YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

6 päivänä joulukuuta 2005 *

Yhdistetyissä asioissa C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04,

joissa on kyse EY 234 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Yhdistynyt kuningaskunta) (C-453/03), Consiglio di Stato (Italia) (C-11/04 ja C-12/04) ja Rechtbank 's-Gravenhage (Alankomaat) (C-194/04) ovat esittäneet 23.10.2003, 11.11.2003 ja 22.4.2004 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet yhteisöjen tuomioistuimeen 27.10.2003, 15.1.2004 ja 26.4.2004, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

The Queen, ex parte:

ABNA Ltd (C-453/03),

Denis Brinicombe,

BOCM Pauls Ltd,

Devenish Nutrition Ltd,

Nutrition Services (International) Ltd ja

Primary Diets Ltd

* Oikeudenkäyntikielet: englanti, italia ja hollanti.

vastaan

Secretary of State for Health ja

Food Standards Agency,

Fratelli Martini & C. SpA (C-11/04) ja

Cargill Srl

vastaan

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,

Ministero della Salute ja

Ministero delle Attività Produttive

Ferrari Mangimi Srl (C-12/04) ja

Associazione nazionale tra i produttori di alimenti zootecnici (Assalzoo)

vastaan

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali,

Ministero della Salute ja

Ministero delle Attività Produttive

sekä

Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) (C-194/04)

vastaan

Productschap Diervoeder,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans ja A. Rosas (esittelevä tuomari) sekä tuomarit N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet ja M. Ilešič,

julkisasiamies: A. Tizzano,
kirjaajat: johtava hallintovirkamies M.-F. Contet ja hallintovirkamies K. Sztranc,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 30.11.2004 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— ABNA Ltd, edustajinaan D. Anderson, QC, ja solicitor E. Whiteford,

— Fratelli Martini & C. SpA, edustajinaan avvocato F. Capelli ja Rechtsanwältin B. Klaus,

— Ferrari Mangimi Srl, edustajinaan avvocato E. Cappelli, avvocato P. De Caterini ja avvocato A. Bandini,

— Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi), edustajanaan advocaat H. Ferment,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään M. Bethell (C-453/03), avustajanaan barrister C. Lewis (C-453/03),

— Italian hallitus, asiamiehinään I. M. Braguglia ja M. Fiorilli (C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04) sekä avvocato dello stato G. Albenzio (C-194/04),

— Alankomaiden hallitus, asiamiehinään S. Terstal (C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04), H. G. Sevenster (C-453/03 ja C-194/04) ja J. G. M. van Bakel (C-453/03 ja C-194/04),

— Tanskan hallitus, asiamiehenään J. Molde (C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04),

— Kreikan hallitus, asiamiehinään K. Marinou (C-453/03) ja S. Charitaki (C-11/04 ja C-12/04) sekä G. Kanellopoulos ja V. Kontolaimos (C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04),

— Espanjan hallitus, asiamiehinään M. Muñoz Pérez (C-453/03, C-11/04 ja C-12/04) ja J. M. Rodríguez Cárcamo (C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04),

— Ranskan hallitus, asiamiehinään G. de Bergues (C-453/03) ja R. Loosli-Surrans (C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04),

— Euroopan parlamentti, asiamiehinään E. Waldherr (C-453/03) sekä M. Moore, G. Ricci (C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04) ja A. Baas (C-194/04),

— Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään T. Middleton ja F. Ruggeri Laderchi (C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04) sekä A.-M. Colaert (C-194/04),

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään B. Doherty ja P. Jacob (C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04) sekä C. Cattabriga (C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04),

kuultuaan julkisasiamiehen 7.4.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat pääasiallisesti rehuseosten liikkuvuudesta annetun neuvoston direktiivin 79/373/ETY muuttamisesta ja komission direktiivin 91/357/ETY kumoamisesta 28 päivänä tammikuuta 2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/2/EY (EYVL L 63, s. 23) ja erityisesti sen 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 4 kohdan pätevyyttä.

2 Nämä ennakkoratkaisupyynnöt on esitetty eläinten rehuseosten valmistajien tai tämän teollisuudenalan edustajien tekemien sellaisten valitusten tutkimisen yhteydessä, joissa vaaditaan direktiivin 2002/2 riitautettujen säännösten saattamisesta osaksi kansallista oikeutta annettujen säännösten kumoamista tai niiden soveltamisen keskeyttämistä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 Direktiivi 2002/2 annettiin EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohdan perusteella. Siinä määrätään seuraavaa:

"Neuvosto myötävaikuttaa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan tässä artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseen toteuttamalla:

— —

b) poiketen siitä mitä 37 artiklassa määrätään, eläinlääkintä- ja kasvinsuojelualalla toimenpiteitä, joiden välittömänä tarkoituksena on kansanterveyden suojeleminen."

4 Direktiivin 2002/2 perustelukappaleissa todetaan erityisesti seuraavaa:

"2) Tuoteselostemerkintöjen osalta direktiivin 79/373/ETY tarkoituksena on varmistaa, että kotieläintuottajille annetaan puolueetonta ja mahdollisimman tarkkaa tietoa rehujen koostumuksesta ja käytöstä.

3) Tähän saakka direktiivissä 79/373/ETY on säädetty tuotantoeläinten rehuissa käytettyjen rehuaineiden joustavasta ilmoittamisesta ilman täsmällistä mainintaa niiden määristä, jolloin on annettu mahdollisuus ilmoittaa rehuaineiden ryhmät itse rehuaineiden sijasta.

4) Naudan spongiforminen enkefalopatia -taudin (BSE) aiheuttama kriisi ja äskettäinen dioksiinikriisi ovat kuitenkin osoittaneet, että nykyiset säännökset ovat riittämättömät ja että on tarpeen säätää yksityiskohtaisempien tietojen antamisesta tuotantoeläimille tarkoitettujen rehuseosten sisältämien rehuaineiden laadusta ja määrästä.

5) Yksityiskohtaisten määrällisten tietojen antaminen voi auttaa mahdollisesti saastuneiden rehuaineiden jäljittämisessä tiettyihin eriin, mistä on etua kansanterveydelle ja mikä estää sellaisten tuotteiden haaskaantumisen, jotka eivät aiheuta merkittävää vaaraa kansanterveydelle.

6) Näin ollen olisi tässä vaiheessa edellytettävä, että tuotantoeläimille tarkoitettujen rehuseosten tuoteselosteissa ilmoitetaan niiden sisältämien rehuaineiden määrät.

7) Käytännön syistä olisi sallittava, että tuotantoeläinten rehuseosten sisältämiä rehuaineita koskevat tuoteselosteet annetaan erityisessä tuoteselosteessa tai saateasiakirjassa.

8) Rehujen sisältämien rehuaineiden ilmoittaminen tuoteselosteessa on tietyissä tapauksissa tärkeä tiedon lähde kotieläintuottajille. Tuoteselostemerkinnöistä vastuussa olevan tahon olisi sen vuoksi asiakkaan pyynnöstä annettava yksityiskohtainen luettelo kaikista käytetyistä rehuaineista tarkasti painoprosentteina ilmaistuna.

— —

10) Komissio antaa toteutettavuustutkimuksen pohjalta viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2002 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen ja tekee sen johtopäätöksiin perustuvan asianmukaisen ehdotuksen positiivilistan laatimiseksi.

— —

12) Koska tulevaisuudessa ei enää ole mahdollista tuotantoeläimille tarkoitettujen rehuseosten sisältämien rehuaineiden osalta ilmoittaa niiden ryhmiä itse rehuaineiden sijasta, olisi muiden eläinten kuin lemmikkieläinten rehuseosten merkinnöissä käytettävistä rehuaineista 13 päivänä kesäkuuta 1991 annettu komission direktiivi 91/357/ETY kumottava — —"

5 Rehuseosten pitämisestä kaupan 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetun neuvoston direktiivin 79/373/ETY (EYVL L 86, s. 30) 5 artiklaa on muutettu direktiivin 2002/2 1 artiklan 1 kohdan b alakohdalla. Siinä säädetään seuraavaa:

"Muutetaan 5 artiklan 1 kohta seuraavasti:

— —

b) Lisätään alakohta seuraavasti:

'l) Muille kuin lemmikkieläimille tarkoitetuissa rehuseoksissa maininta 'tarkat painoprosentit tähän rehuseokseen sisältyvistä rehuaineista ovat saatavissa: ...' (tässä kohdassa tarkoitetuista merkinnöistä vastuussa olevan henkilön nimi tai toiminimi, osoite tai päätoimipaikka, puhelinnumero ja sähköpostiosoite). Tämä tieto on toimitettava asiakkaan pyynnöstä."

6 Direktiivin 2002/2 1 artiklan 4 kohtaan sisältyy tiettyjä direktiivin 79/373 5 c artiklan korvaavia säännöksiä. Siinä säädetään seuraavaa:

"Korvataan 5 c artikla seuraavasti:

— —

1. Rehuseoksen sisältämät rehuaineet on lueteltava erityisnimillään.

2. Rehuaineiden luetteloinnissa on noudatettava seuraavia sääntöjä:

a) muille kuin lemmikkieläimille tarkoitetut rehuseokset:

i) rehuaineet luetellaan rehuseoksessa olevien painoprosenttiosuuksien mukaisesti suurimmasta pienimpään;

ii) edellä mainittujen prosenttiosuuksien osalta sallitaan +/– 15 prosentin poikkeama;

— —".

