JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

CHRISTINE STIX-HACKL

17 päivänä helmikuuta 2005 [1]

I Alustavia huomautuksia

1. Nyt esillä olevassa BSE-problematiikkaan liittyvässä ennakkoratkaisupyynnössä esitetty keskeinen kysymys on se, pitääkö jäsenvaltion ryhtyä komissiota vastaan toimenpiteisiin, kun komissio ei ole antanut tälle jäsenvaltiolle sen pyytämää lupaa.

II Sovellettavat oikeussäännöt

A *Yhteisön oikeus*

2. BSE:tä vastaan taisteltaessa komissio teki BSE-tautiin ja nisäkkäistä saatuja valkuaisaineita sisältävään ruokintaan liittyvistä tietyistä suojatoimenpiteistä 27 päivänä kesäkuuta 1994 päätöksen 94/381/EY, joka ei ole enää voimassa. [2] Kyseisen päätöksen 1 artiklan tämän asian kannalta merkityksellisessä versiossa säädettiin seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on kiellettävä märehtijöiden kudoksista saatujen valkuaisaineiden käyttö märehtijöiden ruokinnassa tämän päätöksen tiedoksi antamista seuraavien kolmenkymmenen päivän kuluessa.

2. Jäsenvaltioille, joissa kyetään soveltamaan järjestelmää, jolla pystytään erottelemaan märehtijöistä saadut eläinvalkuaisaineet muista kuin märehtijöistä saaduista valkuaisaineista, annetaan kuitenkin direktiivin 90/425/ETY 17 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti komission lupa sallia märehtijöiden ruokkiminen muista lajeista kuin märehtijöistä saaduilla valkuaisaineilla."

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — EYVL L 172, s. 23.

3. Direktiivin 90/425/ETY [3] 17 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jos tässä artiklassa säädettyä menettelyä on noudatettava, päätöksellä 68/361/ETY perustettu pysyvä eläinlääkintäkomitea tekee päätökset direktiivin 89/662/ETY 17 artiklassa vahvistettujen sääntöjen mukaisesti."

4. Eläinlääkärintarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 11 päivänä joulukuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/662/ETY [4] 17 artiklassa, sellaisena kuin se oli 15.6.1990 julkaistussa *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*, [5] säädetään seuraavaa:

"1. Jos tässä artiklassa säädettyä menettelyä on noudatettava, asian saattaa päätöksellä 68/361/ETY perustetun pysyvän eläinlääkintäkomitean, jäljempänä 'komitea', käsiteltäväksi komitean puheenjohtaja omasta aloitteestaan tai jäsenvaltion pyynnöstä viipymättä.

2. Komission edustaja tekee komitealle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä. Komitea antaa lausuntonsa ehdotuksesta kahden päivän kuluessa. [6] Lausunto annetaan perustamissopimuksen 148 artiklan 2 kohdassa niiden päätösten edellytykseksi määrätyllä enemmistöllä, jotka neuvosto tekee komission ehdotuksesta. Komiteaan kuuluvien jäsenvaltioiden edustajien äänet painotetaan mainitussa artiklassa määrätyllä tavalla. Puheenjohtaja ei osallistu äänestykseen.

3. Komissio päättää suunnitelluista toimenpiteistä, jos ne ovat komitean lausunnon mukaiset.

4. Jos suunnitellut toimenpiteet eivät ole komitean lausunnon mukaisia tai jos lausuntoa ei ole annettu, komissio tekee viipymättä neuvostolle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä.

Neuvosto ratkaisee asian määräenemmistöllä.

Jos neuvosto ei ole ratkaissut asiaa 15 päivän kuluessa siitä, kun asia on tullut vireille

3 — Eläinlääkärin- ja kotieläinjalostustarkastuksista yhteisön sisäisessä tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa 26 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/425/ETY (EYVL L 224, s. 29).

4 — EYVL L 395, s. 13.

5 — EYVL 1990, L 151, s. 40.

6 — Tämän 17 artiklan 2 kohdan toinen virke kuului oikaisemattomassa muodossaan seuraavasti: "Komitea antaa lausuntonsa ehdotuksesta määräajassa, jonka puheenjohtaja voi asettaa asian kiireellisyyden mukaan."

neuvostossa, komissio tekee päätöksen ehdotetuista toimenpiteistä, jollei neuvosto ole yksinkertaisella enemmistöllä hylännyt mainittuja toimenpiteitä."

5. Eläinjätteen käsittelyssä BSE-taudinaiheuttajien inaktivoimiseksi käytettävien vaihtoehtoisten lämpökäsittelyjärjestelmien hyväksymisestä 18 päivänä kesäkuuta 1996 tehdyssä komission päätöksessä 96/449/EY [7] kiellettiin lähtökohtaisesti nisäkäsperäisen eläinjätteen käsittely ja hyväksyttiin vain tietyt käsittelyt. Jotta niille yrityksille, joita asia koski, olisi annettu mahdollisuus sopeuttaa tai vaihtaa laitteistonsa, päätöksen voimaantulopäiväksi määrättiin 1.4.1997.

