JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CHRISTINE STIX-HACKL
9 päivänä lokakuuta 2001 [1]

I Johdanto

1. Käsiteltävänä oleva asia Euroopan parlamentti vastaan neuvosto kuuluu naudanliha-alan asioiden sarjaan. [2] Käsiteltävänä olevalla kanteella Euroopan parlamentti vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa naudanlihan pakollisen merkintäjärjestelmän yleisistä säännöistä 21 päivänä joulukuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2772/1999 [3] (jäljempänä asetus N:o 2772/1999). Oikeudenkäynnin kohteena on pääasiallisesti tämän asetuksen oikeudellinen perusta, nimittäin nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmästä sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden merkitsemisen käyttöönottamisesta 21 päivänä huhtikuuta 1997 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 820/97 [4] (jäljempänä asetus N:o 820/97). Tällöin on kysymys myöskin siitä, saako neuvosto antaa säädöksiä, jotka perustuvat joko sen yksin taikka sen yhdessä Euroopan parlamentin kanssa antamaan säädökseen, ja minkä edellytysten täytyttyä tämä voisi tapahtua.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Ks. erityisesti asia C-269/97, komissio v. neuvosto, tuomio 4.4.2000 (Kok. 2000, s. I-2257) ja vireillä oleva asia C-1/00, joka koskee Ranskaa vastaan nostettua jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta brittiläisen naudanlihan tuontikiellon kumoamisen yhteydessä; vrt. myös asia C-477/98, Eurostock Meat Marketing, tuomio 5.12.2000 (Kok. 2000, s. I-10695) ja asia C-365/99, Portugali v. komissio, tuomio 12.7.2001 (Kok. 2001, s. I-5645).

3 — EYVL L 334, s. 1.

4 — EYVL L 117, s. 1.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Asetus N:o 820/97*

2. Asetus N:o 820/97 annettiin BSE-kriisin takia, ja sen päämääränä on parantaa naudanlihan ja naudanlihatuotteiden tuotannon ja markkinoille saattamisen avoimuutta. Asetuksen I osastossa (1—11 artikla) säädetään nautaeläinten tunnistuksesta ja rekisteröinnistä ja II osastossa (12—20 artikla) säädetään naudanlihan ja naudanlihatuotteiden merkinnästä.

3. Asetuksen 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmään on kuuluttava seuraavat osat:

a) korvamerkit kunkin eläimen yksilölliseksi tunnistamiseksi,

b) ATK-pohjaiset tietokannat,

c) eläimiä varten annettavat passit,

d) kullakin tilalla pidettävät omat rekisterit.

Komissiolla ja sen jäsenvaltion, jota asia koskee, toimivaltaisella viranomaisella on oltava pääsy kaikkiin tässä osastossa tarkoitettuihin tietoihin. Jäsenvaltioiden ja komission on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että kaikilla, joiden etua asia koskee, myös kyseisen jäsenvaltion tunnustamilla asianomaisilla kuluttajajärjestöillä, on pääsy näihin tietoihin sillä edellytyksellä, että kansallisessa lainsäädännössä edellytetty luottamuksellisuus ja tietosuoja turvataan tämän lainsäädännön mukaisesti."

4. Asetuksen 12 artiklan 1 kohdassa säädetään muun muassa seuraavaa:

"Jos 13 artiklassa määritelty toimija tai järjestö haluaa tehdä naudanlihaan myyntipaikassa merkinnät, joista ilmenee merkityn lihan tai eläimen, josta se on peräisin, alkuperää, tiettyjä ominaisuuksia tai tuotanto-olosuhteita koskevia tietoja, sen on tehtävä se tämän osaston mukaisesti.

Tämä osasto ei kuitenkaan vaikuta:

— neuvoston direktiivin 79/112/ETY 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin pakollisiin tietoihin 7 kohtaa lukuun ottamatta,

— —

— asetuksissa (ETY) N:o 1208/81 ja (ETY) N:o 1186/90 tarkoitettuihin tietoihin,

— direktiivin 64/433/ETY mukaiseen terveysmerkintään liittyviin merkintöihin tai muihin vastaaviin asiaa koskevassa eläinlääkintäalan lainsäädännössä säädettyihin merkintöihin — — ."

5. Asetuksen 19 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Perustetaan pakollinen naudanlihan merkintäjärjestelmä, joka tulee pakolliseksi kaikissa jäsenvaltioissa 1 päivänä tammikuuta 2000. Tästä pakollisesta järjestelmästä huolimatta jäsenvaltio voi kuitenkin päättää, että järjestelmää sovelletaan kyseisessä jäsenvaltiossa kaupan pidettävään lihaan ainoastaan vapaaehtoisesti. Tässä asetuksessa säädetty merkintäjärjestelmä on voimassa 31 päivään joulukuuta 1999 asti.

Tämän johdosta neuvosto vahvistaa 1 päivään tammikuuta 2000 mennessä määräenemmistöllä komission ehdotuksesta, 3 kohdassa säädetyn kertomuksen perusteella kyseisestä päivästä alkaen voimaantulevan pakollisen naudanlihan merkitsemisjärjestelmää koskevat yleiset säännöt yhteisön kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti.

2. Jollei neuvosto toisin päätä, on 1 päivästä tammikuuta 2000 alkaen pakolliseksi tulevan merkintäjärjestelmän mukaan yhteisön kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ilmoitettava 16 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun merkinnän lisäksi myös jäsenvaltio tai kolmas maa, jossa eläin, josta naudanliha on peräisin, on syntynyt, jäsenvaltiot tai kolmannet maat, jossa eläintä, josta naudanliha on peräisin, on pidetty, sekä jäsenvaltio tai kolmas maa, jossa eläin, josta naudanliha on peräisin, on teurastettu.

3. Jäsenvaltioiden on toimitettava 1 päivään toukokuuta 1999 mennessä komissiolle kertomukset naudanlihan merkitsemisjärjestelmän täytäntöönpanosta. Komissio antaa neuvostolle kertomuksen naudanlihan merkintäjärjestelmän voimaansaattamisen etenemisestä eri jäsenvaltioissa.

4. Jäsenvaltiot, joissa on riittävän kehittynyt nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmä, voivat kuitenkin jo ennen 1 päivää tammikuuta 2000 määrätä pakollisen merkintäjärjestelmän alueellaan syntyneiden, kasvatettujen ja teurastettujen eläinten lihalle. Lisäksi ne voivat päättää, että merkinnöissä on oltava yksi tai useampi 16 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetyistä tiedoista.

5. Edellä 4 kohdassa säädetty pakollinen järjestelmä ei saa aiheuttaa häiriöitä jäsenvaltioiden välisessä kaupassa.

Niissä jäsenvaltioissa, jotka haluavat soveltaa 4 kohdan säännöksiä, sovellettavat täytäntöönpanojärjestelmät edellyttävät komission etukäteen antamaa hyväksyntää.

6. Neuvosto päättää 1 päivään tammikuuta 2000 mennessä määräenemmistöllä komission ehdotuksesta, onko muiden kuin

2 kohdassa säädettyjen tietojen pakollinen ilmoittaminen ja tämän asetuksen soveltamisalan laajentaminen käsittämään 13 artiklan ensimmäisessä luetelmakohdassa mainittujen tuotteiden lisäksi muita tuotteita mahdollista ja toivottavaa."

7. Komission kertomuksessa todettiin näin ollen, että useimmat jäsenvaltiot eivät pysty täytäntöönpanemaan naudanlihan pakollista merkintäjärjestelmää. Komission mukaan se aiheuttaa "sekaannusta, kohtuuttomia tilanteita ja epäselvyyttä koko EU:n naudanliha-alalla tuottajasta kuluttajaan". [6]

B *Asetus N:o 2772/1999*

1. Syntyhistoria

8. Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen komissio teki kaksi EY 152 artiklaan perustuvaa ehdotusta, jotka koskivat nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmää sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden merkitsemisen käyttöönottamista. Ensimmäisen ehdotuksen tarkoituksena oli korvata asetus N:o 820/97 1.1.2003 lähtien pakollisella järjestelmällä ja toisen ehdotuksen tarkoituksena oli asetuksen N:o 820/97 soveltamisen jatkaminen väliaikaisesti kunnes ensimmäinen ehdotus hyväksyttäisiin.