7 Direktiivin 2002/2 1 artiklan 5 kohdassa säädetään, että direktiivin 79/373 12 artiklaan lisätään kohta. Tuossa kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden "on määrättävä, että rehuseosten valmistajien on annettava virallisesta valvonnasta vastaavien viranomaisten käyttöön näiden sitä pyytäessä kaikki liikkeelle laskettaviksi tarkoitettujen rehujen koostumusta koskevat asiakirjat, joiden perusteella voidaan varmistaa tuoteselostemerkintöjen sisältämien tietojen oikeellisuus."

8 Direktiivin 2002/2 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Kumotaan komission direktiivi 91/357/ETY 6 päivästä marraskuuta 2003 lukien."

9 Esillä olevissa asioissa direktiivin 2002/2 antamisen kannalta merkitykselliset vaiheet voidaan selostaa seuraavasti.

10 Euroopan yhteisöjen komissio teki 7.1.2000 ehdotuksen direktiivin 79/373 muuttamisesta annettavaksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (asiakirja KOM(1999) 744 lopullinen).

11 Tämän ehdotuksen perusteluissa todetaan, että naudan spongiforminen enkefalopatia -taudin (jäljempänä BSE) aiheuttaman kriisin jälkeen Euroopan parlamentti halusi, että eläinten rehuseosten valmistajilta edellytetään ilmoitusta kyseisten rehujen eri ainesosien määristä. Tätä seuranneissa keskusteluissa tähän ilmoitukseen viitattiin ilmaisulla "avoin ilmoitus".

12 Näissä perusteluissa todetaan erityisesti seuraavaa:

"Komissio on selvillä siitä, että 'avoimesta ilmoituksesta' on hyötyä tuotantoeläinten rehuseosten päällysmerkintöjä koskevissa säännöksissä, koska se helpottaa rehuainesten jäljitettävyyttä.

Äskettäiset dioksiinin saastuttamiin öljyihin ja lisäaineisiin liittyneet Belgian ja Saksan tapahtumat lisäävät rehuseosten päällysmerkinnöissä ilmoitettavien yksityiskohtaisten tietojen merkitystä. Rehuseoksen saastuneisuus riippuu sen sisältämän saastuneen rehuaineksen määrästä, minkä vuoksi on erittäin tärkeää ilmoittaa täydelliset tiedot kaikista rehuseokseen käytetyistä rehuaineksista ja niiden eri määristä."

13 Vastauksena jäsenvaltioille, jotka kannattivat vapaaehtoista ilmoitusta, sekä rehuteollisuudelle, joka huolehti rehujen koostumukseen liittyvien teollis- ja tekijänoikeuksien suojelusta, kyseisissä perusteluissa todetaan seuraavaa:

"Komissio katsoo sitä vastoin, että vapaaehtoinen avoin ilmoitus on ristiriidassa maanviljelijöiden tiedonsaantioikeuden ja avoimuustavoitteen kanssa. Lisäksi se on sitä mieltä, että vapaaehtoinen avoin ilmoitus johtaisi väistämättä kilpailun vääristymiseen rehuseosten valmistajien välillä.

— — Komissio ei voi mahdollisimman suureen avoimuuteen pyrkiessään hyväksyä rehujen koostumukseen liittyvien teollis- ja tekijänoikeuksien suojelua koskevaa perustetta. Liikesalaisuutta ei tosiasiassa rikota, koska rehujen valmistusohjeita ei tavallisesti ole patentoitu. Vaikka ne olisi patentoitu, niitä ei voitaisi pitää salaisina. Ainesten julkaiseminen ei itse asiassa riko teollis- ja tekijänoikeuksia."

14 Parlamentti teki 4.10.2000 ensimmäisessä käsittelyssä viisi muutosta tähän direktiiviä koskevaan ehdotukseen (EYVL 2001, C 178, s. 177).

15 Euroopan unionin neuvosto vahvisti 19.12.2000 yhteisen kannan (EY) N:o 6/2001 direktiivin 2002/2 antamiseksi (EYVL 2001, C 36, s. 35). Neuvoston perusteluista käy ilmi, että koska neuvosto katsoi, että oli käytännön syistä ja teknisistä syistä epärealistista määrätä valmistajille velvollisuutta ilmoittaa rehuseoksiin sisältyvien rehuaineiden tarkat määrät, se valitsi ratkaisun, jonka mukaan ilmoituksessa on mainittava rehuseoksiin sisältyvät rehuaineet painoprosentteina painonsa mukaisessa tärkeysjärjestyksessä vaihteluvälien puitteissa. Valmistajan oli kuitenkin asiakkaan erillisestä pyynnöstä toimitettava tälle yksityiskohtainen luettelo kaikista kyseisistä määristä. Komissio teki 21.12.2000 edellä mainitun yhteisen kannan

mukaisen muutetun ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rehuseosten pitämisestä kaupan annetun direktiivin 79/373/ETY muuttamisesta (asiakirja KOM(2000) 780 lopullinen, EYVL 2001, C 120 E, s. 178).

16 Parlamentti esitti 5.4.2001 toisessa käsittelyssä muutoksia tähän direktiiviä koskevaan muutettuun ehdotukseen, ja mainitsi uudelleen "avoimen ilmoituksen" (asiakirja A5-0079/2001, EYVL 2002, C 21 E, s. 310).

17 Sovittelumenettelyn päätteeksi annettiin kompromissiin perustuva teksti, joka otettiin mukaan direktiiviin 2002/2. Sen mukaan valmistajien on ilmoitettava rehuseoksiin sisältyvien rehuaineiden määrät, joiden osalta sallitaan +/– 15 prosentin poikkeama, mutta niiden on asiakkaan pyynnöstä annettava yksityiskohtainen luettelo kaikista käytetyistä rehuaineista tarkasti painoprosentteina ilmaistuna.

18 Komissio esitti 24.4.2003 kertomuksen sallittujen rehuaineiden luettelon toteutettavuudesta (asiakirja KOM(2003) 178 lopullinen). Siinä todetaan, ettei tällaisen luettelon laatiminen edistä rehun turvallisuutta, eikä komissio näin ollen aio tehdä ehdotusta tällaisen luettelon laatimisesta. Komissio mainitsi tässä kertomuksessa kuitenkin muilla aloilla aloitteita, joiden tarkoituksena oli rehun turvallisuuden lisääminen.

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

Asia C-453/03

19 Pääasian valittajat, jotka ovat erikoistuneet eläinten rehuseosten valmistamiseen, vaativat kumoamaan direktiivin 2002/2 riitautettujen säännösten saattamisesta osaksi kansallista oikeutta annetut säännökset. High Court of Justice (England &

Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) on keskeyttänyt näiden säännösten soveltamisen 6.10.2003 väliaikaisena turvaamistoimena tekemällään päätöksellä.

20 High Court on samoin 6.10.2003 tekemällään päätöksellä perustellut ennakkoratkaisupyyntöään. Kysymys, sellaisena kuin se on esitetty 23.10.2003 tehdyssä päätöksessä, on seuraava:

"Ovatko direktiivin 2002/2 1 artiklan 1 kohdan b alakohta ja/tai direktiivin 1 artiklan 4 kohta, siltä osin kuin niissä muutetaan direktiivin 79/373 5 c artiklan 2 kohdan a alakohtaa edellyttämällä prosenttiosuuksien luettelemista, pätemättömiä

a) sen vuoksi, että EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohdassa ei ole niille oikeusperustaa,

b) omaisuudensuojaa koskevan perusoikeuden loukkaamisen vuoksi tai

c) suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen vuoksi?"

21 Lambey SA -niminen yhtiö toimitti yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 18.2.2004 väliintulohakemuksen, jossa se pyysi yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 40 artiklan nojalla saada osallistua oikeudenkäyntiin asiassa C-453/03 esittääkseen huomautuksiaan. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hylkäsi väliintulohakemuksen 30.3.2004 antamallaan määräyksellä.

22 Direktiivi 2002/2 saatettiin osaksi Italian oikeutta 25.6.2003 annetulla decreto del Ministro delle Politiche agricole e forestali, recante integrazioni e modificazioni agli allegati alla legge 15 febbraio 1963, n. 281, sulla disciplina della preparazione e del commercio dei mangimi, in attuazione della direttiva 2002/2/CE del 28 gennaio 2002 -nimisellä asetuksella (maatalous- ja metsätalousasioista vastaavan ministeriön päätös, jolla yhdistetään ja muutetaan rehujen valmistuksesta ja kaupasta 15.2.1963 annetun lain nro 281 liitteitä 28.1.2002 annetun direktiivin 2002/2/EY täytäntöönpanemiseksi; GURI nro 181, 6.8.2003; jäljempänä laki nro 281/1963), jota sovellettiin 6.11.2003 lukien.

23 Kuten Consiglio di Stato totesi asioissa C-11/04 ja C-12/04 esittämissään ennakkoratkaisupyynnöissä, kyseisessä laissa rehuseosten tuottajille asetetaan velvollisuus luetella tuoteselosteessa rehuaineet rehuseoksessa olevien painoprosenttiosuuksien mukaisesti suurimmasta pienimpään. Direktiivin 2002/2 mukaan nämä rehuaineet on ilmoitettava erityisnimensä mukaisesti, tai ilmoittamalla sen ryhmän nimi, johon rehuaine kuuluu, direktiivin 79/373, sellaisena kuin se on ajan tasalle saatettuna muiden eläinten kuin lemmikkieläinten rehuseosten merkinnöissä käytettävistä ainesryhmistä 13 päivänä kesäkuuta 1991 annetulla komission direktiivillä 91/357/ETY (EYVL L 193, s. 34), 10 artiklan a alakohdan mukaisesti muodostettujen rehuaineita käsittävien ryhmien mukaisesti.

