JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
13 päivänä tammikuuta 2000 *

1. Ovatko EY:n perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 28 ja EY 30 artikla) kanssa ristiriidassa sellaiset kansalliset toimenpiteet, joilla direktiivin 86/469/ETY [1] noudattamiseksi kielletään kasvua edistävien aineiden antaminen lihantuotantoon tarkoitetuille nautaeläimille ja tällaisia aineita saaneiden nautaeläinten pitäminen, varastointi, ostaminen ja myynti?

Tällainen on Arrondissementsrechtbank te Arnhemin (Alankomaat) yhteisöjen tuomioistuimelle esittämä ennakkoratkaisupyyntö rikosoikeudenkäynnissä, jossa vastaajana on maanviljelijöitä, jotka ovat edellä mainittujen kansallisten säännösten vastaisesti käyttäneet näitä tuotteita.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

2. Perustamissopimuksen 30 artiklan mukaan jäsenvaltioiden väliset tuonnin määrälliset rajoitukset ja niitä vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä.

3. Vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä, joita 30 artiklassa tarkoitetaan, pidetään, "jos jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu, — — sellaisia rajoituksia tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle, jotka aiheutuvat siitä, että toisista jäsenvaltioista tuotavien ja niissä laillisesti valmistettujen ja myytyjen tavaroiden on täytettävä toisen jäsenvaltion lainsäädännössä asetetut edellytykset (jotka koskevat esimerkiksi tavaroiden nimitystä, muotoa, kokoa, painoa, koostumusta, ulkoasua, merkintöjä tai pakkausta), ja tällaiset toimenpiteet ovat kiellettyjä, vaikka niitä sovelletaan erotuksetta kaikkiin tavaroihin, jos nämä toimenpiteet eivät ole perusteltuja sellaisen yleistä etua koskevan tavoitteen vuoksi, jolle on annettava etusija tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen nähden". [2]

4. Perustamissopimuksen 36 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaan muun muassa sellaiset jäsenvaltioiden välistä tuontia koskevat kiellot tai rajoitukset ovat

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — Eläimissä ja tuoreessa lihassa olevien jäämien tutkimisesta 16 päivänä syyskuuta 1986 annettu neuvoston direktiivi 86/469/ETY (EYVL L 275, s. 36).

2 — Ks. mm. yhdistetyt asiat C-267/91 ja C-268/91, Keck ja Mithouard, tuomio 24.11.1993 (Kok. 1993, s. I-6097, 15 kohta).

sallittuja, jotka ovat perusteltuja ihmisten tai eläinten terveyden ja elämän suojelemiseksi.

5. Perustamissopimuksen 36 artiklan toisen virkkeen mukaan nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.

6. Teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 28 päivänä maaliskuuta 1983 annetulla neuvoston direktiivillä 83/189/ETY,[3] sellaisena kuin kyseinen direktiivi on muutettuna 22.3.1988 annetulla neuvoston direktiivillä 88/182/ETY,[4] pyritään estämään eri jäsenvaltioiden säännösten eroavaisuuksista johtuvat yhteisön sisäisen tavarakaupan tekniset esteet.[5] Tätä varten direktiivin 83/189/ETY kolmannessa perustelukappaleessa säädetään menettelystä, jossa jäsenvaltiot velvoitetaan ilmoittamaan teknisistä standardeista ja määräyksistä komissiolle ennen niiden antamista.

7. Direktiivin 83/189/ETY 8 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kaikista teknisiä määräyksiä koskevista ehdotuksista ja tarvittaessa niiden perustana olevista lain säännöksistä ja määräyksistä. Saman säännöksen 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan tästä periaatteesta voidaan kuitenkin poiketa, " — — jos [kyseessä] on vain kansainvälisen tai eurooppalaisen standardin täytäntöönpano sellaisenaan — — ". Tällöin pelkkä tieto kyseisestä standardista riittää.

8. Direktiivillä 88/182/ETY muutetun direktiivin 83/189/ETY 10 artiklan mukaan teknistä määräystä koskevaa ehdotusta ei ole annettava tiedoksi eikä siitä ole ilmoitettava, jos "jäsenvaltiot täyttävät yhteisön direktiiveistä — — johtuvia velvoitteitaan".