6. Komissio esitti 13.10.1999 asetuksen N:o 820/97 19 artiklan 3 kohdan mukaisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen naudanlihan merkintäjärjestelmien täytäntöönpanoa koskevasta tilanteesta eri jäsenvaltioissa. [5] Komissio totesi kertomuksessaan, että nautaeläinten tunnistuksessa ja rekisteröinnissä esiintyi tiettyjä jäsenvaltioiden laiminlyöntejä, ja erityisesti, että eläinpassit olivat käytössä vasta 1.1.1998 jälkeen syntyneillä eläimillä ja että oli ilmennyt vaikeuksia, jotka koskivat tiettyä eläintä koskevien tietojen siirtämistä vietäessä eläin maasta. Myöskään tietokantoja ei voitu ottaa käyttöön säädettyyn ajankohtaan mennessä.

9. Komissio painottaa kertomuksessaan sitä, että toisen ehdotuksen nopea hyväksyminen on tarpeellista, jotta vältetään nykyisen vapaaehtoisen järjestelmän nopea heikentyminen ja sen automaattinen korvaaminen pakollisella järjestelmällä, jolle ei ole yleisiä sääntöjä. Komissio viittaa myös siihen, että sen on pidätettävä itsellään mahdollisuus esittää neuvostolle kiireellinen ehdotus ennen vuoden 1999 loppua, jos neuvosto ja parlamentti eivät ole hyväksyneet ehdotuksia siihen mennessä.

5 — KOM(1999) 486 lopullinen.

6 — KOM(1999) 486 lopullinen, s. 10.

Tällainen asetuksen N:o 820/97 19 artiklaan perustuva ehdotus tehtäisiin, jotta vältettäisiin oikeudellisesti sääntelemätön tila, kun vapaaehtoinen järjestelmä päättyy ilman eri toimenpiteitä. [7]

10. Neuvosto totesi 14.12.1999, että se hyväksyy asetuksen N:o 820/97 19 artiklaan perustuvan asetuksen, jos parlamentti ei hyväksyisi komission ehdotusta sellaisenaan, ainoana muutoksena se, että oikeudellisena perustana käytettäisiin lisäksi EY 37 artiklaa.

11. Parlamentti äänesti 16.12.1999 yhteispäätösmenettelyn ensimmäisessä käsittelyssä eräitä muutoksia ehdotukseen, joka koski asetuksen N:o 820/97 muuttamista. Sen mukaan pakollinen järjestelmä otettaisiin käyttöön 1.9.2000 — tällöin vanhan järjestelmän voimassaoloa jatkettaisiin kahdeksalla kuukaudella — mutta tietyt tietojärjestelmän osat tulisivat voimaan jo 1.1.2000 alkaen.

12. Neuvosto hyväksyi asetuksen N:o 2772/1999 21.12.1999 asetuksen N:o 820/97 19 artiklan nojalla.

7 — KOM(1999) 486 lopullinen, s. 11.

2. Asetuksen N:o 2772/1999 sisältö

13. Asetuksen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"Näitä naudanlihan pakollisen merkintäjärjestelmän yleisiä sääntöjä olisi sovellettava ainoastaan tilapäisesti enintään kahdeksan kuukauden ajan, jotta Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tehdä päätöksen nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden merkitsemisestä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 820/97 kumoamisesta tehdystä asetusehdotuksesta, jonka komissio antoi 13 päivänä lokakuuta 1999."

14. Asetuksen kolmannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"Tämän vuoksi on aiheellista vahvistaa naudanlihan pakolliselle merkintäjärjestelmälle yksinkertaiset yleiset säännöt, joita kaikki jäsenvaltiot voivat tällä hetkellä noudattaa. Säännöissä olisi oltava viittaus asetuksen (EY) N:o 820/97 12 artiklan 1 kohdan säännöksiin."

15. Asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Asetuksen (EY) N:o 820/97 13 artiklassa tarkoitettujen naudanlihaa kaupan pitävien toimijoiden ja järjestöjen on merkittävä naudanliha asetuksen (EY) N:o 820/97 12 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ensimmäisessä, kolmannessa ja neljännessä luetelmakohdassa tarkoitettujen sääntöjen mukaisesti.

Jäsenvaltioilla on kuitenkin edelleen mahdollisuus soveltaa asetuksen (EY) N:o 820/97 19 artiklan 4 kohtaa 1 päivän tammikuuta 2000 jälkeen. Tässä tapauksessa myös kyseisen asetuksen 19 artiklan 5 kohdan säännösten soveltaminen jatkuu.

2. Neuvoston asetuksen (EY) N:o 820/97 19 artiklan säännösten mukaisesti 31 päivään joulukuuta 1999 sovellettua vapaaehtoista järjestelmää koskevia sääntöjä sovelletaan edelleen kaikkiin vapaaehtoisiin merkintöihin, joita käytetään 1 kohdassa tarkoitetun pakollisen merkintäjärjestelmän ohella."

III Oikeudenkäynti yhteisöjen tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

16. Parlamentin kanne on kirjattu yhteisöjen tuomioistuimen rekisteriin 10.3.2000. Espanjan kuningaskunta hyväksyttiin yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 4.8.2000 antamalla määräyksellä ja Euroopan yhteisöjen komissio yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 13.9.2000 antamalla määräyksellä väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

17. Parlamentti vaatii, että asetus N:o 2772/1999 kumotaan, ja jos se kumotaan, myös sitä, että sen vaikutukset pidetään voimassa siihen asti, kunnes neuvosto on antanut EY 152 artiklaan perustuvan säädöksen, ja että neuvosto velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18. Neuvosto ja sitä tukevat väliintulijat vaativat, että kanne hylätään perusteettomana ja että parlamentti velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Komissio vaatii, että asetuksen vaikutukset pidetään voimassa, mikäli asetus kumotaan.

IV Ensimmäinen kanneperuste: neuvoston toimivallan puuttuminen

19. Ensimmäisen kanneperusteen osalta on tutkittava, oliko neuvostolla toimivalta hyväksyä asetus N:o 2772/1999 itse valitsemallaan oikeudellisella perustalla.

A *Asianosaisten ja väliintulijoiden väitteet ja niiden perustelut*

20. *Parlamentti* väittää, ettei neuvostolla ollut toimivaltaa jatkaa naudanlihan vapaaehtoisen merkintäjärjestelmän soveltamista 31.12.1999 jälkeen eikä lykätä kyseisen lihan pakollisen merkintäjärjestelmän käyttöönottoa. Vaikka katsottaisiinkin, että neuvosto oli pidättänyt itsellään toimivallan antaa asetuksen N:o 820/97 soveltamista koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, pakollisen merkintäjärjestelmän luonne ja sen voimaantulopäivämäärä oli vahvistettu kyseisellä asetuksella. Muuttamalla näitä seikkoja neuvosto ei ole parlamentin mukaan antanut soveltamista koskevaa yksityiskohtaista säännöstä vaan muuttanut kyseistä asetusta.

21. Asetuksen 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan viittaus asetuksen N:o 820/97 soveltuviin säännöksiin on luonteeltaan ainoastaan toteava, koska siinä viitataan olemassa olevaan lainsäädäntöön eli elintarvikkeiden merkintöjä koskevaan direktiiviin 79/112/ETY, asetukseen N:o 1208/81 ja N:o 1186/90 ja tunnistamista koskevaan direktiiviin 64/433/ETY. Nämä säännökset koskevat osaksi tunnistamista koskevia yleisiä velvollisuuksia, jotka soveltuvat kaikkiin elintarvikkeisiin, ja ne eivät koske kuluttajille tarkoitettujen tuotteiden merkintää.

