

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

ANTONIO TIZZANO

7 päivänä huhtikuuta 2005¹

1. Kolme eri jäsenvaltioiden tuomioistuinta (Yhdistyneen kuningaskunnan High Court of Justice, Queen's Bench Division, Italian Consiglio di Stato ja Alankomaiden Rechtbank te 's-Gravenhage) ovat kukin omalla ennakkoratkaisupyynnöllään² pyytäneet yhteisöjen tuomioistuinta antamaan EY 234 artiklan nojalla ratkaisun 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 (jäljempänä direktiivi 2002/2 tai direktiivi)³ pätevydestä.

käytettyjen rehuaineiden määrät. Italian tuomioistuin on lisäksi esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle kysymyksen direktiivin pätevydestä ennalta varautumisen ja syrjintäkiellon periaatteiden valossa, ja Alankomaiden tuomioistuin on viitannut tältä osin myös elinkeinovapauden periaatteeseen.

2. Kaikki ennakkoratkaisupyynnön esittäneet tuomioistuimet haluavat erityisesti tietää, onko kyseinen direktiivi pätemätön sen vuoksi, että sen oikeudellinen perusta on virheellinen tai että se on suhteellisuusperiaatteen ja omaisuuden suojaa koskevan perusoikeuden kanssa ristiriidassa siltä osin kuin siinä asetetaan rehuseosten valmistajille velvoite ilmoittaa — päälyysmerkinnöissä ja asiakkaalle tämän pyynnöstä — tuotteissaan

3. Consiglio di Stato ja Rechtbank te 's-Gravenhage ovat esittäneet myös muutamia tulkintakysymyksiä. Ensin mainittu on tiedustellut, onko direktiivi sovellettavissa, kun siitä puuttuu asianmukainen luettelo rehu-seoksissa käytettävissä olevista rehuaineista; jälkimmäinen puolestaan tiedustelee yleisemmin, voivatko kansalliset hallintoviranomaiset lainkäyttöviranomaisten tavoin keskeyttää väliaikaistoimenpiteenä sellaisten kansallisten säädösten soveltamisen, joilla pannaan täytäntöön yhteisön oikeussääntöjä, joiden pätevydestä vallitsee epävarmuutta.

1 — Alkuperäinen kieli: italia.

2 — Yhdistyneen kuningaskunnan High Court of Justice, Queen's Bench Divisionin 6.10.2003 tekemä välipäätös, Italian Consiglio di Stato:n 4.12.2003 tekemä välipäätös ja Alankomaiden Rechtbank te 's-Gravenhagen 26.4.2004 tekemä välipäätös.

3 — EYVL L 63, s. 23.

I Yhteisön lainsäädäntö

listen sairauksien torjunnan edistämällä niiden syiden, leviämisen ja ehkäisemisen tutkimusta sekä terveystilasta ja -kasvatusta.

EY 152 artikla

4. Amsterdamin sopimukseen saakka yhteisen maatalouspolitiikan toimenpiteet, joilla tavoiteltiin myös kansanterveyden suojelun päämääriä, oli toteutettava EY 37 artiklan nojalla kuulemismenettelyn mukaisesti.

— —

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

5. Kyseisen sopimuksen voimaantulosta lähtien jotkin kyseisistä toimenpiteistä ovat voineet perustua EY 152 artiklaan, jossa määrätään tehtyjen muutosten jälkeen seuraavaa:

— —

"1. Kaikkien yhteisön politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa varmistetaan ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu.

b) poiketen siitä mitä 37 artiklassa määrätään, eläinlääkintä- ja kasvinsuojelualalla toimenpiteitä, joiden välittömänä⁴ tarkoituksena on kansanterveyden suojeleminen;

Kansallista politiikkaa täydentävä yhteisön toiminta suuntautuu kansanterveyden parantamiseen, ihmisten sairauksien ja tautien ehkäisemiseen sekä ihmisten terveyttä vaarantavien tekijöiden torjuntaan. Kyseinen toiminta käsittää laajalle levinneiden vaaral-

— —."

4 — Tämä alaviite koskee ainoastaan ratkaisuehdotuksen italiankielistä versiota.

Eläinten rehuseosten päällysmarkintöjä koskeva yhteisön lainsäädäntö ja direktiivi 2002/2/EY

6. Eläinten rehuseosten valmistamisesta ja markkinoinnista säädetään 2.4.1979 annetussa neuvoston direktiivissä 79/373/ETY (jäljempänä direktiivi 79/373).⁵

7. Sitä on muutettu useaan kertaan eri direktiiveillä erityisesti tämän tapauksen kannalta tärkeitä tuotantoeläimille tarkoitettujen rehuseosten päällysmarkintöjä koskevilta osin.

8. Ensimmäinen tätä koskeva muutos tehtiin direktiivillä 90/44/ETY (jäljempänä direktiivi 90/44).⁶ Siinä yhdenmukaistettiin päällysmarkintöjä koskevat vaatimukset "joustavan ilmoittamisen" järjestelyn mukaisesti (johdanto-osan kahdeksas perustelukappale), ja sen perusteella merkinnöissä olevista tiedoista vastuussa olevan henkilön piti luetella ainekset painon mukaan suurimmasta pienimpään, ilman että niiden määrää olisi kuitenkaan tarvinnut täsmentää. Lisäksi voitiin valita, ilmoitettaisiinko kyseiset ainekset erityisnimillään vai sen ryhmän lajiniimityksellä, johon ainesosa kuuluu (1 artiklan 5 kohta).

9. Naudan spongiforminen enkefalopatia-taudin (jäljempänä BSE) aiheuttama kriisi ja dioksiinikriisi pakottivat lainsäätäjän hylkäämään edellä kuvatun järjestelmän ja säätämään direktiivissä 2002/2, joka annettiin EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohdan nojalla, ankarammasta "avoimesta ilmoituksesta".

10. Lainsäätäjän mukaan nämä kriisit ovat näet osoittaneet, että nykyiset säännökset ovat riittämättömät ja että "on tarpeen säätää yksityiskohtaisempien tietojen antamisesta tuotantoeläimille tarkoitettujen rehuseosten sisältämien rehuaineiden laadusta ja määrästä" (johdanto-osan neljäs perustelukappale). Sen lisäksi, että nämä tiedot ja erityisesti määrää koskevat tiedot ovat "tärkeä tiedon lähde kotieläintuottajille" (kahdeksas perustelukappale), niistä saattaa — edelleen lainsäätäjän mukaan — "olla etua kansanterveydelle", koska niiden "antaminen voi auttaa mahdollisesti saastuneiden rehuaineiden jäljittämässä tiettyihin eriin". Lisäksi ne voivat "estää sellaisten tuotteiden haaskaantumisen, jotka eivät aiheuta merkittävää vaaraa kansanterveydelle" (viides perustelukappale).

11. Direktiivin 2002/2 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa, jolla muutetaan direktiivin 79/373 5 artiklan 1 kohdan j alakohdtaa, säädetään, että päällysmarkinnässä on mainittava myös

5 — Rehuseosten pitämisestä kaupan 2 päivänä huhtikuuta 1979 annettu neuvoston direktiivi 79/373/ETY (EYVL L 86, s. 30).

6 — Rehuseosten pitämisestä kaupan annetun direktiivin 79/373/ETY muuttamisesta 22 päivänä tammikuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/44/ETY (EYVL L 27, s. 35).

"eränumero".

12. Lisäksi 1 artiklan 1 kohdan b alakohdassa, jolla muutetaan direktiivin 79/373 5 artiklan 1 kohdan 1 alakohtaa, säädetään, että siihen on sisällyttävä myös

a) muille kuin lemmikkieläimille tarkoitettuhuseokset:

”muille kuin lemmikkieläimille tarkoitetuissa huseoksissa maininta ’tarkat painoprosentit tähän huseokseen 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”.

i) rehuaineet luetellaan huseoksessa olevien painoprosenttiosuuksien mukaisesti suurimmasta pienimpään;

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

— —.”

13. Tämän jälkeen 1 artiklan 4 kohdassa, jolla korvataan direktiivin 79/373 5 c kohta seuraavasti:

14. Lopuksi 1 artiklan 5 kohdassa, jolla lisätään direktiivin 79/373 12 artiklaan toinen kohta, säädetään seuraavaa:

”1. Huseoksen sisältämät rehuaineet on lueteltava erityisnimillään.

