JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
17 päivänä joulukuuta 1998 *

1. Verwaltungsgerichtshofin (Itävalta) käsiteltäväksi on saatettu asia, joka koskee eläinten maantiekuljetuksia koskevan Itävallan lainsäädännön rikkomista, ja tämä tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta arvioimaan, onko tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatetta koskevan primaarisen yhteisön oikeuden määräysten [1] ja eläinten suojelemista kuljetusten aikana koskevan johdetun yhteisön oikeuden säännösten [2] vastaisena pidettävä sitä, että kansallisella tasolla säädetään teurastettavaksi tarkoitettujen eläinten kuljetusten osalta aikarajoitus ja maantieteellisiä rajoituksia, joita sovelletaan kyseessä olevan valtion alueella ja jotka koskevat kuljetusten enimmäismatkaa.

Kansallinen lainsäädäntö

2. *Tiertransportgesetz—Straßen* (laki eläinten maantiekuljetuksista; jäljempänä TGSt) [3] 5 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään, että ellei erityistä poikkeusta ole myönnetty, tällainen kuljetus on päätettävä lähimmälle soveliaalle valtion alueella sijaitsevalle teurastamolle, sen enimmäiskesto on kuusi tuntia ja enimmäismatka on lyhintä mahdollista reittiä kulkien 130 kilometriä.

3. Tässä säännöksessä todetaan seuraavaa:

"Eläinten maantiekuljetus on toteutettava mahdollisimman lyhyttä liikennöityä reittiä käyttäen, joka on eläinlääketieteelliseltä kannalta hyväksyttävä ja moottoriajoneuvo- ja tieliikennesäännösten mukainen. Kuljettajan on ajettava varovaisesti, jotta kuljetettavat eläimet eivät loukkaannu. Eläinten lastaaminen ja purkaminen on suoritettava varovasti; eläinten loukkaantumista on vältettävä.

Teurastettavaksi tarkoitetut eläimet on kuljetettava lähimpään soveliaaseen valtion alueella sijaitsevaan teurastamoon; teurastettavaksi tarkoitettujen eläinten kuljetus saadaan kuitenkin joka tapauksessa suorittaa, jos moottoriajoneuvo- ja tieliikennesäännöksiä noudattaen kuljetuksen enimmäiskesto on kuusi tuntia ja enimmäismatka on 130 kilo-

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — EY:n perustamissopimuksen 30—36 artikla.

2 — Tässä tarkoitetaan eläinten suojelemisesta kuljetuksen aikana ja direktiivien 90/425/ETY ja 91/496/ETY muuttamisesta 19 päivänä marraskuuta 1991 annettua neuvoston direktiiviä 91/628/ETY (EYVL L 340, s. 17) ja direktiivin 91/628/ETY muuttamisesta 29.6.1995 annettua neuvoston direktiiviä 95/29/EY (EYVL L 148, s. 52).

3 — BGBl. 1994, nro 411.

metriä. Moottoritiellä tosiasiallisesti ajetut kilometrit otetaan matkan pituutta laskettaessa huomioon vain puolella niiden määrästä."

4. TGSt:n 16 §:n 3 ja 4 momentissa säädetään seuraavaa:

"3. Se, joka — —

4. suorittaa tai suorituttaa eläinkuljetuksen 5 §:n 1 tai 2 momentin vastaisesti, syyllistyy tekoon, josta määrätään hallinnollisena seuraamuksena sakkoa 10 000—50 000 Itävallan shillinkiä."

Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

5. Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa Monseesia syytetään tämän lainsäädännön rikkomisesta. Autonkuljettaja Monsees aloitti ajon 23.8.1995 kello 11 Breitenwischistä Saksasta lastattuaan kuormaan 31 Istanbuliin Turkkiin vietävää nautaa ja jatkoi matkaa kuorma-autollaan siihen asti, kunnes tulliviranomaiset pysäyttivät hänet 24.8.1995 kello 10.15 tarkastusta varten Itävallan rajalla Arnoldsteinissa. Tällöin todettiin, että teurastettavaksi tarkoitettujen eläinten kuljetus ei ollut päättynyt lähimpään soveliaaseen Itävallassa sijaitsevaan teurastamoon, että kuljetuksen kokonaiskesto ilman keskeytyksiä [4] oli ollut 23 tuntia ja 15 minuuttia ja että ajettu matka oli joka tapauksessa ylittänyt 300 kilometriä, vaikka ei voitu esittää TGSt:ssä edellytettyä lupaa ylittää matkan enimmäiskesto ja enimmäismatka.

6. Bezirkshauptmannschaft Villach (paikallishallintoviranomainen) määräsi 9.1.1996 tehdyllä rangaistusluonteisella hallintopäätöksellä (Straferkenntnis) Monseesin maksamaan sakkoa tai vaihtoehtoisesti suorittamaan muuntorangaistuksen. Koska Monseesin tästä päätöksestä tekemä valitus Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnteniin (Kärntenin osavaltion riippumaton hallintoviranomainen) hylättiin 26.6.1996, hän valitti Verwaltungsgerichtshofiin.