22. Parlamentti katsoo, että asetuksen N:o 820/97 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa neuvostolle annetaan toimivalta soveltamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen antamiseen saman artiklan 2 kohdan mukaisesti.

23. Parlamentti riitauttaa myös neuvoston esittämän näkemyksen johdetusta oikeudellisesta perustasta, joka näkyy esillä olevassa asiassa yksinkertaistettuna päätöksentekomenettelynä eli siinä, että neuvosto saisi antaa yhteisen maatalouspolitiikan alalla lainsäädäntötoimen parlamenttia kuulematta, mikä olisi EY 37 artiklan vastaista.

24. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan erityisesti yhteisen maatalouspolitiikan alalla täytäntöönpanotoimia voidaan toteuttaa jos-

sakin muussa menettelyssä, kun säädettävänä olevan asian oleellisista seikoista päätetään artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen, tässä asiassa siis EY 37 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa noudattaen. Täytäntöönpanotoimen on tällöin noudatettava sen perustana olevan säädöksen säännöksiä.

25. Parlamentin mukaan normatiivisten tointen ja soveltamista koskevien yksityiskohtaisten säännösten ohella ei ole olemassa minkäänlaista kolmatta tointen ryhmää. Parlamentin mukaan asetus N:o 2772/1999 on joko lainsäädäntötoimi, jolloin sen osalta on noudatettava niitä muotomääräyksiä, joita perustamissopimuksessa on sen antamiseksi määrätty, tai sitten se on EY 202 artiklassa tarkoitettu täytäntöönpanotoimi.

26. Parlamentti muistuttaa siitä, että EY 7 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan "kukin toimielin toimii sille tällä sopimuksella annettujen toimivaltuuksien rajoissa". Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan[8] yhteisön toimielinten päätöksentekoa koskevat säännöt vahvistetaan perustamissopimuksessa, ja nämä säännöt eivät ole jäsenvaltioiden eivätkä toimielinten itsensä määrättävissä.

27. Parlamentin mukaan perustamissopimuksessa ei anneta neuvostolle toimivaltaa, kun se toimii EY 37 artiklan mukaisena lainsäätäjänä, kiertää sitovaksi säädettyä menettelyä. Perustamissopimuksessa on vain muutamia määräyksiä, kuten EY 175 artiklan 2 kohdan toinen alakohta ja EY 67 artiklan 2 alakohdan toinen luetelmakohta, joissa annetaan neuvostolle toimivalta muuttaa tiukkojen edellytysten täyttyessä perustamissopimuksen mukaista päätöksentekomenettelyä. Näissä määräyksissä on kysymys erittäin poikkeuksellisista tilanteista, joilla ei ole mitään tekemistä tässä asiassa käsiteltävänä olevan riidanalaisen tilanteen kanssa.

28. Vaikka oletettaisiinkin, että neuvostolla on toimivalta toteuttaa kolmanteen ryhmään kuuluva toimi, parlamentti viittaa siihen, että asetuksen N:o 820/97 19 artiklan 1 kohdassa säädetty valtuutus on asialliselta ja ajalliselta soveltamisalaltaan rajoitettu, eli että asetuksessa ei anneta toimivaltaa lykätä pakollisen merkintäjärjestelmän käyttöönottoa myöhemmäksi kuin 1.1.2000.

29. Parlamentin mukaan neuvoston esittämä väite, jonka mukaan neuvoston olisi pitänyt perustella täytäntöönpanotoimivallan pidättäminen itsellään, ei vakuuta oikeudellisesti. Tältä osin ratkaisevaa ei ole neuvoston tarkoitus, vaan se, että on luotu tietty objektiivinen tilanne. Tämän lisäksi parlamentti epäilee yleisesti viimeisimmän komitologiakäytännön huomioon ottaen sitä, perusteleeko neuvosto huolellisesti sitä, missä tilanteessa se voi pidättää itsellään oikeuden soveltamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen antamiseen ja miksi se pidättää itsellään tämän oikeuden.

8 — Asia 68/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988 (Kok. 1988, s. 855, 38 kohta; Kok. Ep. IX, s. 371).

30. *Neuvosto* kiistää nämä parlamentin esittämät, neuvoston puuttuvaa toimivaltaa koskevat väitteet, jotka koskevat asetuksen N:o 820/97 19 artiklaan sisältyvän oikeudellisen perustan sisältöä ja asetuksen N:o 2772/1999 luokittelua täytäntöönpanotoimeksi. Neuvosto väittää, että esillä olevalla oikeudellisella perustalla on paljon suurempi soveltamisala, joka on sallinut neuvoston antaa riidanalaisen asetuksen komission ehdotuksesta.

31. Neuvoston mukaan perustamissopimuksesta ei mitenkään ilmene, että kaikki lainsäädäntötoimenpiteet yhteisen maatalouspolitiikan alalla edellyttäisivät Euroopan parlamentin osallistumista lainsäädäntömenettelyyn kuulemis- tai yhteispäätösmenettelyssä. Yhteisön lainsäätäjä voi päinvastoin säätää, että lainsäädäntötoimessa, joka on hyväksytty kuulemis- tai yhteispäätösmenettelyssä, voidaan säätää oikeudellisesta perustasta, joka ei enää edellytä parlamentin osallistumista.

32. Neuvosto pitää vääränä sitä, että parlamentti vertaa soveltamista koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, jotka ovat asetuksen N:o 820/97 antamiseen johtaneen komission ehdotuksen 11 artiklan 5 ja 6 kohdassa, saman asetuksen 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettujen yleisten sääntöjen kanssa. Neuvosto muutti komission ehdotusta tältä osin eikä näin ollen halunnut saada aikaiseksi johdettua oikeudellista perustaa soveltamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen antamiseksi vaan halusi säätää naudanlihan pakollista merkintäjärjestelmää koskevat yleiset säännöt. Jos neuvosto olisi sitä vastoin halunnut pidättää itsellään ainoastaan täytäntöönpanotoimivaltaa, sen olisi pitänyt ilmaista tämä EY 202 artiklan mukaan asetuksen N:o 820/97 perustelukappaleissa, mitä se ei kuitenkaan ole tehnyt.

33. Tämä neuvoston käsitys vahvistuu sen kautta, että komissio on vuoden 1999 lokakuussa esittämässään toisessa ehdotuksessa määrännyt parlamentin osallistumisesta päätöksentekomenettelyyn johdetun oikeudellisen perustan huomioon ottaen.

34. Kun otetaan huomioon hyväksytyn toimen kokeellinen luonne ja ne vaikeudet, joita toimen soveltaminen saattaisi aiheuttaa, neuvosto on päättänyt luoda johdetun oikeudellisen perustan, joka mahdollistaa sen, että neuvosto saattaa tehdä vapaaehtoisen järjestelmän soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella muutoksia, jotka voivat osoittautua välttämättömiksi vapaaehtoisen järjestelmän kehittämisessä pakolliseksi järjestelmäksi.

35. Neuvosto esittää lisäksi, että parlamentti ja neuvosto ovat 17.7.2000 antaneet asetuksen N:o 1760/2000, joka korvasi asetuksen N:o 820/97. Tämä asetus perustuu EY 37 artiklaan ja EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohtaan. Asetuksen N:o 1760/2000 hyväksyminen osoittaa, että asetus N:o 2772/1999 on luonteeltaan

tilapäinen, jotta parlamentilla ja neuvostolla olisi tarpeeksi aikaa laatia ja hyväksyä tehokas ja asianmukainen pakollinen merkintäjärjestelmä ja välttää näin oikeudellisesti sääntelemätön tila.