2. Rehuaineiden luetteloinnissa on noudatettava seuraavia sääntöjä:

”[Jäsenvaltioiden] on määrättävä, että rehu-seosten 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.”

15. Tämän tapauksen osalta on muistutettava vielä siitä, että direktiivin 2002/2 johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa edellytettiin edellä mainitun lisäksi, että komissio antaa ”toteutettavuustutkimuksen pohjalta viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2002 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen ja tekee sen johtopäätöksiin perustuvan asianmukaisen ehdotuksen positiivilistan laatimiseksi”.

16. Näitä ohjeita noudattaen komissio antoi 24.4.2003 kertomuksen (KOM(2003) 178), jossa se kuitenkin totesi, että ”positiivilistan” tai ”sellaisten rehuaineiden luettelon, joita arvioinnin jälkeen pidetään vaarattomina ihmisten ja eläinten terveydelle ja joita voidaan siten käyttää eläinten ravinnossa”, laatiminen ei ole ”ratkaisevaa eläinten ravinnon turvallisuuden takaamiseksi”. Tämän perusteella komissio päätti jättää tätä koskevan ehdotuksen kokonaan esittämättä.⁷

Asetus (EY) N:o 178/2002

17. Tässä yhteydessä on mainittava myös elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä

periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä 28 päivänä tammikuuta 2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 178/2002,⁸ vaikka se ei vaikutakaan suoraan nyt käsiteltävissä asioissa annettavaan ratkaisuun.

18. Kyseisen asetuksen 3 artiklan 15 kohdan mukaan ”jäljitettävyydellä” tarkoitetaan

”mahdollisuutta jäljittää elintarvike, rehu, elintarviketuotantoon käytettävä eläin tai valmistusaine, joka on tarkoitettu lisättäväksi tai jota oletetaan lisättävän elintarvikkeeseen tai rehuun, kaikissa tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheissa ja seurata kutakin näistä kyseisissä vaiheissa”.

19. Ennalta varautumisen periaatetta sääntelevässä 7 artiklan 1 kohdassa säädetään lisäksi seuraavaa:

”Jos tietyissä tapauksissa käytettävissä olevien tietojen arvioinnin perusteella terveys-

⁷ — Komission kertomus sallittujen rehuaineiden luettelon toteutettavuudesta, 24.3.2003.

⁸ — EYVL L 31, s. 1.

haitan mahdollisuus tunnistetaan, mutta asiasta ei vielä ole tieteellistä varmuutta, voidaan toteuttaa yhteisön päättämän korkeatasoisen terveyden suojelun varmistamisen edellyttämiä väliaikaisia riskinhallintatoimenpiteitä, kunnes on saatu täydentävä tieteellinen tieto kattavampaa riskinarviointia varten.”

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 (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 täytäntöön panemiseksi, jäljempänä Italian asetus)¹¹ ja

II Kansallinen lainsäädäntö

20. Direktiivi 2002/2 on pantu täytäntöön

— Yhdistyneessä kuningaskunnassa Feeding Stuffs (Sampling and Analysis) ja Feeding Stuffs (Enforcement) (Amendment) (England) Regulations 2003 -nimisillä asetuksilla (eläinten rehuista otettavia näytteitä ja rehujen tutkimusta koskeva asetus ja täytäntöönpanosta Englannissa annettu asetus, jäljempänä Yhdistyneen kuningaskunnan asetukset),⁹ joilla muutetaan Feeding Stuffs Regulations 2000 -nimistä asetusta¹⁰

— Italiassa 25.6.2003 annetulla päätöksellä decreto del Ministro delle Politiche

— Alankomaissa 11.4.2003 annetulla asetuksella nro PDV-25 (jäljempänä Alankomaiden asetus),¹² jolla muutetaan Verordening PDV diervoeders 2003 -nimistä asetusta (Productschap Diervoederin vuonna 2003 eläinten ravinnosta antama asetus).

III Tosiseikat ja oikeudenkäyntimenettely

A *Asia C-453/03*

21. ABNA Ltd, Denis Brinicombe (a partnership), Bocm Pauls Ltd, Devenish Nutrition Ltd, Nutrition Services (International) Ltd ja Primary Diets Ltd (jäljempänä yhdessä ABNA), jotka kaikki valmistavat eläinten rehuseoksia, riitauttivat 8.9.2003 tekemällään

9 — SI 2003/1503.

10 — SI 2000/2481.

11 — GURI nro 181, 6.8.2003.

12 — PDO-blad nro 42, 27.6.2003.

valituksella (judicial review) High Court of Justices Yhdistyneen kuningaskunnan säädökset, joilla direktiivi 2002/2 on pantu täytäntöön.

22. Koska tällä on vakavia epäilyksiä kyseisen direktiivin 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 4 kohdan pätevydestä ja se katsoo, että kyseisten kansallisten täytäntöönpanosäännösten soveltamisesta saattaisi aiheutua vakavaa ja korjaamatonta vahinkoa ABNA:lle, se on päättänyt väliaikaistoimenpiteenä keskeyttää kyseisten säännösten soveltamisen ja esittää samalla yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”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 prosenttiosuuk-sien luettelemista, pätemättömiä

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

b) omaisuudensuojaa koskevan perusoikeuden loukkaamisen vuoksi tai

c) suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen vuoksi.”

23. Oikeudenkäynnissä ovat kirjallisia huomautuksiaan esittäneet ABNA, Yhdistyneen kuningaskunnan, Ranskan, Kreikan, Espanjan ja Alankomaiden hallitukset sekä Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio.

Yhdistetyt asiat C-11/04 ja C-12/04

Asia C-11/04

24. Fratelli Martini & C. SpA ja Cargill srl (jäljempänä yhdessä F.Ili Martini), jotka niin ikään ovat rehuja valmistavia yrityksiä, ovat 17.9.2003 tiedoksi annetuilla valituksilla riitauttaneet Tribunale amministrativo del Laziossa (jäljempänä TAR) Italian asetuksen, jolla pannaan täytäntöön direktiivi 2002/2, ja vaativat sen täytäntöönpanon lykkäämistä ja sen jälkeen sen kumoamista sillä perusteella, että se on ristiriidassa yhteisön oikeuden ja kansallisen oikeuden kanssa.

25. TAR hylkäsi väliaikaistoimenpidettä koskeneen hakemuksen. Hylkäävästä päätöksestä on valitettu Consiglio di Statoon.

26. Koska tällä on — Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimen tavoin — vakavia epäilyjä direktiivin 2002/2 pätevydestä erityisesti sen vuoksi, että siinä vaaditaan yksityiskohtaisten määriä koskevien tietojen ilmoittamista myös kyseisen tuomioistuimen ihmisten terveydelle vaarattomina pitämien kasviperäisten rehujen osalta, se on keskeyttänyt riidanalaisen kansallisten oikeussääntöjen soveltamisen 11.11.2003 tekemällään välipäätöksellä. Se on esittänyt erillisellä välipäätöksellä yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

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

2) Voiko direktiivi 2002/2/EY olla perusteltavissa ennalta varautumisen periaatteella siltä osin kuin siinä veloitetaan 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 päällysmarkkinoissa?

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

Asia C-12/04

27. Myös Ferrari Mangimi srl -yhtiö ja Associazione nazionale produttori alimenti

zootecnici — Assalzo (jäljempänä yhdessä Ferrari Mangimi) ovat riitauttaneet Italian asetuksen TAR:ssa ja vaatineet sen kumoamista soveltamisen keskeyttämisen jälkeen.

28. TAR hylkäsi väliaikaistoimenpidettä koskeneen vaatimuksen, kuten edellä mainittujen valittajienkin osalta. Myös tässä tapauksessa hylkäyspäätöksestä valitettiin Consiglio di Statoon, joka on keskeyttänyt riidanalaisen asetuksen soveltamisen väliaikaistoimenpiteellä ja esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle EY 234 artiklan nojalla vastaavia kysymyksiä direktiivin 2002/2 pätevydestä sekä lisäksi yhden tulkintakysymyksen, ja näiden kysymysten sanamuoto on seuraava:

"1) Onko EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että sitä voidaan käyttää oikeusperustana annettaessa sellaisia päällysmarkkinoita koskevia säännöksiä, joita sisältyy direktiiviin 2002/2/EY kasvipäristöjen rehuja päällysmarkkinoita koskevien osalta?

