JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

PAOLO MENGOZZI

20 päivänä marraskuuta 2008 [1]

Johdanto

1. Raad van State (Alankomaat) esittää tällä ennakkoratkaisupyynnöllä yhteisöjen tuomioistuimelle kysymyksiä yhtäältä poikkeuksellisista tukitoimenpiteistä naudanlihaalalla 18.12.2000 annetun komission asetuksen (EY) N:o 2777/2000 [2] säännösten tulkinnasta sekä tämän asetuksen 2 artiklan 2 kohdan pätevyydestä ja toisaalta direktiiveissä 89/662/ETY, 90/425/ETY, 90/675/ETY ja 91/496/ETY tarkoitettujen eläinlääkärintarkastusten ja -valvonnan rahoittamisesta 29.1.1985 annetun neuvoston direktiivin 85/73/ETY, [3] sellaisena kuin se on muutettuna ja kodifioituna 26.6.1996 annetulla neuvoston direktiivillä 96/43/EY, [4] säännösten tulkinnasta.

2. Nämä kysymykset ovat tulleet esiin asiassa, jossa vastapuolina ovat Exportslachterij J. Gosschalk & Zoon BV (jäljempänä Gosschalk) ja Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Alankomaiden maatalous-, luonto- ja elintarvikeministeri) ja joka koskee sellaisten päätösten lainmukaisuutta, jotka koskevat Gosschalkin toimitiloissa touko–joulukuussa 2001 naudan spongiformisen enkefalopatian (jäljempänä BSE) määrittämiseksi tehtyjen testien suorittamisesta vaadittujen maksujen kantamista.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3. Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 17.5.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1258/1999 [5] 1 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”[Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston t]ukiosastosta rahoitetaan:

1 – Alkuperäinen kieli: italia.
2 – EYVL L 321, s. 47.
3 – EYVL L 32, s. 14.
4 – Direktiivin 85/73/ETY muuttamisesta ja kodifioinnista elävien eläinten ja tiettyjen eläintuotteiden eläinlääkärintarkastusten ja -valvonnan rahoittamisen varmistamiseksi sekä direktiivien 90/675/ETY ja 91/496/ETY muuttamisesta annettu direktiivi (EYVL L 162, s. 1).
5 – EYVL L 160, s. 103.

– –

toimenpiteet rahoitetaan 1 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaisesti”.

b) maatalousmarkkinoiden tasapainottamiseksi tehtävät interventiot,

5. Naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 17.5.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1254/1999 [6] 38 artiklassa säädetään seuraavaa:

– –

”1. Jos yhteisön markkinoilla todetaan huomattavaa hintojen nousua tai laskua, ja tällainen tilanne näyttää jatkuvan, ja jos tämän vuoksi markkinat häiriintyvät tai uhkaavat häiriintyä, voidaan toteuttaa tarvittavia toimenpiteitä.

d) yhteisön rahoitusosuus eläinlääkintäalan erityistoimenpiteisiin, eläinlääkintäalan tarkastustoimenpiteisiin ja eläintautien hävittämistä ja seurantaa koskeviin ohjelmiin (eläinlääkintätoimenpiteet) sekä kasvien terveyttä koskeviin toimenpiteisiin,

2. Komissio antaa yksityiskohtaiset säännöt tämän artiklan soveltamisesta 43 artiklassa säädettyä [komitea]menettelyä noudattaen.”

– –”

4. Asetuksen N:o 1258/1999 2 artiklan 2 kohdan mukaan ”yhteisön sääntöjen mukaisesti maatalousmarkkinoiden yhteisen markkinajärjestelyn osana maatalousmarkkinoiden tasapainottamiseksi tehtävät interventiot rahoitetaan 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti”. Asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa säädetään lisäksi, että ”yhteisön sääntöjen mukaisesti toteutettavat eläinlääkintäalaa ja kasvien terveyttä koskevat

6. Asetuksen N:o 1254/1999 45 artiklassa säädetään, että naudanliha-alan yhteisen markkinajärjestelyn alaisuuteen kuuluviin

6 – EYVL L 160, s. 21. Tämä asetus on kumottu 1.7.2008 lukien maatalouden yhteisestä markkinajärjestelystä ja tiettyjä maataloustuotteita koskevista erityissäännöksistä (yhteisiä markkinajärjestelyjä koskeva asetus) 22.10.2007 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1234/2007 (EUVL L 299, s. 1).

tuotteisiin sovelletaan asetusta N:o 1258/1999 ja tämän täytäntöönpanemiseksi annettuja säännöksiä.

Alkuperämaana olevan jäsenvaltion on välittömästi toteutettava valvonta tai yhteisön määräämät varotoimenpiteet, erityisesti niissä määrätyt puskurivyöhykkeet tai toteutettava muut soveliaiksi katsomansa toimenpiteet.

7. Eläinlääkärintarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 11.12.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/662/ETY [7] 1 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että tietyille kauppaan tarkoitetuille eläinperäisille tuotteille, joihin kuuluu myös tuore naudanliha, tehtäviä eläinlääkärintarkastuksia ei enää tehtäisi rajoilla vaan ne tehtäisiin tämän direktiivin mukaisesti.

Määrävaltiona tai kauttakulkuvaltiona oleva jäsenvaltio, joka on 5 artiklassa tarkoitetun tarkastuksen aikana todennut yhden tai useamman ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun taudin esiintymisen, voi tarvittaessa toteuttaa yhteisön säännöksissä tarkoitetut varotoimenpiteet.

8. Direktiivin 89/662 9 artiklassa säädetään seuraavaa:

Ennen 4 kohdan mukaisten toimenpiteiden toteuttamista määrävaltiona oleva jäsenvaltio voi vakavista ihmisten tai eläinten terveyteen liittyvistä syistä toteuttaa väliaikaiset suojatoimenpiteet kyseisten laitosten osalta, tai jos kyseessä on epitsoottiset eläintaudit, yhteisön säännöksissä olevan suoja-alueen osalta.

”1. Kunkin jäsenvaltion on välittömästi ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle, jos sen alueella puhkeaa direktiivissä 82/894/ETY tarkoitettujen tautien lisäksi jokin zoonoosi, sairaus tai muu seikka, joka saattaa olla vakava vaara eläimille tai ihmisten terveydelle.

Jäsenvaltioiden toimenpiteistä on toimitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille viipymättä tieto.

7 – EYVL L 395, s. 13.

– –

4. Kaikissa tapauksissa komissio tutkii tilanteen pysyvässä eläinlääkintäkomiteassa mahdollisimman pian. Se hyväksyy tarvittavat toimenpiteet 1 artiklassa tarkoitettujen tuotteiden osalta ja tilanteen vaatiessa lähtötuotteisiin tai näistä tuotteista saatuihin tuotteisiin 17 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen. Komissio seuraa tilannetta ja samalla tavoin menettelemällä muuttaa tai kumoaa tehdyt päätökset tilanteen kehittymisen perusteella.

_ _”

9. Eläinlääkärin- ja kotieläinjalostustarkastuksista yhteisön sisäisessä tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 26.6.1990 annetussa neuvoston direktiivissä 90/425/EY [8] säädetään vastaavasti tiettyjen elävien eläinten, muun muassa nautaeläinten, ja eläinperäisten (muuta kuin tuoretta lihaa olevien) tuotteiden osalta rajalla suoritettavien eläinlääkärintarkastusten poistamisesta ja säännöistä, joilla on tarkoitus yhdenmukaistaa eläinlääkärintarkastukset. Tämän direktiivin 10 artikla sisältää säännökset, jotka vastaavat täysin direktiivin 89/662 9 artiklan säännöksiä.

10. Nautojen testauksesta naudan spongiformin enkefalopatian (BSE:n) esiintymisen varalta ja tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden epidemiologisesta valvonnasta tehdyn päätöksen 98/272/EY muuttamisesta 29.11.2000 tehdyssä komission päätöksessä 2000/764/EY, [9] joka on tehty direktiivin 89/662 9 artiklan 4 kohdan ja direktiivin 90/425 10 artiklan 4 kohdan nojalla, on hyväksytty tarkistettu ohjelma nautojen testauksesta BSE:n määrittämiseksi, jolla laajennetaan aluksi vain tiettyjä eläinten riskiryhmiä koskenut testaus ensimmäisessä vaiheessa kaikkiin yli 30 kuukauden ikäisiin riskinautoihin ja toisessa vaiheessa yli 30 kuukauden ikäisiin ihmisravinnoksi teurastettuihin nautoihin, joilla ei ole kliinisiä oireita. Tässä tarkoituksessa päätöksen 2000/764, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2001/8, 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki yli 30 kuukauden ikäiset naudat,

– joille on tehty neuvoston direktiivin 64/433/ETY[[10]] 2 artiklan n kohdassa määritelty ’erityinen hätäteurastus’ tai

8 – EYVL L 224, s. 29.

9 – EYVL L 305, s. 35. Tämä päätös, jota on muutettu nautojen testauksesta naudan spongiformin enkefalopatian (BSE:n) esiintymisen varalta tehdyn päätöksen 2000/764/EY muuttamisesta ja tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden epidemiologisesta valvonnasta tehdyn päätöksen 98/272/EY liitteen IV saattamisesta ajan tasalle 29.12.2000 tehdyllä komission päätöksellä 2001/8/EY (EYVL 2001, L 2, s. 28), on kumottu 1.7.2001 lukien Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 999/2001 liitteiden III, X ja XI muuttamisesta tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden epidemiologisen valvonnan ja testaamisen osalta 22.6.2001 annetulla komission asetuksella (EY) N:o 1248/2001 (EUVL L 173, s. 12).

10 – Terveyttä koskevista vaatimuksista tuoreen lihan tuotannossa ja markkinoille saattamisessa 26.6.1964 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 121, s. 2012), jota on muutettu useaan kertaan ja joka on sittemmin muutettu ja kodifioitu 29.7.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/497/ETY (EYVL L 268, s. 69). Myöhempien muutosten jälkeen direktiivi 64/433 on 1.1.2006 lukien kumottu ihmisravinnoksi tarkoitettujen tiettyjen eläinperäisten tuotteiden tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevista elintarvikehygienia- ja terveyssäännöistä annettujen tiettyjen direktiivien kumoamisesta sekä neuvoston direktiivien 89/662/ETY ja 92/118/ETY ja neuvoston päätöksen 95/408/EY muuttamisesta 21.4.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2004/41/EY (EYVL L 157, s. 33).

– jotka on teurastettu direktiivin 64/433/ETY liitteessä I olevassa VI luvussa olevan 28 kohdan c alakohdan mukaisesti,	vinnoksi, tutkitaan jollakin päätöksen 98/272/EY liitteessä IV olevassa A osassa luetellulla hyväksytyllä pikatestillä viimeistään 1 päivästä heinäkuuta 2001.
	_ _”
tutkitaan jollakin päätöksen 98/272/EY liitteessä IV olevassa A osassa luetellulla hyväksytyllä pikatestillä 1 päivästä tammikuuta 2001.	
	11. Asetuksen N:o 1254/1999 38 artiklan 2 kohdan nojalla annetussa asetuksessa N:o 2777/2000, jota on sen 11 artiklan 1 kohdan mukaan sovellettu 1 päivästä tammikuuta 2001 viimeistään 30 päivään kesäkuuta 2001, säädetään erityisesti seuraavaa:
_ _	
2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki yli 30 kuukauden ikäiset naudat, jotka ovat kuolleet tilalla tai kuljetuksessa mutta joita ei ole teurastettu ihmisravinnoksi, tutkitaan päätöksen 98/272/EY liitteessä I olevan A osan mukaisesti 1 päivästä tammikuuta 2001.	”2 artikla
	1. Yli 30 kuukauden ikäisten nautaeläinten lihaa ja 1 päivän tammikuuta 2001 jälkeen teurastettujen nautaeläinten lihaa saa laskea markkinoille ihmisravinnoksi yhteisössä tai viedä kolmansiin maihin vain, jos [BSE:n] varalta tehdyn komission päätöksen 98/272/EY liitteessä IV olevassa A osassa tarkoitetun hyväksytyn pikatestin tulos on negatiivinen.
3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kaikki yli 30 kuukauden ikäiset naudat, jotka on teurastettu tavanomaisella tavalla ihmisra-	

2. Yhteisö osallistuu 1 kohdassa tarkoitettujen testien rahoitukseen. Yhteisön rahoitusosuus on 100 prosenttia kaikista testipakkausten ja reagenssien kustannuksista (ilman arvonlisäveroa) 15 euron ylärajaan testiä kohti sellaisten testien osalta, jotka tehdään ennen päätöksen 2000/764/EY 1 artiklan 3 kohdassa säädetyn pakollisen testausohjelman voimaantuloa ja joka tapauksessa ennen 1 päivää heinäkuuta 2001 [teurastetuille naudoille].* [11]

Tätä rahoitusosuutta ei makseta testeistä, jotka tehdään

– päätöksen 2000/764/EY 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuille eläimille,

– eläimille, joista maksetaan tämän asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa säädetyn ostojärjestelmän mukaisesti.

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, ettei yhteisön talousarviosta makseta kaksinkertaista tukea.

3 artikla

1. Jäsenvaltion on ostettava teurastettaviksi ja kokonaan hävitettäviksi ilman 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun testin tekemistä tuottajan tai hänen edustajansa sille tarjoamat yli 30 kuukauden ikäiset nautaeläimet.

– –

4. Komissio voi antaa sellaisille jäsenvaltioille, jotka voivat komission tyydytykseksi osoittaa, että niillä on 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu riittävä testauskapasiteetti yli 30 kuukauden ikäisten eläinten tavanomaiseen teurastustuotantoon, asetuksen (EY) N:o 1254/1999 43 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen luvan lopettaa 1 kohdassa säädetyn ostojärjestelmän soveltamisen, ellei tehdä 3 artiklassa tarkoitettua päätöstä.

