alue ruskealle mehiläiselle.

12. Komissio toteaa, että kielto, joka koskee ainoastaan osaa jäsenvaltion alueesta, saattaa olla ristiriidassa perustamissopimuksen 30 artiklan kanssa. [18] Komission mukaan yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard annetussa tuomiossa ilmaistuin sanoin esillä olevassa asiassa kysymyksessä oleva kielto koskee pikemminkin tuotetta kuin markkinoille pääsyä ja vaikuttaa ruskean ja keltaisen mehiläisen kasvattajien väliseen kilpailuun. Näin ollen asetuksen vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan on enemmän kuin ainoastaan hypoteettinen. [19] Lisäksi sillä, kuinka suuressa määrin kiellolla vaikutetaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ei ole merkitystä perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamisen kannalta. [20] Komission mukaan perustamissopimuksen 36 artiklassa mainittu eläinten terveyden ja elämän suojelu tulisi ymmärtää niin laajana käsitteenä, että se koskee koko lajin tai alalajin, taikka alaryhmän lajin tai alalajin, sisällä, suojelua sukupuuttoon kuolemiselta, taikka suojelua tieteellisiä tai kaupallisia tarkoituksia varten. Vaikka komissio onkin sillä kannalla, että Læsøn ruskea mehiläinen ei ole geneettisesti oma erillinen alalajinsa, jäsenvaltioiden on päätettävä, kuinka voimakkaisiin toimenpiteisiin se ryhtyy lajin, alalajin tai alaryhmän suojelemiseksi. [21] Jos jäsenvaltio haluaa soveltaa perustamissopimuksen 36 artiklaa edukseen, sen on näytettävä toteen, [22] että kansallinen toimenpide on tehokas sillä asetettuun suojelutavoitteeseen nähden ja että suojelutavoitetta ei olisi voitu saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä. Komissio väittää kuitenkin, että esillä olevassa asiassa kysymyksessä oleva kansallinen toimenpide on syrjivä eikä sitä voida perustella siltä osin, kuin se estää geneettisesti identtisten ruskeiden mehiläisten tuonnin saarelle Læsøn ulkopuolelta.

13. Komissio toteaa, että vaikka mehiläiset kuuluvat direktiivin 91/174/ETY soveltamisalaan, koska se koskee "kaikkia perustamissopimuksen liitteessä II tarkoitettuja eläimiä", [23] direktiivin 6 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti ei ole annettu mehiläisiä koskevia säännöksiä, ja asiaa on näin ollen arvioitava perustamissopimuksen yleisten määräysten, siis jo mainittujen 30 ja 36 artiklan, valossa.

Tapauksen erittely

Kansallisen tuomioistuimen esittämien kysymysten II osa

14. Kun vastataan kansallisen tuomioistuimen esittämien kysymysten II osaan, ei ole tar-

18 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Du Pont de Nemours Italiana; yhdistetyt asiat C-1/90 ja C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior ja Publivía, tuomio 25.7.1991 (Kok 1991, s. I-4151; jäljempänä asia Aragonesa) ja yhdistetyt asiat C-277/91, C-318/91 ja C-319/91, Ligur Carni ym., tuomio 15.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6621; jäljempänä asia Ligur Carni).

19 — Edellä alaviitteessä 14 mainitut asia Peralta ja asia DIP sekä asia C-69/88, Krantz, tuomio 7.3.1990 (Kok. 1990, s. I-583) ja asia C-93/92, CMC Motorradcenter, tuomio 13.10.1993 (Kok. 1993, s. I-5009).

20 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Van de Haar sekä asia C-412/93, Leclerc-Spilec, tuomio 9.2.1995 (Kok. 1995, s. I-179).

21 — Asia 178/84, komissio v. Saksa, tuomio 12.3.1987 (Kok. 1987, s. 1227).

22 — Asia 251/78, Denkavit Futtermittel, tuomio 8.11.1979 (Kok. 1979, s. 3369, 24 kohta).

23 — Direktiivin 91/174/ETY 1 artikla.

peellista määritellä sitä, ovatko mehiläiset direktiivissä 91/174/ETY tarkoitettuja puhdasrotuisia eläimiä. Koska, niin kuin komissio on esittänyt, direktiivin 6 artiklan nojalla ei ole annettu mehiläisiä koskevia yksityiskohtaisia säännöksiä, sovelletaan 2 artiklan jälkimmäistä kohtaa, jonka mukaan "sovelletaan kansallisia säännöksiä, joiden on oltava perustamissopimuksen yleisten määräysten mukaisia". Näin ollen, vaikka mehiläiset kuuluvat direktiivin 91/174/ETY soveltamisalaan, kysymysten, jotka kansallinen tuomioistuin on esittänyt tästä direktiivistä, on ymmärrettävä käsittelevän samoja ongelmia kuin kysymysten I osassa on esitetty: ovatko Tanskan säännökset perustamissopimuksen 30 artiklan mukaisia ja voidaanko kansalliset säännökset perustella viittaamalla perustamissopimuksen 36 artiklaan tai kansallisella lainsäädännöllä asetettuun pakottavaan, yleistä etua koskevaan tavoitteeseen.