2) Voiko direktiivi 2002/2/EY olla perusteltavissa ennalta varautumisen periaatteella siltä osin kuin siinä veloitetaan ilmoittamaan rehuseoksissa olevien rehuaineiden tarkat määrät myös silloin kun on kyse kasvipäristöjen rehuista, vaikka tieteellisiin tutkimustuloksiin perustuvaa selvitystä riskeistä ei ole tehty, ja kun tämä ennalta ehkäisevä toimenpide on toteutettu sen perus-

teella, 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 kasvipäristöjen rehuja päällysmarkkinoissa?

3) Onko direktiiviä 2002/2/EY tulkittava siten, että sen soveltaminen ja siten sen tehokas vaikutus edellyttävät, että vahvistetaan positiivista erityisnimilläään ilmoitettuja rehuaineita, kuten johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa ja 24.4.2003 esitetystä komission kertomuksessa (KOM(2003) 178 lopull.) täsmennetään, vai onko direktiiviä sovellettava jäsenvaltioissa ennen kuin laaditaan positiivista direktiivissä tarkoitettuja rehuaineita siten,

että rehuseoksiin sisältyvät rehuaineet luetellaan niiden kaupallisia tuoteryhmiä vastaavien geneeristen nimitysten ja määritelmien mukaisesti?

Asia C-194/04

- 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?”

31. Alankomaissa vireillä olevan asian osapuolina ovat Productschap Diervoeder (jäljempänä Productschap) ja Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie Nevedi (jäljempänä Nevedi).

32. Productschap on alankomaalainen julkinen laitos, joka on toimivaltainen antamaan eläinten ravintoa koskevia asetuksia, jotka maataloudesta, ympäristönsuojelusta ja kalastuksesta vastaavan ministeriön (jäljempänä ministeriö) on kuitenkin hyväksyttävä, jotta niillä olisi oikeusvaikutuksia.

Oikeudenkäynti yhteisöjen tuomioistuimessa

29. Asiat C-11/04 ja C-12/04 yhdistettiin yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 25.3.2004 antamalla määräyksellä kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

30. Kirjalliseen käsittelyyn ovat osallistuneet F.lli Martini, Ferrari Mangimi, Kreikan ja Espanjan hallitukset sekä Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio.

33. Sen jälkeen kun Productschap oli pannut direktiivin 2002/2 määräajassa täytäntöön ministeriön asianmukaisesti hyväksymällä asetuksella, se vakuuttui kyseisen asetuksen pätemättömyydestä. Tästä syystä se antoi uuden asetuksen, jonka kohteena oli voimassa olevan asetuksen soveltamatta jättäminen.

34. Ministeriö ei kuitenkaan antanut viimeksi mainitulle asetukselle tarvittavaa hyväksymistään, koska se katsoi, että direktiivin täytäntöönpanosäännösten soveltamisen keskeyttäminen pelkällä hallintotoimella olisi ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, koska sen mukaan tällainen toimivalta on ainoastaan kansallisilla lainkäyttöelimillä.

35. Koska hallituksen viranomaiset eivät toimineet asiassa suoraan, Nevedi vaati Rechtbank te 's-Gravenhagessa väliaikaistoinenpiteenä Productschapin antaman asetuksen soveltamisen keskeyttämistä.

a alakohtaa edellyttämällä prosentti-osuuksien luettelemista, pätemätön

a) sen vuoksi, että EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohdassa ei ole sille oikeudellista perustaa,

36. Kyseinen Alankomaiden tuomioistuin katsoi, että direktiivissä säädetyllä velvoitteella ilmoittaa rehuissa käytettyjen rehuainesten painoprosenttiosuudet ei ollut — kuten EY 152 artiklassa edellytetään — mitään välitöntä yhteyttä kansanterveyden suojelemiseen ja että siinä pakotetaan valmistajat paljastamaan kilpailijoille salaisia tietoja, jotka ovat olennaisen tärkeitä niiden yrityksille.

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

c) suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen vuoksi?

37. Se otti huomioon myös Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimen jo aiemmin esittämän pätevyyttä koskevan kysymyksen ja hyväksyi tästä syystä esitetyn väliaikaistoimenpidettä koskeneen vaatimuksen sekä esitti samalla yhteisöjen tuomioistuimelle EY 234 artiklan nojalla seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

2) Kun ne edellytykset, joilla jäsenvaltion kansallinen tuomioistuin voi keskeyttää yhteisön toimielinten riitautetun toimen täytäntöönpanon, täyttyvät ja erityisesti silloin, kun 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?"

"1) Onko direktiivin 2002/2 1 artiklan 1 kohdan b alakohta ja/tai 1 artiklan 4 kohta, siltä osin kuin siinä muutetaan direktiivin 79/373 5 c artiklan 2 kohdan

38. Tässä oikeudenkäynnissä ovat kirjallisia huomautuksiaan esittäneet Nevedi, Alankomaiden, Kreikan ja Italian hallitukset sekä Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio.

velvoitetaan tuotantoeläimille tarkoitettujen rehuseosten valmistajat

39. Nyt käsiteltävässä asiassa ja asioissa C-453/03, C-11/04 ja C-12/04 järjestettiin 30.11.2004 yhteinen istunto, johon osallistivat ABNA, F.lli Martini, Ferrari Mangimi ja Nevedi (jäljempänä myös yhdessä pääasioiden valittajat), Italian, Tanskan, Ranskan, Kreikan, Espanjan ja Alankomaiden hallitukset sekä Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio.

— luettelemaan päällysmarkkinöissä rehuaineet ja täsmentämään niiden määrät prosenttiosuuksina rehun kokonaispainosta, jolloin sallitaan +/- 15 prosentin poikkeama (1 artiklan 4 kohta) ja

— ilmoittamaan asiakkaille heidän pyynnöstään kunkin rehuaineen tarkka prosenttiosuus rehun painosta (1 artiklan 1 kohdan b alakohta).

IV Oikeudellinen tarkastelu

40. Kuten edellä on todettu, nyt käsiteltävissä asioissa esitetään lähinnä kolme kysymystä.

42. Kansallisten tuomioistuinten mukaan nämä säännökset on mahdollisesti annettu virheellisen oikeudellisen perustan (EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohta ja EY 37 kohta) nojalla, ja ne saattavat olla omistusoikeutta ja elinkeinovapautta koskevien perusoikeuksien sekä suhteellisuusperiaatteen, ennalta varautumisen periaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen vastaisia.

41. Tärkein kysymys koskee direktiivin 2002/2 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 1 artiklan 4 kohdan pätevyyttä, kun niissä

43. Kuten olen jo korostanut, Italian tuomioistuin on asiassa C-12/04 esittänyt tämän tärkeimmän kysymyksen lisäksi myös tulkintakysymyksen, joka koskee mahdollisuutta soveltaa direktiiviä 2002/2, kun ei ole olemassa asianmukaista positiivilistää eläinten rehuseoksissa käytettävissä olevista rehuaineista.

44. Myös kolmas kysymys on tulkintakysymys. Alankomaiden tuomioistuin tiedustele siinä yleisesti, voivatko jäsenvaltion hallintoviranomaiset keskeyttää väliaikaistoimenpiteellä sellaisen yhteisön säädöksen täytäntöönpanosäännösten soveltamisen, jonka pätevydestä vallitsee epäilyksiä, kun toisen jäsenvaltion tuomioistuin on jo esittänyt tästä pätevyyttä koskevan ennakkoratkaisukysymyksen.

45. Koska tärkein kysymys on suureksi osaksi sama, käsittelem sitä samaan aikaan kaikkien kolmen asian osalta ja tutkin sen jälkeen muita niissä esiin tulleita ongelmia edellä esitetystä järjestyksessä.

46. Ensin arvioin kuitenkin asiassa C-194/04 yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjen kysymysten tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymistä, jonka parlamentti, neuvosto ja komissio ovat huomautuksissaan kiistäneet.