24 Kansallinen tuomioistuin muistuttaa tämän osalta, että direktiivi 91/357, joka annettiin kyseisen 10 artiklan a alakohdan nojalla, kumottiin direktiivillä 2002/2 6.11.2003 lukien, eikä komissio ole tehnyt säädösehdotusta, johon sisältyisi positiivilista käytettävissä olevista rehuaineista. Italian viranomaiset ovat viitanneet lain nro 281/1963 liitteessä VII olevassa A osassa vahvistettuun rehuaineita koskevaan väliaikaiseen luetteloon ja niiden aineiden osalta, joita ei ole mainittu tässä luettelossa, sen B osassa oleviin nimikkeisiin, eli juuri direktiivissä 91/357 vahvistettuihin geneerisiin ryhmiin.

25 Pääasian valittajat, jotka ovat erikoistuneet eläinten rehuseosten valmistukseen, valittivat Tribunale amministrativo regionale del Lazion päätöksistä Consiglio di Statoon. Ne vaativat direktiivin 2002/2 riitautettujen säännösten saattamisesta osaksi Italian oikeutta annetun lainsäädännön kumoamista. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt kansallinen tuomioistuin keskeytti kahdella erillisellä päätöksellä väliaikaisena turvaamistoimena kyseisen lainsäädännön soveltamisen.

26 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt kansallinen tuomioistuin toteaa kansanterveyden suojelun osalta, että kasviperäisistä rehuista aiheutuu vähemmän vaaroja kuin eläinperäisiä jauhoja sisältävistä rehuseoksista, joiden käytöstä BSE:n ilmeneminen johtui. Se toteaa lisäksi, että EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohta koskee ainoastaan eläinten sairauksia ja niiden hoitamista koskevia toimenpiteitä, kun taas kasviperäisten rehujen tuoteselostemerkintöjen osalta välittömänä tavoitteena ei ole kansanterveyden suojelu.

27 Consiglio di Stato katsoo asiassa C-11/04 esittämässään ennakkoratkaisupyynnössä, että koska asiassa on asetettu kyseenalaiseksi se, onko riidanalainen yhteisön toimi yhteensopiva suhteellisuusperiaatteen kanssa, ei vaikuta siltä, että kysymys, joka koskee ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi Roomassa 4 päivänä marraskuuta 1950 tehdyn yleissopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa tarkoitetun ja Nizzassa 7.12.2000 tehdyn Euroopan unionin perusoikeuskirjan (EYVL C 364, s. 1) 17 artiklassa, joka koskee teollis- ja tekijänoikeuksia salassapitovelvollisuuden ja yrityksen tietotaidon kannalta, mainitun omistusoikeuden loukkaamista, olisi ilmeisen perusteeton.

28 Asiassa C-12/04 esittämässään ennakkoratkaisupyynnössä Consiglio di Stato pohtii direktiivin 2002/2 sovellettavuutta. Sen mukaan se, ettei luetteloa käytettävissä olevista rehuaineista ole vahvistettu, merkitsee sitä, että yhteisön lainsäädäntö on tältä osin epätäydellinen, ja ettei rehutuotteiden merkintöjen osalta voida edellyttää kyseisiä mainintoja, sekä sitä, että asetetut velvollisuudet ovat hyödyttömiä rehujen turvallisuuden kannalta.

29 Consiglio di Stato toteaa samassa ennakkoratkaisupyynnössään lisäksi, että elintarvikkeiden merkintöjä koskevaan säännöstöön, eli myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä maaliskuuta 2000 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2000/13/EY (EYVL L 109, s. 29), ei sisälly velvollisuutta ilmoittaa raaka- tai rehuaineiden määriä. Tästä aiheutuu sen mukaan sellainen ristiriitainen tilanne, jossa eläimille tarkoitetuille rehuseoksille on säädetty merkinnöissä esitettävien tietojen osalta paljon tiukempi järjestelmä kuin ihmisten nautittavaksi tarkoitetuille elintarvikkeille.

30 Consiglio di Stato päätti asiassa C-11/04 lykätä ratkaisun antamista ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että sitä voidaan käyttää oikeusperustana annettaessa sellaisia päällysmerkintöjä koskevia säännöksiä, joita sisältyy direktiiviin 2002/2/EY kasviperäisten rehujen päällysmerkintöjen osalta?

2) Voiko direktiivi 2002/2/EY olla perusteltavissa ennalta varautumisen periaatteella siltä osin kuin siinä velvoitetaan ilmoittamaan rehuseoksissa olevien rehuaineiden tarkat määrät myös silloin kun on kyse kasviperäisistä rehuista, vaikka tieteellisiin tutkimustuloksiin perustuvaa selvitystä riskeistä ei ole tehty, ja kun tämä ennalta ehkäisevä toimenpide on toteutettu sen perusteella, että käytettyjen rehuainemäärien ja ennalta ehkäistävien sairauksien välillä on mahdollisesti yhteys, ja voidaanko sitä pitää joka tapauksessa perusteltuna suhteellisuusperiaatteen kannalta arvioiden, kun sen mukaan tämän toimenpiteen päämääränä olevien, kansanterveyden suojeluun liittyvien tavoitteiden saavuttamiseksi ei riitä rehunvalmistajille asetettu velvollisuus antaa tietoja salassapitovelvollisuuden sitomille viranomaisille, jotka ovat toimivaltaisia

terveyden suojeluun liittyvissä kysymyksissä, vaan siinä asetetaan yleinen velvollisuus ilmoittaa rehuissa käytettyjen rehuaineiden prosenttiosuudet kasviperäisten rehujen päällysmerkinnöissä?

3) Onko direktiivi 2002/2/EY ristiriidassa jäsenvaltioiden kansalaisille kuuluvan omaisuudensuojaa koskevan perusoikeuden kanssa, koska siinä ei noudateta suhteellisuusperiaatteen vaatimuksia?"

31 Consiglio di Stato päätti asiassa C-12/04 lykätä ratkaisun antamista ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) [Kysymys on sama kuin asiassa C-11/04 esitetty ensimmäinen kysymys].

2) [Kysymys on sama kuin asiassa C-11/04 esitetty toinen kysymys].

3) Onko direktiiviä 2002/2/EY tulkittava siten, että sen soveltaminen ja siten sen tehokas vaikutus edellyttävät, että vahvistetaan positiivilista erityisnimillään ilmoitetuista rehuaineista, kuten johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa ja 24.4.2003 esitetyssä komission kertomuksessa (KOM(2003) 178 lopullinen) täsmennetään, vai onko direktiiviä sovellettava jäsenvaltioissa ennen kuin laaditaan positiivilista direktiivissä tarkoitetuista rehuaineista siten, että rehuseoksiin sisältyvät rehuaineet luetellaan niiden kaupallisia tuoteryhmiä vastaavien geneeristen nimitysten ja määritelmien mukaisesti?

4) Onko direktiiviä 2002/2/EY pidettävä yhteisön oikeuden vastaisena siksi, että sillä loukataan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja syrjintäkiellon periaatetta rehunvalmistajien vahingoksi verrattuna ihmisten nautittavaksi tarkoitettujen elintarvikkeiden valmistajiin siltä osin kuin rehunvalmistajiin sovelletaan säännöstöä, jonka mukaan rehuseoksiin sisältyvien rehuaineiden määrät on ilmoitettava?"

32 Consiglio di Stato toteaa kummankin pääasian yhteydessä, että High Court on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle vastaavia kysymyksiä [23].10.2003 mutta että ennakkoratkaisupyynnöt ovat perusteltuja, jotta valittajien puolustautumisoikeuksia ei loukattaisi yhteisöjen tuomioistuimessa.

33 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 25.3.2004 antamalla määräyksellä nämä asiat yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

Asia C-194/04

34 Pääasian hakija, Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi) (alankomaalaisen eläinrehuseosteollisuuden yhdistys, jäljempänä Nevedi), vaati riitautetun direktiivin 2002/2 säännösten saattamisesta osaksi Alankomaiden oikeutta annetun lain soveltamatta jättämistä.

35 Pääasiassa vastapuolena oleva Productschap Diervoeder (jäljempänä Productschap) on Wet op de Bedrijfsorganisatie -nimisessä toimialajärjestöistä annetussa laissa tarkoitettu julkisoikeudellinen laitos. Tuon lain nojalla kyseinen laitos on toimivaltainen antamaan eläinten ravintoa koskevia asetuksia. Maatalous-, luonnonsuojelu- ja elintarvikeministerin on kuitenkin hyväksyttävä asetukset, jotta niillä olisi oikeusvaikutuksia.

36 Direktiivin 2002/2 1 artiklan 4 kohta saatettiin osaksi Alankomaiden oikeutta 6.11.2003 lukien Productschap Diervoederin antaman, Verordening PDV Diervoeders 2003 -nimisen vuonna 2003 eläinten ravinnosta annetun asetuksen 7.3.2 §:n 1 momentilla ja 7.3.1 §:n 1 momentin l kohdalla, sellaisina kuin kyseiset säännökset ovat muutettuina 11.4.2003 annetulla muutosasetuksella nro PDV-25 (PBO blad nro 42, 27.6.2003).

37 Productschap vaati 24.11.2003 päivätyllä kirjeellä maatalous-, luonnonsuojelu- ja elintarvikeministeriä antamaan uuden asetuksen, jolla direktiivin 2002/2 säännösten täytäntöönpanosta annetut päällysmerkintöjä koskevat säännöt kumottaisiin. Ministeri vastasi 19.1.2004 päivätyllä kirjeellä, ettei hän voinut toteuttaa ehdotettua muutosta, koska ehdotus oli ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. Kyseinen ministeri totesi lisäksi, että ainoastaan yhteisöjen tuomioistuimella tai kansallisella tuomioistuimella — viimeksi mainitulla yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisua odotettaessa — oli toimivalta tietyissä tapauksissa keskeyttää yhteisön oikeuden täytäntöönpanosta annettujen säännösten soveltaminen. Kansalliselle viranomaiselle itselleen ei ollut tunnustettu tällaista toimivaltaa.

