UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

22 päivänä kesäkuuta 2011 *

Asiassa C-346/09,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Gerechtshof 's-Gravenhage (Alankomaat) on esittänyt 18.8.2009 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 28.8.2009, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Alankomaiden valtio

vastaan

Denkavit Nederland BV ym.,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. N. Cunha Rodrigues sekä tuomarit A. Arabadjiev, A. Rosas (esittelevä tuomari), U. Lõhmus ja A. Ó Caoimh,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

julkisasiamies: P. Cruz Villalón,
kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 7.9.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Denkavit Nederland BV ym., edustajanaan advocaat H. Ferment,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. Wissels ja M. de Ree,

– Saksan hallitus, edustajinaan M. Lumma, J. Möller ja N. Graf Vitzthum,

– Ruotsin hallitus, asiamiehinään A. Falk ja A. Engman,

– Euroopan komissio, asiamiehinään F. Jimeno Fernández ja B. Burggraaf,

kuultuaan julkisasiamiehen 18.11.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee eläinten ruokintaan tarkoitettuja jalostettuja eläinperäisiä valkuaisaineita koskevan unionin oikeuden ja erityisesti seuraavien säädösten tulkintaa:

– eläinlääkärin- ja kotieläinjalostustarkastuksista yhteisön sisäisessä tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 26.6.1990 annettu neuvoston direktiivi 90/425/ETY (EYVL L 224, s. 29)

– BSE-tautiin ja nisäkkäistä saatuja valkuaisaineita sisältävään ruokintaan liittyvistä tietyistä suojatoimenpiteistä 27.6.1994 tehty komission päätös 94/381/EY (EYVL L 172, s. 23)

– tarttuvia spongiformisia enkefalopatioita ja eläinperäisten proteiinien käyttöä ruokinnassa koskevista tietyistä suojatoimenpiteistä 4.12.2000 tehty neuvoston päätös 2000/766/EY (EYVL L 306, s. 32) ja

– neuvoston päätöksen 2000/766/EY täytäntöönpanemiseksi tarvittavista valvontatoimenpiteistä 29.12.2000 tehty komission päätös 2001/9/EY (EYVL 2001, L 2, s. 32).

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat yhtäältä Alankomaiden valtio ja toisaalta Denkavit Nederland BV ym. (jäljempänä Denkavit ym.) eli rehuja tuottavia useita yhtiöitä sekä yksi rehujen valmistamiseen käytettäviä raaka-aineita myyvä yhtiö. Asia koskee sellaisen tilapäisen kansallisen asetuksen unionin oikeuden mukaisuutta, jossa naudan spongiformiselta enkefalopatialta (jäljempänä BSE) suojautumiseksi asetetaan kielto valmistaa ja saattaa markkinoille tuotantoeläinten ruokintaan tarkoitettuja jalostettuja eläinperäisiä valkuaisaineita siltä osin kuin tämä kielto on yhtäältä annettu ja tullut voimaan tällaisen kiellon määräämisestä annetun Euroopan unionin päätöksen tekemisen jälkeen mutta ennen sen voimaantuloa ja toisaalta siltä osin kuin sitä sovellettiin ennen kyseisen päätöksen antamista kalajauhoon ja dikalsiumfosfaattiin, vaikka nämä tuotteet voitiin jättää mainitulla päätöksellä määrätyn kiellon soveltamisalan ulkopuolelle.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

Direktiivi 90/425

3 Direktiivin 90/425 johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan eläinten ja eläimistä valmistettavien tuotteiden yhteisön sisäisen kaupan kehityksen eläinjalostusta ja eläinlääkintää koskevat esteet on purettava eläinten ja eläimistä valmistettavien tuotteiden yhteisen markkinajärjestelmän yhdenmukaisen toiminnan edistämiseksi.

4 Sen johdanto-osan kymmenennen perustelukappaleen mukaan on säädettävä tätä varten suojatoimenpiteistä ja vastuun on tällä alalla oltava erityisesti tehokkuussyistä ensisijaisesti lähettävällä valtiolla.

5 Direktiivin 90/425 johdanto-osan 12 perustelukappaleen mukaan siihen saakka, kunnes asiassa annetaan yhteisön säännöt, olisi eläinten ja tuotteiden, joita yhdenmukaistetut määräykset eivät koske, kuitenkin oltava määrävaltion vaatimusten mukaisia edellyttäen, että nämä ovat ETY:n perustamissopimuksen 36 artiklan (josta on tullut EY:n perustamissopimuksen 30 artikla, josta puolestaan on muutettuna tullut EY 30 artikla) mukaisia.

6 Mainitun direktiivin 1 artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että eläinlääkärintarkastuksia, jotka suoritetaan liitteessä A lueteltuihin direktiiveihin kuuluville eläville eläimille ja tuotteille tai kauppaa varten tarkoitetuille 21 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetuille eläville eläimille ja tuotteille, ei enää suoriteta rajoilla, vaan ne suoritetaan tämän direktiivin mukaisesti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 7 artiklan soveltamista.”

