

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS ANTONIO SAGGIO

18 päivänä toukokuuta 1999*

1. Tässä kanteessa komissio vaatii nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmästä sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden merkitsemisen käyttöönottamisesta 21 päivänä huhtikuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 820/97¹ (jäljempänä asetus) kumoamista. Kanteessa riitautetaan se, että oikeudelliseksi perustaksi valittiin EY:n perustamissopimuksen 43 artikla (josta on muutettuna tullut EY 37 artikla) sellaisen asetuksen osalta, joka annettiin hullun lehmän taudin, joka tunnetaan tieteellisellä nimellä nautojen spongiforminen enkefalopatia (jäljempänä BSE), aiheuttaman kriisin yhteydessä. Tätä taustaa vasten komissio, jonka kannetta Euroopan parlamentti tukee, katsoo, että kanteen kohteena olevan asetuksen perustana olisi pitänyt olla EY:n perustamissopimuksen 100 a artikla (josta on muutettuna tullut EY 95 artikla), koska päätavoitteena on ihmisten terveyden suojelu. Neuvosto puolestaan väittää, että oikeudellinen perusta on valittava ainoastaan annettavien säädösten sisällön ja tavoitteiden perusteella ja että tästä seuraa, että tässä yhteydessä on otettava huomioon EY:n perustamissopimuksen 43 artikla, sillä kyseessä on perustamissopimuksen liitteessä II mainittujen maataloustuotteiden tuotanto taikka kaupan pitäminen.

Asian tosiseikat

2. Komissio toimitti 2.10.1996 neuvostolle kaksi asetusehdotusta, joista ensimmäinen koski naudanlihan ja naudanlihatuotteiden merkitsemisen käyttöönottamista ja jälkimmäinen nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän luomista.² Kummankin ehdotuksen oikeudelliseksi perustaksi ehdotettiin EY:n perustamissopimuksen 43 artiklaa.

3. Euroopan parlamentti ehdotti merkitsemistä koskeneen ensimmäisen ehdotuksen oikeudelliseksi perustaksi EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklaa eikä EY:n perustamissopimuksen 43 artiklaa. Nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmää koskeneen toisen ehdotuksen osalta parlamentin jäsenet eivät päässeet yksimielisyyteen vastaavanlaisen muutoksen ehdottamisesta. Maatalousvaliokunnan esittelijä ehdotti kuitenkin useiden parlamentin jäsenten tukemana Euroopan

* — Alkuperäinen kieli: italia.
1 — EYVL L 117, s. 1.

2 — Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta ja ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) naudanlihan ja naudanlihatuotteiden merkitsemisestä (EYVL C 349, 20.11.1996, s. 10 ja s. 14).

yhteisöjen komissiolle, että tässäkin tapauksessa asetuksen oikeudelliseksi perustaksi valittaisiin EY:n perustamissopimuksen 100 a artikla.

4. Komissio kokosi tuolloin kaksi alkupe-
räistä ehdotusta yhdeksi uudeksi ehdo-
tukseksi, jonka oikeudellinen perusta oli
EY:n perustamissopimuksen 100 a artikla,
ja se toimitti 7.3.1997 uuden ehdotuksen
näin muutettuna neuvostolle.

5. Neuvosto hyväksyi yksimielisesti
21.4.1997 kanteen kohteena olevan ase-
tuksen, mutta valitsi oikeudelliseksi perus-
taksi kuitenkin EY 37 artiklan.

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

6. Komissio arvioi, että neuvosto on rik-
konut olennaisia menettelymääräyksiä
valitessaan asetuksen oikeudelliseksi
perustaksi EY:n perustamissopimuksen
43 artiklan. Koska EY:n perus-
tamissopimuksen 100 a artiklassa, joka
olisi pitänyt valita asetuksen oikeudelliseksi
perustaksi, määrätään, että on sovellettava
EY:n perustamissopimuksen 189 b artik-
lassa (josta on muutettuna tullut
EY 251 artikla) mainittua yhteis-
päättösmenettelyä — toisin kuin perus-
tamissopimuksen 43 artiklan 2 kohdassa,
jossa määrätään ainoastaan parlamentin

kuulemisesta —, tähän menettelyyn olisi
pitänyt ryhtyä kanteen kohteena olevaa
asetusta annettaessa.

7. Komission mukaan jo ennen kanteen
kohteena olevan asetuksen antamista oli
olemassa sääntöjä, joilla säänneltiin nau-
danlihan kaupan pitämistä ja sitä, miten
voitiin jäljittää, mistä eläimistä liha on
peräisin. Osa näistä säännöksistä annettiin
yhteisen maatalouspolitiikan yhteydessä ja
toiset sisämarkkinoiden toiminnan yhtey-
dessä siten, että erityistä huomiota kiin-
nitettiin kuluttajansuojeluun.³ BSE-kriisi
on kuitenkin osoittanut selvästi näiden
sääntöjen riittämättömyyden, erityisesti
taudista aiheutuvien kuluttajiin kohdistu-
vien terveysvaikutusten vuoksi, mikä on
antanut komissiolle syyn ehdottaa varsin-
kin sitä, että säädettäisiin naudanlihan ja
naudanlihatuotteiden merkitsemisestä ja
että toisaalta kuluttajien merkintätietoja
kohtaan tuntemaan luottamuksen vahvista-
miseksi perustettaisiin tehokas nautaeläin-
ten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmä.

8. Komissio tarkastelee riidanalaisen ase-
tuksen sisältöä ja tarkoituksia määri-
telläkseen, mikä olisi niiden valossa asian-
mukainen oikeudellinen perusta sää-
dökselle.

3 — Komissio viittaa tässä yhtäältä eläinten tunnistamisesta ja
rekisteröinnistä 27 päivänä marraskuuta 1992 annettuun
neuvoston direktiiviin 92/102/ETY (EYVL L 355, s. 32) ja
yhteisön täysikasvuisten nautaeläinten ruhojen luokittelu-
asteikosta 28 päivänä huhtikuuta 1981 annettuun neu-
voston asetukseen N:o 1208/81 (EYVL L 123, s. 3) sekä
toisaalta kuluttajalle myytäväksi tarkoitettujen elin-
tarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan
jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 18 päivänä
joulukuuta 1978 annettuun neuvoston direktiiviin
79/112/ETY (EYVL 1979 L 33, s. 1).

9. Nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän perustamisen osalta komissio nojautuu kanteen kohteena olevan asetuksen I osastoon. Asetuksen 3 artiklassa mainitaan ne seikat, joihin järjestelmä perustuu, eli korvamerkkit yksittäisten eläinten tunnistamiseksi, ATK-pohjaiset tietokannat, eläimiä varten annettavat passit ja kullakin tilalla pidettävät omat rekisterit. Asetuksen 4—7 artiklassa täsmennetään, mitä näiltä yksittäisiltä osatekijöiltä edellytetään. Kyseisillä säännöksillä pyritään siihen, että nautaeläinten lähtöpaikka ja alkuperä voidaan selvittää nopeasti ja täsmällisesti.⁴

merkintöihin, mainitaan yksityiskohtaisesti 16 artiklassa. Lisäksi II osastossa todetaan, mitä seuraamuksia voidaan soveltaa sellaisen toimijan osalta, joka rikkoo merkinnöistä annettuja sääntöjä.

11. Neuvosto, joka on asiassa vastaajana, ei ole riitautanut sitä, mitä komissio on esittänyt asetuksen sisällöstä.

12. Asianosaisilla on asetuksen tarkoituksista suuresti eriävät käsitykset.

10. Naudanlihan ja naudanlihatuotteiden merkintäjärjestelmän osalta komissio viittaa asetuksen II osastoon. Tähän osastoon sisältyy ensinnäkin 12 artikla, jossa käsitellään niitä tietoja, jotka on oltava merkinnöissä myyntipaikalla. Näin ollen 12 artiklan 1 kohdassa mainitaan merkityn lihan tai eläimen, josta se on peräisin, alkuperää, tiettyjä ominaisuuksia tai tuotanto-olosuhteita koskevat tiedot. Asetuksen 19 artiklan nojalla naudanlihan pakollista merkintäjärjestelmää sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa 1.1.2000 alkaen. Naudanlihan myyntiä varten alan toimijat tarvitsevat kunkin jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten hyväksymän erittelyn. Erittelyssä mainitaan 14 artiklan mukaisesti merkintään tulevat tiedot, ne toimenpiteet, jotka on toteutettava näiden tietojen paikkansapitävyyden varmistamiseksi, ja valvontajärjestelmä, jota sovelletaan tuotannon ja myynnin kaikissa vaiheissa. Ne tiedot, jotka voidaan sisällyttää

13. Komissio myöntää, että asetus koskee niitä tuotteita, jotka mainitaan perustamissopimuksen liitteessä II ja jotka ovat mukana yhteisessä markkinajärjestelyssä.⁵ Tämä ei sen mielestä kuitenkaan välttämättä tarkoita, että asetuksen tavoite olisi pääasiassa maatalouspoliittinen.

14. Varsinkin asetuksen ensimmäisen ja kolmannen perustelukappaleen pohjalta voitaisiin ymmärtää asetuksen todellinen tarkoitus. BSE-tauti on herättänyt hu-

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

4 — Ks. asetuksen N:o 820/97 ensimmäinen perustelukappale.

lestumista väestössä, koska moni pelkää, että nautanlihan kuluttaminen voi olla vaarallista ihmisten terveydelle. Olisi siis ollut syytä ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, joiden avulla taattaisiin kuluttajille korkeatasoinen terveyden suojelu.

15. Pelkästään BSE:n aiheuttaman kriisin taustaa vasten tarkasteltuna näyttäisi ilmeiseltä, miksi tämän riidanalaisen asetuksen antamiseen on todella ja pohjimmiltaan päädytty, nimittäin ihmisten terveyden suojelun vuoksi. Tietenkin yleisellä tasolla voitaisiin kuvitella mahdolliseksi nautanlihan merkitseminen myös ilman yhteyttä terveyden suojeluun. Käsiteltävässä asiassa käyttöön otetuilla toiminilla pyritään kuitenkin ainoastaan tarjoamaan kuluttajalle tietoja tuotteen alkuperästä sekä joistakin sen ominaisuuksista tai tuotanto-olosuhteista. Nämä ovat juuri niitä tietoja, joiden avulla voidaan taata kuluttajalle, että siihen tuotteeseen, jonka hän aikoo ostaa, ei liity minkäänlaista terveysriskiä.

16. Asetuksessa esitettyihin toimenpiteisiin nautaeläinten alkuperän jäljittämiseksi on ryhdytty nimenomaan BSE:n torjumiseksi, mikä selittänee sen, miksi niitä sovelletaan ainoastaan nautaeläimiin. Näiden toimien avulla voidaan tunnistaa yksittäiset eläimet ja lisäksi myös paikantaa lauma ja tila, jolta eläimet ovat peräisin. Näin voidaan oppia tuntemaan sairaus paremmin, mutta se on myös taudin torjumiseksi paras järjestelmä.

17. Komissio toteaa, että jos otetaan huomioon, missä yhteydessä riidanalainen asetusta on annettu, on todettava, että asetuksen antamisen osalta määräävässä asemassa ei ollut yhteisen markkinajärjestelyn toiminta vaan tarve suojella ihmisten terveyttä.

18. Näin ollen komissio päättelee, että asetuksen oikeudellisen perustan olisi pitänyt olla EY:n perustamissopimuksen 100 a artikla.

19. Komissio tukeutui kahdessa alkuperäisessä asetusehdotuksessaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Aluksi komission lähtökohtana oli, että kyseessä on perustamissopimuksen liitteessä II mainittuja tuotteita koskeva asetusta, vaikka se ottikin huomioon, että maatalouspolitiikan tavoitteita toteutettaessa ei voida jättää ottamatta huomioon yleisiä etunäkökohtia, joista yksi koskee terveyden suojelua. Tästä syystä komissio valitsi ensin ehdotustensa oikeudelliseksi perustaksi 43 artiklan. Harkittuaan asiaa tarkemmin se päätyi kuitenkin sille kannalle, että BSE-kriisi edellytti erityisiä toimia erityisesti ja ennen kaikkea kuluttajien terveyden suojelun alalla. Tämän perusteella komissio esitti loppujen lopuksi ehdotustensa oikeudelliseksi perustaksi EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklaa.

20. Toisaalta komissio muistuttaa 100 a artiklan osalta EY:n perus-

tamissopimuksen 129 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 152 artikla) taustalla olevasta ajatuksesta, jonka mukaan terveyden suojelua koskeissa asioissa parlamentti on otettava mukaan päättämään toimista siten, että otetaan käyttöön 189 b artiklan mukainen menettely (yhteispäätös menettely). Olisi perustamissopimuksen kannalta kyseenalaista tulkita, että yhteispäätös menettelyn piiriin eivät kuuluisi sellaiset oikeudelliset toimet, joiden välittömänä tavoitteena on terveyden suojelu, vain siksi, että ne sisältyvät maataloustuotteita koskevaan lainsäädäntöön. Tässä tapauksessa on tarpeen ottaa erityisesti huomioon se, että kanteen kohteena olevan asetuksen päätavoitteena on ihmisten terveyden suojelu, kun taas maataloustuotteiden tuotannon ja kaupan pitämisen sääntelyä koskeva pyrkimys on ainoastaan toissijainen tavoite. Tästä seuraa, että oikeudelliseksi perustaksi olisi pitänyt valita 43 artiklan sijasta EY:n perustamissopimuksen 100 a artikla.