Kansallisen tuomioistuimen esittämien kysymysten I osa

i) Perustamissopimuksen 30 artikla

15. Asiassa Dassonville 11.7.1974 antamastaan tuomiosta [24] alkaen yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että "määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä pidetään kaikkia kauppaa koskevia jäsenvaltioiden säännöksiä, jotka voivat rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti, tosiasiallisesti tai mahdollisesti". Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tuontikiellot "ovat rajoitusten äärimmäinen muoto". [25] Asiassa Cassis de Dijon 20.2.1979 annetun tuomion [26] mukaisesti on vakiintuneessa oikeuskäytännössä todettu, että "jos jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu, 30 artiklan mukaan kiellettyinä vaikutuksiltaan vastaavina toimenpiteinä on pidettävä myös sellaisia rajoituksia tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle, jotka aiheutuvat siitä, että toisista jäsenvaltioista tulevien ja niissä laillisesti valmistettujen ja myytyjen tavaroiden on täytettävä toisen jäsenvaltion lainsäädännössä asetetut edellytykset (jotka koskevat esimerkiksi tavaroiden nimitystä, muotoa, kokoa, painoa, koostumusta, ulkoasua, merkintöjä tai pakkausta), ja tällaiset toimenpiteet ovat kiellettyjä, vaikka niitä sovelletaan erotuksetta kaikkiin tavaroihin, jos nämä toimenpiteet eivät ole perusteltuja sellaisen yleistä etua koskevan tavoitteen vuoksi, jolla on etusija tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen nähden". [27]

16. Ennen kuin pohditaan, onko asetusta pidettävä määrällisiä tuontirajoituksia vaikutuksiltaan vastaavana toimenpiteenä, ja erityisesti, onko se syrjivä tai erotuksetta kaikkiin mehiläisiin sovellettava rajoitus, on mielestäni

24 — Asia 8/74, Dassonville, tuomio 11.7.1974 (Kok. 1974, s. 837, 5 kohta; Kok. Ep. II, s. 349).

25 — Asia 34/79, Henn ja Darby, tuomio 14.12.1979 (Kok. 1979, s. 3795, 12 kohta).

26 — Asia 120/78, Rewe-Zentral, tuomio 20.2.1979 (Kok. 1979, s. 649; ns. Cassis de Dijon -tapaus).

27 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 13 mainitut yhdistetyt asiat Keck ja Mithouard, tuomion 15 kohta.

välttämätöntä käsitellä muutamaa seikkaa, jotka esillä olevassa asiassa voivat estää perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamisen. Nämä seikat liittyvät asetuksen maantieteellisesti rajoitettuun soveltamisalaan; asetuksen määrällisesti vähäiseen vaikutukseen jäsenvaltioiden väliseen kauppaan; väitteeseen siitä, että asetuksen mahdollinen vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan on välillinen ja epävarma; siihen, onko asiassa sovellettava yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard antamaa tuomiota; sekä väitteeseen siitä, että esillä oleva asia on luonteeltaan ainoastaan jäsenvaltion sisäinen.

17. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että kun kansallisen toimenpiteen soveltamisala on alueellisesti rajattu siten, että sitä sovelletaan ainoastaan jossakin kunnassa tai jäsenvaltion alueen osassa, ei voida välttyä siltä, että kyseinen toimenpide luokitellaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevissa säännöissä tarkoitetuksi syrjiväksi tai suojelevaksi toimenpiteeksi sillä perusteella, että se vaikuttaa sekä valtion alueen muista osista tulevien että muista jäsenvaltioista maahan tuotavien tuotteiden myyntiin. [28] Näin ollen se, että asetuksella rajoitetaan mehiläisten tuontia ainoastaan Læsøn saarelle ja rajoitetaan niiden hoitoa siellä, ei lähtökohtaisesti estä näiden toimenpiteiden arviointia perustamissopimuksen 30 artiklassa asetettujen vaatimusten kannalta. Yhdyn komission asiamiehen suullisessa käsittelyssä esittämään toteamukseen siitä, että mikäli rajoitukset koskevat vain osaa jäsenvaltion alueesta, oikea tarkastelutapa on se, että selvitetään, miten rajoituksiin suhtauduttaisiin, jos niitä sovellettaisiin jäsenvaltion koko alueella.

18. On myös selvää, että asetuksen määrällisesti vähäinen vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ei sinänsä voi olla esteenä perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamiselle. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Van de Haar antamassaan tuomiossa, että "perustamissopimuksen 30 artiklaa sovelletaan määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaaviin toimenpiteisiin yhdenmukaisesti, erottelematta toimenpiteitä sillä perusteella, *kuinka voimakkaasti* ne vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan". [29] Perustamissopimuksen 30 artiklassa kielletään kansalliset toimenpiteet, jotka voivat vaikeuttaa tuontia, "vaikka tuonti vaikeutuisi vain vähäisessä määrin ja vaikka olisi mahdollista saattaa tuotteet markkinoille käyttämällä muita keinoja". [30] Näkemykseni mukaan lainsäädäntötoimi, jonka soveltamisala on yleinen ja joka koskee kaikkia henkilöitä tai yrityksiä, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa tietyllä määritellyllä jäsenvaltion alueen osalla, voi aina vaikeuttaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa.

19. Viittaamalla yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Peralta antamaan tuomioon on väi-

28 — Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Aragonesa, tuomion 24 kohta; ks. myös samassa alaviitteessä mainittu asia Ligur Carni, tuomion 37 kohta. Sama käy epäsuorasti ilmi yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-2/90, komissio v. Belgia, 9.7.1992 antamasta tuomiosta (Kok. 1992, s. I-4431; jäljempänä asia Vallonian jäte).

29 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Van de Haar, tuomion 13 kohta. Kursivointi tässä.

30 — Ibid.