A Asiassa C-194/04 esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen

47. Oikeudenkäyntiin osallistuvat toimielimet väittävät ensinnäkin, että Alankomaiden

tuomioistuimen esittämien kysymysten tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät niiden mielestä täyty, koska se ei ole niiden mielestä kuvannut riittävästi pääasian oikeudenkäyntiin liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja eikä selventänyt riittävästi syitä, joiden vuoksi se epäilee direktiivin pätevyyttä.

48. Katson kuitenkin, että tähän väitteeseen liittyy liiallisia muodollisuuksia.

49. Muistutan tässä yhteydessä siitä, että jotta kyettäisiin selvittämään, ”selostetaanko” ennakkoratkaisupyynnössä riittäväällä tavalla ”ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat”,¹³ jolloin se olisi tutkittava, tilannetta on arvioitava täysin toiminnan kannalta eli siten, että korostetaan pikemminkin ennakkoratkaisumenettelyn tarkoitusta ja rakennetta kuin määrällisiä tai muodollisia seikkoja.

50. Tärkeintä ei toisin sanoen ole niinkään arvioida ennakkoratkaisupyynnöön sisältyvien tietojen määrää tai tapaa, jolla ne esitetään ennakkoratkaisupyynnössä, vaan selvittää, kykeneekö yhtäältä yhteisöjen tuomioistuin näiden tietojen perusteella antamaan ”hyödyllisiä vastauksia” kansalliselle

13 — Yhdistetyt asiat C-320/90–C-322/90, Telemarsicabruzzo ym., tuomio 26.1.1993 (Kok. 1993, s. I-393, Kok. Ep. XIV, s. I-1, 6 kohta); asia C-284/95, Safety Hi-Tech, tuomio 14.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4301, 69 kohta); asia C-341/95, Bettati, tuomio 14.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4355, 67 kohta) ja yhdistetyt asiat C-115/97–C-117/97, Brentjens, tuomio 21.9.1999 (Kok. 1999, s. I-6025, 38 kohta).

tuomioistuimelle ja annetaanko niillä toisaalta ”jäsenvaltioille ja muille osapuolille, joita asia koskee, mahdollisuus esittää huomautuksensa yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti”.¹⁴

51. Alankomaiden tuomioistuin kuvaa ennakkoratkaisupyynnössään ensin asiaa koskevaa lainsäädäntöä ja täsmentää tämän jälkeen, että Nevedi on riitauttanut Productschapin asetuksen, jolla direktiivi 2002/2 pannaan täytäntöön, ja että se epäilee vakavasti direktiivin joidenkin säännösten pätevyyttä.

52. Kyseinen tuomioistuin on myös esittänyt epäilystensä syyt. Osittain suoraan, kun se on selventänyt, että — sen mielestä — riidanalaisilla säännöksillä ei ole EY 152 artiklassa esitetyn tavoin välitöntä yhteyttä kansanterveyteen ja että niillä veloitetaan omistusoikeuden ja elinkeinovapauden vastaisesti rehujen valmistajat paljastamaan kilpailijoille olennaisen tärkeitä salaisia tietoja. Osittain epäsuorasti, kun se on viitannut erityisesti oikeasuhteisuuden osalta Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimen tarkemmin perusteltuun ennakkoratkaisupyyntöön.

14 — Asia C-207/01, Altair Chimica, tuomio 11.9.2003 (Kok. 2003, s. I-8875, 25 kohta). Ks. myös yhdistetyt asiat C-128/97 ja C-137/97, Testa ja Modesti, määräys 30.4.1998 (Kok. 1998, s. I-2181, 6 kohta); asia C-325/98, Ansens, tuomio 11.5.1999 (Kok. 1999, s. I-2969, 8 kohta) ja asia C-116/00, Laguillaumie, tuomio 28.6.2000 (Kok. 2000, s. I-4979, 15 kohta).

53. Mielestäni Alankomaiden tuomioistuin on tällä tavoin kuvannut riittävästi esitettyyn kysymykseen liittyviä oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja ja selventänyt tarvittaessa syitä, joiden vuoksi se on esittänyt ennakkoratkaisupyynnön yhteisöjen tuomioistuimelle. Näiden seikkojen perusteella kaikki asianomaiset osapuolet, mukaan lukien toimielimet, jotka nimenomaan ovat osallistuneet oikeudenkäyntiin samalla tavoin kuin muissakin tähän asiaan liittyvissä asioissa, ovat kyenneet esittämään huomautuksiaan ennakkoratkaisukysymyksistä, jotka yhteisöjen tuomioistuin kykenee mielestäni ratkaisemaan asianmukaisella tavalla.

54. Näin ollen katson, että Rechtbank te 's-Gravenhagen ennakkoratkaisupyynnön on tutkittava ja että se ansaitsee yhteisöjen tuomioistuimen vastauksen samalla tavoin kuin Yhdistyneen kuningaskunnan ja Italian tuomioistuinten esittämät ennakkoratkaisupyinnöt.

B *Direktiivin pätevyys*

55. Kuten olen todennut, nyt käsiteltävät asiat edellyttävät ensinnäkin Euroopan parlamentin ja neuvoston EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohdassa tarkoitettulla tavalla BSE- ja dioksiinikriisien jälkeen antaman direktiivin 2002/2 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 4 kohdan pätevyden tutkimista.

Johdanto

56. Ennen tämän tutkimuksen aloittamista on mielestäni heti tarpeen todeta joitain kiinnekohtia, joista on mielestäni lähdeittävä liikkeelle, kun yhteisöjen tuomioistuimen on arvioitava toimielinten mukaan kansanterveyden suojelemiseksi toteutettavien yhteisen maatalouspolitiikan toimenpiteiden hyväksyttävyyttä, kuten tässä tapauksessa.

57. Ensimmäinen kiinnekohta on toteamus, jonka mukaan yhteisön lainsäätäjällä on "laaja harkintavaltava" yhteisen maatalouspolitiikan kaltaisella alalla, joka edellyttää monitahoisia poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia arvioita.¹⁵ Näin ollen tällaisella alalla yhteisöjen tuomioistuimen laillisuusvalvonta on kohdistettava sen varmistamiseen, että riidanalaiseen toimeen ei liity *ilmeisiä* virheitä; yhteisöjen tuomioistuimen on tarkemmin sanoen arvioitava ainoastaan sitä, onko toimivaltainen toimielin "*selvästi* ylittänyt harkintavaltansa rajat" tai liittyykö sen toteuttamaan toimenpiteeseen "*ilmeinen* virhe tai harkintavallan väärinkäyttö".¹⁶

15 — Ks. asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973, Kok. Ep. XVI, s. I-173, 47 kohta). Ks. myös asia 179/84, Bozzetti, tuomio 9.7.1985 (Kok. 1985, s. 2301, 30 kohta); asia 265/87, Schröder, tuomio 11.7.1989 (Kok. 1989, s. 2237, Kok. Ep. X, s. 109, 22 kohta); yhdistetyt asiat C-267/88–C-285/88, Wuidart ym., tuomio 21.2.1990 (Kok. 1990, s. I-435, 14 kohta) ja asia C-311/90, Hierl, tuomio 19.3.1992 (Kok. 1992, s. I-2061, 13 kohta).

16 — Asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4057, 8 ja 14 kohta) ja asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996 (Kok. 1996, s. I-5755, 58 kohta). Kursivointi tässä.

58. Toinen kiinnekohta on se ensisijainen merkitys, joka yhteisön oikeusjärjestyksessä on annettu kansanterveydelle. "Myötävaikuttaminen korkean terveyden suojelun tason saavuttamiseen" on yksi yhteisön päämäärästä (EY 3 artiklan p kohta), jota on tavoiteltava "kaikkien yhteisön poliitikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa" (EY 152 artiklan 1 kohta). Kyseessä on siis "ehdoton" "yleisen edun mukainen vaatimus", joka yhteisön toimielinten on aina "otettava huomioon käyttäessään toimivaltansa".¹⁷ Toimivallan käyttöön liittyviä intressejä punnitessaan toimielinten on asetettava tämä vaatimus "ensisijaiseen asemaan taloudellisiin seikkoihin nähden",¹⁸ jolloin jopa saatetaan asettaa rajoituksia, joilla on "tiettyjen taloudellisten toimijoiden osalta epäedullisia, jopa huomattavia seurauksia."¹⁹

59. Tässä mielessä yhteisöjen tuomioistuin on aikaisemmin pitänyt pätevinä tai pikemminkin ei ilmeisen pätemättöminä maatalouspolitiikan toimenpiteitä, joilla on asetettu taloudellisille toimijoille melko suuria rasitteita, joten "jopa huomattava" heidän intressiensä rajoittaminen on hyväksyttävää.