21. Toissijaisesti komissio väittää, että asetuksen oikeudelliseksi perustaksi olisi pitänyt ainakin valita EY 37 artiklan lisäksi myös EY 95 artikla.

22. Lisäksi komissio on sitä mieltä, että vaikka asetus N:o 820/97 kumottaisiin, yhteisöjen tuomioistuimen olisi silti todettava sen vaikutukset lopullisiksi EY:n perustamissopimuksen 174 artiklan toisen kohdan (josta on muutettuna tullut EY 231 artikla) mukaisesti. Asetuksessa tarkoitettu lainsäädäntöjärjestely on merkittävä vaihe BSE:n torjunnassa; komissio on tämän asetuksen perusteella ottanut jo

käyttöön ne täytäntöönpanosäännöt, jotka täytyy myös jatkossa pitää voimassa.

23. Komissio nosti näin ollen 22.7.1997 kanteen Euroopan unionin neuvostoa vastaan ja vaati, että yhteisöjen tuomioistuin

- 1) kumoaa nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmästä sekä nautanlihan ja nautanlihatuotteiden merkitsemisen käyttöönottamisesta 21 päivänä huhtikuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 820/97;
- 2) pitää voimassa kumotun asetuksen vaikutukset, kunnes yhteisön lainsäätäjät antaa asiassa uuden säädöksen, jolla on asianmukainen oikeudellinen perusta;
- 3) velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

24. Myös parlamentti, joka on asettunut kiistassa tukemaan komission käsityksiä, katsoo, että asetuksen päätavoitteena on ihmisten terveyden suojelu. Jotta asetus olisi paremmin ymmärrettävissä, parlamentin mielestä on otettava huomioon myös tosiasiallinen ja poliittinen yhteys eikä ainoastaan säädöksen sisältöä ja

tavoitteita. BSE-kriisin taustaa vasten tarkasteltuna asetuksella on kaksi pääasiallista tavoitetta: yhtäältä on suojeltava ihmisten terveyttä BSE:hen liittyviltä riskeiltä; toisaalta kuluttajille on tiedotettava paremmin naudanlihan alkuperästä ja laadusta. Tästä on seurannut, että lainsäätäjä on päättänyt toimia sangen avoimesti nautaeläinten kasvatuksen sekä naudanlihan tuotannon ja kaupan pitämisen alalla. Pää tavoitteena, joskaan ei ainoana tavoitteena, on ollut sellaisen katkeamattoman ketjun luominen, jonka avulla kuluttaja voi jäljittää kaikki yksittäiset vaiheet alkupe-
räästä aina kulutukseen asti. Tähän tarkoitukseen tarvittavat välineet ovat nautaeläinten tunnistaminen ja rekisteröinti sekä naudanlihan merkitseminen.

25. Parlamentin mielestä käsiteltävä asia ei eroa millään lailla niistä säännöksistä, jotka koskevat yleensä elintarvikkeiden merkintöjä ja joiden oikeudellisen perustan on oltava 100 a artikla eikä suinkaan EY:n perustamissopimuksen 43 artikla. Oikeuskäytännössä on parlamentin mukaan toistaiseksi käsitelty vain sellaisia säädöksiä, joiden pääasiallinen tarkoitus on ollut maataloustuotteiden myynti sisämarkkinoilla ja joilla vain toissijaisesti on pyritty suojelemaan terveyttä. Tämä ei kuitenkaan päde käsiteltävään tapaukseen, jossa asetuksen pääasiallinen tavoite on ihmisten terveyden suojeleminen.

26. Myös perustamissopimuksesta sellaise-
naan seuraa, että parlamentti on otettava terveyden suojelun alalla mukaan 189 b artiklan mukaiseen lainsäädäntöme-

nettelyyn. Edellä mainituista syistä 100 a artikla on parlamentin mukaan ollut kanteen kohteena olevalle asetukselle asianmukainen oikeudellinen perusta.

27. Parlamenttikin toteaa toissijaisesti, että oikeudelliseksi perustaksi olisi pitänyt valita sekä 43 artikla että 100 a artikla. Asetuksen tarkoituksena ei ollut ainoastaan naudanlihan ja naudanlihatuotteiden markkinoiden palauttaminen ennalleen, vaan sillä pyrittiin myös siihen, että kuluttajien luottamus näihin tuotteisiin palaisi.

28. Lopuksi todettakoon, että myös parlamentti katsoo, että mikäli asetus kumotaan, asetuksen vaikutukset on pidettävä voimassa.

29. Neuvosto vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kanteen ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

30. Neuvosto toteaa, että vaikka säädöksen antamisen asiayhteys voidaankin ottaa huomioon säädöksen ulottuvuuden ymmärtämiseksi, se ei ole kuitenkaan ratkaisevassa asemassa oikeudellista perustaa valittaessa, koska valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla yhteisöjen tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joita yhteisöjen

tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ovat asetuksen sisältö ja tarkoitus.

31. Asetuksen sisällöstä asianosaisilla ei ole eriäviä käsityksiä.

32. Sen sijaan säädöksen tarkoituksesta neuvosto toteaa, että asetuksen tavoitteena ei ole pääasiallisesti ihmisten terveyden suojeleminen. Tältä osin neuvosto tukeutuu asetuksen ensimmäiseen perustelukappaleeseen, jossa todetaan seuraavaa:

” — — BSE-taudin aiheuttama kriisi on tehnyt naudanliha- ja naudanlihatuotteiden markkinat epävakaaiksi; — — vakauden palauttaminen näille markkinoille on osoittautunut välttämättömäksi; — — vakauden palauttaminen tapahtuu tehokkaimmin parantamalla näiden tuotteiden tuotannon ja markkinoille saattamisen avoimuutta erityisesti niiden jäljitettävyyden osalta.”

33. Neuvoston mielestä tällaisen avoimuuden avulla voidaan palauttaa kuluttajien luottamus sekä markkinoihin että tuotteisiin, minkä myötä voidaan vakauttaa BSE:n vuoksi kriisiin ajautuneet markkinat.

34. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi oli ratkaisevan tärkeää perustaa tuotantovaihetta varten tehokas tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmä sekä kaupan pitämistä koskevaa vaihetta varten objektiivisiin seikkoihin perustuva yhteisön merkintäjärjestelmä.⁶

35. Neuvosto toteaa lisäksi, että asetuksen päätavoitteen eli naudanlihan ja naudanlihatuotteiden markkinoiden vakauttamisen lisäksi on otettu myös huomioon eräät yleistä etua koskevat vaatimukset, kuten ihmisten ja eläinten terveyden suojeleminen.⁷

36. Ihmisten ja eläinten terveyden suojeleminen on neuvoston mukaan kuitenkin ainostaan asetukseen liittyvä oheistavoite, koska asetuksessa säädetään lisäksi elävien eläinten kaupasta yhteisön jäsenvaltioiden välillä, koska tällaiseen kauppaan tarkoitettujen eläinten on tunnistettava ja rekisteröitävä yhteisön määräysten mukaisesti. Tunnistamisen ja rekisteröinnin avulla olisi voitava jäljittää eläinten alkuperä- tai kauttakulku-tila, -keskus tai -järjestö.⁸ Tiettyjen kasvatuseläinten — tässä tapauksessa nautaeläinten — yksilöllisellä tunnistamisella pyritään neuvoston mukaan myös siihen, että tiettyjä yhteisön

6 — Ks. asetuksen N:o 820/97 toinen perustelukappale.

7 — Ks. asetuksen N:o 820/97 kolmas perustelukappale.

8 — Ks. asetuksen N:o 820/97 viides perustelukappale..

tukijärjestelmiä voidaan hallinnoida asianmukaisella tavalla maataloutta edistävästi.⁹

37. Naudanlihan ja naudanlihatuotteiden merkitsemisen osalta tämän järjestelmän avulla siis välitetään ostoa suunnittelevalle kuluttajalle tietoja, jotka ovat hänelle tärkeitä, mutta sen avulla ei voida taata, ettei myytävään lihaan liity lainkaan riskejä kuluttajan terveyden kannalta. Nämä takeet annetaan kuluttajalle muiden tätä tarkoitusta varten asetettujen eläinlääketieteellisten toimien avulla.

38. Neuvoston kanta on, että niitä säännöksiä, joiden avulla on mahdollista jäljitellä eläinten alkuperä, ei ole annettu ainoastaan BSE:n torjuntaa varten. Nykyään on tietenkin mahdollista selvittää kokonaisuudessaan eläimen kulku kasvatustilasta teurastamoon, mutta ihmisten terveyden suojelun näkökulmasta tämä ei ole riittävä toimi BSE:n hävittämiseksi.

39. Neuvosto toteaa vielä, että direktiivi 92/102/ETY, jota on tähän asti sovellettu nautaeläinten tunnistamiseen ja rekisteröintiin, ei ole käytännössä toiminut täysin tyydyttävästi näiden eläinten osalta, ja sitä onkin täytyntä muuttaa. Näin ollen edellä mainitun direktiivin säännösten laajentamiseksi annettiin myös tämä nimenomaan nautaeläimiin sovellettava riidanalainen asetus.¹⁰ Myös kyseinen direktiivi annet-

tiin EY 37 artiklan nojalla ilman, että tämän oikeudellisen perustan valintaa olisi myöhemmin kiistetty.

40. Nautaeläinten tunnistamista ja rekisteröintiä koskevien säännösten antamisen on neuvoston mukaan oikeuttanut myös se, että näin suotu mahdollisuus jäljittää varmemmin nautaeläinten alkuperä on korvaamattoman tärkeä tiedonlähde naudanlihan merkitsemisen kannalta.

41. Lisäksi eläinten terveyden suojele liittyy varsin kiinteästi tuotteen myyntiin. Jos eläimet täyttävät ne ehdot, jotka niille on asetettu terveyden suojelun nimissä, on loppujen lopuksi mahdollista palauttaa ja säilyttää helpommin kuluttajien luottamus, ja siten vakauskkin voi palata markkinoille. Se seikka, että asetusta sovelletaan ainoastaan nautaeläimiin ja naudanlihaan eikä sikoihin, lampaisiin, vuohiin tai niiden lihaan, ei johdu siitä, että edellisessä tapauksessa terveydelliset vaatimukset otettaisiin paremmin huomioon, vaan pikemminkin siitä, että naudanlihamarkkinoilla oli hullun lehmän taudin vuoksi ajauduttu niin syvään kriisiin, että sen vuoksi oli välttämättä ryhdyttävä välittömiin vakauttamistoimiin.

42. Seuraavaksi käsittelen oikeudellisen perustan valintaa, ja sen osalta neuvosto väittää, että valinta on tehtävä viime kädessä ainoastaan annettavien säädösten tarkoituksen ja sisällön perusteella. Koska

9 — Ks. asetuksen N:o 820/97 seitsemäs ja yhdestoista perustelukappale.

10 — Ks. asetuksen N:o 820/97 yhdeksäs perustelukappale.

käsiteltävässä tapauksessa kyse on perustamissopimuksen liitteessä II mainittujen tuotteiden valmistamisesta ja myynnistä eikä yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyviin olennaisiin tavoitteisiin pyrkimisestä, oli asianmukaista tukeutua kanteen kohteena olevan asetuksen osalta EY:n perustamissopimuksen 43 artiklaan.

43. Komission ja parlamentin väittämät johtaisivat parlamentin mukaan siihen, että 43 artiklan soveltamisalalta katoaisi merkitys, koska missä tahansa ehdotettavassa säädöksessä, jolla suojattaisiin lisäksi ihmisten terveyttä, olisi myös tukeuduttava EY:n perustamissopimuksen 100 artiklaan (josta on muutettuna tullut EY 94 artikla) tai EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklaan. Kuitenkin neuvoston mielestä yleisen edun vaatimukset, kuten kuluttajansuoja tai ihmisten ja eläinten terveyden suojeleminen, on jo otettu huomioon myös silloin, kun säädöksen oikeudelliseksi perustaksi valitaan 43 artikla, koska yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteisiin pyritäessä ei voida olla ottamatta huomioon perustamissopimuksen 129 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaista yleistä etua, joka on määritelty yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

