JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
15 päivänä heinäkuuta 1997 *

1. Vasikkahäkkimenetelmäksi kutsuttu tuotantomenetelmä on High Court of Justice, Queen's Bench Divisionin esittämien ennakkoratkaisukysymysten kohteena asiassa, jossa tämän menetelmän väitetään vaarantavan kyseisten tuotantoeläinten terveyden ja elämän sekä loukkaavan EY:n perustamissopimuksen 36 artiklassa tarkoitettua julkista moraalia ja yleistä järjestystä.

2. Kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta määrittelemään, kuinka laaja oikeus jäsenvaltioilla on näihin perusteisiin vedoten kieltää eläinten vienti muihin jäsenvaltioihin ja poiketa tällä tavoin tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta.

3. High Court of Justice toteaa myös, että vasikoiden suojelua säännellään kansainvälisin sopimuksin ja yhteisön direktiivillä ja että näissä teksteissä vasikoita koskevat suojelunormit on vahvistettu eritasoisiksi. Kansallinen tuomioistuin kysyy näin yhteisöjen tuomioistuimelta myös sitä, onko vasikoiden suojelun vähimmäisvaatimuksista 19 päivänä marraskuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/629/ETY [1] pätevä tuotantoeläinten suojelua koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen ja vuonna 1988 annetun nautaeläimiä koskevan suosituksen kannalta arvioituna.

I. Asiaa koskevat oikeussäännöt

A. *Kansainvälisen oikeuden säännöt*

Tuotantoeläinten suojelua koskeva eurooppalainen yleissopimus

4. Tuotantoeläinten suojelua koskeva eurooppalainen yleissopimus (jäljempänä yleissopimus) tehtiin Euroopan neuvostossa "tuotantoeläinten suojelemiseksi erityisesti nykyaikaisissa intensiivisissä tuotantojärjestelmissä". [2] Yleissopimus tehtiin 17.3.1976, ja Euroopan talousyhteisö hyväksyi sen 19.6.1978 tehdyllä neuvoston päätöksellä 78/923/ETY. [3]

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — EYVL L 340, s. 28 (jäljempänä direktiivi tai direktiivi 91/629/ETY).

2 — Neuvoston päätöksen 78/923/ETY ensimmäinen perustelukappale.

3 — EYVL L 323, s. 12.

5. Yleissopimusta sovelletaan sen 1 artiklan mukaan "eläinten pitämiseen, hoitoon ja eläinsuojiin ja erityisesti eläimiin, joita pidetään nykyaikaisissa intensiivisissä tuotantojärjestelmissä".

6. Yleissopimuksen I luvussa vahvistetaan yleiset periaatteet, joilla sopimuksen mukaan pyritään turvaamaan tuotantoeläinten suojelu. Sen II luvussa perustetaan pysyvä toimikunta ja vahvistetaan sen organisaatiota ja toimintaa koskevat säännöt sekä määritellään sen toimivalta, kun taas yleissopimuksen voimaantuloa säännellään sen III luvussa.

7. Erityisesti tuotantojärjestelmiä ja eläinsuojissa eläimille varattavaa tilaa koskevat määräykset sekä eläinten ravintoa koskevat määräykset ovat 3, 3 a, 4 ja 6 artiklassa.

8. Yleissopimuksen 9 artiklan 1 kappaleen mukaan pysyvä toimikunta vastaa suositusten laatimisesta sopimuspuolille ja niiden hyväksymisestä yleissopimuksen yleisten periaatteiden toteuttamiseksi.

9. Tuotantoeläinten suojelua koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen muutospöytäkirjan tekemisestä 14 päivänä joulukuuta 1992 tehdyn neuvoston päätöksen 92/583/ETY 1 artiklassa hyväksytään yleissopimuksen muutospöytäkirja. [4]

Nautaeläimiä koskeva suositus

10. Pysyvä toimikunta antoi 21.10.1988 nautaeläimiä koskevan suosituksen (jäljempänä suositus), jossa vahvistetaan nautaeläinten tuotantoa koskevat yleiset vaatimukset. [5]

11. Suositusta ei voida sen 20 artiklan mukaisesti välittömästi soveltaa sopimuspuolten kansallisissa oikeusjärjestyksissä, ja kukin sopimuspuoli voi panna sen täytäntöön asianmukaiseksi katsomallaan tavalla eli valita sen täytäntöönpanon lainsäädännölliset muodot ja sovellettavat hallintokäytännöt.

Liite C: vasikoita koskevat erityiset määräykset

12. Vasikoita koskevat erityiset määräykset vahvistettiin 8.6.1993 annetulla liitteellä C (jäljempänä liite).

4 — EYVL L 395, s. 21.

5 — Euroopan neuvoston pysyvän toimikunnan 17. kokouksessaan yleissopimuksen määräysten mukaisesti antama suositus.

B. *Yhteisön oikeussäännöt*

Asetus N:o 805/68

13. Naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 805/68 [6] sisältää hinta- ja kauppajärjestelmän ja koskee sen 1 artiklan mukaan muun muassa eläviä kotieläiminä pidettäviä nautaeläimiä.

14. Asetuksen 22 artiklan 1 kohdan toisessa luetelmakohdassa kielletään kaikki määrälliset rajoitukset ja vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet jäsenvaltioiden välisessä kaupassa.

Direktiivi 91/629/ETY

15. Direktiivillä 91/629/ETY pyritään vahvistamaan teurasvasikoiden tuotannon yhteiset vähimmäisvaatimukset, jotta voitaisiin poistaa kilpailun edellytyksiä mahdollisesti vääristävät erot näiden eläinten yhteisen markkinajärjestelyn piirissä [7] ja turvata eläinten hyvinvointi. [8]

16. Direktiivin ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet yleissopimuksen ja että yhteisö on hyväksynyt sen neuvoston päätöksellä 78/923/ETY.

17. Direktiivin seitsemännen perustelukappaleen mukaan komission olisi eläinlääkintäalan tiedekomitean kertomuksen perusteella jatkettava aktiivisesti vasikoiden hyvinvoinnin kannalta parasta tai parhaita tuotantojärjestelmiä koskevia tieteellisiä tutkimuksia, minkä vuoksi olisi säädettävä siirtymäajasta, jotta komissio voi saattaa tämän tehtävän päätökseen.

18. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan neljän vuoden siirtymäkausi, jonka kuluessa kaikkien uusien tuotantotilojen on täytettävä vasikoiden eläinsuojia koskevat vähimmäisvaatimukset omissa karsinoissaan tai pilttuussa kytkettyinä pidettävien vasikoiden osalta.

19. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot varmistavat, että

6 — EYVL L 148, s. 24.

7 — Viides ja kuudes perustelukappale.

8 — Seitsemäs perustelukappale.

vasikoiden kasvatusta koskevat edellytykset ovat liitteessä vahvistettujen yleisten määräysten mukaiset. Liitteen määräykset koskevat muun muassa tiloja, joissa vasikoita pidetään, ja vasikoille annettavaa ravintoa.

20. Direktiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiolla on mahdollisuus pitää voimassa tai soveltaa alueellaan direktiivin säännöksiä ankarampia määräyksiä ottaen kuitenkin huomioon perustamissopimuksen yleiset säännöt.

II. Tosiseikat ja oikeudenkäynti kansallisessa tuomioistuimessa

21. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä esitetyn mukaan asian tosiseikat ovat seuraavat.

22. Viime vuosina Yhdistyneestä kuningaskunnasta vietiin vuosittain 500 000—600 000 teurasvasikkaa muihin yhteisön jäsenvaltioihin, joista jotkin hyväksyvät sen, että suurta osaa näistä vasikoista kasvatetaan "vasikkahäkkimenetelmäksi" kutsulla tuotantomenetelmällä.

23. Vasikkahäkillä tarkoitetaan karsinaa vastaavaa rakennelmaa, johon sijoitetaan kerrallaan yksi teurasvasikka. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan vasikkahäkkimenetelmää käytettäessä vasikan (lihan) tuotanto-olosuhteet eivät vastaa vasikkahäkkien vähimmäisleveydelle eivätkä teurasvasikoiden ruokinnalle yleissopimuksessa ja suosituksessa asetettuja vaatimuksia — — .[9]

24. Tämä teurasvasikoiden kasvatusmenetelmä kiellettiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa 1.1.1990, jolloin vuoden 1987 *Welfare of Calves Regulations* (vasikoiden hyvinvoinnista vuonna 1987 annettu säännöstö) tuli voimaan.

25. Pääasian kantajat The Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals (jäljempänä RSPCA) ja Compassion in World Farming Ltd (jäljempänä CIWF) ovat eläintensuojelujärjestöjä, ja ne väittävät, että "[vasikkahäkki]menetelmää käytettäessä vaarannetaan vasikoiden terveys ja hyvinvointi ja aiheutetaan eläimille tarpeettomia kärsimyksiä".[10]

26. RSPCA ja CIWF olivat pyytäneet maatalous-, kalastus- ja elintarvikeasioista

9 — Ennakkoratkaisupyynnön 3 kohdan b alakohta.

10 — Ks. edellä alaviitteessä 9 mainittu ennakkoratkaisupyyntö.

vastaavaa ministeriötä (jäljempänä ministeriö) rajoittamaan EY:n perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla vasikoiden vientiä sellaisiin jäsenvaltioihin, jotka saattavat käyttää vasikkahäkkimenetelmää ja "jotka rikkovat tällä tavoin Yhdistyneessä kuningaskunnassa voimassa olevia määräyksiä ja kansainvälisoikeudellisia määräyksiä, jotka on vahvistettu yleissopimuksella, johon kaikki jäsenvaltiot ja Euroopan yhteisö ovat liittyneet". [11]

27. Ministeriö vastasi pääasian kantajille, ettei Yhdistyneellä kuningaskunnalla ollut toimivaltaa rajoittaa teurasvasikoiden vientiä, ja totesi, ettei sillä poliittisista syistä ollut aikomusta kieltää tällaista vientiä, vaikka sillä olisikin siihen toimivalta.

28. Tämän johdosta RSPCA ja CIWF nostivat kanteen High Court of Justicessa, [12] joka esitti yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset.

11 — Ks. edellä alaviitteessä 9 mainitun ennakkoratkaisupyynnön 3 kohdan 1 alakohta.