tetty, että "rajoittavat vaikutukset, joita [asetuksella] mahdollisesti on tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen, ovat liian sattumanvaraisia ja liian epäsuoria, jotta siinä säädettyä velvoitetta voitaisiin pitää luonteeltaan jäsenvaltioiden välistä kauppaa estävänä". [31] Tätä väitettä ei voida hyväksyä, koska siinä sekoitetaan keskenään kiellon vaikutuksen voimakkuus ja sen sattumanvaraisuus. Asiassa Peralta esillä olleiden säännösten väitettiin vaikuttavan kaikkeen tavaroiden kauppaan Italian meriliikenteessä. Asiassa DIP esillä olleiden säännösten väitettiin estävän yleisesti vähittäismyyntiä Italian alueella. Asiassa Krantz esillä olleiden säännösten väitettiin vaikuttavan kaikkeen osamaksukaupalla ostettujen tavaroiden toimittamiseen Alankomaissa. Asiassa CMC Motorradcenter esillä olleiden säännösten väitettiin vaikeuttavan sellaisten tuotteiden rinnakkaistuontia, joista annetusta takuusta vastaanottajamaan yksinoikeutetut myyjät eivät vastanneet. Näissä tapauksissa toimenpiteiden yhteys niiden vaikutukseen jäsenvaltioiden väliseen kauppaan oli puhtaasti sattumanvarainen, toisin sanoen se oli liian kaukainen. Yhteisöjen tuomioistuin ei yksinkertaisesti ollut valmis hyväksymään sitä, että kansalliset säännökset, jotka koskivat päästöjä laivasta mereen, suunnitteilla olevien kauppojen jakeluverkostojen lupamenettelyä, verovelallisten hallussa olevien tuotteiden takavarikointia ja vilpittömässä mielessä annettuja tietoja koskevia määräyksiä sopimuksia solmittaessa, voisivat vaikuttaa huomattavasti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Sitä vastoin esillä olevassa asiassa annetun asetuksen vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan on suora ja välitön. Siinä kielletään nimenomaisesti mehiläisten tuonti toisesta jäsenvaltiosta Tanskan alueelle. Tällaisessa tilanteessa vaikutuksen voimakkuudella jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ei ole merkitystä, kuten jo edellä todettiin. [32]

20. On myös väitetty, että asetus muistuttaa jossain määrin kansallista myyntijärjestelyjä koskevaa lainsäädäntöä ja ettei asetus näin ollen, yhteisöjen tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard antaman tuomion perusteella, kuulu perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamisalaan. Väite näyttäisi perustuvan sille tosiseikalle, että asetuksella ei kielletä mehiläisten maahantuontia Tanskan alueelle yleensä, vaan sillä kielletään ainoastaan niiden levittäminen osaan jäsenvaltion aluetta. Tässä suhteessa Italia on ehdottanut analogista tulkintaa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Blesgen antamassaan tuomiossa [33] vahvistamalle säännölle, jonka mukaan rajoitus, *joka koskee ainoastaan väkevien alkoholijuomien* myyntiä anniskelupaikalla kulutettaviksi tiloissa, joihin yleisöllä on pääsy, ja joka ei koske samojen juomien muita kaupan pitämisen muotoja, ei ole perustamissopimuksen 30 artiklan vastainen. Mielestäni tällainen väite on hylättävä. Vaikka kielto koskee vain pientä osaa Tanskan alueesta, sen vaikutuksena on sen soveltamisalueella muiden kuin Læsøn saaren omien ruskeiden mehiläisten markkinoinnin täydellinen kielto. Vaikka mehiläisten markkinointikieltoa voidaan sananmukaisen tulkinnan mukaisesti pitää tietynlaiset myyntijärjestelyt kieltävänä tai niitä rajoittavana sääntönä, sitä voidaan esillä olevassa asiassa yhtä hyvin pitää myös tuotetta koskevana sääntönä. Vain tietynlaisia tuotteita — tässä

31 — Edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Peralta, tuomion 24 kohta; ks. myös edellä alaviitteessä 14 mainittu asia DIP, tuomion 29 kohta, edellä alaviitteessä 19 mainittu asia Kranz, tuomion 11 kohta ja edellä alaviitteessä 19 mainittu asia CMC Motorradcenter, tuomion 12 kohta.

32 — Lisäksi kansallisia säännöksiä, joilla väitetään olevan liian välillinen ja epävarma vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sovelletaan poikkeuksetta ja erotuksetta; ks. edellä alaviitteessä 14 mainitut asia Peralta, tuomion 24 kohta ja asia DIP, tuomion 29 kohta sekä edellä alaviitteessä 19 mainitut asia Krantz, tuomion 10 kohta ja asia CMC Motorradcenter, tuomion 10 kohta. Kuten jäljempänä osoitetaan, voidaan väittää, että asetus on ainakin osittain syrjivä.

33 — Edellä alaviitteessä 16 mainittu asia Blesgen, tuomion 9 kohta.

mehiläisiä, jotka ovat tietyn värisiä, joiden siipien väli on tietyn mittainen ja joilla on määrätty alkuperä — saadaan markkinoida ja pitää Læsøn saarella. Epäilysten poistamiseksi riittää, kun selvitetään ne ratkaisevat perusteet, joiden nojalla yhteisöjen tuomioistuin teki yhdistetyissä asioissa Keck ja Mithouard periaatteellisen päätöksensä: ratkaisevaa on markkinoille pääsy. [34] Pääsy Læsøn markkinoille on selvästi estynyt, koska muiden kuin Læsøn mehiläisten markkinointi saarella ei ole vaihtoehtoisesti luvallista. [35]

21. Lopuksi on esitetty, että yhteisöjen tuomioistuimen ei pitäisi vastata kansallisen tuomioistuimen sille esittämiin kysymyksiin sen vuoksi, että esillä olevassa asiassa on kysymys ainoastaan jäsenvaltion sisäisestä tilanteesta. En voi yhtyä tähän käsitykseen. Pitää paikkansa, että perustamissopimuksen 30 artiklalla ei voi olla vaikutusta asetuksen soveltamiseen mehiläisten markkinointiin ja pitämiseen Læsøssä, mikäli mehiläiset ovat peräisin muualta Tanskasta. [36] Asianosaisten esityksistä käy kuitenkin ilmi, että vastaajalla on Tanskan viranomaisten myöntämä mehiläisten tuonti- ja vientilisenssi. Näin ollen ei voida pitää perusteettomana väitettä, että asetuksella estetään vastaajaa tuomasta mehiläisiä Tanskan ulkopuolelta käytettäväksi hänen Læsøssä olevassa mehiläisenhoitoyrityksessään tai että ne kuningattaret tai mehiläisparvet, jotka hänellä jo on ja jotka hänen edellytetään korvaavan asetuksen mukaisilla mehiläisillä tai parvilla, ovat nekin tuontimehiläisiä. Mielestäni tähän mennessä täytyy kuitenkin olla selvää, että asetuksella voidaan vaikuttaa muista jäsenvaltioista lähtöisin olevien tuotteiden myyntiin Tanskassa. Näissä olosuhteissa kansallisen tuomioistuimen on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisessa järjestelmässä itse punnittava, mikä merkitys sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä on esillä olevan asian tosiseikkoihin nähden. [37] Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Giloy 17.7.1997 antamassa tuomiossa todetaan, että edellä mainitulla tulkinnalla on edelleen merkitystä yhteisöjen tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön toteuttamisessa. Tässä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin vahvisti olevansa valmis käsittelemään ennakkoratkaisukysymyksiä, jotka koskevat yhteisön oikeuden säännöksen tulkintaa "pelkästään tämän valtion sisäiseen tilanteeseen sovellettavien sääntöjen määrittelemiseksi". [38]