44. Lisäksi asetuksella pyritään toteuttamaan EY:n perustamissopimuksen 39 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 33 artikla) mainittu tavoite eli markkinoiden vakauttaminen. Asetukseen sisältyvät toimet ovat neuvoston mukaan sitä paitsi samoja kuin asetuksen N:o 805/68 2 artiklassa mainitut.¹¹ Tällaisen järjeste-

lyn ansiosta naudanlihan yhteisen markkinajärjestelyn alalla voidaan ottaa käyttöön sellaisia toimia, joiden tarkoituksena on edistää parempia tuotanto-, jalostus- ja kaupanpitämisyjärjestelyjä ja joilla pyritään laadun parantamiseen. Neuvosto on asetuksen antaessaan pyrkinyt nimenomaan viimeksi mainittuun tavoitteeseen eli myönteiseen markkinoihin vaikuttamiseen. Koska myös yleinen etu on osa yhteistä maatalouspolitiikkaa, jota on puolestaan tarkasteltava osana yleistä taloutta, komission ja parlamentin omaksumasta ajattelutavasta seuraisi, että perustamissopimuksen erityismääräyksenä (lex specialis) pidettävä 43 artikla hylättäisiin säädöksen oikeudellisen perustan valinnassa EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan hyväksi aina, kun säädöksen antaminen liittyisi suoraan tai epäsuorasti BSE-kriisiin, sillä kyse olisi aina terveyden suojelemaan liittyvästä tavoitteesta. Tämä johtaisi siihen, että EY:n perustamissopimuksen 39 artiklassa mainittujen yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevien tavoitteiden merkitys supistuisi huomattavasti.

45. Neuvosto päättää, että jos tarkastellaan annettavien säännösten oikeudellisen perustan valinnan kannalta ratkaisevia kriteereitä — — sisältöä ja tarkoitusta — —, sen omaksumaa tapaa edetä kyseisessä tapauksessa on pidettävä oikeana ja lainmukaisena.

46. Komission ja parlamentin toissijaisen väitteen osalta, jonka mukaan oikeudelliseksi perustaksi otettaisiin yhtä aikaa EY:n perustamissopimuksen 43 ja 100 a artikla, neuvosto katsoo, että tällainen olisi mah-

11 — Naudanlihan yhteisestä markkinajärjestelystä annettu asetus (johon on viitattu edellä alaviitteessä 5).

dollista vain, jos sen säädöksen avulla, josta on kyse, pyrittäisiin samanaikaisesti kahteen erilaiseen samanarvoiseen tavoitteeseen. Kuitenkaan kyseisessä tapauksessa tämä ei missään nimessä toteudu, koska asetuksen pääasiallinen tavoite on BSE:n aiheuttaman kriisin koetteleman nautaeläinten ja naudanlihan markkinoiden vakauden palauttaminen. Muut tavoitteet, jotka on mainittu myös asetuksen johdanto-osassa, ovat pelkästään oheistavoitteita, joilla ei siis voi olla lainkaan merkitystä oikeudellista perustaa valittaessa.

naudanlihan ja naudanlihatuotteiden merkitsemistä koskevia säännöksiä.

49. Asetuksen 3 artiklan nojalla nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmä koostuu seuraavista osatekijöistä:

— korvamerkit kunkin eläimen yksilölliseksi tunnistamiseksi

Pääasia

47. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan säädöksen oikeudellinen perusta on valittava sellaisten objektiivisten seikkojen pohjalta, jotka voivat olla yhteisöjen tuomioistuimen valvottavissa.¹²

— ATK-pohjaiset tietokannat

— eläimiä varten annettavat passit

Asetuksen sisältö

48. Asetus jakautuu kahteen osaan: I osastossa säädetään, että jäsenvaltiot perustavat nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän; II osasto sisältää

— kullakin tilalla pidettävät omat rekisterit.

Komissiolla ja sen jäsenvaltion, jota asia koskee, toimivaltaisella viranomaisella sekä kaikilla asianosaisilla, asianomaiset kuluttajajärjestöt mukaan lukien, on oltava pääsy kaikkiin tietoihin. Lisäksi asetuksen 4 artiklassa täsmennetään, mitkä eläimet on voitava tunnistaa korvamerkin avulla ja millainen tällaisen merkin on oltava. Ase-

12 — Asia 45/86, komissio v. neuvosto, tuomio 26.3.1987 (Kok. 1987, s. 1493, 11 kohta; Kok. Ep. IX, s. 55); asia 131/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988 (Kok. 1988, s. 905, 29 kohta) ja asia C-271/94, parlamentti v. neuvosto, tuomio 26.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1689, 14 kohta).

tuksen 5 artiklassa säädetään, mitä tietoja ATK-pohjaiseen tietokantaan on sisällyttävä. Eläinten passeja ja rekistereitä koskevat määräykset sisältyvät 6 ja 7 artiklaan. Kunkin nautaeläinten pitäjän on 7 artiklan 3 kohdan nojalla toimitettava pyynnöstä toimivaltaiselle viranomaiselle kaikki tiedot, jotka koskevat hänen omistamiensa, pitämiensä, kuljettamiensa, kaupan pitämiensä tai teurastamiensa eläinten alkuperää, merkitsemistä sekä tarvittaessa määräraippa.

50. Edellä mainittuihin säännöksiin sisältyy siis pääasiassa valvontajärjestelyistä annettuja aineellisia ja teknisiä määräyksiä. Niiden avulla säännellään nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintimenettelyjä jäsenvaltioissa ja huolehditaan jo kasvatuvaiheessa eläinten pitäjän luona suoritettavasta valvonnasta.

51. Asetuksen toisessa osassa säädetään naudanlihan ja naudanlihatuotteiden merkitsemisestä. Asetuksen 19 artiklassa perustetaan pakollinen naudanlihan merkintäjärjestelmä, joka tulee pakolliseksi kaikissa jäsenvaltioissa 1.1.2000. Lisäksi II osaston säännöksiä sovelletaan jokaiseen toimijaan, joka aikoo tehdä naudanlihaan myyntipaikassa merkinnät, joista ilmenee merkityn lihan tai eläimen, josta se on

peräisin, alkuperää, tiettyjä ominaisuuksia tai tuotanto-olosuhteita koskevia tietoja.¹³

52. Lisäksi 14 artiklan mukaisesti kunkin toimijan on toimitettava jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen hyväksyttäväksi erittely jokaisessa jäsenvaltiossa, jossa kyseistä naudanlihaa tuotetaan tai myydään. Asetuksen 14 artiklassa säädetään myös yksityiskohtaisesti siitä, millaisia tietoja eritelmässä on annettava, ja erityisesti siitä, millaisia tietoja merkintään tulee sekä mitä valvontatoimet ovat, ja lopuksi siitä, millaisia seuraamuksia on sovellettava, jos eritelmää ei noudateta. Asetuksen 15 artiklaan sisältyy määräyksiä siltä varalta, että naudanliha tuotetaan kokonaan tai osittain kolmannessa maassa.