7. Monsees väittää, että riidanalaisen kuljetuksen kansainvälisen luonteen takia ei voida soveltaa Itävallan lainsäädäntöä, jonka mukaan ainoana mahdollisuutena on "päättää Saksasta

4 — Todettakoon, että eläimet oli ruokittu Samerbergissä 24.8. kello 4.45, joskaan ei ole tiedossa, oliko pysähtyminen tätä varten tarpeen.

lähtöisin olevan, itään kuljetettavan karjan kansainvälinen kuljetus lähimpänä Salzburgia sijaitsevalle teurastamolle". [5]

8. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että tällainen kaupan rajoitus on lähtökohtaisesti kielletty, mutta katsoo, että perustamissopimuksen 36 artiklan mukaan tällainen rajoitus voitaisiin perustella eläinten terveyden ja elämän suojelemisella, kunhan riidanalaiset säännökset eivät ole suhteellisuusperiaatteen vastaisia. Tältä osin kansallinen tuomioistuin esittää joitakin varauksia, koska tavoiteltu suoja olisi voitu saavuttaa lievemmillä keinoilla kuten useammin annetuilla lepohetkillä tai velvoitteella juottaa ja ruokkia eläimet säännöllisesti.

9. Muista johdetun oikeuden säännöksistä, joihin asiassa on vedottu, kansallinen tuomioistuin toteaa, että direktiiviä 95/29/EY ei voida soveltaa, koska sen täytäntöönpanemiseksi säädetty määräaika ei ollut päättynyt tosiseikkojen tapahtuma-aikana. [6] Kansallisen tuomioistuimen mukaan asiassa voidaan soveltaa ainoastaan direktiiviä 91/628/ETY, joskaan siinä ei sen mukaan ole säädetty eläinten kuljetusta koskevista rajoituksista.

10. Verwaltungsgerictshof päätti lykätä asian käsittelyä esittääkseen yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan kysymyksen:

"Onko EY:n perustamissopimuksen 30—36 artiklaa (tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset) ja muita yhteisön oikeuden voimassa olevia säännöksiä tulkittava niin, että niillä estetään jäsenvaltiota rajoittamasta teurastettavaksi tarkoitettujen elävien eläinten kuljetuksia siten, että tällaiset kuljetukset on suoritettava lähimpään soveliaaseen valtion alueella sijaitsevaan teurastamoon ja että tällainen kuljetus saadaan joka tapauksessa suorittaa ainoastaan, jos moottoriajoneuvo- ja tieliikennesäännöksiä noudattaen kuljetuksen enimmäiskesto on kuusi tuntia ja enimmäismatka on 130 kilometriä, jolloin moottoritiellä tosiasiallisesti ajetut kilometrit otetaan matkan pituutta laskettaessa huomioon vain puolella niiden määrästä?"

Sovellettavat yhteisön oikeuden säännökset ja määräykset

11. Tämän asian kannalta on merkitystä kolmentyyppisillä säännöksillä ja määräyksillä.

5 — Ennakkoratkaisupyynnön perusteluosan 4 kohta.

6 — Tämän direktiivin 2 artiklassa säädetty määräaika täytäntöönpanemiseksi päättyi vasta 31.12.1996. Tätä määräaikaa oli jopa mahdollista lykätä 31.12.1997 asti sellaisten säännösten soveltamiseksi, jotka koskevat matkan enimmäiskeston pidentämistä.

Perustamissopimuksen 30 artikla ja sitä seuraavat artiklat

12. Kansallinen tuomioistuin viittaa kysymyksessään nimenomaisesti perustamissopimuksen 30 artiklaan, jossa kielletään sekä tuonnin määrälliset rajoitukset että muut vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet, "— — jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa yhteisön sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti". [7]

13. Poikkeuksena tästä jotkut tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen vastaiset toimenpiteet ovat kuitenkin perusteltavissa joko 36 artiklan perusteella tai nyt kyseessä olevien, erotuksetta sovellettavien toimenpiteiden osalta sillä perusteella, että niillä täytetään kansallisen lainsäädännön mukaisia pakottavia vaatimuksia eli pyritään "— — sellaiseen yleistä etua koskevaan tavoitteeseen, jolle on annettava etusija tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen nähden — —". [8] Kansallisen tuomioistuimen mukaan tällaisena pakottavana vaatimuksena voitaisiin pitää kaksitahoista hyväksyttävää tavoitetta suojella eläinten terveyttä ja varmistaa teillä liikkujien turvallisuus, [9] jos tämän pakottavan vaatimuksen täyttämiseksi toteutetut kansalliset toimenpiteet ovat oikeasuhtaisia tavoiteltuun päämäärään nähden, mitä kansallinen tuomioistuin epäilee. [10] Perustamissopimuksen 36 artiklassa tarkoitetaan muun muassa "— — tuontia, vientiä ja kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja — — eläinten — — terveyden ja elämän suojelemiseksi — —".

14. Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian syytetty on lisäksi vedonnut johdetun oikeuden säännöksiin, jotka koskevat eläinten suojelemista kuljetusten aikana.

Direktiivi 91/628/ETY

15. Ensimmäiseksi on viitattu direktiiviin 91/628/ETY. Sen perustelukappaleissa viitataan eläinten suojelemista ja hoitoa pitkien kuljetusten aikana koskevaan tavoitteeseen. Joskaan direktiivissä ei ole säädetty elävien eläinten maantiekuljetuksen kestoa koskevista rajoituksista (vaan ainoastaan eläinten ruokkimisen ja juottamisen määräajoista [11]), sen 13 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Komissio antaa 1.7.1992 mennessä tieteellisen eläinlääkintäkomitean lausunnon perusteella kertomuksen, jossa on mahdolliset ehdotukset

— tietynlaisten eläinten kuljetusten enimmäiskestosta;

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

8 — Asia 120/78, Rewe-Zentral, tuomio 20.2.1979 (Kok. 1979, s. 649, 14 kohta; ns. Cassis de Dijon -tapaus).

9 — Ennakkoratkaisupyynnön s. 6.

10 — Kansallinen tuomioistuin toteaa seuraavaa: "On suhtauduttava varauksella siihen, ovatko toteutetut toimenpiteet tarpeen eläinten suojelemista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi, sillä lievemmät toimenpiteet kuten useammin annetut lepohetket, velvoite juottaa ja ruokkia eläimiä säännöllisesti ja muut vastaavat toimenpiteet olisivat voineet riittää." (Ks. ennakkoratkaisupyynnön s. 5.)

11 — Direktiivin 91/628/ETY liitteessä olevan I luvun A osan 2 kohdan d alakohdassa säädetään seuraavaa: "Kuljetuksen aikana eläimet on juotettava ja niiden on saatava niille sopivaa ruokaa asianmukaisin väliajoin. Juotto- ja ruokinta-aikojen välillä saa kulua korkeintaan 24 tuntia, paitsi jos tätä aikaa on erityisten syiden takia pidennettävä korkeintaan kahdella tunnilla eläinten vuoksi ottaen huomioon muun muassa kuljetettavat eläinlajit, käytetyt kuljetusvälineet sekä purkupaikan läheisyys."

— määräajoista [eläinten ruokkimiseksi ja juottamiseksi] — — ;

— lepojaksojen kestosta [yli 24 tuntia kestävien kuljetusten osalta lähtöpaikasta määränpäähän asti suunniteltua kuljetusreittiä seuraten] — — ;

— —".

tyisesti direktiivin kolmannesta perustelukappaleesta:

"Jäsenvaltiot ovat säännelleet kuljetusten kestoa, eläinten ruokinnan ja juottamisen määräaikoja, lepojaksoja ja tilavaatimuksia; tämä sääntely on tietyissä tapauksissa hyvin yksityiskohtaista, ja jotkut jäsenvaltiot käyttävät sitä elävien eläinten yhteisön sisäisen kaupan rajoittamiseksi; eläinten kuljetuksesta vastaavilla henkilöillä on oltava käytössään selkeästi määritellyt perusteet, jotta he voivat toimia yhteisön tasolla joutumatta ristiriitaan erilaisten kansallisten määräysten kanssa."

Direktiivi 95/29/EY

16. Tämän viimeksi mainitun säännöksen nojalla annettiin direktiivi 95/29/EY, johon on myös vedottu kansallisessa tuomioistuimessa ja jolla on muutettu direktiiviä 91/628/ETY.

17. On todettava, että tällä direktiivillä pyritään *nimenomaan* estämään tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet, joita jäsenvaltioilla saattaisi olla kiusaus toteuttaa sillä varjolla, että elävistä eläimistä huolehditaan erityisen hyvin kuljetuksen aikana. Tämä pyrkimys ilmenee eri-

18. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi "siten, että samalla varmistetaan kyseisten eläinten suojelemisen riittävä taso", olisi direktiivin 95/29/EY mukaan yhdenmukaistettava "kuljetusten kesto, eläinten ruokinnan ja juottamisen määräajat, lepojaksot ja tilavaatimukset — — tietynlaisten eläinten osalta". [12]

19. Tämän takia direktiivin 91/628/ETY 3 artiklan 1 kohtaan lisättiin aa alakohta, jonka toisessa luetelmakohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan valvomaan, että kuljetusaikojen ja lepojaksojen kestot sekä tietynlaisten eläinten ruo-

12 — Neljäs perustelukappale.

kinnan ja juottamisen määräajat ovat vähintään direktiivin 95/29/EY liitteessä olevassa VII luvussa sanotun mukaiset. [13]

20. Tämän luvun 1 ja 2 kohdassa säädetään muun muassa naudansukuisten eläinten maantiekuljetusten enimmäiskestosta, joka on kahdeksan tuntia.