B *Kansallinen oikeus*

6. Productschap voor veevoeder (kansallinen julkisoikeudellinen eläinrehualan yhdistys) (jäljempänä Productschap) laati pöytäkirjan (jäljempänä pöytäkirja), jolla se otti käyttöön tuotanto- ja valvontajärjestelmän, jonka avulla märehtijöistä saadut valkuaisaineet voitiin erotella muista eläinlajeista, esimerkiksi sioista, saaduista valkuaisaineista.

7. Tämä pöytäkirja otettiin 9.11.1994 annetun Verordening Vvr regeling verwerking dierlijke produkten in diervoedersin (eläimistä saatujen tuotteiden jalostuksesta rehuksi annettu asetus) (jäljempänä vuoden 1994 asetus) liitteeksi I. Tämän asetuksen mukaan rehuntuottajat eivät saa sisällyttää eläimistä saatuja tuotteita märehtijöille tarkoitettuihin rehuihin. Tämä kielto ei koske sellaisia eläimistä saatuja tuotteita, jotka saadaan yksinomaan muista eläimistä kuin märehtijöistä, jos Productschap on hyväksynyt tuottajan tämän asetuksen perusteella ja jos kyseinen osapuoli on tietyn merkinnän haltija. Productschap hyväksyy eläimistä saatujen tuotteiden tuottajan, jos tuottaja toimii liitteessä I olevan pöytäkirjan mukaisesti.

8. Pöytäkirja ei ole kuitenkaan tullut voimaan, koska asianomainen ministeri ei ole sitä hyväksynyt.

9. Valtio pyysi 29.11.1994 päivätyllä kirjeellä komissiolta, että sille annettaisiin päätöksen 94/381 perusteella lupa soveltaa pöytäkirjaa valkuaisaineen erotteluun. Vuoden 1994 asetusta ei hyväksytty.

10. Valtio kiirehti joulukuussa 1995 komissiota aloittamaan lupamenettelyn. Kesäkuussa 1997 se pyysi painokkaasti komissiota

7 — EYVL L 184, s. 43.

antamaan tietoja hakemuksesta, jotta Alankomaat voisi selvittää tilannetta elinkeinonharjoittajille.

11. Der Staatssecretaris van Volksgezondheit, Welzijn en Sport (kansanterveys-, hyvinvointi- ja urheiluministeri) pani päätöksen 96/449 täytäntöön 25.3.1997 annetulla Regeling warmtebehandelingssystemen en eindproducten -nimisellä asetuksella (lämpökäsittelyjärjestelmästä ja lopputuotteista annettu asetus),[8] jota muutettiin 23.7.1997 annetulla asetuksella[9] ja joka tuli voimaan 30.7.1997. Viimeksi mainitun päivämäärän jälkeen nisäkkäiden kudoksista saatuja valkuaisaineita on saatu myydä käytettäviksi märehtijöiden rehussa ainoastaan, jos kuumentaminen on suoritettu.

12. Tämä toimenpide (kuumentamisvelvollisuus) koski myös Ten Katen tuotantoprosessia, ja sen oli 30.7.1997 lähtien käytettävä säädettyä kuumentamismenettelyä. Koska tästä menettelystä olisi kuitenkin aiheutunut Ten Katelle huomattavia investointikustannuksia ja koska vieläkään ei ollut mitään merkkejä siitä, että komissio myöntäisi päätöksen 94/381 mukaisen luvan, Ten Kate lopetti valkuaisaineen tuottamisen sianrasvasta.

13. Ministeriö pyysi 9.3.1998 päivätyllä kirjeellä Productschapilta, että se saattaisi vuoden 1994 asetuksen ja 9.8.1994 tehdyn puheenjohtajan päätöksen päätöksen 94/381 mukaiseksi, sillä yhteisön tasolla ei lyhyellä tähtäimellä tehtäisi päätöstä valkuaisaineen erottelemisesta.

14. Productschapin puheenjohtaja teki 30.6.1998 Besluit PDV regeling verwerking dierlijke producten in diervoeders 1998 -nimisen päätöksen (eläimistä saatujen tuotteiden jalostuksesta rehuksi tehty julkisoikeudellisen rehua markkinoivan "Productschap Diervoeder" -nimisen yhdistyksen päätös).[10] Tämän päätöksen 2 artiklassa määrätään, että rehunvalmistajat eivät saa sisällyttää jalostuksessa eläimistä saatuja tuotteita märehtijöiden rehuihin, mutta että tämä kielto ei koske (muun muassa) sellaisia eläimistä saatavia tuotteita, jotka saadaan yksinomaan muista eläimistä kuin märehtijöistä ja jotka Productschapin tämän päätöksen mukaisesti hyväksymät tuottajat, joilla on 8 artiklassa tarkoitettu merkintä, ovat valmistaneet Alankomaissa liitteessä I olevan valkuaisaineen erottelemista koskevan pöytäkirjan mukaisesti. Päätöksen 3 artiklan mukaan tämän päätöksen mukainen hyväksyntä voidaan antaa vasta sitten kun komissio on hyväksynyt valkuaisaineen erottelemista koskevan pöytäkirjan.

15. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (maatalous-, ympäristö- ja

8 — Stcrt., s. 61.

9 — Stcrt., s. 141

10 — *Verordeningenblad Bedrijfs-organisatie* 1998, nro 44

kalastusministeriö) antoi 22.2.1999 Regeling verbod diermelen in diervoeders -nimisen asetuksen (eläinjauhon käytön rehussa kieltävä asetus),[11] joka tuli voimaan 1.3.1999. Sillä kiellettiin eläimistä saadun valkuaisaineen käyttö märehtijöille tarkoitetuissa rehuissa (muutamia tämän asian kannalta merkityksettömiä poikkeuksia lukuun ottamatta).

III Pääasia ja asian käsittelyn vaiheet

16. Ten Kate Musselkanaal B. V. on Ten Kate Europrodukten B. V:n ja Ten Kate Produktie Maatschappij B. V:n emoyhtiö (jäljempänä Ten Kate). Kaksi viimeksi mainittua valmistavat ja myyvät muun muassa valkuaisainetta, joka on tarkoitettu hyödynnettäväksi vasikoille annettavassa maidossa. Tämä valkuaisaine saadaan lopputuotteena sikojen teurasrasvoja jalostettaessa.

17. Ten Kate muutti tuotantoprosessinsa valkuaisaineen erottelemista koskevan pöytäkirjan mukaiseksi. Riksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (eläinten ja lihan tarkastuksista vastaava viranomainen) (jäljempänä RVV) antoi Ten Katelle luvan toimia näin. Ten Kate oli Alankomaiden ainoa rasvansulattamo, joka toimi valkuaisaineen erottelemista koskevassa pöytäkirjassa vahvistetun järjestelmän mukaisesti.

18. Ten Kate nosti 24.2.1998 valtiota vastaan Rechtbank Den Haagissa kanteen, jossa se vaati sen toteamista, että valtio on vastuussa siitä vahingosta, joka sille oli aiheutunut 30.7.1997 lähtien voimassa olleesta kiellosta valmistaa ja myydä vasikoille annettavassa maidon korvikkeessa käytettävää valkuaisainetta, ja jossa se vaati valtion velvoittamista maksamaan vahingonkorvausta.

19. Vahinko oli Ten Katen mukaan syntynyt niistä toimenpiteistä, jotka valtio oli toteuttanut päätösten 94/381 ja 96/449 nojalla. Valtio oli sen mukaan viivytellyt ryhtymistä toimenpiteisiin, joiden tavoitteena olisi ollut, että komissio myöntää haetun luvan.

20. Valtio oli marraskuussa 1994 pyytänyt, että komissio myöntäisi päätöksen 94/381 nojalla luvan siihen, että Alankomaiden viranomaisten kehittämää, valkuaisaineiden erottelua koskevaa tuotanto- ja valvontajärjestelmää saataisiin soveltaa.

21. Rechtbank Den Haag hylkäsi kanteen ja Gerechtshof Den Haag hyväksyi Ten Katen tästä hylkäävästä päätöksestä tekemän valituksen.

22. Pääasian asianosaisten kesken on kiistatonta, ettei Ten Katen itsensä nostamaa laiminlyöntikannetta olisi voitu ottaa tutkittavaksi. Ten Kate ei olisi voinut jatkaa toimintaansa EY 288 artiklaan perustuvan vahingonkorvauskanteen avulla.

11 — Stcrt. 1999, nro 37.

23. Hoge Raadin tarkasteltavana ovat kysymykset valtion harkintavallasta laiminlyöntikanteen nostamisen osalta. Hoge Raad haluaa lisäksi selvittää, onko komissiolla yksinomainen aloiteoikeus tehdä ehdotuksia komitealle.

IV Ennakkoratkaisukysymykset

24. Hoge Raad on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko kysymys siitä, onko valtiolla nyt esillä olevan kaltaisessa asiassa Ten Katen kaltaista kansalaistaan kohtaan velvollisuus käyttää EY:n perustamissopimuksen 175 artiklan (EY 232 artikla) tai EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan (EY 230 artikla) mukaisia kannemahdollisuuksiaan ja korvata siinä tapauksessa, että se ei täytä tätä velvollisuuttaan, kyseiselle kansalaiselle tästä aiheutunut vahinko, ratkaistava Alankomaiden lainsäädännön vai yhteisön oikeuden nojalla?

2) Jos kysymykseen 1 on vastattava kokonaan tai osaksi yhteisön oikeuden nojalla:

a) Voiko yhteisön oikeuden perusteella syntyä tässä kysymyksessä tarkoitettu velvollisuus tai vastuu?

b) Jos kysymykseen 2 a vastataan myöntävästi: Mitä yhteisön oikeuden sääntöjä on sovellettava vastattaessa kysymykseen 1 nyt esillä olevan kaltaisessa konkreettisessa tapauksessa?