53. Asetuksen 16 artiklassa säädetään, millaisia tietoja merkintä voi sisältää, eli syntymäpaikan, kasvatuspaikan ja teurastuspaikan, eläimen tunnistusnumeron ja sukupuolen, kasvatus- tai ruokintamenetelmät, teurastustiedot sekä mahdolliset muut tiedot, jotka asianomainen toimija aikoo ilmoittaa ja jotka kyseinen toimivaltainen viranomainen on hyväksynyt.

54. Tässä osassa asetusta säädetään lisäksi, mitkä seuraamukset ovat mahdollisia, jos

13 — Asetuksen N:o 820/97 12 artiklan 1 kohta.

yksittäisiin artikloihin sisältyviä sääntöjä ei noudateta.

55. Edellä mainituissa säännöksissä käsitellään siis pääasiassa naudanlihan ja naudanlihatuotteiden merkintöihin liittyviä aineellisia ja teknisiä edellytyksiä. Huolimatta siitä, että ne koskevat myös tuottajia, ne kohdistuvat kuitenkin pääasiassa tuotteen myyntivaiheeseen. Naudanlihan merkitsemistä koskevasta liittymäperusteesta vastaa myyntipaikka (asetuksen 12 artiklan 1 kohta).

56. Koska osapuolet ovat yksimielisiä asetuksen sisällöstä, on turha käsitellä tätä seikkaa laajemmin.

Asetuksen tarkoitus

57. Komission ja parlamentin väite voidaan kiteyttää toteamukseen, että niiden mielestä asetuksen päätavoitteena, joskaan ei ainoana tavoitteena, on taata mahdollisimman korkealaatuinen ihmisten terveyden suojele. Neuvosto torjuu tämän näkökulman ja väittää, että asetuksella pyritään pääasiassa palauttamaan naudanlihan ja naudanlihatuotteiden markkinoiden vakaus, jota hullun lehmän taudin aiheuttama kriisi on heikentänyt.

58. Asetuksen tavoitteet on pohjimmiltaan mahdollista määritellä siihen liittyvien yksittäisten säännösten sekä johdanto-osassa mainittujen perustelukappaleiden perusteella.

59. On pääteltävissä, että asetuksella pyritään parantamaan naudanlihan tuotannon ja markkinoille saattamisen avoimuutta erityisesti jäljitettävyyden osalta. Tämän avulla olisi voitava palauttaa BSE-kriisin epävakaksi tekemien markkinoiden vakaus.¹⁴

60. Tällaisen avoimuuden saavuttamiseksi on ensisijaisen tärkeää ottaa tuotantovaiheessa käyttöön nykyistä tehokkaampi nautojen tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmä.¹⁵ Siten täyttyvät myös tietyt yleisiä etua, kuten kansanterveyden ja eläinten terveyden suojele, koskevat vaatimukset.¹⁶ Tavoitteena on, että sen seurauksena kuluttajien luottamus naudanlihan ja naudanlihatuotteiden laatuun lisääntyy.¹⁷

14 — Ks. asetuksen N:o 820/97 ensimmäinen perustelukappale.

15 — Ks. asetuksen N:o 820/97 toinen perustelukappale.

16 — Ks. asetuksen N:o 820/97 kolmas perustelukappale.

17 — Ks. asetuksen N:o 820/97 neljäs perustelukappale.

61. Asetuksella pyritään kuitenkin myös tiettyjen maatalousalan tukijärjestelmien asianmukaiseen hallinnointiin, mistä seuraa, että tietynlaisen hallinnoinnin kohdalla tarvitaan yksilöllistä tunnistamista.¹⁸

62. Lisäksi nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönoton avulla voidaan jäljittää helposti ja luotettavasti nautaeläinten alkuperä. Aiemmin voimassa olleet määräykset eivät toimineet täysin tyydyttävästi etenkin BSE-kriisin yhteydessä, ja niitä on siis parannettava¹⁹ (mikä tehtiin, kun kanteen kohteena oleva asetus annettiin).

63. Lisäksi on luotava tehokas merkintä-järjestelmä, jonka avulla voidaan kaikissa tapauksissa jäljittää eläin tai eläimet, joista merkitty naudanliha on peräisin.²⁰

64. Jotta järjestelmä toimisi luotettavasti, olisi säädettävä asianmukaisista seuraamuksista asetuksen rikkomisen varalta.²¹

65. Sen perusteella, mitä edellä on esitetty, on yhdyttävä neuvoston väitteeseen siitä, että asetus koskee perustamissopimuksen liitteessä II mainittujen tavaroiden tuotantoa ja kaupan pitämistä. On myös myönnettävä, että asetuksella pyritään toteuttamaan perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdassa mainitut yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevat tavoitteet ja etenkin lisäämään maatalouden tuottavuutta ja vakauttamaan markkinat.

66. Voidaan kuitenkin kysyä, onko tämä asetuksen ainoa ja ratkaiseva tarkoitus.

67. Säädösten päätavoitteen ymmärtämiseksi on komission ja parlamentin mukaan otettava huomioon myös sen antamiseen johtaneet tosiseikat ja poliittiset olosuhteet.

68. Tältä osin on kuitenkin tarpeen tukeutua jälleen yhteisön tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan oikeudellinen perusta on valittava ainoastaan sellaisten objektiivisten seikkojen pohjalta, jotka voivat olla yhteisöjen tuomioistuimen valvottavissa. Tässä yhteydessä yhteisöjen tuomioistuin on maininnut

18 — Ks. asetuksen N:o 820/97 seitsemäs perustelukappale.

19 — Ks. asetuksen N:o 820/97 yhdeksäs ja yhdestoista perustelukappale.

20 — Ks. asetuksen N:o 820/97 23. perustelukappale.

21 — Ks. asetuksen N:o 820/97 26. ja 27. perustelukappale.

etenkin annetun säädöksen sisällön ja tavoitteen,²² jotka ovat erityisen tärkeitä.

tapahtuisi siten, ettei oteta lainkaan huomioon sitä asiayhteyttä, jossa säädös annettiin.

69. Tämä ei kuitenkaan lähtökohtaisesti estä ottamasta huomioon oikeudellista perustaa määriteltäessä myös muita perusteita, kunhan ne ovat objektiivisia ja yhteisöjen tuomioistuimen valvottavissa.

