JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
29 päivänä marraskuuta 2001 [1]

1. Alankomaiden hallitus määräsi vuonna 1996 yhtenä naudan spongiformisen enkefalopatian (jäljempänä BSE) leviämisen estämistä koskevana toimenpiteenä sen alueella olevien Yhdistyneessä kuningaskunnassa syntyneiden vasikoiden teurastamisesta ja niiden kasvattajille maksettavasta korvauksesta. Perustaa, jonka mukaisesti korvauksen määrä laskettiin, muutettiin myöhemmin taannehtivan yhteisön lainsäädännön perusteella. Kasvattaja, jolle maksettu korvaus arvioitiin alun perin ensimmäisen perustan nojalla, vastustaa sen uudelleenarviointia toisen perustan nojalla.

2. Tässä tilanteessa College van Beroep voor het Bedrijfsleven (kaupallisia asioita käsittelevä muutoksenhakutuomioistuin) haluaa selvittää, oliko Alankomaiden viranomaisilla oikeus hyväksyä alkuperäiset kansalliset säännökset ja, vastauksesta riippuen, onko korvauksen maksaminen näiden säännösten mukaisesti yhteisön oikeuden vastaista, kun otetaan erityisesti huomioon alkuperäiseen arviointiin perustuva mahdollinen perusteltu luottamus.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

Yhteisön lainsäädäntö

Valtiontuki ja naudanliha-alan yhteinen markkinajärjestely

3. EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 87 artikla) nojalla jäsenvaltioiden myöntämää taikka valtion varoista myönnettyä tukea, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei pidetä yhteismarkkinoille soveltuvana, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tästä huolimatta muun muassa tukea luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi pidetään yhteismarkkinoille soveltuvana.

4. EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan (josta on tullut EY 88 artiklan 3 kohta) nojalla komissiolle on annettava etukäteen tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta. Jos se toteaa, että tällainen suunnitelma ei

sovellu yhteismarkkinoille, se tekee päätöksen siitä, onko tuki poistettava tai onko sitä muutettava, annettuaan niiden, joita asia koskee, esittää huomautuksensa. Jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös.

5. Naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä säädetään neuvoston asetuksella N:o 805/68 [2], sellaisena kuin se on muutettuna. Kyseisen asetuksen johdantoosan 15. perustelukappaleessa todetaan, että tiettyjen tukien myöntäminen vaarantaa yhteisten hintojen järjestelmään perustuvien yhtenäismarkkinoiden toteuttamisen ja että tämän vuoksi naudanliha-alalla olisi voitava soveltaa valtiontukeen liittyviä perustamissopimuksen määräyksiä; tämä mahdollisuus sisältyy 24 artiklaan.

6. Asetuksen N:o 805/68 23 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 1261/71 [3], säädetään seuraavaa: "Eläintautien leviämisen estämiseksi tarkoitetuista toimenpiteistä aiheutuvien mahdollisesti vapaan liikkuvuuden rajoitusten huomioon ottamiseksi voidaan kyseisten rajoitusten kohteena olevien markkinoiden tukemiseksi toteuttaa poikkeustoimenpiteitä 27 artiklassa [4] säädettyä menettelyä noudattaen. Nämä toimenpiteet voidaan toteuttaa ainoastaan niin laajoina ja niin pitkäksi aikaa kuin on ehdottomasti tarpeen kyseisten markkinoiden tukemiseksi."

7. Asetuksen N:o 1261/71 — jolla otettiin käyttöön asetuksen N:o 805/68 23 artikla sellaisena kuin sitä tällä hetkellä sovelletaan — johdanto-osassa huomautetaan, että poikkeustoimenpiteet, jotka ovat perusteltuja eläinten terveyden suojelun ja eläinten suojelun vuoksi, ovat usein omiaan vaikeuttamaan yhteisen maatalouspolitiikan toimintaa; että useimmissa tapauksissa tehokkain tai taloudellisesti edullisin ratkaisu on soveltaa erityistoimenpiteitä, joiden itsenäinen täytäntöönpano jäsenvaltioiden toimesta on kuitenkin ristiriidassa yhteisön säännösten kanssa; että näiden epäkohtien ratkaisemiseksi on tarpeen varmistaa, että jäsenvaltiot ja komissio ovat tiiviissä yhteistyössä ja että pannaan nopeasti täytäntöön markkinoita tukevat poikkeustoimenpiteet.

Kansanterveys ja eläinten terveys

8. Neuvoston direktiivin 90/425/ETY [5] 8 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään muun muassa seuraavaa:

"Jos jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset näyttävät toteen lähetyksen mää-

2 — Naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä 27 päivänä kesäkuuta 1968 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 805/68 (EYVL L 148, s. 24).

3 — Maatalouden eri aloilla tiettyjen terveyteen liittyvien ongelmien vuoksi toteutettavista erityistoimenpiteistä 15 päivänä kesäkuuta 1971 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1261/71 (EYVL L 132, s. 1).

4 — Asetuksen 27 artiklassa viitataan toimenpiteisiin, joihin komission on ryhdyttävä tekemänsä ehdotuksen pohjalta kuultuaan asiassa naudanlihan hallintokomiteaa, ja edellyttäen, että komissio hyväksyy nämä toimenpiteet.

5 — 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).

räpaikassa tai kuljetuksen aikana suoritetussa tarkastuksessa:

a) direktiivissä 82/894/ETY[6], sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna komission päätöksellä 90/134/ETY[7], tarkoitettujen taudinaiheuttajien esiintymisen, zoonoosin tai taudin tai minkä tahansa muun seikan, joka todennäköisesti on vakava vaara eläimille tai ihmisille, taikka tuotteiden tulevan epitsoottisen eläintaudin saastuttamalta alueelta, viranomaisten on määrättävä eläin tai eläinlähetys asetettavaksi karanteeniin lähimmälle karanteeniasemalle tai teurastettavaksi tai tuhottavaksi.