36. Neuvosto pysyy muutoin siinä käsityksessään, että perustamissopimuksessa ei kielletä sitä, että perustamissopimuksen mukaisessa menettelyssä hyväksytty säädös sisältää johdetun oikeudellisen perustan, jonka osalta on säädetty helpotetusta päätöksentekomenettelystä. Tässä yhteydessä neuvosto kiistää parlamentin esittämän tulkinnan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Neuvoston mukaan tästä oikeuskäytännöstä voidaan päätellä ainoastaan se, että säännös ei ole perustamissopimuksen mukainen, jos se tarkoittaa sitä, että johdettuun oikeudelliseen perustaan perustavan säädöksen hyväksymisen edellytyksenä on yksimielisyys, vaikka perustamissopimuksessa määrätään määräenemmistöstä. Tässä yhteydessä neuvosto luettelee esimerkkejä säädöksistä, jotka sisältävät johdetun oikeudellisen perustan.

37. *Espanjan hallituksen* mukaan neuvostolla oli toimivalta antaa asetuksen N:o 820/97 19 artiklan nojalla asetus N:o 2772/1999. Asetuksessa N:o 2772/1999 säädetään kyseisen hallituksen mukaan todellakin pakollista merkintäjärjestelmää koskevista yleisistä säännöistä viittaamalla asetuksen N:o 820/97 12 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan.

38. *Komissio* esittää, että ottaen huomioon parlamentin tekemät muutokset ja määräajan aiheuttamat paineet, sillä ei ollut muuta mahdollisuutta kuin turvautua asetuksen N:o 820/97 19 artiklassa säädettyyn menettelyyn. Komissio on pyrkinyt luomaan realistisen merkintäjärjestelmän, jonka tulisi estää se, että kuluttajien luottamus järkkyisi edelleen. Asetuksen N:o 820/97 I osaston, joka koskee nautaeläinten tunnistamista ja rekisteröintiä, ja II osaston, joka koskee naudanlihan ja naudanlihatuotteiden merkintää, välillä on nimittäin tietty yhteys. Merkintä ei pystyisi täyttämään tehtäväänsä, jos se ei olisi tarkka, ja tämä tarkkuus edellyttää puolestaan sitä, että I osaston mukaan kerättyihin tietoihin voidaan luottaa.

39. Komissio painottaa sitä, että asetus N:o 2772/1999 oli väliaikaisena toimenpiteenä välttämätön oikeudellisesti sääntelemättömän tilan välttämiseksi.

B *Asian arviointi*

40. Arvioitaessa, oliko neuvosto toimivaltainen antamaan asetuksen N:o 2772/1999 asetuksen N:o 820/97 19 artiklan perusteella, on aluksi tutkittava tämän säännöksen sisältö. Näin ollen on kysyttävä, noudattaako asetus N:o 2772/1999 19 artiklan säännöksiä.

41. Asetuksen N:o 820/97 19 artikla sisältää muiden säännöksien lisäksi myös oikeudellisen perustan säädösten hyväksymiseksi. Koska tämä oikeudellinen perusta ei sisälly primäärioikeuteen vaan johdettuun oikeuteen eli neuvoston asetukseen, kysymyksessä on niin kutsuttu johdettu oikeudellinen perusta. Sellainen perusta on, kuten neuvosto väitteissään perustellusti osoittaa, tiettyjen edellytysten täyttyessä lähtökohtaisesti sallittu.

42. Kyseisen asetuksen 19 artiklassa säädetään myös monista edellytyksistä, joiden täyttyessä säädös voidaan hyväksyä 19 artiklan perusteella.

43. Mainitussa 19 artiklassa asetetaan ensinnäkin muodollisia edellytyksiä.

Toimivallan osalta 19 artiklan 1 kohdassa säädetään neuvoston toimivallasta, jolloin käsitteellä "vahvistaa" ei ilmaista säädöksen muotoa. Menettelyn osalta 19 artiklassa säädetään, että neuvosto päättää asiasta määräenemmistöllä tämän artiklan 3 kohdassa säädetyn komission kertomuksen perusteella ja komission ehdotuksesta. Kyseinen 19 artikla sisältää tämän lisäksi ajallisen säännöksen. Sen mukaan päätös on tehtävä 1.1.2000 mennessä.

Asetus N:o 2772/1999 täyttää nämä muodolliset edellytykset.

44. Asetuksen 19 artiklassa asetetaan toisaalta eräitä aineellisia edellytyksiä. Päätöksen on sisällettävä pakollista naudanlihan merkitsemisjärjestelmää koskevat yleiset säännöt, jotka ovat yhteisön kansainvälisten velvoitteiden mukaisia.

45. Jos asetusta N:o 2772/1999 verrataan näihin säännöksiin, nähdään, että asetuksessa ei perusteta pakollista merkintäjärjestelmää, vaan, kuten viittauksesta eräisiin asetuksen N:o 820/97 säännöksiin käy ilmi, jatketaan vanhan vapaaehtoisen merkintäjärjestelmän voimassaoloa ja pidennetään jäsenvaltioiden mahdollisuutta määrätä pakollisesta merkintäjärjestelmästä. Asetuksessa N:o 2772/1999 toistetaan eräät asetuksen N:o 820/97 12 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan merkintäsäännökset, eli asetuksessa toistetaan ainoastaan olemassa olevat merkintävelvoitteet ja siinä ei säädetä naudanlihan merkintää koskevista uusista yleisistä säännöistä.

46. Vaikka neuvoston asetuksella N:o 2772/1999 hyväksymät säännökset luokiteltaisiinkin pakolliseksi merkintäjärjestelmäksi, siinä ei ole kysymys asetuksen N:o 820/97 19 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista "yleisistä säännöistä", koska yhteisön lainsäätäjä on näillä "yleisillä säännöillä" tarkoittanut jotain aivan muuta kuin 12 artiklassa säädettyjä tietoja ja 19 artiklassa säädettyä jäsenvaltioiden mahdollisuutta määrätä pakollisesta järjestelmästä. Yhteisön lainsäätäjä halusi ilmeisesti pikemminkin asetuksessa N:o 820/97 säädettyjen merkintä-

järjestelmien lisäksi luoda lisäsäännöstöjä. "Yleisistä säännöistä" annettu säännös olisi muutoin nimittäin tarpeeton. Toisin kuin komissio väittää, ei siis riitä, että vahvistetaan merkinnästä annettava lainsäädäntö.

47. Koska neuvosto on hyväksynyt asetuksen, joka ei vastaa sen säännöksen edellytyksiä, jota se on käyttänyt oikeudellisena perustana, neuvosto on ylittänyt sille annetun toimivallan rajat. Neuvosto ei siis ollut toimivaltainen antamaan asetusta N:o 2772/1999. Lopputuloksena on siis todettava, että asetuksen N:o 820/97 19 artiklassa ei ole säädetty siitä, että neuvosto olisi valtuutettu hyväksymään asetuksen N:o 2772/1999. Asetus ei näiden seikkojen perusteella voi olla myöskään täytäntöönpanoasetus.

48. Vaikka asetuksessa olisikin kysymys väliaikaisesta toimenpiteestä, jolla pyritään välttämään oikeudellisesti sääntelemätön tila, ei tämä seikka muuta sitä, että myös tällaisessa tilanteessa on noudatettava asetuksen N:o 820/97 19 artiklan säännöksiä.

V Toinen kanneperuste: parlamentille kuuluvien oikeuksien loukkaaminen

49. Toisen kanneperusteen osalta on tutkittava, minkä oikeudellisen perustan perusteella asetus N:o 2772/1999 olisi voitu antaa.

A *Asianosaisten ja väliintulijoiden väitteet ja niiden perustelut*

50. *Parlamentti* kiistää neuvoston oikeuden muuttaa asetuksen N:o 820/97 sisältöä kunnioittamatta parlamentin oikeuksia, koska parlamenttia olisi pitänyt kuulla lainsäätäjän ominaisuudessa yhteispäätösmenettelyssä, jos asetus olisi hyväksytty EY 152 artiklan perusteella, kuten komission ehdotuksessa on myös katsottu.

51. Parlamentti torjuu sen väitteen, jonka mukaan se olisi vastuussa siitä, että ehdotettua toimenpidettä ei ole hyväksytty ennen 31.12.1999. Parlamentti korostaa, että se ei ole toimivallan käytössään yhteispäätösmenettelyssä rajoitettu siihen, mikä on ensimmäisessä käsittelyssä saanut neuvoston suostumuksen. Neuvosto on sitä paitsi asettanut ehdottoman edellytyksen, nimittäin EY 37 artiklan lisäämisen oikeudelliseksi perusteeksi.