3) Onko päätöksen 94/381/EY 1 artiklan 2 kohtaa, kun sitä luetaan tarvittaessa yhdessä direktiivin 90/425/ETY 17 artiklan ja direktiivin 89/662/ETY 17 artiklan kanssa, tulkittava siten, että siitä seuraa komissiolle tai neuvostolle velvollisuus myöntää siinä tarkoitettu lupa, jos järjestelmässä, jota lupaa hakenut jäsenvaltio soveltaa / haluaa soveltaa, tosiasiallisesti pystytään erottelemaan märehtijöistä saadut eläinvalkuaisaineet muista kuin märehtijöistä saaduista valkuaisaineista?

4) Missä määrin kysymykseen 3 annettava vastaus johtaa siihen, että sillä rajoitetaan valtion oikeutta tai kysymyksessä 1 tarkoitettua valtion velvollisuutta riitauttaa EY:n perustamissopimuksen 175 artiklan (EY 232 artikla) nojalla se, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltaisen luvan myöntäminen on laiminlyöty, tai riitauttaa EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan (EY 230 artikla) nojalla sellaisen luvan epääminen?"

25. Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellä on merkitystä sekä silloin, kun ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys on ratkaistava Alankomaiden kansallisen oikeuden mukaan, että silloin, kun se on ratkaistava yhteisön oikeuden mukaan, ellei sitten ole niin, että ennakkoratkaisukysymykseen 2 a olisi vastattava kieltävästi. Neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellä on merkitystä ainoastaan ennakkoratkaisukysymyksen 2 b yhteydessä.

V Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen

26. Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellä pyritään selvittämään, mikä on oikeudellinen perusta jäsenvaltion mahdolliselle velvollisuudelle nostaa kumoamis- tai laiminlyöntikanne ja mikä on sen vastuu, jollei se nosta kannetta.

27. Kansallinen tuomioistuin ehdottaa mahdolliseksi oikeudelliseksi perustaksi Alankomaiden oikeutta. Näin ensimmäinen kysymys koskee myös kansallisen oikeuden tulkintaa.

28. EY 234 artiklan mukaan yhteisöjen tuomioistuin ei ennakkoratkaisupyyntöä tutkiessaan ole toimivaltainen tulkitsemaan kansallista oikeutta. Ensimmäistä kysymystä ei siis tältä osin voida tutkia.

VI Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys

29. Kun kahta ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä tarkastellaan rajoitetusti vain yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan nähden, kansallinen tuomioistuin haluaa pääasiallisesti selvittää, velvoittaako yhteisön oikeus jäsenvaltiot nostamaan kumoamiskanteen tai laiminlyöntikanteen, ja onko jäsenvaltioilla velvollisuus korvata asianomaisille kansalaisille ne vahingot, jotka näille ovat aiheutuneet näiden velvollisuuksien laiminlyönnistä.

30. Koska yhteisön oikeuteen perustuvan korvausvelvollisuuden edellytyksenä on se, että yhteisön oikeuteen perustuvaa velvollisuutta ei ole noudatettu, ensiksi on tutkittava, määrätäänkö yhteisön oikeudessa tällaisesta velvollisuudesta.

31. EY 230 artiklan ja EY 232 artiklan kaikkien kieliversioiden tältä osin selvän sanamuodon keskinäinen vertailu osoittaa yksiselitteisesti, että jäsenvaltiot oikeutetaan näillä määräyksillä nostamaan tällaiset kanteet.

32. Kummankaan määräyksen sanamuodon tai yhteisön oikeuden oikeussuojajärjestelmän rakenteen perusteella ei kuitenkaan voida päätellä, että niillä olisi tällainen velvollisuus. Kanteennostamisvelvollisuus on vierasta asianomaisille primäärioikeuden säännöksille. Myöskään ne tavoitteet, joita jäsenvaltioiden oikeussuojalle on asetettu, eivät puolla sitä, että jäsenvaltioilla olisi velvollisuus nostaa kumoamis- tai laiminlyöntikanne. Päinvastoin, jäsenvaltiot, jotka lisäksi ovat myös korkeita sopimusosapuolia ja näin primäärioikeudellisten normien laatijoita, ovat halunneet jättää aktiivilegitimaatiotaan käyttävien jäsenvaltioiden päätettäväksi, käyttävätkö ne kanteennostamisoikeuttaan vai eivät. Jäsenvaltiot ovat siis vapaita päättämään tästä.

33. Näin ollen puuttuu ensinnäkin normin laatijan vastaava tarkoitus.

34. Kanteennostamisvelvollisuudella rajoitetaan aina laajasti sellaisen osapuolen, jolla on aktiivilegitimaatio, toimivaltaa. Toimintavapauden näin pitkälle menevä rajoittaminen vaatisi vastaavasti selvää sääntelyä.

35. Sitä näkemystä vastaan, jonka mukaan jäsenvaltiolla olisi velvollisuus nostaa kumoamis- tai laiminlyöntikanne, puhuu myös Ranskan hallituksen esittämä vertailu EY 226 artiklan mukaiseen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan kanteeseen. Sen osalta yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään todennut, ettei komissiolla ole velvollisuutta nostaa tällaista kannetta. Kun kerran komissiollakaan ei perustamissopimuksen valvojana ole velvollisuutta nostaa EY 226 artiklaan perustuvaa kannetta, jäsenvaltiot ovat vielä vähemmän velvollisia käyttämään toimivaltaansa valvoa yhteisön oikeuden noudattamista.