Edellä ensimmäisessä kohdassa säädettyihin toimenpiteisiin liittyvistä kuluista vastaa lähettäjä tai hänen edustajansa tai tuotteista tai eläimistä vastaava henkilö.

— —

Jäljempänä 10 artiklassa säädettyjä suojatoimenpiteitä voidaan soveltaa.

— — »

9. Direktiivin 10 artikla koskee toimenpiteitä, jotka on toteutettava eläintaudin puhjetessa. Direktiivin 10 artiklan 1 kohdan nojalla kunkin jäsenvaltion on välittömästi ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle direktiivissä 82/894/ETY tarkoitettujen tautien, zoonoosien ja sellaisten tautien tai muiden syiden, jotka ovat vakava vaara eläinten tai ihmisten terveydelle, esiintymisestä alueellaan. Määräpaikkana oleva jäsenvaltio voi ihmisten tai eläinten terveyttä koskevien vakavien seikkojen vuoksi toteuttaa väliaikaiset varotoimenpiteet odottaessaan komission toteuttamia toimenpiteitä, ja sen on annettava viipymättä tieto komissiolle ja muille jäsenvaltioille näistä toimenpiteistä. Direktiivin 10 artiklan 4 kohdan nojalla komission edellytetään tarkkailevan tilannetta ja toteuttavan kaikki tarpeelliset toimenpiteet.

BSE-kriisi

10. Kun Yhdistyneessä kuningaskunnassa oli havaittu runsaasti BSE:tä, maan hallitus ilmoitti komissiolle 20.3.1996 ryhtyneensä

6 — Eläintaudeista ilmoittamisesta yhteisössä 21 päivänä joulukuuta 1982 annettu neuvoston direktiivi 82/894/ETY (EYVL L 378, s. 58).

7 — Eläintaudeista ilmoittamisesta yhteisössä annetun neuvoston direktiivin 82/894/ETY muuttamisesta toisen kerran ja naudan spongiformista enkefalopatiaa koskevien ilmoitusten taajuuden muuttamisesta väliaikaisesti 6 päivänä maaliskuuta 1990 tehty komission päätös 90/134/ETY (EYVL L 76, s. 23). Tällä päätöksellä BSE lisättiin direktiivin 82/894/ETY liitteessä I olevaan luetteloon.

tiettyihin toimenpiteisiin sen johdosta, että oli saatu uutta tietoa ihmisillä ilmenneistä, mahdollisesti BSE:hen yhteydessä olevista Creutzfeldt-Jakobin taudin tartunnoista. Tämän seurauksena muut jäsenvaltiot päättivät kieltää elävien nautaeläinten ja naudanlihan tuonnin Yhdistyneestä kuningaskunnasta. Päätöksessään 96/239/EY [8] komissio huomautti, että vaikka kyseisenä ajankohtana ei ollut mahdollista ottaa lopullista kantaa siihen, voiko BSE tarttua ihmisiin, vaaran olemassaoloa ei voinut sulkea pois. Koska tästä johtuva epätietoisuus oli aiheuttanut kuluttajissa vakavaa huolta, komissio päätti kieltää kiireellisenä toimenpiteenä väliaikaisesti kaikki nautaeläinten, naudanlihan ja siitä valmistettujen tuotteiden toimitukset Yhdistyneen kuningaskunnan alueelta muihin jäsenvaltioihin. [9]

Mahdollisuus, että nämä vasikat voisivat joutua ihmisten tai eläinten ravintoketjuun, oli johtanut kuluttajien lihaa koskevan luottamuksen horjumiseen ja markkinoiden häiriöihin Belgiassa, Ranskassa ja Alankomaissa. Tämän vuoksi oli tarpeen toteuttaa erityisiä toimenpiteitä näiden markkinoiden tukemiseksi luomalla yhteisön osaksi rahoittama suunnitelma, jonka avulla kyseisille jäsenvaltioille annettiin lupa eläinten ostamiseen niiden lopettamiseksi ja myöhemmin hävittämiseksi. Tuottajille maksettu hinta oli tarkoitettu korvaukseksi siitä, etteivät ne myy kyseisiä vasikoita, ja oli tarkoituksenmukaista perustaa kyseinen hinta viimeisimpään yhteisön markkinoilla vasikan ruhoista maksettuun hintaan, joka oli 2,8 ecua kilogrammalta elopainoa.

11. Noin kolme viikkoa myöhemmin komissio antoi asetuksen N:o 805/68 23 artiklan nojalla asetuksen N:o 717/96. [10] Uuden asetuksen johdanto-osassa viitataan toimituskieltoon Yhdistyneen kuningaskunnan alueelta, mutta huomautetaan, että siellä syntyneitä vasikoita oli kuljetettu muihin jäsenvaltioihin lihotusta varten ennen vientikiellon käyttöönottamista.

12. Näin ollen asetuksen N:o 717/96 1 artiklan 1 kohdassa toimivaltaisille kansallisille viranomaisille annettiin lupa ostaa nautaeläimiä, jotka olivat 20.3.1996 enintään kuuden kuukauden ikäisiä ja jotka olivat tuona päivänä kyseisten valtioiden alueella sijaitsevalla tilalla ja joita kuka tahansa tuottaja heille esitti myytäviksi ja joiden suhteen hän pystyi todistamaan, että ne olivat syntyneet Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Asetuksen 2 artiklassa säädettiin, että maksettava hinta oli 2,8 ecua kilogrammalta elopainoa, josta määrästä yhteisön piti rahoittaa 70 prosenttia. Asetuksen 3 artiklassa edellytettiin, että Belgian, Ranskan ja Alankomaiden oli toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ne soveltaisivat oikein ja noudattaisivat täysin tämän asetuksen säännöksiä, ja niiden oli toimitettava komissiolle niin pian kuin mahdollista tieto toteuttamistaan toimenpiteistä ja niitä koskevista mahdollisista muutoksista.

