Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

5 päivänä marraskuuta 2014*

Ennakkoratkaisupyyntö — Maatalous — Eläinten terveys — Asetus (EY) N:o 854/2004 — Ihmisravinnoksi tarkoitetut eläinperäiset tuotteet — Virallinen valvonta — Virkaeläinlääkärin nimittäminen — Eläinten teurastus

Asiassa C-402/13,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Anotato Dikastirio Kyprou (Kypros) on esittänyt 5.6.2013 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 16.7.2013, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Cypra Ltd

vastaan

Kyproksen valtio,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Tizzano sekä tuomarit A. Borg Barthet (esittelevä tuomari), M. Berger, S. Rodin ja F. Biltgen,

julkisasiamies: P. Cruz Villalón,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Cypra Ltd, edustajanaan dikigoros T. Andreou,

— Kyproksen hallitus, asiamiehenään M. Chatzigeorgiou,

— Kreikan hallitus, asiamiehinään I. Chalkias ja A. Vasilopoulou,

— Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,

— Euroopan komissio, asiamiehinään D. Bianchi ja D. Triantafyllou,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

* Oikeudenkäyntikieli: kreikka.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 854/2004 (EUVL L 139, s. 206), sellaisena kuin se on muutettuna 20.11.2006 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1791/2006 (EUVL L 363, s. 1; jäljempänä asetus N:o 854/2004), säännösten tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Cypra Limited (jäljempänä Cypra), joka on Nikosian maakunnassa sijaitsevan sikojen, lampaiden ja vuohien yksityisen teurastamon omistaja ja toiminnanharjoittaja, ja Kyproksen valtio edustajinaan maatalous-, luonnonvara- ja ympäristöministeriö ja eläinlääkintäpalveluosaston johtaja ja joka koskee sitä, että kyseinen johtaja hylkäsi Cypran pyynnön virkaeläinlääkärien lähettämisestä mainitulle teurastamolle valvomaan eläinten teurastusta ennalta määriteltyinä päivinä ja kellonaikoina.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Asetuksen N:o 854/2004 johdanto-osan neljännen, viidennen, kuudennen, kahdeksannen ja yhdeksännen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”(4) Eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan olisi katettava kaikki seikat, joilla on merkitystä kansanterveyden ja tapauksen mukaan eläinten terveyden ja eläinten hyvinvoinnin suojelemisessa. Virallisen valvonnan olisi perustuttava viimeisimpään käytettävissä olevaan asiaankuuluvaan tietoon, ja sitä olisi siksi oltava mahdollista mukauttaa, kun asiaankuuluvaa uutta tietoa saadaan käyttöön.

(5) Elintarvikkeiden turvallisuutta koskevalla yhteisön lainsäädännöllä olisi oltava kestävä tieteellinen perusta. Tässä tarkoituksessa olisi aina tarvittaessa kuultava Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaista.

(6) Virallisen valvonnan luonteen ja tiheyden olisi perustuttava tarvittaessa kansanterveyttä uhkaavien riskien, eläinten terveyden ja hyvinvoinnin arviointiin, harjoitetun toiminnan lajiin ja tuotantomäärään sekä kyseiseen elintarvikealan toimijaan.

– –

(8) Lihantuotannon virallinen valvonta on tarpeen sen todentamiseksi, että elintarvikealan toimijat noudattavat hygieniasääntöjä ja täyttävät yhteisön lainsäädännössä asetetut vaatimukset ja tavoitteet. Virallisen valvonnan tulisi käsittää elintarvikealan toimijoiden toiminnan tarkastaminen ja erilaisia tarkastuksia, esimerkiksi elintarvikealan yritysten oman valvonnan tarkistuksia.

(9) On aiheellista, että virkaeläinlääkärit suorittavat teurastamojen, riistankäsittelylaitosten ja tiettyjen leikkaamojen toiminnan tarkastamisen ja tarkastuksia, koska heillä on erityisasiantuntemus. Jäsenvaltioiden olisi saatava päättää, mikä on soveltuvin henkilöstö suorittamaan toiminnan tarkastamisen ja tarkastuksia muissa laitoksissa.”