12 — On syytä mainita, ettei RSPCA ole enää asianosaisena High Court of Justicessa käsiteltävässä asiassa tämän tuomioistuimen 8.5.1997, eli sen jälkeen kun asia oli saatettu yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, antaman määräyksen johdosta.

III. Ennakkoratkaisukysymykset

29. "Kun kyseessä ovat seuraavat erityiset olosuhteet:

a) kaikki jäsenvaltiot ovat liittyneet vuoden 1976 tuotantoeläinten suojelua koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen (jäljempänä yleissopimus), ja yleissopimus on hyväksytty 19.6.1978 tehdyllä neuvoston päätöksellä 78/923/ETY (EYVL 1978, L 323, s. 12);

b) yleissopimuksen mukaan perustettu pysyvä toimikunta on antanut vuonna 1988 nautaeläimiä koskevan suosituksen (jäljempänä suositus), joka on tullut voimaan yleissopimuksen määräysten mukaisesti;

c) yleissopimuksessa ja sen soveltamiseksi annetuissa säädöksissä on määräyksiä vasikkahäkkien vähimmäisleveydestä ja teurasvasikoille annettavan ravinnon koostumuksesta;

d) neuvoston direktiivissä 91/629/ETY asetetaan pakottavat vasikoiden suojelun vähimmäisvaatimukset, jotka ovat tietyiltä osin väljemmät kuin yleissopimuksen ja

sen soveltamiseksi annettujen säädösten vaatimukset, kuten vasikkahäkkien leveyttä ja vasikoille annettavan ravinnon koostumusta koskevien vaatimusten osalta;

e) direktiivissä sallitaan se, että jäsenvaltiot pitävät voimassa tai soveltavat alueellaan direktiivin säännöksiä ankarampia määräyksiä vasikoiden suojelemiseksi;

f) teurasvasikoita viedään jäsenvaltiosta A sellaisiin jäsenvaltioihin (jäsenvaltiot B), jotka ovat panneet direktiivin täytäntöön ja/tai noudattavat sitä, mutta jotka eivät ole panneet täytäntöön ja/tai noudata c kohdassa mainittuja määräyksiä, vaikka jäsenvaltio A onkin pannut ne täytäntöön ja noudattaa niitä;

g) vientimaan eläinsuojelujärjestöt ja merkittävä osa yleisen mielipiteen edustajista, joita myös arvovaltaiset eläinlääketieteen asiantuntijat lausunnoillaan tukevat, pitävät julmana ja moraalittomana vasikoiden vientiä kasvatettaviksi yleissopimuksen vastaisissa olosuhteissa;

1) voiko jäsenvaltio A tukeutua EY:n perustamissopimuksen 36 artiklaan ja erityisesti siihen sisältyviin julkiseen moraaliin ja/tai yleiseen järjestykseen ja/tai eläinten terveyden ja elämän suojelemiseen liittyviin syihin, perustellakseen rajoituksia elävien vasikoiden viennille jäsenvaltiosta A ja estääkseen näin vasikoiden joutumisen kasvatettavaksi vasikkahäkkimenetelmällä jäsenvaltioissa B?

2) ovatko direktiivin määräykset päteviä, jos niiden pätevyydestä seuraisi, että niiden perusteella ensimmäiseen kysymykseen olisi vastattava kieltävästi?"

30. Ennen kysymyksien käsittelyä on käsiteltävä oikeudenkäynnissä esitettyjen vaatimusten mukaisesti ne seikat, jotka saattaisivat merkitä sitä, että yhteisöjen tuomioistuin joutuisi toteamaan, ettei sillä ole toimivaltaa tutkia asiaa.

IV. Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen

31. Ranskan hallitus esitti istunnossa, että ensimmäinen kysymys on luonteeltaan "teoreettinen ja perustuu vain olettamuksiin", koska kyseessä ei ole "jäsenvaltioiden välistä kauppaa rajoittava toimi", mutta se ei

kuitenkaan vedonnut siihen, ettei asia täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Ranskan hallituksen mukaan kansallisella tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia sellaisen päätöksen tarpeellisuutta tai kohtuullisuutta, jota ei ole tehty.

32. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta". [13] Tällä perusteella yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että "jos esitetyt kysymykset koskevat yhteisön oikeuden tulkintaa, yhteisöjen tuomioistuimen on lähtökohtaisesti ratkaistava esitetyt kysymykset". [14]

33. On selvää, että esitetyt kysymykset liittyvät välittömästi yhteisön oikeuteen, koska ne koskevat perustamissopimuksen 36 artiklan tulkintaa ja direktiivin 91/629/ETY pätevyyden arviointia.

34. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että toimivaltaisuutensa arvioimiseksi se voi tutkia ne olosuhteet, joiden vallitessa kansallinen tuomioistuin esitti ennakkoratkaisukysymyksen. Yhteisöjen tuomioistuin ei voi ratkaista kansallisen tuomioistuimen esittämää ennakkoratkaisukysymystä, "jos on ilmeistä, että yhteisön oikeussäännön tulkitsemisella tai pätevyyden tutkimisella, joita kansallinen tuomioistuin on pyytänyt, *ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen* — — tai *jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen eikä* yhteisöjen tuomioistuimella *ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja*, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin". [15]

35. Todettakoon ensin, ettei esitettyjen kysymysten ja käsiteltävän riita-asian välistä yhteyttä voida järkevästi arvioiden kiistää. Pääasia, joka koskee pääasiallisesti niiden vientirajoitusten vahvistamista, jotka perustuvat eläinten suojeluun, liittyy välttämättä perustamissopimuksen 36 artiklaan nojautuvaan kanneperusteeseen, jota ensimmäinen kysymys koskee. Vastaavasti jäsenvaltion oikeus vedota 36 artiklaan riippuu ainakin osittain, kuten jäljempänä todetaan, [16] kyseistä alaa yhdenmukaistavan direktiivin olemassaolosta, joten direktiivin 91/629/ETY, jossa vahvistetaan vasikoiden suojelun vähimmäisvaatimukset, pätevyyttä koskeva kysymys on ratkaiseva.

36. Ongelma ei ole myöskään hypoteettinen. Kansallisen tuomioistuimen päätöksessään esittämästä tosiseikkojen ja oikeudellisten

13 — Ks. esim. asia C-104/95, Kontogeorgas, tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6643, 11 kohta).

14 — Asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4921, 59 kohta).

15 — Ks. edellä alaviitteessä 14 mainittu asia Bosman, tuomion 60 ja 61 kohta ja viimeaikaisen oikeuskäytännön osalta asia C-134/95, USSL n° 47 di Biella, tuomio 16.1.1997 (Kok. 1997, s. I-195, 12 kohta).

16 — Jäljempänä 51 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

seikkojen kuvauksesta käy selvästi ilmi, että pääasian kanne koskee sen arviointia, kuinka laaja valta ministeriöllä on harkintansa mukaan kieltäytyä toteuttamasta 36 artiklaan perustuvia toimia. [17] Kansallisesta oikeudenkäyntiaineistosta selviää, että kanteella, jossa kantajina ovat eläintensuojelujärjestöt, pyritään nimenomaan siihen, että kyseinen ministeriön päätös peruutetaan. [18]

37. On totta, että kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä oleva asia on sillä tavoin erityinen, että se ei koske määrättyä Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen toteuttamaa toimea, vaan päätöstä, jolla tällaisen toimen toteuttamisesta on kieltäydytty. Ennakkoratkaisupyyntöjen taustalla on siis High Court of Justicessa riitautettu ministeriön kanta kieltäytyä kieltämästä tai rajoittamasta vasikoiden vientiä muihin jäsenvaltioihin.

38. Näin ollen yhteisöjen tuomioistuimelta perustamissopimuksen 36 artiklasta saatava tulkinta ei välttämättä takaa sitä, että kansallinen tuomioistuin kykenee arvioimaan hallituksen päätöksen lainmukaisuuden.

39. Jos tulkinnassa päädytään hyväksymään määrälliset vientirajoitukset tai vaikutukseltaan vastaavat toimet kansallisen tuomioistuimen esittämien syiden perusteella, yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu voi jäädä hyödyttömäksi pääasian ratkaisun kannalta, koska 36 artiklassa määrätään ainoastaan mahdollisuudesta ryhtyä tämänkaltaisiin toimenpiteisiin ja koska ministeriö on katsonut, ettei sen ole tarpeen turvautua niihin. [19]

40. Nämä vastaväitteet eivät kuitenkaan riitä asettamaan kyseenalaiseksi yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa. Jos tulkinnassa päädytäänkin edellä esitetystä poiketen siihen, ettei 36 artiklan nojalla voida esillä olevassa tapauksessa toteuttaa rajoittavia toimia, riitautettua päätöstä voitaisiin tällä perusteella pitää lainmukaisena.

41. High Court of Justice ei kysymyksillään myöskään pyydä yhteisöjen tuomioistuimelta ratkaisua, jonka avulla se voisi arvioida määrätyn yksittäisen Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutetun viranomaistoimen kohtuullisuutta. Kysymys on vain siitä, voidaanko 36 artiklaa soveltaa niissä olosuhteissa, jotka asiassa vallitsevat.

42. Näin ollen esitettyjen kysymysten on joka tapauksessa katsottava täyttävän tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

17 — Ennakkoratkaisupyynnön 3 kohdan n alakohta.

18 — RSPCA:n ja CIWF:n edustajan 5.7.1995 antaman valaehtoisen kirjallisen lausunnon sivut on otsikoitu seuraavalla maininnalla: "in the matter of an application for leave to apply for judicial review against the Minister of Agriculture, Fisheries and Food by the Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals and Compassion in World Farming Limited".

19 — Ennakkoratkaisupyynnön 3 kohdan m alakohta.

V. Perustamissopimuksen 36 artiklan soveltaminen

43. Kansallisen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee sitä, onko jäsenvaltiolla perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla oikeus rajoittaa tai estää toiseen jäsenvaltioon vietävien elävien eläinten vientiä sillä perusteella, että julkinen moraali, yleinen järjestys tai näiden eläinten terveys ja elämä joutuvat vaaraan siinä jäsenvaltiossa käytettyjen tuotantomenetelmien vuoksi, jonne eläimet viedään.