8 — Tietyistä BSE:hen liittyvistä kiireellisistä suojatoimenpiteistä 27 päivänä maaliskuuta 1996 tehty komission päätös 96/239/EY (EYVL L 78, s. 47), joka tehtiin direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 4 kohdan ja eläinlääkärintarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 11 päivänä joulukuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/662/ETY (EYVL L 395, s. 13) 9 artiklan nojalla. Jälkimmäinen säännös vastaa direktiivin 90/425/ETY 10 artiklaa, mutta se koskee ainoastaan eläimistä saatavia tuotteita.

9 — Päätökseen vaikuttaneita tekijöitä on käsitelty yksityiskohtaisemmin asiassa C-180/96 R, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, määräys 12.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3903, 7—37 kohta).

10 — Poikkeuksellisten tukitoimenpiteiden käyttöönottamisesta Belgian, Ranskan ja Alankomaiden naudanlihamarkkinoilla 19 päivänä huhtikuuta 1996 annettu komission asetus (EY) N:o 717/96 (EYVL L 99, s. 16).

13. Asetus N:o 717/96 tuli 7 artiklan mukaisesti voimaan sinä päivänä, jolloin se julkaistiin Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä eli 20.4.1996, mutta sitä sovellettiin 11.4.1996 lähtien.

Alankomaiden lainsäädäntö

14. Alankomaiden viranomaiset olivat kuitenkin jo ryhtyneet toimenpiteisiin kyseisenä aikana vallinneiden vakavien terveysriskien vuoksi. Maatalous-, luonnonvarain- ja kalastusministeri antoi yhdessä kansanterveys- ja urheiluministerin kanssa 3.4.1996 asetuksen, jonka nojalla Yhdistyneessä kuningaskunnassa syntyneet vasikat piti teurastaa. [11]

15. Kyseisen asetuksen perusteluissa todetaan seuraavaa: "Eläinten teurastamista koskeva toimenpide perustuu direktiivin 90/425/ETY 8 artiklan 1 kohdan a alakohtaan, jossa säädetään, että jos määräpaikassa suoritetussa tarkastuksessa näytetään toteen, että eläimet tulevat epitsoottisen eläintaudin saastuttamalta alueelta, jäsenvaltioiden on pantava toimeen niiden teurastaminen ja/tai tuhoaminen".

16. Teurastettujen vasikoiden omistajille maksettavaa korvausta koskevat säännökset [12] hyväksyttiin myös 3.4.1996 ja ne tulivat voimaan 9.4.1996. Näiden säännösten mukaisesti, sellaisina kuin ne olivat ensimmäisen kerran hyväksyttyinä, korvauksen määrä vastasi vasikoiden asiantuntijan arvion mukaisesti määriteltyä liiketaloudellista arvoa ennen niiden kuljettamista pois tilalta, jossa niitä pidettiin. Säännökset kuuluivat 17.4.1996 lukien seuraavasti: " — — kun korvauksen määrästä on säädetty yhteisön lainsäädännöllä, korvaus on tämän määrän mukainen". [13] Säännöksiä muutettiin edelleen 26.4.1996 [14], minkä jälkeen korvauksen piti olla 2,8 ecua kilogrammalta elopainoa, ja se laskettiin asetuksen N:o 717/96 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Kyseistä muutosta piti soveltaa taannehtivasti 11.4.1996 lähtien.

17. Alankomaiden pysyvä edustusto ilmoitti korvauksia koskevat säännökset (ilmeisesti sellaisina kuin ne olivat ensimmäisen kerran hyväksyttyinä) komissiolle 15.4.1996 päivätyllä kirjeellä. Kirjeessä todettiin, että säännökset olivat mahdollisimman yhdenmukaiset sen voimassa olevilla säännöksillä luodun järjestelyn kanssa, jolla määrätään korvauksista siinä tilanteessa, kun joudutaan turvautumaan ehkäiseviin toimenpiteisiin eläintaudin puhkeamisen seurauksena.

11 — Staatscourant 1996, 68, 4.4.1996, s. 16.

12 — Regeling tegemoetkoming schaden kalvereigenaren BSE 1996 (Staatscourant 1996, 68, 4.4.1996, s. 16).

13 — Staatscourant 1996, 74, 16.4.1996, s. 13.

14 — Staatscourant 1996, 82, 26.4.1996, s. 31.

Kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävä asia

18. Asiantuntija arvioi 19.4.1996 H. van den Bor BV:n (jäljempänä Van den Bor) omistamat vasikat 619 001,25 Alankomaiden guldenin (NLG) arvoisiksi ennen niiden ostamista teurastettaviksi, ja karjasta ja lihasta vastaavan kansallisen valvontaviraston aluejohtaja antoi Van den Borille selvityksen, jossa vahvistettiin, että korvaussumma olisi kyseisen arvion mukainen. Kansallinen interventioelin on ilmeisesti ostanut kyseiset vasikat varastoon 25.4.1996.

19. Interventioelin lähetti 4.6.1996 Van den Borille ostovahvistuksen todeten, että maksettava hinta olisi 5,99 NLG (2,8 ecua) kilogrammalta elopainoa. Tämän perusteella maksettiin nähtävästi 609 266,10 NLG:n suuruinen kokonaiskorvaus.

20. Van den Borin uudelleenarviointia koskeva valitus hylättiin. Hylkäämispäätöksessä huomautettiin erityisesti, että kun aluejohtaja antoi selvityksensä 19.4.1996, korvausjärjestelmää oli jo muutettu, ja että kyseisestä muutoksesta oli ilmoitettu riittävällä tavalla, koska se oli julkaistu muun muassa Staatscourantissa 16.4.1996.