Luvun 3 kohdassa mahdollistetaan kuitenkin tämän enimmäiskeston pidentäminen, jos kuljetuksessa käytetty kulkuneuvo täyttää tietyt lisävaatimukset. [14] Tämän tilanteen osalta luvun 4 kohdan d alakohdassa säädetään pidemmistä juottamisen ja ruokkimisen väleistä sekä pidemmistä matkojen ja taukojen kestoista. Nautojen on saatava "levätä riittävästi, vähintään 1 tunnin ajan 14 tunnin kuljetuksen jälkeen, erityisesti juottamista ja tarpeen vaatiessa ruokkimista varten. Tämän levon jälkeen kuljetusta voidaan jatkaa 14 tuntia". On huomattava, että 8 kohdan mukaan näitä matkan kestoja voidaan pidentää 2 tunnilla eläinten vuoksi, erityisesti jos kuljetuksen määränpää on lähellä.

Luvun 9 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat määrätä *erityisjärjestelystä* teurastettavaksi tarkoitettujen eläinten *yksinomaan niiden omalla alueella* tapahtuville kuljetuksille, eikä tähän erityisjärjestelyyn voida soveltaa poikkeussäännöksiä. Teurastettavaksi tarkoitettujen eläinten kuljetuksille voidaan siis määrätä kahdeksan tunnin enimmäiskesto, jota ei voi uusia, kun kuljetukset tehdään yksinomaan niiden omalla alueella sijaitsevasta lähtöpisteestä niiden omalla alueella sijaitsevaan määränpäähän, "jos tämä on perustamissopimuksen yleisten määräysten mukaista", kuten direktiivin 95/29/EY viidennessä perustelukappaleessa todetaan.

21. Kuten kansallinen tuomioistuin toteaa, tätä direktiiviä ei kuitenkaan ajallisesti voida soveltaa kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian tosiseikkojen osalta, koska määräaika sen täytäntöönpanolle ei tosiseikkojen tapahtuma-aikana vielä ollut päättynyt. Kuten komissio perustellusti toteaa, se oli kuitenkin jo tullut voimaan tosiseikkojen tapahtuma-aikana, joten "sen sisältö voidaan ottaa huomioon oikeudellista arviointia tehtäessä". [15]

13 — Direktiivin 95/29/EY 1 artiklan 3 kohta.

14 — Nämä vaatimukset ovat seuraavat:
"— kulkuneuvon lattialle on levitetty riittävästi aluspehmikkeitä,
— kulkuneuvossa olevan rehun määrän on oltava kuljetettavien eläinlajien tarpeiden sekä matkan keston mukainen,
— eläinten luo on oltava välitön pääsy,
— kulkuneuvossa on oltava asianmukainen tuuletus, jota voidaan säätää lämpötilan mukaan (sisä- ja ulkolämpötila),
— liikuteltavia välisciniä erillisten osastojen tekemiseksi,
— kulkuneuvoissa on oltava mahdollisuus vesiliitäntään pysähdysten aikana,
— sikojen kuljetukseen käytetyissä kulkuneuvoissa on oltava riittävästi vettä eläinten juottamiseksi matkan aikana".

15 — Komission huomautusten II kohdan 2 alakohdan 3 alakohta.

Eurooppalainen yleissopimus eläinten suojelemiseksi kansainvälisten kuljetusten aikana

22. On mainittava vielä eurooppalainen yleissopimus eläinten suojelemiseksi kansainvälisten kuljetusten aikana, [16] johon viitataan direktiivin 91/628/ETY kolmannessa perustelukappaleessa. Tämä sopimus on tehty Euroopan neuvoston kokouksessa 13.12.1968, ja siinä on direktiivin 95/29/EY liitteessä olevan I luvun A osan 2 kohdan d alakohdan säännöksiä vastaavat määräykset, jotka koskevat nautojen juottamisen ja ruokkimisen määräaikoja kuljetuksen aikana.

23. Yleissopimuksessa ei tosin ole määräyksiä kuljetuksen enimmäiskestosta, mutta sen 14 artiklassa määrätään kuitenkin seuraavaa: "Eläimet on kuljetettava määränpäähänsä mahdollisimman nopeasti ja viivytykset varsinkin vaihtoasemilla on saatava mahdollisimman lyhyiksi."

Kannanotto

24. On tuskin epäilystäkään siitä, etteikö kansallinen lainsäädäntö olisi tuonnin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide varsinkin siltä osin kuin sen mukaan kaikkien teurastettavaksi tarkoitettujen eläinten kansainvälisten kuljetusten on päätyttävä lähimmällä soveliaalla valtion alueella sijaitsevalla teurastamolla eläinten lopettamista varten. Tätä ei itse asiassa kiistä kukaan menettelyn osapuolista. [17] Lisäksi voidaan pääasian syytetyn tavoin todeta, [18] että riidanalaisella lainsäädännöllä ei todellisuudessa estetä pelkästään tuontia vaan myös vienti eli nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kaikki Itävallasta aloitetut kansainväliset kuljetukset ja jopa kaikki Itävallan kautta tapahtuvat kuljetukset. Kansallisilla säännöksillä, joiden mukaan kaikkien tällaisten kuljetusten on päätyttävä lähimmällä soveliaalla valtion alueella sijaitsevalla teurastamolla, siis rikotaan sekä perustamissopimuksen 30 että 34 artiklaa.