36. Kanteennostamisvelvollisuuden olemassaoloa ei voida päätellä myöskään EY 10 artiklassa säännellystä lojaliteettivelvollisuudesta. Tässä primäärioikeuden määräyksessä asetetaan jäsenvaltioille toimimisvelvollisuus, siinä on siis kyse "yleis- ja erityistoimenpite[istä], jotka ovat aiheellisia tästä sopimuksesta tai yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi". Tämä merkitsee sitä, että EY 10 artikla liittyy läheisesti yhteisön

oikeudessa säädetyn velvollisuuden olemassaoloon; se siis edellyttää tällaista velvollisuutta. Nyt esillä olevassa asiassa on kuitenkin ensin selvitettävä, onko tällainen velvollisuus olemassa.

37. Velvollisuus nostaa kumoamis- tai laiminlyöntikanne voisi enintään perustua kulloiseenkin kansalliseen oikeuteen.

38. Toisen ennakkoratkaisukysymyksen a kohtaan on siis vastattava, ettei yhteisön oikeus velvoita jäsenvaltioita nyt esillä olevan kaltaisessa tapauksessa käyttämään EY 230 ja EY 232 artiklaan perustuvia kanteennostamismahdollisuuksiaan.

39. Koska toisen ennakkoratkaisukysymyksen a kohtaan vastataan kieltävästi, sen b kohtaan ei ole tarpeen vastata.

40. Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että kysymystä siitä, onko valtiolla nyt esillä olevan kaltaisessa tapauksessa sellaista kansalaista kohtaan, jota asia koskee, velvollisuus käyttää EY 232 tai EY 230 artiklan mukaisia kanteennostamismahdollisuuksiaan ja korvata siinä tapauksessa, että se ei noudata tätä velvollisuuttaan, kysymyksessä olevalle kansalaiselle tästä aiheutunut vahinko, ei ole ratkaistava yhteisön oikeuden mukaan.

VII Kolmas ennakkoratkaisukysymys

41. Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa pääasiallisesti selvittää, velvoittavatko asianomaiset johdetun oikeuden säännökset yhteisöä myöntämään luvan.

42. Päätöksen 94/381 1 artiklan 2 kohdan sanamuoto sen antamisajankohdan kaikissa tärkeimmissä kieliversioissa puoltaa — ainakin ensi silmäyksellä — näkemystä, jonka mukaan komissiolla on velvollisuus myöntää tällainen lupa.

43. Eri kieliversiot käyttävät pääasiallisesti ilmaisuja kuten "jäsenvaltioille — — annetaan — — lupa"[12] tai "on — — annettava lupa".[13]

12 — Näin romaaniset kieliversiot ja saksankielinen sekä hollanninkielinen versio.

13 — Englanninkielisessä versiossa käytetään sanaa "shall".

44. Tätä ensivaikutelmaa on kuitenkin tarkennettava ottamalla huomioon 1 artiklan 2 kohdassa oleva viittaus direktiivin 90/425 17 artiklaan, jossa puolestaan viitataan direktiivin 89/662 17 artiklassa säädettyyn menettelyyn.

45. Tämän viittauksen nojalla on tarkoitus varmistaa, että komissio tekee päätöksensä tietyssä komiteamenettelyssä.

46. Säännöksessä, johon viitataan, eli direktiivin 89/662 17 artiklassa, säädetään erityisestä menettelystä, jolla säännellään tietyn komitean, eli pysyvän eläinlääkintäkomitean, lausunnon sitovuutta.

47. Direktiivin 89/662 17 artiklassa säädetään kahdenlaisesta tilanteesta, jotka määräytyvät sen mukaan, ovatko komission suunnittelemat toimenpiteet komitean lausunnon mukaisia vai eivät (tai jos lausunnossa ei ole otettu asiaan kantaa).

48. Näissä direktiivin 89/662 17 artiklan 3 ja 4 kohdassa säännellyissä toimintatavoissa on tältä osin yksi yhteneväisyys: komissio tekee päätöksen ensin vain suunnitelluista toimenpiteistä. Vain tämän päätöksen komissio voi tehdä muista toimielimistä riippumatta. Tätä päätöstä on kuitenkin pidettävä ehdotuksena eikä sitä pidä sekoittaa luvan antamiseen.

49. Lupapäätös tehdään vasta sen jälkeen kun ensimmäinen päätös on tehty ja lausunto annettu. Sen tekee tilanteesta riippuen joko komissio tai neuvosto.

50. Komission velvollisuus voi menettelyteknisistä syistä koskea vain sellaisia toimenpiteitä, joista komissio päättää yksin. Toimenpiteet, jotka kuuluvat joko neuvoston tai pysyvän eläinlääkintäkomitean toimivaltaan, eivät kuulu niihin. Kysymys siitä, onko neuvostolla tai komitealla puolestaan velvollisuus toteuttaa tiettyjä toimenpiteitä, on erotettava nyt vireillä olevassa ennakkoratkaisupyyntömenettelyssä kyseessä olevasta oikeudellisesta ongelmasta.