21. College van Beroep voor het Bedrijfsleveniin tekemässään valituksessa Van den Bor väittää pääasiallisesti, että arvion tekijä tai valvontaviraston virkailija eivät kumpikaan maininneet mitään tehdyistä muutoksista ja että he eivät nähtävästi itsekään olleet näistä tietoisia niinä kahtena viikkona, joiden kuluessa Yhdistyneessä kuningaskunnassa syntyneiden vasikoiden arviointi vielä jatkui. Näissä olosuhteissa Van den Borin oli perusteltua luottaa siihen, että arvioinnin mukainen korvaus maksettaisiin.

22. College oli sitä mieltä, että jos sovellettaisiin ainoastaan kansallista lainsäädäntöä, Van den Borilla olisi tämänkaltainen perusteltu luottamus. Näin ei kuitenkaan välttämättä ole, jos yhteisön lainsäädännössä velvoitetaan interventioelin arvioimaan korvauksen suuruus sillä tavoin kuin se lopulta teki. Tältä osin nousi esiin kysymyksiä, jotka liittyivät erityisesti siihen, olivatko Alankomaiden viranomaiset toimivaltaisia antamaan omia säännöksiään odotettaessa yhteisön lainsäädännön antamista. Tämän vuoksi kansallinen tuomioistuin lykkäsi asian käsittelyä ja pyysi yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua seuraaviin kysymyksiin:

"1. Oliko Alankomaiden maatalous-, luonnonvarain- ja kalastusministerillä oikeus odotettaessa yhteisön asiaa koskevien sääntöjen vahvistamista antaa kansallisia säännöksiä, joiden mukaisesti oli mahdollista maksaa korvaus brittiläisten vasikoiden teu-

rastamisesta asianomaiselle henkilölle aiheutuneesta tappiosta, niin kuin määrätään edellä mainitun ministerin 3.4.1996 tekemissä päätöksissä?

2. Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko yhteisön oikeuden vastaista suojata luottamusta, joka on syntynyt edellä mainittujen kansallisten säännösten nojalla tehdyn sellaisen päätöksen perusteella, jonka mukaan tietyn suuruinen korvaus maksetaan, kun tätä perusteltua luottamusta olisi pidettävä oikeutettuna, jos asiassa sovellettaisiin ainoastaan kansallista oikeutta?

3. Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko yhteisön oikeuden ja erityisesti asetuksen N:o 717/96 vastaista vahvistaa valittajalle maksettava korvaus edellä mainittujen kansallisten säännösten mukaisesti?"

23. Alankomaiden hallitus ja komissio esittivät asiassa kirjalliset huomautukset ja molemmat esittivät suulliset lausumat istunnossa. Van den Bor ei ole esittänyt huomautuksia yhteisöjen tuomioistuimelle.

Asian tarkastelu

Ensimmäinen kysymys: toimivalta antaa kansallisia säännöksiä

24. Kuten olen todennut asiassa Denkavit [15] esittämäni ratkaisuehdotuksen 19 kohdassa, yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että kun on olemassa yhteinen markkinajärjestely, jäsenvaltioiden toimivalta ryhtyä itsenäisiin toimenpiteisiin alalla, jota järjestely koskee, rajoittuu tilanteisiin, joita ei ole säännelty yhteisön tasolla tai joissa yhteisön oikeudessa annetaan erityistä toimivaltaa. [16] Jäsenvaltioiden on kuitenkin ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin yhteisön sääntöjen täytäntöönpanon varmistamiseksi. [17] Ne eivät missään tapauksessa saa ryhtyä mihinkään sellaisiin toimenpiteisiin, jotka heikentävät yhteistä järjestelyä, poikkeavat siitä tai haittaavat sen toimintaa. [18]

25. Niistä syistä, jotka olen esittänyt kyseisen ratkaisuehdotuksen 23—32 kohdassa, olen sitä mieltä, että direktiivin

15 — Asia C-507/99, jonka ratkaisuehdotus esitettiin tänä samana päivänä.

16 — Ks. asia 48/85, komissio v. Saksa, tuomio 18.9.1986 (Kok. 1986, s. 2549, 12 kohta).

17 — Ks. yhdistetyt asiat 89/86 ja 91/86, L'Étoile commerciale ja CNTA, tuomio 7.7.1987 (Kok. 1987, s. 3005, 11 kohta).

18 — Ks. asia 83/78, Redmond, tuomio 29.11.1978 (Kok. 1978, s. 2347, tuomion 56 kohta) ja viimeksi asia C-1/96, Compassion in World Farming, tuomio 19.3.1998 (Kok. 1998, s. I-1251, 41 kohta).

90/425/ETY 8 artiklan 1 kohdan a alakohta oli periaatteessa sellainen riittävä yhteisön lainsäädännössä oleva oikeudellinen perusta, jonka nojalla Alankomaiden viranomaiset saattoivat määrätä BSE:n tartunta-alueelta peräisin olevien vasikoiden teurastamisesta ja tuhoamisesta, ja Alankomaiden teurastamista koskevat säännökset hyväksyttiin nimenomaisesti tämän perustan nojalla. Ennen kuin komissio oli toteuttanut toimenpiteitä (asetuksen N:o 717/96 muodossa), jäsenvaltioilla oli lisäksi saman direktiivin 10 artiklan 1 kohdan nojalla oikeus ryhtyä väliaikaisiin varotoimenpiteisiin.

26. Käsiteltävänä oleva asia ei kuitenkaan koske säännöksiä, joiden nojalla vasikat määrättiin teurastettaviksi, vaan niitä samana päivänä annettuja säännöksiä, joiden perusteella eläinten omistajille piti maksaa korvaus. Voivatko myös ne perustua samaan tai mihin tahansa muuhun oikeudelliseen perustaan?