25. Yhteisöjen tuomioistuin on muun muassa asiassa C-5/94, Hedley Lomas, antamassaan tuomiossa todennut kuitenkin seuraavaa: "Perustamissopimuksen 36 artiklaan vetoamalla voidaan pitää voimassa tavaroiden vapaata liikkuvuutta estäviä rajoituksia, jotka ovat perusteltuja eläinten terveyden ja elämän suojelemiseksi, mikä on yhteisön oikeudessa tunnustettu perustavanlaatuinen vaatimus." [19]

16 — Sopimussarja 18/1975.

17 — Ks. komission huomautusten s. 10 ja kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian syytetyn huomautusten 1 kohdan 2 alakohta. Itävallan hallitus on huomautuksissaan keskittynyt erityisesti siihen, mitä perusteita voidaan esittää Itävallan lainsäädännön soveltamisesta yksittäistapauksessa aiheutuvaan vapaan liikkuvuuden rajoitukseen, eikä se ole syvällisesti pohtinut nyt mainittua ongelmaa. Se sitä paitsi myöntää, "ettei ilmeisesti ole täysin mahdotonta, että TCSt:n 5 §:n 2 momentissa säädetyn kaltainen toimenpide voisi olla perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettu vaikutuksiltaan vastaava toimenpide — — " (sen huomautusten III-kohdan 2 alakohta).

18 — Hänen huomautustensa 1 kohdan 3 alakohta.

19 — Asia C-5/94, Hedley Lomas, tuomio 23.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2553, 18 kohta). Ks. myös asia C-1/96, Compassion in World Farming, tuomio 19.3.1998 (Kok. 1998, s. I-1251, 47 kohta; jäljempänä Compassion-tuomio).

26. Perustamissopimuksen 36 artiklaan ei kuitenkaan ole mahdollista vedota, "kun yhteisön direktiiveillä on yhdenmukaistettu tarvittavat toimenpiteet sellaisen erityisen tavoitteen toteuttamiseksi, johon pyritään myös vetoamalla 36 artiklaan". [20] Tällaisessa tilanteessa asianmukainen valvonta ja suojelutoimenpiteet on toteutettava yhdenmukaistamiseksi annetun direktiivin mukaisesti.

27. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on vielä tutkittava, säädetäänkö mainituissa johdetun oikeuden säännöksissä 36 artiklan mukaisen erityisen, teurastettavaksi tarkoitettujen nautojen terveyden suojelemista kuljetusten aikana koskevan tavoitteen toteuttamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden yhdenmukaistamisesta.

28. Näin ei selvästikään ole asia direktiivin 91/628/ETY osalta, jossa ei säädetä mistään pakottavasta, jäsenvaltioita koskevasta toimenpiteestä, kuten olen todennut. Tämän direktiivin 13 artiklassa sitä paitsi viitataan myöhemmin annettavaan täydentävään lainsäädäntöön, mikä korostaa sitä, ettei direktiivin tarkoituksena ollut olla täydellinen väline asiaa koskevien kansallisten lainsäädäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Direktiivin 13 artiklan 4 kohdassa sitä paitsi säädetään varmuuden vuoksi seuraavaa: "Edellä 1 ja 2 kohdassa säädettyjä toimenpiteitä odoteltaessa sovelletaan asiaa koskevia kansallisia oikeussääntöjä perustamissopimuksen yleisiä määräyksiä noudattaen."

29. Direktiivin 95/29/EY osalta on todettava, että joskin sillä yhdenmukaistetaan erityisesti nautojen kuljetusten enimmäiskesto ja niiden ruokkimisen ja juottamisen määräajat, olen jo todennut, että kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian tosiseikkojen tapahtumaaikana määräaika sen täytäntöönpanemiseksi ei kuitenkaan ollut vielä päättynyt. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että direktiivin vaikutuksena ei voi olla poistaa jäsenvaltioilta niille perustamissopimuksen 36 artiklan mukaan kuuluvaa toimivaltaa, jos määräaika, joka jäsenvaltioille on direktiivissä säädetty direktiivin täytäntöönpanemiseksi tarpeellisten säännösten ja määräysten antamiseksi, ei ole päättynyt. [21] Tämän direktiivin täytäntöönpanemiseksi säädetyn määräajan päättymiseen asti jäsenvaltiot siis voivat vedota perustamissopimuksen 36 artiklaan perustellakseen toimenpidettä eläinten terveyden ja elämän suojelemista koskevilla syillä.