– –

11 – * Lainausta on korjattu hakasuluissa olevilta osin yhteisöjen tuomioistuimessa, koska asetuksen suomenkielinen käännös on virheellinen.

10 artikla

Tämän asetuksen mukaisesti toteutettuja toimenpiteitä pidetään asetuksen (EY) N:o 1258/1999 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina interventiotoimenpiteinä.

– –”

12. Tanskan ja Alankomaiden naudanlihaalan erityistoimenpiteiden toteuttamisesta asetuksen (EY) N:o 2777/2000 mukaisesti 3.1.2001 tehdyssä komission päätöksessä 2001/3/EY,[12] joka perustui asetuksen N:o 2777/2000 3 artiklan 4 kohtaan, Alankomaille annettiin lupa lopettaa tämän asetuksen 3 artiklassa säädetyn ostojärjestelmän soveltaminen.

13. Tiettyjen tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden ehkäisyä, valvontaa ja hävittämistä koskevista säännöistä 22.5.2001 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 999/2001,[13] jota sovelletaan 1.7.2001 lukien, säädetään seurantajärjestelmästä, jonka keskeinen osa on erityisesti jäsenvaltioille asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa asetettu velvollisuus ottaa käyttöön erityisesti BSE:n vuotuinen seurantaohjelma tämän asetuksen liitteessä III olevan A luvun mukaisesti. Ohjelmaan, jota on sovellettava erityisesti yli 30 kuukauden ikäisiin nautaeläimiin, jotka on teurastettu normaalilla tavalla ihmisravinnoksi, on kuuluttava pikatestejä käyttäen suoritettava seulontamenettely.

14. Tietyistä eläinlääkintäalan kustannuksista 26.6.1990 tehdyssä neuvoston päätöksessä 90/424/ETY[14] vahvistetaan yksityiskohtaiset säännöt yhteisön osallistumisesta erityisesti eläinlääkintäalan valvontatoimien rahoitukseen ja eläintautien hävittämis- ja valvontaohjelmien rahoitukseen. Päätöksen 24 artiklan 1 kohdassa määrätään yhteisön rahoitustoimista päätöksen liitteenä olevassa luettelossa mainittujen tautien, muun muassa ”muualla mainitsemattomiin zoonooseihin ja eläinkulkutauteihin” luokitellun BSE:n, hävittämiseksi ja valvomiseksi. Päätöksen 24 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaan nämä toimet ilmenevät käytännössä rahoitusosuutena, joka myönnetään yksittäiselle ohjelmalle, jonka asianomainen jäsenvaltio on esittänyt komissiolle ja jonka tämä on hyväksynyt. Päätöksen 90/424 27 artiklassa määrätään lisäksi, että yhteisö ”osallistuu eläinlääkärintarkastusten tehostamiseen” erityisesti osallistumalla zoonoosien ehkäisemiseen tarkoitettujen tarkastusten täytäntöönpanon rahoitukseen. Päätöksen 29 ja 30 artiklan mukaan tämä osallistuminen ilmenee käytännössä rahoituksena, jota jäsenvaltiot voivat

12 – EYVL L 1, s. 23.
13 – EYVL L 147, s. 1.
14 – EYVL L 224, s. 19.

zoonoosien tarkastusta koskevan yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanon jälkeen anoa kullekin kansalliselle tarkastussuunnitelmalle, joka on esitetty komissiolle ja jonka tämä on hyväksynyt.

15. Jäsenvaltioiden vuodeksi 2001 esittämien BSE:n valvontaohjelmien hyväksymisestä ja yhteisön rahoitusosuuden vahvistamisesta 30.11.2000 tehdyllä komission päätöksellä 2000/773/EY, [15] joka on tehty päätöksen 90/424 ja erityisesti sen 24 artiklan nojalla, on lisätty edellä mainituille ohjelmille myönnettävää yhteisön rahoitusosuutta, josta oli säädetty ensimmäisen kerran 13.10.2000 tehdyssä komission päätöksessä 2000/639/EY. [16] Näissä ohjelmissa, jotka oli pitänyt esittää komissiolle viimeistään 1.6.2000, ei nimittäin ollut voitu ottaa huomioon velvollisuuksia, jotka liittyvät BSE:n määrittämiseksi tehtäviä pikatestejä (jäljempänä BSE-pikatestit) koskevaan tarkistettuun testausohjelmaan, jonka komissio hyväksyi 6.12.2000 päätöksellä 2000/764. Päätöksen 2000/773 17 artiklassa säädetään siten, että ”yhteisön rahoitusosuus myönnetään – – hyväksyttyihin ohjelmiin kuuluvien toimenpiteiden lisäksi päätöksen 2000/764/EY 1 artiklan 3 kohdan mukaisesti tehtäviin testeihin, jos jäsenvaltio toimittaa muutetun ohjelman komissiolle viimeistään 15 päivänä kesäkuuta 2001”.

16. Päätösten 2000/639/EY ja 2000/773/EY muuttamisesta siltä osin kuin asia koskee yhteisön rahoitusosuutta jäsenvaltioiden vuodeksi 2001 esittämiin BSE:n valvontaohjelmiin 3.7.2001 tehdyssä komission päätöksessä 2001/499/EY, [17] joka on samaten tehty päätöksen 90/424 ja erityisesti sen 24 artiklan nojalla, on uudelleen tarkistettu yhteisön rahoitusosuuden enimmäismäärää kutakin valvontaohjelmaa kohden asetuksella N:o 999/2001 käynnistetyn BSE:n laajennetun valvontaohjelman vuoksi.

17. Päätöksen 2000/773 18 artiklassa, sellaisena kuin se on korvattuna päätöksellä 2001/499, säädetään, että ”yhteisön rahoitusosuudeksi – – hyväksytyille ohjelmille vahvistetaan

– 30 euron testikohtaiseen enimmäismäärään asti 100 prosenttia testipakkausten ja reagenssien hankintakustannuksista (alv pois luettuna) testattaessa 1 päivän tammikuuta ja 30 päivän kesäkuuta 2001 välisenä aikana komission päätöksen 2000/764/EY 1 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuja eläimiä,

– – –

15 – EYVL L 308, s. 35.
16 – EYVL L 269, s. 54.
17 – EYVL L 181, s. 36.

– 15 euron testikohtaiseen enimmäismäärään asti 100 prosenttia testipakkausten ja reagenssien hankintakustannuksista (alv pois luettuna) testattaessa 1 päivän heinäkuuta ja 31 päivän joulukuuta 2001 välisenä aikana asetuksen (EY) N:o 999/2001 liitteessä III olevan A luvun I osan 2.2, 4.2 ja 4.3 kohdassa tarkoitettuja eläimiä”, edellä mainitun 2.2 kohdan koskiessa ”yli 30 kuukauden ikäis[iä] nautaeläim[iä], jotka on teurastettu ihmisravinnoksi tavanomaiseen tapaan”. [18]

18. Alankomaiden BSE:n valvontaohjelmaan kaudelle 1.1.–31.12.2001 kohdistuvan yhteisön rahoitusosuuden enimmäismäärä on 5 245 000 euroa, kuten päätöksestä 2001/499 ilmenee.

19. Direktiivissä 85/73, [19] sellaisena kuin se on muutettuna ja kodifioituna direktiivillä 96/43 (jäljempänä direktiivi 85/73), säädetään muun muassa direktiiveissä 89/662 ja 90/425 tarkoitettujen eläinten eläinlääkärintarkastusten ja -valvonnan rahoitusta koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä sellaisten kilpailun vääristymien korjaamiseksi, joita voi aiheutua siitä, että jäsenvaltiot kantavat eri tavoin rahoitettuja maksuja.

20. Direktiivin 85/73 1 artiklan mukaan jäsenvaltioiden ”on huolehdittava, että ne kantavat liitteessä A määrättyjä yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen yhteisön maksun mainitussa liitteessä tarkoitettujen tuotteiden tarkastuksista ja valvonnasta aiheutuvista kustannuksista – –”, ja näihin tuotteisiin kuuluu tuore naudanliha, jota säännellään direktiivillä 64/433.

21. Lisäksi direktiivissä 85/73 säädetään erityisesti seuraavaa:

”4 artikla

1. Kunnes yhteisön maksuja koskevat säännökset annetaan, jäsenvaltioiden on huolehdittava muiden kuin 1, 2 ja 3 artiklan soveltamisalaan kuuluvien tarkastusten ja valvonnan rahoituksesta.

2. Jäsenvaltiot voivat 1 kohdassa säädettyä tarkoitusta varten kantaa kansallisia maksuja noudattaen yhteisön maksuja koskevia periaatteita.

18 – Ks. edellä alaviitteessä 9 mainittu asetus N:o 1248/2001.

19 – Direktiivi 85/73 on kumottu 1.1.2008 lukien rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta 29.4.2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 882/2004 (EUVL L 165, s. 1).

5 artikla

1. Yhteisön maksut vahvistetaan siten, että ne kattavat kustannukset, joita toimivaltaiselle viranomaiselle aiheutuu

– tarkastusyksikön palkka- ja sosiaalikustannuksista,

– tarkastusten ja valvonnan toteuttamiseen liittyvistä hallintomenoista, jollaisina voidaan pitää tarkastajien jatkuvasta koulutuksesta aiheutuvia kustannuksia,

1, 2 ja 3 artiklassa tarkoitettujen tarkastusten ja valvonnan täytäntöön panemiseksi.

– –

3. Jäsenvaltiot saavat kantaa määrältään yhteisön maksuja suuremman maksun edellyttäen, että kunkin jäsenvaltion kantamien maksujen yhteismäärä ei ole suurempi kuin tarkastuksen tosiasialliset kustannukset.

4. Nämä yhteisön maksut korvaavat kaikki muut jäsenvaltioiden kansallisten, alueellisten tai kunnallisten viranomaisten 1, 2 ja 3 artiklassa tarkoitetuista tarkastuksista ja valvontatoimista kantamat terveystarkastusmaksut tai -verot sekä niiden varmentamisen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta yhteisön maksujen perinnästä vastaavan toimivaltaisen viranomaisen valintaa.

Tämä direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden mahdollisuuksiin kantaa epitsoottisten eläintautien ja tarttuvien eläintautien torjuntaan tarkoitettua maksua.”

Kansallinen lainsäädäntö

22. Päätöksen 2000/764 1 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu velvollisuus, että kaikki yli 30 kuukauden ikäiset naudat, jotka on teurastettu ihmisravinnoksi, on tutkittava BSE-pikatestillä, on pantu Alankomaissa täytäntöön 1.1.2001 lukien Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuurin (Alankomaiden hyvinvointi-, terveys- ja kulttuurimi-

nisteri) antaman vuoden 1994 testausasetus (Onderzoekingsregulatief 1994:n [20]) 14b §:n 1 momentilla, sellaisena kuin tämä on muutettuna Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sportin (Alankomaiden terveys-, hyvinvointi- ja urheiluministeri) 15.12.2000 antamalla vuoden 1994 testausasetuksen muuttamisesta annettu asetus (Wijziging Onderzoekingsregulatief 1994:llä [21]). Viimeksi mainitun asetuksen perusteluissa viitataan päätökseen 2000/764, joka sillä on tarkoitus panna täytäntöön, ja korostetaan, että Alankomaat. on päättänyt alkaa soveltaa jo 1.1.2001 edellä mainitun päätöksen mukaan vasta 1.7.2001 alkaen voimaan tulevaa velvollisuutta tutkia BSE-pikatestillä myös nautaeläimet, joilla ei ole kliinisiä oireita tai joilla ei epäillä sairautta. Tämän aikaistamisen tarkoitukseksi ilmoitettiin sen mahdollistaminen, että Alankomaat välttyy asetuksessa N:o 2777/2000 säädetyn nautaeläinten ostojärjestelmän soveltamiselta. Sen mukaan, mitä Alankomaiden hallitus on todennut tässä menettelyssä, edellä mainittu lainsäädäntö koskee vain kotimaankauppaan tarkoitettua lihaa.

23. Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij'n (Alankomaiden maatalous-, luonnonvara- ja kalastusministeri) antaman tuoreen lihan ja lihavalmisteiden viennistä antaman asetuksen (Regeling uitvoer vers vlees en vleesbereidingen 1985 [22]), jäljempänä vientiasetus, 2 a §:n 1 momentin y kohdassa, joka on lisätty asetukseen saman ministerin 21.12.2000 antamalla asetuksella tuoreen lihan ja lihavalmisteiden viennistä annetun vuoden 1985 asetuksen muuttamisesta (Wijziging Regeling uitvoer vers vlees en vleesbereidingen 1985 [23]), on lisäksi kielletty 1.1.2001 lukien viemästä sellaisten yli 30 kuukauden ikäisten nautaeläinten lihaa, joita ei ole tutkittu jollakin päätöksen 98/272 liitteessä IV olevassa A osassa mainitulla pikatestillä tai joista on saatu positiivinen tulos tällaisella testillä. Jälkimmäisen asetuksen perusteluissa viitataan päätökseen 2000/764 ja erityisesti sen 1 artiklan 3 kohtaan, todetaan, että tällä asetuksella lainsäädäntöön tehtävällä muutoksella on tarkoitus säätää velvollisuudesta tutkia tällaiset nautaeläimet edellä mainitulla testillä teurastamoissa, joiden tuotanto on tarkoitettu vientiin, ja katsotaan, että koska Alankomailla on tarvittava kapasiteetti näiden testien tekemiseen, siihen ei sovelleta edellä mainittua ostojärjestelmää.