17 — Asia 68/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988 (Kok. 1988, s. 855, Kok. Ep. IX, s. 371, 12 kohta) ja asia C-180/96 R, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, määräys 12.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3903, 63 kohta).

18 — Asia C-183/95, Affish, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4315, 43 ja 57 kohta).

19 — Em. asiassa Fedesa ym. annetun tuomion 17 kohta ja em. asiassa Affish BV annetun tuomion 42 kohta.

60. Esimerkiksi — varmastikin tunnusomaisessa — asiassa *Affish* antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuimien piti pätevänä päätöstä, jolla komissio oli määrännyt *kaikkien* Japanista peräisin olevien kalastustuotteiden tuonnin keskeyttämisestä sen jälkeen kun se oli vierailut *seitsemässä* japanilaisessa tiettyjen kalojen ja äyriäisten jalostamiseen erikoistuneessa laitoksessa ja katsonut, että *jotkin* niistä aiheuttivat vakavia vaaroja terveydelle, nimenomaan siksi, että se oli asianmukainen keino kansanterveyden suojelun ”ehdottoman” vaatimuksen noudattamiseksi.²⁰

61. Tällaisen ikään kuin itselle asetetun rajoituksen (self-restraint) mukaisesti tutkin siis seuraavassa direktiiviin 2002/2 kohdistettuja eri valitusperusteita.

1) Oikeudellinen perusta

62. Ensimmäinen syy, jonka vuoksi kansalliset tuomioistuimet epäilevät direktiivin ja erityisesti sen 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 4 kohdan pätevyyttä, liittyy säädöksen oikeudellisen perustan oikeellisuuteen. Ne pohtivat erityisesti, voiko tällaisten säännösten hyväksyttävänä perustana olla EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohta, jolla annetaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle valtuudet toteuttaa ”poiketen siitä, mitä 37 artiklassa määrätään, eläinlääkintä- ja

kasvinsuojelualalla toimenpiteitä, joiden välittömänä²¹ tarkoituksena on kansanterveyden suojeleminen”.

63. Muistutan tältä osin heti siitä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”yhteisön toimivaltajärjestelmässä toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla yhteisöjen tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena”. Näihin seikkoihin kuuluvat erityisesti ”toimen tarkoitus ja sisältö”.²²

64. Kuten oikeudenkäyntiin osallistuvat toimielimet, joita Ranskan, Kreikan, Italian ja Alankomaiden hallitukset ovat tältä osin tukeneet, ovat perustellusti huomauttaneet, tarkoituksen osalta direktiivin johdanto-osan perustelukappaleista ilmenee, että BSE:hen ja dioksiiniin liittyneiden vakavien terveyskriisien jälkeen yhteisön lainsäätäjät katsoi, että direktiivin 79/373 säännökset olivat riittämättömät, kun niillä rajoitettiin rehujen valmistajien velvoitteita siten, että päällysmerkinnöissä piti luetella ainoastaan käytetyt rehuaineet (neljäs perustelukappale).

21 — Tämä alaviite koskee ainoastaan ratkaisuehdotuksen italiankielistä versiota.

22 — 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 asia C-491/01, British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco, tuomio 10.12.2002 (Kok. 2002, s. I-11453, 93 kohta).

20 — Em. asiassa *Affish BV* annettu tuomio.

65. Tästä syystä se päätti laajentaa näitä velvoitteita siten, että yksilöidyt "laatu" ja "määrää" koskevat tiedot oli ilmoitettava. Sen mielestä näistä tiedoista saattoi "olla etua kansanterveydelle", koska niiden "antaminen voi auttaa mahdollisesti saastuneiden rehuaineiden jäljittämässä tiettyihin eriin". Lisäksi ne voivat "estää sellaisten tuotteiden haaskaantumisen, jotka eivät aiheuta merkittävää vaaraa kansanterveydelle" (viides perustelukappale).

66. Lainsäätäjän johdanto-osan perustelukappaleissa esittämät tavoitteet ilmenevät tämän jälkeen direktiivin sisällössä.

67. Sen lisäksi, että siinä säädetään rehuaineiden "eränumeron" ilmoittamisesta (1 artiklan 1 kohdan a alakohta), niissä velvoitetaan rehujen valmistajat täsmentämään rehuaineet lueteltuina painoprosentiosuuksien mukaisesti siten, että +/- 15 prosentin poikkeama sallitaan (1 artiklan 4 kohta), sekä ilmoittamaan tarkat painoprosentit asiakkaan pyynnöstä (1 artiklan 1 kohdan b alakohta). Tähän on lisättävä velvoite ilmoittaa valvontaviranomaisille "kaikki liikkeelle laskettaviksi tarkoitettujen rehujen koostumusta koskevat asiakirjat, joiden perusteella voidaan varmistaa tuoteselostemerkintöjen sisältämien tietojen oikeellisuus" (1 artiklan 5 kohta).

68. Tästä direktiivin tarkoituksen ja sisällön tarkastelusta ilmenee mielestäni, että riidanalaisissa säännöksissä samoin kuin muissa edellä mainitussa säännöksissä asetettiin välittömäksi tavoitteeksi kansanterveyden suojelun tason parantaminen lisäämällä kotieläintuottajille ja viranomaisille rehujen koostumuksesta toimitettavia tietoja.

69. Olen kuitenkin pääasioiden valittajien ja Alankomaiden hallituksen kanssa yhtä mieltä siitä, että tämä ei ole riittävä peruste pitää valittua oikeudellista perustaa oikeana.

70. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on selvittänyt asiassa Saksa vastaan Euroopan parlamentti ja neuvosto 5.10.2000 antamassaan tunnetussa tuomiossa, mikäli halutaan välttää se, että "oikeudellisen perustan noudattamista koskeva tuomioistuINVALVONTA voisi menettää kaiken merkityksensä", on vielä tarkistettava, että lainsäätäjän esittämien abstraktien toteamusten ja näkemysten lisäksi "toimella, jonka pätevyys on riitautettu, pyritään *todellisuudessa* niihin päämääriin, jotka yhteisön lainsäätäjä on ilmoittanut".²³

71. Mikäli tulkitsen oikein yhteisöjen tuomioistuimen kyseisessä tuomiossa esittämiä

23 — Asia C-376/98, Saksa v. Euroopan parlamentti ja neuvosto, tuomio 5.10.2000 (Kok. 2000, s. I-8419, 84 ja 85 kohta). Kursivointi tässä.

näkemyksiä, arvioitaessa oikeudellisen perustan oikeellisuutta on toisin sanoen selvittävä paitsi se, sanotaanko riidanalaisessa säädöksessä sillä tavoiteltavan sitä päämäärää, jonka saavuttamista varten toimielimille perustamissopimuksessa annetaan lainsäädäntövaltuudet, myös se, tavoitellaanko sillä "todellisuudessa" kyseistä päämäärää, ja erityisesti, kyetäänkö sen avulla saavuttamaan tämä päämäärä.

72. Mikäli tämä tulkintani on oikea, silloin, kuten Tanskan hallituskin on korostanut istunnossa, oikeudellista perustaa valvottaessa on välttämätöntä arvioida sitä, onko kyseinen säädös asianmukainen keino tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, mikä muistuttaa suuresti suhteellisuusperiaatteen liittyvää arviointia, sillä kuten tunnettu, kyseinen periaate edellyttää, että yhteisön oikeussäännössä säädettyt keinot ovat nimenomaan "asianmukaisia tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi" eikä "niillä mennä pidemmälle kuin sen saavuttamiseksi on tarpeen".²⁴

73. Koska nyt käsiteltävissä asioissa on lisäksi nimenomaan kiistetty myös se, että direktiivin 1 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 4 kohta olisivat suhteellisuusperiaatteen vastaisia, on samalla tehtävä sitä koskeva arviointi.