9. Direktiivillä 86/469/ETY[6] pyritään helpottamaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta lähentämällä toisistaan poikkeavia jäsenvaltioiden säännöksiä, joiden erot muodostavat yhteisön sisäisen kaupan esteen ja johtavat yhteisten markkinajärjestelyjen piiriin kuuluvia tuotteita koskevien kilpailuedellytysten vääristymiseen.

10. Tätä varten on säädetty yhteisistä tarkastustoimenpiteistä jäämiä eläimissä ja tuoreessa lihassa aiheuttaneiden syiden määrittelemiseksi ja niiden poistamiseksi sekä sen varmistamiseksi, ettei sallittuja poikkeamia suurempia jäämämääriä sisältävää lihaa pääse kulutukseen.[7]

3 — EYVL L 109, s. 8.
4 — EYVL L 81, s. 75.
5 — Direktiivin 83/189/ETY toinen ja kolmas perustelukappale.
6 — Ks. direktiivin kolmas ja neljäs perustelukappale.
7 — Yhdeksäs perustelukappale.

11. Direktiivissä 86/469/ETY "jäämällä" tarkoitetaan "farmakologisesti vaikuttavien aineiden ja näiden muuntumistuotteiden jäämiä ja muita aineita, jotka ovat joutuneet lihaan ja jotka voivat muodostaa vaaran ihmisten terveydelle". [8]

12. Direktiivin 86/469/ETY 9 artiklan 3 kohdan b alakohdassa velvoitetaan toimivaltaiset viranomaiset huolehtimaan siitä, että jos virallisen näytteen tutkimisen seurauksena "ilmenee eläimissä esiintyvän kiellettyjä aineita, eläimiä ei saa saattaa markkinoille ihmisravinnoksi tai eläinten rehuksi".

13. Direktiivin 86/469/ETY liitteessä I luetellaan direktiivin 9 artiklan soveltamisalaan kuuluvat jäämäryhmät. Klenbuteroli kuuluu otsikolla "Erityisryhmät" varustetussa liitteen I kohdassa B olevan ryhmän I ("Muut lääkeaineet") alaryhmään c ("Muut eläinlääketieteessä käytetyt lääkeaineet").

Alankomaiden lainsäädäntö

14. Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PVV) 1991 -nimisessä asetuksessa (sympaattista hermostoa kiihottavia aineita koskeva asetus; jäljempänä kansallinen asetus) määritellään sympaattista hermostoa ärsyttävät aineet "aineiksi, joilla on beta-agonistinen tai muunlainen kasvua edistävä vaikutus, lukuun ottamatta aineita, joilla on hormonaalinen vaikutus, kuten Verordening verbod toediening bepaalde stoffen met hormale werking (PPV) 1987 -nimisessä asetuksessa (asetus eräiden vaikutukseltaan hormonaalisten aineiden käytön kieltämisestä) mainituilla aineilla".

15. Kansallisen asetuksen 2 §:ssä säädetään, että "yli neljäntoista viikon ikäisille lihantuotantoon tarkoitetuille nautaeläimille ei saa antaa klenbuterolia sisältäviä sympaattista hermostoa kiihottavia eläinlääkkeitä, eikä näiden eläinlääkkeiden antamiseen edellä tarkoitetuille nautaeläimille saa myöntää lupaa".

16. Asetuksen 3 §:n 1 momentin mukaan "on kiellettyä pitää, varastoida, ostaa tai myydä lihantuotantoon tarkoitettuja nautaeläimiä, joille on annettu 2 §:n vastaisesti siinä tarkoitettuja sympaattista hermostoa kiihottavia aineita".

Tosiseikasto ja menettely

17. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pääasiassa vastaajana olevan Berendse-Koenen M.G. en Berendse H.G. Maat-

8 — Direktiivin 86/469/ETY 2 artiklan c alakohta.

schapin maatilalla pidettyjen neljän nautaeläimen virtsanäytteistä on löydetty klenbuterolia. Vastaajalle on siten vaadittu rangaistusta kansallisen asetuksen rikkomisesta.

18. Suullisessa käsittelyssä pääasian vastaaja väittää asiassa C-194/94, CIA Security International, 30.4.1996 annettuun tuomioon [9] viitaten, että kansallinen asetus sisältää teknisiä standardeja, joita ei ollut annettu komissiolle tiedoksi. Tämän vuoksi asetukseen ei vastaajan mukaan voida vedota tätä vastaan.