7 Saman direktiivin 10 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kunkin jäsenvaltion on välittömästi ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle direktiivissä 82/894/ETY tarkoitettujen tautien esiintymisen lisäksi [sellaisten zoonoosien, tautien] tai muiden syiden, jotka ovat vakava vaara eläinten tai ihmisten terveydelle, esiintymisestä alueellaan.

Lähettävän jäsenvaltion on välittömästi pantava täytäntöön yhteisön säännöstössä edellytetyt toimenpiteet taudin torjumiseksi tai ehkäisemiseksi, erityisesti tässä säännöstössä edellytettyjen puskurivyöhykkeiden määrittäminen, tai otettava käyttöön muut mahdolliset toimenpiteet, joita se pitää sopivina.

Määrävaltiona tai kauttakulkualueena oleva jäsenvaltio, joka on 5 artiklassa tarkoitetun tarkastuksen aikana todennut yhden tai useamman ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun taudin esiintymisen, voi tarvittaessa toteuttaa yhteisön säännöstössä edellytetyt ehkäisytoimenpiteet eläinten karanteeniin asettaminen mukaan lukien.

Määrävaltiona oleva jäsenvaltio voi ennen 4 artiklan mukaisten toimenpiteiden toteuttamista vakavien ihmisten tai eläinten terveyttä koskevien seikkojen vuoksi toteuttaa väliaikaiset varotoimenpiteet kyseisten tilojen, keskusten tai laitosten osalta tai, kun kyseessä on epitsoottinen eläintauti, yhteisön määräyksissä edellytetyn puskurivyöhykkeen osalta.

Toimenpiteistä, jotka jäsenvaltiot ovat toteuttaneet, on annettava viipymättä tieto komissiolle ja muille jäsenvaltioille.”

8 Saman artiklan 4 kohdan mukaan komissio toteuttaa mainitun direktiivin 17 artiklassa säädettyä komiteamenettelyä noudattaen tarvittavat toimenpiteet eläinten ja tuotteiden sekä eläimistä peräisin olevien tuotteiden osalta. Se seuraa tilannetta ja muuttaa tehtyjä päätöksiä tai kumoaa ne samaa menettelyä noudattaen tilanteen kehittymisen mukaisesti.

Direktiivi 90/667/ETY

9 Eläinlääkintäsäännöistä eläinjätteen hävittämisessä, käsittelyssä ja markkinoille saattamisessa sekä taudinaiheuttajien ehkäisemisestä eläin- ja kalaperäisissä rehuissa sekä direktiivin 90/425/ETY muuttamisesta 27.11.1990 annetun neuvoston direktiivin 90/667/ETY (EYVL L 363, s. 51) 13 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Direktiiviä 90/425 – – on sovellettava etenkin kun on kyse määrämaana olevassa jäsenvaltiossa tehtävien tarkastusten järjestämisestä ja seurannasta sekä toteutettavista suojatoimenpiteistä.”

Direktiivi 92/118/ETY

10 Eläinten terveyttä ja kansanterveyttä koskevista vaatimuksista sellaisten tuotteiden yhteisön sisäisessä kaupassa ja yhteisöön tuonnissa, joita eivät koske direktiivin 89/662/ETY ja, taudinaiheuttajien osalta, direktiivin 90/425/ETY liitteessä A olevassa I luvussa mainittujen erityisten yhteisön säädösten kyseiset vaatimukset, 17.12.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/118/ETY (EYVL L 62, s. 49) 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

– –

e) *'eläinten ruokintaan tarkoitetulla jalostetulla eläinvalkuaisella'* eläinvalkuaista, joka on käsitelty siten, että sitä voitaisiin käyttää suoraan eläinrehuna tai eläinrehun raaka-aineeksi. Tähän eläinvalkuaiseen kuuluu kalajauho, lihajauho, luujauho, sorkka- ja kaviojauho, sarvijauho, verijauho, sulka- ja höyhenjauho, kuivattu tali ja muut vastaavat tuotteet, mukaan luettuna näitä tuotteita sisältävät seokset

_ _"

11 Direktiivin 92/118 7 artiklan 2 kohdan mukaan direktiivin 90/425 10 artiklaa sovelletaan ensiksi mainitussa direktiivissä tarkoitettuihin tuotteisiin.

Päätös 94/381

12 Komissio teki päätöksen 94/381 direktiivin 90/425 ja erityisesti sen 10 artiklan 4 kohdan nojalla.

13 Kyseisen päätöksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli kiellettävä nisäkkäiden kudoksista saatujen valkuaisaineiden käyttö märehtijöiden ruokinnassa. Saman artiklan 2 kohdassa säädettiin kuitenkin, että jäsenvaltioille, joissa kyettiin soveltamaan järjestelmää, jolla pystytään erottelemaan märehtijöistä saadut eläinvalkuaisaineet muista kuin märehtijöistä saaduista valkuaisaineista, annettiin direktiivin 90/425 17 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti komission lupa sallia märehtijöiden ruokkiminen muista lajeista kuin märehtijöistä saaduilla valkuaisaineilla.