2) Oikeasuhteisuus ja omaisuudensuojaa ja elinkeinovapautta koskevat perusoikeudet

74. Nyt käsiteltävässä asiassa keskeinen pätemättömyysperuste on ilman muuta oikeasuhteisuuteen liittyvä peruste. Tämä pätee erityisesti sen vuoksi, että kuten on havaittu, tätä koskeva ratkaisu kattaa osittain oikeudellista perustaa koskevan ratkaisun, minkä lisäksi ne ovat tarkemmin arvioiden tässä tapauksessa päällekkäisiä, joten omaisuudensuojaa ja elinkeinovapautta koskevien perusoikeuksien noudattamisen valvonnan tarkasteleminen erikseen on tarpeetonta.

75. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on näet katsottu, että kun otetaan "huomioon niiden yhteiskunnallinen tehtävä", näille kahdelle perusoikeudelle voidaan hyvinkin asettaa "rajoituksia", mutta niihin ei saa "puuttua suhteettomasti" niillä tavoiteltuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen nähden.²⁵ Mahdollisten rajoittavien toimenpiteiden yhteydessä on toisin sanoen nimenomaan noudatettava suhteellisuusperiaatetta.

24 — Em. asiassa British American Tobacco annetun tuomion 122 kohta. Ks. myös asia 137/85, Maizena, tuomio 18.11.1987 (Kok. 1987, s. 4587, 15 kohta); asia C-339/92, ADM Ölmühlen, tuomio 7.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6473, 15 kohta); asia C-426/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 9.11.1995 (Kok. 1995, s. I-3723, 42 kohta); em. asiassa Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, 12.11.1996 annetun tuomion 57 kohta ja asia C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, tuomio 11.7.2002 (Kok. 2002, s. I-6453, 59 kohta).

25 — Em. asiassa Schröder annetun tuomion 15 kohta; asia 5/88, Wachauf, tuomio 13.7.1989 (Kok. 1989, s. 2609, 18 kohta); asia C-177/90, Kühn, tuomio 10.1.1992 (Kok. 1992, s. I-35, 16 kohta) ja em. asiassa Saksa v. neuvosto 5.10.1994 annetun tuomion 78 kohta. Ks. erityisesti omistusoikeuden osalta myös asia 44/79, Hauer, tuomio 13.12.1979 (Kok. 1979, s. 3727, Kok. Ep. IV, s. 677, 23 kohta) ja asia C-293/97, Standley ym., tuomio 29.4.1999 (Kok. 1999, s. I-2603, 54 kohta). Ks. erityisesti elinkeinovapauden osalta em. asiassa Affish annetun tuomion 42 kohta.

76. Kuten komissio on perustellusti huomauttanut, kansallisten tuomioistuinten esittämiin kysymyksiin vastaamiseksi ei nyt käsiteltävissä asioissa ole tarpeen ratkaista ongelmaa — jota osapuolet ovat runsaasti käsitelleet mutta jolla ei loppujen lopuksi ole tässä merkitystä — joka liittyy rehujen koostumuksen patentoitavuuteen ja siihen, voidaanko liikesalaisuudet sisällyttää yhteisön oikeudessa suojeltuihin immateriaalioikeuksiin.

77. Kuten myös ABNA olennaisilta osin myöntää, on sen sijaan riittävää selvittää, ovatko direktiivin 2002/2 säännökset, joilla rehujen valmistajat veloitetaan paljastamaan nämä koostumukset, asianmukaisia ja tarpeellisia sen kansanterveyden suojelemisen päämäärän saavuttamiseksi, jota sillä halutaan tavoitella. Mikäli ne ovat, nämä säännökset ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia, tarkastellaanpa tätä erikseen tai kyseisille perusoikeuksille asetettujen mahdollisten rajoitusten perusteella. Mikäli ne eivät ole, tämä on riittävä peruste todeta ne lainvastaisiksi, ilman että muu arviointi olisi siis tarpeen.

78. Tämän perusteella tutkin lopuksi, ovatko direktiivin 1 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja 4 kohdassa säädetyt veloitteet a) asianmukaisia kansanterveyden suojelun tavoitteen saavuttamiseksi ja b) ylitetäänkö niillä se, mikä on tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarpeen.

a) Määrää koskevien tietojen ilmoittamisen asianmukaisuus tavoitellun kansanterveyden suojelun päämäärän saavuttamiseksi

79. Pääasioiden valittajat katsovat Espanjan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten tältä osin tukemina, että direktiivissä säädettyjen yksityiskohtaisten määrää koskevien tietojen ilmoittaminen ei ole asianmukainen keino kansanterveyden suojelemiseksi.

80. Valittajat näet katsovat, että toisin kuin direktiivin johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan, näillä tiedoilla ei ole mitään todellista vaikutusta saastuneiden rehuaineiden jäljitettävyyteen. Niiden mielestä käytettyjen rehuaineiden määrien mainitseminen ilman mitään viittausta toimittajaan tai erään ei anna kotieläintuottajille mitään tietoa rehuaineiden alkuperästä eikä siten mahdollista sen selvittämistä, onko niitä hankituissa rehuissa.

81. Vaikka tällaiset tiedot edistäisivätkin jäljitettävyyttä, riidanalaiset säännökset ovat joka tapauksessa soveltumattomia kansanterveyden suojelemiseen, koska niitä sovelletaan ainoastaan myytäväksi tarkoitettujen rehuseosten valmistajiin eikä myös omaan käyttöön tarkoitettujen rehujen valmistajiin eli yrityksiin, jotka valmistavat omin keinoin omille eläimille annettavia rehuseoksia. Valit-

tajien mielestä tällä tavoin runsaat 65 prosenttia tällaisten tuotteiden kokonaismäärästä jää direktiivissä säädettyjen päällysmarkintöjä koskevien veloitteiden ulkopuolelle.

dollisuutta jäljittää elintarvike, rehu, elintarviketuotantoon käytettävä eläin tai valmis-tusaine, joka on tarkoitettu lisättäväksi tai jota oletetaan lisättävän elintarvikkeeseen tai rehuun, kaikissa tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheissa ja seurata kutakin näistä kyseisissä vaiheissa” (3 artiklan 15 kohta).

82. Totean heti, että viimeksi mainittu peruste on mielestäni hylättävä.

83. Määrällisten tietojen ilmoittamisella — asiakkaalle tai päällysmarkinnöissä — on näet merkitystä vain silloin, kun valmistaja ja ostaja ovat eri henkilöitä. Mikäli rehun käyttäjä on myös valmistanut sen, hän väistämättä tietää hyvin, mitä rehuaineita hän on käyttänyt ja mitä määriä, ja siten myös, miten on meneteltävä saastumistapauksessa. Se, että kyseiset päällysmarkintöjä koskevat veloitteet ulotettaisiin koskemaan rehua omaan käyttöön tuottavia valmistajia, olisi siten täysin tarpeetonta ja suhteellisuusperiaatteen vastaista (koska se olisi direktiivillä tavoitellun kansanterveyden suojelun päämäärän kannalta ehdottomasti tarpeetonta).

84. Todettakoon jäljitettävyyden osalta heti, että asetuksessa N:o 178/2002 annettussa määritelmässä vahvistetaan elintarvikkeita ja rehuja koskevat yhteisön lainsäädännön yleisperiaatteet (1 artiklan 2 kohta), ja niiden mukaan tällä ilmaisulla tarkoitetaan ”mah-

85. Kyseisen asetuksen mukaan tuotteiden jäljitettävyydellä pyritään antamaan ”kuluttajille tai valvontaviranomaisille täsmällisiä tietoja”, jotta vältettäisiin elintarvikkeiden turvallisuutta koskevien ongelmien ilmetessä mahdolliset ”tarpeetoman laajat häiriöt” (28 perustelukappale).

86. Tämän perusteella huomautan — komission tavoin — että rehuissa käytettyjen rehuaineiden jäljitettävyyttä taataan lähinnä kyseisten aineiden eränumeron ilmoittamisella, ja tämän numeron on direktiivin 2002/02 1 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan nyttemmin ilmentävä päällysmarkinnästä riidanalaisten määrää koskevien tietojen lisäksi. Saastumistapauksessa tämän numeron avulla kyetään näet yksilöimään tietty rehuera, joka sisältää vaarallista ainetta, ja tavoittaa myös sen valmistaja.