70. On epäiltävä vahvasti, voidaanko tosiasialliset olosuhteet ja poliittiset seikat, jotka on otettu huomioon säädöstä annettaessa, katsoa säädöksen tarkoituksen ymmärtämiseksi sisällön ja tavoitteiden tavoin yhtä tärkeiksi. Juuri poliittiset seikat pohjautuvat melko subjektiivisiin käsityksiin, jotka saattavat vaihdella poliittisten kantojen ja tarpeiden mukaan niin suuresti, ettei niitä voida pitää johdonmukaisuuden nimessä ja oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä säädöksen oikeudellisen perustan määrittelyssä ratkaisevina perusteina.

71. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että oikean oikeudellisen perustan valitseminen

72. Käsiteltävässä tapauksessa neuvosto ei kiistä tosiasiallista taustaa, eli BSE-kriisiä, vaan toteaa, että kanteen kohteena olevan säädöksen antaminen oli tarpeen juuri tämän kriisin vuoksi. Neuvosto kuitenkin lisää, että asetusta ei otettu käyttöön nimenomaan siksi, että sen avulla olisi taattu parempi ihmisten terveyden suojeleminen, vaan pikemminkin siksi, että oli syytä vahvistaa vakauttamistoimien avulla vakaviin vaikeuksiin joutuneita naudanlihan ja naudanlihatuotteiden markkinoita. Yksi keino saavuttaa tämä tavoite oli palauttaa kuluttajien luottamus kyseisiin tuotteisiin ja lujittaa sitä rekisteröinnin ja merkitsemisen avulla.

73. Komissio ja parlamentti puolestaan arvioivat BSE-kriisin taustaa vasten, että asetuksen päätavoitteena oli ihmisten ja eläinten terveyden suojeleminen.

74. Kuten asetuksen kolmannelta perustelukappaleesta nimenomaisesti ilmenee, asetuksella pyritään huolehtimaan yleiseen etuun liittyvistä vaatimuksista, erityisesti ihmisten ja eläinten terveyden suojelesta.

22 — Asia C-131/87, komissio v. neuvosto, tuomio 16.11.1989 (Kok. 1989, s. 3743, 7 kohta); asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2867, 10 kohta) ja asia C-233/94, Saksa v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 13.5.1997 (Kok. 1997, s. I-2405, 12 kohta).

75. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin jatkuvasti tähdentänyt, että yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteisiin pyrittäessä ei voida jättää ottamatta huomioon sellaisia yleistä etua, kuten kuluttajansuojaa tai ihmisten ja eläinten terveyden ja elämän suojelemista, koskevia vaatimuksia, jotka yhteisön toimielinten on otettava huomioon toimivaltaansa käyttäessään.²³

76. Kyseinen asetuksen tavoite, joka mainitaan kolmannessa perustelukappaleessa, on siis sellainen tavoite, josta määrätään myös EY:n perustamissopimuksen 129 artiklan 1 kohdassa ja joka on vahvistettu vakiintuneessa oikeuskäytännössä.

77. Pelkästään se, että otetaan huomioon yleistä etua koskevat vaatimukset, ei kuitenkaan tarkoita vielä automaattisesti sitä, että ne olisivat annetun säädöksen päätaivoite.

78. Se, että kuitenkin säädellään maataloustuotteiden jalostusta ja kaupan pitämistä markkinoiden vakauttamiseksi, tarkoittaa ensinnäkin, että EY:n perustamissopimuksen 100 a artikla ei voi olla

riidanalaisen asetuksen ainoa oikeudellinen perusta.

79. On kuitenkin kysyttävä, eikö kanteen kohteena olevan asetuksen oikeudelliseksi perustaksi olisi voitu valita molemmat käsiteltävistä määräyksistä eli 43 ja 100 a artikla.

80. Tästä olisi käsiteltävässä asiassa kyse muun muassa silloin, jos asetuksessa voitaisiin kaiken kaikkiaan erottaa samanlaisesti kaksi olennaisesti toisistaan poikkeavaa sisältöä ja tavoitetta.

81. Jos aluksi tarkastellaan asetuksen antamismenettelyjä ja sisältöä, on todettava, että samalla säädöksellä säädetään yhtä aikaa kahdesta toisistaan eriyvästä asiasta. Yhtäältä säännellään yksityiskohtaisesti nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmää; toisaalta otetaan käyttöön naudanlihan ja naudanlihatuotteiden merkintäjärjestelmä. Nämä asiat sijoittuvat jo alusta alkaen eri tasoille (edellinen koskee tuotantoa ja jälkimmäinen myyntiä). Ne ovat samanarvoisia, joten ne voivat poiketa toisistaan myös tarkoitustensa osalta.

82. Tuotantovaiheessa sovellettavien nautaeläinten tunnistusta ja rekisteröintiä koskevien sääntöjen valossa voidaan aiemmin esitetyn perusteella todeta, että kyse on

23 — Asia C-180/96 R, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, määräys 12.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3903, 63 kohta) ja asia C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio tuomio 5.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2265, 120 kohta).

pääasiassa tuotantomääräyksistä, joilla pyritään lähinnä vakauttamaan kyseisten tuotteiden markkinat. Tunnistamista koskevien sääntöjen avulla on voitava jäljittää nopeasti ja luotettavasti eläinten alkuperä (myös kasvattajan osalta). Komissio ja yksittäisten jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat näin ollen ennen kaikkea valvoa tehokkaasti eläinten alkuperää tuotantovaiheessa. Markkinoiden vakauttamistavoite on siis tärkeämpi kuin huoli kuluttajien suojelusta, sillä he eivät tässä vaiheessa suoranaisesti hyödy vielä lainkaan nautaeläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä.

83. Tästä asetuksen osasta on näin ollen todettava, että oikeudellista perustaa valittaessa ei ollut tarpeellista ottaa huomioon EY:n perustamissopimuksen 43 artiklan ohella 100 a artiklaa.

84. Tilanne on kuitenkin hieman toisenlainen silloin, kun kyse on asetuksen jälkimmäisestä osasta eli naudanlihan merkitsemisestä.

85. Aluksi on todettava, että kyse on aivan itsenäisestä asetuksen osasta. Asetuksen

II osaston säännöt (merkitseminen) voisivat olla olemassa myös ilman I osastoa (tunnistus ja rekisteröinti). Ensinnäkään komissio ja parlamentti eivät olleet esittäneet varauksia siitä, että tämä osa muodostaisi eri asetuksen. Merkitsemistä koskevat määräykset ovat merkityksellisiä (vain) myyntivaiheessa ja vain tässä vaiheessa ne koskevat kaupallisia toimijoita.