Päätös 2000/766

14 Euroopan unionin neuvosto teki 4.12.2000 päätöksen 2000/766 direktiivin 90/425 ja erityisesti sen 10 artiklan 4 kohdan sekä kolmansista maista yhteisöön tuotavien tuotteiden eläinlääkinnällisten tarkastusten järjestämistä koskevista periaatteista 18.12.1997 annetun neuvoston direktiivin 97/78/EY (EYVL 1998, L 24, s. 9) ja erityisesti sen 22 artiklan nojalla.

15 Kyseisen päätöksen 2 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on kiellettävä prosessoitujen eläinperäisten proteiinien syöttäminen tuotantoeläimille, joita pidetään, lihotetaan tai kasvatetaan elintarvikkeiden tuotantoa varten.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettua kieltoa ei sovelleta:

– kalajauhon käyttämiseen muille eläimille kuin märehtijöille tarkoitetussa rehussa eläinlääkärintarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten [11.12.1989] annetun neuvoston direktiivin 89/662/ETY [(EYVL L 395, s. 13)] 17 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen vahvistettujen valvontatoimenpiteiden mukaisesti,

– muista kuin märehtijöistä peräisin olevaan gelatiiniin, jota käytetään lisäaineiden päällysteenä rehujen lisäaineista [23.11.1970] annetun neuvoston direktiivin 70/524/ETY [(EYVL L 270, s. 1)] mukaisesti,

– dikalsiumfosfaattiin ja hydrolysoituihin proteiineihin, jotka on valmistettu direktiivin 89/662/ETY 17 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen,

– maidon ja maitotuotteiden käyttämiseen sellaisten tuotantoeläinten ruokinnassa, joita pidetään, lihotetaan tai kasvatetaan elintarvikkeiden tuotantoa varten."

16 Mainitun päätöksen 3 artiklassa säädettiin seuraavaa:

"1. Poiketen siitä, mitä 2 artiklan 2 kohdassa säädetään, jäsenvaltioiden on

a) kiellettävä sellaisen prosessoidun eläinperäisen proteiinin saattaminen markkinoille, kauppa, tuonti kolmansista maista ja vienti kolmansiin maihin, joka on tarkoitettu syötettäväksi tuotantoeläimille, joita pidetään, lihotetaan tai kasvatetaan elintarvikkeiden tuotantoa varten,

b) varmistettava, että markkinoilta, jakelukanavista ja maatilavarastoista vedetään pois kaikki prosessoitu eläinperäinen proteiini, joka on tarkoitettu syötettäväksi tuotantoeläimille, joita pidetään, lihotetaan tai kasvatetaan elintarvikkeiden tuotantoa varten.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että eläinjäte, sellaisena kuin se on määritelty direktiivissä [90/667], kerätään, kuljetetaan, käsitellään, varastoidaan ja hävitetään mainitun direktiivin – – mukaisesti."

17 Päätös 2000/766 on sen 4 artiklan mukaan tullut voimaan 1.1.2001, ja sitä sovellettiin 30.6.2001 saakka.

Päätös 2001/9

18 Komission 29.12.2000 tekemällä päätöksellä 2001/9 määritettiin yksityiskohtaiset edellytykset sille, että päätöksen 2000/766 2 artiklan 2 kohdassa säädettyä poikkeusta kalajauhon, dikalsiumfosfaatin ja hydrolysoitujen proteiinien kielloista voidaan soveltaa. Päätös 2001/9 tuli voimaan 1.1.2001.

19 Päätöksen 2001/9 1 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat sallia kalajauhon syöttämisen muille eläimille kuin märehtijöille ainoastaan liitteessä 1 säädettävien edellytysten mukaisesti.

2. Jäsenvaltiot voivat sallia dikalsiumfosfaatin syöttämisen muille eläimille kuin märehtijöille ainoastaan liitteessä 2 säädettävien edellytysten mukaisesti.”

Kansallinen asetus

20 Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij’n (maatalous-, luonnonvara- ja kalastusministeri) eläinperäisten valkuaisaineiden tuotantoeläinten kaikessa rehussa käyttämisen kieltämisestä 8.12.2000 antaman tilapäisen asetuksen (tijdelijke regeling verbod dierlijke eiwitten in alle diervoerders landbouwhuisdieren; Nederlandse Staatscourant 2000, nro 239; jäljempänä tilapäinen kansallinen asetus)

viittauskappaleessa viitattiin direktiiviin 90/425 ja päätökseen 2000/766. Asetuksen 2 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”1. Eläinjauhojen kieltoa eläinten rehussa koskevan asetuksen 2 §:stä poiketen on kiellettyä valmistaa, käsitellä tai jalostaa, toimittaa, ottaa vastaan, luovuttaa, kuljettaa, tarjota ostettavaksi, ostaa tai antaa jalostettuja eläinperäisiä valkuaisaineita, jotka on tarkoitettu syötettäviksi tuotantoeläimille.

2. Ensimmäistä momenttia ei sovelleta

– kalajauhon käyttämiseen muille eläimille kuin märehtijöille tarkoitetussa rehussa direktiivin 89/662/ETY 17 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen vahvistettujen valvontatoimenpiteiden mukaisesti

– muista kuin märehtijöistä peräisin olevaan gelatiiniin, jota käytetään lisäaineiden päällysteenä – –

– dikalsiumfosfaattiin ja hydrolysoituihin proteiineihin, jotka on valmistettu direktiivin 89/662/ETY 17 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen

– maitoon ja maitotuotteisiin.”