87. Kuten komissio ja Alankomaiden ja Tanskan hallitukset ovat huomauttaneet, myös määrää koskevat tiedot voivat kuitenkin "auttaa mahdollisesti saastuneiden rehuaineiden jäljittämässä" (viides perustelukappale),²⁶ jolloin saastuneiden aineiden yksilöiminen on todellisuudessa *nopeampaa* ja sillä *pyritään* niitä sisältävien rehujen hävittämiseen.

88. Kuten Alankomaiden hallitus on näet perustellusti huomauttanut, kun eläimessä tai siitä saadussa elintarvikkeessa havaitaan vaarallista ainetta, määrää koskevien tietojen ilmoittaminen mahdollistaa sen, että kotieläintuottajat ja viranomaiset kykenevät selvittämään nopeasti ja kohtuullisella arviointimarginaalilla tätä ainetta sisältävän rehun ainesosan, ja nopeuttaa siten siitä valmistus-, jalostus- ja jakeluvaiheissa aiheutuneen vahingon korjaamista.

89. Mikäli näet eläimessä todetun aineen prosenttiosuus on suuri, voidaan kohtuudella olettaa, että sitä sisältyy rehuaineeseen tai johonkin rehun ainesosaan suuria määriä. Mikäli prosenttiosuus on sitä vastoin hyvin pieni, voidaan kohtuudella katsoa, että tätä ainetta on rehuaineessa vähemmän. Tämä

kaikki ei edellytä laboratoriotutkimusten tulosten odottamista vaan perustuu yksinkertaisesti päällysmarkintään sisältyviin tietoihin tai valmistajalle esitettyyn pyyntöön.

90. Istunnossa Tanskan hallitus esitti konkreettisen esimerkin, joka selvittää erittäin hyvin tällaista saatavissa olevaa apua.

91. Tanskan hallitus muistutti, että elokuussa 2004 rutiinitarkastuksissa ilmeni, että erään tanskalaisen maanviljelijän tuottamassa maidossa oli liikaa aflatoksiinia, joka on joidenkin erityisesti viljatuotteissa kehittyvien sienityyppien kehittämä karsinogeeni. Kyseisen maanviljelijän eläimille annettujen rehujen päällysmarkintä osoitti, että siihen sisältyi suuri prosenttiosuus italialaista biologista maissia satovuodelta 2003. Jo tämän päällysmarkinnan luettuaan Tanskan viranomaiset kykenivät toteamaan, että saastunut ainesosa oli kaiken todennäköisyyden mukaan juuri italialainen maissi. Tämän ensimmäisen yksinkertaisen määrää koskeneen tiedon perusteella ne kykenivät määräämään asianmukaisista tarkastustoimenpiteistä kaikkien samalta valmistajalta peräisin olevien sellaisten rehuerien osalta, joissa kyseistä viljaa oli yhtä paljon. Mikäli viranomaisilla ei sitä vastoin olisi ollut kyseisiä määrää koskeneita tietoja käytettävissään, niiden olisi pitänyt odottaa laboratoriotutki-

musten tuloksia ja siten viivyyttä välttämättömiä terveydellisiä toimenpiteitä tai todennäköisemmin toteuttaa yleisesti sovellettavia varotoimia.

92. Kuten eri osapuolet ovat huomauttaneet, määrää koskevilla tiedoilla näet *edistetään* myös toisen jäljitettävyyteen liittyvän tyypillisen tavoitteen saavuttamista eli sen välttämistä, että saastumistapauksessa toteutetaan perusteettomia ja laajempia toimenpiteitä kuin kansanterveyden suojelemiseksi on tarpeen.

93. Mikäli näet valmistaja havaitsee, että sen käyttämä raaka-aine on vaarallisen aineen saastuttama, se kykenee eränumeron ilmoittamalla varoittamaan kotieläintuottajia, jotka ovat hankkineet sitä sisältäviä rehuja. Tässä yhteydessä kotieläintuottajat ja viranomaiset kykenevät kuitenkin määrää koskevien tietojen perusteella itse näkemään, kuinka paljon eläimet ovat kyseistä ainetta nauttineet, ja sen perusteella mukauttamaan toteutettavia toimenpiteitä, jolloin eläinten teurastukset ja perusteettomat elintarvikkeiden vetämiset pois markkinoilta kyetään estämään.

94. Näin ollen katson, että jäljitettävyyttä *edistetään* ja että sitä edistetään tehokkaalla tavalla vaikkakin rajoitetusti.

95. Näin ollen katson, että kun yhteisön lainsäätäjä on pitänyt yksityiskohtaisten määrää koskevien tietojen ilmoittamista asianmukaisena kansanterveyden suojelemiseksi ja nojautunut siksi direktiivin 2002/2, erityisesti 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 4 kohdan osalta EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohtaan, se ei ole käyttänyt maatalous- ja terveyspolitiikkaan liittyvää harkintavaltansa ilmeisen virheellisesti.

96. Pääasian valittajat arvostelevat kuitenkin vielä sitä, että toisin kuin ne tarkat tiedot, jotka on ilmoitettava asiakkaille 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla, määrää koskevat tiedot, jotka on ilmoitettava päällyksmerkinnässä 1 artiklan 4 kohdan nojalla, eivät ole lainkaan yksityiskohtaisia, koska niissä sallitaan 15 prosentin poikkeama. Ainakaan nämä eivät valittajien mielestä ole siten asianmukaisia tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

97. Tanskan hallitus on väittänyt tältä osin istunnossa, että sen kokemuksen mukaan päällyksmerkinnässä annettavat tiedot ovat asianmukaisia, jotta rehuun sisältyvät saasteet rehuaineet kyetään yksilöimään nopeasti edellä kuvatuin tavoin, vaikka poikkeama sallitaankin.

98. Tähän näkemykseen voidaan mielestäni yhtyä erityisesti, jos otetaan huomioon, että arvioinnit, joita kotieläintuottajien ja viranomaisten on tehtävä, ovat likimääräisiä eivätkä edellytä tietojen antamista gramman tarkkuudella. Istunnossa esitetystä ilmenee näet, että tämän arvioinnin yhteydessä on riittävä tietää, onko rehussa tiettyä ainesosaa paljon vai vähän, jotta kyetään nopeasti ymmärtämään, voiko siihen liittyä todettu suuri tai pieni saastuneen aineen pitoisuus.

99. Mikäli näin kuitenkin on eli jos — kuten olen todennut — jo pelkkä joustava määriä koskevien tietojen ilmoittaminen riittää tämän direktiivissä tavoitellun rajoitetun jäljitettävyyden edistämisen saavuttamiseksi, on tämän jälkeen kysyttävä, onko myös tarkkojen tietojen myöhempi ilmoittaminen asiakkaille todellisuudessa välttämätöntä tämän saman päämäärän saavuttamiseksi vai mennäänkö sillä sen sijaan pidemmälle kuin todellisuudessa on välttämätöntä.

100. Tällainen arviointi kuuluu kuitenkin riidanalaisten säännösten tarpeellisuuden arviointiin, joten käsittelen sitä seuraavassa.

b) Määriä koskevien tietojen tarpeellisuus

101. Pääasioiden valittajat, joita Espanjan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset tältä osin tukevat, huomauttavat ensinnäkin, että yksityiskohtaisten määriä koskevien tietojen ilmoittaminen kotieläintuottajille rehujen sisällöstä aiheuttaa niille vakavaa vahinkoa. Tämä velvoite pakottaa näet ne paljastamaan omille asiakkailleen rehujen koostumukset, jotka ne ovat kehittäneet sijoittamalla huomattavia resursseja tieteelliseen tutkimukseen ja jotka ne tästä syystä ovat tähän saakka pitäneet tiukasti salassa. Ainoastaan näiden, riidanalaisilla säännöksillä tyhjiksi tehtävien tutkimusten ansiosta ne kykenevät toimittamaan jatkuvasti tehokkaampia rehuja ja mukauttamaan niiden sisällön aika ajoin markkinoilla saatavissa oleviin raaka-aineisiin ja kotieläintuottajien erityisvaatimuksiin.