22. Voidaan väittää, että asetuksella rajoitetaan syrjivällä tavalla jäsenvaltioiden välistä kauppaa, jos sen vaikutusta tarkastellaan suhteessa Apis mellifera -mehiläislajiin kokonaisuutena kuuluvien mehiläisten markkinointiin. Asetuksella asetetaan etusijalle tanskalaisesta populaatiosta — Læsøstä — peräisin olevien, määrättyyn alalajiin — Læsøn

34 — Edellä alaviitteessä 13 mainitut yhdistetyt asiat Keck ja Mithouard, tuomion 17 kohta.

35 — Voidaan myös väittää, että asetuksen vaikutus ei ole "oikeudellisesti ja tosiasiallisesti sama — — sekä kotimaisten tuotteiden että muista jäsenvaltioista maahantuotujen tuotteiden markkinointiin", niin kuin sen pitäisi olla, mikäli myyntijärjestelyjen rajoittamisen ei olisi tarkoitus kuulua perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamisalaan: edellä alaviitteessä 13 mainitut yhdistetyt asiat Keck ja Mithouard, tuomion 16 kohta. Ks. myös jäljempänä oleva pohdinta siitä, onko asetusta pidettävä luonteeltaan syrjivänä.

36 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Oosthoek's, tuomion 9 kohta, yhdistetyt asiat 314/81, 315/81, 316/81 ja 83/82, Waterkeyn ym., tuomio 14.12.1982 (Kok. 1982, s. 4337, 11 ja 12 kohta) ja asia 98/86, Mathot, tuomio 18.2.1987 (Kok. 1987, s. 809, 9 kohta).

37 — Asia 298/87, Smanor, tuomio 14.7.1988 (Kok. 1988, s. 4489, 8 ja 9 kohta).

38 — Asia C-130/95, Giloy, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4291). Julkisasiamies Jacobs suositteli edellä alaviitteessä 12 mainitussa asiassa Pistre antamansa ratkaisuehdotuksen 40 kohdassa, että yhteisöjen tuomioistuin kieltäytyisi käsittelemästä ennakkoratkaisupyyntöjä, jotka koskevat perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamista yksinomaisesti jäsenvaltion sisäistä tilannetta koskevassa asiayhteydessä. Julkisasiamies Jacobs suositteli tällaista ratkaisua osittain, koska hän oli asiassa Giloy antamassaan ratkaisuehdotuksessa ehdottanut erilaista lähestymistapaa kuin mihin yhteisöjen tuomioistuin lopulta siinä asiassa päätyi. Tällöin edellä mainitussa asiassa ei ollut vielä annettu tuomiota. Perustamissopimuksen 30 artiklan tulkinnalla voi olla merkitystä jäsenvaltion sisäisessä asiassa, jos esim. kansallisilla säännöksillä kielletään käänteinen syrjintä: ks. julkisasiamies Jacobsin edellä alaviitteessä 12 mainitussa asiassa Pistre esittämän ratkaisuehdotuksen 35 kohta.

ruskea mehiläinen, Apis mellifera mellifera — kuuluvien mehiläisten pitäminen Læsøn saarella, ja asetetaan samalla huonompaan asemaan kaikki muut mehiläiset, erottelematta niitä sen mukaan, ovatko ne ruskeita vai keltaisia tai onko ne tuotu saarelle Tanskan muilta alueilta, muista jäsenvaltioista tai muista ETA-sopimukseen kuuluvista jäsenvaltioista. Tässä suhteessa on vailla merkitystä, että asetuksella kielletään myös pitämästä Læsøssä tanskalaisia keltaisia mehiläisiä, mukaan lukien ne, joita on alun perin pidetty ja kasvatettu Læsøssä, samoin kuin sellaisia tanskalaisia ruskeita mehiläisiä, jotka ovat peräisin Læsøn ulkopuolelta. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on usein asetuttu tukemaan tällaista näkemystä. Sitä, että kyseessä on syrjintä, "ei muuta se, että tällainen etuusmenettelyn rajoittava vaikutus kohdistuu samoin edellytyksin tuotteisiin, jotka on valmistettu kyseisen jäsenvaltion yrityksissä, jotka eivät sijaitse etuusmenettelyn piiriin kuuluvalla alueella, ja tuotteisiin, jotka on valmistettu muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneissa yrityksissä". [39] "[K]aikki tuotteet, joita etuusmenettely hyödyttää, ovat kuitenkin kotimaisia tuotteita." [40] "Jotta [toimenpide] voitaisiin luokitella syrjiväksi tai suojelevaksi toimenpiteeksi, ei siten ole tarpeen, että se vaikuttaa kaikkia kotimaisia tuotteita suosivasti tai että se asettaa epäedulliseen asemaan ainoastaan maahan tuodut tuotteet eikä kotimaisia tuotteita." [41]