Terveyden suojelu

27. Alankomaiden hallitus on väittänyt erityisesti suullisessa käsittelyssä, että korvaussuunnitelma ei ollut erotettavissa siitä kansanterveydellisestä päämäärästä, johon pakkoteurastuksilla pyrittiin. Näin laajojen teurastusten määrääminen ilman omistajille maksettavaa korvausta johtaisi hyvin todennäköisesti siihen, että vasikoiden alkuperä salattaisiin, ja että niiden lihaa päätyisi markkinoille, mikä on täysin tavoitellun päämäärän vastaista.

28. Komissio ei kiellä tällaisen vaaran olemassaoloa, mutta se on kuitenkin sitä mieltä, että korvauksen maksamisella pyrittiin kahteen eri päämäärään. Edellä mainitun kansanterveydellisen päämäärän ohella pyrittiin markkinoiden sääntelyyn siinä mielessä, että oli välttämätöntä vakauttaa markkinat saamalla kuluttajat vakuuttuneiksi siitä, että heidän ostamansa liha ei voinut olla saastunutta. Jälkimmäinen tavoite oli tärkeämpi ja sen on vaikutettava ratkaisevasti korvauksen luokitteluun.

29. En voi olla samaa mieltä komission kanssa siitä, että markkinoiden sääntelyn näkökohtaa olisi korostettava terveydensuojelun kustannuksella siten, että toimivalta korvauksen maksamiseen ei voisi lainkaan perustua direktiiviin 90/425/ETY. Jos oli perusteltua suojella kansanterveyttä varmistamalla, että mahdollisesti epäilyttävistä vasikoista peräisin olevaa lihaa ei päätynyt ravintoketjuun, ja jos lupaus korvauksen maksamisesta oli tarpeellinen teurastusvaatimusten noudattamiseksi, tällöin se, että tällaiset toimenpiteet ovat mahdollisesti myös myötävaikuttaneet vakavasti häiriintyneiden markkinoiden vakauttamiseen, ei voi tehdä tyhjäksi direktiivin 90/425/ETY 8 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja/tai 10 artiklan 1 kohdan nojalla annettua toimivaltaa — edellyttäen kuitenkin aina, että kansanterveyden suojelemisen periaatteella ei pelkästään edistetty toisen tavoitteen saavuttamista. Käsiteltävänä olevassa asiassa korvaussuunnitelmasta tehdyn päätöksen perusteluissa viitataan yksinomaan terveysriskeihin ja direktiiviin 90/425/ETY.

30. Olen sitä mieltä, että kyseisenä aikana vallinneissa täysin poikkeuksellisissa olosuhteissa Alankomaiden hallituksen oli perusteltua pyrkiä poistamaan täydellisesti kaikki Yhdistyneessä kuningaskunnassa syntyneistä vasikoista peräisin oleva liha ravintoketjusta kansanterveydellisten syiden vuoksi. Kuten muistetaan, kyseisenä aikana oltiin sekä hyvin epävarmoja BSE-taudin tarkasta leviämistavasta karjan keskuudessa ja sen itämisajan pituudesta että hyvin huolestuneita kehittymässä olevasta riskistä, joka liittyi siihen, että sairaus voisi siirtyä ihmisiin kuolemaan johtavan, parantumattoman ja erityisen tuskallisen taudin muodossa. [19]

31. Lisäksi myös yhteisö lähestyi tilannetta pääasiallisesti kansanterveyden eikä markkinoiden toimintaan puuttumisen näkökulmasta. Ylimääräisessä kokouksessaan 1.—3.4.1996 neuvosto korosti, että sillä on "vakaa tarkoitus ottaa käyttöön kaikki tarvittavat toimenpiteet kansanterveyden suojelemiseksi. Ensisijainen tavoite on parhaisiin saatavilla oleviin tieteellisiin tutkimuksiin perustuva korkea terveyden suojelun taso". [20] Ja kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi saman vuoden heinäkuussa [21], päätöksessä 96/239/EY komissio "otti ennen kaikkea huomioon kansanterveyden suojelun sisämarkkinoilla, kuten se sitä paitsi on velvollinen tekemään direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY nojalla".

32. Olen lisäksi sitä mieltä, että oli perusteltua huolehtia siitä, että tuottajille maksettiin korvaus vallinneissa olosuhteissa. Huolimatta siitä, miten vakuuttunut tuottaja voi olla kansanterveyden suojelun tarpeesta, yksikään tuottaja ei voi seurata rauhallisin mielin karjansa tuhoamista, joka johtaa huomattaviin taloudellisiin vaikeuksiin ja mahdollisesti jopa koko toiminnan loppumiseen, jos siitä ei makseta korvausta. Kuitenkin on mahdollista, että automaattista oikeutta saada korvausta ei ole. Alankomaiden hallitus korosti asiassa Denkavit ja asiassa Booker Aquaculture esittämissään huomautuksissa [22], että yleisesti ottaen jokaisen yksilön on vastattava vahingosta, jonka hän on henkilökohtaisesti kärsinyt, ja että taudista tai epäillystä taudista aiheutuneet tappiot ovat periaatteessa tavallisia maanviljelyyn liittyviä riskejä. [23] Tällaisissa olosuhteissa on helppo kuvitella, että jotkut tuottajat voisivat joutua houkutukseen kiertää teurastusvaatimusta salaamalla vasikoidensa alkuperän, mikä johtaisi siihen, että näistä vasikoista peräisin olevaa lihaa voisi päätyä ravintoketjuun niin, että sitä olisi mahdoton jäljittää. Siihen asti, kunnes yhteisön tasolla on säädetty korvauksesta, kansallisen korvauksen tuoma varmuus vaikuttaa asianmukaiselta keinolta välttää tällainen riski.