38 Nevedi pyysi kansallista tuomioistuinta keskeyttämään direktiivin 2002/2 täytäntöönpanosta annetun asetuksen soveltamisen yhteisöjen tuomioistuimen antamaa, direktiivin pätevyyttä koskevaa ratkaisua odotettaessa. Se viittasi erityisesti Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen.

39 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt Rechtbank 's-Gravenhage on hyväksynyt välipäätöksellään sille tehdyn, asetuksen soveltamisen keskeyttämistä koskevan pyynnön sekä päättänyt lykätä ratkaisun antamista kanteessa esitettyjen muiden vaatimusten osalta ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko direktiivin 2002/2 1 artiklan 1 kohdan b alakohta ja/tai 1 artiklan 4 kohta, siltä osin kuin niissä muutetaan direktiivin 79/373 5 c artiklan 2 kohdan a alakohtaa edellyttämällä prosenttiosuuksien luettelemista, pätemätön

a) sen vuoksi, että EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohdassa ei ole niille oikeusperustaa,

b) omaisuudensuojaa ja ammatinharjoittamisen vapautta koskevien perusoikeuksien loukkaamisen vuoksi, tai

c) suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen vuoksi?

2) Kun ne edellytykset, joilla jäsenvaltion kansallinen tuomioistuin voi keskeyttää yhteisön toimielinten riitautetun toimen täytäntöönpanon, täyttyvät ja erityisesti silloin, kun saman jäsenvaltion tuomioistuin on jo esittänyt kyseisen riidanalaisen toimen pätevyyttä koskevan kysymyksen yhteisöjen tuomioistuimelle, voivatko myös muiden jäsenvaltioiden toimivaltaiset hallintoviranomaiset keskeyttää ilman tuomioistuinkäsittelyä mainitun toimen täytäntöönpanon siihen saakka, kunnes yhteisöjen tuomioistuin on antanut ratkaisun sen pätevyydestä?"

40 Ottaen huomioon esitettyjen kysymysten samankaltaisuuden, eri asiat on syytä käsitellä yhdessä, jotta ne voidaan ratkaista yhdellä tuomiolla.

Suullisen käsittelyn uudelleen aloittamista koskevat pyynnöt

41 Fratelli Martini & C. Spa (jäljempänä Fratelli Martini ja Cargill Srl), jotka ovat pääasian valittajia asiassa C-11/04, pyysivät 9.5.2005 päivätyllä kirjeellä yhteisöjen tuomioistuinta määräämään työjärjestyksen 61 artiklan nojalla, että suullinen käsittely oli aloitettava uudestaan. Ne perustelivat pyyntöään sillä, että ne olivat havainneet tieteellisiä virheitä Tanskan hallituksen asiamiehen istunnossa esittämässä esimerkissä, jonka julkisasiamies on toistanut perustellessaan näkemyksiään. Ne liittivät pyyntöönsä teknisen asiantuntijalausunnon.

42 Tämän osalta on muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuin voi omasta aloitteestaan tai julkisasiamiehen ehdotuksesta tai myös asianosaisten pyynnöstä määrätä työjärjestyksensä 61 artiklan mukaisesti suullisen käsittelyn aloitettavaksi uudelleen, jos se katsoo, että sillä ei ole riittävästi tietoa asiasta tai että asia olisi ratkaistava sellaisen perustelun nojalla, josta asianosaiset eivät ole saaneet tilaisuutta lausua (ks. asia C-309/99, Wouters ym., tuomio 19.2.2002, Kok. 2002, s. I-1577, 42 kohta; asia C-434/02, Arnold André, tuomio 14.12.2004, Kok. 2004, s. I-11825, 27 kohta ja asia C-210/03, Swedish Match, tuomio 14.12.2004, Kok. 2004, s. I-11893, 25 kohta).

43 Yhteisöjen tuomioistuin katsoo kuitenkin esillä olevassa asiassa julkisasiamiestä kuultuaan, että sillä on tiedossaan kaikki tarvittavat seikat voidakseen vastata esitettyihin kysymyksiin. Näin ollen suullisen käsittelyn uudelleen aloittamista koskeva pyyntö on hylättävä.

Asiassa C-194/04 esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen

44 Parlamentti, neuvosto ja komissio väittävät, että kysymyksiä ei voida ottaa tutkittaviksi, koska kansallinen tuomioistuin ei ole kuvannut riittävästi pääasiaan liittyviä tosiseikkoja tai oikeudellisia seikkoja eikä syitä, joiden vuoksi se on esittänyt kysymykset. Ne toteavat erityisesti, että kyseinen kansallinen tuomioistuin ei ole selostanut millään tavalla väittämiänsä perusoikeuksien ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamisia eikä esittämäänsä toista kysymystä.

45 Tämän osalta on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jotta yhteisön oikeutta voitaisiin tulkita siten, että tulkinta olisi kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen, sen on määritettävä esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiasiat ja oikeussäännöt tai ainakin selostettava ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat (ks. erityisesti asia C-190/02, Viacom, määräys 8.10.2002, Kok. 2002, s. I-8287, 15 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; asia C-134/03, Viacom Outdoor, tuomio 17.2.2005, Kok. 2005, s. I-1167, 22 kohta ja asia C-145/03, Keller, tuomio 12.4.2005, Kok. 2005, s. I-2529, 29 kohta).

46 Yhteisöjen tuomioistuin on myös korostanut, että on tärkeää, että kansallinen tuomioistuin ilmoittaa täsmällisesti ne syyt, joiden perusteella se on päättänyt pyytää yhteisön oikeuden tulkintaa ja päätynyt siihen, että ennakkoratkaisun esittäminen yhteisöjen tuomioistuimelle on tarpeellista. Tästä syystä yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että on välttämätöntä, että kansallinen tuomioistuin antaa edes vähäisen selostuksen niistä syistä, joiden perusteella se on valinnut ne yhteisön oikeuden säännökset ja määräykset, joiden tulkintaa se pyytää, ja siitä, miten nämä oikeussäännöt ja pääasiassa sovellettava kansallinen lainsäädäntö liittyvät toisiinsa (ks. erityisesti em. asia Viacom, määräyksen 16 kohta ja asia C-318/00, Bacardi-Martini ja Cellier des Dauphins, tuomio 21.1.2003, Kok. 2003, s. I-905, 43 kohta).

47 Nämä edellytykset perustuvat siihen, että ennakkoratkaisupyynnöissä annetut tiedot eivät ole tarpeen ainoastaan sen vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuin voi niiden perusteella antaa asian ratkaisun kannalta hyödyllisiä vastauksia, vaan myös siksi, että jäsenvaltioiden hallituksilla ja osapuolilla, joita asia koskee, on niiden perusteella mahdollisuus esittää huomautuksensa yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti (asia C-422/98, Colonia Versicherung ym., määräys 2.3.1999, Kok. 1999, s. I-1279, 5 kohta; em. asia Viacom, määräyksen 14 kohta ja em. asia Keller, tuomion 30 kohta).

48 Pääasiassa ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on selostanut esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiasiat ja oikeussäännöt. Se on selostanut suppeasti mutta riittävästi ne syyt, joiden vuoksi se on esittänyt kyseiset kysymykset.

49 Lisäksi on korostettava, että kansallinen tuomioistuin on viitannut Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimen esittämiin, samaa asiaa koskeviin kysymyksiin. Parlamentin, neuvoston ja komission on täytynyt voida yksilöidä asia C-453/03, jossa kukin näistä yhteisöjen toimielimistä oli juuri esittänyt huomautuksia kun asiassa C-194/04 esitetty ennakkoratkaisupyyntö annettiin niille tiedoksi. Kyseiset toimielimet eivät voi näin ollen perustellusti väittää, ettei niille ole ollut mahdollista esittää huomautuksiaan asiaan liittyvistä seikoista täysin tietoisina.

50 Lopuksi on todettava, että toisen kysymyksen ei voida katsoa olevan hypoteettinen sillä perusteella, että pääasian hakija on joka tapauksessa vaatinut kansallista tuomioistuinta keskeyttämään yhteisön toimen soveltamisen. Hakijan esittämistä huomautuksista käy nimittäin ilmi, että se on riitauttanut sen, että toimivaltainen ministeri on kieltäytynyt kumoamasta direktiivin 2002/2 täytäntöönpanemisesta annettua kansallista lainsäädäntöä, samoin kuin sen, että asiassa olisi tarpeen vaatia tuomioistuinta keskeyttämään tämän lainsäädännön soveltaminen, ja se on vedonnut tämän jälkeen tästä aiheutuviin oikeudenkäyntikuluihin ja yksityisille tällä tavoin aiheutuvaan vahinkoon. Näin ollen kysymys ei vaikuta ilmeisen merkityksettömältä pääasian asiayhteydessä.

51 Asiassa C-194/04 esitetyt kysymykset on näin ollen otettava tutkittaviksi.

Ennakkoratkaisukysymykset

Oikeusperusta

52 Asiassa C-453/03 esitetyn kysymyksen a kohdassa, asioissa C-11/04 ja C-12/04 esitetyssä ensimmäisessä kysymyksessä ja asiassa C-194/04 esitetyn ensimmäisen kysymyksen a kohdassa kansalliset tuomioistuimet pyytävät yhteisöjen tuomioistuinta lausumaan direktiivin 2002/2 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja saman artiklan 4 kohdan pätevyydestä, sillä perusteella, että EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohta ei niiden mukaan ole asianmukainen oikeusperusta näiden säännösten antamiselle, erityisesti kun otetaan huomioon, että ne koskevat kasviperäisten rehujen merkintöjä.