21 Mainitun asetuksen 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Ellei 2 §:stä muuta johdu, 1.1.2001 alkaen on kiellettyä

a) syöttää jalostettuja eläinperäisiä valkuaisaineita tuotantoeläimille

b) viedä Alankomaista tai tuoda sinne jalostettuja eläinperäisiä valkuaisaineita

c) pitää tai varastoida jalostettuja eläinperäisiä valkuaisaineita tiloilla, joilla pidetään tuotantoeläimiä, samoin kuin tiloilla, joilla valmistetaan, pidetään kaupan, varastoidaan tai lastataan tuotantoeläimille tarkoitettuja rehuja.

2. Edellä 1 momentin c kohdassa tarkoitetusta kiellosta vapautetaan 1.3.2001 saakka henkilöt, jotka pitävät hallussaan tai omistavat jalostettuja eläinperäisiä valkuaisaineita ja jotka ilmoittavat ministeriön hyväksymällä tavalla eläinten ja lihan tarkastuksista vastaavalle viranomaiselle [Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees] kyseisten jalostettujen eläinperäisten valkuaisaineiden laadun, määrän ja sijainnin ja jotka ilmoittavat välittömästi laadun, määrän ja sijainnin muutokset edellä mainitulle viranomaiselle."

22 Asetus on sen 4 §:n mukaan tullut voimaan 15.12.2000.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

23 Unionin tasolla on vuodesta 1994 lähtien toimittu BSE:n leviämisen estämiseksi. Toimenpiteitä on toteutettu erityisesti direktiivin 90/425 nojalla.

24 Komissio teki 27.6.1994 päätöksen 94/381, jolla kiellettiin nisäkkäiden kudoksista saatujen valkuaisaineiden käyttö märehtijöiden ruokinnassa.

25 Sen jälkeen, kun komission 10.6.1997 tekemällä päätöksellä 97/404/EY (EYVL L 169, s. 85) perustettu tieteellinen ohjauskomitea (jäljempänä tieteellinen ohjauskomitea) totesi BSE-tapauksia päätöksen 94/381 voimaantulon jälkeen syntyneissä eläimissä, se antoi 27. ja 28.11.2000 lausunnon, jossa se mainitsi ensimmäisen kerran riskin nautaeläimille tarkoitetun rehun ja mahdollisesti BSE-taudinaiheuttajan saastuttamia eläinperäisiä valkuaisaineita sisältävän muille eläimille tarkoitetun rehun välisestä ristikontaminaatiosta ja suositteli uusien toimenpiteiden toteuttamista.

26 Neuvosto teki 4.12.2000 päätöksen 2000/766, jolla pyrittiin edelleen vähentämään BSE:n leviämisriskiä. Päätöksellä kiellettiin jalostetun eläinperäisen valkuaisaineen käyttäminen kaikkien tuotantoeläinten ruokinnassa 1.1.2001 alkaen kuuden kuukauden enimmäisajan. Päätöksessä kiellettiin myös jalostettujen eläinperäisten valkuaisaineiden saattaminen markkinoille, kauppa, tuonti kolmansista maista ja vienti kolmansiin maihin, ja siinä määrättiin velvollisuudesta vetää nämä tuotteet markkinoilta, jakelukanavista ja maatilavarastoista. Näihin kieltoihin liittyi useita poikkeuksia, jotka koskivat muun muassa kalajauhon käyttämistä muille eläimille kuin märehtijöille tarkoitetussa rehussa ja dikalsiumfosfaatin käyttämistä.

27 Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij antoi neljä päivää myöhemmin eli 8.12.2000 tilapäisen kansallisen asetuksen, jonka 2 §:n 1 momentissa säädettiin kielto valmistaa, käsitellä tai jalostaa, toimittaa, ottaa vastaan, luovuttaa, kuljettaa, tarjota ostettavaksi, ostaa tai antaa jalostettuja eläinperäisiä valkuaisaineita, jotka on tarkoitettu syötettäväksi tuotantoeläimille.

28 Mainitun asetuksen 2 §:n 2 momentissa määrättiin tätä kieltoa koskevista poikkeuksista muun muassa kalajauhon ja dikalsiumfosfaatin osalta. Poikkeusten soveltamisen edellytyksenä oli kuitenkin direktiivin 89/662 17 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen vahvistettavien valvontatoimenpiteiden toteuttaminen.

29 Tilapäinen kansallinen asetus tuli se 4 §:n mukaisesti voimaan 15.12.2000 eli 15 päivää ennen päätöksen 2000/766 voimaantuloa. Asetus annettiin tiedoksi komissiolle 10.1.2001.

30 Komissio teki 29.12.2000 päätöksen 2001/9, jossa täsmennettiin, millä edellytyksillä muun muassa kalajauhon ja dikalsiumfosfaatin käyttö eläinten ruokinnassa oli sallittua. Kyseinen päätös tuli voimaan samaan aikaan kuin päätös 2000/766 eli 1.1.2001.