19 — Asiassa C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 5.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2265) yhteisöjen tuomioistuin huomautti tuomion 102 kohdassa, että " — — taudin tarttumistavoista vallitsevien epävarmuuksien, ja erityisesti sen osalta, siirtyykö se emästä jälkeläiseen, ja eläinten merkitsemisen ja niiden liikkumisen valvonnan puuttumisen takia ei ollut mahdollista saada varmuutta siitä, että vasikka oli sellaisen lehmän jälkeläinen, jolla ei ole ollenkaan BSE-tartuntaa, tai vaikka näin olisi, että vasikalla itsellään ei ole ollenkaan tällaista tartuntaa".

20 — Ks. edellä alaviitteessä 9 mainittu asia C-180/96 R, määräyksen 23 kohta.

21 — Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia C-180/96 R, määräyksen 62 kohta.

22 — Yhdistetyt asiat C-20/00 ja C-64/00, Booker Aquaculture ja Hydro Seafood (tällä hetkellä käsiteltävinä yhteisöjen tuomioistuimessa).

23 — Ks. julkisasiamies Mischon asiassa Booker Aquaculture 20.9.2001 esittämä ratkaisuehdotus ja erityisesti sen 120 ja 121 kohta.

33. On ehkä syytä kiinnittää huomiota siihen, että direktiivin 90/425/ETY 8 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään, että toimenpiteisiin liittyvistä kuluista (ranskaksi "frais") vastaa eläimistä vastaava henkilö, mutta en ole sitä mieltä, että tämä sana viittaa vahinkoon, jota kärsitään taloudellisen tappion seurauksena — tällaisen taloudellisen tappion korvaaminen kuuluu tämäntyyppisissä olosuhteissa tavallisesti sekä kansallisiin että yhteisön toteuttamiin toimenpiteisiin (asetus N:o 717/96 mukaan lukien). Sana kulut viittaa mielestäni mieluummin esimerkiksi sellaisiin kustannuksiin, joita aiheutuu eläinten kuljettamisesta osoitettuun teurastamoon.

34. Tässä yhteydessä on pidettävä mielessä, että Alankomaiden hallitus ei pyrkinyt siihen, että se soveltaisi omaa korvaussuunnitelmaansa eikä komission asetukseen N:o 717/96 perustuvaa järjestelmää. Kun tiedettiin, että yhteisön asetus annettaisiin, säännöksiä muutettiin niin, että tuleva muutos otettiin niissä huomioon, ja kun kyseinen asetus oli annettu, sitä noudatettiin kokonaisuudessaan. Asiaan liittyvistä asiakirjoista ja Alankomaiden hallituksen suullisessa käsittelyssä esittämistä lausumista ilmenee lisäksi, että korvauksia ei koskaan maksettu alkuperäisen kansallisen suunnitelman, vaan ainoastaan asetuksen N:o 717/96 mukaisesti.

35. Olen näin ollen sitä mieltä, että Alankomaiden hallituksella oli oikeus kansanterveydellisistä syistä direktiivin 90/425/ETY nojalla huolehtia siitä, että teurastettujen vasikoiden omistajille maksettiin korvaus odotettaessa yhteisön korvausjärjestelmän vahvistamista. Tähän mielipiteeseeni ei vaikuta se, että korvaus edisti osaltaan myös muita tavoitteita, esimerkiksi markkinoiden vakauttamista tai tukemista.

36. Jos yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan ole tätä mieltä, korvausta on tarkasteltava markkinoiden toimintaan puuttumista ja valtiontukea koskevien sääntöjen perusteella.

Markkinoiden toimintaan puuttuminen ja valtiontuki

37. Jos oletetaan, että korvaussuunnitelmaa on arvioitava naudanliha-alan yhteisen markkinajärjestelyyn ja valtiontukeen liittyvien sääntöjen perusteella, ei mielestäni voida katsoa, että Alankomaiden hallituksella oli oikeus oman suunnitelmansa toteuttamiseen.

38. Tällaisen suunnitelman toteuttaminen kuuluu asetuksen N:o 805/68 23 artiklan nojalla selvästi komissiolle eikä jäsenvaltioille. Lisäksi kun siihen käsiteltävänä olevassa asiassa sisältyivät jäsenvaltion maksamat maksut, joilla suosittiin tiettyjä muiden jäsenvaltioiden kanssa kauppaa käyneitä tuottajia, se kuului EY:n perusta-

missopimuksen 92 artiklan 1 kohdan määritelmän piiriin ja näin ollen myös asetuksen N:o 805/68 24 artiklan soveltamisalaan.

39. Suunniteltua järjestelmää olisi kuitenkin voitu pitää tukena, jota maksetaan luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi, jolloin se näin ollen olisi EY:n perustamissopimuksen 92 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla yhteismarkkinoille soveltuva.[24] Tällaisessa tapauksessa 93 artiklan 3 kohdassa kuitenkin edellytetään, että jäsenvaltio antaa komissiolle etukäteen tiedon tuen myöntämisestä, ja että se ei toteuta tukea ennen kuin komissio (tai mahdollisesti neuvosto) on tehnyt päätöksensä.