51. Komissiolla on tiettyjen edellytysten täyttyessä direktiivin 89/662 17 artiklan 3 kohdan nojalla nimenomainen velvollisuus tehdä komitealle ehdotus (eikä ainoastaan asianomaisen jäsenvaltion pyynnöstä!) ja päättää suunnitelluista toimenpiteistä, jos ne ovat komitean lausunnon mukaiset.

52. Direktiivin 89/662 17 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa asetetaan komissiolle lisäksi velvollisuus tehdä viipymättä neuvostolle ehdotus tarvittavista toimenpiteistä. Näin on siinä tapauksessa, etteivät suunnitellut toimenpiteet ole komitean lausunnon mukaisia tai että lausuntoa ei ole annettu.

53. Direktiivin 89/662 17 artiklan 4 kohdan kolmannen alakohdan nojalla komissiolla on lopuksi tietty velvollisuus, jos neuvosto ei ole ratkaissut asiaa. Tuolloin komission on tehtävä päätös ehdotetuista toimenpiteistä, jollei neuvosto ole yksinkertaisella enemmistöllä hylännyt mainittuja toimenpiteitä.

54. Käsitystä, jonka mukaan päätöksen 94/381 2 artiklan 1 kohta, luettuna yhdessä direktiivin 90/425 17 artiklan ja direktiivin 89/662 17 artiklan kanssa, on ymmärrettävä siten, että sillä säännellään komissiolle — vaikkakin vain tietyissä olosuhteissa — kuuluvia velvollisuuksia, tukevat lisäksi mainitun direktiivin muut säännökset.

55. Direktiivissä 89/662 on komission osalta mainittujen säännösten lisäksi nimenomaisia "voi"-säännöksiä, kuten 7 artiklan 1 kohdan a alakohta, 8 artiklan 1 kohta ja 9 artiklan 3 kohta.

56. Direktiivin 90/425 9 artiklan 1 kohdan voidaan lisäksi katsoa osoittavan, että tässä direktiivissä, kuten myös muissa johdetun yhteisön oikeuden säädöksissä tehdään ero sanojen "voi" ja "täytyy" välillä.

57. Päätöksen 94/381 1 artiklan 2 kohdalla ja direktiivin 90/425 17 artiklalla säänneltyyn järjestelmään ei myöskään vaikuta millään tavoin tämän direktiivin toiseksi viimeinen perustelukappale. Tässäkin perustelukappaleessa viitataan direktiivin 89/662 17 artiklaan ja näin "tuodaan" siinä säädetty komiteamenettely senkin soveltamisalaan.

58. Tässä yhteydessä on tutkittava kysymystä siitä, säädetäänkö direktiivin 89/662 17 artiklan 2 kohdassa määräajasta, jossa komitean on annettava lausuntonsa.

59. Tämän oikeudellisen kysymyksen tutkimisessa on kuitenkin yksi vaikeus, sillä 17 artiklan 2 kohdan toisen virkkeen ratkaisevan tärkeästä osasta on kaksi eri versiota. Direktiivin antamisen jälkeen julkaistussa ensimmäisessä versiossa ei mainita määräaikaa. Tätä versiota kuitenkin oikaistiin, vaikkakin julkaisemalla se vasta kesäkuussa 1990. Vasta tässä toisessa oikaistussa versiossa säädetään, että komitean on annettava lausuntonsa kahden päivän määräajassa. On

ilmennyt, että alkuperäisen tekstin kaikissa tuolloin voimassa olleissa kieliversioissa säädettiin, toisin kuin tyypillisissä oikaisutapauksissa, samanlaisesta järjestelmästä, jossa ei määritetty määräajan pituutta päivinä. Tämän vuoksi kaikkia kieliversioita oikaistiin.

60. Koska direktiivin 89/662 17 artiklan 2 kohdan toista virkettä on tulkittava sellaisena kuin se on oikaistussa versiossa, päätelmä on yksiselitteinen: komitean on annettava lausuntonsa kahden päivän kuluessa.

61. Koska määräaikaa sovelletaan komitean toimintaan ja koska 17 artiklassa ei aseteta komissiolle vastaavaa määräaikaa, se ei millään tavoin vaikuta komissiolle 17 artiklassa asetettuihin velvollisuuksiin.

62. Alustavana päätelmänä voidaan siis todeta, että komissiolla on toimimisvelvollisuus. Tästä on kuitenkin erotettava kysymys siitä, onko komissiolla velvollisuus ehdottaa pysyvälle eläinlääkintäkomitealle tai neuvostolle tietynsisältöisiä toimenpiteitä. Kyse on siis tietyn luvan antamisesta ja erityisesti tällaisen luvan antamisedellytyksistä.

63. Tältä osin on kuitenkin muistutettava, ettei komissio voi yksin antaa tätä lupaa. Tähän liittyy kysymys siitä, mitkä ovat kunkin menettelyyn osallistuvan toimielimen velvollisuudet.

64. Tässä ennakkoratkaisupyyntömenettelyssä on kuitenkin ennen kaikkea lähdettävä liikkeelle niistä aineellisista edellytyksistä, joiden toteutuessa velvollisuus luvan antamiseen on olemassa.