52. *Neuvoston* mukaan asetuksella N:o 2772/1999 pyritään pääasiallisesti seuraaviin kahteen päämäärään. Ensinnäkin haluttiin voittaa aikaa pakollisen merkintäjärjestelmän hyväksymiselle, joka

annettaisiin yhteispäätösmenettelyssä. Toiseksi haluttiin noudattaa niin pitkälle kuin mahdollista parlamentin ilmaisemaa tahtoa, erityisesti rajoittaa siirtymäaika kahdeksaan kuukauteen. Näiden seikkojen vuoksi neuvosto on sitä mieltä, että parlamentin toimivaltuuksia ei loukattu.

53. Neuvosto muistuttaa siitä, että parlamentti halusi säätää ensimmäisessä käsittelyssä pakollisesta merkintäjärjestelmästä, jossa olisi säädetty useista tietojen antamista koskevista vaatimuksista, vaikka parlamentin olisi pitänyt tietää, että nämä tiedot eivät olisi saatavilla ja vaikka tämä olisi johtanut siihen, että naudanlihan saattaminen markkinoille olisi täysin kielletty. Tämä olisi tuskin ollut suhteellisuusperiaatteen mukaista, ja se olisi johtanut oikeusriitoihin taloudellisten toimijoiden kanssa, jotka olisivat mahdollisesti vedonneet sopimussuhteen ulkopuoliseen yhteisön vastuuseen.

54. Koska parlamentti on lainsäädäntömenettelyssä hyväksynyt päätöksen, joka sisältää seikkoja, joita neuvoston on mahdoton hyväksyä, parlamentti on estänyt sen, että yhteispäätösmenettely komission ehdotuksesta saadaan päätökseen 31.12.1999 mennessä.

55. *Espanjan hallitus* on sitä mieltä, että parlamentin toimivaltuuksia ei ole loukattu. Yhteisöjen tuomioistuimen 4.4.2000 antaman tuomion[9] seurauksena on nimittäin se, että EY 152 artikla ei olisi ollut asianmukainen oikeudellinen perusta asetuksen N:o 2772/1999 hyväksymiselle, ja että tätä asetusta ei olisi näin ollen saanut hyväksyä yhteispäätösmenettelyssä.

56. *Parlamentti* toteaa 4.4.2000 annetusta tuomiosta, että se koskee oikeudellista perustaa, joka on ollut voimassa ennen Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa. Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohta on kiistatta asianmukainen oikeudellinen perusta sellaiselle asetukselle kuin asetus N:o 2772/1999.

B *Asian arviointi*

57. Koska asetusta N:o 2772/1999 ei voitu hyväksyä asetuksen N:o 820/97 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan perusteella, on kysyttävä, mikä olisi ollut asianmukainen oikeudellinen perusta riidanalaiselle asetukselle.

58. Kysymykseen voi tulla kolme eri vaihtoehtoa: EY 37 artikla tai EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohta tai EY 37 artiklan ja EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohdan yhdessä muodostama kaksinkertainen oikeudellinen perusta.

9 — Asia C-269/97, tuomio 4.4.2000 (mainittu edellä alaviitteessä 2).

1. EY 37 artikla vai EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohta

59. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan [10] yhteisön toimivaltajärjestelmässä toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla yhteisöjen tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena. Tällaisiin seikkoihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö.

60. Seuraavaksi on siis tutkittava, mikä tarkoitus asetuksella N:o 2772/1999 on, eli onko sillä maatalouspoliittinen vaiko terveyspoliittinen tarkoitus.

61. Kuten johdanto-osan toisesta, kolmannesta ja neljännestä perustelukappaleesta ilmenee, asetuksella N:o 2772/1999 on tarkoitus luoda naudanlihan pakollisen merkintäjärjestelmän yleiset säännöt. Tarkoitukseltaan on siis kysymys säännöksistä, jotka liittyvät asetuksen N:o 820/97 II osastossa mainittuihin seikkoihin, eli naudanlihan ja naudanlihatuotteiden merkintään, eikä I osaston soveltamisalaan kuuluvista säännöksistä, jotka koskevat nautaeläinten tunnistusta ja rekisteröintiä. Näin ollen voisi olla kysymys EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitusta toimenpiteestä, eli eläinlääkintäalan toimenpiteestä, jonka välittömänä tarkoituksena on kansanterveyden suojeleminen.

62. Kun asetuksen N:o 2772/1999 sisältö otetaan huomioon, voidaan todeta, että tässä asetuksessa on naudanlihan merkintää koskevia sääntöjä. Asetus koskee siis jonkin EY:n perustamissopimuksen liitteessä I mainitun maataloustuotteen kaupan pitämistä.

63. Ensinnäkin asetus N:o 2772/1999 viittaa ainoastaan asetuksen N:o 820/97 säännöksiin, jotka koskevat merkintää, ja toiseksi se jatkaa tiettyjen, vain määräaikaisesti voimassa olevien asetuksen N:o 820/97 säännöksien voimassaoloa. Kuten asetuksen N:o 2772/1999 1 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta ilmenee, jäsenvaltiot saavat edelleen ottaa käyttöön oman pakollisen merkintäjärjestelmänsä tai pitää sen voimassa. Myös vapaaehtoinen järjestelmä pysyy edelleen voimassa.

64. Vaikka näin ei luodakaan pakollista merkintäjärjestelmää vaan omaksutaan asetuksen N:o 820/97 voimassa oleva järjestelmä, on kysymys säännöksistä, joiden välittömänä tarkoituksena on kansanterveyden suojeleminen.

65. Tässä yhteydessä voitaisiin myös väittää, että perustana oleva asetus

10 — Ks. erityisesti asia C-269/97 (mainittu alaviitteessä 2, tuomion 43 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).

N:o 820/97, johon asetuksessa N:o 2772/99 viitataan ja jonka voimassaoloa asetuksessa N:o 2772/99 tietyiltä osin jatketaan, on yhteisöjen tuomioistuimen tuomion mukaan lainmukaisesti annettu perustamissopimuksen 43 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 37 artikla) perusteella.

66. Kuten yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-269/97, komissio v. neuvosto, antamasta tuomiosta ilmenee, vanhan oikeustilan mukaan eli siis perustamissopimuksen 129 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan terveyden suojelua koskevat vaatimukset kuuluvat osana yhteisön muuhun politiikkaan, ja ne on otettava tämän vuoksi huomioon yhteisessä maatalouspolitiikassa. [11] Vaikka asetuksella "on myönteisiä vaikutuksia kansanterveyden suojelun kannalta", se on näin ollen annettava perustamissopimuksen 43 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 37 artikla) nojalla. [12]

67. Tässä yhteydessä on kuitenkin muistettava, että säädöksen hyväksymisen kannalta on ratkaiseva oikeustila, joka vallitsi silloin, kun asetus hyväksyttiin, eli asetuksen N:o 2772/1999 kannalta ratkaiseva on 21.12.1999 vallinnut oikeustila.

68. Asetuksen antamisajankohdalla on ratkaistavana olevan oikeusriidan kannalta siinä määrin merkitystä, että tällöin Amsterdamin sopimus oli jo voimassa. Näin ollen tällä sopimuksella muutetut kansanterveyden määräykset olivat jo voimassa. Nämä muutokset olivat reaktio juuri BSE-kriisiin. [13]

69. Amsterdamin sopimuksen voimaantulo on muuttanut oikeustilaa siinä määrin, että "terveyden suojelua koskevat vaatimukset" eivät enää kuulu "osana yhteisön muuhun politiikkaan", vaan EY 152 artiklan 1 kohdan mukaan "kaikkien yhteisöjen politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu". Tämän "varmistamisen" kautta samoin kuin yhteisöjen toimintojen ("toimet") nimenomaisella sisällyttämisellä terveyspolitiikan painoarvoa lisättiin. Tämä painoarvon lisäys ilmenee myös siinä, miten tämä säännös on artiklassa sijoitettu. [14]

70. Tämä näkökanta yhdistettynä siihen, että EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohdan uusi oikeudellinen perusta luotiin, korostaa "perustamissopimuksen isien"

11 — Asia C-269/97 (mainittu alaviitteessä 2, tuomion 48 kohta).