4 Kyseisen asetuksen 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”1. Tässä asetuksessa:

a) ’virallisella valvonnalla’ tarkoitetaan kaikenlaisia toimivaltaisen viranomaisen suorittamia valvontatoimia, joilla todetaan elintarvikelainsäädännön, mukaan lukien eläinten terveyttä ja eläinten hyvinvointia koskevien sääntöjen, noudattaminen;

b) ’todentamisella’ tarkoitetaan prosessia, jossa tarkistetaan tutkimalla ja esittämällä objektiivista todistusaineistoa, onko esitetyt vaatimukset täytetty;

c) ’toimivaltaisella viranomaisella’ tarkoitetaan jäsenvaltion keskusviranomaista, joka on toimivaltainen suorittamaan eläinlääkärintarkastuksia, tai [mitä tahansa viranomaista], jolle se on siirtänyt tällaisen toimivallan;

d) ’toiminnan tarkastamisella’ tarkoitetaan järjestelmällistä ja riippumatonta tarkastelua, jolla selvitetään, ovatko toiminta ja sen tulokset suunniteltujen järjestelyjen mukaisia, onko kyseiset järjestelyt toteutettu tehokkaasti ja ovatko ne sopivia tavoitteiden saavuttamisen kannalta;

– –

f) ’virkaeläinlääkärillä’ tarkoitetaan eläinlääkäriä, joka on tämän asetuksen mukaisesti kelpoinen toimimaan virkaeläinlääkärinä ja jonka toimivaltainen viranomainen on nimittänyt;

– –”

5 Saman asetuksen 4 artiklan 7 ja 9 kohdassa säädetään seuraavaa:

”7. Tuoretta lihaa markkinoille saattavissa teurastamoissa, riistankäsittelylaitoksissa ja leikkaamoissa virkaeläinlääkärin on suoritettava 3 ja 4 kohdassa tarkoitetut toiminnan tarkastamistehtävät.

– –

9. Toiminnan tarkastamistehtävien luonne ja tiheys yksittäisten laitosten osalta riippuu arvioidusta riskistä. Tätä varten toimivaltaisen viranomaisen on säännöllisesti arvioitava:

a) kansanterveyttä ja tarvittaessa eläinten terveyttä uhkaavia riskejä;

b) teurastamojen osalta eläinten hyvinvointiin liittyviä näkökohtia;

c) harjoitetun toiminnan lajia ja tuotantomäärää; ja

d) kyseisen elintarvikealan toimijan menneisyyttä elintarvikelainsäädännön noudattamisen osalta.”

6 Mainitun asetuksen 5 artiklassa, jonka otsikko on ”Tuore liha”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tuoreen lihan virallinen valvonta toteutetaan liitteen I mukaisesti.

1) Virkaeläinlääkärin on suoritettava liitteessä I olevan I jakson II luvun yleisten vaatimusten ja IV jakson erityisten vaatimusten mukaisesti tuoretta lihaa markkinoille saattavissa teurastamoissa, riistankäsittelylaitoksissa ja leikkaamoissa tarkastustehtäviä, jotka koskevat erityisesti:

   a) elintarvikeketjua koskevia tietoja;

   b) ante mortem -tarkastusta;

   c) eläinten hyvinvointia;

   d) post mortem -tarkastusta;

   e) erikseen määriteltyä riskiainesta ja muita eläimistä saatavia sivutuotteita; ja

   f) laboratoriokokeita.

– –

5) a) Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niillä on riittävästi virallista henkilökuntaa suorittamaan liitteessä I edellytetty virallinen valvonta III jakson II luvussa määritellyn tarkastustiheyden mukaisesti.

   b) Teurastuslinjan virallisen henkilökunnan määrää tietyn teurastamon osalta arvioitaessa on noudatettava riskeihin perustuvaa lähestymistapaa. Toimivaltainen viranomainen päättää toimintaan osallistuvan virallisen henkilökunnan määrän ja sen on oltava sellainen, että kaikki tämän asetuksen vaatimukset täyttyvät.

– –”

7 Asetuksen N:o 854/2004 liitteessä I, jonka otsikko on ”Tuore liha”, olevan I jakson II luvun B kohdassa täsmennetään seuraavaa:

”1. Jollei 4 ja 5 kohdasta muuta johdu:

   a) virkaeläinlääkärin on tehtävä kaikille eläimille ennen teurastusta ante mortem -tarkastus;

   b) kyseinen tarkastus on tehtävä 24 tunnin kuluessa eläinten saapumisesta teurastamoon ja alle 24 tuntia ennen teurastusta.