65. Vastaus tähän oikeudelliseen kysymykseen saadaan itse päätöksen 94/381 1 artiklan 2 kohdan selvästä sanamuodosta. Lupa annetaan vain niille jäsenvaltioille, "joissa kyetään soveltamaan järjestelmää, jolla pystytään erottelemaan märehtijöistä saadut eläinvalkuaisaineet muista kuin märehtijöistä saaduista valkuaisaineista".

66. Päätöksen 94/381 1 artiklan 2 kohdassa edellytetään siis objektiivisen edellytyksen eikä komission subjektiivisten näkemysten värittämien arviointien olemassaoloa. Koska tässä säännöksessä ei kuitenkaan säädetä, että asianomaisella jäsenvaltiolla olisi edellytysten olemassa ollessa suoraan lakiin perustuva oikeus luvansaantiin, vaan siinä säännellään nimenomaisesti luvan myöntämistä, tästä voidaan päätellä, että direktiivin 89/662 17 artiklassa säädettyyn menettelyyn osallistuvien toimielinten, kuten pysyvän eläinlääkintäkomitean, komission ja neuvoston, on tutkittava edellytysten täyttyminen.

67. Päätöksen 94/381 1 artiklan 2 kohtaa on siis tulkittava siten, että yritysten toiminta on lainvastaista myös silloin, kun se tosin vastaa objektiivisesti katsottuna asianmukaista kansallista järjestelmää, jolle ei kuitenkaan ole vielä myönnetty yhteisön oikeuden mukaista lupaa. Asianomaisen jäsenvaltion viranomaisten myöntämä lupa ei voi korvata yhteisön oikeuden nojalla myönnettävää lupaa, eikä se riitä perusteeksi sille, että toiminta olisi yhteisön oikeuden mukaista.

68. Päätöksen 94/381 1 artiklan 2 kohta on näin ollen ymmärrettävä siten, etteivät direktiivin 89/662 17 artiklassa säädettyyn menettelyyn osallistuvat toimielimet ainoastaan *saa* muodostaa kuvaa asianomaisen jäsenvaltion esittämän järjestelmän toiminnasta, vaan niillä on *velvollisuus* tutkia konkreettinen tilanne.

69. Komission on siis vakuuttauduttava järjestelmän soveltuvuudesta. Tätä tarkoitusta varten komissiolla on käytössään useita keinoja, kuten tarkastusten toimittaminen tai tietojen pyytäminen. Komissiolle on annettava tähän riittävän pitkä aika. Tätä vastaa myös päätöksen 94/381 mukainen järjestelmä, jossa komissiolle ei aseteta määräaikaa.

70. Päätöksellä 94/381, direktiivillä 90/425 ja direktiivillä 89/662 käyttöön otettu järjestelmä eroaa tältä osin siitä järjestelmästä, joka oli asiassa Monsanto annetun tuomion perustana. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi mainitussa asiassa kyseessä olleesta järjestelmästä, ettei komitean lausunto sitonut komissiota.[14] Siitä huolimatta, että kyseisessä oikeudenkäynnissä tulkinnan kohteena olleen sääntelyn perustana oli aivan toisenlainen komission ja komitean välinen suhde, komission oli kyseisessä asiassa keskeisen säännöksen mukaan toteutettava toimenpiteet lausunto "huomioon ottaen".[15]

71. Sen kysymyksen osalta, oliko komissiolla tai muulla toimielimellä nyt esillä olevassa asiassa velvollisuus antaa Alankomaiden hakema lupa, on ensiksi todettava, että yhteisön toimivaltaiset toimielimet eivät olleet vakuuttuneita siitä, että kyseinen jäsenvaltio oli ottanut käyttöön sellaisen järjestelmän, jonka avulla oli mahdollista erotella märehtijöistä saadut eläinvalkuaisaineet muista kuin märehtijöistä saaduista valkuaisaineista.

14 — Asia C-248/99 P, Ranska v. Monsanto ja komissio, tuomio 8.1.2002 (Kok. 2002, s. I-1, 71 kohta ja 86 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

15 — Yhteisön menettelystä eläinlääkejäämien enimmäismäärien vahvistamiseksi eläinperäisissä elintarvikkeissa 26 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2377/90 (EYVL L 224, s. 1) 6 artiklan 3 kohta, jota on muutettu moneen kertaan.

72. Kysymys siitä, onko komissio tässä asiassa jättänyt noudattamatta velvollisuuksiaan, olisi joka tapauksessa voinut olla ainakin EY 232 artiklassa tarkoitettu laiminlyöntikanteen kohde. Kysymys siitä, olisiko tällainen kanne menestynyt, ei kuitenkaan olisi nyt esillä olevan kaltaisessa ennakkoratkaisumenettelyssä tutkittavaksi otettava asia.

73. Tosin on tutkittava, onko tämän ennakkoratkaisumenettelyn kohteena sen tutkiminen, vastaako Alankomaiden esittämä järjestelmä yhteisön oikeudessa asetettuja edellytyksiä.