12 — Asia C-269/97 (mainittu alaviitteessä 2, tuomion 61 kohta).

13 — Eckert, "Auswirkungen des Vertrages von Amsterdam auf das gemeinschaftliche Lebensmittelrecht", *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht*, 1998, s. 118, 119 sekä Hollmann ja Schulz-Weidner, "Der Einfluss der EG auf das Gesundheitswesen der Mitgliedstaaten", *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht*, 1998, s. 180, 185.

14 — Karagiannis, "La politique communautaire de santé publique et le Traité d'Amsterdam", *Etudes en l'honneur de Pierre Sandevoir*, 2000, s. 221, s. 231 ja sitä seuraavat sivut.

tarkoitusta lisätä kansanterveyden alan määräyksien arvoa suhteessa EY 37 artiklaan myös silloin, kun ne ovat luonteeltaan oikeudellisia perusteita, ja painottaa näiden määräysten ominaisluonnetta. [15]

71. Vaikka EY 152 artiklassa määrätään kuten sitä edeltäneessä EY:n perustamissopimuksen 129 artiklassakin, että säädökset on annettava yhteispäätösmenettelyssä, EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohta eroaa edeltäjästään siinä, että sen mukaan "eläinlääkintä- ja kasvinsuojelualalla toimenpiteet, joiden välittömänä tarkoituksena on kansanterveyden suojeleminen", on annettava "poiketen siitä, mitä 37 artiklassa määrätään". Siinä ilmaistaan sopimuksen osapuolien tarkoitus, jonka mukaan EY 37 artiklan soveltamisalaa rajoitetaan. [16] EY 152 artiklalla on parlamentille merkitystä sikäli, että tällaiset toimenpiteet kuuluvat yhteispäätösmenettelyyn eikä niin kuin tähän asti maatalouspolitiikan alalla pelkkään kuulemismenettelyyn. Kun yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä poiketaan tietoisesti, ei ratkaisevaa enää ole säädöksen kohde, vaan sen tarkoitus. [17]

72. Sekään seikka, että asetuksessa N:o 2772/1999 viitataan asetukseen N:o 820/97, ei muuta sitä, että ei voida vedota asetuksen N:o 820/97 antamisajankohdan oikeudelliseen perustaan vaan uuden säädöksen antamisajankohdan oikeudelliseen perustaan, kun asetukseen N:o 820/97 sisältyviä säännöksiä ei enää Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen voida antaa saman oikeudellisen perustan perusteella.

2. EY 37 artikla ja EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohta yhdessä

73. Sen varalta, että katsotaan, että asetuksen N:o 2772/1999 välittömänä tarkoituksena ei ole kansanterveyden suojeleminen, on tutkittava, voitaisiinko se perustaa kaksinkertaiseen oikeudelliseen perustaan, nimittäin EY 37 artiklaan ja EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohtaan. Näin siksi, että myös Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen on kysyttävä, eikö kaksinkertainen oikeudellinen perusta olisi ollut tarpeellinen, koska EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohdan tiukan sanamuodon perusteella voidaan ajatella, että EY 37 artiklalle on jäänyt laaja soveltamisala.

74. Jos molemmat (tai myös useammat) säädöksen osat ovat "olennaisia komponentteja" [18] tai "olennaisia", toimielimen

15 — Karagiannis, s. 243 (mainittu alaviitteessä 14).

16 — EY 152 artiklan syntyhistoriasta ks. Aguirre, Oreja, Morillo, Fonseca ja Hornero, Calvo, *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea*, 1998, 1 osa, s. 246 ja sitä seuraavat sivut. Ks. myös Berg, "Artikel 152", 35 kohta, teoksessa: Schwarze (toim.), *EU-Kommentar*, 2000.

17 — Bono, Gosalbo, "Les politiques et actions communautaires", *Revue trimestrielle du droit européen*, 1997, s. 769, 793.

18 — Asia C-42/97, parlamentti v. neuvosto, tuomio 23.2.1999 (Kok. 1999, s. I-869, 43 kohta).

on annettava säädös "niiden molempien määräysten perusteella, joihin sen toimivalta perustuu". [19]

75. Sitä vastoin yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on käytettävä vain yhtä oikeudellista perustaa, kun toimenpiteet liittyvät "pääasiallisesti tiettyyn toiminnan alaan, jolloin vaikutukset muihin politiikan aloihin ovat ainoastaan liitännäisiä" [20] tai kun niiden "vaikutukset" ovat "epäsuoria ja liitännäisiä". [21]

76. Jos kansanterveyden suojeleminen on vain yksi säädöksen useammista kohteista ja tavoitteista, EY 37 artikla säilyy edelleen yhtenä useammista oikeudellisista perusteista. Tämä johtuu siitä, että EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohta koskee vain toimenpiteitä, joiden "välittömänä tarkoituksena on kansanterveyden suojeleminen". [22]

77. Kuten edellä on jo esitetty, koska asetuksen N:o 2772/1999 osaksi on otettu vain eräitä asetuksen N:o 820/97 osia, asetuksella N:o 2772/1999 on tähän asetukseen verrattuna vain yksi päätarkoitus eli tarkoitus välittömästi suojella kansanterveyttä. Asetuksen sisällössä ei viitata myöskään — toisin kuin asetuksen N:o 820/97 I ja II osastolla viitataan — kahteen tekijään, jotka ovat samassa määrin olennaisia. Tämä tarkoittaa, että asetus N:o 2772/1999 voitaisiin perustaa vain yhteen oikeudelliseen perustaan, nimittäin EY 152 artiklaan. Näin ollen parlamentin olisi pitänyt osallistua asian käsittelyyn EY 251 artiklan mukaisessa yhteispäätösmenettelyssä.

78. Jos katsottaisiin kuitenkin tässä esitetyn kannan vastaisesti, että myös asetuksella N:o 2772/1999 on kaksi tarkoitusta ja siinä viitataan kahteen tekijään, nimittäin kansanterveyden suojelemiseen ja maatalouspolitiikan tavoitteisiin naudanliha-alalla, olisi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön [23] mukaan vielä tutkittava, ovatko molemmissa oikeudellisissa perusteissa eli EY 37 ja EY 152 artiklassa määrätyt lainsäädäntömenettelyt yhteensovitettavissa. Tämä edellytys täyttyy, koska EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohtaan perustuville säädöksille määrätty EY 251 artiklan mukainen yhteispäätösmenettely on EY 37 artiklaan perustuville säädöksille määrätyn pelkän kuulemismenettelyn mukainen, koska se on menettely, joka perustuu parlamentin vah-

19 — Yhdistetyt asiat C-164/97 ja C-165/97, parlamentti v. neuvosto, tuomio 25.2.1999 (Kok. 1999, s. I-1139, 14 kohta); asia 165/87, komissio v. neuvosto, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5545, 6—13 kohta: Kok. Ep. IX, s. 741).

20 — Yhdistetyt asiat C-154/97 ja C-165/97 (mainittu alaviitteessä 19, tuomion 14 kohta); asia C-70/88, parlamentti v. neuvosto, tuomio 4.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4529, 17 kohta; Kok. Ep. XI, s. 423); asia C-271/94, parlamentti v. neuvosto, tuomio 26.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1689, 32 ja 33 kohta).

21 — Asia C-42/97 (mainittu alaviitteessä 18, tuomion 63 kohta).

22 — Hix, "Artikel 37", 14 kohta, teoksessa: Schwarze (toim.), *EU-Kommentar*, 2000.