30. Mainitsen vielä yhden sivuseikan, josta ei ole kyse yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetussa asiassa: edes direktiivin 95/29/EY täytäntöönpanemiseksi säädetyn määräajan päättymisen jälkeen direktiiviä ei varmasti voida tulkita niin, että sen mukaan jäsenvaltio voisi velvoittaa rangaistuksen uhalla kansainväliset kuljetukset päättymään lähimpään valtion alueella sijaitsevaan teurastamoon, kuten riidanalaisessa lainsäädännössä on tehty. [22] Joskin on totta, että tämäntyyppisestä pakottavasta velvoitteesta on säädetty direktiivissä ja se on direktiivin mukaan sallittu, kyseessä on liitteessä olevan VII luvun 9 kohdan mukainen erityisjärjestely, joka koskee ainoastaan teurastettavaksi tarkoitettujen eläinten *valtion sisäisiä* kuljetuksia, jotka alkavat ja päättyvät kyseessä olevan jäsenvaltion alueella. Ainoastaan tällaisten kuljetusten

20 — Ibidem. Ks. myös em. Compassion-tuomio, 47 kohta.

21 — Asia 35/76, Simmenthal, tuomio 15.12.1976 (Kok. 1976, s. 1871, 36 kohta) ja asia 251/78, Denkavit Futtermittel, tuomio 8.11.1979 (Kok. 1979, s. 3369, 18—21 kohta).

22 — Ks. komission huomautusten s. 16 ja sitä seuraavat sivut.

osalta jäsenvaltio voi säätää kuljetuksen osalta kahdeksan tunnin enimmäiskestosta, jota ei voi uusia.

31. Koska millään tässä asiassa sovellettavista johdetun oikeuden säännöksistä ei yhdenmukaisteta 36 artiklaan vetoamalla tavoitellun erityisen päämäärän saavuttamiseksi tarpeellisia toimenpiteitä, jatkan sen tutkimista, onko Itävallan lainsäädäntö, joka on lähtökohtaisesti ristiriidassa tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen kanssa, perusteltavissa 36 artiklalla eläinten terveyden ja elämän suojelemisen takia.

32. Vasta sitten saattaa olla tarpeen tutkia, voidaanko toteutetut toimenpiteet perustella pakottavalla vaatimuksella. Muistutan, että ensin on otettava huomioon perustamissopimuksen 36 artiklassa määrätyt poikkeukset ja vasta sitten se, onko toimenpide perusteltavissa yleistä etua koskevalla pakottavalla vaatimuksella. [23]

33. Perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla toteutetut toimenpiteet ovat perusteltuja ainoastaan, "jos valitut keinot ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja jos terveyttä ei voida suojella yhtä tehokkaasti keinoilla, jotka rajoittavat vähemmän yhteisön sisäistä kauppaa". [24] Toisin sanoen perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla toteutetut kansallisen toimenpiteet ovat perusteltuja ainoastaan, jos niillä otetaan huomioon tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevat vaatimukset sellaisina kuin niistä on perustamissopimuksessa ja erityisesti 36 artiklan viimeisessä virkkeessä määrätty. [25]

34. Voitaisiinko teurastettavaksi tarkoitettujen eläinten suojelemista kuljetuksen aikana koskeva tavoite saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä yhtä tehokkaasti?

35. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan [26] osapuolen, joka vaatii perustamissopimuksen 36 artiklan soveltamista, on näytettävä toteen, että kyseessä on uhka eläinten terveydelle.

36. En epäile sitä, etteivätkö TGSt:n riidanalaiset säännökset olisi sellaisia, että niillä voidaan saavuttaa teurastettavaksi tarkoitettujen eläinten suojelemista kuljetusten aikana koskeva tavoite, kuten Itävallan hallitus korostaa. [27] On selvää, että tämän tavoitteen saavuttamiseen myötävaikutetaan kuljetusten enimmäiskeston ja -matkan rajoittamisella,

23 — Yhdistetyt asiat C-1/90 ja C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior ja Publivía, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4151, 16 kohta).

24 — Asia 73/84, Denkavit Futtermittel, tuomio 27.3.1985 (Kok. 1985, s. 1013, 14 kohta).

25 — Asia 72/83, Campus Oil ym., tuomio 10.7.1984 (Kok. 1984, s. 2727, 44 kohta) ja asia 54/85, Mirepoix, tuomio 13.3.1986 (Kok. 1986, s. 1067, 13 kohta).

26 — Asia 174/82, Sandoz, tuomio 14.7.1983 (Kok. 1983, s. 2445, 22 kohta) ja asia 227/82, Van Bennekom, tuomio 30.11.1983 (Kok. 1983, s. 3883, 40 kohta).

27 — Sen huomautusten kohta III.3.

sillä näin vähennetään kuljetuksista mahdollisesti aiheutuvaa jännitystä ja uupumusta.