23. Toisaalta ainakin kahdella perusteella voidaan väittää, että asetus ei ole syrjivä, ainakaan siltä osin kuin se koskee vastaajaa, vaan että se on erotuksetta sovellettava tuontikielto. Tämä on tärkeää, koska ainoastaan erotuksetta kaikkiin maahan tuotaviin tuotteisiin sovellettavat rajoitukset voidaan perustella viittaamalla pakottavaan, yleistä etua koskevaan vaatimukseen, kuten esimerkiksi ympäristön suojeluun. [42] Syrjiviin toimenpiteisiin sen sijaan sovelletaan ainoastaan perustamissopimuksen 36 artiklan poikkeuksia. Ensinnä, kun tarkastellaan asetuksen soveltamista mehiläisiin alalajeittain, käy ilmi, että siinä asetetaan epäedulliseen asemaan muut kuin tanskalaiset, Læsøstä peräisin olevat, Apis mellifera mellifera -alalajiin kuuluvat ruskeat mehiläiset, mutta että se on erotuksetta sovellettavissa keltaisiin mehiläisiin (Apis mellifera ligustica). Keltaisten mehiläisten pitäminen Læsøssä on kiellettyä riippumatta niiden alkuperästä, myös vaikka ne olisivat peräisin Læsøstä. Vaikka asetuksessa ei nimenomaisesti tehdä eroa eri alalajeihin kuuluvien mehiläisten tuonnin suhteen, vaan kielletään kaikkien mehiläisten tuonti Læsøn saarelle sen ulkopuolelta, seikat, joilla on merkitystä asetuksen sovellettavuuteen perustamissopimuksen 30 artiklan valossa, eroavat sen mukaan, onko kyse ruskeista vai keltaisista mehiläisistä. Ruskeiden mehiläisten osalta kiellon pitää saarella samaan alalajiin kuin Læsøn ruskea mehiläinen kuuluvia mehiläisiä täytyy perustua Læsøn ruskean mehiläisen erityisiin ominaisuuksiin, jotka eivät ole tähän mennessä johtaneet erilliseen lajitekniseen luokitukseen. Toisaalta, koska keltaiset mehiläiset kuuluvat erilliseen alalajiin, ne voidaan helpommin erottaa omien luontaisten ominaisuuksiensa perusteella, eikä toisen alalajin suo-

39 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Du Pont de Nemours Italiana, tuomion 12 kohta.

40 — Ibid., 13 kohta.

41 — Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Aragonesa, tuomion 24 kohta. Ks. myös asia C-3/88, komissio v. Italia, tuomio 5.12.1989 (Kok. 1989, s. 4035, 9 kohta), asia C-353/89, komissio v. Alankomaat, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4069, 25 kohta) ja asia C-360/89, komissio v. Italia, tuomio 3.6.1992 (Kok. 1992, s. I-3401, 8 ja 9 kohta).

42 — Ks. asia 113/80, komissio v. Irlanti, tuomio 17.6.1981 (Kok. 1981, s. 1625), edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Du Pont de Nemours Italiana, tuomion 14 kohta, edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Pistre, tuomion 52 kohta, edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Aragonesa, tuomion 13 kohta ja edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Vallonian jäte.

simista toisen kustannuksella näin ollen välttämättä pidetä syrjivänä toimenpiteenä, mikäli sen tarkoituksena on laillinen, yleinen suojelutavoite, joka liittyy kyseiseen erotteluun.

24. Lisäksi kantaa voidaan perustella yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Vallonian jäte antaman tuomion perusteella. [43] Siinä käsiteltiin Belgian kansallisia säännöksiä, joilla kiellettiin jätteiden tuonti Belgian muilta alueilta ja muista valtioista. Luulen, että normaalisti edellä mainittuja kansallisia säännöksiä olisi pidetty suoraan syrjivinä. Kuitenkin yhteisöjen tuomioistuin kiinnitti antamassaan tuomiossa huomiota erityisiin seikkoihin, jotka mahdollisesti täytyy ottaa huomioon kansallisia ympäristönormeja sovellettaessa:

"[S]en arvioimiseksi, millainen on kyseessä olevan esteen syrjivä luonne, on otettava huomioon jätteiden erikoisominaisuudet. Perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdassa esitetty periaate, jonka mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä ja ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä, edellyttää, että kunkin alueen, kunnan tai muun paikallisen yksikön on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet omien jätteidensä vastaanottamiseksi, käsittelemiseksi ja niistä huolehtimiseksi; jätteistä on siis huolehdittava mahdollisimman lähellä niiden tuotantopaikkaa, jotta jätteiden kuljetus rajoitetaan mahdollisimman vähäiseksi. — — Tästä seuraa, että ottaen huomioon eri paikoissa tuotettujen jätteiden väliset erot ja niiden yhteys tuotantopaikkaan riidanalaisia toimenpiteitä ei voida pitää syrjivinä." [44]

25. Esillä olevassa asiassa asetuksella pyritään suojelemaan tiettyä alalajiin Apis mellifera mellifera kuuluvaa populaatiota sille ominaisella maantieteellisellä alueella, jossa sille väitetään kehittyneen lukuisia muista poikkeavia morfologisia ominaisuuksia. Asetuksen suojelutarkoitus käy ilmi siitä, että sillä pyritään estämään populaation risteytyminen keltaisen mehiläisen ja jopa muualta peräisin olevien ruskeiden mehiläisten populaatioiden kanssa. Tällä voidaan olettaa pyrittävän risteytymisestä aiheutuvan ympäristövahingon korjaamiseen siellä, missä se on syntynyt, sekä paikallisen biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseen. Näiden laissa asetettujen tavoitteiden perusteella voidaan väittää, että Læsøn ruskea mehiläinen -populaation ja muiden, sekä ruskeiden että keltaisten mehiläispopulaatioiden välillä on huomattavia eroja. Tällaisten asiallisten erojen olemassaolon tunnustaminen Læsøn ruskean mehiläisen ja muiden, Læsøn ulkopuolisten mehiläislajien välillä asetuksen mukaisesti merkitsisi sitä, että asetusta ei voitaisi pitää syrjivänä. Niin kuin jo aiemmin olen esittänyt, tällaisten aineellisten erojen toteaminen on helpompaa keltaisten mehiläisten osalta, joita ei saa pitää Læsøssä riippumatta niiden alkuperästä. Kieltoa voitaisiin kuitenkin pitää erotuksetta sovellettavana kaupan rajoituksena, joka kohdistuu Læsøn ulkopuolisiin mehiläisiin. Vaikka

43 — Edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Vallonian jäte.