24. Lihan ja lihavalmisteiden tarkastuksista perittävistä maksuista annettu vuoden 1993 asetus (Regeling tarieven keuring vlees en vleesprodukten 1993 [24]), jäljempänä maksuasetus, nojalla kansalliset viranomaiset vastasivat täysin BSE-pikatestien kustannuksista 31.3.2001 saakka, lukuun ottamatta yhteisön 15 euron suuruista rahoitusosuutta testipakkauksista ja reagensseista. Maksuasetuksen 3b §:stä, sellaisena kuin se on muutettuna 30.3.2001 annetulla ministeriöidenvälisellä asetuksella [25] ja 1.11.2001 annetulla ministeriöidenvälisellä asetuksella, [26] kuitenkin seuraa, että edellä mainittujen testien tekemisestä yli 30 kuukauden ikäisille nautaeläimille

20 – Staatscourant 1994, nro 10.
21 – Staatscourant 2000, nro 247, s. 39.
22 – Staatscourant 1984, nro 252.
23 – Staatscourant 2000, nro 249, s. 45.
24 – Staatscourant 1993, nro 99. Alankomaiden hallitus on huomauttanut, että tämä asetus on kumottu 24.12.2005.
25 – Staatscourant 2001, nro 64, s. 31.
26 – Staatscourant 2001, nro 212, s. 16.

peritään 1.4.2001 alkaen elinkeinonharjoittajalta 70 Alankomaiden guldenin (31,76 euron) suuruinen maksu eläintä kohti. Testien kustannukset, jotka ovat Alankomaiden hallituksen ilmoituksen mukaan keskimäärin 198,35 Alankomaiden guldenia (90 euroa), on 1.1.2002 lähtien sitä vastoin siirretty kokonaan elinkeinonharjoittajien vastattaviksi.

Kansallinen oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

25. Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Alankomaiden maatalous-, luonnonvara- ja kalastusministeri) on 22.2.2002, 8.3.2002 ja 19.4.2002 tekemillään päätöksillä määrännyt Gosschalkin maksamaan yhteensä 1 681 279,12 euroa BSE-pikatesteistä, jotka Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (eläinten ja lihan tarkastuksista vastaava kansallinen viranomainen) oli tehnyt sen toimitiloissa olleille yli 30 kuukauden ikäisille naudoille touko–joulukuussa 2001 ja joiden yksikkökustannus oli 31,76 euroa testiltä.

26. Sen jälkeen kun päätökset oli oikaisuvaatimuksen johdosta pysytetty, Gosschalk valitti niistä toimivaltaiseen kansalliseen hallintotuomioistuimeen väittäen pääasiallisesti, että vastaajana oleva ministeri ei voinut edes osittain siirtää BSE-pikatestien kustannuksia sen vastattavaksi kantamalla niistä maksun, koska yhteisön oikeuden mukaan nämä kustannukset on suoritettava julkisista varoista.

27. Tästä alkunsa saaneessa riita-asiassa, jossa on useita vaiheita, Raad van State on katsonut yhteisöjen tuomioistuimelle 17.9.2007 toimittamassaan välipäätöksessä, että tälle on tarpeen esittää seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Ovatko BSE-testit, jotka olivat [vientiasetuksen], jolla on pantu täytäntöön – – päätöksen 2000/764/EY 1 artiklan 3 kohta, nojalla pakollisia 1.1.2001 lukien, – – asetuksen N:o 2777/2000 – – 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja testejä?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 1 kohdan katsottava olevan – – asetuksen N:o 1258/1999 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu naudanlihamarkkinoiden tasapainottamiseksi tehtävä interventio (markkinatukitoimenpide) vai saman säännöksen d alakohdassa tarkoitettu eläinlääkintäalan erityistoimenpide vai molempia?

3) Jos kyseessä on (myös) markkinatukitoimenpide, tarkoittaako tämä yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-239/01 30.9.2003 antama tuomio[27] huomioon ottaen, että kyseisten testien rahoituksesta vastaa yksinomaan yhteisö ja että asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 2 kohta on näin ollen asetuksen N:o 1254/1999 vastaisena pätemätön siltä osin kuin siinä säädetään, että yhteisö rahoittaa vain osan BSE-testien kustannuksista?

4) Jos katsotaan, että asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 2 kohta on pätevä, estääkö tämä asetus jäsenvaltioita perimästä BSE-testien tekemisestä aiheutuneita kustannuksia elinkeinonharjoittajilta?

5) Onko – – direktiivin 85/73/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna ja kodifioituna direktiivillä 96/43/EY, 5 artiklan 4 kohdan viimeistä virkettä tulkittava siten, että tämä direktiivi ei ole esteenä sille, että jäsenvaltio perii BSE-testeistä aiheutuneisiin kustannuksiin perustuvaa maksua? Jos tähän vastataan myöntävästi, mitkä edellytykset BSE-testeistä perittävän maksun on täytettävä?”

27 – Asia Saksa v. komissio (Kok. 2003, s. I-10333).

Oikeudellinen tarkastelu

28. Neljä ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä koskevat asetuksen N:o 2777/2000 säännöksiä, joita sovellettiin 1.1.–30.6.2001. Tämän vuoksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on itse täsmentänyt, että näillä säännöksillä on merkitystä vain niiden BSE-testien osalta, jotka tehtiin Gosschalkin luona touko- ja kesäkuussa 2001, mutta ei niiden testien osalta, jotka tehtiin saman vuoden jälkimmäisellä puoliskolla. Viidennellä kysymyksellä on sitä vastoin merkitystä kaikkien kansallisen oikeudenkäynnin kohteena olevien BSE-testien osalta.

Kolme ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä

Alustava huomautus

29. Kuten tunnettua, tuomioistuinten harjoittaessa EY 234 artiklaan perustuvaa yhteistyötä kansallisen tuomioistuimen, jonka käsiteltävänä pääasia on, tehtävänä on soveltaa merkityksellisiä yhteisön oikeussääntöjä yksittäistapaukseen, kun taas yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on ratkaista, miten näitä oikeussääntöjä on tulkittava tai ovatko ne päteviä.

30. Raad van Staten ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä on näin ollen tulkittava niin, että sillä pyritään siihen, että yhteisöjen tuomioistuin täsmentäisi asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun BSE-testin käsitettä, jotta kyseinen kansallinen tuomioistuin pystyisi arvioimaan, kuuluvatko BSE-testit, jotka tehtiin vientiasetuksen nojalla touko- ja kesäkuussa 2001 yli 30 kuukauden ikäisille, tavanomaisella tavalla teurastettaviksi tarkoitetuille Gosschalkin naudoille, tämän käsitteen alaisuuteen.

31. Toisella ennakkoratkaisukysymyksellään Raad van State kysyy, onko edellä mainittu säännös ja erityisesti siinä asetettu edellytys, että BSE-testi on tehtävä, jotta liha voitaisiin laskea markkinoille, asetuksen N:o 1258/1999 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu markkinatukitoimenpide vai viimeksi mainitun asetuksen 1 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettu eläinlääkintäalan erityistoimenpide vai samaan aikaan molempia.

32. Kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäisellä osalla kysytään siltä varalta, että asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 1 kohta on (myös) markkinatuki-interventio, vastaako siinä tarkoitettujen testien rahoituksesta yksinomaan yhteisö.

33. Edellä mainitut kysymykset on esitetty sen selvittämiseksi, onko se ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä hypoteesinä esitetty tulkinta oikea, jonka mukaan asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 1 kohta on saman asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaista ostojärjestelmää vastaava markkinatuki-interventio, siltä osin kuin sillä pyritään palauttamaan kuluttajien luottamus naudanlihaan vaatimalla, että yli 30 kuukauden ikäisten nautaeläinten lihan myynti ihmisravinnoksi edellyttää, että BSE-pikatestin tulos on negatiivinen, minkä vuoksi yhteisön on yksin rahoitettava tällaisista testeistä aiheutuvat kustannukset – toisin kuin eläinlääkintätoimenpiteiden kustannukset – asetusten N:o 1254/1999 ja N:o 1258/1999 säännösten mukaisesti.

34. Tässä menettelyssä on nimittäin selvää, ja asiassa Saksa vastaan komissio annetusta tuomiosta, [28] johon ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä viitataan, ilmenee, että asetuksen N:o 1258/1999 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja 2 artiklan 2 kohdan mukaan yhteisö vastaa kokonaan rahoituksellisista velvoitteista, joita aiheutuu maatalousmarkkinoiden yhteisen markkinajärjestelyn yhteydessä yhteisön sääntöjen mukaisesti tehtävistä markkinatuki-interventioista, kun taas yhteisön sääntöjen mukaisesti toteutettaviin eläinlääkintätoimenpiteisiin ja kasvien terveyttä koskeviin toimenpiteisiin liittyvien menojen osalta yhteisö myöntää asetuksen N:o 1258/1999 1 artiklan 2 kohdan d alakohdan ja 3 artiklan 2 kohdan mukaan vain rahoitusosuuden.

28 – Mainittu edellisessä alaviitteessä.

35. Kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen toisessa osassa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään lausumaan asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 2 kohdan pätevyydestä suhteessa asetukseen N:o 1254/1999 siltä osin kuin siinä säädetään, että yhteisö rahoittaa BSE-testien kustannukset vain osittain.

Marras- ja joulukuussa 2000 annetut yhteisön säädökset

36. BSE:n leviämisen estämiseen tähtäävä yhteisön toiminta, joka kehittyi asteittain 90-luvulla, tehostui merkittävästi vuoden 2000 lopulla, kun yhtäältä saatiin kehitettyä testit BSE:n toteamiseksi ja kun toisaalta yhteisön eri maissa levisi BSE-tapauksia ja ihmisille vaarallisen, BSE:hen liittyvän Creutzfeld-Jakobin taudin uutta varianttia, minkä seurauksena kuluttajien luottamus naudanlihan turvallisuuteen romahti. Yhteisö hyväksyi merkittävän säädöskokonaisuuden marras- ja joulukuussa 2000. Tuon jäljempänä esiin vain ne säädökset, joilla on merkitystä tässä asiassa.

37. Päätöksellä 2000/764 hyväksyttiin 29.11.2000 poikkeuksellisesti tarkistettu BSE-testausohjelma nautojen osalta. Kyseisessä jäsenvaltioille kohdistetussa ohjelmassa oli kaksi vaihetta. Ensimmäinen vaihe koski BSE-pikatestien pakollista suorittamisesta 1.1.2001 lukien kaikille yli 30 kuukauden ikäisille naudoille, joille oli tehty erityinen hätäteurastus tai joilla oli teurastuksessa kliinisiä oireita, sekä satunnaiselle osalle tilalla tai kuljetuksessa kuolleista naudoista, joita ei ollut teurastettu ihmisravinnoksi (em. päätöksen 1 artiklan 1 ja 2 kohta), kun taas toisessa vaiheessa BSE-pikatestien suorittamisvelvollisuutta laajennettiin niin, että sen oli viimeistään 1.7.2001 lukien koskettava kaikkia yli 30 kuukauden ikäisiä tavanomaisella tavalla ihmisravinnoksi teurastettuja nautoja (em. päätöksen 1 artiklan 3 kohta). [29]

38. Päätöksessä 2000/773 säädettiin 30.11.2000 yhteisön rahoitusosuudesta paitsi niiden BSE-pikatestien osalta, jotka tehtiin 1.1.–31.12.2001 päätöksen 2000/764 1 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuille eläimille (18 artikla [30]), myös niiden testien osalta, jotka tehtiin 1.7.–31.12.2001 viimeksi mainitun päätöksen 1 artiklan 3 kohdan mukaisesti (17 ja 19 artikla [31]).

29 – Kuten komissio huomauttaa, väljempi aikaraja 1.7.2001 vahvistettiin, koska 1.1.2001 jäsenvaltioilla ei vielä yleisesti ollut kapasiteettia tehdä BSE-pikatestejä kaikille päätöksen 2000/764 1 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun ryhmään kuuluville naudoille.

30 – Tässä artiklassa rahoitusosuudeksi ”vahvistetaan 30 euron testikohtaiseen enimmäismäärään asti 100 prosenttia testipakkausten ja reagenssien ostokustannuksista (alv pois luettuna)”.

31 – Näille testeille myönnettävän rahoitusosuuden määrän vahvistaminen jätettiin kuitenkin tehtäväksi myöhemmässä päätöksessä, joka oli tehtävä ennen 1.7.2001, ja määrä vahvistettiin päätöksessä 2001/499, jossa päätöksen 2000/773 18 artiklaa muuttaen säädettiin, että rahoitusosuus on 15 euron testikohtaiseen enimmäismäärään asti 100 prosenttia testipakkausten ja reagenssien hankintakustannuksista (alv pois luettuna).

39. Komissio antoi 18.12.2000 siten asetuksen N:o 2777/2000, jonka ensimmäisessä perustelukappaleessa selostetaan vaikeaa kriisiä, jossa yhteisön naudanlihamarkkinat olivat BSE:n vuoksi, ja naudanlihan kulutuksen, tuotannon ja tuottajahintojen tuntuvaa laskua. Tällä asetuksella toteutettiin asetuksen N:o 1254/1999 38 artiklan 1 kohdan nojalla ”poikkeuksellisia tukitoimenpiteitä” näiden markkinoiden osalta.

40. Toimenpiteitä oli viime kädessä seuraavia kolmea tyyppiä: i) kielto saattaa ihmisravinnoksi sellaisten yli 30 kuukauden ikäisten, yhteisössä 1.1.2001 jälkeen teurastettujen nautaeläinten lihaa, joille ei ole tehty BSE-testiä, jonka tulos on negatiivinen (2 artiklan 1 kohta); ii) tuottajan tarjoamien yli 30 kuukauden ikäisten nautojen vetäminen lihantuotannosta – jäsenvaltioiden toteuttaman ja yhteisön osittain rahoittaman ostojärjestelmän avulla – ja niiden hävittäminen tämän jälkeen (3 ja 4 artikla); iii) yhteisön osallistuminen BSE-testien rahoittamiseen jäljempänä tarkemmin esitettävissä rajoissa (2 artiklan 2 kohta).