19. Lisäksi pääasian vastaaja korostaa, että klenbuteroli on aine, jota käytetään tietyissä eläinlääkkeissä, kuten Ventipulminissa, jota määrätään hoitotarkoituksiin ja joka auttaa tehokkaasti eräiden naudoille ominaisten sairauksien hoidossa. [10] Vastaajan mukaan tutkimuksen kohteena olleet naudat olivat saaneet tämäntyyppistä eläinlääketieteellistä hoitoa; klenbuterolin löytyminen otetuista virtsanäytteistä johtuu siten tämän, nimenomaan näitä eläimiä vaivanneen sairauden hoitoon määrätyn lääkeaineen käytöstä.

20. Tämän lisäksi pääasian vastaaja toteaa, että alankomaalaisessa asetuksessa kielletään tämäntyyppisen eläinlääkeaineen käyttö, kun taas muissa jäsenvaltioissa tällaista kieltoa ei ole. Tämä epäyhdenvertainen kohtelu alankomaalaisten ja muiden jäsenvaltioiden toimijoiden välillä vääristää vastaajan mukaan kilpailua yhteisön oikeudessa kielletyllä tavalla.

21. Ensimmäisen väitteen osalta Arrondissementsrechtbank te Arnhem ei ole pääasian vastaajan kanssa samaa mieltä asian erittelystä eikä Alankomaiden lainsäädännön sisällöstä. [11] Rechtbankin mukaan kansallinen asetus on säädös, jolla Alankomaiden valtio on täyttänyt eläinlääkkeitä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 28 päivänä syyskuuta 1981 annetun neuvoston direktiivin 81/851/ETY [12] mukaiset velvoitteensa. Tässä direktiivissä, jossa anabolisiin aineisiin sovelletaan erityisjärjestelmää, mutta ei kuitenkaan kielletä anabolisia aineita saaneiden nautojen ja niiden lihan kaikkea kauppaa, ei tuomioistuimen mukaan velvoiteta jäsenvaltioita antamaan tiedoksi komissiolle täytäntöönpanotoimia, joihin on ryhdytty direktiivin mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi. Rechtbank katsoo tämän vuoksi, ettei kansallista asetusta ollut tarpeen antaa direktiivin 83/189/ETY säännösten mukaisesti komissiolle tiedoksi

9 — Kok. 1996, s. I-2201.

10 — On kiistatonta, että Ventipulmin-niminen eläinlääke sisältää klenbuterolia ja että kyseinen lääke laillisesti sallituin annoksin määrättynä voi tehokkaasti auttaa nautaeläinten astmasairauksien hoidossa.

11 — Ennakkoratkaisupyynnön ranskankielisen käännöksen sivu 5, ensimmäinen kappale.

12 — EYVL L 317, s. 1.

vastaajaan kohdistuvien vaikutusten synnyttämiseksi. Se haluaa kuitenkin saada vahvistuksen tulkinnalleen direktiivistä 83/189/ETY, jotta se voi ratkaista Alankomaiden lainsäädännön yhteensopivuuden tämän kanssa.

22. Vastaajan esittämään toiseen väitteeseen Rechtbank ei ota kantaa, mutta suhtautuu epäillen sen oikeellisuuteen.

23. Arrondissementsrechtbank te Arnhem, jonka mielestä pääasian ratkaiseminen edellyttää vastauksen saamista yhteisöjen tuomioistuimelta eräisiin kysymyksiin, on esittänyt seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Sisältääkö vuoden 1991 Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PVV) ja erityisesti sen 2 ja 3 § sellaisia teknisiä määräyksiä, joista direktiivin 83/189/ETY 8 artiklan mukaan, sellaisena kuin kyseinen direktiivi oli mainitun asetuksen tullessa voimaan, olisi ollut ilmoitettava komissiolle?

2) Sisältääkö vuoden 1991 Verordening stoffen met sympathico mimetische werking (PVV) ja erityisesti sen 2 ja 3 § säännöksiä, jotka rajoittavat EY:n perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitetulla tavalla tavaroiden vapaata liikkuvuutta?"

24. Kansallinen tuomioistuin ilmoitti 11.6.1999 päivätyssä kirjeessään yhteisöjen tuomioistuimelle peruuttavansa yhdistetyissä asioissa C-425/97—C-427/97, Albers ym., 11.5.1999 annetun tuomion [13] johdosta ensimmäisen kysymyksen.

25. Tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että "säätämällä kiellon antaa klenbuterolia yli neljäntoista viikon ikäisille lihantuotantoon tarkoitetuille nautaeläimille ja pitää, varastoida, ostaa tai myydä yli neljäntoista viikon ikäisiä lihantuotantoon tarkoitettuja nautaeläimiä, joille on annettu kyseistä ainetta, Alankomaiden viranomaiset ovat täyttäneet direktiivin 86/469/ETY mukaiset velvoitteensa". [14] Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että vaikka kansallisen asetuksen 2 ja 3 §:ää on pidettävä direktiivillä 88/182/ETY muutetussa direktiivissä 83/189/ETY tarkoitettuna teknisenä määräyksenä, niitä ei saman direktiivin 10 artiklan mukaan koske 8 artiklassa säädetty tiedoksiantovelvollisuus. [15]

13 — Kok. 1999, s. I-2947.
14 — Saman tuomion 23 kohta.
15 — Saman tuomion 24 kohta.

Vastaus ennakkoratkaisukysymykseen

26. Kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisukysymyksen sanamuodosta ilmenee, että yhteisöjen tuomioistuimelle esitetty kysymys ei koske direktiivin 86/469/ETY pätevyyttä perustamissopimuksen 30 artiklan kannalta, [16] vaan valtionsisäisen oikeuden säännöksen eli kansallisen asetuksen 3 §:n 1 momentin, luettuna yhdessä 2 §:n kanssa, yhteensopivuutta kyseisen perustamissopimuksen määräyksen kanssa.

27. Voitiin nimittäin perustellusti esittää kysymys tarpeesta muotoilla toinen kysymys uudestaan, koska kansallinen tuomioistuin päätti vetää pois ensimmäisen kysymyksen saatuaan tiedon edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Albers ym. annetusta tuomiosta, jossa todettiin — palautettakoon tämä mieleen — että riidanalaiset kansalliset toimenpiteet eivät ole Alankomaiden valtion yksipuolisesti suorittamia toimenpiteitä, vaan direktiivin 86/469/ETY kansallisia täytäntöönpanotoimia, joita ei direktiivin 83/189/ETY 10 artiklan mukaan koske viimeksi mainitun direktiivin 8 artiklassa säädetty tiedoksiantovelvollisuus. [17] Tämän vuoksi direktiivin laillisuuden tarkastamista perustamissopimuksen 30 artiklan kannalta olisi voitu pyytää. [18]

28. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 30 artiklassa tarkoitettuina tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutuksiltaan vastaavina toimenpiteinä pidetään, *jos jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu*, sellaisia rajoituksia tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle, jotka aiheutuvat siitä, että toisista jäsenvaltioista tuotavien ja niissä laillisesti valmistettujen ja myytyjen tavaroiden on täytettävä toisen jäsenvaltion lainsäädännössä asetetut edellytykset, ja tällaiset toimenpiteet ovat kiellettyjä, vaikka niitä sovelletaan erotuksetta kaikkiin tavaroihin, jos nämä toimenpiteet eivät ole perusteltuja sellaisen yleistä etua koskevan tavoitteen vuoksi, jolle on annettava etusija tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen nähden. [19]

29. Kuten sanottu, yhteisöjen tuomioistuin on pitänyt nyt riidanalaisia kansallisia toimenpiteitä vastaavia toimenpiteitä edellä

16 — Tämä selviää ennakkoratkaisupyynnön perusteluista (ks. päätöksen ranskankielisen käännöksen s. 5), 11.6.1999 päivätystä kirjeestä, jossa kansallinen tuomioistuin ilmoittaa yhteisöjen tuomioistuimelle luopuvansa ensimmäisestä kysymyksestä, sekä käsiteltävänä olevassa ennakkoratkaisuasiassa esitetyistä kirjallisista huomautuksista (komission huomautusten 43—49 kohta, Alankomaiden hallituksen huomautusten 46 kohta ja Irlannin hallituksen huomautusten 29—31 kohta), näiden ja pääasian osapuolten suullisessa käsittelyssä yhteisöjen tuomioistuimessa esittämästä ja tuossa istunnossa yhteisöjen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin annetuista vastauksista.

17 — Tuomion 23 ja 24 kohta.

18 — Tiedetään nimittäin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "määrällisten rajoitusten sekä vaikutuksiltaan vastaavien toimenpiteiden kielto koskee paitsi kansallisia toimenpiteitä myös yhteisöjen toimielinten toimenpiteitä" (asia C-284/95, Safety Hi-Tech, tuomio 14.7.1998, Kok. 1998, s. I-4301, 63 kohta).