31 Denkavit ym. nostivat Rechtbank 's-Gravenhagessa (Haagin alin yleinen tuomioistuin) kanteen, jolla ne vaativat todettavan, että tilapäisen kansallisen asetuksen 2 § oli lainvastainen.

32 Denkavit ym. ovat esittäneet mainitussa tuomioistuimessa, että Alankomaiden valtio toimi niitä kohtaan laittomasti, ensisijaisesti sen takia, että se sovelsi 15.12.2000 ja 1.1.2001 välisenä aikana päätöksessä 94/381 säädettyjä keinoja rajoittavampia rehuja koskevia kieltoja tai toissijaisesti sovelsi mainittuna aikana kieltoja sellaiseen rehuun, joka ei sisällä muita eläinperäisiä valkuaisaineita kuin kalajauhoa ja dikalsiumfosfaattia.

33 Rechtbank 's-Gravenhage hyväksyi kanteen sillä perusteella, että päätöksen 2000/766 tavoite oli sen sanamuodon mukaan se, että kyseiset kieltosäännökset tulevat voimaan juuri 1.1.2001 eikä sitä ennen tai sen jälkeen. Mainitun tuomioistuimen mukaan Alankomaiden valtio oli siten toiminut lainvastaisesti, koska se oli määrännyt 15.12.2000 lähtien sovellettavasta kiellosta.

34 Alankomaiden valtio saattoi asian Gerechtshof 's-Gravenhagen (Haagin muutoksenhakutuomioistuin) käsiteltäväksi, ja mainittu tuomioistuin katsoi, että sen käsiteltäväksi saatettu asia edellyttää tiettyjen unionin oikeuden säännösten tulkintaa.

35 Tässä tilanteessa Gerechtshof 's-Gravenhage on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko yhteisön oikeutta, erityisesti direktiiviä 90/425/ETY, päätöstä 94/381/EY ja päätöstä 2000/766/EY tulkittava siten, että sen kanssa on ristiriidassa tilapäisen asetuksen 2 §:ssä ilmaistun kaltainen kansallinen kielto, jossa BSE:ltä suojautumiseksi kielletään tuotantoeläinten ruokintaan tarkoitettujen jalostettujen eläinperäisten valkuaisaineiden valmistaminen ja myyntiin saattaminen, jos tällainen kansallinen kielto

– tuli voimaan 15.12.2000 (ja siis ennen päätöstä 2000/766/EY) ja

– oli voimassa tilapäisesti (päätöksen [2001/9] tekemiseen eli 29.12.2000 saakka) myös kalajauhon ja dikalsiumfosfaatin osalta?"

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään pääasiallisesti sitä, onko unionin oikeus, erityisesti direktiivi 90/425, päätös 94/381 ja päätös 2000/766 esteenä kansalliselle asetukselle, jossa BSE:ltä suojautumiseksi kielletään tilapäisesti tuotantoeläinten ruokintaan tarkoitettujen jalostettujen eläinperäisten valkuaisaineiden valmistaminen ja markkinoille saattaminen, jos tämä kielto oli yhtäältä annettu ja tullut voimaan samanlaisen kiellon määräämistä koskevan unionin päätöksen tekemisen jälkeen mutta ennen sen voimaantuloa ja jos sitä toisaalta sovellettiin ennen mainitun päätöksen voimaantuloa kalajauhoon ja dikalsiumfosfaattiin, vaikka nämä tuotteet oli määrä jättää mainitulla päätöksellä määrättävän kiellon ulkopuolelle.

37 Aluksi on huomattava, että oikeuskäytännössä on todettu BSE:n kaltaisten tautien, jotka voivat merkitä vakavaa vaaraa eläinten tai ihmisten terveydelle, leviämisen ehkäisemisestä, että direktiivin 90/425 10 artiklalla yhdenmukaistetaan täysimääräisesti suojatoimenpiteet näitä tauteja vastaan siten, että määritetään täsmällisesti jäsenvaltioiden ja komission velvoitteet ja tehtävät kyseisellä alalla (ks. vastaavasti asia C-52/92, komissio v. Portugali, tuomio 26.5.1993, Kok., s. I-2961, 19 kohta).

38 Mainitun 10 artiklan mukaan komissio hyväksyy tarvittavat toimenpiteet pysyvän eläinlääkärikomitean tutkimuksen jälkeen. Jäsenvaltiot voivat vain siinä tapauksessa, että ne toteavat taudin valvonnassaan, ryhtyä yhteisön säädöksessä tarkoitettuihin estämistoimenpiteisiin ja vakavien terveyttä koskevien syiden vuoksi toteuttaa tarkoin rajattuja varotoimenpiteitä sillä aikaa, kun komission toimenpiteitä odotetaan (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Portugali, tuomion 9 kohta).

39 Direktiivin 90/425 johdanto-osan 12 perustelukappaleesta ilmenee, että sitä sovelletaan eläimiin ja tuotteisiin, joihin sovelletaan mainitun direktiivin liitteessä A lueteltuja yhdenmukaistettuja sääntöjä.