44. Aluksi on todettava, kuten pääasian kantajakin myöntää, "että kieltotoimea tai rajoitusta, joka koskee elävien vasikoiden vientiä Yhdistyneestä kuningaskunnasta, on pidettävä EY:n perustamissopimuksen 34 artiklassa tarkoitettuna määrällisenä rajoituksena tai vaikutukseltaan vastaavana toimena". [20]

45. Asiassa Hedley Lomas annetussa tuomiossa todettiin kuitenkin, että "36 artiklaan vetoamalla voidaan pitää voimassa tavaroiden vapaata liikkuvuutta estäviä rajoituksia, jotka ovat perusteltuja eläinten terveyden ja elämän suojelemiseksi — — ". [21] Mikään ei estä soveltamasta tätä tulkintaa tilanteeseen, jossa syillä, joihin vedotaan, perustellaan voimassa pitämisen sijasta rajoitusten määrääminen.

46. Vaikka tavaroiden vapaa liikkuvuus onkin yksi yhteisön keskeisistä rakenneosista, on huomattava, että yhteisöjen tuomioistuin on hiljattain luonnehtinut eläinten terveyttä ja elämän suojelua yhtenä yhteisön oikeudessa tunnustettuna perustavanlaatuisena vaatimuksena. [22]

47. Perustamissopimuksen 36 artiklassa mainitut julkisen moraalin ja yleisen järjestyksen mukaiset syyt, joihin kansallinen tuomioistuin viittaa, ovat sellaisia muita syitä, joilla tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatetta loukkaavia, perustamissopimuksessa hyväksyttyjä rajoituksia voidaan perustella.

48. Perustamissopimuksen 36 artiklaan vetoaminen ei ole enää perusteltua, jos yhteisön lainsäädännössä säädetään tässä artiklassa lueteltujen etujen suojelemisen takaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. [23] Erityisesti silloin, kun tietyn alan yhteisestä markkinajärjestelystä on annettu yhteisön asetus, jäsenvaltioiden on pitäydyttävä kaikista siitä poikkeavista tai siihen mahdollisesti haitallisesti vaikuttavista toimenpiteistä. [24]

20 — Kirjalliset huomautukset, 3 kohta.

21 — Asia C-5/94, Hedley Lomas, tuomio 23.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2553, 18 kohta).

22 — Mainittu edellä alaviitteessä 21. Yhdistetyissä asioissa 141/81, 142/81 ja 143/81, Holdijk ym., 1.4.1982 antamassaan tuomiossa (Kok. 1982, s. 1299, 13 kohta) yhteisöjen tuomioistuin toi jo esiin edun, "— — joka yhteisöllä on eläinten terveydestä ja suojelusta ja jota osoittavat muun muassa perustamissopimuksen 36 artikla ja tuotantoeläinten suojelua koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen tekemisestä 19 päivänä heinäkuuta 1978 tehty neuvoston päätös 78/923/ETY — — ".

23 — Ks. esim. asia 72/83, Campus Oil ym., tuomio 10.7.1984 (Kok. 1984, s. 2727, 27 kohta).

24 — Ks. asia 83/78, Pigs Marketing Board, tuomio 29.11.1978 (Kok. 1978, s. 2347, 56—58 kohta) tai asia 148/85, Forest, tuomio 25.11.1986 (Kok. 1986, s. 3449, 14 kohta).

49. Esillä olevassa tapauksessa naudanlihan osalta on perustettu yhteinen markkinajärjestely, mutta kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, "— — tällaisen perustamissopimuksen 40 artiklan mukaisen järjestelyn käyttöön ottaminen ei aiheuta sitä, että maataloustuottajat olisivat vapautettuja kaikista sellaisista kansallisista säännöksistä, joiden tavoitteet eroaisivat yhteisen markkinajärjestelyn alaan kuuluvista tavoitteista, mutta jotka tuotannon edellytyksiin kohdistuvina voisivat vaikuttaa kansallisen tuotannon määrään tai kustannuksiin ja tämän vuoksi myös yhteismarkkinoiden toimintaan kyseisellä alalla". [25]

50. Edellä mainitulla asetuksella N:o 805/68 ei kuitenkaan ole eläinten suojeluun liittyviä päämääriä.

51. Sitä vastoin osana yhteisen maatalouspolitiikan yhdenmukaistamista annetun direktiivin 91/629/ETY keskeisenä tavoitteena on eläinten suojelu. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on todennut, ettei 36 artiklaan tukeutuminen ole mahdollista enää sen jälkeen "kun yhteisön direktiiveillä on yhdenmukaistettu tarvittavat toimenpiteet sellaisen erityisen tavoitteen toteuttamiseksi, johon pyritään myös vetoamalla 36 artiklaan". [26]

52. Direktiivin 91/629/ETY sisältö on siis tutkittava sen määrittämiseksi, kuinka laajalti jäsenvaltiot voivat valita tavan, jolla ne pyrkivät toteuttamaan 36 artiklassa mainitut tavoitteet.

A. *Direktiivillä 91/629/ETY toteutetun yhdenmukaistamisen taso*

53. Direktiivillä toteutettu yhdenmukaistaminen estää jäsenvaltiota tukeutumasta 36 artiklaan silloin, kun direktiivissä säädetyt suojatoimenpiteet koskevat nimenomaisesti seikkaa, jota sitä soveltavat viranomaiset pyrkivät suojaamaan.

54. Kuten jo aiemmin on todettu, tässä tapauksessa direktiivi koskee pelkästään vasikoiden suojelua, niinkuin sen nimike osoittaa. Jotkut direktiivin säännöksistä koskevat nimenomaisesti "vasikkahäkkimenetelmän" käyttämistä. Sen 3 artiklassa säädetään vasikoiden eläinsuojia koskevasta vähimmäisvaatimuksesta, jossa on keskeistä tarkasti määrätyn pinta-alan vahvistaminen. Vastaavasti direktiivin liitteen 11—14 kohdassa vahvistetaan eläinten ruokinnassa sovellettavat vähimmäisvaatimukset. [27]

25 — Em. asia Holdijk ym., tuomion 12 kohta.

26 — Em. asia Hedley Lomas, tuomion 18 kohta. Ks. myös asia 5/77, Tedeschi, tuomio 5.10.1977 (Kok. 1977, s. 1555, 35 kohta) ja asia C-169/89, Van den Burg, tuomio 23.5.1990 (Kok. 1990, s. I-2143, 8 kohta).

27 — Direktiivin 4 artiklassa viitataan liitteeseen, eli liitteelle annetaan näin direktiiviä vastaava velvoittava vaikutus.

55. Riippumatta siitä, millaiseksi direktiivillä säädetyn suojan taso — jota toinen ennakkoratkaisukysymys koskee — arvioidaan suhteessa yleissopimuksessa ja suosituksessa vahvistettuihin arvovalintoihin, ne seikat, joiden osalta pääasian kantajat vaativat 36 artiklan soveltamista, kuuluvat todellisuudessa direktiivissä säänneltyihin kysymyksiin.

56. Kantajan väitettä suojelun riittämättömyydestä ei ole syytä pitää osoituksena siitä, että yhdenmukaistaminen olisi jäänyt epätäydelliseksi. Tietyn alan yhdenmukaistamiseen perustuvaa kriteeriä, jonka avulla pyritään tarkemmin määrittelemään jäsenvaltioille jätetyn toimivallan laajuus, on arvioitava suhteessa siihen, kuinka laajalti kyseinen ala on katettu yhteisön säännöksin, koska yhdenmukaistamisen tavoitteena on ennen kaikkea kansallisten lainsäädäntöjen lähentäminen tietyllä sektorilla, vaikka tällaisella sääntelyllä saavutettu suojan taso olisikin heikko.

57. Tältä kannalta katsottuna voitaisiin todeta, että direktiivillä on yhdenmukaistettu kattavasti jäsenvaltioille kyseisellä alalla osoitettu määräysvalta.

58. Jäsenvaltioilla on tietenkin oikeus antaa säännöksiä, jotka tarjoavat eläinten elämälle ja terveydelle tätäkin paremman suojan. Tämän valinnanvapauden voisi ajatella osoittavan, että direktiivissä jätetään tilaa 36 artiklan soveltamiselle, koska direktiivin 11 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa: "Siltä osin kuin on kyse vasikoiden suojelusta, [28] jäsenvaltiot voivat 1 kohdassa vahvistetusta päivästä alkaen pitää voimassa tai soveltaa alueellaan tämän direktiivin säännöksiä ankarampia määräyksiä ottaen kuitenkin huomioon perustamissopimuksen yleiset säännöt."

59. Vaikka direktiivissä tunnustetaankin direktiivin soveltamisalalla jäsenvaltioille tietty toimintamarginaali, jonka puitteissa ne voivat käyttää toimivaltaansa asettaakseen eläinten suojelun alalla tiukempia vaatimuksia, direktiivissä käytetty sanamuoto osoittaa, että direktiivin säännöksiin rinnastettavien toimenpiteiden toteuttaminen hyväksytään vain silloin kun toimet koskevat vain jäsenvaltion omaa aluetta ja edellyttäen, että niissä noudatetaan perustamissopimuksen periaatteita.

60. Tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaate rajoittaa siis direktiivin 11 artiklassa sallitut toimenpiteet koskemaan määrättyä aluetta, eivätkä ne näin vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on käyttänyt tätä mahdollisuuttaan kieltäessään kyseisen järjestelmän käyttämisen vasikoiden kasvatuksessa.

28 — Direktiivin 11 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: "Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset sekä niihin mahdollisesti liittyvät seuraamukset voimaan 1 päivään tammikuuta 1994 mennessä. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä."

61. Voitaisiin siis päätellä Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen tavoin, [29] että 36 artiklaan tukeutuminen on mahdotonta, koska ala on säännelty tyhjentävästi direktiivillä 91/629/ETY.

62. On kuitenkin huomattava komission tavoin, [30] että direktiivin 3 artiklan 1 kohdan nojalla tiettyjä direktiivissä vahvistettuja eläinsuojia koskevia vaatimuksia [31] sovelletaan 1.1.1994 alkaen ja neljän vuoden siirtymäkauden ajan kaikkiin äskettäin rakennettuihin tai uudistettuihin ja/tai ensimmäistä kertaa kyseisen päivänä jälkeen käyttöön otettuihin tiloihin.