86. Jos asetuksessa säädetään kahdesta eri asiasta, joita koskevat eri näkökohdat ja jotka ovat olemassa rinnakkain, on loogista tarkastella, pyritäänkö kummassakin asetuksen osassa samoihin tavoitteisiin vai onko löydettävissä toisistaan eriäviä päämääriä. Jos jälkimmäisessä tapauksessa tarkasteltaisiin asetusta kokonaisuutena, ei voitaisi enää turvautua perinteiseen tavoitteiden hierarkiaan (pääasiallinen tavoite ja toissijainen tavoite), koska tällainen erottelu on mielekäs, kun säädettävä asia on yksi ja sama. Toinen itsenäinen asia ei voi olla toiselle alisteinen vain siksi, että siitä säädetään yhdessä jälkimmäisen kanssa. Etenkään ei saa (voida) käydä niin, että kahden itsenäisen asian yhdistäminen johtaa siihen, että itsenäisestä (ja erillisestä) tavoitteesta tulee toissijainen vain siksi, että se on yhdistetty toiseen tärkeään tavoitteeseen. Jaosta pääasialliseen ja toissijaiseen tavoitteeseen tulee epätarkoituksenmukainen, kun vaarana on — vaikkakaan ei tarkoituksellisesti —, että yhdestä tavoitteesta tulee toiselle alisteinen vain sen vuoksi, että on yhdistetty kaksi eri asiaa toisiinsa. Niinpä voitaisiin kuvitella sellainen yhteisöjen tuomioistuimen mielestä tietenkin

täysin teoreettinen tapaus, että ”taitavasti annosteltuna” yhdistämisellä voitaisiin peittää muita oikeudellisia perustoja, jotka otettaisiinkin mukaan eri tarkastelun yhteydessä, jolloin näin voitaisiin kiertää menettelyä ja yhteistoimintaa koskevia määräyksiä.

87. Kun käsiteltävänä on kahta eri asiaa ohjaava säädös, on siis aivan luonnollista selvittää, ovatko tavoiteltavat päämäärät yhtä lailla samanarvoisia. Tällainen tarkastelu on turha ainoastaan, kun on ilmeistä, että toinen tavoitteista ei ole niin tärkeä kuin toinen, jolloin edellisestä tulee siis toissijainen tavoite.

88. Jos tarkastellaan asetuksen II osaston tavoitteita, on selvää, että nämä tavoitteet liittyvät naudanlihan kaupan pitämiseen sellaisenaan.

89. Merkinnöillä pyritään siihen, että merkitty naudanliha voidaan aina yhdistää juuri siihen eläimeen tai niihin eläimiin, josta tai joista liha on peräisin.

90. Kyse on kuitenkin pääasiassa kuluttajia hyödyttävistä tiedoista. Tämän järjestel-

män ansiosta, joka on alkuvaiheessa vapaaehtoinen mutta joka tulee pakolliseksi 1.1.2000, kuluttaja saa käyttöönsä tietoja, joita hän tarvitsee ostopäätöstään varten. Epäilemättä tämä heijastuu myös markkinoihin siinä mielessä, että lisääntynyt kysyntä saattaa palauttaa markkinoille vakauden; asetuksen lähtökohdaksi on kuitenkin valittu kuluttajan päätöksenteon vapaus.

91. Kuluttajalle ei voida tietenkään antaa ehdottomia takeita naudanlihan terveellisyydestä — sitä paitsi sataprosenttisia takeita olisi mahdotonta antaa —, mutta kuluttaja voi merkinnöistä ilmenevien ratkaisevien perusteiden ansiosta päättää, liittyykö lihan ostamiseen hänestä hyväksyttävä riski vai ei.

92. Koska edellä todetun tarkoituksena on tiedottaa paremmin kuluttajille siitä tuotteesta, jonka kuluttaja aikoo hankkia — ja koska edellä todetun ansiosta näin tapahtuu —, kuluttajalle tiedottaminen on asetuksen tästä osasta puhuttaessa osaston II määräävä tavoite.

93. Asetuksen kyseisen osan tavoite eli markkinoiden vakauttaminen, jää siis ensimmäisen tavoitteen varjoon.

94. Tästä kuitenkin seuraa, että tämän asetuksen osan pääasiallinen (eri) tavoite ei ole sama kuin I osastossa tavoiteltu. Kun otetaan huomioon se, mitä on jo todettu (ks. 86 kohta), kahdessa eri asiassa on siis olemassa kaksi eri tavoitetta, jotka on kuitenkin sisällytetty yhteen ainoaan asetukseen. Asianmukaisen oikeudellisen perustan valitsemisen osalta on kuitenkin todettava, että asetusta annettaessa olisi pitänyt ottaa (yhtäläisesti) huomioon molemmat tavoitteet ilman, että toisesta tehtäisiin toiselle alisteinen.

95. Näin ollen kanteen kohteena olevan asetuksen oikeudellisena perustana olisi pitänyt ottaa huomioon sekä EY:n perustamissopimuksen 37 artikla että 100 a artikla. On siis käännyttävä komission ja parlamentin toissijaisesti esittämien käsitysten kannalle.

96. Riidanalainen asetusta on siis kumottava, koska se on annettu 43 artiklan eikä 100 a artiklan perusteella.

97. Asianosaiset ovat esittäneet, että mikäli säädös kumotaan, asetuksen vaikutukset katsottaisiin lopullisiksi perustamissopimuksen 174 artiklan toisen kohdan mukaisesti, koska ne ovat kokonaisuudessaan tarpeellisia. Ehdotus on syytä hyväksyä, sillä kanteen kohteena oleva asetusta on tehokas väline torjua BSE:n aiheuttamaa kriisiä ja tarjota kuluttajalle mahdollisimman paljon tietoja. Tätä on puollettava erityisesti oikeusvarmuuden vuoksi, koska komissio on jo säätänyt useita asetukseen liittyviä täytäntöönpanosäännöksiä.

Oikeudenkäyntikulut

98. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Komissio on vaatinut neuvoston velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska neuvosto on hävinnyt asian, se on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Vaikka vain komission toissijaisesti esittämät perusteet ovat perusteltuja, ei ole erityistä syytä jakaa kuluja toisiin. Asiassa väliintulijana ollut parlamentti vastaa työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Ratkaisuehdotus

99. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuimien

- 1) kumoaa nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden merkitsemisen käyttöönottamisesta 21 päivänä huhtikuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 820/97
- 2) pitää kumotun asetuksen vaikutukset voimassa, kunnes yhteisön lainsäätäjän antama uusi asetus tulee voimaan asianmukaisen oikeudellisen perustan nojalla
- 3) velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut
- 4) velvoittaa parlamentin vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.