23 — Yhdistetyt asiat C-164/97 ja C-165/97 (mainittu alaviitteessä 19, tuomion 14 kohta) ja asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2867, 17—21 kohta; Kok. Ep. XI, s. 211).

vempiin oikeuksiin, eli se siis tavallaan sisältää kuulemismenettelyn. Enemmistövaatimuksen osalta neuvostossa on todettava, että päätös neuvostossa on tehtävä molemmissa menettelyissä määräenemmistöllä.

79. EY 37 ja EY 152 artiklan muodostamaa kaksinkertaista oikeudellista perustaa käyttäen on annettu myös asetusta N:o 820/97 seuranneet säädökset eli asetus N:o 1760/2000.

3. Lopputulos

80. Koska neuvosto on antanut asetuksen N:o 2772/1999 asetuksen N:o 820/97 19 artiklan eikä EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohdan perusteella, se on estänyt parlamentin osallistumisen asian käsittelyyn yhteispäätösmenettelyssä ja loukannut näin ollen parlamentin toimivaltuuksia. Vaikka katsottaisiin, että asetus N:o 2772/1999 olisi pitänyt antaa kaksinkertaisen oikeudellisen perustan perusteella, nimittäin EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohdan ja EY 37 artiklan perusteella, neuvosto on loukannut parlamentin toimivaltuuksia.

VI Kolmas kanneperuste: asetuksen N:o 820/97 rikkominen

81. Kolmannessa kanneperusteessa on kysymys asetuksen N:o 820/97 rikkomisesta.

A *Asianosaisten ja väliintulijoiden väitteet ja niiden perustelut*

82. *Parlamentti* väittää, että neuvosto on rikkonut asetuksesta N:o 820/97 johtuvia velvoitteita kahdella tapaa. Ensinnäkin neuvosto on muuttanut niiden sisältöä siten, että se on jatkanut naudanlihan vapaaehtoisen merkintäjärjestelmän voimassaoloa ja lykännyt pakollisen merkintäjärjestelmän käyttöönottamista, eikä se ole tällöin turvautunut yhteispäätösmenettelyyn, kuten perustamissopimuksessa on määrätty. Toiseksi neuvosto ei ole ottanut huomioon asetuksen N:o 820/97 19 artiklaan sisältyvää velvoitetta siitä, että pakollista naudanlihan merkitsemisjärjestelmää koskevat yleiset säännöt on annettava 1.1.2000 mennessä.

83. Parlamentti viittaa siihen, että neuvosto on asetuksen N:o 820/97 19 artiklan 2 kohdassa pidättänyt itsellään oikeuden supistaa pakollisen merkintäjärjestelmän sisältöä. Tämä olisi ollut mahdollista neuvostolle komission kertomusten perusteella.

84. Parlamentin mukaan ei ole olemassa mitään pakottavaa syytä, joka olisi estänyt pakollisen merkintäjärjestelmän käyttöönottamisen säädettyyn ajankohtaan mennessä. Väitteet, jotka koskivat jäsenvaltioiden laiminlyöntejä ja ennen 1.1.1998 syntyneiden nautaeläinten tunnistusjärjestelmän puuttumista, on hylättävä, koska neuvosto on itse säätänyt, että vasta tämän ajankohdan jälkeen syntyneet nautaeläimet on tunnistettava, ja se on myös katsonut, että tämä ei estäisi pakollisen merkintäjärjestelmän käyttöönottamista 1.1.2000 lähtien.

85. Parlamentti tekee tästä sen päätelmän, että pakolliseen merkintäjärjestelmään siirtyminen ei ollut mahdotonta, vaan että neuvosto piti sitä sopimattomana. Pakollisen merkintäjärjestelmän käyttöönottamisen lykkäämisen olisi pitänyt tapahtua muuttamalla asetusta N:o 820/97 eikä siis soveltamista koskevalla yksityiskohtaisella säännöllä.

86. Parlamentti muistuttaa myös siitä, että neuvosto on itse asettanut päivämäärän 1.1.2000. Parlamentti ei ymmärrä, millä tavalla asetuksen N:o 820/97 19 artiklan soveltamiseen liittyvät vaikeudet voisivat oikeuttaa asetuksen N:o 2772/1999 hyväksymisen.

87. Parlamentti toteaa, että ei voida odottaa, että yhteispäätösmenettely voitaisiin saada päätökseen alle kolmen kuukauden ajassa. Herää kysymys, miksi komission ehdotusta ei tehty aiemmin. Asetuksessa N:o 820/97 nimittäin velvoitetaan komissio esittämään ehdotuksensa, joka koskee pakollista naudanlihan merkintäjärjestelmää koskevia yleisiä sääntöjä. Tällä asetuksella velvoitetaan neuvosto taas antamaan nämä säännöt 1.1.2000 mennessä. Sitä väitettä, jonka mukaan pakollista merkintää ei ole voitu ottaa käyttöön täydellisten tietojen puutteessa, ei voida hyväksyä. Yleisten sääntöjen antamisessa oli laajempi harkintavalta merkinnässä annettavien tietojen suhteen. Vapaaehtoisen merkintäjärjestelmän päättyminen ei olisi johtanut oikeudellisesti sääntelemättömään tilaan, koska kysymys oli vapaaehtoisista säännöistä.

88. Parlamentin mukaan komissio on selvästi esittänyt, että ehdotus, joka on johtanut asetuksen N:o 820/97 hyväksymiseen, oli tarkoitettu sellaisen lopputuloksen saavuttamiseksi, joka olisi pitänyt saada aikaan yhteispäätösmenettelyssä.

89. Parlamentti otaksuu havainneensa, että komissio on lausunut itseään vastaan asiassa, joka koskee jäsenvaltioiden laiminlyöntejä nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän suhteen. Jäsenvaltioiden laiminlyönneistä huolimatta olisi parlamentin mukaan ollut mahdollista, ottaen huomioon asetuksen N:o 820/97 19 artiklan 3 kohdan sääntely, antaa vähintään joitakin sääntöjä, jotka koskevat pakollista merkintäjärjestelmää.

90. *Neuvosto* esittää, että se ei ole rikkonut asetusta N:o 820/97 vaan että se on käyttänyt paremminkin menettelyä, josta asetuksen 19 artiklassa säädetään ja jonka lainmukaisuutta edes parlamentti ei kiistä.

91. Lisäksi neuvosto on sitä mieltä, että asetus N:o 2772/1999 ei ole mikään soveltamista koskeva yksityiskohtainen sääntö. Asetuksen N:o 820/97 19 artikla sisältää pikemminkin johdetun oikeudellisen perustan, jota neuvosto on tässä esillä olevassa tapauksessa lainmukaisesti käyttänyt. On itsestään selvää, että sellainen johdettu oikeudellinen perusta sallii neuvoston vahvistaa siirtymisen vanhasta järjestelmästä uuteen järjestelmään, koska tämä johdettu oikeudellinen perusta sallii neuvoston jopa ottaa käyttöön tämän uuden järjestelmän yleiset säännöt.

92. Neuvosto korostaa sitä, että parlamentin sille esittämä väite, jonka mukaan neuvosto ei ole hyväksynyt pakollisen merkintäjärjestelmän yleisiä sääntöjä säädettynä aikana, ajankohtana, jolloin sellaiset säännöt ovat yhteispäätösmenettelyn kohde, on yllättävä. Neuvosto tuntee parlamentin mainitseman velvollisuuden, jonka mukaan sellaiset säännöt on annettava, ja korostaa, että se on noudattanut tätä velvollisuutta säädetyssä ajassa, koska se on hyväksynyt asetuksen N:o 2772/1999.

93. Neuvosto riitauttaa parlamentin esittämän käsityksen, jonka mukaan neuvoston toimivaltuuksien käyttäminen riippuu siitä, miten komissio ymmärtää asemansa perustamissopimuksien suojelijana. Näin siksi, että neuvosto voi lähteä vain tosiasiallisesta taloudellisesta ja oikeudellisesta tilanteesta eikä "hypoteettisesta tilanteesta".