   Virkaeläinlääkäri voi tämän lisäksi vaatia tarkastuksen tekemistä milloin tahansa.

   – –”

8 Kyseisessä liitteessä olevan III jakson, jonka otsikko on ”Vastuunjako ja tarkastustiheys”, II luvussa säädetään seuraavaa:

”1. Toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava, että ainakin yksi virkaeläinlääkäri on paikalla:

   a) teurastamoissa sekä koko ante mortem -tarkastuksen että koko post mortem -tarkastuksen ajan, ja

   b) riistankäsittelylaitoksissa koko post mortem -tarkastuksen ajan.

_ _”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

9 Cypra ilmoitti 5.3.2007 päivätyllä kirjeellään toimivaltaisille eläinlääkintäviranomaisille teurastustensa ohjelman vuoden 2007 maalis- ja huhtikuulle ja pyysi niitä järjestämään teurastusten valvonnan kirjeessä mainittuina päivinä ja kellonaikoina erityisesti siksi, että teurastus oli tehtävä sunnuntaisin sellaisten sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi, jotka koskivat sianlihan vientiä Kreikkaan.

10 Cypra toisti pyyntönsä 9.3.2007 täsmentäen samalla, että se määrittää itse teurastamonsa ohjelman ja toiminta-aikataulun.

11 Kyseinen vaatimus hylättiin, ja Cypra nosti hylkäyspäätöksestä kanteen.

12 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi kanteen hyväksyen samalla käytännössä vastaajan ensin esittämän väitteen, jonka mukaan se, että vastaaja kieltäytyi vastaamasta myönteisesti kantajan vaatimukseen, ”ei merkitse lailla säädetyn velvollisuuden laiminlyöntiä vaan toimimisesta pidättäytymistä harkintavallan käytön tuloksena”, ja näin ollen kyseessä ei ole perustuslain 146 §:n säännöksissä tarkoitettu täytäntöönpanokelpoinen toimi, josta voitaisiin nostaa kanne.

13 Anotato Dikastirio Kyprou (Kyproksen ylimmän oikeusasteen tuomioistuin), jolta on haettu muutosta, katsoo, että kyse on asetuksen N:o 854/2004 tulkinnasta. Se pohtii, mitä velvollisuuksia toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla on ja mitkä ovat niillä kyseistä asetusta sovellettaessa olevan harkintavallan rajat.

14 Tässä tilanteessa Anotato Dikastirio Kyprou on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Annetaanko asetuksen (EY) N:o 854/2004 säännöksissä toimivaltaiselle viranomaiselle harkintavalta määrittää tietyn eläinten teurastuksen ajankohta, kun otetaan huomioon sen velvollisuus nimittää virkaeläinlääkäri eläinten teurastuksen valvomistarkoituksessa, vai onko se velvollinen nimittämään tällaisen eläinlääkärin siksi ajankohdaksi, jolloin teurastus tehdään ja jonka teurastaja on määrittänyt?

2) Annetaanko asetuksen (EY) N:o 854/2004 säännöksissä toimivaltaiselle viranomaiselle harkintavalta kieltäytyä nimittämästä virkaeläinlääkäriä suorittamaan eläinlääkärintarkastusta lainmukaisessa eläinten teurastuksessa, kun sille ilmoitetaan, että luvan saaneessa teurastamossa tapahtuu tiettynä ajankohtana eläinten teurastus?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

15 Kahdella kysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko asetuksen N:o 854/2004 säännöksiä tulkittava siten, että toimivaltaisen viranomaisen tehtävä on määrittää eläinten teurastuksen ajankohta virkaeläinlääkärin nimittämiseksi valvomaan eläinten teurastusta, vai onko se velvollinen lähettämään tällaisen eläinlääkärin teurastamon määrittäminä päivinä ja kellonaikoina voimatta kieltäytyä siitä.

16 Jotta asetuksen N:o 854/2004 säännöksiä voidaan tulkita, on aluksi todettava, että asetuksen perustana on SEUT 168 artiklan 4 kohdan b alakohta, jonka tarkoituksena on kansanterveyden suojelu.