63. Lisäksi tämän artiklan 4 kohdassa täsmennetään seuraavaa:

"Tilojen käyttöaikaa koskevat seuraavat rajoitukset:

— ennen 1 päivää tammikuuta 1994 rakennetun tilan — — käyttö ei missään tapauksessa voi jatkua 31 päivän joulukuuta 2003 jälkeen;

— 1 kohdan mukaisen siirtymäkauden aikana rakennettujen tilojen käyttö ei missään tapauksessa voi jatkua 31 päivän joulukuuta 2007 jälkeen, ellei tiloja kyseiseen päivään mennessä ole saatettu tämän direktiivin vaatimusten mukaisiksi."

64. Yhteisön lainsäätäjä on siis hyväksynyt sen, ettei uusia vaatimuksia sovelleta välittömästi *kaikkiin tiloihin, jotta maatilat voisivat* asteittain sopeutua niihin. Yhteisön lainsäätäjä sallii vuoden 2003 loppuun asti sen, että tilat, jotka on rakennettu ennen 1.1.1994, välttyvät tämän päivän jälkeen rakennettuihin tiloihin sovellettavilta vaatimuksilta neljän vuoden siirtymäkauden ajan. Vastaavasti siirtymäkauden aikana rakennetuilta tiloilta edellytetään direktiivin vaatimusten täysimääräistä noudattamista 31.12.2007 mennessä. [32]

65. Monet erityyppiset tuotantotilat, joilla vasikoiden suojelun taso saattaa olla hyvin erilaista, voivat siis toimia samanaikaisesti,

29 — Kirjallisten huomautusten 1.7 kohta.

30 — Kirjallisten huomautusten 9 kohta.

31 — *Nämä 1 kohdassa mainitut vaatimukset* kuuluvat seuraavasti:
"jos vasikat ovat yhteiskarsinoissa, niillä on oltava riittävästi vapaata tilaa, jotta ne voivat kääntyä ja laskeutua makuulle vaivatta, ja vähintään 1,5 neliömetriä elopainoltaan 150 kilogrammaa painavaa vasikkaa kohti;
jos vasikat ovat kukin omassa karsinassaan tai kytkettynä pilttuussa, karsinoissa tai pilttuissa on oltava rei'itetyt seinät, ja niiden leveyden on oltava vähintään 90 senttimetriä lisättynä tai vähennettynä 10 prosentilla tai 80 prosenttia seisoma-asennossa mitatusta säkäkorkeudesta."

32 — Vasikoiden suojelun vähimmäisvaatimuksista annetun direktiivin 91/629/ETY muuttamisesta 20 päivänä tammikuuta 1997 annetun neuvoston direktiivin 97/2/EY (EYVL L 25, s. 24) 3 artiklan 3 ja 4 kohdassa tehdyt muutokset eivät vaikuta esitettyyn kehittelyyn eivätkä johtopäätöksiin, joihin sen perusteella on päädyttävä. Sellaisia vaatimuksia vasikoiden eläinsuojien ja tilojen osalta, jotka ovat ankarampia ja tarkempia kuin direktiivin 91/629/ETY alkuperäisen sisällön mukaan edellytetyt, sovelletaan tästä lähtien uusiin tai uudistettuihin tiloihin ja niihin tiloihin, jotka on otettu käyttöön siirtymäajan päätyttyä. Mutta vaikka ennen 1.1.1994 rakennettujen tilojen on siis täytettävä siirtymäkauden vaatimukset 31.12.2003 mennessä, siirtymäkauden aikana rakennetuilta tiloilta edellytetyt uudet vaatimukset on täytettävä 31.12.2006 mennessä. Muutokset koskevat siis vain lainsäätäjän valitsemaa yhdenmukaistamisastetta ja sen toteuttamisen aikataulua, eikä niillä muuteta periaatetta toteuttamisen vaiheittaisuudesta. Ennen viimeiseen vaiheeseen, joka päättyy vuoden 2006 lopussa, pääsyä yhdenmukaistamista ei kuitenkaan voida pitää täysin ja tosiasiallisesti toteutettuna.

minkä vuoksi eläinten eläinsuojia koskevien edellytysten yhdenmukaistaminen toteutuu todellisuudessa vasta tänä viimeksi mainittuna päivänä. Vasta silloin kaikkien direktiivin soveltamisalaan kuuluvien tuotantotilojen on noudatettava samoja sääntöjä.

66. Tämän jälkeen jäsenvaltiot voivat joutua vielä joidenkin vuosien ajan sallimaan sellaisen vasikoiden kasvatuksen, viennin tai tuonnin, jossa käytetyt kasvatusmenetelmät eivät ole muutetunkaan direktiivin suojelusäännösten mukaisia.

67. Näin ollen on johdonmukaista soveltaa tähänkin tapaukseen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka mukaan direktiivi ei poista jäsenvaltioille 36 artiklassa tunnustettua toimivaltaa silloin kuin direktiivissä sen täytäntöönpanemisen edellyttämien säännösten antamiselle asetettu määräaika ei ole päättynyt. [33]

68. Direktiivin 3 artiklassa ei ole kyse määräajan vahvistamisesta yhteisön oikeussäännön kansallista täytäntöönpanoa varten. Artiklassa vahvistetaan se, sovelletaanko direktiivin velvoitteita kyseisiin elinkeinonharjoittajiin välittömästi vai viipeellä maatilan rakentamis- tai käyttöönottopäivästä riippuen.

69. Nämä tilanteet ovat kuitenkin verrattavissa toisiinsa siinä mielessä, että direktiivissä asetetut suojelusäännöt voidaan tosiasiassa toteuttaa eri aikoina.

70. Aina vasikoiden eläinsuojia koskevien vaatimusten soveltamisen määräajan päättymiseen asti, kuten direktiivin täytäntöönpanon määräajankin osalta, jäsenvaltioilla on mahdollisuus tukeutua 36 artiklaan ja käyttää sitä perusteena toimenpiteelle, joka voidaan perustella eläinten elämän ja terveyden suojeluun liittyvillä syillä.

71. Lisättäköön, että direktiivin tarkoituksena ei ole julkisen moraalin ja yleisen järjestyksen huomioon ottaminen, koska se ei koske niitä, vaikka niihin vedotaankin ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä yhtenä mahdollisena perusteena 36 artiklaan tukeutumiselle.

72. Direktiivillä voitaisiin kyllä yhdenmukaistaa täysin tyhjentävästi jokin eläinten suojeluun kuuluva ala ilman, että sillä voitaisiin rauhoittaa niitä yhteiskunnallisia liikkeitä, jotka katsoessaan omaksutun suojelun tason riittämättömäksi saattaisivat häiritä yleistä järjestystä.

33 — 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—20 kohta).

73. Näistä eri syistä direktiivi 91/629/ETY ei riitä estämään 36 artiklaan tukeutumista esillä olevassa asiassa, minkä vuoksi yhteisöjen tuomioistuimen on lausuttava tämän artiklan soveltamisalasta.

77. Tämä asetelma saattaa kyseisen jäsenvaltion tilanteeseen, joka on hankala yhteisön oikeuden periaatteiden ja erityisesti tavaroiden vapaan liikkuvuuden kannalta, koska sen on arvioitava toiseen jäsenvaltioon viemiensä tavaroiden viennin rajoittamisen tarpeellisuutta tai asianmukaisuutta sellaisin perustein, jotka hyvin suurelta osin ovat sille tuntemattomia.

B. *Perustamissopimuksen 36 artiklan soveltamisala*

1. *Asiassa Hedley Lomas annettu tuomio*

78. Asiassa Hedley Lomas annetussa tuomiossa oli kyse siitä, voiko jäsenvaltio vedota 36 artiklaan perustellakseen toiseen jäsenvaltioon suuntautuvan eläinten viennin rajoittamista sillä, ettei vastaanottava jäsenvaltio noudattanut erään yhteisön direktiivin säännöksiä, jolla yhdenmukaistettiin tavoitellun päämäärän saavuttamisen edellyttämät toimenpiteet. Nyt esillä olevassa asiassa on sitä vastoin kyse siitä, että tietyt jäsenvaltiot käyttävät vasikoiden kasvatuksessa niin kutsuttua vasikkahäkkimenetelmää, noudattaen kuitenkin suojelusääntöjen yhdenmukaistamiseksi annetun direktiivin säännöksiä.

74. Nyt esillä olevaa asiaa voidaan monestakin eri syystä tarkastella samasta näkökulmasta kuin asiassa Hedley Lomas annetun tuomion taustalla ollutta riita-asiaa.

75. Molemmat asiat koskevat nimenomaisesti perustamissopimuksen 34 ja 36 artiklaa siltä osin kuin jälkimmäiseen vedotaan sellaisten määrällisten rajoitusten tueksi, jotka on vahvistettu eläinten elämän ja terveyden suojelemiseksi.

79. Näistä eroista huolimatta asioissa esillä olleen kysymyksen tosiasiapuoli olisi voinut johtaa samanlaiseen lähestymistapaan niiden käsittelyssä.

76. Yhteistä näille asioille on erityisesti se, että vahvistettu tai vaadittu rajoitus on peräisin sen jäsenvaltion ulkopuolelta, joka rajoituksen on toteuttanut tai jolta rajoituksen vahvistamista on vaadittu, ja yhteisön alueen sisäpuolelta.

80. Asiassa Hedley Lomas annetussa tuomiossa kyseessä olleella direktiivillä yhdenmukaistettiin täydellisesti ne toimenpiteet,

jotka olivat tarpeen sen päämäärän saavuttamiseksi, johon 36 artiklaan vetoamalla oli pyritty, mutta ministeriö katsoi, ettei direktiiviä ollut aina noudatettu määrämaassa.

81. Nyt esillä olevassa asiassa direktiiviä sovelletaan, mutta sillä toteutettu yhdenmukaistaminen ei ole täydellinen.

82. Näissä kahdessa tapauksessa niiden toimenpiteiden laiminlyönti, joiden avulla 36 artiklassa ilmaistut tavoitteet voitaisiin saavuttaa, voi olla perusteena 36 artiklaan tukeutumiselle.