40. Komissio väittää, että suunnitelmasta ei ilmoitettu asianmukaisesti, mutta se ei ole perustellut väitettään laajemmin. Alankomaiden hallitus on esittänyt sen pysyvästä edustustosta komission maatalouden pääosastolle lähetetyn kirjeen, joka on päivätty 15.4.1996 ja jossa on tiedotettu suunnitelmasta, jota koskeva jäljennös oli ilmeisesti liitetty kyseiseen kirjeeseen. Kirjettä ei ilmeisesti ollut muotoiltu komission edellyttämällä tavalla, joka on osoitettu komission jäsenvaltioille 2.8.1995 osoittaman kirjeen liitteessä II[25], siitä puuttui lähes kaikki tieto, joka kyseisessä liitteessä edellytetään annettavaksi, ja sitä ei ollut lähetetty komission pääsihteeristöön toisin kuin kirjeessä edellytetään. Nämä vaatimukset eivät kuitenkaan sisälly mihinkään oikeudellisesti sitovaan asiakirjaan[26], ja yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että jotta ilmoitusta voitaisiin pitää täydellisenä, riittää, että se sisältää sellaiset tiedot, joiden perusteella komissio voi muodostaa alustavan käsityksen siitä, onko kyseinen tuki perustamissopimuksen mukainen.[27] Näissä olosuhteissa yhteisöjen tuomioistuimella ei käsiteltävänä olevassa asiassa ole tarpeeksi todisteita sen johtopäätöksen tekemiseksi, että kyseistä Alankomaiden suunnitelmaa ei olisi ilmoitettu komissiolle EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohtaa asianmukaisesti soveltaen.

41. Vallitsee kuitenkin yksimielisyys siitä, että päätöstä suunnitelman hyväksymisestä

24 — Maatalousalan valtiontuesta annettujen yhteisön suuntaviivojen (EYVL 2000, C 28, s. 2) (jotka eivät olleet voimassa sinä aikana, johon käsiteltävänä oleva asia liittyy, mutta jotka voivat kuitenkin selventää jossain määrin komission yleistä käytäntöä), 11 kohdassa komissio toteaa, että se on hyväksynyt tuen, joka edistää kasvi- tai eläintautien puhkeamista ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä, mukaan lukien vahingoista johtuvien vahinkojen korvaaminen. Yleissääntönä on, että eläintaudin puhkeamista ei voida pitää luonnonmullistuksena eikä poikkeuksellisena tapahtumana, mutta komissio arvioi olosuhteet tapauskohtaisesti. Kun luonnonmullistus tai poikkeuksellinen tapahtuma on osoitettu, enintään 100-prosenttisen tuen maksaminen sallitaan aineellisten vahinkojen korvaamiseksi. Erityisesti sellainen tuki, joka on tarkoitettu korvaamaan tappiot, jotka aiheutuvat viranomaisten suosituksesta tai määräyksestä teurastetun karjan johdosta, voidaan sallia.

25 — Format for Standardised Notification under Article 93(3) of the EC Treaty and under Article 8.3 of the WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement) (Malli standardoidusta EY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan ja Maailman kauppajärjestön tukia ja tasoitustulleja koskevan sopimuksen 8 artiklan 3 kohdan nojalla tapahtuvasta ilmoittamisesta), http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/20506b2_en.html.

26 — Komissio voi antaa täytäntöönpanosäännöksiä ilmoitusten muodosta, sisällöstä ja muista yksityiskohdista Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22 päivänä maaliskuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1) 27 artiklan nojalla, mutta tämä asetus ei ollut voimassa kyseisenä ajankohtana.

27 — Asia C-99/98, Itävalta v. komissio, tuomio 15.2.2001 (Kok. 2001, s. I-1101, 53—56 kohta).

ei koskaan tehty, ja näyttää siltä, että Alankomaiden hallitus ei missään vaiheessa pyrkinyt toteuttamaan suunnitelmaa ennen kuin se oli yhdenmukainen asetuksen N:o 717/96 säännösten kanssa, jolloin se näin ollen oli asetuksen N:o 805/68 mukainen eikä uutta ilmoittamista tai hyväksyntää enää tarvittu.

Toinen ja kolmas kysymys: perusteltu luottamus

42. Yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä ei ole tulkita luottamuksensuojaa koskevaa Alankomaiden lainsäädäntöä. Rohkenisin kuitenkin väittää, että sellainen sääntö on hyvin avokätinen, jonka mukaan yksilö voi perustellusti luottaa siihen, että juuri se summa, joka viranomaisen hänelle toimittamassa asiakirjassa mainitaan, todella maksetaan hänelle, kun i) kyseisen summan määrittämistä koskevia säännöksiä on aikaisemmin muutettu asianmukaista julkisuutta noudattaen niin, että loppusumma todennäköisesti arvioidaan muulla perusteella, ja kun ii) yksilö ei ole ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin tai tehnyt päätöstä omaksi vahingokseen kyseiseen asiakirjaan luottaessaan, vaan iii) hän on ainoastaan toiminut sellaisen vaatimuksen mukaisesti, jota hän ei olisi voinut lainmukaisesti välttää summan suuruudesta riippumatta.

43. On myös huomioitava, että mitä tulee perusteltuun luottamukseen yhteisön oikeudessa, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka liittyy kansallisten viranomaisten suorittamiin maksuihin, koskee lähes kokonaisuudessaan tai kokonaisuudessaan tilanteita, joissa tukea on maksettu laittomasti ja joissa se pitäisi saada takaisin. Käsiteltävänä oleva tilanne eroaa tästä siinä suhteessa, että Van den Bor haluaa nojautua pelkästään väitettyyn vakuutukseen siitä, että tietty summa maksetaan.

44. Lainvastaisesti maksetun tuen takaisinperimisen yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että "kansallinen lainsäädäntö, jolla varmistetaan luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden kunnioittaminen takaisinperimisessä, ei voi olla yhteisön oikeuden vastaista" mutta että "tuensaajayritys voi perustellusti luottaa siihen, että sille myönnetty tuki on lainmukainen, ainoastaan silloin, kun tukea myönnettäessä on noudatettu 93 artiklan mukaista menettelyä; tämä johtuu komission tämän artiklan nojalla harjoittaman valtion tukien valvonnan pakottavuudesta. Huolellisen taloudellisen toimijan on näet yleensä varmistettava, että tätä menettelyä on noudatettu".[28]

45. Kyseisen oikeuskäytännön perusteella on selvää, että jos korvaussuunnitelmaa pidettäisiin valtiontukena, jota ei ollut asianmukaisesti ilmoitettu komissiolle,

28 — Asia C-24/95 Alcan Deutschland, tuomio 20.3.1997 (Kok. 1997, s. I-1591, 25 kohta ja oikeuskäytäntö, johon siinä viitataan).