94. Lisäksi neuvosto viittaa siihen, että se on asetusta N:o 820/97 hyväksyessään käyttänyt toimivaltaansa vain komission ehdotuksen muuttamiseen perustamissopimuksen määräysten mukaisesti.

95. *Espanjan hallituksen* mukaan asetusta N:o 820/97 ei ole rikottu. Kuten komission kertomuksesta ilmenee, jäsenvaltiot eivät olisi olleet valmiita ottamaan pakollista merkintäjärjestelmää käyttöön. Neuvosto on asetuksella N:o 2772/1999 tehnyt mahdolliseksi tietokantojen täydentämisen ja sen, että jäsenvaltioiden taloudelliset toimijat voivat toimia merkintäsäännösten mukaan.

96. *Komissio* viittaa siihen, että asetuksessa N:o 820/97 ei määritellä "yleisten sääntöjen" käsitettä, minkä seurauksena väistämättä on, että neuvostolla on laaja toimivalta 19 artiklassa tarkoitetun menettelyn puitteissa. Sitä kautta, että asetuksessa N:o 2772/1999 säädetään tiettyjen asetuksen N:o 820/97 12 artiklassa esitettyjen merkintää koskevien säännösten soveltа-

misesta ja sallitaan jäsenvaltioiden säätää merkintäjärjestelmästä, ei ole tapahtunut menettelysäännösten loukkaamista, koska merkintää koskevista säännöistä, jotka velvoittavat taloudellisia toimijoita, tullaan säätämään.

B *Asian arviointi*

97. Kolmas kanneperuste koskee sitä, että neuvoston väitetään rikkoneen asetusta N:o 820/97.

98. Tältä osin viitataan toisen kanneperusteen osalta esitettyyn arviointiin, sikäli kuin parlamentti esittää, että neuvosto ei ole noudattanut asetusta N:o 820/97, koska sen olisi pitänyt hyväksyä asetuksella N:o 2772/1999 säädetyt toimenpiteet yhteispäätösmenettelyssä.

99. Sikäli kuin parlamentti väittää, että neuvosto ei ole noudattanut asetuksen N:o 820/97 19 artiklaa, koska se ei ole säädetyssä ajassa eli 1.1.2000 mennessä antanut pakollisen merkintäjärjestelmän yleisiä sääntöjä, on kysymys tarkemmin ottaen laiminlyöntiä koskevasta moitteesta. Tällä on kuitenkin yhteisön oikeuden mukaisessa oikeusturvajärjestelmässä oma kannetyyppinsä eli EY 232 artiklan mukainen laiminlyöntikanne. Koska parlamentti pyrkii tässä vaatimustensa mukaan menettelyyn, joka kohdistuu neuvoston säädöksen kumoamiseen eikä neuvoston laiminlyönnin toteamiseen, tätä seikkaa ei käsitellä lähemmin.

100. Tämän lisäksi voitaisiin katsoa, että oikeusriita, joka koskee neuvoston mahdollista laiminlyöntiä, on perusteeton, koska tällä välin annettiin asetus N:o 1760/2000, joka sisältää pakollisen merkintäjärjestelmän yleiset säännöt. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomiolla, jolla todetaan laiminlyönnin oikeudenvastaisuus, ei nimittäin voi enää saada aikaiseksi EY 232 artiklassa kuvattuja oikeusseuraamuksia. [24]

101. Vaikka parlamentin väitteet, jotka koskevat sen velvoitteen rikkomista, jonka mukaan pakollisen merkintäjärjestelmän yleiset säännöt on annettava 1.1.2000 mennessä, ymmärretään ainoastaan väitteinä, joilla perustellaan asetuksen N:o 820/97 rikkomista koskevaa kanneperustetta, tätä seikkaa ei tule erityisesti tutkia. Se velvoite, että pakollinen merkintäjärjestelmä otetaan käyttöön, voi tosin olla merkityksellinen, mutta toisella tapaa. Niinpä se voisi vaikuttaa asetuksen N:o 820/97 19 artiklassa vahvistettuun velvollisuuteen sikäli, että neuvosto on muuttanut tätä velvollisuutta hyväksymällä asetuksen N:o 2772/1999.

24 — Asia 377/87, parlamentti v. neuvosto, tuomio 12.7.1988 (Kok. 1988, s. 4017, 10 kohta).

102. Parlamentti esittää perustellusti, että neuvosto on asetuksella N:o 2772/1999 lykännyt sitä ajankohtaa, johon mennessä pakollinen merkintäjärjestelmä on otettava käyttöön. Neuvosto ei näin ollen ole laiminlyönyt ainoastaan velvollisuuttaan ottaa tällainen järjestelmä käyttöön, vaan samalla myös muuttanut tämän velvoitteen sisältöä olennaiselta osaltaan, nimittäin ajalliselta osaltaan — mitä ei ole tässä lähemmin tutkittava. Vaikka neuvosto ei tehnyt tätä nimenomaisesti, voidaan ajatella, että asetuksella rikotaan aineellisesti sitä velvoitetta, joka koskee pakollisen merkintäjärjestelmän käyttöönottamista. Koska asetuksessa N:o 820/97 ei säädetä vastaavasta toimivallasta, neuvosto olisi itse voinut muuttaa itseään ja komissiota koskevaa velvoitetta vain asetusta N:o 820/97 muuttamalla.

103. Lopuksi on viitattava siihen, että useampien osallisten esiintuomat "vaikeudet", jotka koskivat pakollisen merkintäjärjestelmän käyttöönottamista, eivät asetuksen N:o 2772/1999 oikeudellisessa arvioinnissa voi tässä yhteydessä olla merkityksellisiä.

VII Asetuksen N:o 2772/1999 vaikutusten voimassapitäminen

104. Parlamentti ja komissio ovat EY 231 artiklan 2 kohdan mukaan vaatineet, että jos asetus N:o 2772/1999 kumotaan, asetuksen vaikutukset on kuluttajien edun vuoksi pidettävä voimassa.

105. Tällä välin annettiin asetusta N:o 820/97 ja näin ollen myös asetusta N:o 2772/1999 seurannut säädös eli nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden pakollisesta merkitsemisestä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 820/97 kumoamisesta 17 päivänä heinäkuuta 2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1760/2000. [25]

106. Asetuksen N:o 2772/1999 vaikutusten voimassapitämisellä on kuitenkin yhä vaikutusta. Tämä koskee ensisijaisesti asetuksen N:o 2772/1999 voimaantulon ja sitä seuranneen asetuksen N:o 1760/2000 voimaantulon välisenä aikana hyväksyttyjä jäsenvaltioiden säädöksiä.

107. Tämä pyyntö olisi hyväksyttävä, sillä riidanalainen asetus on toimenpide, jolla taistellaan BSE:n vuoksi syntynyttä kriisiä vastaan ja annetaan kuluttajalle vähimmäistiedot. Oikeudellisesti sääntelemättömän tilan välttämiseksi asetuksen N:o 2772/1999 muutoin taannehtivan kumoamisen ja sitä seuraavan säädöksen eli asetuksen N:o 1760/2000 voimaantulon väliseksi ajaksi, kuten myöskin oikeusvarmuuden näkökannalta tämä pyyntö olisi hyväksyttävä.

25 — EYVL L 204, s. 1.

VIII Oikeudenkäyntikulut

108. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska neuvosto on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaan Espanjan kuningaskunta ja komissio vastaavat väliintulijoina omista oikeudenkäyntikuluistaan.

IX Ratkaisuehdotus

109. Näillä perusteilla ehdotan, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

1) kumoaa naudanlihan pakollisen merkintäjärjestelmän yleisistä säännöistä 21 päivänä joulukuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2772/1999,

2) pitää kumotun asetuksen oikeusvaikutukset voimassa, kunnes yhteisöjen lainsäätäjä antaa uuden säädöksen asianmukaista oikeudellista perustaa käyttäen,

3) velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut,

4) velvoittaa Espanjan kuningaskunnan ja komission vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.