17 Tältä osin kyseisen asetuksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa todetaan, että ”eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan olisi katettava kaikki seikat, joilla on merkitystä kansanterveyden ja tapauksen mukaan eläinten terveyden ja eläinten hyvinvoinnin suojelemisessa”. Johdanto-osan kahdeksannen ja yhdeksännen perustelukappaleen mukaan ”lihantuotannon virallinen valvonta on tarpeen sen todentamiseksi, että elintarvikealan toimijat noudattavat hygieniasääntöjä ja täyttävät yhteisön lainsäädännössä asetetut vaatimukset ja tavoitteet”, ja ”on aiheellista, että virkaeläinlääkärit suorittavat teurastamojen – – toiminnan tarkastamisen ja tarkastuksia, koska heillä on erityisasiantuntemus”.

18 Asetuksen N:o 854/2004 1 artiklassa säädetään eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä.

19 Asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 1 alakohdassa säädetään tarkastuksista, jotka virkaeläinlääkärien on suoritettava, että virkaeläinlääkärin on suoritettava teurastamoissa tarkastustehtäviä kyseisen asetuksen liitteessä I olevan I jakson II luvun yleisten vaatimusten mukaisesti. Kyseisen artiklan 5 alakohdassa säädetään myös, että virkaeläinlääkäreitä pitää olla riittävästi suorittamaan liitteessä I edellytetty virallinen valvonta III jakson II luvussa määritellyn tarkastustiheyden mukaisesti.

20 Erityisesti on todettava, että asetuksen N:o 854/2004 liitteessä I olevan I jakson II luvun B kohdan 1 alakohdan b alakohdassa säädetään, että jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on huolehdittava siitä, että virkaeläinlääkäri on paikalla teurastamoissa tekemässä ante mortem -tarkastuksen, joka on tehtävä 24 tunnin kuluessa eläinten saapumisesta teurastamoon ja alle 24 tuntia ennen teurastusta.

21 Asetuksen N:o 854/2004 säännöksissä ei siten säädetä vain harkintavallasta kansanterveyttä ja eläinten terveyttä uhkaavien riskien arvioinnissa vaan myös toimivaltaisten viranomaisten velvollisuudesta valvoa suunniteltujen menettelyjen luonnetta ja nopeutta sekä tarvittavaa henkilöstöä koskevasta velvollisuudesta.

22 Kuten sekä Puolan ja Kyproksen hallitukset että Euroopan komissio ovat tältä osin aiheellisesti maininneet, asetukseen N:o 854/2004 ei sisälly yhtään säännöstä, joka liittyisi toimivaltaisten viranomaisten toiminta-aikatauluihin tai pyhäpäiviin, eikä siinä etenkään täsmennetä mitenkään, onko niillä oltava käytettävissään henkilöstöä sunnuntaisin ja pyhäpäivisin. Kyseisen asetuksen liitteessä I olevan I jakson II luvun B kohdan 1 alakohdan b alakohdassa vahvistetaan nimittäin aikakehys vain virkaeläinlääkäreiden tietyn toiminnan osalta.

23 Tältä osin niiden Euroopan unionin perustana olevien yleisten periaatteiden mukaan, jotka säätelevät unionin ja jäsenvaltioiden välisiä suhteita, jäsenvaltioiden on EU-sopimuksen 5 artiklan nojalla varmistettava unionin säännöstöjen täytäntöönpano alueellaan. Mikäli unionin oikeus, sen yleiset periaatteet mukaan lukien, ei sisällä tähän tarkoitukseen soveltuvia yhteisiä sääntöjä, kansalliset viranomaiset noudattavat näitä säännöstöjä täytäntöön pannessaan kansallisen oikeutensa menettelytapaa koskevia ja aineellisia säännöksiä (ks. erityisesti tuomio Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau, C-285/93, EU:C:1995:398, 26 kohta; tuomio Karlsson ym., C-292/97, EU:C:2000:202, 27 kohta ja tuomio Azienda Agricola Giorgio, Giovanni ja Luciano Visentin ym., C-495/00, EU:C:2004:180, 39 kohta).

24 Koska asetus N:o 854/2004 ei sisällä yhtään yhteistä sääntöä tältä osin, mikään ei lähtökohtaisesti estä sitä, että toimivaltaiset viranomaiset päättävät, mitkä päivät ovat pyhäpäiviä, ja kieltäytyvät lähettämästä virkaeläinlääkäreitä teurastamoille näinä päivinä. Toimivaltainen viranomainen ei lisäksi voi olla velvollinen hyväksymään kaikkia teurastamoiden tekemiä valvontapyyntöjä, koska asetuksessa N:o 854/2004 ei aseteta jäsenvaltioille tällaista velvollisuutta.