53 Kuten neuvosto on täsmentänyt huomautuksissaan ja kuten istunnossa on todettu, jos riidanalaisen toimen välittömänä tavoitteena ei olisi ollut kansanterveyden suojeleminen, se olisi voinut kuulua EY 37 artiklan alaan. Viimeksi mainitussa määräyksessä annetaan myös toimivaltaa yhteisön lainsäätäjälle. Direktiivin 2002/2 oikeusperustaa koskeva valvonta on kuitenkin merkityksellistä, jotta voidaan selvittää, liittyykö tämän direktiivin säätämismenettelyyn virheellisyyksiä (ks. vastaavasti asia C-491/01, British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomio 10.12.2002, Kok. 2002, s. I-11453, 111 kohta).

54 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan Euroopan yhteisön toimivaltajärjestelmässä toimen oikeusperustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuinvalvonnan kohteena. Tällaisiin seikkoihin kuuluvat erityisesti

toimen tarkoitus ja sisältö (ks. erityisesti asia C-269/97, komissio v. neuvosto, tuomio 4.4.2000, Kok. 2000, s. I-2257, 43 kohta; asia C-36/98, Espanja v. neuvosto, tuomio 30.1.2001, Kok. 2001, s. I-779, 58 kohta ja em. asia British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomion 93 kohta).

55 Direktiivi 2002/2 perustuu EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohtaan, jossa sallitaan sellaisten toimenpiteiden toteuttaminen eläinlääkintä- ja kasvinsuojelualalla, joiden välittömänä tarkoituksena on kansanterveyden suojeleminen.

56 Tämän direktiivin kolmannessa ja neljännessä perustelukappaleessa selostetaan eläinten rehuissa käytettyjen ainesosien ilmoittamista koskeva oikeudellinen tilanne sellaisena kuin se oli kyseisen direktiivin antamiseen saakka, sekä tarve säätää BSE- ja dioksiinikriisin seurauksena yksityiskohtaisempien tietojen antamisesta. Saman direktiivin viidennen perustelukappaleen mukaan yksityiskohtaisten määrällisten tietojen antaminen voi auttaa mahdollisesti saastuneiden rehuaineiden jäljittämisessä tiettyihin eriin, mistä on etua kansanterveydelle.

57 Näistä perustelukappaleista käy ilmi, että yhteisön lainsäätäjän tavoite sen antaessa eläinten rehuissa käytettyjen ainesosien ilmoittamista koskevia säännöksiä oli varmistaa kansanterveyden suojeleminen.

58 Toisin kuin Consiglio di Stato on todennut asioissa C-11/04 ja C-12/04 esittämissään ennakkoratkaisupyynnöissä, kasviperäisistä rehuista voi aiheutua eläinperäisten rehujen aiheuttamiin terveysvaaroihin verrattavissa olevia terveysvaaroja. Fratelli Martini ja näissä asioissa huomautuksia esittäneet toimielimet ovat perustellusti tuoneet esille ongelmat, joita on aiheuttanut aflatoksiini B1, joka on tiettyjen viljoissa ja kuorellisissa hedelmissä kehittyvien sienten aiheuttama hyvin

karsinogeeninen myrkky, vuonna 1999 puhjenneen dioksiinikriisin, joka liittyi rehuseosten valmistukseen Belgiassa, samoin kuin tapaukset, joissa vilja on ollut kasvintorjunta-aineiden saastuttamaa tai joissa rehujen valmistukseen käytetystä likavedestä on löytynyt ihmisille tarkoitetuissa ehkäisyvälineissä käytettyjä hormoneja.

59 Kuten Tanskan hallituksen asiamies on todennut istunnossa, on selvää, että kun tuotteen sisältämien ainesosien prosenttiosuudet on ilmoitettu, saastumistapauksessa tutkimukset voidaan kohdentaa epäiltyihin rehuihin ja vetää ne pois markkinoilta. Tanskan hallitus on todennut, että kun karjankasvattajan eläimilleen antamien rehujen päällysmerkinnässä oli ilmoitettu, että niihin sisältyi suuri prosenttiosuus biologista maissia, Tanskan viranomaiset kykenivät vuonna 2004 toteamaan, että tämä ainesosa oli kaiken todennäköisyyden mukaan aiheuttanut sen, että kyseisen kasvattajan tuottamasta, ihmisten nautittavaksi tarkoitetusta maidosta oli löytynyt korkea aflatoksiini B1 -pitoisuus. Tämän vuoksi saastunut tuote voitiin vetää pois markkinoilta välittömästi, ilman että olisi pitänyt odottaa laboratoriotutkimusten tuloksia.

60 Näin ollen on todettava, että pääasioissa riitautetun direktiivin 2002/2 säännökset ovat omiaan myötävaikuttamaan välittömästi pyrkimykseen saavuttaa kansanterveyden suojelua koskeva tavoite.

61 Edellä esitetystä seuraa, että väitteet, joiden mukaan kyseiset säännökset ovat pätemättömiä virheellisen oikeusperustan vuoksi, ovat perusteettomia.

Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen

62 Consiglio di Stato tiedustelee asiassa C-12/04 esittämässään neljännessä kysymyksessä, onko direktiiviä 2002/2 pidettävä yhteisön oikeuden vastaisena sillä perus-

teella, että sillä loukataan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja syrjintäkiellon periaatetta siksi, että rehunvalmistajiin sovelletaan järjestelmää, jossa niiden on ilmoitettava rehuseoksiin sisältyvien rehuaineiden määrät, vaikka ihmisten nautittavaksi tarkoitettujen elintarvikkeiden valmistajilla ei ole tällaista velvollisuutta.

63 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavoin eikä erilaisia tilanteita kohdella samalla tavoin, ellei tällainen kohtelu ole objektiivisesti perusteltua (em. asia Arnold André, tuomion 68 kohta; em. asia Swedish Match, tuomion 70 kohta ja yhdistetyt asiat C-154/04 ja C-155/04, Alliance for Natural Health ym., tuomio 12.7.2005, Kok. 2005, s. I-6451, 115 kohta).

64 Direktiivin 2002/2 tavoitteena on kansanterveyden suojelu. Tällainen tavoite saattaa oikeuttaa erilaisen kohtelun, erityisesti kun otetaan huomioon EY 152 artiklan 1 kohdassa määrätty velvoite varmistaa ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu kaikkien yhteisön politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä.

65 Lisäksi kuten neuvosto on perustellusti korostanut, vaikka voitaisiinkin näyttää toteen, että yhtä rajoittavat toimet olisivat perusteltuja myös aloilla, joilla tällaisia toimia ei ole vielä toteutettu, kuten esimerkiksi ihmisten nautittavaksi tarkoitettujen elintarvikkeiden alalla, tämä ei ole riittävä peruste, jotta voitaisiin katsoa, että ne toimet, joita on toteutettu kyseisten yhteisön toimien kohteena olevalla alalla, eivät olisi oikeutettuja niiden syrjivän luonteen vuoksi. Muussa tapauksessa tästä aiheutuisi se, että kansanterveyden suojelun taso asetettaisiin vähiten suojaavan lainsäädännön tasolle.

66 Tästä seuraa, että kysymyksen tutkimisen perusteella ei ole käynyt ilmi mitään sellaista seikkaa, jolla olisi vaikutusta direktiivin 2002/2 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan tai saman artiklan 4 kohdan pätevyyteen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen valossa.

Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen

67 Kansalliset tuomioistuimet tiedustelevat asiassa C-453/03 esittämänsä kysymyksen c kohdassa, asioissa C-11/04 ja C-12/04 esittämässään toisessa kysymyksessä sekä asiassa C-194/04 esittämänsä ensimmäisen kysymyksen c kohdassa, loukataanko direktiivin 2002/2 1 artiklan 1 kohdan b alakohdalla ja 4 kohdalla suhteellisuusperiaatetta. Tässä asiayhteydessä Consiglio di Stato tiedustelee yhteisöjen tuomioistuimelta myös, onko asiassa mahdollisesti loukattu ennalta varautumisen periaatetta, siltä osin kuin kyseiset säännökset on annettu ilman tieteellisiin tutkimustuloksiin perustuvaa selvitystä riskeistä.

68 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluva suhteellisuusperiaate edellyttää, että yhteisön oikeuden säännöksen tavoitteet ovat toteutettavissa siinä säädettyjen keinojen avulla ja että näillä keinoilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. em. asia Arnold André, tuomion 45 kohta ja em. asia Swedish Match, tuomion 47 kohta).

69 Edellisessä kohdassa mainittuja edellytyksiä koskevan tuomioistuinvalvonnan osalta on todettava, että yhteisön lainsäätäjällä on laaja harkintavalta esillä olevan kaltaisella alalla, jolla siltä edellytetään poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten valintojen tekemistä ja jolla sen on suoritettava monitahoisia arviointeja. Näin ollen tähän alaan kuuluva toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan, jos kyseinen toimenpide on ilmeisen soveltumaton toimivaltaisen toimielimen tavoittelemien päämäärien saavuttamiseen (ks. vastaavasti em. asia Arnold André, tuomion 46 kohta; em. asia Swedish Match, tuomion 48 kohta ja em. asia Alliance for Natural Health ym., tuomion 52 kohta).