19 — Ks. em. asia Keck ja Mithouard.

mainituissa yhdistetyissä asioissa Albers ym. toimenpiteinä, joilla Alankomaiden valtio on täyttänyt velvoitteensa panna täytäntöön direktiivin 86/469/ETY säännökset. Direktiivin kolmannesta ja neljännestä perustelukappaleesta ilmenee selvästi, että direktiivillä pyritään yhdenmukaistamaan jäämien tarkastustoimenpiteet ja asettamaan tuoreessa lihassa esiintyville jäämille yhteiset sallitut enimmäismäärät, joiden ylittäminen johtaa samalla siihen, että kyseisen tuoreen lihan kaupan pitäminen on kiellettyä. [20] Direktiivillä on näin ollen kaksi tarkoitusta eli ihmisten terveyden suojaamisen [21] varmistaminen ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden helpottaminen.

30. Tämän perusteella on katsottava, että sellaiset säännökset, joista säädetään kansallisen asetuksen 3 §:n 1 momentissa, luettuina yhdessä saman asetuksen 2 §:n kanssa, eivät ole yksipuolisia toimenpiteitä, joilla pyritään suojaamaan asetuksen antaneen jäsenvaltion omia etuja, vaan ne on annettu neuvoston päätöksen noudattamiseksi yhteisön yleisen edun nimissä.

31. Näin ollen näiden kansallisten toimenpiteiden yhteensopivuutta perustamissopimuksen 30 [22] ja 36 artiklan kanssa koskevaan kysymykseen ei tarvitse vastata. [23]

32. Lopuksi on vielä todettava, että pääasian vastaajan väitteitä, joiden mukaan Alankomaiden lainsäädännössä ulotetaan siinä tarkoitettujen tavaroiden kauppaa maan alueella koskeva kielto direktiivin 86/469/ETY säännöksiä pitemmälle, [24] ei ole tuettu millään seikoilla.

33. Edellä todetusta seuraa, että koska asianomainen jäsenvaltio ei ole antanut kansallista asetusta ja erityisesti sen 2 ja 3 §:ää, luettuna yhdessä, suojatakseen omia etujaan, vaan neuvoston päätöksen noudattamiseksi yhteisön yleisen edun nimissä, näiden kansallisten säädösten yhteensopivuutta perustamissopimuksen 30 ja 36 artiklan kanssa koskeva kysymys ei enää nouse esiin.

20 — Ks. direktiivin 86/469/ETY 9 artiklan 3 kohdan b alakohta.

21 — Em. yhdistetyissä asioissa Albers ym. esittämässäni ratkaisuehdotuksessa (ks. sen alaviite 5) painotin, miten sallittua suuremmat klenbuterolimäärät aiheuttavat todellista vaaraa ihmisten terveydelle.

22 — Ks. em. asia Keck ja Mithouard.

23 — Ks. esim. asia 72/83, Campus Oil ym., tuomio 10.7.1984 (Kok. 1984, s. 2727, 27 kohta); asia 148/85, Forest, tuomio 25.11.1986 (Kok. 1986, s. 3449, 14 kohta); asia C-5/94, Hedley Lomas, tuomio 23.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2553, 18 kohta) ja asia C-1/96, Compassion in World Farming, tuomio 19.3.1998 (Kok. 1998, s. I-1251, 41 kohta).

24 — Vastaaja väittää muun muassa kielletyksi sellaisten nautaeläinten kauppaa maan alueella, joille on annettu hoitotarkoitukseen määrättyä, sallitun määrän klenbuterolia sisältävää lääkettä.

Neljäs kysymys

34. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

Sellainen kansallinen säännös, josta säädetään Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PVV) 1991 -nimisen asetuksen 3 §:n 1 momentissa, luettuna yhdessä saman asetuksen 2 §:n kanssa, jolla sen antanut jäsenvaltio täyttää eläimissä ja tuoreessa lihassa olevien jäämien tutkimisesta 16 päivänä syyskuuta 1986 annetun neuvoston direktiivin 86/469/ETY ja erityisesti sen 9 artiklan mukaiset velvoitteensa, ei ole EY:n perustamissopimuksen 30 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 28 artikla) kielletty yksipuolinen kansallinen toimenpide, joka vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.