40 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 39 kohdassa todennut, tämän jälkeen on ratkaistava, kuuluivatko tilapäisessä kansallisessa asetuksessa tarkoitettu tuote eli tuotantoeläinten ruokintaan tarkoitetut jalostetut eläinperäiset valkuaisaineet kyseisen asetuksen antamisen aikaan direktiivin 90/425 soveltamisalaan.

41 Tässä yhteydessä on todettava, että rehuja koskeva unionin säännöstö on kehittynyt monitahoisen ja pitkälle menevän yhdenmukaistamisen suuntaan. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 47–49 kohdassa esittänyt, jalostettuja eläinperäisiä valkuaisaineita koskevat eläinjätteinä ja rehujen ainesosina kiellon muodossa useat yhdenmukaistamissäädökset.

42 Direktiivin 90/667 antamisen johdosta direktiivin 90/425 liitettä A muutettiin, jotta direktiivissä 90/667 tarkoitettuihin tuotteisiin eli eläinjätteisiin sovellettaisiin direktiivissä 90/425 säädettyjä suojatoimenpiteitä.

43 Direktiivin 92/118 7 artiklan 2 kohdan mukaan direktiivin 90/425 10 artiklassa säädettyjä suojatoimenpiteitä sovellettiin direktiivissä 92/118 tarkoitettuihin eläinperäisiin tuotteisiin eli eläinperäisiin tuotteisiin, joita eivät koske direktiivin 89/662/ETY ja – taudinaiheuttajien osalta – direktiivin 90/425/ETY liitteessä A olevassa I luvussa mainittujen erityisten yhteisön säädösten eläinten terveyttä ja kansanterveyttä koskevat vaatimukset Euroopan yhteisön sisäisessä kaupassa ja yhteisöön tuonnissa.

44 Päätös 94/381, jolla kiellettiin nisäkkäiden kudoksista saatujen valkuaisaineiden käyttö märehtijöiden ruokinnassa, tehtiin 27.6.1994.

45 Lisäksi tällainen kielto saatettiin rehuseoksissa kiellettyjen ainesten luettelosta 9.9.1991 tehdyllä komission päätöksellä 91/516/ETY (EYVL L 281, s. 23), sellaisena kuin se on muutettuna 28.7.1997 tehdyllä komission päätöksellä 97/582/EY (EYVL L 237, s. 39), koskemaan märehtijöille tarkoitettujen rehuseosten valmistusaineena käytettävää nisäkäskudoksista saatua valkuaisainetta.

46 Päätöksellä 2000/766 on kielletty prosessoitujen eläinperäisten proteiinien syöttäminen kaikille tuotantoeläimille, mukaan lukien muut eläimet kuin märehtijät, joita pidetään, lihotetaan tai kasvatetaan elintarvikkeiden tuotantoa varten.

47 Lisäksi on todettava, että kyseisen päätöksen, jonka pätevyyttä ei ole asetettu kyseenalaiseksi, oikeudellinen perusta on direktiivin 90/425 10 artikla.

48 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että silloin, kun tilapäinen kansallinen asetus annettiin, jäsenvaltion ei ollut mahdollista kieltää tuotantoeläinten ruokintaan tarkoitettujen eläinperäisten valkuaisaineiden valmistusta ja markkinoille saattamista direktiivin 90/425 10 artiklalla käyttöön otetun suojajärjestelmän ulkopuolella.

49 Niinpä on tutkittava, voidaanko tilapäistä kansallista asetusta pitää mainitun säännöksen mukaisena suojatoimenpiteenä.

50 Direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on välittömästi ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle sellaisten zoonoosien, tautien tai muiden syiden, jotka ovat vakava vaara eläinten tai ihmisten terveydelle, esiintymisestä.

51 Siitä, esiintyikö tilapäisen kansallisen asetuksen antamisen aikaan sellaisia säännöksessä tarkoitettuja zoonooseja, tauteja tai muita syitä, jotka ovat vakava vaara eläinten tai ihmisten terveydelle, on muistettava, että kyseinen vaatimus voi täyttyä, kun uudet tiedot muuttavat merkittävästi käsitystä taudin aiheuttamasta vaarasta (asia C-220/01, Lennox, tuomio 3.7.2003, Kok., s. I-7091, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52 Tässä yhteydessä on huomattava, että tilapäinen kansallinen asetus on annettu 10 päivää sen jälkeen, kun tieteellinen ohjauskomitea 27. ja 28.11.2000 julkaisi lausuntonsa (jäljempänä tieteellisen ohjauskomitean lausunto), jossa ilmaistiin riski nautaeläimille tarkoitetun rehun ja mahdollisesti BSE-taudinaiheuttajan saastuttamia eläinperäisiä valkuaisaineita sisältävän muille eläimille tarkoitetun rehun välisestä ristikontaminaatiosta. Kyseisessä lausunnossa suositeltiin harkitsemaan eläinperäisten valkuaisaineiden tilapäistä kieltämistä eläinten ruokinnassa.