83. Asiassa Hedley Lomas vallinneiden tosiasiallisten olosuhteiden vuoksi yhteisöjen tuomioistuin ei voinut kuitenkaan ottaa kantaa tähän kysymykseen, koska asiassa ei oltu varmoja siitä, oliko tuontivaltio todellisuudessa rikkonut yhteisön lainsäädäntöä, eikä myöskään siihen, sijoittuvatko asian tosiseikat viejävaltion alueen ulkopuolelle. [34]

84. Yhteisöjen tuomioistuin on jo useita kertoja todennut, että tämä ratkaisu annettiin nimenomaisesti kyseisessä asiayhteydessä. [35] Tämän vuoksi kyseinen tuomio on vaikutuksiltaan suhteellinen. [36] Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus rajattiin koskemaan vain sitä tapausta, että yhdenmukaistavan direktiivin säännösten laiminlyönti on teoreettinen. [37] On helppo ymmärtää, ettei jäsenvaltiolla ole tällaisessa tapauksessa oikeutta ryhtyä yksipuolisesti vientiä rajoittaviin toimenpiteisiin.

85. Nämä erityispiirteet huomioon ottaen voidaan ajatella, että nyt esillä olevassa asiassa voidaan paremminkin vastata 36 artiklan tulkintakysymykseen siltä osin kuin artiklaan on vedottu maan alueen ulkopuolisia käytäntöjä vastaan.

2. *Perustamissopimuksen 36 artiklaan tukeutuminen tiettyjen sen tavoitteiden turvaamiseksi maan alueen ulkopuolisia käytäntöjä vastaan*

86. Kansallinen tuomioistuin pohtii sitä, onko jäsenvaltiolla oikeutta perustella rajoituksia vasikoiden viennille muihin jäsenvaltioihin, jotka käyttävät niin kutsuttua "vasikkahäkkimenetelmää", tukeutumalla julkiseen moraaliin, yleiseen järjestykseen tai eläinten terveyden ja elämän suojeluun liittyviin syihin.

34 — Asiassa Hedley Lomas esitetyn ratkaisuehdotuksen 24 ja 25 kohdassa todetaan, ettei voitu olla varmoja siitä, oliko direktiiviä rikottu, tai että sitä ei ainakaan ollut näytetty toteen, mikä riitti siihen, ettei yhteisöjen tuomioistuin voinut tällaisten olosuhteiden vallitessa hyväksyä sitä, että vientivaltio vetoaa 36 artiklaan.

35 — Em. asia Hedley Lomas, tuomion 16, 20 ja 21 kohta.

36 — Tuomion 16 kohta on muotoiltu seuraavasti: "Ensimmäiseen kansallisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen on vastattava näiden tosiasioiden mukaisesti."

37 — Jäsenvaltioille ei tuomiossa ole tunnustettu oikeutta vedota 36 artiklaan estääkseen sen, että "toinen jäsenvaltio *mahdollisesti* rikkoo yhteisön oikeuden säännöksiä" (em. asia Hedley Lomas, tuomion 20 kohta, kursivointi tässä).

87. Kuten asiassa Hedley Lomas annetussa ratkaisuehdotuksessa jo todettiin, [38] jäsenvaltio voi tukeutua perustamissopimuksen 36 artiklaan vain turvatakseen tässä artiklassa suojatun edun omalla alueellaan.

88. Samassa ratkaisuehdotuksessa viitataan julkisasiamies Trabucchin antamaan ratkaisuehdotukseen asiassa Dassonville: "— — valtiot voivat vedota näihin 36 artiklan poikkeuksiin vain suojatakseen omia etujaan eikä muiden valtioiden etuja — — Perustamissopimuksen 36 artiklassa sallitaan jokaiselle valtiolle ainoastaan omien kansallisten etujensa suojaaminen. Jokainen valtio voi siis teollisoikeuksien ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseen vedoten rajoittaa tavaroiden vapaata liikkumista ainoastaan suojatakseen määräysvaltaansa kuuluvia yksityisten oikeuksia ja taloudellisia etuja." [39]

89. Tässä viitataan vain yksinkertaisesti siihen osaan ratkaisuehdotusta, jossa esitetään syyt, joiden perusteella 36 artiklan soveltamisalan tiukkaa rajoittamista voidaan pitää perusteltuna. [40]

90. Tämän perusteella vientirajoituksia voidaan pitää perusteltuina vain siinä tapauksessa, että asiassa loukataan viejävaltion julkista moraalia ja yleistä järjestystä.

91. Euroopan yhdentymiskehitys on sellaisella tasolla, ettei voida hyväksyä sitä, että jäsenvaltio voisi vedota 36 artiklaan estääkseen tavaroiden viennin sillä perusteella, että vienti saattaisi loukata jäsenvaltion omien arviointiperusteiden mukaan sen jäsenvaltion yleistä järjestystä tai julkista moraalia, jonne tuotteet tuodaan.

92. Esillä olevassa tapauksessa on selvää, että vasikoiden kasvattaminen CIWF:n kuvaamalla menetelmällä ulottaa vaikutuksensa Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle, vaikka menetelmää käytetäänkin tämän maan ulkopuolella, ja että eläinlääketieteen asiantuntijat tässä maassa pyrkivät estämään menetelmän käytön jatkamisen eräissä jäsenvaltioissa ja yleinen mielipide on sen käyttämistä vastaan.

93. Tilanne ei ole vastaavanlainen eläintensuojelutavoitteen osalta. Vasikoiden terveydelle ja elämälle tuotantomenetelmän käytöstä aiheutuva vaara on olemassa Yhdistyneen kuningaskunnan rajojen ulkopuolella eikä kuulu Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan määräysvaltaan.

38 — 31 kohta.

39 — *Asia 8/74, Dassonville, tuomio 11.7.1974* (Kok. 1974, s. 837 ja erityisesti s. 860; Kok. Ep. II, s. 349). Viittaus on mainittu myös em. asiassa Hedley Lomas esitetyn ratkaisuehdotuksen 32 kohdassa.

40 — Em. asia Hedley Lomas, ratkaisuehdotuksen 33—39 kohta.

94. Seuraavassa tarkastellaan yksitellen perustamissopimuksen 36 artiklan tavoitteita, joihin ennakkoratkaisukysymyksessä viitataan.

Julkinen moraali

95. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin katsookin olevansa toimivaltainen arvioimaan yleisen järjestyksen [41] tai yleisen turvallisuuden [42] sisältöä, vaikka käsitteet ovat yksinomaan kansallisia ja verrattavissa julkisen moraalin käsitteeseen, se katsoo kuitenkin, että "jokainen jäsenvaltio saa periaatteessa määrätä julkisen moraalin vaatimuksista omalla alueellaan omaa arvojärjestystään ja valitsemaansa muotoa noudattaen". [43]

96. Niinä harvoina kertoina, jolloin yhteisöjen tuomioistuin on joutunut lausumaan perustamissopimuksen 36 artiklassa tarkoitetun julkisen moraalin suojelusta, on jouduttu asettamaan kyseenalaiseksi niitä aloja koskeva kansallinen sääntely, jotka ovat perinteisesti ja yleisesti keskeisessä asemassa useimmissa eurooppalaisissa yhteiskunnallisissa keskusteluissa. [44]

97. Näissäkään tapauksissa yhteisöjen tuomioistuin ei jättänyt painottamatta sitä, että jäsenvaltioiden toimivalta tunnustettiin "lähtökohtaisesti", mikä jätti mahdollisuuden myöhemmin oikeuskäytännössä poiketa tästä pääsäännöstä, jos poikkeaminen on perusteltua asian erityispiirteiden vuoksi.

98. Mainituissa tuomioissa käytetyt muotoilut, joissa yhteisöjen tuomioistuin arvioi asian oikeuskysymyksiä, osoittavat tuomioistuimen tarkoituksen seurata sitä, ettei käsitteen sisältö vääristy. Asiassa Henn ja Darby annetussa tuomiossa todettiin, että *missään tapauksessa ei voida kiistää* sitä, etteivätkö kyseessä olleet säännökset kuuluisi jäsenvaltioille 36 artiklassa varatun toimivallan alaan. [45] Asiassa Conegate annetussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, ettei kansallista sääntelyä, jossa kiellettiin tiettyjen säädyttömien tai epäsiveellisten tavaroiden tuonti, voitu pitää perusteltuna julkisen moraalin vuoksi, koska se, että tavarat herättävät pahennusta, ei ole *riittävän vakava* peruste tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen, kun kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä näiden samojen tuotteiden valmistamista tai myyntiä sen alueella ei ollut millään tavoin kielletty. [46]

41 — Ks. mm. asia 231/83, Cullet, tuomio 29.1.1985 (Kok. 1985, s. 305, 32 ja 33 kohta) ja asia 34/84, Leclerc, tuomio 25.9.1985 (Kok. 1985, s. 2915, 9 kohta).

42 — Ks. erityisesti em. asiassa Campus Oil ym. annettu tuomio, jonka mukaan "tämä seikka on otettava huomioon tarkasteltaessa, kuuluvatko esitetyssä kysymyksessä tarkoitetun kaltaiset seikat käsitteeseen yleinen turvallisuus — — " (33 kohta).

43 — Asia 34/79, Henn ja Darby, tuomio 14.12.1979 (Kok. 1979, s. 3795, 15 kohta). Ks. myös asia 121/85, Conegate, tuomio 11.3.1986 (Kok. 1986, s. 1007, 14 kohta).

44 — Em. asiassa Henn ja Darby ja asiassa Conegate annetut tuomiot koskivat pornografiaa ja asiassa C-275/92, Schindler, 24.3.1994 annettu tuomio (Kok. 1994, s. I-1039) lainsäädäntöä, joka koski "rahapelejä" palvelutoimintana.

45 — 15 kohta.

46 — 15 kohta.

99. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vakiintuneesti todettu, että perustamissopimuksen "36 artiklan tarkoituksena ei ole rajata tiettyjä aloja jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluviksi, mutta se mahdollistaa sen, että kansalliset lainsäätäjät voivat poiketa vapaan liikkuvuuden periaatteesta siinä määrin kuin se on ja tulee olemaan perusteltua tässä artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi". [47] Poikkeuksena tästä periaatteesta 36 artikla on siis ymmärrettävä suppeasti. [48]

100. Julkinen moraali ei erityispiirteistään huolimatta jää kokonaan tämän säännön soveltamisalan ulkopuolelle. Julkiseen moraaliin perustuviin syihin ei voida kuitenkaan kaikissa tapauksissa vedota, jos tällä tavoin moninkertaistetaan yhteisön jäsenvaltioiden välisen kaupan esteet.

101. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että yhteisöjen tuomioistuin ainakin sellaisissa kysymyksissä, joita ei pidetä niin hylättävinä kuin edellä mainituissa aiemmin yhteisöjen tuomioistuimessa käsitellyissä asioissa, katsoo mahdolliseksi julkisen moraalin käsitteen sisällön tutkimisen ainakin rajoitetusti. Tämän lähestymistavan etuna on, että vältetään se, että käsitettä tulkitaan laajasti vain siitä syystä, että muutoin lainvastaisina pidettäville toimille löydettäisiin perusteltu syy. [49]

102. Julkisen moraalin käsitteen sisältö vaihtelee kuitenkin jäsenvaltioittain, ajasta sekä yhteiskunnallisista ja kulttuurisista erityispiirteistä riippuen. Yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä ei ole lausua tietyssä jäsenvaltiossa julkiseen moraaliin liittyvistä arvovalinnoista, koska ne ovat nimenomaisesti juuri tämän kyseisen valtion omia valintoja. Tämän vuoksi kansallisille viranomaisille on tunnustettava riittävän laaja harkintavalta, jotta ne voivat itse päättää vaatimuksista, joita julkiseen moraaliin kuuluu perustamissopimuksen rajoissa. [50]

103. Yhteisöjen tuomioistuin voi mielestäni tulkita 36 artiklaa edellä esitetyn täydennykseksi ja rajata sen soveltamisalan ulkopuolelle sellaiset kansalliset käytännöt ja sääntelyt, joissa pyritään tavoitteisiin, jotka eivät selvästikään kuulu julkisen moraalin alaan.

104. Esillä olevassa asiassa se, että jäsenvaltio katsoo kotieläinten elämän ja terveyden

47 — Asia C-350/92, Espanja v. neuvosto, tuomio 13.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1985, 21 kohta). Ks. myös em. asia Simmenthal, tuomion 24 kohta; em. asia Tedeschi, tuomion 34 kohta; asia 153/78, komissio v. Saksa, tuomio 12.7.1979 (Kok. 1979, s. 2555, 5 kohta); em. asia Denkavit Futtermittel, tuomion 14 kohta ja em. asia Campus Oil ym., tuomion 32 kohta.

48 — Asia C-367/89, Richardt ja "Les Accessoires Scientifiques", tuomio 4.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4621, 20 kohta).

49 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Van Gervenin esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-145/88, Torfaen Borough Council, tuomio 23.11.1989 (Kok. 1989, s. 3851, ratkaisuehdotuksen 29 kohta). Laajaan tulkintaan on tällä hetkellä helppo päätyä jo ilmaisun itsensäkin vuoksi. Käsitteen "moralité" kirjallinen määritelmä on seuraava: "Attitude, conduite morale, principes" ja käsitteen "morale" määritelmä, johon tässä voidaan viitata: "Ensemble des règles d'action et des valeurs qui fonctionnent comme normes dans une société", *Le Petit Larousse*.

50 — Ks. em. asiassa Schindler annetussa tuomiossa omaksuttu vastaava lähestymistapa palvelutoiminnan alalla, 60—63 kohta.

perusteettomasti vaarantuvan tietyntyyppisen tuotantomenetelmän käyttämisen vuoksi ja asian tämän vuoksi kuuluvan tämän jäsenvaltion julkisen moraalin alaan, ei vaikuta olevan ilmeisellä tavalla 36 artiklan vastaista.

105. Kansallisen tuomioistuimen mukaan "eläinten hyvinvoinnin puolesta toimivat järjestöt ja merkittävä osa yleisen mielipiteen edustajista, joita myös arvovaltaiset eläinlääketieteen asiantuntijat lausunnoillaan tukevat, pitävät julmana ja moraalittomana vasikoiden vientiä niiden kasvattamiseksi yleissopimuksen vastaisissa olosuhteissa". [51]

106. Todettakoon kuitenkin lisäksi, että on voitava osoittaa puolueettomien tieteellisten lausuntojen perusteella, että käytetty tuotantomenetelmä vaarantaa tarpeettomasti eläinten terveyden ja elämän ja että toimenpiteet, joihin on ryhdytty, ovat kohtuullisia suhteessa tavoiteltuun päämäärään. [52] Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida nämä seikat.

107. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin viittaa seuraavaksi yleistä järjestystä koskevaan kanneperusteeseen.

Yleinen järjestys

108. Asiassa Bouchereau antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi käyttäen päättelyä, jota voidaan soveltaa myös tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevassa asiassa, että "kansallinen viranomainen on oikeutettu asettamaan tiettyjä rajoituksia yhteisön oikeudessa turvatulle henkilöiden vapaalle liikkuvuudelle, mutta vaikka kaikki lain rikkominen häiritseekin yhteiskuntajärjestystä, mahdollisuus vedota yleiseen järjestykseen edellyttää kuitenkin todellista ja riittävän vakavaa uhkaa, joka loukkaa jotakin perustavanlaatuista yhteiskunnan etua". [53]

109. Nyt esillä olevassa asiassa pääasian kantaja ei ole missään vaiheessa väittänyt, että yleistä järjestystä olisi rikottu. Kantajan huomautuksista ja ennakkoratkaisupyynnöstä jonkin verran lievemmin käy kuitenkin ilmi se, että "vasikkahäkkimenetelmän epäinhimillisyys on aiheuttanut voimakasta yleistä vastustusta Yhdistyneessä kuningaskunnassa". [54]

110. Yhdistyneessä kuningaskunnassa heränneen, kyseistä tuotantojärjestelmää vastustavan liikkeen kuvauksesta ei käy ilmi seikkoja, joiden perusteella voitaisiin päätellä, että yleinen järjestys olisi todella vaarassa. Tähän 36 artiklassa mainittuun edellytykseen ei siis

51 — Ennakkoratkaisupyynnön 4 kohdan g alakohta.

52 — Ks. esim. em. asia Campus Oil ym., tuomion 37 kohta ja yhdistetyt asiat C-13/91 ja C-113/91, Debus, tuomio 4.6.1992 (Kok. 1992, s. I-3617, 16 kohta).

53 — Asia 30/77, Bouchereau, tuomio 27.10.1977 (Kok. 1977, s. 1999, 35 kohta).

54 — Kantajan kirjallisten huomautusten 11 kohta. Ks. lisäksi kyseisten huomautusten 13 kohta sekä ennakkoratkaisupyynnön 3 kohdan b, j ja i alakohta ja 4 kohdan g alakohta.

tällaisessa tilanteessa voida vedota vientirajoituksen tueksi.

111. Lisäksi olisi melko harkitsematonta sallia jonkin yhteisön periaatteen — tässä tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaate — joutuvan kyseenalaiseksi sillä perusteella, että sen toteuttaminen saa aikaan jonkin yhteiskunnallisen reaktion, ellei muuta periaatteen soveltamista rajoittavaa perustetta löydy. [55]

112. Voidaan siis todeta, että eläinten vientiä rajoittavat toimenpiteet, jotka perustuvat vaaraan siitä, että kansallinen yleinen mielipide reagoi tietyn eläinten kannalta julmana pidetyn tuotantomenetelmän käyttämiseen, eivät voi perustua 36 artiklassa tarkoitettuun yleisen järjestyksen turvaamistavoitteeseen.

Eläinten terveyden ja elämän suojelu

113. Perustamissopimuksen 36 artiklassa ei anneta jäsenvaltioille oikeutta rajoittaa vientiä sellaisten maan alueen ulkopuolisten olosuhteiden vuoksi, jotka eivät uhkaa maan omalla alueella tässä artiklassa suojattuja etuja, vaikka niillä olisikin vaikutuksia maan väestön keskuudessa.

114. Tätä periaatetta olisi sovellettava myös eläinten terveyden ja elämän suojelutavoitteeseen.

115. Jos jäsenvaltion annettaisiin kieltää alueellaan olevien eläinten vienti tai rajoittaa sitä suojatakseen niitä sellaisilta käytännöiltä, jotka loukkaavat maan rajojen ulkopuolella eläinten terveyttä tai elämää, jäsenvaltiolle tunnustettaisiin samalla oikeus valvoa tai annettaisiin jopa keino painostaa muita jäsenvaltioita niiden omaksumien käytäntöjen tai soveltamien sääntelyjen vuoksi.

116. Yhteisöjen lainsäätäjä ei ole varmastikaan halunnut, että 36 artiklaa tulkittaisiin näin laajasti. Määräyksen tehtävänä on palvella jäsenvaltioita silloin kun niiden kansalliset perustavanlaatuiset edut kärsivät kohtuuttomasti tavaroiden vapaan liikkuvuuden vuoksi, mikä estää näin laajan tulkinnan.

55 — Ks. tältä osin julkisasiamies VerLoren van Themaatin esittämä ratkaisuehdotus em. asiassa Cullet (ratkaisuehdotuksen 5.3 kohta).

117. Tämä 36 artiklan suppeaa tulkintaa koskeva periaate on vahvistettu edellä mainitussa asiassa Richardt ja "Les Accessoires Scientifiques" annetun tuomion 20 kohdassa:

"Kuten yhteisöjen tuomioistuin on useasti todennut (ks. tuontirajoituksista em. asia Campus Oil, tuomion 37 kohta), perustamissopimuksen perusperiaatteista poikkeuksen muodostavaa 36 artiklaa on tulkittava siten, että sen vaikutuksia ei uloteta ohi sen, mikä on tarpeen. Perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla toteutetut toimenpiteet voivat siis olla perusteltuja ainoastaan, jos ne vastaavat luonteeltaan tällä artiklalla suojattua etua ja *jos ne eivät vaikuta yhteisön sisäiseen kauppaan enempää kuin on välttämätöntä.*" [56]

118. Tarkoituksena ei tässä ole väittää, että eläinten elämän ja terveyden suojelun on väistyttävä tavaroiden vapaan liikkuvuuden taloudellisten vaatimusten tieltä, vaan todeta yksinkertaisesti, että 36 artiklaa ei voida pitää soveltuvana keinona nyt käsiteltävänä olevan kansallisen oikeudenkäynnin kaltaisen asian ratkaisemiseen, koska sen alueellinen soveltamisala suurelta osin perustuu juuri tähän tehtävään.

119. Perustamissopimuksen ympäristöä koskevassa XVI luvussa vahvistetaan tavoitteet ja osoitetaan menettelymuodot, joiden avulla yhteisö pystyy päättämään tiukat jäsenvaltioiden alueiden rajat ylittävistä toimenpiteistä.