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

70 Pääasian valittajat, joita Espanjan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset tukevat, toteavat pääasiallisesti, että velvollisuus ilmoittaa kyseisten rehujen tarkka koostumus loukkaa vakavalla tavalla niiden oikeuksia ja taloudellisia intressejä, ja ettei se ole tarpeen terveyden suojelemiseksi, kun otetaan huomioon eläinten rehujen alalla jo olemassa olevat säännökset.

71 Ne vetoavat tämän osalta direktiivin 79/373 muihin säännöksiin, sellaisina kuin ne ovat direktiivillä 2002/2 muutettuina, erityisesti 5 artiklan 5 kohdan d alakohtaan, jossa velvoitetaan ilmoittamaan eränumero, ja 12 artiklaan, jossa velvoitetaan valmistajia antamaan toimivaltaisten kansallisten viranomaisten käyttöön rehujen koostumusta koskevat asiakirjat. Pääasian valittajat eivät kiistä näiden kahden velvoitteen tarpeellisuutta, ja ne katsovat, että niiden avulla voidaan varmistaa näiden rehujen jäljitettävyys valmistajien taloudellisia intressejä kunnioittaen, koska kyseisillä viranomaisilla on salassapitovelvollisuus, ja ne voivat käyttää saamiaan tietoja vain kansanterveyden suojelemiseksi.

72 Rehujen koostumuksen osalta kyseiset valittajat viittaavat rehujen lisäaineista 23 päivänä marraskuuta 1970 annettuun neuvoston direktiiviin 70/524/ETY (EYVL L 270, s. 1) ja haitallisista aineista ja tuotteista eläinten ruokinnassa 22 päivänä huhtikuuta 1999 annettuun neuvoston direktiiviin 1999/29/EY (EYVL L 115, s. 32). Istuntopäivään mennessä tätä viimeksi mainittua direktiiviä oli muutettu ja se oli laadittu uudelleen haitallisista aineista eläinten rehuissa 7 päivänä toukokuuta 2002 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2002/32/EY (EYVL L 140, s. 10).

73 Lopuksi pääasian valittajat viittaavat elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä 28 päivänä tammikuuta 2002 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY)

N:o 178/2002 (EYVL L 31, s. 1), joka annettiin samana päivänä kuin direktiivi 2002/2 ja joka niiden mukaan muodostaa uuden puitesäännöstön elintarviketurvallisuuden alalla. Tämän asetuksen 18 artiklassa säädetään, että on voitava jäljittää muun muassa kaikki aineet, jotka on tarkoitettu tulevan lisätyiksi rehuun, ja sen 20 artiklassa säädetään menettelyistä rehun poistamiseksi markkinoilta, jos se ei ole rehujen turvallisuutta koskevien vaatimusten mukainen.

74 Italian, Alankomaiden, Tanskan, Kreikan ja Ranskan hallitukset, parlamentti, neuvosto ja komissio katsovat sitä vastoin, että velvollisuudella ilmoittaa rehun sisältämien rehuaineiden prosenttiosuudet ei loukata suhteellisuusperiaatetta, kun otetaan huomioon kansanterveyden suojelua koskeva tavoite.

75 Parlamentti vetoaa myös avoimuutta koskevaan tavoitteeseen. Se toteaa, että toimivaltaiset viranomaiset ovat menettäneet uskottavuuttaan BSE-kriisin seurauksena ja että tätä voidaan lieventää vain avoimuuspolitiikalla. Tämä seikka olisi otettava huomioon arvioitaessa sellaisen toimen oikeasuhteisuutta, jonka tavoitteena on vain jättää karjankasvattajien päätettäväksi, mitä rehua he antavat karjalleen. Juuri tästä syystä ei riitä, että valmistajat ilmoittavat rehujen tarkan koostumuksen toimivaltaisille terveysviranomaisille.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

76 Kuten esillä olevan tuomion 59 ja 60 kohdassa on todettu, velvollisuus ilmoittaa rehun sisältämien ainesosien prosenttiosuudet on asianmukainen toimenpide eläinten ja ihmisten terveyden suojelua koskevan tavoitteen saavuttamiseksi. Sen avulla voidaan näet yksilöidä rehun saastuneeksi epäillyt ainesosat laboratoriotutkimusten tuloksia odottamatta ja vetää tämä rehu nopeasti pois kulutuksesta.

77 Tämä toimenpide ei vaikuta liialliselta, kun otetaan huomioon direktiivin 2002/2 1 artiklan 3 kohdassa säädetty velvoite merkitä tuotteen eränumero. Tämän viimeksi mainitun merkinnän avulla voidaan näet selvittää rehuseoserän jäljitettävyys, mutta ei suoraan sen ainesosien jäljitettävyyttä. Lisäksi jäljitettävyyden tutkiminen saattaa edellyttää jonkin verran aikaa, kun taas tilanne, johon liittyy elintarvikekriisin vaara, edellyttää nopeaa toimintaa.

78 Sama pätee pääasian valittajien mainitsemien muiden säädösten osalta. Ne koskevat nimittäin tuotteiden sisältöä (direktiivit 70/524 ja 1999/29) tai elintarviketurvallisuuteen liittyviä menettelyjä (asetus N:o 178/2002), mutta mihinkään niistä ei sisälly säännöksiä, joissa velvoitettaisiin ilmoittamaan jonkin tuotteen ainesosat. Kyseisillä viranomaisilla tai tuotteen käyttäjillä ei näin ollen näiden säädösten perusteella ole käytettävissään riittäviä tietoja voidakseen ryhtyä elintarvikekriisin sattuessa välittömästi asianmukaisiin ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin.

79 Pääasioiden valittajat väittävät, että tuotteen sisältämien ainesosien tarkkojen prosenttiosuuksien ilmoittaminen ei takaa sitä, että rehuseos on turvallinen eikä sitä, etteivät sen sisältämät ainesosat ole saastuneet. On kuitenkin todettava, että ainesosien ilmoittamista koskevan velvollisuuden tavoitteena ei ole taata sitä, etteivät ne ole saastuneet, vaan tehdä niitä sisältävien rehujen nopea tunnistaminen mahdolliseksi siinä tapauksessa, että nämä ainesosat ovat saastuneet.

80 On kuitenkin huomautettava, kuten julkisasiamies on perustellusti todennut ratkaisuehdotuksensa 115–119 kohdassa, että ei vaikuta siltä, että valmistajien velvollisuus toimittaa asiakkaille näiden pyynnöstä tarkat tiedot rehujensa määrällisestä sisällöstä olisi välttämätön tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

81 Sen lisäksi, että tiedot on ilmoitettava tuoteselostemerkinnässä direktiivin 2002/2 1 artiklan 4 kohdan nojalla vaihteluvälien puitteissa eli niiden osalta sallitaan +/– 15 prosentin poikkeama, valmistajan on saman direktiivin 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan myös annettava asiakkaan pyynnöstä yksityiskohtainen luettelo kaikista rehuseoksissa käytetyistä rehuaineista tarkasti painoprosentteina ilmaistuna.

82 Kuten pääasian valittajat ovat korostaneet, velvollisuus toimittaa asiakkaille tarkat tiedot rehun ainesosista loukkaa vakavalla tavalla valmistajien taloudellisia intressejä, koska sillä velvoitetaan viimeksi mainitut paljastamaan tuotteidensa valmistusohjeet, jolloin vaarana on, että mahdollisesti myös jopa itse asiakkaat käyttävät näitä tuotteita malleina ja etteivät kyseiset valmistajat voi hyötyä tutkimusta ja innovaatiota koskevista investoinneistaan.

83 Tällaista velvoitetta ei voida perustella terveyden suojelua koskevalla tavoitteella, ja se ylittää selvästi sen, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi. On todettava erityisesti, että tämä velvoite ei liity millään tavalla rehujen saastumista koskeviin ongelmiin, ja se on täytettävä pelkästään asiakkaan pyynnöstä. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimelle tehdyistä selostuksista ja sille esitetyistä esimerkeistä käy ilmi, että sen avulla, että päällysmerkinnöissä ilmoitetaan prosenttiosuudet vaihteluvälien puitteissa, pitäisi normaalisti olla mahdollista yksilöidä saastuneeksi epäilty rehu, jotta kyseiset viranomaiset voivat arvioida sen vaarallisuutta ilmoitetun painon perusteella ja päättää mahdollisesti sen väliaikaisesta vetämisestä pois markkinoilta laboratoriotutkimusten tuloksia odotettaessa tai selvittää tuotteen jäljitettävyyden.

84 Lopuksi on todettava, direktiivin 2002/2 kanssa samana päivänä annetun asetuksen N:o 178/2002 puitteissa perustetuista valvontamenettelyistä riippumatta, että direktiivin 2002/2 1 artiklan 5 kohdassa säädetään, että rehuseosten valmistajien on annettava virallisesta valvonnasta vastaavien viranomaisten käyttöön näiden sitä pyytäessä kaikki liikkeelle laskettaviksi tarkoitettujen rehujen koostumusta koskevat asiakirjat, joiden perusteella voidaan varmistaa tuoteselostemerkintöjen sisältämien tietojen oikeellisuus.

85 Näiden seikkojen perusteella on todettava, että direktiivin 2002/2 1 artiklan 1 kohdan b alakohta, jossa velvoitetaan rehuseosten valmistajat asiakkaan pyynnöstä ilmoittamaan rehun tarkka koostumus, on pätemätön suhteellisuusperiaatteen valossa. Sitä vastoin esitetyn kysymyksen tutkimisen perusteella ei ole käynyt ilmi mitään sellaista seikkaa, jolla olisi vaikutusta kyseisen direktiivin 1 artiklan 4 kohdan pätevyyteen kyseisen periaatteen valossa.