37. Mielestäni on kuitenkin aivan yhtä selvää, että tämän tavoitteen saavuttamiseksi kansallisissa säännöksissä ei pyritä tarkoituksenmukaisella tavalla vertaamaan kyseessä olevia intressejä. Kun Itävallan lainsäädäntöä sovelletaan kansainvälisiin kuljetuksiin, tulos on järjenvastainen: todellisuudessa ei ole mahdollista hoitaa kuljetusta Itävallan kautta, jos se ei ole määränpää. Ei ole todellisuudessa mahdollista suorittaa mitään teurastettavaksi tarkoitettujen eläinten kuljetusta, joka alkaa Itävallasta ja jonka määränpää on toisessa jäsenvaltiossa tai joka yksinkertaisesti suoritettaisiin Itävallan alueen kautta yksinkertaisena kansainvälisenä kauttakuljetuksena, joka alkaa yhdestä jäsenvaltiosta ja päättyy toisessa jäsenvaltiossa, koska kuljetusten on päätyttävä lähimmällä Itävallan alueella sijaitsevalla teurastamolla. Myös Itävallassa teurastettavaksi tarkoitettujen eläinten tuontia rajoitetaan huomattavasti, koska lopullista määränpäätä ei voida vapaasti valita. Niinpä teurastettavaksi tarkoitettujen eläinten kansainväliset maantiekuljetukset Itävallassa on estetty riidanalaisten säännösten soveltamisella.

38. Jos seurataan Itävallan hallituksen logiikkaa, teurastettavaksi tarkoitettujen eläinten suojeleminen kansainvälisten kuljetusten aikana varmistettaisiin parhaiten kieltämällä kaikki kansainväliset kuljetukset. Tällainen lähestymistapa olisi varmasti menestyksekäs. Se on kuitenkin mielestäni hieman radikaali. Voidaan tosin myös väittää, että eläinten kuljetus voi olla onnistunut vain, jos ne ovat kuolleita, kuten Itävallan hallitus yrittää ehdottaa, [28] mutta tältäkään osin en ole vakuuttunut siitä, että kyseessä olisi ratkaisu, jolla parhaiten sovitetaan yhteen eläinten terveyden suojeleminen ja sisämarkkinoiden vaatimukset.

39. Tämä ei ole myöskään ratkaisu, jonka ovat valinneet edellä mainitun Euroopan neuvostossa tehdyn yleissopimuksen sopimuspuolina olevat valtiot taikka yhteisön lainsäätäjä taatakseen tämän suojelemista koskevan tavoitteen saavuttamisen.

40. Viimeksi mainitun seikan osalta muistutan, että direktiivissä 91/628/ETY kehotetaan rajoittamaan mahdollisimman paljon eläinten pitkien matkojen kuljetusten kestoa. Tätä ajatusta on kehitelty direktiivissä 95/29/EY. Erityisesti kuljetusten enimmäiskestoa on yhdenmukaistettu kuljetettujen eläinten paremman suojelun takaamiseksi. [29] Kuljetusten kestoa voidaan pidentää 30 tuntiin asti, jos tiettyjä rekka-auton varustamista koskevia edellytyksiä noudatetaan. Osaksi tätä tavoitetta lähtökohtana pitäen on yhdenmukaistettu myös eläinten ruokinnan ja juottamisen määräaikoja, lepojaksoja ja tila-

28 — Sen huomautusten kohdassa III.5 todetaan seuraavaa: "Vaihtochtona on kuljettaa liha jäädytettynä, jotta vähennettäisiin eläinten tarpeetonta kärsimystä kuljetuksen aikana."

29 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 20 kohta.

vaatimuksia sekä standardeja, jotka kuljetusvälineiden on täytettävä tietynlaisia eläimiä kuljetettaessa.

41. En käsittele sitä, voidaanko yleissopimukseen vedota käsiteltävänä olevassa asiassa, mistä tuskin keskusteltiinkaan, [30] mutta totean vain, että sen laatijat ehdottivat ja toteuttivat toisenlaisia keinoja eläinten terveyden ja elämän suojelemiseksi kuin ne radikaalimmat keinot, joita Itävallan hallitus on toteuttanut tai ehdottanut. Kuten olen todennut, [31] yleissopimuksessa on pääpiirteiltään samanlaiset määräykset kuin direktiivin 95/29/EY liitteessä.

42. Nämä kaksi esimerkkiä valaisevat selvästi, että teurastettavaksi tarkoitettujen eläinten terveyden ja elämän suojelemista maantiekuljetuksen aikana koskeva tavoite voidaan saavuttaa muilla keinoilla, joilla noudatetaan vapaata liikkuvuutta koskevia vaatimuksia paremmin kuin kaikilla Itävallan lainsäädännössä säädetyillä keinoilla. Itävallan lainsäädännössäkin tunnetaan todellisuudessa toimenpiteet, joilla voidaan saavuttaa tavoiteltu päämäärä ja jotka ovat sopusoinnussa yhteismarkkinoiden vaatimusten kanssa, koska siinä on säädetty enimmäiskestoista.