120. Perustamissopimuksen 36 artiklan soveltamisalan alueellinen rajoittaminen ei aseta millään tavoin kyseenalaiseksi sen käyttökelpoisuutta eläinten terveyden ja elämän suojelun alalla. Artiklan nojalla jäsenvaltio voi liittää tietyn alueellaan uhanalaisen eläinlajin suojelemiseksi annettuihin säännöksiin rajoittavia määräyksiä tai kyseisen lajin yksilöitä koskevan vientikiellon.

121. Jos yhteisöjen tuomioistuin seuraa edellä esitettyä ehdotusta ja katsoo, että perustamissopimuksen 36 artiklan soveltaminen on mahdotonta muista syistä kuin direktiivillä toteutetun yhdenmukaistamisen puutteellisuuden vuoksi, direktiivin 91/629/ETY pätevyyttä koskevaan toiseen ennakkoratkaisukysymykseen ei tarvitse vastata.

122. Jos sitä vastoin yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että direktiivi on tyhjentävä ja estää näin 36 artiklan soveltamisen, direktiivin lainmukaisuus on tässä toissijaisesti tutkittava.

56 — Kursivointi tässä.

VI. Direktiivin pätevyys

123. Pääasian kantajan mukaan toiseen ennakkoratkaisukysymykseen pitäisi vastata, myös toissijaisesti, että direktiivissä ei oteta huomioon yleissopimuksen eikä suosituksen selviä ja ehdottomia määräyksiä, jotka velvoittavat kantajan mukaan yhteisöä. [57]

124. Yhdistyneen kuningaskunnan ja Ranskan hallitukset sekä neuvosto ja komissio katsovat puolestaan, ettei direktiivin tarkastelussa voida havaita seikkoja, jotka vaikuttaisivat sen pätevyyteen.

125. Kun yhteisön johdetun oikeuden pätevyyttä arvioidaan yhteisön tekemien kansainvälisten sopimusten kannalta, on noudatettava arviointiperusteita, jotka yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen (GATT) soveltamismenettelyjä koskevassa asiassa. Asiassa Saksa vastaan neuvosto 5.10.1994 annetussa tuomiossa todettiin, että "sen ratkaisemiseksi, voiko kantaja vedota joihinkin GATT-sopimuksen määräyksiin asetuksen lainmukaisuuden kiistämiseksi, on aiheellista palauttaa mieliin, että yhteisöjen tuomioistuin on myöntänyt GATT-sopimuksen määräyksillä olevan yhteisöä sitova vaikutus. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin myös todennut, että arvioitaessa GATT-sopimuksen soveltamisalaa yhteisön oikeusjärjestyksessä on otettava huomioon sekä kyseisen sopimuksen tarkoitus ja rakenne että sen sanamuoto". [58]

57 — Kirjallisten huomautusten 65—68 kohta.

A. *Yleissopimuksen ja suosituksen liittäminen yhteisön oikeusjärjestykseen*

126. Kukaan ei ole kiistänyt yhteisön toimivaltaa tehdä yleissopimus eikä sen päätöksen 78/923/ETY pätevyyttä, jolla yleissopimus hyväksyttiin. [59]

58 — Asia C-280/93, *Saksa v. neuvosto*, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973, 105 kohta).

59 — Todettakoon täsmällisyyden vuoksi, että tämä toimivalta perustuu valtaan, joka yhteisöllä on yhteisön sisällä yhteisessä maatalouspolitiikassa ja lainsäädäntöjen yhdenmukaistamisessa. Yhteisöjen tuomioistuin totesi yhdistetyissä asioissa 3/76, 4/76 ja 6/76, Kramer ym., 14.7.1976 antamassaan tuomiossa (Kok. 1976, s. 1279, 15—20 kohta), että koska perustamissopimuksessa ei ole erityisiä määräyksiä, joilla yhteisö valtuutettaisiin tekemään kansainvälisiä sopimuksia tietyillä aloilla, on syytä "tukeutua yhteisön ulkosuhteita koskevaan yhteisön oikeuden yleiseen järjestelmään". Asiassa todettiin, että perustamissopimuksen 210 artikla, jonka nojalla yhteisöllä on oikeushenkilöllisyys, merkitsee sitä, että ulkosuhteissaan yhteisöllä on "kelpoisuus tehdä kansainvälisiä sitoumuksia kaikkien perustamissopimuksen ensimmäisessä osassa — — määriteltyjen tavoitteiden alalla". Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "tällainen toimivalta ei johdu yksinomaan perustamissopimuksella nimenomaisesti annetusta toimivallasta, vaan se voidaan myös johtaa perustamissopimuksen muista määräyksistä — — ". Vaikka perustamissopimuksessa ei ole erityisiä määräyksiä, joilla yhteisö valtuutettaisiin tekemään *kansainvälisiä sopimuksia tuotantoeläinten suojelusta*, päätös 78/923/ETY perustuu perustamissopimuksen 43 ja 100 artiklaan, jotka koskevat yhteistä maatalouspolitiikkaa ja lainsäädäntöjen yhdenmukaistamista. Lisäksi päätöksen neljännessä ja viidennessä perustelukappaleessa viitataan kummassakin "eroihin, jotka voivat aiheuttaa epäsuhtaa kilpailun edellytyksiin ja siten välittömästi vaikuttaa yhteismarkkinoiden toimintaan" ja yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Tämän vuoksi näyttää siltä, että yhteisö on tehnyt yleissopimuksen perustamissopimuksen, sellaisena kuin se oli päätöksen 78/923/ETY voimaantulohetkellä, 3 artiklan d, f ja h alakohdassa sille annetun toimivallan nojalla kyseisillä aloilla ja näissä määräyksissä tarkoitettujen päämäärien saavuttamiseksi. Ks. myös asia 22/70, komissio v. neuvosto, 31.3.1971 (Kok. 1971, s. 263, 12—19 kohta) ja lausunto 1/76, 26.4.1977 (Kok. 1977, s. 741, 3 ja 4 kohta).

127. Yleissopimus sitoo siis yhteisöä ja on täysimääräisesti voimaantulostaan lähtien osa yhteisön oikeusjärjestystä.

128. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yleissopimuksella perustetun ja sopimuksen täytäntöönpanosta vastaavan elimen tekemät toimet ovat myös osa yhteisön oikeusjärjestystä, koska toimilla on välitön yhteys sopimukseen, jota niillä toteutetaan. [60] Esillä olevassa asiassa yleissopimuksen 8 artiklan perusteella perustettu pysyvä toimikunta antoi suosituksen ja sen liitteen C. Toimikunnan tehtävänä on vastata "sopimuspuolille tämän yleissopimuksen I luvussa esitettyjen yleisten periaatteiden toteuttamisesta tehtävien suositusten yksityiskohtaisten määräysten laatimisesta ja hyväksymisestä". [61]

B. *Yleissopimuksella ja suosituksella vahvistettujen vaatimusten soveltamisala*

129. Vaikka yleissopimuksen määräykset on laadittu imperatiivissa ja I luvun periaatteet on ilmaistu velvoittavassa muodossa (on noudatettava, on annettava), suurin osa sopimuksen määräyksistä on kuitenkin hyvin epätäsmällisiä. [62]

130. Esimerkiksi eläinsuojien, ravinnon ja eläimen hoidon on yleissopimuksen tekstin mukaan vastattava niiden fysiologisia ja etologisia tarpeita siten kuin kertynyt kokemus ja tieteellinen tietämys edellyttävät. [63] Vastaavasti tämä soveltuvuus määräytyy "kunkin lajin ja sen kehitys-, sopeutumis- ja kesyyntymisasteen mukaan". [64] Eläimelle varattua vapautta liikkua ja sille annettavaa ravintoa kuvaillaan siten, että niiden avulla voidaan välttää tarpeeton kärsimys tai vahingoittaminen. [65] Sama päämäärä on perusteena velvoitteelle tarkastaa "eläinten kunto ja terveydentila perusteellisesti — — riittävin väliajoin". [66] Eläinten teurastus maatilalla on suoritettava ammattitaitoisesti eikä eläimelle saa aiheuttaa tarpeettomia tuskia tai kärsimystä. [67] Luonnonmukainen ja keinotekoinen kasvatus tai tuotantomenetelmät, jotka aiheuttavat tai saattavat aiheuttaa kärsimystä tai vahinkoja, kielletään. [68]

131. Ainoat todella täsmälliset määräykset koskevat "eläinten kunnon ja terveydentilan" tarkastamisen vähimmäismääräaikoja ja

60 — Asia 30/88, Kreikka v. komissio, tuomio 14.11.1989 (Kok. 1989, s. 3711, 13 kohta); asia C-192/89, Sevince, tuomio 20.9.1990 (Kok. 1990, s. I-3461, 9 kohta) ja asia C-188/91, Deutsche Shell, tuomio 21.1.1993 (Kok. 1993, s. I-363, 17 kohta).

61 — Yleissopimuksen II luvun "Yksityiskohtien toteuttaminen" 9 artiklan 1 kappale.

62 — Vain I luvussa asetetaan yleissopimuksen alalla sovellettavia normatiivisia määräyksiä.

63 — Yleissopimuksen 3 a artikla ja 4 artiklan 2 kappale ja 5 artikla.

64 — Yleissopimuksen 3 a artikla ja 4 artiklan 1 kappale ja 5 artikla.

65 — Yleissopimuksen 4 artiklan 1 kappale ja 6 artiklan ensimmäinen kappale.

66 — Yleissopimuksen 4 artiklan 1 kappale, 6 artiklan 1 kappale ja 7 artiklan 1 kappale.

67 — Yleissopimuksen uuden 7 artiklan 2 kappale.

68 — Em. muutospöytäkirjalla muutetun yleissopimuksen 3 artikla.

teknisten laitteiden tarkastusta, joka on suoritettava ainakin kerran päivässä, jos kyse on eläimistä, joita kasvatetaan nykyaikaisissa tehotuotantojärjestelmissä. [69]

132. Todettakoon tämän perusteella, ettei yleissopimuksesta saada johdettua ainoatakaan sellaista täsmällistä sääntöä, jonka perusteella "vasikkahäkkimenetelmä" voitaisiin asettaa kyseenalaiseksi siinä käytetyn häkkien vähimmäiskoon tai vasikoiden ravinnon vuoksi. Tämän vuoksi yleissopimuksella vahvistettu tavoite saada sopijapuolet käyttämään kasvatusmenetelmiä, jotka täyttävät elintärkeillä alueilla eläinten hyvinvoinnin asettamat edellytykset, ei merkitse sitä, että on annettu säännöksiä, jotka vaikuttavat direktiivin pätevyyteen, jos direktiivissä ei niitä noudateta.