Asian arviointi

41. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys, jossa yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään määrittelemään asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun BSE-testin käsitteen rajat, liittyy ensimmäiseen näistä toimenpiteistä.

42. Tässä säännöksessä mainitut BSE-testit ovat – kuten siinä nimenomaisesti todetaan – ”komission päätöksen 98/272/EY liitteessä IV olevassa A osassa tarkoitet[tuja] hyväksyt[tyjä]” testejä, [32] jotka tehdään ihmisravinnoksi teurastetuille ”yli 30 kuukauden ikäis[ille] nautaeläi[mille]”. Käsite kattaa siis päätöksen 2000/764 1 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut pakolliset BSE-testit mutta ei kuitenkaan pelkästään näitä, sillä se sisältää erityisesti myös BSE-testit, jotka tehdään näillä samoilla menetelmillä ja samoille eläimille vapaaehtoisesti eli edellä mainitun päätöksen täytäntöönpanemiseksi hyväksytyn, pakollisia BSE-testejä koskevan ohjelman ulkopuolella.

43. Kun asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun BSE-testin käsite on rajattu näin, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on oikeussääntöjä soveltaessaan katsottava, että BSE-testit, jotka on Alankomaiden lainsäädännössä tehty 1.1.2001 lukien pakollisiksi tämän nautaeläinten ryhmän osalta päätöksen 2000/764 1 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanemiseksi, kuuluvat tämän käsitteen alaisuuteen, kuten Gosschalk, Alankomaiden hallitus ja komissio ovat yksimielisesti katsoneet.

32 – Päätöksen 98/272 liitteessä IV olevassa A osassa, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2001/8, mainitaan seuraavat kolme diagnostista menetelmää: i) ”immunoblottausmääritys Western blotting -menetelmää käyttäen proteaasiresistentin PrP^{Res}- fragmentin havaitsemiseksi (Prionics Check test)”; ii) ”kemiluminesenssiin perustuva ELISA-testi, johon kuuluu uuttamisvaihe ja ELISA-tekniikka, jossa käytetään parannettua kemiluminesenssireagenssia (Enfer-testi)”; iii) ”’Sandwich’-immunomääritys PrP^{Res}:n määrittämiseksi; tehdään denaturoinnin ja konsentroinnin jälkeen (Bio-Rad)”.

44. Tämä päätelmä merkitsee kuitenkin vain, että Alankomaissa tällaisella BSE-testillä tutkittujen ja negatiivisen tuloksen saaneiden nautaeläinten ryhmän liha jää asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 1 kohdassa säädetyn myyntikiellon ulkopuolelle. Päätelmällä ei näin ollen ole juurikaan käytännön merkitystä pääasian oikeudenkäynnin kannalta, kuten Alankomaiden hallitus on toisaalta korostanut kirjallisissa huomautuksissaan.

45. Toisella ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin aikoo viime kädessä selvittää, onko se edellytys, että tässä säännöksessä tarkoitettu BSE-testi on tehtävä, jotta liha voidaan saattaa ihmisravinnoksi, asetuksen N:o 1258/1999 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu markkinatuki-interventio.

47. Asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan se, että tehdään BSE-testi, jonka tulos on negatiivinen, on vain lihan myynnille asetettu edellytys eikä velvollisuus. Elinkeinonharjoittajille jää muita mahdollisuuksia, kuten se, että eläin luovutetaan edellä mainitun asetuksen 3 artiklassa käyttöön otetun ostojärjestelmän puitteissa, tai se, että eläimen teurastusta lykätään, kunnes asetuksen soveltaminen päättyy. Velvollisuudesta tehdä BSE-testi ihmisravinnoksi teurastetuille yli 30 kuukauden ikäisille naudoille säädettiin sitä vastoin jo päätöksessä 2000/764, jossa jäsenvaltiot velvoitettiin sisällyttämään se kansalliseen oikeusjärjestykseensä viimeistään 1.7.2001. Asetuksessa N:o 2777/2000 ei ole mitään, mikä tukisi tulkintaa, jonka mukaan tässä asetuksessa on tehty pakolliseksi BSE-testien tekeminen tähän ryhmään kuuluville naudoille 1.1.2001 lukien. Asetuksen N:o 2777/2000 kolmas perustelukappale, jonka mukaan on ”kannustettava yli 30 kuukauden ikäisten eläinten vapaaehtoista testaamista”, päinvastoin vahvistaa, että asetuksessa ei ole tarkoitettu ottaa käyttöön uusia testausvelvollisuuksia tai aikaistaa velvollisuuksien alkamisajankohtaa siitä, mitä on säädetty vain 20 päivää aiemmin tehdyssä päätöksessä 2000/764.

46. Tältä osin on korostettava, että edellä mainitussa 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla, suoraan elinkeinonharjoittajiin kohdistuvalla toimenpiteellä ei ole todellakaan tarkoitus asettaa 1.1.2001 lukien velvollisuutta testata säännöksen kohteena olevaa nautojen ryhmää BSE-testillä. Kuten olen jo todennut, kyseinen toimenpide muodostuu sitä vastoin pelkästä kiellosta myydä sellaisten edellä mainittuun ryhmään kuuluvien nautojen lihaa, joita ei ole testattu BSE-testillä negatiivisin tuloksin.

48. Asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla toimenpiteellä – eli kiellolla myydä sellaisten edellä mainittuun ryhmään kuuluvien nautojen lihaa, joille ei ole tehty BSE-testiä, jonka tulos on negatiivinen – varmasti pyrittiin tasapainottamaan naudanlihamarkkinoita (ks. edellä 39 kohta), joten se on ilman muuta *asetuksen N:o 1254/1999 38 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu* tukitoimenpide. Koska se ei luonteensa puolesta

(pelkkänä kieltona) kuitenkaan aiheuta mitään kuluja, sitä ei voida sellaisenaan pitää *asetuksen N:o 1258/1999 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna ja sen mukaisena* maatalousmarkkinoiden tasapainottamiseksi tehtävänä interventiona, ja näin on huolimatta asetuksen N:o 2777/2000 10 artiklan sanamuodosta, jonka on todellisuudessa ymmärrettävä tarkoittavan vain 3 artiklan mukaista ostojärjestelmää ja 2 artiklan 2 kohdan mukaista yhteisön rahoitusosuutta, kun siinä täsmennetään, että tässä asetuksessa käyttöön otettuja toimenpiteitä ”pidetään asetuksen (EY) N:o 1258/1999 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina interventiotoimenpiteinä”. Samalla tavalla on todettava, että koska kyseessä oleva toimenpide on pelkkä kielto, joka ei aiheuta kuluja, sitä ei voida pitää myöskään *asetuksen N:o 1258/1999 1 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettuna ja sen mukaisena* eläinlääkintäalan erityistoimenpiteenä.

49. Ei voida myöskään katsoa, että asetuksen N:o 2777/000 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut BSE-testit olisivat tämän säännöksen vaikutuksesta sellaisenaan markkinatukiinterventio. Testit, jotka tehtiin pakollisiksi päätöksellä 2000/764, olivat ja ovat edelleen asetuksen N:o 2777/2000 antamisen jälkeenkin asetuksen N:o 1258/1999 1 artiklan 2 kohdan d alakohdassa ja 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja eläinlääkintätoimenpiteitä, joita koskevasta Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston rahoitusosuudesta säädettiin päätöksen 2000/773 17 artiklassa.

50. On nimittäin todettava, että päätös 2000/764 on tehty direktiivin 89/662 9 artiklan 4 kohdan ja direktiivin 90/425 10 artiklan 4 kohdan eli eläinlääkintätoimenpiteitä koskevien yhteisön säännöstöjen nojalla ja että päätöksen 2000/773, joka on tehty yhteisön osallistumista eläinlääkintätoimenpiteiden rahoitukseen koskevan päätöksen 90/424 nojalla, 12 perustelukappaleessa täsmennetään, että ”yhteisön sääntöjen mukaisesti toteutettavat eläinlääkintäalaa ja kasvien terveyttä koskevat toimenpiteet rahoitetaan asetuksen (EY) N:o 1258/1999 3 artiklan 2 kohdan nojalla Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston tukiosastosta”.

51. Katson päinvastoin, ettei voi olla epäilyjä siitä, että asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 2 kohdassa säädetty yhteisön osallistuminen BSE-testien rahoitukseen, jolla pyritään ”kannusta[maan] yli 30 kuukauden ikäisten eläinten vapaaehtoista testaamista” (ks. kolmas perustelukappale), jotta kuluttajien luottamus naudanlihaan palaisi mahdollisimman nopeasti, on asetuksen N:o 1258/1999 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ja 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu interventiotoimenpide.

52. Myöskään tällä toteamuksella ei kuitenkaan ole merkitystä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemisen kannalta, koska – jos tulkitsen tämän rahoitusosuuden soveltamisalaa oikein – päätöksen 2000/764 1 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanemiseksi annetulla Alankomaiden lainsäädännöllä pakollisiksi tehdyt BSE-testit, kuten nyt käsiteltävänä olevassa asiassa Gosschalkilta lasketut BSE-testit, eivät voi kuulua tähän soveltamisalaan.

53. Pitää paikkansa, että asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan sanamuoto antaa aihetta joillekin tulkinnallisille epäilyille tämän rahoitusosuuden soveltamisalan osalta.

54. Erityisesti sen ensimmäisestä virkkeestä erikseen tarkasteltuna on todettava, että koska siinä viitataan 1 kohdassa tarkoitettuihin testeihin, sen perusteella voisi ajatella, että tämän säännöksen mukainen rahoitusosuus koskee kaikkia BSE-testejä, jotka on tehty päätöksen 98/272 liitteessä IV olevassa A osassa tarkoitetuilla hyväksytyillä menetelmillä yli 30 kuukauden ikäisten nautaeläinten lihalle 1.1.2001 jälkeen (ja ennen 1.7.2001, jolloin asetusta N:o 2777/2000 lakattiin soveltamasta).

55. Kysymystä tarkemmin tarkasteltaessa ilmenee, että näin ei tosiasiassa kuitenkaan ole.

56. On ensinnäkin muistutettava, että vuonna 2001 tehtäviä BSE-testejä koskeva yhteisön rahoitusosuus otettiin käyttöön jo päätöksellä 2000/773, jossa siitä säädettiin sekä päätöksen 2000/764 1 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuille eläimille tehtävien testien osalta (ks. 18 artikla, jossa vahvistetaan myös yhteisön näiden testien kustannuksiin myöntämän rahoitusosuuden suuruus) että ”päätöksen 2000/764/EY 1 artiklan 3 kohdan mukaisesti tehtävi[en] test[ien]” osalta (ks. päätöksen 2000/773 17 artikla). On vaikea väittää, että yhteisön lainsäätäjä halusi asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 2 kohdalla korvata päätöksessä 2000/773 BSE-testien osalta jo säädetyn rahoitusosuuden erilaisella rahoitusosuudella, josta säädetään toisen oikeudellisen perustan nojalla. Jos kyse olisi ollut tästä, yhteisön lainsäätäjä olisi ilmaissut sen nimenomaisesti kumoamalla päätöksen 2000/773 relevantit säännökset. Asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 2 kohdan osalta on siten päädyttävä tulkintaan, joka on suppeampi kuin se, johon pelkkä sen ensimmäisen alakohdan ensimmäisen virkkeen sanamuoto saattaa viitata.

57. Toiseksi huomautan, että juuri tämän alakohdan toinen virke vaikuttaa siltä, että sillä pyritään täsmentämään ja rajaamaan kyseessä olevaa yhteisön rahoitusosuutta, kun siinä viitataan vain ”test[eihin] – –, jotka tehdään ennen päätöksen 2000/764/EY 1 artiklan 3 kohdassa säädetyn pakollisen testausohjelman voimaantuloa ja joka tapauksessa ennen 1 päivää heinäkuuta 2001 [teurastetuille naudoille]”.

58. Tätä viittausta on tulkittava niin, että se koskee BSE-testejä, jotka on tehty jäsenvaltiossa, ennen kuin kansallinen lainsäädäntö, jossa elinkeinonharjoittajat velvoitetaan tekemään mainitut testit yli 30 kuukauden ikäisille

naudoille, on tullut voimaan tässä jäsenvaltiossa. [33] Säännöksessä mainittu ”pakollinen testausohjelma” on nimittäin väistämättä kansallinen testausohjelma, joka *on osoitettu elinkeinonharjoittajille* ja jolla pannaan – mahdollisesti jo ennen 1.7.2001 – täytäntöön päätöksen 2000/764 1 artikla 3 kohta; edellä mainitun ilmaisun ei sitä vastoin voida katsoa viittaavan viimeksi mainitusta säännöksestä *jäsenvaltioille* aiheutuvaan velvollisuuteen, koska tämän virkkeen lopussa oleva toteamus ”ja joka tapauksessa ennen 1 päivää heinäkuuta 2001” olisi muutoin tarpeeton, sillä tämä velvollisuus on olemassa 1.7.2001 alkaen.