86 Asiassa C-453/03 esitetyn kysymyksen b kohdassa, asiassa C-11/04 esitetyssä kolmannessa kysymyksessä ja asiassa C-194/04 esitetyn ensimmäisen kysymyksen b kohdassa kansalliset tuomioistuimet pyysivät myös yhteisöjen tuomioistuinta lausumaan direktiivin 2002/2 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 4 kohdan pätevyydestä, sillä perusteella, että niiden mukaan näillä viimeksi mainituilla säännöksillä loukataan perusoikeuksia, erityisesti omaisuudensuojaa ja elinkeinovapautta.

87 Tämän osalta on muistutettava, kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että omistusoikeus, samoin kuin elinkeinovapaus, on yhteisön oikeuden yleinen periaate. Nämä periaatteet eivät kuitenkaan takaa ehdottomia oikeuksia, vaan niitä on arvioitava sen tehtävän perusteella, joka niillä on yhteiskunnassa. Tämän vuoksi omistusoikeuden käyttämistä, samoin kuin elinkeinovapautta, voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiassa palvelevat yleisen edun mukaisia yhteisön tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä (ks. viimeksi em. asia Alliance for Natural Health ym., tuomion 126 kohta).

88 Kun otetaan kuitenkin huomioon suhteellisuusperiaatetta koskevaan kysymykseen annettu vastaus, ei ole enää tarpeen arvioida, loukataanko riidanalaisella säännöksellä rehunvalmistajien omistusoikeutta tai elinkeinovapautta.

Positiivilistan puuttuminen

89 Consiglio di Stato tiedustelee asiassa C-12/04 esittämällään kolmannella kysymyksellä, onko direktiiviä 2002/2 tulkittava siten, että sen soveltaminen ja siten sen tehokas vaikutus edellyttävät, että vahvistetaan positiivilista erityisnimillään ilmoitetuista rehuaineista, kuten johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

90 Ferrari Mangimi Srl ja Espanjan hallitus väittävät, että asian on oltava näin. Ne muistuttavat, että aikaisemmin voimassa olleissa säännöksissä säädettiin velvollisuudesta ilmoittaa rehuaineet väliaikaisessa luettelossa ja mikäli tämä ei olisi ollut mahdollista, vaihtoehtoisesta velvollisuudesta ilmoittaa rehuaineiden geneeriset ryhmät sellaisina kuin ne on vahvistettu direktiivin 91/357 liitteessä. Ne toteavat, että nämä säännökset kumottiin direktiivillä 2002/2, jossa säädetään, että komissio laatii rehuaineista positiivilistan. Asiaa tutkittuaan kyseinen toimielin päätyi kuitenkin siihen johtopäätökseen, ettei tällaisen luettelon laatiminen missään tapauksessa ole ratkaisevaa rehujen turvallisuuden takaamiseksi, eikä se tehnyt mitään ehdotusta positiivilistan laatimisesta. Ne väittävät, että komission kertomuksessa korostetaan sitä, että positiivilistaan on mahdotonta sisällyttää tuhansia sellaisia tuotteita, joita valmistetaan eri paikoissa eri teknologioiden avulla ja joiden turvallisuustaso samoin kuin niiden ravitsemukselliset ja tekniset ominaispiirteet vaihtelevat. Tässä kertomuksessa todetaan niiden mukaan lisäksi, että turvallisuusriski ei liity rehuaineisiin itseensä vaan pikemminkin niiden mahdolliseen vahingossa tai vilpillisesti aiheutuneeseen saastumiseen.

91 Espanjan hallitus korostaa oikeusvarmuutta koskevaa pakottavaa vaatimusta, joka edellyttää, että asianomaisten on pystyttävä saamaan yhteisön säädöksestä tarkasti selville niille siitä aiheutuvien velvollisuuksien laajuus.

92 Kreikan hallitus toteaa, että koska käytettävissä olevien aineiden rekisteröimistä yhtenäiseen luetteloon ei ole yhdenmukaistettu yhteisön lainsäädännöllä, tämän kysymyksen ratkaiseminen kuuluu näin ollen kansallisen oikeuden piiriin. Tämä seikka ei sen mukaan estä direktiivin 2002/2 tehokasta soveltamista jäsenvaltioissa.

93 Parlamentti, neuvosto ja komissio katsovat, ettei direktiivin 2002/2 kymmenennessä perustelukappaleessa tehdyn, positiivilistan laatimista koskevan maininnan, joka on vain toivomus vailla itsenäistä normatiivista arvoa ja sitoo komissiota vain poliittisesti, ja päällysmerkintöjä koskevien säännösten täytäntöönpanon välillä ole mitään yhteyttä. Näin ollen jäsenvaltioiden on sovellettava tätä direktiiviä riippumatta siitä, onko tällainen luettelo laadittu, ja rajoituttava vaatimaan, että on käytettävä rehuaineiden tavanomaisia nimityksiä.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

94 On muistettava, että direktiivin 2002/2 kymmenennessä perustelukappaleessa todettiin, että komissio antaa toteutettavuustutkimuksen pohjalta viimeistään 31.12.2002 parlamentille ja neuvostolle kertomuksen ja tekee sen johtopäätöksiin perustuvan asianmukaisen ehdotuksen positiivilistan laatimiseksi tuotantoeläimille tarkoitettujen rehuseosten sisältämistä rehuaineista.

95 Tämän perustelukappaleen sanamuodosta käy ilmi, että kyseessä on vain yhteisön lainsäätäjän toivomus, että laadittaisiin ehdotus rehuaineita koskevasta positiivilistasta. Siinä näet mainitaan vain toteutettavuustutkimus, kertomus ja kyseistä kertomusta koskeviin johtopäätöksiin perustuva asianmukainen ehdotus.

96 Lisäksi on todettava, että tämän perustelukappaleen sisältöä ei toisteta direktiivin säädösosassa, eikä sen tutkimisesta käy millään tavalla ilmi, että sen toteuttamisen edellytyksenä olisi positiivilistan antaminen. Erityisesti on todettava, ettei vaikuta siltä, että päällysmerkintöjä koskevaa velvollisuutta olisi mahdotonta noudattaa tällaisen luettelon puuttuessa.

97 Direktiivin 91/357 kumoamisen osalta on näet todettava, ettei vaikuta siltä, että sen seurauksena direktiivin 2002/2 täytäntöönpanosta olisi tullut mahdotonta, koska valmistajat voivat tätä koskevien yhteisön säännösten tai jopa kansallisen lainsäädännön puuttuessa käyttää rehuaineiden tavanomaisia erityisnimiä.

98 Näiden seikkojen perusteella on katsottava, että direktiiviä 2002/2 on tulkittava siten, ettei sen soveltaminen edellytä, että vahvistetaan kyseisen direktiivin kymmenennessä perustelukappaleessa tarkoitettu positiivilista erityisnimillään ilmoitetuista rehuaineista.

Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten valta keskeyttää yhteisön säädöksen soveltaminen

99 Rechtbank 's-Gravenhage tiedustelee toisella kysymyksellään seuraavaa: kun ne edellytykset, joilla jäsenvaltion tuomioistuin voi keskeyttää yhteisön toimielinten riitautetun toimen täytäntöönpanon, täyttyvät, ja erityisesti silloin, kun tämän jäsenvaltion tuomioistuin on jo esittänyt kyseisen riidanalaisen toimen pätevyyttä koskevan kysymyksen yhteisöjen tuomioistuimelle, voivatko myös muiden jäsenvaltioiden toimivaltaiset hallintoviranomaiset keskeyttää ilman tuomioistuinkäsittelyä mainitun toimen täytäntöönpanon siihen saakka, kunnes yhteisöjen tuomioistuin on antanut ratkaisun sen pätevyydestä.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

100 Nevedi, joka on pääasian hakija asiassa C-194/04, toteaa, että kansallinen tuomioistuin on esittänyt toisen kysymyksensä yhteisöjen tuomioistuimelle siksi, että Productschap aikoi karjalle tarkoitettua rehua koskevien asetusten antamiseen Alankomaissa toimivaltaisen laitoksen ominaisuudessaan keskeyttää viran puolesta eli ilman tuomioistuinkäsittelyä avointa ilmoitusta koskevien sääntöjen soveltamisen odotettaessa, että yhteisöjen tuomioistuin antaa ratkaisunsa asiassa C-453/03. Asianomaisen ministerin kieltäydyttyä keskeyttämästä asetuksen soveltamista Nevedin täytyi saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi ja pyytää ennakkoratkaisupyynnön esittänyttä tuomioistuinta keskeyttämään tämän asetuksen soveltamisen.

101 Nevedi muistuttaa, että kun ne edellytykset täyttyvät, joita yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on asetettu sille, että yksityiset oikeussubjektit voivat vedota

direktiivin säännöksiin kansallisissa tuomioistuimissa, julkishallinnolla on kokonaisuudessaan, hallintoviranomaiset mukaan lukien, velvollisuus soveltaa direktiivin säännöksiä (ks. asia 103/88, Fratelli Costanzo, tuomio 22.6.1989, Kok. 1989, s. 1839, Kok. Ep. X, s. 95, 31 ja 32 kohta). Koska näiden hallintoviranomaisten, samalla tavoin kuin tuomioistuinviranomaisten, on sovellettava direktiivin säännöksiä, niiden pitäisi prosessiekonomisista syistä sallia myös keskeyttävän riitautetun yhteisön säädöksen soveltaminen samoin edellytyksin kuin kyseisten tuomioistuinviranomaisten.