44 — Ibid., 34 ja 36 kohta.

on epävarmaa, onko Læsøn ruskea mehiläinen -populaatio riittävästi muista poikkeava, jotta sitä tulisi suojella risteytymiseltä *kaikkien* muiden mehiläispopulaatioiden, niin keltaisten kuin ruskeidenkin, kanssa, olen sitä mieltä, että asetusta voidaan pitää erotuksetta sovellettavana toimenpiteenä, kun arvioidaan sen vaikutuksia keltaisten mehiläisten kauppaan.

26. Totean näin ollen yhteenvetona, että asetus on perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettu määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide jota, siltä osin kuin se koskee keltaisten mehiläisten kauppaa, sovelletaan erotuksetta.

ii) Perusteltavuus

27. Huolimatta siitä, sovelletaanko asetusta erotuksetta tai onko se syrjivä, on ensin arvioitava perustamissopimuksen 36 artiklan mukaisen poikkeuksen mahdollisuutta, ennen kuin mahdollisesti perustellaan asetusta yleisen edun mukaisen suojelutavoitteen asettamilla vaatimuksilla. [45] Näin ollen, kun harkitaan, onko asetus perustamissopimuksen mukainen, keskeinen kysymys on se, onko kyseessä perustamissopimuksen 36 artiklassa sallittu poikkeus, joka koskee "kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja —— eläinten —— terveyden ja elämän suojelemiseksi". Mielestäni poikkeus käsittää suojelun, kun sillä halutaan säilyttää tietty eriytynyt eläinpopulaatio, laji, alalaji tai muu ryhmä. Näin ollen esimerkiksi kansalliset toimenpiteet, joilla pyritään estämään tällaisen populaation kuoleminen sukupuuttoon taudin tai metsästyksen vuoksi, voisivat kuulua perustamissopimuksen 36 artiklassa määritellyn poikkeuksen soveltamisalaan. Sellaista uhkaa, että muista poikkeava populaatio häviää risteytymisen ja siitä seuraavan ominaispiirteiden menetyksen vuoksi, on arvioitava täysin eri tavalla. Kyseessä on hitaampi, todennäköisesti kivuton tapahtumankulku, jossa ei välttämättä vaarannu yhdenkään kyseiseen populaatioon kuuluvan yksilön elämä. Tämä riippuu kuitenkin siitä, kuinka tehokkaasti alkuperäisen ryhmän jäljellä olevat jäsenet ja risteytetty ryhmä kilpailevat elintilasta ja vaillinaisista elinolosuhteista. Siitä huolimatta olen sitä mieltä, että kansallisten toimenpiteiden, joilla halutaan turvata tietyn eläinpopulaation muista poikkeavien piirteiden säilyminen, pitäisi niin ikään kuulua perustamissopimuksen 36 artiklan soveltamisalaan, jos ne täyttävät artiklassa asetetun poikkeuksen soveltamisen muut, tavanomaiset edellytykset. Yleinen etu, jonka perusteella eläinten ja kasvien terveyttä ja elämää suojellaan, toteutuu yhtä huonosti tilanteessa, jossa eläinpopulaation lajit tai muut alaryhmät vähitellen häviävät tai muuttuvat ominaisuuksiltaan peruuttamattomasti hallitsemattoman risteytymisen johdosta, kuin silloin, jos kyseisen lajin tai muun alaryhmän todelliset elävät yksilöt menehtyvät taikka saavat taudin tai vahingoittuvat, mikä tapahtuu nopeammin kuin risteytymisen seuraamukset. Perustamissopimuksen 130 r artiklan mukainen "luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö" on yhteisöjen tunnustama tavoite, jossa ilmaistaan, että perustamissopimuksen 36 artiklan

45 — Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Aragonesa, tuomion 13 kohta.

mukaisen yleisen edun mukaista on eläinpopulaatioiden säilymisen suojeleminen.

28. Mikäli yhteisöjen tuomioistuin ei hyväksy edellä esitettyä perustamissopimuksen 36 artiklan tulkintatapaa, voisi mielestäni olla mahdollista perustella erotuksetta sovellettavaa rajoittavaa toimenpidettä, jonka tarkoituksena on suojella muista poikkeavaa eläinpopulaatiota, viittaamalla ympäristön suojelun asettamiin pakottaviin vaatimuksiin. [46] Tällaista perustelua voidaan tukea nojautumalla Rion yleissopimukseen. Sen osapuolet vahvistavat, että "biologisen monimuotoisuuden suojelu kuuluu koko ihmiskunnalle". Rion yleissopimuksen 2 artiklassa todetaan, että sitä sovelletaan jalostettuihin tai viljeltyihin lajeihin, joilla tarkoitetaan lajeja, "joiden kehitykseen ihminen on vaikuttanut omien tarpeidensa tyydyttämiseksi".

29. Se, että Euroopan yhteisö on liittynyt Rion yleissopimukseen sen toimivaltaan kuuluvilla osa-alueilla, ei oikeuta jäsenvaltiota ryhtymään Rion yleissopimuksen mukaisiin, mihin hyvänsä rajoittaviin toimenpiteisiin, vaikka viitattaisiin perustamissopimuksen 36 artiklaan tai ympäristön suojelemiseen yleisen edun asettamien vaatimusten mukaisesti. Esillä olevassa asiassa kansallinen tuomioistuin kiinnittää huomiota erityisesti asetuksen rajoitettuun maantieteelliseen soveltamisalaan, samoin kuin vastaajan väitteeseen Læsøssä jo tapahtuneen risteytymisen asteesta sekä väitteeseen siitä, että Læsøn ruskealla mehiläisellä ei olisi muista poikkeavia ominaispiirteitä ja että ruskea mehiläinen ei olisi vaarassa kuolla sukupuuttoon maailmanlaajuisesti.

30. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että yhdenmukaistettujen sääntöjen puuttuessa jäsenvaltioiden on itse päätettävä harjoittamansa perustamissopimuksen 36 artiklan mukaisen kansanterveyden suojelun tasosta sekä tavasta, jolla kyseinen taso on tarkoitus saavuttaa. Tämän on tapahduttava kuitenkin perustamissopimuksessa asetettuja rajoja, myös suhteellisuusperiaatetta, noudattaen. [47] Tällä tarkoitetaan sitä, että rajoituksilla on oltava laillinen, terveyspoliittinen tavoite ja että "kieltojen on rajoituttava kattamaan vain se, mikä tosiasiallisesti on tarpeen kansanterveyden suojelemisen varmistamiseksi", ottaen huomioon käytettävissä olevien tieteellisten tutkimusten tulokset. [48]

31. Mielestäni on selvää, että jäsenvaltioilla pitäisi olla jonkin verran harkintavaltaa suojellessaan eläinten elämää. On myös selvää, että muista poikkeavan eläinpopulaation suojelemista jopa alalajin tason alittavalta osalta on pidettävä perustamissopimuksen 36 artiklassa asetettuja edellytyksiä vastaavana laillisena tavoitteena tai, mikä myös on mahdollista, ympäristön suojelun asettamana pakottavana vaatimuksena. Rion yleissopimuksen 2 artiklassa määritellään "biologinen

46 — Pakottavista vaatimuksista ks. esim. asia 302/86, komissio v. Tanska, tuomio 20.9.1988 (Kok. 1988, s. 4607) ja edellä alaviitteessä 28 mainittu asia Vallonian jäte.

47 — Edellä alaviitteessä 18 mainittu asia Aragonesa, tuomion 16 kohta, edellä alaviitteessä 21 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 41 kohta ja asia 174/82, Sandoz, tuomio 14.7.1983 (Kok. 1983, s. 2445, 16 kohta).

48 — Edellä alaviitteessä 21 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 42 ja 44 kohta.

monimuotoisuus" siten, että sillä tarkoitetaan kaikkien "elävien eliöiden vaihtelevuutta", mihin lasketaan myös "lajin sisäinen — — monimuotoisuus". Sopimuksessa vältetään suojan rajoittamista lajeihin tai alalajeihin. Sen sijaan siinä pyritään käyttämään eliöiden eri lajien määrittelyssä yleisempiä käsitteitä. Näin ollen "perintöaines" on ainoastaan "geneettistä materiaalia, joka on tai saattaa olla arvokasta", [49] eikä siinä viitata lainkaan luokittelujärjestelmän mukaiseen jaotteluun lajien ja alalajien välillä. Samoin ainoastaan viitataan jalostettujen tai viljelylajien kehittämiin "erityisominaisuuksiin". [50] Tällainen menettely on yhdenmukaista useiden muiden kansainvälisten yleissopimusten kanssa, joilla pyritään luonnonvaraisen elämän suojelemiseen. Washingtonissa 3.3.1973 allekirjoitetun villieläimistön ja kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskevan yleissopimuksen I artiklan a kohdassa todetaan, että "laji" tarkoittaa tässä sopimuksessa "kaikkia lajeja, alalajeja sekä niiden maantieteellisesti erillisiä populaatioita". Bonnin villieläinten muuttolajien säilyttämistä koskevan yleissopimuksen I artiklassa määritellään "muuttolaji" siten, että sinä pidetään "minkä tahansa villieläinlajin tai luokittelujärjestelmän alhaisemman tason kokonaista populaatiota tai mitä tahansa maantieteellisesti erillistä populaation osaa".

32. Näin ollen Tanskan viranomaisilla on oikeus pyrkiä säilyttämään Læsøn ruskea mehiläinen, vaikka se ei olisikaan erillinen alalajinsa, vaan ainoastaan maantieteellisesti ja morfologisesti erillinen populaatio, joka kuuluu alalajiin Apis mellifera mellifera, jota on väitetty tavattavan useassa maassa. Esillä olevan asian osalta Læsøn ruskea mehiläinen, Apis mellifera mellifera, eroaa selvästi vastaajan suosimasta keltaisesta mehiläisestä, mikäli näytetään, että ruskean mehiläisen populaatio on säilytetty suhteellisen puhtaana. Eroavuuksien asteella alalajien sisällä olisi lopputuloksen suhteen merkitystä ainoastaan siinä tapauksessa, että vastaaja haluaisi maahantuoda tai pitää ruskeita mehiläisiä, jotka ovat peräisin Læsøn ulkopuolelta. Lisäksi mielestäni sopiva perusta tällaiselle tutkimukselle on ruskean mehiläisen tanskalainen populaatio siten, että Tanskan viranomaisilla on valtuudet vastata uhkiin, jotka voivat kohdata tämän populaation olemassaolon jatkumista, vaikka ruskea mehiläinen -alalajiin kuuluvia mehiläisiä tavattaisiin kohtuullisen puhdasrotuisina muualla Euroopan yhteisön alueella taikka muualla maailmassa. Kyseisen populaation ei tarvitse olla välittömässä vaarassa kuolla sukupuuttoon, vaikka Tanska näyttää esillä olevassa asiassa olevan sillä kannalla, että tällainen vaara on olemassa. Euroopan yhteisöjen omassa ympäristöpolitiikassa painotetaan, perustamissopimuksen 130 r artiklan mukaan, ennalta varautumisen periaatetta sekä periaatetta siitä, että ennaltaehkäiseviin toimiin pitäisi ryhtyä. Lisäksi Rion sopimuksen sopimuspuolet toteavat, että "on elintärkeätä *ennakoida, ehkäistä ja torjua* biologisen monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviämisen lähteet", [51] millä tarkoitetaan sitä, että ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin on tarpeen vaatiessa ryhdyttävä. On kansallisen tuomioistuimen määriteltävissä, onko muista poikkeavan Læsøn ruskean mehiläisen populaation säilyminen niin suuressa vaarassa, että asetuksen olemassaolo on perusteltua. Tätä määriteltäessä on arvioitava todisteet keltaisen mehiläisen yleisestä valta-asemasta ja asiaan kuuluvat tieteelliset

49 — Rion yleissopimuksen 2 artikla.