59. Pitää paikkansa, että asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan toisen virkkeen sanamuotoon perustuva tulkinta on epävarma, koska virke on asetuksen eri kieliversioissa muotoiltu eri tavalla, mikä johtuu ennen kaikkea välimerkkien erilaisesta käytöstä. Tulkinnallinen epävarmuus ei koske niinkään ”teste[ihin] – –, jotka tehdään ennen päätöksen 2000/764/EY 1 artiklan 3 kohdassa säädetyn pakollisen testausohjelman voimaantuloa ja joka tapauksessa ennen 1 päivää heinäkuuta 2001 [teurastetuille naudoille,]” tehdyn rajoittavan viittauksen kohdetta vaan nimenomaan sen tarkoitusta.

60. Eräissä kieliversioissa (ranska, espanja, kreikka, tanska ja ruotsi) edellä mainittu rajoittava viittaus näyttää nimittäin koskevan rahoitusosuuden enimmäismäärää, joka on säännöksen mukaan 15 euroa testiä kohti. Näin on siksi, että tämän enimmäismäärää koskevan maininnan, jonka edellä on pilkku, jälkeen seuraa ilman pilkkua kyseinen viittaus.

61. Toisissa kieliversioissa edellä mainittu viittaus näyttää sitä vastoin koskevan yhteisön rahoitusosuutta joko sen vuoksi, että enimmäismäärä mainitaan molemmilta puolin pilkulla erotettuna välihuomautuksena (italia, hollanti ja portugali), tai sen vuoksi, että virkkeen rakenne on erilainen, koska enimmäismäärä mainitaan virkkeen alussa niin, ettei kyseistä viittausta voida yhdistää siihen millään tavalla (saksa).

62. Muut kieliversiot, kuten englanti ja suomi, vaikuttavat olevan sopusoinnussa kummankin tulkinnan kansa, koska niissä ei ole pilkkua sen enempää enimmäismäärän edellä kuin sen jäljessäkään.

63. Tulkittaessa viittauksen tarkoitusta on siten mielestäni ratkaisevan tärkeää ottaa huomioon edellä mainittu asetuksen N:o 2777/2000 kolmas perustelukappale, josta ilmenee selvästi, että kyseessä olevan yhteisön rahoitusosuuden päämääränä on ”kannus-

33 – Käsitykseni mukaan voidaan jättää huomiotta, että säännöksessä ei viitata ennen tiettyä ajankohtaa tehtäviin testeihin vaan ennen tiettyä ajankohtaa ”teurastettuihin nautoihin”. Asetuksen N:o 2777/2000 toisesta perustelukappaleesta voidaan nimittäin päätellä, että BSE-testi tehdään yleensä ”teurastuksen yhteydessä”.

t[aa] yli 30 kuukauden ikäisten eläinten vapaaehtoista testaamista", koska päätöksessä 2000/764 oli säädetty velvollisuudesta tehdä BSE-testejä tällaisille naudoilla vasta viimeistään 1.7.2001 lukien, kuten asetuksen toisessa perustelukappaleessa muistutetaan.

64. Ensi arviolta voitaisiin tietenkin myös ajatella, että kolmannessa perustelukappaleessa viitataan testiin, jonka tekeminen on vapaaehtoista *jäsenvaltioille*, jolloin asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla rahoitusosuudella – samalla tavalla kuin vapautuksella asetuksen 3 artiklan 4 kohdassa säädetyn ostojärjestelmän soveltamisesta – oli tarkoitus kannustaa jäsenvaltioita saattamaan päätöksen 2000/764 1 artiklan 3 kohdassa säädetty pakollinen testausjärjestelmä voimaan ennen 1.7.2001 päättyvää määräaikaa, minkä vuoksi rahoitusosuus koskee kaikkia viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitetuille naudoille ennen 1.7.2001 tehtyjä testejä.

65. Edellä 58 kohdassa esittämäni toteamukset kuitenkin näyttävät sulkevan pois tällaisen tulkinnan. Kun asetuksen N:o 2777/2000 kolmatta perustelukappaletta ja 2 artiklan 2 kohdan ensimmäistä alakohtaa tarkastellaan yhdessä, käy mielestäni ilmi, että viimeksi mainitussa säännöksessä säädetyllä rahoitusosuudella pyrittiin kannustamaan – ja se siten koskee yksinomaan – BSE-testien tekemistä tähän ryhmään kuuluville naudoille ennen ajankohtaa, jona testit tulivat päätöksen 2000/764 1 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanemiseksi annetun kansallisen lainsäädännön mukaan pakollisiksi. [34]

66. Käsiteltävänä olevan asian kannalta tästä seuraa, etteivät myöskään Gosschalkin luona touko- ja kesäkuussa 2001 tehdyt testit – kuten eivät myöhemminkään tehdyt testit – kuulu niihin, joiden osalta asetuksessa N:o 2777/2000 säädetään yhteisön rahoitusosuudesta. Nämä testit on nimittäin tehty sen jälkeen, kun lainsäädäntö, jossa päätöksen 2000/764 1 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanemiseksi velvoitetaan elinkeinonharjoittajat tekemään BSE-testi kaikille teurastettaviksi tuoduille yli 30 kuukauden ikäisille naudoille, oli tullut Alankomaissa voimaan 1.1.2001.

67. Jos edellä esitetty kanta, jota ehdotan yhteisöjen tuomioistuimelle, pitää paikkansa, sen perusteella on pääteltävä, että asetuksen N:o 2777/2000 säännöksillä ei ole merkitystä pääasian ratkaisemisen kannalta.

34 – Asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan lopussa olevalla ilmaisulla "ja joka tapauksessa ennen 1 päivää heinäkuuta 2001" pyritään sulkemaan kyseisen rahoitusosuuden ulkopuolelle testit, jotka on tehty, ennen kuin päätöksen 2000/764 1 artiklan 3 kohdan mukainen pakollinen testausohjelma on otettu käyttöön kansallisella tasolla, kun asianomainen jäsenvaltio on myöhästynyt viimeksi mainitun säännöksen täytäntöönpanolle asetetusta aikarajasta 1.7.2001.

68. Tässä menettelyssä ei siten ole tarpeen tutkia, oliko yhteisön rahoitettava tämän asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut BSE-testit kokonaan ja yksinomaisesti, eikä näin ollen sitä, onko tämä säännös pätevä suhteessa asetusten N:o 1254/1999 ja N:o 1258/1999 säännöksiin.

69. Senkaltaiset BSE-testit, jotka tehtiin Gosschalkin luona touko- ja kesäkuussa 2001, ovat siten – kuten Alankomaiden hallitus ja komissio ovat väittäneet [35] – eläinlääkintätoimenpiteissä määrättyjä täytäntöönpanotoimia, eikä niistä ole määrätty eikä niihin ole kannustettu naudanlihamarkkinoiden tukitoimenpiteissä. Tämän vuoksi ne voivat mahdollisesti saada vain asetuksen N:o 1258/1999 1 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaista yhteisön rahoitusta.

70. Sillä komission istunnossa esiin tuomalla seikalla, että senkaltaisten BSE-testien osalta, jotka tehtiin Gosschalkin luona touko- ja kesäkuussa 2001, yhteisön rahoitus on suoritettu ”puhtaasti käytännön syistä” ja kiireellisyyden vuoksi käyttäen asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 2 kohdan perusteella jo avattua budjettikohtaa, ei voi olla mitään merkitystä tähän mennessä tehdyn oikeudellisen analyysin kannalta. [36]

71. Tämän vuoksi ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa kolmeen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Ihmisravinnoksi teurastettujen yli 30 kuukauden ikäisten nautojen BSE-testit, jotka on tehty päätöksen 2000/764 1 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanemiseksi annetussa kansallisessa lainsäädännössä asetetun velvollisuuden noudattamiseksi, kuuluvat asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun ja sen mukaisen BSE-testin käsitteen alaisuuteen. Tämän asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa säädetty yhteisön rahoitusosuus ei kuitenkaan koske näitä testejä, vaan nämä ovat eläinlääkintätoimenpiteissä määrättyjä täytäntöönpanotoimia, jotka voivat mahdollisesti saada yhteisön rahoitusta asetuksen N:o 1258/1999 1 artiklan 2 kohdan d alakohdan perusteella.

35 – Alankomaiden hallitus ja komissio ovat päätyneet tähän käsitykseen noudattaen osittain eri päättelyä kuin minä. Komissio katsoo erityisesti, että asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 2 kohdan mukaista yhteisön rahoitusta ei voitu soveltaa Alankomaihin, koska Alankomaat oli päätöksen 2001/3 perusteella ja ottaen huomioon, että velvollisuus tehdä BSE-testit päätöksen 2000/764 1 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuille eläimille oli saatettu voimaan 1.1.2001 lukien, vapautettu asetuksen N:o 2777/2000 3 artiklan mukaisen ostojärjestelmän soveltamisesta, jolloin tämän asetuksen 2 artiklan 2 kohdan soveltamiselle ei enää jäänyt tilaa, sillä tämä säännös oli komission mukaan poikkeus ostojärjestelmästä.

36 – Komission asiamies huomautti istunnossa, että tämä seikka ei vaikuta siihen, mikä oikeudellinen luonne kyseisillä BSE-testeillä on katsottava olevan, sillä nämä ovat myös hänen mukaansa eläinlääkintätoimenpiteitä, jotka yhteisö olisi voinut rahoittaa jollain toisella tavalla, esimerkiksi päätöksen 90/424 perusteella.

Neljäs ennakkoratkaisukysymys

72. Neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää, onko siinä tapauksessa, että asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 2 kohta ei osoittaudu kolmannessa ennakkoratkaisukysymyksessä ennakoiduin tavoin pätemättömäksi, asetus itse esteenä sille, että jäsenvaltiot perivät BSE-testien tekemisestä aiheutuneet kulut yksittäisiltä elinkeinonharjoittajilta.

73. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin nimittäin pohtii, onko Gosschalk oikeassa väittäessään, että asetuksen kolmannessa perustelukappaleessa käytetty yhteisön ”rahoitusosuuden” käsite merkitsee, että jäsenvaltiot rahoittavat tämän rahoitusosuuden ulkopuolelle jäävän osan kyseisistä kuluista, eivätkä ne siten voi periä sitä elinkeinonharjoittajilta edes osittain.

74. Kuten kolmen ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta esittämästäni analyysistä ilmenee, asetuksen N:o 2777/2000 säännökset yhteisön osallistumisesta BSE-testien rahoitukseen eivät koske senkaltaisia testejä, jotka – kuten Gosschalkin luona touko- ja kesäkuussa 2001 tehdyt testit – olivat päätöksen 2000/764 1 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanemiseksi annetun kansallisen lainsäädännön perusteella pakollisia. Tästä selvästikin seuraa, ettei edellä mainituista säännöksistä voida johtaa sellaista sääntöä, että jäsenvaltiot eivät voi periä näiden testien tekemisestä aiheutuneita kuluja yksittäisiltä elinkeinonharjoittajilta.

75. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymys voisi tietenkin olla relevantti niiden BSE-testien osalta, joita tämä rahoitusosuus koskee. Tähän kysymykseen ei kuitenkaan tarvitse vastata tässä menettelyssä, koska vastauksella ei olisi mitään vaikutusta pääasian ratkaisemisen kannalta.

76. On kuitenkin muistutettava, että oikeuskäytännön mukaan silloin, kun kysymykset on esitetty epätäsmällisesti tai niillä ylitetään yhteisöjen tuomioistuimen EY 234 artiklaan perustuva toimivalta, yhteisöjen tuomioistuimen on poimittava kaikista kansallisen tuomioistuimen esittämistä seikoista ja erityisesti ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan välipäätöksen perusteluista ne yhteisön oikeutta koskevat seikat, joita on syytä tulkita, kun huomioon otetaan riidan kohde. [37] Voidakseen antaa ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle hyödyllisen vastauksen yhteisöjen tuomioistuin saattaa joutua ottamaan huomioon sellaisia yhteisön oikeuden säännöksiä, joihin kansallinen tuomioistuin ei ole viitannut kysymyksessään. [38]

37 – Ks. mm. asia 35/85, Tissier, tuomio 20.3.1986 (Kok. 1986, s. 1207, 9 kohta) ja asia C-107/98, Teckal, tuomio 18.11.1999 (Kok. 1999, s. I-8121, 34 kohta).

38 – Em. asia Tissier, tuomion 9 kohta; asia C-315/92, Verband Sozialer Wettbewerb, tuomio 2.2.1994 (Kok. 1994, s. I-317, 7 kohta) ja yhdistetyt asiat C-228/01 ja C-289/01, Bourrasse ja Perchicot, tuomio 7.11.2002 (Kok. 2002, s. I-10213, 33 kohta).

77. Jotta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen neljänteen kysymykseen annettaisiin hyödyllinen vastaus, voidaan siten kysyä, eikö kielto, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät saa siirtää päätöksen 2000/764 1 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanemiseksi annetun kansallisen lainsäädännön perusteella tai 30.6.2001 jälkeen asetuksen N:o 999/2001 perusteella tehdyistä BSE-testeistä aiheutuvia kustannuksia elinkeinoharjoittajien vastattavaksi, seuraa säännöksistä, joissa mahdollisesti säädetään yhteisön osallistumisesta tällaisten kustannusten rahoittamiseen, vastaavalla tavalla kuin se ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen hypoteesin mukaan johtui asetuksesta N:o 2777/2000.

78. Tältä osin on viitattava päätökseen 2000/773.

79. Tämän päätöksen 17 artiklassa on säädetty, että ”yhteisön rahoitusosuus myönnetään – – lisäksi päätöksen 2000/764/EY 1 artiklan 3 kohdan mukaisesti tehtäviin testeihin”, mikä vastaa päätöksen kahdeksatta perustelukappaletta, jossa katsottiin, että oli ”säädettävä yhteisön rahoitusosuudesta [päätöksellä 2000/764 hyväksytyn] tarkistetun testausjärjestelmän toisessa vaiheessa tehdyille testeille”.