133. Suositusta ei voida sen 20 artiklan mukaisesti välittömästi soveltaa sopimuspuolten kansallisissa oikeusjärjestyksissä, ja kukin sopimuspuoli voi panna sen täytäntöön asianmukaiseksi katsomallaan tavalla, eli valita sen täytäntöönpanon lainsäädännölliset muodot ja sovellettavat hallintokäytännöt.

134. Liite C on suosituksen 1 artiklan 3 kohdan mukaan tämän erottamaton osa, ja siihen sovelletaan samoja voimaantulosäännöksiä.

69 — Yleissopimuksen uuden 7 artiklan 1 ja 3 kappale.

135. Suosituksen määräykset eivät siis voi tulla voimaan ennen kuin sopimuksen allekirjoittaneet ovat ryhtyneet täytäntöönpanotoimiin, kukin omalta osaltaan. Suosituksen mahdollinen pakottava vaikutus riippuu siis näiden toimien toteuttamisesta, minkä vuoksi suosituksen ei voida katsoa sitovan direktiiviä. Suosituksen täytäntöönpanotoimien mahdollisen laiminlyönnin yhteydessä sovellettavaa menettelyä säännellään yleissopimuksen 9 artiklan 3 ja 4 kappaleessa. Olennaista on huomata, että tässä määräyksessä annetaan yhteisölle mahdollisuus päättää suosituksen oikeusvaikutukset pelkällä ilmoituksella.

136. Riippumatta suosituksen täytäntöönpanoa koskevasta tilanteesta pelkästään sen sisältö estää asettamasta direktiivin pätevyyttä kyseenalaiseksi, koska direktiiviä annettaessa ei ollut vielä velvollisuutta ottaa suosituksen määräyksiä huomioon. Suosituksen määräykset ovat yleissopimuksen määräyksiä yksityiskohtaisempia, mutta niissä on kuitenkin käytetty konditionaalia ainakin riidanalaisen tuotantomenetelmän kannalta merkityksellisissä määräyksissä.

137. Suosituksen 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä ja kolmannessa alakohdassa määrätään eläimille varattavan tilan ja niille annettavan ravinnon osalta, joista nimenomaan on kysymys riidanalaisessa tuotantomenetelmässä, että "nautaeläinten, riippumatta siitä, ovatko ne kytkettyinä tai karsinoissa, eläinsuojat *pitäisi* rakentaa siten, että eläimillä on aina riittävästi tilaa, jotta ne voivat puhdis-

tautua vaivatta, laskeutua makuulle, levätä ja valita haluamansa asennon nukkumista tai venyttelemistä varten ja nousta makuulta.

— —

Eläinten *pitäisi* voida nähdä ja koskettaa muita eläimiä." [70]

138. Suosituksen 8 artiklan mukaan ryhmässä pidettäville nautaeläimille varattava tila *pitäisi* arvioida suhteessa niiden koko elinympäristöön kokonaisuutena, niiden ikään, sukupuoleen, elopainoon, karjan käyttäytymisen edellyttämiin tarpeisiin ja ottaen huomioon se, onko laumassa sarvipäitä, ja minkä kokoinen ryhmä on. Olisi syytä välttää liian ahtaita tiloja ja liian suuria ryhmiä, joista aiheutuu tallomista, käyttäytymishäiriöitä tai muita häiriöitä. [71]

139. Huomionarvoista tässä on se, että säännöjen muotoilu konditionaaliin estää sen, että niillä voitaisiin katsoa olevan pakottava vaikutus, ja toisaalta silloin kun vaatimus on ilmaistu imperatiivissa, säännön epätäsmällisyys mahdollistaa sen, ettei sitä tarvitse soveltaa.

140. Suosituksen 10 artikla koskee ravintoa, *ja* se kuuluu osittain jälkimmäiseen ryhmään. Siinä määrätään, että "eläinten *sopivasti* saataville on (tarkoituksenmukaisesti) järjestettävä niille *soveltuvaa*, ravitsevaa, puhdasta ja tasapainoista ravintoa joka päivä ja riittävästi hyvälaatuista vettä, jotta ne säilyttävät terveytensä ja voimansa ja voivat riittävällä tavalla tyydyttää käyttäytymiseen liittyvät sekä fysiologiset tarpeensa. Eläimille on toimitettava päivittäin niiden iän ja fysiologisten tarpeiden edellyttämä riittävän suuri määrä kuitupitoista rehua". [72]

141. Myös liitteen C tarkastelu johtaa samaan lopputulokseen.

142. Vasikoille varattavan tilan osalta liitteen 4 kohdassa todetaan, että yksittäiset "karsinat ja pilttuut on mitoitettava kooltaan sellaisiksi kuin eläimen koko *edellyttää*", ja "vasikan karsinan *pitäisi olla* vähintään seisomaasennossa mitatun säkäkorkeuden levyinen — — ". [73]

143. Vastaavasti liitteen 5 kohdan mukaan vasikoita olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä kasvattamaan ryhmässä.

70 — Kursivointi tässä.
71 — Kursivointi tässä.
72 — Kursivointi tässä.
73 — Kursivointi tässä.

144. Liitteen 8 kohdan 2 alakohdan mukaan kahta viikkoa vanhempien vasikoiden saatavilla on oltava maukasta, helposti sulavaa, ravitsevaa ja niiden iän, painon ja biologisten *tarpeiden kannalta riittävän* rauta- ja kuitupitoista ravintoa — —. [74]

145. Liitteen 14 kohdassa määrätään puolestaan, että koska tiettyjä tällä hetkellä käytössä olevia menetelmiä ei ole suunniteltu, rakennettu tai käytetty vasikoiden biologisten tarpeiden mukaisesti, on pyrittävä kehittämään ja toteuttamaan sellaiset tuotantomenetelmät, joita käytettäessä loukkaantumis- ja sairastumisriski on mahdollisimman pieni ja joiden avulla pystytään tyydyttämään kaikki eläinten biologiset tarpeet erityisesti turvaamalla eläimille asianmukainen ravitsemus ja välttämällä yksipuolisia elinympäristöjä, liian ahtaiden tilojen käyttöä ja yhteisöllisten kontaktien puuttumista.

146. Edellä esitetystä seuraa, ettei yleissopimuksella tai suosituksella aseteta velvoitteita, jotka pitäisi ottaa direktiivissä huomioon.

147. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole kuitenkaan tyytynyt tarkastelemaan kansainvälistä sopimusta pelkästään sen tarkoituksen, rakenteen tai sanamuodon kannalta, kun direktiivillä väitetään loukatun sitä. GATTia koskevassa oikeuskäytännössään yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että sen asiana on tarkastaa kyseessä olevan toimenpiteen lainmukaisuus "ainoastaan, jos yhteisön tarkoituksena olisi ollut panna kyseisellä toimenpiteellä täytäntöön jokin erityinen velvoite, johon se on sitoutunut GATT-sopimuksen yhteydessä, tai jos yhteisön toimenpiteessä nimenomaisesti viitattaisiin joihinkin tiettyihin GATT-sopimuksen määräyksiin". [75]

148. Direktiivin ensimmäisessä perustelukappaleessa tuodaan esiin se, että kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet yleissopimuksen ja yhteisö on myös sen hyväksynyt.

149. Vaikka viittaus yleissopimukseen heijastaa yhteisön tarkoitusta tukea vasikoiden kasvatusolosuhteiden parantamista, mikä näkyy jo direktiivin nimestä ja sen sisällöstä, perustelukappale on muotoiltu siten, että sen perusteella ei voida tulla siihen tulokseen, että yhteisö olisi halunnut antaa jollekin yleissopimuksen tai suosituksen erityiselle määräykselle pakottavan vaikutuksen, tai että direktiivillä olisi ollut tarkoitus panna yleissopimus täytäntöön, koska kyseessä on pelkkä toteamus siitä, mihin asti jäsenvaltiot ja yhteisö ovat päässeet yleissopimuksen täytäntöönpanossa, ja koska viittaus on hyvin yleisluontoinen.

150. Näin ollen ei vaikuta siltä, että yleissopimuksen tai suosituksen määräykset vaikuttaisivat direktiivin pätevyyteen.

74 — Kursivointi tässä.

75 — Em. asia Saksa v. neuvosto, tuomion 111 kohta.

VII. Ratkaisuehdotus

151. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi sille esitettyihin kysymyksiin seuraavasti:

1) EY:n perustamissopimuksen 36 artiklaa on tulkittava siten, että vaikka sellaisen erityistavoitteen, jonka suojelemiseen 36 artiklaa soveltamalla pyritään, toteuttamisen edellyttämiä toimia ei ole täydellisesti direktiivillä yhteensovitettu, jäsenvaltio ei voi vedota julkisen moraalin, yleisen järjestyksen ja/tai eläinten terveyden ja elämän suojelemiseen liittyviin syihin perustellakseen rajoituksia elävien vasikoiden viennille ja estääkseen vasikoiden joutumisen kasvatettaviksi vasikkahäkkimenetelmällä, jota käytetään toisessa jäsenvaltiossa.

   Perustamissopimuksen 36 artiklaa on tulkittava siten, että jäsenvaltio voi samanlaisessa tilanteessa vedota julkisen moraalin suojelemiseen perustellakseen tällaiset toimenpiteet, jos eläinten terveyden ja elämän suojelun katsotaan tässä jäsenvaltiossa kuuluvan sen alaan ja jos kyseessä olevasta tuotantomenetelmästä eläinten terveydelle tai elämälle aiheutuvat vaarat on voitu osoittaa puolueettomin tieteellisin lausunnoin ja jos toimenpiteet ovat kohtuullisessa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

2) Vasikoiden suojelun vähimmäisvaatimuksista 19 päivänä marraskuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/629/ETY tarkastelussa ei ole havaittu seikkoja, jotka vaikuttaisivat direktiivin pätevyyteen.