53 Kun otetaan huomioon erilaiset vuodesta 1994 lähtien toteutetut BSE:n vastaiset toimet, joista huolimatta uusia tautitapauksia oli säännöllisesti ilmennyt, sekä se, että näin ollen kyseisen taudin leviämisen riskin suuruus ja vakavuus olivat vielä epäselviä, voidaan katsoa, että tieteellisen ohjauskomitean lausunto on muuttanut merkittävästi käsitystä BSE:n aiheuttamasta vaarasta ja on siten oikeuttanut direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen suojatoimien käytön.

54 Alankomaiden hallitus esittää, että Alankomaiden kuningaskunta antoi tilapäisen kansallisen asetuksen sekä lähettävänä jäsenvaltiona että määrävaltiona olevana jäsenvaltiona.

55 On totta, että direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdassa säädetään useista toimenpidetyypeistä. Säännöksen toisen alakohdan mukaan lähettävän jäsenvaltion on välittömästi pantava täytäntöön yhteisön säännöstössä edellytetyt toimenpiteet taudin torjumiseksi tai ehkäisemiseksi, erityisesti tässä säännöstössä edellytettyjen puskurivyöhykkeiden määrittäminen, tai otettava käyttöön muut mahdolliset toimenpiteet, joita se pitää sopivina. Saman kohdan neljännen alakohdan mukaan määrävaltiona oleva jäsenvaltio voi ennen mainitun 10 artiklan 4 kohdan mukaisten toimenpiteiden toteuttamista vakavien ihmisten tai eläinten terveyttä koskevien seikkojen vuoksi toteuttaa väliaikaiset varotoimenpiteet kyseisten tilojen, keskusten tai laitosten osalta tai, kun kyseessä on epitsoottinen eläintauti, yhteisön määräyksissä edellytetyllä puskurivyöhykkeellä.

56 Alankomaiden hallitus esittää, ettei direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdassa näin tehdyllä lähettävän jäsenvaltion ja määrävaltiona olevan jäsenvaltion välisellä erottelulla ole käsiteltävässä asiassa merkitystä. Tilapäisellä kansallisella asetuksella pyrittiin yhteisönsisäisen kaupan sijasta sääntelemään yleisemmin rehujen valmistamista ja markkinoille saattamista, joten Alankomaiden kuningaskunta antoi sen samaan aikaan sekä lähettävänä jäsenvaltiona että määrävaltiona olevana jäsenvaltiona.

57 Sen sijaan muut huomautuksia esittäneet hallitukset sekä komissio katsovat, että Alankomaiden kuningaskunta antoi tilapäisen kansallisen asetuksen määrävaltiona olevana jäsenvaltiona.

58 Tässä yhteydessä on todettava, että kun otetaan huomioon, että kyseisellä asetuksella pyrittiin sääntelemään yleisesti rehujen valmistamisen lisäksi myös niiden markkinoille saattamista, mukaan lukien vastaanottaminen ja ostaminen, mainitulla asetuksella saattoi olla vaikutusta ainakin näiden tuotteiden tuonteihin.

59 Niinpä on tutkittava, voidaanko tilapäistä kansallista asetusta pitää määrävaltiona olevan jäsenvaltion direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan nojalla toteuttamana varotoimenpiteenä.

60 Mainitussa säännöksessä tarkoitettujen vakavien ihmisten tai eläinten terveyttä koskevien seikkojen olemassaoloa koskevasta edellytyksestä on todettava, kuten tämän tuomion 51 kohdassa on mainittu, että kyseinen edellytys voi täyttyä, kun uudet tiedot muuttavat merkittävästi taudin aiheuttamaa vaaraa koskevaa käsitystä.

61 Käsiteltävässä asiassa BSE-tapauksia oli, kuten päätöksen 2000/766 johdanto-osan kolmesta ensimmäisestä perustelukappaleesta käy ilmi, todettu eläimissä, jotka olivat syntyneet vuonna 1995 eli sen jälkeen, kun 27.6.1994 tehtiin päätös 94/381, joka sisälsi ensimmäiset yhteisön säännöt märehtijöiden ruokinnassa käytettyjen, nisäkkäistä saatujen jalostettujen valkuaisaineiden käytön valvonnasta. Kuten tämän tuomion 53 kohdassa on todettu, voidaan katsoa, että tieteellisen ohjauskomitean lausunto, jossa viitattiin ensimmäisen kerran riskiin nautaeläimille tarkoitetun rehun ja mahdollisesti BSE-taudinaiheuttajan saastuttamia eläinperäisiä valkuaisaineita sisältävän muille eläimille tarkoitetun rehun välisestä ristikontaminaatiosta, muutti merkittävästi käsitystä BSE-taudin aiheuttamasta vaarasta.

62 Päätöksen 2000/766, johon tilapäisessä kansallisessa asetuksessa nimenomaisesti viitattiin, tekeminen perustui siis olennaisesti toteamukseen siitä, että oli tarpeen varmuustoimenpiteenä kieltää tilapäisesti eläinperäisten valkuaisaineiden käyttö kaikkien tuotantoeläinten, joita pidetään, lihotetaan tai kasvatetaan elintarvikkeiden

tuotantoa varten, ruokinnassa. Tieteellisen ohjauskomitean lausunto, joka oli perusteena kyseisen päätöksen tekemiselle, saattoi siten olla perusteena myös tilapäisen kansallisen asetuksen antamiselle, kuten sekä Alankomaiden, Saksan ja Ruotsin hallitukset että komissio väittävät.