80. Tätä rahoitusosuutta ei kuitenkaan konkreettisesti määritetty alun perin päätöksellä 2000/773, jonka 19 artiklassa säädettiin, että päätöstä piti tarkastella uudelleen 1.7.2001 mennessä ”yhteisön rahoitusosuuden vahvistamiseksi – – päätöksen 2000/764/EY 1 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen eläinten testaamista koskeville ohjelmille 1 päivän heinäkuuta ja 31 päivän joulukuuta 2001 väliseksi ajaksi”.

81. Tämä uudelleen tarkastelu nimittäin toteutettiin sittemmin päätöksellä 2001/499 myös sen vuoksi, että asetuksella N:o 999/2001 oli tällä välin käynnistetty BSE:n laajennettu valvontaohjelma (ks. em. päätöksen neljäs, viides ja seitsemäs perustelukappale). Erityisesti päätöksen 2001/499 2 artiklalla korvataan päätöksen 2000/773 18 artikla (jossa vahvistettiin yhteisön rahoitusosuus vain vuonna 2001 päätöksen 2000/764 1 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti tehtyjen testien osalta) uudella tekstillä, jonka kolmannessa luetelmakohdassa säädetään yhdessä asetuksen N:o 999/2001, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1248/2001, liitteessä III olevan A luvun I osan 2.2 kohdan kanssa, että yhteisön rahoitusosuus kansallisille BSE:n seurantaohjelmille kattaa myös testipakkausten ja reagenssien hankintakustannukset 15 euron testikohtaiseen enimmäismäärään asti ”testattaessa 1 päivän heinäkuuta ja 31 päivän joulukuuta 2001 välisenä aikana” yli 30 kuukauden ikäisiä nautoja, jotka on teurastettu ihmisravinnoksi tavanomaisella tavalla.

82. On korostettava, että näin muutettuna päätöksessä 2000/773 konkreettisesti vahvistetaan – johdonmukaisesti sen kanssa, mitä sen 19 artiklassa säädetään – tähän ryhmään kuuluville naudoille tehtyjä BSE-testejä

koskeva rahoitusosuus vain ajalle 1.7.–31.12.2001. Rahoitusosuus ei näin ollen näytä koskevan tähän samaan ryhmään kuuluville naudoille vuoden 2001 ensimmäisellä puoliskolla tehtyjä testejä, kun taas päätöksen 17 artiklassa sitä vastoin vahvistettiin periaate, että yhteisön rahoitusosuus myönnettiin kaikille päätöksen 2000/764 1 artiklan 3 kohdan mukaisesti tehdyille testeille niiden suorittamispäivästä riippumatta.

83. Jo päätöksen 2000/773 17 ja 19 artikla poikkeavat siten toisistaan sen osalta, mikä ajanjakso on otettava huomioon, kun on kysymys päätöksen 2000/764 1 artiklan 3 kohdan mukaisesti tehdyille testeille myönnettävästä yhteisön rahoitusosuudesta.

84. Ei voida sulkea pois, että juuri se, ettei komissio ole tehnyt päätöstä, jossa vahvistettaisiin konkreettisesti yhteisön rahoitusosuus päätöksen 2000/764 1 artiklan 3 kohdan mukaisesti ennen 1.7.2001 tehtyjen testien (kuten Gosschalkin luona touko- ja kesäkuussa tehtyjen testien) osalta, on johtanut siihen komission noudattamaan ”puhtaasti käytännön” ratkaisuun, että se on kuitenkin maksanut rahoitusosuuden myös tällaisista testeistä asetuksen N:o 2777/2000 2 artiklan 2 kohdan perusteella avatun budjettikohdan kautta.

85. Ei ole kuitenkaan tarpeen perehtyä tämän perusteellisemmin tähän ongelmalliseen näkökohtaan, joka ei koske muun muassa Gosschalkin luona vuoden 2001 toisella puoliskolla tehtyjä testejä, jotka ilman muuta saivat päätöksen 2000/773, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2001/499, 18 artiklan kolmannen luetelmakohdan mukaisen rahoitusosuuden. Jotta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen annettaisiin hyödyllinen vastaus, merkitystä on sillä, että yhtäältä päätöksessä 2000/773 ei asetuksesta N:o 2777/2000 poiketen käytetä ilmaisua ”cofinanziamento” vaan ilmaisua ”contributo finanziario”,* [39] minkä vuoksi Gosschalkin argumentaatio, joka perustuu asetuksen osalta ensin mainittuun ilmaisuun, ei voi päteä päätöksen osalta, ja että toisaalta päätös ei käsitykseni mukaan sisällä mitään muuta seikkaa, joka voisi antaa aihetta ajatella, että sen BSE-testistä aiheutuneiden kustannusten osan, jota yhteisön rahoitusosuus ei kata, pitää välttämättä jäädä jäsenvaltioiden vastuulle, eivätkä nämä siis voi siirtää sitä elinkeinonharjoittajien vastattavaksi kokonaan tai osittain. Samaa on sanottava päätöksestä 90/424 ja erityisesti sen 24 artiklasta, joka on päätöksen 2000/773 oikeudellinen perusta.

86. Gosschalkin kirjallisissa huomautuksissaan korostama seikka, että päätöksen 90/424 24 artiklassa ei mainita sitä mahdollisuutta, että jäsenvaltiot kantavat elinkeinonharjoittajilta maksun, ei selvästikään merkitse, että tässä artiklassa olisi haluttu sulkea tämä mahdollisuus pois. Ei nimittäin voida katsoa, että yhteisön oikeudessa olisi olemassa yleinen sääntö, jonka mukaan siinä tapauksessa, ettei ole nimenomaisesti säädetty toisin, pelkästään se seikka, että yhteisö osallistuu tiettyjen jäsenvaltiolle aiheutuneiden kustannusten rahoitukseen, merkitsee, ettei jäsen-

39 – * Päätöksessä ja asetuksessa molemmat ilmaisut on suomennettu rahoitusosuudeksi.

valtio voi vyöryttää kustannusten loppuosaa asianomaisille taloudellisille toimijoille kokonaan tai osittain.

87. Tämän vuoksi ehdotan, että neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan seuraavasti:

Päätökset 90/424 ja 2000/773 eivät ole esteenä sille, että jäsenvaltio perii asianomaisilta elinkeinonharjoittajilta yhteisön rahoitusosuuden ulkopuolelle jäävän osan kustannuksista, joita aiheutuu BSE-testeistä, joita sen viranomaiset tekevät päätöksen 2000/764 1 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanemiseksi annetun kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Viides ennakkoratkaisukysymys

88. Viidennellä ennakkoratkaisukysymyksellä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa pääasiallisesti selvittää, onko direktiivi 85/73, kun otetaan erityisesti huomioon sen 5 artiklan 4 kohdan toinen alakohta, esteenä sille, että jäsenvaltio perii elinkeinonharjoittajilta kustannukset, jotka aiheutuvat senkaltaisten BSE-testien tekemisestä, joita tehtiin Gosschalkin luona ja joista on kysymys pääasian oikeudenkäynnissä. Jos tähän vastataan kieltävästi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää, mitkä edellytykset jäsenvaltion tällä perusteella perimän maksun on täytettävä.

89. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa välipäätöksessä oletetaan, että Gosschalkin luona tehdyt BSE-testit eivät kuulu direktiivin 85/73 1, 2 ja 3 artiklan soveltamisalaan ja että tämän vuoksi niiden osalta ei ole vahvistettu tähän direktiivin perustuvaa yhteisön maksua. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin olettaa näin ollen, että jäsenvaltio voi BSE-testien osalta valita direktiivin 85/73 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kansallisen maksun kantamisen tai johonkin muuhun – epitsoottisen eläintaudin torjuntaan liittyvään – oikeudelliseen perustaan perustuvan maksun, joka siten jää direktiivin 5 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

90. Komissio on puolestaan todennut, että kansallinen maksu, joka kannetaan BSE-testeistä aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi, voi olla perusteltu sekä direktiivin 85/73 5 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan perusteella (koska BSE on yhtä aikaa epitsoottinen eläintauti ja tarttuva eläintauti) että tämän direktiivin 4 artiklan 2 kohdan perusteella (koska tosiseikkojen tapahtuma-aikaan näiden testien osalta ei ollut säädetty direktiivin 1, 2 ja 3 artiklassa tarkoitetusta yhteisön maksusta).

91. Totean kuitenkin, että näissä kahdessa säännöksessä tarkoitettuja kansallisia

maksuja koskeva oikeudellinen järjestely ei ole sama. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen kansallisten maksujen osalta on nimittäin tässä samassa säännöksessä vahvistettu nimenomaisesti, että niiden on noudatettava yhteisön maksuja koskevia periaatteita, mutta direktiivin 5 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetun kansallisen maksun, joka on tarkoitettu epitsoottisen eläintaudin tai tarttuvan eläintaudin torjuntaan, määräämisessä jäsenvaltioilla on suurempi vapaus, koska direktiivissä 85/73 ei säädetä mitään erityistä edellytystä.

92. Tämän vuoksi katson Alankomaiden hallituksen ja komission kannasta poiketen, ettei voida jättää ratkaisematta, kuuluuko maksu, jota Gosschalkilta vaaditaan nyt esillä olevassa asiassa BSE-testeistä, jotka oli tehty sen toimitiloissa, jommankumman säännöksen soveltamisalaan.

93. Sillä, miten kansalliset viranomaiset ovat luonnehtineet tätä maksua oikeudellisesti, [40] ei ole tältä osin merkitystä, vaan relevantteja tekijöitä ovat maksun objektiivisesti todettavat ominaisuudet ja sen tarkoitus.

94. Gosschalkia istunnossa edustanut asiamies on väittänyt, että maksu ei kuulu direktiivin 85/73 5 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan soveltamisalaan, koska kyseessä olevat BSE-testit, jotka tehtiin lähtökohtaisesti terveille eläimille, olivat BSE:n ”estämiseen” eivätkä sen ”torjuntaan” tähtäävä toimenpide. Tämä väite ei ole mielestäni vakuuttava, koska direktiivin 85/73 5 artiklan 4 kohdan toisessa alakohdassa käytetyn sanan ”torjuntaan” ei ole väistämättä katsottava viittaavan sairaita eläimiä koskeviin toimenpiteisiin, sillä se voidaan ymmärtää yleisluonteisemmin niin, että se kattaa myös sairauden estämiseen tähtäävät toimenpiteet.

95. Katson pikemminkin, että edellä mainitussa säännöksessä tarkoitetun käsitteen ”epitsoottisten eläintautien ja tarttuvien eläintautien torjuntaan tarkoitettu maksu” ulkopuolelle jää maksu, joka kannetaan nimenomaisesti eläinlääkärintarkastuksesta tai -valvonnasta siinä tarkoituksessa, että tähän liittyvät kustannukset saataisiin katettua osittain tai kokonaan. Tällaisen maksun on kuuluttava direktiivissä 85/73 vahvistettujen sääntöjen alaisuuteen. Tällä direktiivillä on tarkoitus ottaa käyttöön eläinlääkärintarkastusten ja -valvonnan rahoitusta koskevat yhdenmukaistetut säännöt sen estämiseksi, että eri jäsenvaltioissa tällä perusteella kannettujen maksujen erilaisuus voisi johtaa kilpailun vääristymiseen yhteisten markkinajärjestelyjen piiriin kuuluvien tuotannonalojen välillä ja kaupan vääristymiin (ks. Direktiivin 96/43 viides ja kuudes perustelukappale). Direktiivin tehokas vaikutus kuitenkin vaarantuisi, jos jäsenvaltiot saisivat kantaa maksuja, joilla kylläkin selvästi pyritään rahoittamaan tiettyjä *eläinlääkärintarkastuksia ja -valvontaa* mutta jotka määrätään muilla kuin yhdenmukaistetuissa säännöissä asetetuilla arviointiperusteilla pelkästään siitä syystä, että niiden ilmoitetaan

40 – Alankomaiden hallitus on todennut kirjallisten huomautustensa 53 kohdassa, että edellä mainittu maksu ”perustuu (erityisesti) direktiivin 85/73 5 artiklan 4 kohtaan”.

liittyvän epitsoottisen eläintaudin tai tarttuvan eläintaudin torjuntaan.

96. Käsiteltävänä olevassa asiassa on selvää, että Gosschalkilta maksuasetuksen nojalla vaaditulla maksulla on tarkoitus osittain kattaa sen luona tehdyistä BSE-testeistä aiheutuneet kustannukset ja että maksua sovelletaan yleisesti vain elinkeinonharjoittajiin, jotka omistavat nautoja, joille on tosiasiallisesti tehty BSE-testi.

97. Katson tämän vuoksi, että direktiivin 85/73 5 artiklan 4 kohdan toisella alakohdalla ei ole merkitystä nyt käsiteltävänä olevassa asiassa.

98. Direktiivin 85/73 4 artiklan 2 kohdan sovellettavuudesta on todettava, että tämän säännöksen mukaan jäsenvaltiot saavat kantaa kansallisia maksuja tämän artiklan ”1 kohdassa säädettyä tarkoitusta varten” eli ”huoleh[tiakseen] *muiden* kuin 1, 2 ja 3 artiklan soveltamisalaan kuuluvien tarkastusten ja valvonnan rahoituksesta”. [41]

99. Esiin nousee kuitenkin kysymys, jota ei helppo ratkaista, kun otetaan huomioon relevanttien säännösten melko epäselvä muotoilu, ja joka koskee sitä, ovatko senkaltaiset BSE-testit, jotka tehtiin Gosschalkin luona, jonkin edellä mainitun artiklan alaisuuteen kuuluvia tarkastuksia tai valvontaa.