74. Ennakkoratkaisupyyntömenettelyn kohde määritellään ennakkoratkaisukysymyksissä yhdessä ennakkoratkaisupyynnön muiden osien kanssa. Tämä muodostaa tosin vain menettelyn enimmäislaajuuden. Sellaiset ennakkoratkaisukysymykset, joita joko kokonaisuudessaan tai osittain ei voida ottaa tutkittaviksi, eivät muodosta oikeudenkäynnin kohdetta. Kuten tässä asiassa esitetyistä ennakkoratkaisukysymyksistä ja ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, kysymys esitetyn järjestelmän soveltuvuudesta ei kuulu kansallisen tuomioistuimen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin. Oikeudenkäynnin kohteen laajentaminen ei myöskään tule kysymykseen.

75. Kyseessä olevan järjestelmän soveltuvuutta ei voida tutkia senkään vuoksi, koska kyse on sellaisesta kansallisen toimenpiteen yhteisön oikeuden mukaisuuden tutkimisesta, jota ei voida suorittaa EY 234 artiklaan perustuvassa ennakkoratkaisupyyntömenettelyssä.

76. Nyt kyseessä olevaan menettelyyn tosiasiallisesti osallistuneiden taikka osallistumisvelvollisten elinten toiminnan tarkastelu merkitsisi lopulta myös yksittäistapausten olosuhteiden tarkastelua. Myös tämä ylittää EY 234 artiklan määräykset siitä, mikä voi olla ennakkoratkaisumenettelyn kohteena.

77. Kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava, että päätöksen 94/381 1 artiklan 2 kohtaa yhdessä direktiivin 90/425 17 artiklan ja direktiivin 89/662 17 artiklan kanssa on tulkittava siten, että sillä asetetaan komissiolle velvollisuus ehdottaa pysyvälle eläinlääkintäkomitealle tai neuvostolle, että jäsenvaltiolle myönnettäisiin vastaava lupa, tai myöntää lupa, jos tällainen menettely on komitean lausunnon mukaista tai jos neuvosto ei ole ratkaissut asiaa 15 päivän kuluessa siitä, kun asia on tullut vireille, jollei neuvosto ole yksinkertaisella enemmistöllä hylännyt mainittuja toimenpiteitä. Myös neuvostolla ja pysyvällä eläinlääkintäkomitealla on näin ollen toimimisvelvollisuus. Luvanantamisvelvollisuuden edellytyksenä on, että asianomainen jäsenvaltio ottaa käyttöön järjestelmän, jolla pystytään erottelemaan märehtijöistä saadut eläinvalkuaisaineet muista kuin märehtijöistä saaduista valkuaisaineista.

VIII Neljäs ennakkoratkaisukysymys

78. Koska neljättä ennakkoratkaisukysymystä on kansallisen tuomioistuimen mukaan tarkasteltava vain ennakkoratkaisukysymyksen 2 b yhteydessä ja koska viimeksi mainitulla on merkitystä vain, jos ennakkoratkaisukysymykseen 2 a vastattaisiin myöntävästi, toisin sanoen siten, että yhteisön oikeudesta voi mahdollisesti olla seurauksena velvollisuus tai vastuu, voidaan siihen ensimmäiseen ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen ehdotetut vastaukset huomioon ottaen jättää vastaamatta.

IX Ratkaisuehdotus

79. Tämän vuoksi ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaisi ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1. Yhteisön oikeuden säännösten perusteella ei voida vastata kysymykseen siitä, onko valtiolla nyt esillä olevan kaltaisessa tapauksessa sellaista kansalaista kohtaan, jota asia koskee, velvollisuus käyttää EY 232 tai EY 230 artiklan mukaisia kanteennostamismahdollisuuksiaan ja korvata siinä tapauksessa, että se ei noudata tätä velvollisuuttaan, kysymyksessä olevalle kansalaiselle tästä aiheutunut vahinko.

2. Päätöksen 94/381/EY 1 artiklan 2 kohtaa yhdessä direktiivin 90/425/ETY 17 artiklan ja direktiivin 89/662/ETY 17 artiklan kanssa on tulkittava niin, että niiden perusteella komissiolla on velvollisuus

— tutkia, täyttyvätkö päätöksen 94/381 1 artiklan 2 kohdassa vahvistetut edellytykset

— ehdottaa pysyvälle eläinlääkintäkomitealle ja neuvostolle, että jäsenvaltiolle myönnettäisiin vastaava lupa

— myöntää lupa, jos tällainen menettely on komitean lausunnon mukaista tai jos neuvosto ei ole ratkaissut asiaa 15 päivän kuluessa siitä, kun asia on tullut vireille, jollei neuvosto ole yksinkertaisella enemmistöllä hylännyt mainittuja toimenpiteitä.

Sekä pysyvällä eläinlääkintäkomitealla että neuvostolla on toimimisvelvollisuus.

3. Luvanantamisvelvollisuuden edellytyksenä on, että asianomainen jäsenvaltio ottaa käyttöön järjestelmän, jolla pystytään erottelemaan märehtijöistä saadut eläinvalkuaisaineet muista kuin märehtijöistä saaduista valkuaisaineista.