63 Direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan neljännestä alakohdasta seuraa, että varotoimenpiteisiin voidaan ryhtyä sillä aikaa, kun odotetaan komission saman artiklan 4 kohdan perusteella toteuttamia toimenpiteitä.

64 Tilapäinen kansallinen asetus annettiin 8.12.2000 eli neljä päivää sen jälkeen, kun neuvosto oli tehnyt päätöksen 2000/766, jolla nimenomaisesti kiellettiin eläinperäisten valkuaisaineiden käyttö eläinten ruokinnassa 1.1.2001 alkaen.

65 Näin ollen unionin tason säännökset ja määräykset oli annettu, mutta ne eivät olleet vielä tulleet voimaan silloin, kun Alankomaiden kuningaskunta antoi tilapäisen kansallisen asetuksen.

66 Tässä on huomattava, että oikeuskäytännössä on jo todettu, että sen, että komissio tekee päätöksen, jota ei sovelleta välittömästi, ei voida sellaisenaan katsoa estävän jäsenvaltiota itseään toteuttamasta direktiivin 89/662 9 artiklan 1 kohdan neljännen alakohdan mukaisia suojatoimenpiteitä (asia C-477/98, Eurostock, tuomio 5.12.2000, Kok., s. I-10695, 58 kohta). Edellä mainitussa asiassa Eurostock kyseessä olleet unionin tason suojatoimenpiteet vastaavat direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa tarkoitettuja varotoimenpiteitä.

67 Niinpä jäsenvaltio voi toteuttaa tilapäiseen kansalliseen asetukseen sisältyvien kaltaisia kansallisia kieltotoimia, jos tilanne tässä jäsenvaltiossa on siinä määrin kiireellinen, että se oikeuttaa tällaisten toimien välittömän toteuttamisen vakavien ihmisten tai eläinten terveyttä koskevien seikkojen vuoksi.

68 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen, joka yksin on toimivaltainen arvioimaan sen käsiteltäväksi saatetun asian tosiseikaston, on kuitenkin tutkittava, oliko Alankomaiden tilanne tilapäisen kansallisen asetuksen antamisen aikaan tällä tavalla kiireellinen.

69 Jos kyseinen tuomioistuin toteaa, että tilanne oli kiireellinen ja että tilapäistä kansallista asetusta voidaan näin ollen lähtökohtaisesti pitää direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa tarkoitettuna varotoimenpiteenä, sen on vielä tutkittava, onko suhteellisuusperiaatetta noudatettu (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-96/03 ja C-97/03, Tempelman ja van Schaijk, tuomio 10.3.2005, Kok., s. I-1895, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

70 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, ettei unionin oikeus, erityisesti direktiivi 90/425 sekä päätökset 94/381 ja 2000/766, ole esteenä kansalliselle asetukselle, jossa BSE:ltä suojautumiseksi tilapäisesti kiellettiin tuotantoeläinten ruokintaan tarkoitettujen jalostettujen eläinperäisten valkuaisaineiden valmistaminen ja markkinoille saattaminen, jos tilanne kyseisessä jäsenvaltiossa oli siinä määrin kiireellinen, että se oikeutti tällaisten toimenpiteiden välittömän toteuttamisen vakavien ihmisten tai eläinten terveyttä koskevien seikkojen vuoksi. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava, onko viimeksi mainittu edellytys täyttynyt ja onko suhteellisuusperiaatetta noudatettu.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

Unionin oikeus, erityisesti eläinlääkärin- ja kotieläinjalostustarkastuksista yhteisön sisäisessä tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 26.6.1990 annettu neuvoston direktiivi 90/425/ETY sekä BSE-tautiin ja nisäkkäistä saatuja valkuaisaineita sisältävään ruokintaan liittyvistä tietyistä suojatoimenpiteistä 27.6.1994 tehty komission päätös 94/381/EY ja tarttuvia spongiformisia enkefalopatioita ja eläinperäisten proteiinien käyttöä ruokinnassa koskevista tietyistä suojatoimenpiteistä 4.12.2000 tehty neuvoston päätös 2000/766/EY, ei ole esteenä kansalliselle asetukselle, jossa naudan spongiformiselta enkefalopatialta suojautumiseksi tilapäisesti kiellettiin tuotantoeläinten ruokintaan tarkoitettujen jalostettujen eläinperäisten valkuaisaineiden valmistaminen ja markkinoille saattaminen, jos tilanne kyseisessä jäsenvaltiossa oli siinä määrin kiireellinen, että se oikeutti tällaisten toimenpiteiden välittömän toteuttamisen vakavien ihmisten tai eläinten terveyttä koskevien seikkojen vuoksi. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava, onko viimeksi mainittu edellytys täyttynyt ja onko suhteellisuusperiaatetta noudatettu.

Allekirjoitukset