100. Koska kysymyksessä on yhteisössä kasvatettujen nautaeläinten tuore liha, on tukeuduttava yksinomaan direktiivin 85/73 1 artiklaan, kuten komissio on vahvistanut yhteisöjen tuomioistuimen sille esittämiin kirjallisiin kysymyksiin antamassaan vastauksessa.

101. Tämän artiklan mukaan ”jäsenvaltioiden on huolehdittava, että ne kantavat liitteessä A määrättyjä yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen yhteisön maksun mainitussa liitteessä tarkoitettujen tuotteiden tarkastuksista ja valvonnasta aiheutuvista kustannuksista – –”.

102. Direktiivin 85/73 liitteessä A olevassa I luvussa vahvistetaan yhdenmukaistetut säännöt, joka koskevat eräiden direktiivien ”soveltamisalaan kuuluvaan lihaan sovellettav[ia] maksu[ja]”, ja näistä direktiiveistä nyt käsiteltävänä olevassa asiassa merkitystä on direktiivillä 64/433, jonka 1 artiklassa, sellaisena kuin se oli voimassa vuonna 2001, ”säädetään terveyttä koskevista säännöistä kotieläiminä pidettävistä [eri eläimistä, muun muassa] nautaeläimistä – – saatavan ihmisravinnoksi tarkoitetun tuoreen lihan tuotannossa ja markkinoille saattamisessa”.

41 – Kursivointi tässä.

103. Gosschalkia istunnossa edustanut asiamies on esittänyt, että edellä 99 kohdassa esiin tuomaani kysymykseen vastattaisiin myöntävästi, ja päätellyt, että yhteisön maksu, joka on direktiivin 85/73 liitteessä A olevan I luvun 1 kohdassa vahvistettu kannettavaksi ”teurastustoimenpiteisiin liittyvinä tarkastusmaksuina”, kattaa jo BSE-testeistä aiheutuneet kustannukset ja että Gosschalk on jo maksanut sen.[42] Nämä testit nimittäin ovat ”laboratoriotutkimuksia”, jotka on ”tarvittaessa” tehtävä post mortem -tarkastuksen yhteydessä direktiivin 64/433, sellaisena kuin tämä oli voimassa tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, liitteessä I olevan VIII luvun 40 kohdan e alakohdan mukaisesti. Gosschalkin asiamiehen mukaan jäsenvaltioilla ei näin ollen ole oikeutta kantaa erityistä lisämaksua BSE-testeistä.

104. Komissio puolestaan väittää, että vaikka BSE-testit teoriassa voisivat olla direktiivin 85/73 1 artiklassa tarkoitettuja tarkastuksia ja valvontaa,[43] tosiseikkojen tapahtuma-aikaan niiden osalta ei ollut konkreettisesti vahvistettu tässä artiklassa tarkoitettua yhteisön maksua. Jos tulkitsen tätä väitettä oikein, tällaisessa tilanteessa sovelletaan direktiivin 4 artiklaa vastaavalla tavalla kuin siinä tässä artiklassa nimenomaisesti mainitussa tilanteessa, että kysymys on muusta kuin 1, 2 ja 3 artiklan soveltamisalaan kuuluvasta tarkastuksesta tai valvonnasta.

105. Myönnän, että minun on vaikea ymmärtää tämän väitteen logiikkaa. Jos BSE-testit, jotka liittyvät teurastustoimenpiteisiin, voivat olla direktiivissä 64/433 tarkoitettuja tarkastuksia ja valvontaa, direktiivin 85/73 liitteessä A olevan I luvun 1 kohdan a alakohdassa vahvistetun yhteisön maksun pitäisi Gosschalkin väittämin tavoin kattaa myös näiden testien kustannukset, minkä vuoksi ei ole aiheellista eikä mahdollista vahvistaa BSE-testien osalta erityistä yhteisön maksua.

106. Yhdistetyissä asioissa Stratmann annetulla tuomiolla[44] ratkaistussa tapauksessa yhteisöjen tuomioistuinta oli pyydetty selventämään erityisesti, sisälsikö direktiiviin 64/433 perustuvasta tuoreen lihan tarkastamisesta maksettava yhteisön maksu myös kustannukset, jotka aiheutuivat bakteriologisesta tutkimuksesta, joka oli osoittautunut tarpeelliseksi kansallisen oikeudenkäynnin kohteena olleessa tapauksessa. Yhteisöjen tuomioistuin vastasi tähän myöntävästi katsoen, että tällainen tutkimus sisältyi käsitteeseen ”laboratoriotutkimuksia”, jotka on ”tarvittaessa” tehtävä direktiivin 64/433 liitteessä I olevan VIII luvun 40 kohdan e alakohdan mukaisesti.

107. Direktiivin 64/433, sellaisena kuin se oli voimassa tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, säännöksissä ei tarkastella BSE-testejä nimenomaisesti. Vaikka – kuten komissio korostaa – nämä testit eivät kuuluneet tuoreelle naudanlihalle tehtäviin rutiinitarkastuksiin, ennen

42 – Em. luvun 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot kantavat ”teurastustoimenpiteisiin liittyvinä tarkastusmaksuina” nautaeläinten osalta seuraavat kiinteät maksut: täysikasvuiset nautaeläimet 4,5 euroa eläimeltä ja nuoret nautaeläimet 2,5 euroa eläimeltä.

43 – Ks. komission kirjallisten huomautusten 47 kohta.

44 – Yhdistetyt asiat C-284/00 ja C-288/00, tuomio 30.5.2002 (Kok. 2002, s. I-4611).

kuin komissio teki päätöksen 2000/764, ne voivat kuitenkin vastata direktiivin 64/433 liitteessä I olevan VI luvun 27 kohdan a alakohdassa olevaa määräystä, jonka mukaan ante mortem –terveystarkastuksessa ”on todettava” erityisesti, ”sairastavatko eläimet ihmisiin ja eläimiin tarttuvaa tautia”, sen lisäksi, että testit vastaavat Gosschalkin mainitsemaa direktiivin 64/433 liitteessä I olevan VIII luvun 40 kohdan e alakohdan määräystä, joka koskee nimenomaan ”laboratoriotutkimuksia”, jotka on ”tarvittaessa” tehtävä post mortem -tarkastuksen yhteydessä.

108. Se, että tosiseikkojen tapahtuma-aikaan nämä testit olivat muiden kuin riskinautojen osalta pakollisia vain yli 30 kuukauden ikäisille eläimille, ei sellaisenaan ilmeisesti sulje kyseisiä testejä direktiivin 64/433 näiden säännösten ja näin ollen direktiivin 85/73 1 artiklan ja liitteessä A olevan I luvun 1 kohdan a alakohdan soveltamisalan ulkopuolelle. Yhteisöjen tuomioistuin nimittäin on edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Stratmann antamassaan tuomiossa pitänyt poissuljettuna, että kyseessä ollut yhteisön maksu kattaisi ainoastaan sellaisista testeistä aiheutuvat kustannukset, jotka tehdään kaikissa tapauksissa. [45]

109. Julkisasiamies Léger’llä puolestaan oli tällä tuomiolla ratkaistuissa yhdistetyissä asioissa esittämässään ratkaisuehdotuksessa [46] tilaisuus huomauttaa bakteriologisten tutkimusten osalta, että vaikka bakteriologisia tutkimuksia ei mainita nimenomaisesti direktiivin 64/433 säännöksissä, ne kuuluvat niiden asianmukaisten ”laboratoriotutkimusten” piiriin, joiden tarkoituksena on varmistaa näiden säännösten mukaisesti, ettei tutkittu liha ole ihmisravinnoksi kelpaamatonta tai ihmisen terveydelle vaarallista, ja että tältä osin se seikka, että bakteriologiset tutkimukset ovat kalliita ja kestävät useita päiviä, ei ole riittävä peruste, jonka nojalla voitaisiin katsoa, etteivät ne kuulu näissä säännöksissä tarkoitettujen ”laboratoriotutkimusten” piiriin.

110. Julkisasiamies totesi, että vaikka on totta, että tämä yhdenmukaistettu eläinlääkärintarkastusten ja -valvonnan rahoitusjärjestelmä johtaa siihen, että osa tiettyjen tutkimusten kustannuksista siirtyy niiden kannettavaksi, joiden omistamat eläimet eivät tarvitse näitä tutkimuksia, kuitenkin ”kiinteämääräisesti asetetun maksun periaatteena on juuri se, että eläinten omistajat joutuvat vastaamaan maksusta, joka joissakin tapauksissa ylittää heidän eläintensä vaatimat tarkastus- ja valvontatoimien todelliset kustannukset ja joissakin tapauksissa taas alittaa ne”. [47]

111. Edellä 107–110 kohdassa esiin tuoduista näkökohdista huolimatta kaksi seikkaa saa minut katsomaan, ettei BSE-testien voida katsoa kuuluvan direktiivin 64/433 mukaisiin

45 – Em. yhdistetyt asiat Stratmann, tuomion 50 kohta.

46 – Julkisasiamiehen 21.3.2002 esittämä ratkaisuehdotus, 39 kohta.

47 – Ibidem, 58 kohta.

tarkastuksiin ja valvontaan, jotka yhteisön maksu, josta säädetään direktiivin 85/73 1 artiklassa ja tämän direktiivin liitteessä A olevan I luvun 1 kohdan a alakohdassa, kattaa tällaisina.

112. Yhtäältä BSE-testien keskimääräinen kustannus – joka Alankomaiden hallituksen mukaan oli kyseessä olevana aikana 90 euroa tarvikkeiden, näytteenoton ja näytteen kuljetuksen sekä testin tekemisen osalta [48] – tuntuu täysin suhteettomalta verrattuna kyseessä olevaan yhteisön kiinteään maksuun (4,5 euroa täysikasvuista nautaeläintä kohti), koska se on kaksikymmenkertainen tähän nähden.

113. Toisaalta on todettava, että vaikka myös pääasiassa kyseessä olevilla BSE-testeillä on tarkoitus varmistaa, ettei tutkittu liha ole ihmisravinnoksi kelpaamatonta tai ihmisen terveydelle vaarallista, niitä ei ole tehty Gosschalkin naudoille tehtävistä ante ja post mortem -tarkastuksista vastaavan virkaeläinlääkärin tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella tapauskohtaisesti vaan järjestelmällisesti kaikille Gosschalkin omistamille yli 30 kuukauden ikäisille naudoille. Direktiivissä 64/433 säädetään joukosta tutkimuksia, jotka virkaeläinlääkärin on post mortem -tarkastuksen yhteydessä ”järjestelmällisesti suoritettava” (liitteessä I olevan VIII luvun 42 kohdan A osa) ja joihin kuuluu esimerkiksi poikkijuovaisia lihaksia sisältävälle sikojen tuoreelle lihalle trikinoosin varalta tehtävä tarkastus, jonka yhteisöjen tuomioistuin on yhdistetyissä asioissa Stratmann antamassaan tuomiossa ottanut huomioon yhdessä bakteriologisten tutkimusten kanssa, mutta BSE-testit eivät kuulu näiden tutkimusten joukkoon. BSE-testit on tehty Gosschalkin yli 30 kuukauden ikäisille naudoille järjestelmällisesti sellaisen velvollisuuden johdosta, josta on kansallisessa lainsäädännössä säädetty päätöksen 2000/764 – eli muun säädöksen kuin direktiivin 64/433 – täytäntöönpanemiseksi. Jos pitäisi katsoa, että näiden testien yleinen tekeminen kuuluu jo viimeksi mainitussa direktiivissä säädettyihin yhdenmukaistettuihin tarkastus- ja valvontatoimenpiteisiin, ei olisi ollut tarpeen velvoittaa näiden testien tekemiseen päätöksellä 2000/764.

114. Se, että BSE-testien kustannukset ovat huomattavan suuret suhteessa direktiivin 85/73 liitteessä A olevan I luvun 1 kohdan a alakohdan mukaiseen yhteisön kiinteään maksuun, ja se, että direktiivin 64/433 tätä koskevien nimenomaisten säännösten puuttuessa BSE-testit tehdään järjestelmällisesti suurelle osalle eläimiä, voivat siinä tapauksessa, että näiden testien katsotaan kuuluvan edellä mainitun maksun kattamiin testeihin, saattaa kyseenalaiseksi, onko maksu edustava likiarvo niistä keskimääräisistä kohtuullisista kustannuksista, joita direktiivillä 64/433 nautaeläinten osalta yhdenmukaistettujen tarkastusten ja valvonnan suorittaminen aiheuttaa. Tämä oletettavasti horjuttaa yhteisön kiinteän maksun määrittämisen perustana ollutta arvojen tasapainoa.

48 – Alankomaiden hallituksen kirjallisten huomautusten 30 kohta.

115. Tämän vuoksi olen taipuvainen katsomaan, että edellä 99 kohdassa esiin tuotuun kysymykseen on vastattava kieltävästi eli siten, että senkaltaiset BSE-testit, jotka tehtiin Gosschalkin luona, eivät ole direktiivin 85/73 1, 2 ja 3 artiklan soveltamisalaan kuuluvia tarkastuksia ja valvontaa, jotka direktiivin mukainen yhteisön maksu näin ollen kattaisi.

116. Tästä seuraa, että – kuten komissio ja Alankomaiden hallitus ovat väittäneet – nyt käsiteltävänä olevaan tapaukseen sovelletaan edellä mainitun direktiivin 4 artiklan 2 kohtaa. Tämän säännöksen perusteella Alankomaiden valtio sai siten säätää elinkeinonharjoittajilta kannettavasta kansallisesta maksusta turvatakseen päätöksen 2000/764 1 artiklan 3 kohdassa edellytettyjen BSE-testien rahoituksen.