Van den Bor ei voisi mitenkään luottaa siihen, että se saisi korvauksen.

46. Jos tätä kuitenkin pidetään joko tukena, joka ilmoitettiin asianmukaisesti, tai (kuten itse väitän) oikeutettuna direktiivin 90/425/ETY salliman terveyden suojelua koskevan toimenpiteen osana, silloin ongelman ratkaisu löytyy asetuksen N:o 717/96 taannehtivasta vaikutuksesta.

47. Sen jälkeen, kun kyseistä asetusta alettiin soveltaa, jäsenvaltiot eivät periaatteessa enää saaneet soveltaa siitä poikkeavia kansallisia toimenpiteitä (niiden luokittelusta riippumatta). Kuten muistetaan, asetus N:o 717/96 annettiin 19.4.1996, se tuli voimaan 20.4. ja sitä sovellettiin 11.4. lähtien. Van den Borille annettiin arviointia koskeva selvitys 19.4., mikä tapahtui siis sen jälkeen, kun asetusta piti alkaa soveltaa, mutta ennen kuin se julkaistiin ja se tuli voimaan.

48. Yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että vaikka oikeusvarmuuden periaate pääsääntöisesti estää sen, että yhteisön säädöstä alettaisiin soveltaa ennen sen julkaisemista, näin voidaan kuitenkin poikkeuksellisesti tehdä, kun i) tavoiteltava päämäärä edellyttää tätä ja kun ii) niiden, joita asia koskee, perusteltua luottamusta kunnioitetaan asianmukaisesti. [29]

49. Käsiteltävänä olevassa asiassa ensimmäinen näistä edellytyksistä näyttää täyttyvän. Kuten asetuksen otsikosta ja johdanto-osasta ilmenee, sen pääasiallisena tavoitteena oli markkinoiden tukeminen kolmessa jäsenvaltiossa varmistamalla erityisesti, että kyseiset jäsenvaltiot eivät joutuneet yksin maksamaan korvauksia niille tuottajille, joihin välttämättömät teurastustoimenpiteet vaikuttivat, vaan että yhteisö voisi osallistua kokonaismenoihin 70 prosentin osuudella, kuten se oli aikaisemmin samankaltaisissa tapauksissa tehnyt. Koska ainakin Alankomaiden hallitus oli jo alkanut toteuttaa teurastusohjelmaa, taannehtivaa vaikutusta tarvittiin yhteisön osallistumisen oikeuttamiseksi.

50. Olen sitä mieltä, että myös toinen edellytys täyttyi. Se luottamus, joka Alankomaiden tuottajilla 19.4.1996 oli, liittyi siihen, että he saisivat täyden korvauksen teurastetuista vasikoista, mutta että maksettava määrä laskettaisiin todennäköisesti yhteisön hieman myöhemmin antaman

29 — Ks. esimerkiksi asia C-259/95, parlamentti v. neuvosto, tuomio 2.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5303, 21 kohta).

säännöksen perusteella. Alankomaiden alkuperäissäännöksissä säädettiin täydestä korvauksesta, joka perustui vasikoiden arvioituun liiketaloudelliseen arvoon ennen niiden kuljettamista pois tilalta, kun taas asetuksessa N:o 717/96 säädettiin täydestä korvauksesta, joka perustui vasikoiden ruhoista yhteisön markkinoilla maksettavaan kaikkein viimeisimpään hintaan kilogrammalta elopainoa. On selvä, että määritellyt summat olivat todennäköisesti hyvin samankaltaiset molemmissa tapauksissa, ja on huomionarvoista, että Van den Borin kohdalla ero näyttää olleen vähäinen. Monissa tapauksissa yhteisön säännökset ovat ehkä ainoastaan johtaneet asiantuntijan arvioiman summan täsmällisempään määrittelyyn, toisissa kiinteä kilogrammakorvaus elopainolta on ehkä ollut tuottajaa suosivampi kuin asiantuntijan arviointi, koska Alankomaiden suunnitelman mukaan asiantuntijan arvioimaa hintaa piti alentaa, jos eläimen terveydentila antoi tähän aihetta. Näissä olosuhteissa olen sitä mieltä, että Alankomaiden vasikantuottajien perusteltua luottamusta kunnioitettiin ja että asetuksen N:o 717/96 taannehtiva vaikutus oli oikeutettu.

51. Näin ollen Alankomaiden viranomaisten oli noudatettava kyseisen asetuksen säännöksiä toteuttaessaan korvaussuunnitelmaansa 11.4.1996 lähtien.

Ratkaisuehdotus

52. Edellä esitetyn perusteella yhteisöjen tuomioistuimen pitäisi mielestäni vastata College voor Beroep van het Bedrijfslevenin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

Alankomaiden maatalous-, luonnonvarain- ja kalastusministerillä oli oikeus hyväksyä neuvoston direktiivin 90/425/ETY 8 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja/tai 10 artiklan 1 kohdan nojalla 3.4.1996 kansallisia säännöksiä, jotka mah-

dollistivat korvauksen maksamisen sen tappion johdosta, joka aiheutui Yhdistyneessä kuningaskunnassa syntyneiden vasikoiden teurastamisesta kansanterveydellisten syiden vuoksi. Tästä huolimatta Alankomaiden viranomaiset eivät saaneet toteuttaa näitä säännöksiä tavalla, joka oli ristiriidassa komission asetuksen N:o 717/96 kanssa, sen jälkeen kun tätä asetusta alettiin soveltaa 11.4.1996 lähtien.