102 Italian, Alankomaiden ja Kreikan hallitukset sekä komissio viittaavat yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka koskee välitoimia, takeita kansallisen tuomioistuimen puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta, tarvetta soveltaa yhdenmukaisesti yhteisön oikeutta sekä ennakkoratkaisumenettelyn tavoitteita.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

103 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut muun muassa yhdistetyissä asioissa C-143/88 ja C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest, 21.2.1991 antamassaan tuomiossa (Kok. 1991, s. I-415, Kok. Ep. XI, s. I-29, 18 kohta), pätevyyttä koskeva ennakkoratkaisupyyntö on kumoamiskanteen kaltainen keino valvoa yhteisöjen toimielinten säädösten laillisuutta. EY 242 artiklassa annetaan kantajalle kuitenkin mahdollisuus vaatia kumoamiskanteessa kanteen kohteena olevan säädöksen täytäntöönpanon lykkäämistä, ja yhteisöjen tuomioistuimelle toimivalta määrätä siitä. Väliaikaisia turvaamistoimia koskevan järjestelmän johdonmukaisuus edellyttää näin ollen, että kansallinen tuomioistuin voi määrätä lykättäväksi myös yhteisön asetukseen perustuvan sellaisen kansallisen hallintotoimen täytäntöönpanon, jonka laillisuudesta on tehty väite (ks. myös asia C-465/93,

Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ym. (I), tuomio 9.11.1995, Kok. 1995, s. I-3761, 22 kohta ja asia C-68/95, T. Port, tuomio 26.11.1996, Kok. 1996, s. I-6065, 49 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen puuttuvasta toimivallasta määrätä välitoimia ennakkoratkaisumenettelyssä ks. asia C-186/01 R, Dory, määräys 24.10.2001, Kok. 2001, s. I-7823, 13 kohta).

104 Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin todennut, että yhteisön oikeuden yhdenmukainen soveltaminen on yhteisön oikeusjärjestyksen perusvaatimus; se edellyttää näin ollen, että vaikka yhteisön asetukseen perustuvien hallintotoimien täytäntöönpanon lykkäämiseen sovelletaan kansallisia menettelysääntöjä erityisesti hakemuksen jättämisen ja asian selvittämisen osalta, lykkäyksen myöntämisedellytysten on ainakin oltava yhdenmukaiset kaikissa jäsenvaltioissa, ja se on määritellyt tällaisten edellytysten olevan samat kuin ne, joilla yhteisöjen tuomioistuin päättää välitoimista (em. yhdistetyt asiat Zuckerfabrik, tuomion 26 ja 27 kohta).

105 Yhteisöjen tuomioistuin on todennut erityisesti, että arvioidessaan, täyttyvätkö kiireellisyyttä ja vakavan ja peruuttamattoman vahingon vaaraa koskevat edellytykset, välitoimista päättävän tuomioistuimen on tutkittava kunkin tapauksen erityisolosuhteet ja arvioitava seikkoja, joiden perusteella voidaan päätellä, aiheuttaisiko sen toimen täytäntöönpano, jota vastaan väliaikaismääräystä on pyydetty, hakijalle peruuttamatonta vahinkoa, jota ei voitaisi korvata, jos yhteisön säädös todetaan pätemättömäksi (em. yhdistetyt asiat Zuckerfabrik, tuomion 29 kohta ja em. asia Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ym. (I), tuomion 41 kohta).

106 Väliaikaismääräyksestä päättävä kansallinen tuomioistuin, jonka on sovellettava toimivaltansa rajoissa yhteisön oikeutta ja joka on näin ollen velvollinen pitämään huolta yhteisön oikeuden täydestä oikeusvaikutuksesta, on velvollinen ottamaan

huomioon sen vaikutuksen, joka väliaikaismääräyksellä saattaa olla yhteisön säädöksellä säädettyyn oikeudelliseen järjestelmään koko yhteisön alueella. Sen on otettava huomioon kumulatiivinen vaikutus, joka aiheutuisi siitä, että useat tuomioistuimet antaisivat väliaikaismääräyksiä samoin perustein, ja hakijan erityistilanne, joka erottaa sen muista taloudellisista toimijoista, joita asia koskee (em. asia Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ym. (I), tuomion 44 kohta).

107 Kun väliaikaismääräyksen antaminen voi aiheuttaa yhteisölle taloudellisen menetyksen, kansallisen tuomioistuimen on lisäksi vaadittava hakijalta riittävä vakuus, kuten takaus tai pantti (em. yhdistetyt asiat Zuckerfabrik, tuomion 32 kohta ja em. asia Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ym. (I), tuomion 45 kohta).

108 Tämän osalta on todettava, että asiassa C-194/04 kyseessä olevan kaltaiset kansalliset hallintoviranomaiset eivät voi antaa väliaikaismääräyksiä yhteisöjen tuomioistuimen määrittelemiä edellytyksiä noudattaen.

109 Tässä asiayhteydessä on todettava erityisesti, että näiden viranomaisten asema ei pääsääntöisesti takaa sitä, että ne olisivat yhtä puolueettomia ja riippumattomia kuin kansalliset tuomioistuimet. Ei ole myöskään varmaa, että tällaiset viranomaiset soveltaisivat päätöstä tehdessään oikeuskäsittelylle ominaista kontradiktorista menettelyä, jonka avulla voidaan kuulla eri osapuolten väitteet ennen kysymyksessä olevien intressien vertailua.

110 Väitteestä, jonka mukaan nopeutta tai kustannuksia koskevilla seikoilla voitaisiin perustella se, että kansallisilla hallintoviranomaisilla on oltava tällainen toimivalta, on todettava, että väliaikaismääräyksistä päättävät kansalliset tuomioistuimet voivat yleensä tehdä ratkaisuja hyvin lyhyessä ajassa. Nopeutta tai kustannuksia koskeva seikka ei missään tapauksessa voi olla määräävä niihin takeisiin nähden, joita tarjotaan jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä perustetuissa oikeussuojajärjestelmissä.

111 Näin ollen esitettyyn kysymykseen on vastattava, että myös silloin kun jäsenvaltion tuomioistuin on katsonut, että ne edellytykset, joilla se voi keskeyttää yhteisön toimen täytäntöönpanon, täyttyvät, ja erityisesti silloin, kun jäsenvaltion tuomioistuin on jo esittänyt kyseisen riidanalaisen toimen pätevyyttä koskevan kysymyksen yhteisöjen tuomioistuimelle, muiden jäsenvaltioiden toimivaltaiset hallintoviranomaiset eivät voi keskeyttää mainitun toimen täytäntöönpanoa siihen saakka, kunnes yhteisöjen tuomioistuin on antanut ratkaisun sen pätevyydestä. On näet ainoastaan kansallisen tuomioistuimen asiana selvittää sen ratkaistavaksi saatetun asian erityisolosuhteet huomioon ottaen, täyttyvätkö väliaikaismääräyksen antamisen edellytykset.

Oikeudenkäyntikulut

112 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen 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 yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Asiassa C-453/03 esitetyn kysymyksen a kohdan, asioissa C-11/04 ja C-12/04 esitetyn ensimmäisen kysymyksen ja asiassa C-194/04 esitetyn ensimmäisen kysymyksen a kohdan tutkimisen perusteella ei ole käynyt ilmi mitään sellaista seikkaa, jonka perusteella voitaisiin katsoa, että rehuseosten liikkuvuudesta annetun neuvoston direktiivin 79/373/ETY muuttamisesta ja komission direktiivin 91/357/ETY kumoamisesta 28 päivänä tammikuuta 2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/2/EY 1 artiklan 1 kohdan b alakohtaa tai saman artiklan 4 kohtaa ei ole pätevästi annettu EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohdan perusteella.**

2) **Asiassa C-12/04 esitetyn neljännen kysymyksen tutkimisen perusteella ei ole käynyt ilmi mitään sellaista seikkaa, jolla olisi vaikutusta direktiivin 2002/2 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan tai saman artiklan 4 kohdan pätevyyteen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen valossa.**

3) **Direktiivin 2002/2 1 artiklan 1 kohdan b alakohta, jossa velvoitetaan rehuseosten valmistajat ilmoittamaan asiakkaan pyynnöstä rehun tarkka koostumus, on pätemätön suhteellisuusperiaatteen valossa. Sitä vastoin asiassa C-453/03 esitetyn kysymyksen c kohdan, asioissa C-11/04 ja C-12/04 esitetyn toisen kysymyksen ja asiassa C-194/04 esitetyn ensimmäisen kysymyksen c kohdan tutkimisen perusteella ei ole käynyt ilmi mitään sellaista seikkaa, jolla olisi vaikutusta kyseisen direktiivin 1 artiklan 4 kohdan pätevyyteen kyseisen periaatteen valossa.**

4) **Direktiiviä 2002/2 on tulkittava siten, ettei sen soveltaminen edellytä, että vahvistetaan kyseisen direktiivin kymmenennessä perustelukappaleessa tarkoitettu positiivilista erityisnimillään ilmoitetuista rehuaineista.**

5) **Myös silloin kun jäsenvaltion tuomioistuin on katsonut, että ne edellytykset, joilla se voi keskeyttää yhteisön toimen täytäntöönpanon, täyttyvät, ja erityisesti silloin, kun jäsenvaltion tuomioistuin on jo esittänyt kyseisen riidanalaisen toimen pätevyyttä koskevan kysymyksen yhteisöjen tuomioistuimelle, muiden jäsenvaltioiden toimivaltaiset hallintoviranomaiset eivät voi keskeyttää mainitun toimen täytäntöönpanoa siihen saakka, kunnes yhteisöjen tuomioistuin on antanut ratkaisun sen pätevyydestä. On näet ainoastaan kansallisen tuomioistuimen asiana selvittää sen ratkaistavaksi saatetun asian erityisolosuhteet huomioon ottaen, täyttyvätkö väliaikaismääräyksen antamisen edellytykset.**

Allekirjoitukset