117. Siltä osin kuin on kyse viidennen ennakkoratkaisukysymyksen toisessa osassa esiin tuodusta ongelmasta, mitkä edellytykset direktiivin 85/73 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kansallisen maksun on täytettävä, riittänee, kun muistutetaan komission tavoin, että tässä samassa säännöksessä täsmennetään, että tällaisen maksun on noudatettava ”yhteisön maksuja koskevia periaatteita”. Kuten komissio on todennut, nämä periaatteet vahvistetaan direktiivin 5 artiklan 1–3 kohdassa. Kansallisen maksun on näin ollen täytettävä seuraavat edellytykset:

– se on vahvistettava siten, että se kattaa kustannukset, joita toimivaltaiselle viranomaiselle aiheutuu tarkastusyksikön palkka- ja sosiaalikustannuksista ja tarkastusten ja valvonnan toteuttamiseen liittyvistä hallintomenoista, jollaisina voidaan pitää tarkastajien jatkuvasta koulutuksesta aiheutuvia kustannuksia (5 artiklan 1 kohta)

– sitä ei saa palauttaa suoraan tai välillisesti (5 artiklan 2 kohta)

– se saa olla määrältään yhteisön maksuja suurempi edellyttäen, että jäsenvaltion kantamien maksujen yhteismäärä ei ole suurempi kuin tarkastuksen tosiasialliset kustannukset (5 artiklan 3 kohta).

118. Tässä yhteydessä on tietenkin otettava huomioon vain toimivaltaisen viranomaisen vastuulle tosiasiallisesti jääneet kustannukset,

joten yhteisön myöntämä rahoitusosuus on vähennettävä. Tältä osin muistutan sitä paitsi, että Alankomaiden hallitusta istunnossa edustanut asiamies on esittänyt, että maksu, jota Gosschalkilta vaaditaan BSE-testeistä, on määritetty maksuasetuksessa niin, että testien todellisista tekokustannuksista on vähennetty yhteisön rahoitusosuuden määrä.

119. Viidennen ennakkoratkaisukysymyksen toisessa osassa esitettyyn kysymykseen on sitä vastoin vastattava eri tavalla, jos on ehdotukseni vastaisesti mutta sitä vastoin Gosschalkin puoltamalla tavalla katsottava, että BSE-testit kuuluvat yhdenmukaistettuihin tarkastuksiin ja valvontaan, joiden osalta on vahvistettu direktiivin 85/73 liitteessä A olevan I luvun 1 kohdan a alakohdan mukainen kiinteä yhteisön maksu.

120. Tässä tapauksessa on direktiivissä jäsenvaltiolle jätetyn toimintavapauden osalta viitattava direktiivin liitteessä A olevan I luvun 4 ja 5 kohtaan. Tämän 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot saavat ”korkeampien kustannusten kattamiseksi” joko ”korottaa tietyn laitoksen osalta 1 ja 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja kiinteitä maksuja” (4 kohdan a alakohta) tai ”kantaa tosiasiallisesti aiheutuneet kustannukset kattavan maksun” (4 kohdan b alakohta). Edellä mainitussa 5 kohdassa sitä vastoin sallitaan, että kyseisiä kiinteitä maksuja alennetaan vastaamaan todellisia tarkastuskustannuksia, kun tietyt edellytykset täyttyvät.

121. Siltä osin kuin on kysymys erityisesti 4 kohdasta, yhteisöjen tuomioistuin on yhdistetyissä asioissa Stratmann antamassaan tuomiossa [49] täsmentänyt yhtäältä tämän kohdan a alakohdan osalta, että ”kaikkien jäsenvaltion päättämien korotusten on kohdistuttava juuri yhteisön maksun kiinteään määrään ja ne on toteutettava tämän määrän lisäyksinä”, ja toisaalta tämän kohdan b alakohdan osalta, että ”määrältään yhteisön maksujen tasoa korkeamman erityisen maksun perinnän on katettava todellisuudessa aiheutuneet kustannukset kokonaisuudessaan”.

122. Edellä 119 kohdassa toissijaisesti esittämästäni näkökulmasta katsottuna Gosschalkin edustaja on näin ollen ollut oikeassa, kun hän on istunnossa päätellyt yhteisöjen tuomioistuimen näistä toteamuksista, että Alankomaiden valtio ei voinut vaatia tältä yhtiöltä sen jo maksaman *yhteisön maksun lisäksi* erityistä maksua kattaakseen BSE-testeistä aiheutuneita kustannuksia edes osittain. Alankomaiden valtio olisi näiden kustannusten kattamiseksi voinut ainoastaan korottaa ”tietyn laitoksen osalta” direktiivin liitteessä A olevan I luvun 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua yhteisön kiinteää maksua tai määrätä tämän direktiivin liitteessä A olevan I luvun 1 kohdan a alakohdan nojalla *tämän maksun sijasta* erisuuruisen maksun, joka kattaa yhdenmukaistetuista tarkastuk-

49 – Em. yhdistetyt asiat, tuomion 56 kohta.

sista ja valvonnasta aiheutuvat kustannukset kokonaisuudessaan.

123. Yhteisöjen tuomioistuin on viimeksi mainitun oikeuden osalta todennut asiassa Feyrer antamassaan tuomiossa, [50] että jäsenvaltiot voivat käyttää sitä ”yleisesti ja harkinnanvaraisesti” ja että sen ”käyttämisen ainoana edellytyksenä on se, ettei maksu ylitä todellisia kustannuksia”. Kuten julkisasiamies Léger on korostanut edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Stratmann esittämässään ratkaisuehdotuksessa, [51] ”tämän edellytyksen täyttäminen – – merkitsee sitä, että huomioon otetaan kaikki kyseiselle jäsenvaltiolle yhdenmukaistetuista tarkastus- ja valvontatoimista aiheutuneet todelliset kustannukset, mikä estää perimästä sekä kiinteämääräistä yhteisön maksua että tietystä toimenpiteestä johtuvaa erityistä maksua”.

124. Lopuksi on esitettävä muutama lyhyt huomautus Gosschalkin väitteestä, joka perustuu asiassa Conceria Bresciani, [52] yhdistetyissä asioissa Ligur Carni ym. [53] ja asiassa Dubois ja Général Cargo Services [54] annettuihin tuomioihin ja jonka mukaan yhteisön oikeudessa edellytetään, että julkisessa intressissä tehtyjen tarkastusten aiheuttamista kuluista vastaa yhteiskunta eivätkä asianomaiset elinkeinonharjoittajat.

50 – Asia C-374/97, tuomio 9.9.1999 (Kok. 1999, s. I-5153, 27 kohta).

51 – Em. yhdistetyt asiat, ratkaisuehdotuksen 62 kohta.

52 – Asia 87/75, tuomio 5.2.1976 (Kok. 1976, s. 129, Kok. Ep. III, s. 17).

53 – Yhdistetyt asiat C-277/91, C-318/91 ja C-319/91, tuomio 15.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6621).

54 – Asia C-16/94, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2421).

125. Pitää paikkansa, että yhteisöjen tuomioistuimella on näissä tuomioissa ollut tilaisuus todeta seuraavaa:

– ”valtionhallinnon toimintaa, jonka tavoitteena on terveystarkastusten toteuttaminen yleisen edun vuoksi, ei voida pitää sellaisena tuojalle annettuna palveluna, joka oikeuttaa kantamaan vastasuoritukseksi maksun”, joten ”yhteiskunnan on vastattava niistä aiheutuneista kuluista, koska yhteisötavaroiden vapaasta liikkuvuudesta hyötyy koko yhteiskunta” [55]

– tuontijäsenvaltion toimintaa niiden terveysvalvonta- ja tarkastustoimien osalta, jotka direktiivin 64/433 mukaan saadaan toteuttaa sen alueella, ”harjoitetaan yleisen edun vuoksi, eikä sitä voida pitää tuojalle annettuna palveluna”, joten ”yhteiskunnan on vastattava tästä valvonnasta aiheutuneista kuluista, koska yhteisötavaroiden vapaasta liikkuvuudesta hyötyy koko yhteiskunta”, kun taas ”maksujen kantaminen tuojilta on – –

55 – Em. asia Conceria Bresciani, tuomion 10 kohta.

perustamissopimuksessa kielletty vapaan liikkuvuuden este” [56]

– ”terveystarkastuksien järjestämisestä aiheutuneet kustannukset on katettava julkisista varoista, koska yhteiskunta hyötyy kokonaisuudessaan tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisössä”. [57]

126. Näitä toteamuksia ei kuitenkaan voida tarkastella irrallaan niiden asiayhteydestä. Edellä mainituissa tuomioissa kulloinkin kyseessä ollutta kansallista lainsäädäntöä arvioitiin suhteessa tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskeviin EY:n perustamissopimuksen määräyksiin. Kyseessä olevat tuomiot koskivat tapauksia, joissa tuontijäsenvaltio oli yksipuolisesti määrännyt maksuja rahoittaakseen rajanylityspaikalla taikka tavaroiden kauttakuljetus- tai määräpaikassa tehtävät tarkastukset, erityisesti eläinlääkärintarkastukset. Nyt käsiteltävänä oleva tapaus koskee sitä vastoin maksuja sellaisista eläinlääkärintarkastuksista, joista on säädetty yhteisön lainsäädännössä kaikkien jäsenvaltioiden osalta ja jotka on tehtävä tuotantojäsenvaltiossa siitä riippumatta, onko kyseessä oleva tuote (tuore naudanliha) tarkoitettu kotimaiseen kulutukseen vai vientiin. Edellä mainittua oikeuskäytäntöä ei siten voida soveltaa nyt käsiteltävänä olevaan asiaan. [58]

127. Ehdotan näin ollen, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Direktiivi 85/73 ei ole esteenä sille, että jäsenvaltio kantaa asianomaisilta elinkeinonharjoittajilta kansallisen maksun kattaakseen kustannukset, joita aiheutuu BSE-testeistä, joita sen viranomaiset tekevät päätöksen 2000/764 1 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanemiseksi annetun kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Edellä mainitun direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan tämän maksun on noudatettava yhteisön maksuja koskevia periaatteita, joista säädetään direktiivin 5 artiklan 1–3 kohdassa, ja koskettava vain sitä osaa näistä kustannuksista, jota yhteisön rahoitusosuus ei kata.

56 – Em. yhdistetyt asiat Ligur Carni ym., tuomion 31 kohta.

57 – Em. asia Dubois ja Général Cargo Services, tuomion 14 kohta.

58 – Ks. osittain vastaavan päättelyn osalta asia C-27/95, Bakers of Nailsea, tuomio 15.4.1997 (Kok. 1997, s. I-1847, 44–46 kohta) sekä julkisasiamies La Pergolan tässä asiassa 4.7.1996 esittämä ratkaisuehdotus, 8 kohdassa oleva alaviite 6.

Ratkaisuehdotus

128. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Raad van Staten ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Ihmisravinnoksi teurastetuille yli 30 kuukauden ikäisille naudoille naudan spongiformisen enkefalopatian (BSE) määrittämiseksi tehtävät testit, jotka on tehty nautojen testauksesta naudan spongiformin enkefalopatian (BSE:n) esiintymisen varalta ja tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden epidemiologisesta valvonnasta tehdyn päätöksen 98/272/EY muuttamisesta 29.11.2000 tehdyn komission päätöksen 2000/764/EY 1 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanemiseksi annetussa kansallisessa lainsäädännössä asetetun velvollisuuden noudattamiseksi, kuuluvat poikkeuksellisista tukitoimenpiteistä naudanliha-alalla 18.12.2000 annetun komission asetuksen (EY) N:o 2777/2000 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun ja sen mukaisen BSE-testin käsitteen alaisuuteen. Tämän asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa säädetty yhteisön rahoitusosuus ei kuitenkaan koske näitä testejä, vaan nämä ovat eläinlääkintätoimenpiteissä määrättyjä täytäntöönpanotoimia, jotka voivat mahdollisesti saada yhteisön rahoitusta yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 17.5.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1258/1999 1 artiklan 2 kohdan d alakohdan perusteella.

2) Tietyistä eläinlääkintäalan kustannuksista 26.6.1990 tehty neuvoston päätös 90/424/ETY ja jäsenvaltioiden vuodeksi 2001 esittämien BSE:n valvontaohjelmien hyväksymisestä ja yhteisön rahoitusosuuden vahvistamisesta 30.11.2000 tehty komission päätös 2000/773/EY eivät ole esteenä sille, että jäsenvaltio perii asianomaisilta elinkeinonharjoittajilta yhteisön rahoitusosuuden ulkopuolelle jäävän osan kustannuksista, joita aiheutuu BSE-testeistä, joita sen viranomaiset tekevät päätöksen 2000/764 1 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanemiseksi annetun kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

3) Direktiiveissä 89/662/ETY, 90/425/ETY, 90/675/ETY ja 91/496/ETY tarkoitettujen eläinlääkärintarkastusten ja -valvonnan rahoittamisesta 29.1.1985 annettu neuvoston direktiivi 85/73/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna ja kodifioituna 26.6.1996 annetulla neuvoston direktiivillä 96/43/EY, ei ole esteenä sille, että jäsenvaltio kantaa asianomaisilta elinkeinonharjoittajilta kansallisen maksun kattaakseen kustannukset, joita aiheutuu BSE:n määrittämiseksi tehtävistä testeistä, joita sen viranomaiset tekevät päätöksen 2000/764 1 artiklan 3 kohdan täytäntöönpanemiseksi annetun kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Edellä mainitun direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan tämän maksun on noudatettava yhteisön maksuja koskevia periaatteita, joista säädetään direktiivin 5 artiklan 1–3 kohdassa, ja koskettava vain sitä osaa näistä kustannuksista, jota yhteisön rahoitusosuus ei kata.