50 — Ks. in situ -suojelun määritelmä, Rion yleissopimuksen 2 artikla.

51 — Rion yleissopimuksen johdanto-osa. Kursivointi tässä.

todisteet, jotka koskevat ruskean mehiläisen geneettistä luonnetta, erityisesti sen väistyviä geenejä.

33. Rion sopimuksen 8 artiklassa selvennetään myös, minkälaiset toimenpiteet ovat sopivia biologisen monimuotoisuuden säilyttämisen saavuttamiseksi in situ -suojelulla. Siinä todetaan, että "[k]unkin sopimuspuolen tulee mahdollisuuksiensa mukaan ja soveltuvin osin: a) perustaa suojelualueiden tai muiden erityistoimia vaativien alueiden järjestelmä biologisen monimuotoisuuden suojelemiseksi" ja "h) estää sellaisten vieraiden lajien luontoon päästäminen tai valvoa sitä tai hävittää sellaiset vieraat lajit, jotka uhkaavat ekosysteemejä, elinympäristöjä tai lajeja". Näin ollen toimenpiteet, joilla halutaan poissulkea tietyt, toisten lajien olemassaoloa uhkaavat eläinlajit tietyltä alueelta, kuuluvat lähtökohtaisesti sopimuksen soveltamisalaan ja tämän vuoksi osoittavat, mikä on alan kansainvälisesti suositeltu käytäntö.

34. Tanskan asetuksella toteuttamien toimenpiteiden *tehokkuus* ja *tarkoituksenmukaisuus* täytyy vielä määrittää esillä olevaan asiaan liittyvässä asiayhteydessä. Näin ollen kansallisen tuomioistuimen on harkittava, säilyykö Læsøn ruskea mehiläinen -kanta tarvittavan puhtaana. Jos Læsøn ruskea mehiläinen -populaatio on jo olennaisesti muuttunut sen vuoksi, että se on risteytynyt keltaisen mehiläisen kanssa, kansallinen tuomioistuin voi katsoa, että asetus ei ole riittävän tehokas siinä asetetun tavoitteen saavuttamiseksi, koska tilanne on jo ehtinyt päästä niin pahaksi, ettei sitä voida korjata. Jos näin käy, jatkuvaa kieltoa pitää saarella keltaisia mehiläisiä voidaan pitää suhteettomana. Toisaalta, jos Læsøn populaatio on säilynyt kohtuullisen puhdasrotuisena, mutta sitä ei kuitenkaan morfologisesti voida erottaa muista Apis mellifera mellifera -populaatioista, muiden ruskeiden mehiläisten tuontikieltoa saarelle ei voida pitää oikeutettuna. Lisäksi, mikäli Læsøn ruskea mehiläinen voidaan morfologisesti erottaa muista Apis mellifera mellifera -populaatioista, mutta muilla Skandinavian ruskeilla mehiläisillä on samat erottavat ominaisuudet, niin kuin Tanskan hallitus väittää, skandinavialaisten ruskeiden mehiläisten poissulkemista Læsøn saarelta voidaan pitää liiallisena rajoituksena. Kaksi viimeksi mainittua kohtaa koskevat kuitenkin ainoastaan ruskeiden mehiläisten kauppaa, eivätkä välttämättä vaikuta esillä olevan asian välittömänä kohteena olevaan kieltoon tuoda ja pitää keltaisia mehiläisiä.

35. Asetuksen suhteellisuutta arvioitaessa kansallisen tuomioistuimen pitäisi muistaa myös asetuksen rajoitettu maantieteellinen soveltamisala. Yhteisön oikeuden mukaisten oikeuksien käyttämistä on Tanskassa vastaavassa suhteessa vähemmän rajoitettu. Se, että asetuksella pikemminkin asetetaan velvollisuuksia sen sijaan, että se perustuisi vapaaehtoisuuteen, ei kuitenkaan merkitse sitä, että se olisi kohtuuton. On selvää, että mehiläisten kasvattajien on poikkeuksetta noudatettava asetuksessa määrättyjä toimenpiteitä vieraiden mehiläisten poissulkemiseksi saarelta, koska se on välttämätöntä, jotta tavoite risteyty-

misen estämisestä voidaan saavuttaa. Se, että asetuksen noudattamisesta aiheutuneet menetykset korvataan, on myös otettava huomioon arvioitaessa, rajoitetaanko asetuksella yhteisön oikeudella asetettuja oikeuksia enemmän kuin on välttämätöntä.

Ratkaisuehdotus

36. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1. *Kansalliset säännöt, joilla kielletään muiden mehiläisten kuin tietyn alalajin* määritellyllä osalla kansallista aluetta, johon säännöt kohdistuvat, sijaitsevaan populaatioon kuuluvien mehiläisten pitäminen ja maahantuonti, ovat perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettuja määrällisiä rajoituksia vaikutuksiltaan vastaavia toimenpiteitä.

2. Siltä osin kuin tällaisilla kansallisilla säännöillä kielletään pitämästä muuhun alalajiin kuuluvia mehiläisiä tietyllä määritellyllä osalla kansallista aluetta, näitä sääntöjä voidaan pitää perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla perusteltuina eläinten terveyden ja elämän suojelemisen vuoksi, koska niiden tarkoituksena on suojella muista poikkeavaa ja kohtalaisen puhdasrotuista määrätyn alalajin populaatiota, jota tavataan tuossa osassa kansallista aluetta, vaikka tähän alalajiin kuuluvia mehiläisiä tavataan myös muualla Euroopan yhteisön alueella tai muualla maailmassa. Tällaisia sääntöjä voidaan pitää perusteltuina suojatoimenpiteinä, vaikka välitön uhka suojellun populaation kuolemisesta sukupuuttoon ei olisikaan käsillä.