25 Toimivaltainen viranomainen on nimittäin ainoa taho, jolla on kaikkiin teurastamoihin liittyviä tietoja, ja se on näin ollen ainoa taho, joka voi ottaa huomioon sen hoidettavina eri teurastamoilla olevat tehtävät ja päättää, voidaanko tehdä teurastuksia koskevia terveystarkastuksia teurastamon ehdottamina päivinä. Toimivaltaisen viranomaisen on siten voitava yhteistoimin teurastamoiden vastuuhenkilöiden kanssa määrittää ajankohta, jolloin asetuksen N:o 854/2004 5 artiklan 1 alakohdassa, jossa viitataan kyseisen asetuksen liitteessä I olevan I jakson II lukuun, tarkoitettu virkaeläinlääkärin tekemä tarkastus suoritetaan.

26 Toteuttaessaan unionin säännöstön soveltamista koskevia toimenpiteitä jäsenvaltioiden on kuitenkin harkintavaltaansa käyttäessään noudatettava erityisesti unionin oikeuden yleisiä periaatteita (ks. vastaavasti tuomio Mulligan ym., C-313/99, EU:C:2002:386, 35 kohta ja tuomio Azienda Agricola Giorgio, Giovanni ja Luciano Visentin ym., EU:C:2004:180, 40 kohta), joihin kuuluvat oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet, suhteellisuusperiaate ja syrjintäkiellon periaate (tuomio Kurt und Thomas Etling ym., C-230/09 ja C-231/09, EU:C:2011:271, 74 kohta).

27 Noudattaakseen tämän tuomion 26 kohdassa mainittuja periaatteita ja voidakseen suunnitella asetuksen N:o 854/2004 5 artiklassa edellytetyt viralliset tarkastukset toimivaltainen viranomainen voi siten kieltäytyä lähettämästä virkaeläinlääkäreitä teurastamoiden pyytäminä päivinä ja kellonaikoina, ellei ole objektiivisesti arvioiden välttämätöntä, että teurastukset tehdään tällaisena päivänä.

28 Sitä vastoin teurastamoiden tehtävä on teurastusten aikataulujen määrittämiseksi ilmoittaa toimivaltaisille viranomaisille etukäteen ja kohtuullisen ajoissa eläinten teurastuksen päivämäärä ja kellonaika, jotta mainitut viranomaiset voivat lähettää eläinlääkärit pyydettyinä päivinä ja kellonaikoina. Jotta varmistettaisiin, ettei heikennetä asetuksen N:o 854/2004 säännösten tehokasta vaikutusta, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä on arvioida, onko teurastuspyyntö käsiteltävässä asiassa tehty riittävästi etukäteen, jotta toimivaltaisella viranomaisella oli mahdollisuus järjestää virkaeläinlääkärin lähettäminen, ja onko objektiivisesti arvioiden välttämätöntä, että teurastus tehdään sunnuntaina.

29 Kaiken edellä esitetyn perusteella esitettyihin kysymyksiin on vastattava, että asetuksen N:o 854/2004 säännöksiä on tulkittava siten, että ne eivät lähtökohtaisesti ole esteenä sille, että toimivaltainen viranomainen määrittää eläinten teurastuksen ajankohdan virkaeläinlääkärin nimittämiseksi valvomaan teurastusta ja kieltäytyy lähettämästä tällaista eläinlääkäriä teurastamon määrittäminä päivinä ja kellonaikoina, ellei ole objektiivisesti arvioiden välttämätöntä, että teurastukset tehdään tällaisena päivänä, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava.

Oikeudenkäyntikulut

30 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 854/2004, sellaisena kuin se on muutettuna 20.11.2006 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1791/2006, säännöksiä on tulkittava siten, että ne eivät lähtökohtaisesti ole esteenä sille, että toimivaltainen viranomainen määrittää eläinten teurastuksen ajankohdan virkaeläinlääkärin nimittämiseksi valvomaan teurastusta ja kieltäytyy lähettämästä tällaista eläinlääkäriä

teurastamon määrittäminä päivinä ja kellonaikoina, ellei ole objektiivisesti arvioiden välttämätöntä, että teurastukset tehdään tällaisena päivänä, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava.

Allekirjoitukset