43. Päättelen, että riidanalaisia kansallisia toimenpiteitä, jotka vastaavat kaupan määrällisiä rajoituksia, ei voida perustella perustamissopimuksen 36 artiklassa määrätyllä eläinten terveyden ja elämän suojelemisella.

44. Olen todennut, että sekä kansallisessa tuomioistuimessa että yhteisöjen tuomioistuimessa on vedottu yleistä etua koskeviin pakottaviin vaatimuksiin näiden säännösten perustelemiseksi. Millään näistä vaatimuksista ei mielestäni voida perustella todettua vapaan liikkuvuuden rajoitusta.

45. Joskin se kaksitahoinen tavoite suojella eläinten terveyttä ja varmistaa teillä liikkujien turvallisuus, johon on vedottu kansallisten toimenpiteiden perustelemiseksi, vaikuttaa hyväksyttävältä, se ei kuitenkaan ole mielestäni sellainen pakottava vaatimus, jonka takia nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kansalliseen lainsäädäntöön ei sovellettaisi vaikutuksiltaan vastaavia toimenpiteitä koskevaa kieltoa, vaikka tällä lainsäädännöllä rajoitetaan kauppaa.

46. Totean vielä kerran, että syynä on se, etteivät toteutetut keinot ole oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. En enää käsittele eläinten suojelemista koskevaa tavoitetta, koska tarkastelin sitä tutkiessani perustamissopimuksen 36 artiklan sovellettavuutta, mutta totean, että liikenneturvallisuutta koskeva tavoite olisi voitu saavuttaa keinolla, jolla olisi loukattu vähemmän vapaan liikkuvuuden peri-

30 — Voidaan todeta, että kun yhteisöjen tuomioistuimen piti edellä mainitussa Compassion-tuomiossa arvioida vastaavan yleissopimuksen eli tuotantoeläinten suojelua koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen sitovuutta, se totesi seuraavaa: "— — se kuuluu erottamattomana osana yhteisön oikeusjärjestelmään voimaantulostaan asti" (31 kohta). Kuitenkin yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että tässä sopimuksessa ei ole sopimuspuolia eikä näin ollen myöskään yhteisöä oikeudellisesti velvoittavia määräyksiä (32—37 kohta).

31 — Tämän ratkaisuehdotuksen 22 ja 23 kohta.

aatetta, riippumatta siitä, voiko kyseessä olla Cassis de Dijon -oikeuskäytännössä tarkoitettu pakottava vaatimus. [32] Tältä osin riittää, kun todetaan, että yhteisön lainsäätäjä on voinut sisällyttää eläinten suojelemista kuljetusten aikana koskeviin direktiiveihin liikenneturvallisuutta koskevan tavoitteen ilman, että tällä tavoitteella rajoitetaan suhteettomalla tavalla kauppaa. Tämä tavoite ilmenee esimerkiksi siitä, että direktiivin 95/29/EY 1 artiklan 3 kohdan toisessa luetelmakohdassa viitataan asetukseen N:o 3820/85, [33] joka on annettu juuri liikenneturvallisuussyistä. [34]

47. Niinpä katson, että riidanalaisia kansallisia toimenpiteitä, jotka vastaavat kaupan määrällisiä rajoituksia, ei voida perustella myöskään vetoamalla pakottaviin vaatimuksiin, jotka koskevat eläinten terveyden suojelemista ja liikenneturvallisuutta.

Ratkaisuehdotus

48. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Verwaltungsgerichtshofin esittämään kysymykseen seuraavasti:

EY:n perustamissopimuksen 30—36 artiklaa on tulkittava siten, että niiden vastaista on, että jäsenvaltio rajoittaa teurastettavaksi tarkoitettujen elävien eläinten kuljetuksia säätämällä, että tällaisia kuljetuksia saadaan suorittaa ainoastaan lähimpään soveliaaseen valtion alueella sijaitsevaan teurastamoon ja että kuljetus saadaan suorittaa joka tapauksessa ainoastaan, jos moottoriajoneuvo- ja tieliikennesäännöksiä noudattaen kuljetuksen enimmäiskesto on kuusi tuntia ja enimmäismatka on 130 kilometriä, jolloin moottoritiellä tosiasiallisesti ajetut kilometrit otetaan matkan pituutta laskettaessa huomioon vain puolella niiden määrästä.

32 — On tunnettua, että yhteisöjen tuomioistuimen erityisesti edellä mainitussa Cassis de Dijon -tapauksessa mainitsema luettelo oikeuttamisperusteista, joita sen mukaan ovat "— — verovalvonnan tehokkuus, kansanterveyden suojelu, hyvä kauppatapa ja kuluttajansuoja — — ", ei ole missään tapauksessa tyhjentävä.

33 — Tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta 20 päivänä joulukuuta 1985 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3820/85 (EYVL L 370, s. 1).

34 — Tämän direktiivin ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee, että sillä tavoitellaan kolmea tavoitetta, jotka ovat liikenneturvallisuus, kilpailun yhdenmukaistaminen ja sosiaalinen kehitys.