102. Tämän perusteella valittajat väittävät myös kansallisten tuomioistuinten kuvaamin perusteluin, että kyseisillä toimenpiteillä mennään pidemmälle kuin kansanterveyden suojelemiseksi on tarpeen, koska

i) niitä sovelletaan myös kasviperäisiin rehu-seoksiin, jotka ovat tunnetusti vaarattomia

ihmisten terveydelle, kuten erityisesti Italian tuomioistuimien toteaa;

voittain” eli tiettyjen vähimmäis- ja enimmäisarvojen haarukassa.²⁸

ii) niillä tavoiteltu päämäärä estää BSE- ja dioksiinikriisin kaltaisten elintarvikekriisien toistuminen taataan jo säännöksin, joilla kielletään saastuneiden tai eläinten ravinnoksi sopimattomina pidettävien aineiden, kuten eläinperäisten jauhojen (mahdollisia BSE:n aiheuttajia) lisääminen rehuihin tai tuotteet, joiden dioksiinipitoisuudet ovat korkeat;²⁷

103. Arvioin näitä perusteluja seuraavassa.

iii) yleisesti arvioiden kansanterveyden suojelun tavoite kyettäisiin saavuttamaan vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, kuten rehuaineiden luettelemisella suurimmasta pienimpään painon mukaan; määriä koskevien tietojen luottamuksellisella ilmoittamisella ainoastaan valvontaviranomaisille tai kyseisten tietojen ilmoittamisella myös kotieläintuottajille mutta ainoastaan ”kynnysar-

104. i) Kasvipölyjen rehujen väitetyn vaarattomuuden osalta yhdyin neuvoston näkemukseen, jonka mielestä tämä väite on virheellinen. Monet eläinten ravinnoksi sopimattomat aineet²⁹ ovat itse asiassa kasvipölyjä ja esiintyvät tai kehittyvät nimenomaan kasvipölyissä elintarvikkeissa.

105. Neuvosto on muistuttanut tässä yhteydessä, ilman että muut osapuolet olisivat tätä kiistäneet, että yksi tunnetuimmista vaaratekijöistä eläinten ravinnossa ovat aflatoksiinit, jotka ovat tietyn tyyppisten nimenomaan kasveissa, erityisesti viljoissa ja kuorittavissa hedelmissä kehittyvien sienten aiheuttamia

27 — Nevedi viittaa tässä yhteydessä tarttuvia spongiformisia enkefalopatioita ja eläinperäisten proteiinien käyttöä ruokinnassa koskevista tietyistä suojatoimenpiteistä 4 päivänä joulukuuta 2000 tehtyyn neuvoston päätökseen 2000/766/EY (EYVL L 306, s. 32); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 999/2001 liitteiden I, IV ja XI ja asetuksen (EY) N:o 1326/2001 muuttamisesta tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden ja eläinten ruokkimisen osalta 10 päivänä heinäkuuta 2003 annettuun komission asetukseen (EY) N:o 1234/2003 (EUVL L 173, s. 6); haitallisista aineista ja tuotteista eläinten ruokinnassa annettun neuvoston direktiivin 1999/29/EY muuttamisesta 27 päivänä marraskuuta 2001 annettuun neuvoston direktiiviin 2001/102/EY (EYVL L 6, s. 45); haitallisista aineista eläinten rehuissa 7 päivänä toukokuuta 2002 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2002/32/EY (EYVL L 140, s. 10) ja haitallisista aineista eläinten rehuissa — neuvoston lausuma — 7 päivänä toukokuuta 2002 annettun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/32/EY muuttamisesta 17 päivänä kesäkuuta 2003 annettuun komission direktiiviin 2003/57/EY (EUVL L 151, s. 38).

28 — Lainsäädäntömenettelyn aikana neuvosto oli ehdottanut tämän tyyppistä järjestelyä, jossa päälyysmerkinnöistä vastaava olisi velvoitettu ilmoittamaan rehuseoksiin sisältävät rehuaineet niiden painoprosentin mukaan suurimmasta pienimpään viiden luokan tai haarukan sisällä (ensimmäinen luokka > 30 prosenttia, toinen luokka 15–30 prosenttia, kolmas luokka 5–15 prosenttia, neljäs luokka 2–5 prosenttia, viides luokka < 2 prosenttia). Ks. neuvoston 19.12.2000 vahvistama yhteinen kanta (EYVL C 36, s. 35).

29 — Ks. tältä osin haitallisista aineista eläinten rehuissa annettun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/32/EY liitteen I muuttamisesta 31 päivänä lokakuuta 2003 annettu komission direktiivi 2003/100/EY (EUVL L 285, s. 33).

hyvin karsinogeenisiä myrkkyyä. Juuri nämä myrkyt olivat muun muassa kesällä 2004 Tanskassa tapahtuneen biologisen maissin saastumisen taustalla (ks. edellä 91 kohta).

106. Edellä esitetyn perusteella ei varmasti-kaan voida todeta, että kasviperäiset rehut olisivat välttämättä turvallisia ja että direktiivissä 2002/2 säädettyjen päällysmarkintöjä koskevien velvoitteiden laajentaminen niihin olisi siten suhteetonta.

107. ii) Säännöksillä, joilla kielletään mahdollisesti vaarallisten aineiden käyttäminen rehuseoksissa, ei voida käytännössä estää sitä, että ei-toivottuja aineita päätyy eläimille tarkoitettuihin elintarvikkeisiin vahingossa. Mikäli näin käy, toisin kuin päällysmarkintöjä koskevissa oikeussäännöissä, näissä säännöksissä ei mainita mitään siitä, miten elintarvikkeissä pitäisi toimia. Niillä ei varsinkaan edistetä millään tavoin saastuneen aineen jäljitettävyyttä, kuten direktiivin 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 4 kohdan säännöksillä. Vaikka tiettyjen aineiden käyttöä rehuissa rajoitetaan, mainitut säännökset eivät siten ole tarpeettomia, vaan niillä on päinvastoin oma erityinen tarkoituksensa.

108. iii) Todettakoon lopuksi mahdollisista vähemmän rajoittavista toimenpiteistä, joihin olen viitannut edellä (ks. 102 kohta), ennen kaikkea, että lainsäätäjän on käytettävä niitä ainoastaan silloin, kun kyseessä on valinta "usean" yhtä "asianmukaisen toimenpiteen" välillä.³⁰

109. Tilanne ei ole tällainen, kun kyseessä on pelkkä ainesosien luetteleminen suurimasta pienimpään painon mukaan. Tällainen luetteleminen, josta säädettiin jo direktiivissä 90/44 ja jota lainsäätäjän piti riittämättömänä (vrt. direktiivin 2002/2 johdanto-osan neljäs perustelukappale; ks. edellä 8–10 kohta), koska siihen ei sisälly mitään määriä koskevien tietojen ilmoittamista, ei voi edistää samalla tavoin jäljitettävyyttä kuin riidanalaiset säännökset eikä ole siis yhtä asianmukainen keino suojella kansanterveyttä kuin nämä säännökset.

110. Myöskään määriä koskevien tietojen luottamuksellinen ilmoittaminen pelkästään valvontaviranomaisille ei mielestäni mahdollista kansanterveyden suojelemista samantasoisesti kuin tietojen antaminen myös kotieläintuottajille. Saastumistapauksessa nimenomaan viimeksi mainitut näet kykenevät tarkastamaan saastuneet tuotteet ja poistamaan ne käytöstä mahdollisimman

30 — Em. asiassa Schröder annetun tuomion 21 kohta. Ks. myös yhdistetyt asiat C-254/95, C-255/94 ja C-269/94, *Faktoria autonomia tabacchi ym.*, tuomio 12.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4235, 55 kohta).

nopeasti, koska eläimet ovat välittömästi heidän saatavillaan, ja tuottajat kykenevät myös välittömästi varoittamaan valvontaviranomaisia.

111. Mielestäni olisi siten epä johdonmukaista ja kansanterveyden suojelun korkean tason varmistamisen tavoitteen vastaista, mikäli eläinten ravintoa koskevien tietojen ulkopuolelle jätettäisiin eläimiä tuottavat ja myyvät henkilöt ja siten ne, joita asia lähinnä koskee ja jotka ovat vastuussa niiden ja kuluttajien turvallisuudesta.

112. Todettakoon lopuksi mahdollisuudesta ilmoittaa tiedot ”kynnyksittäin” eli ainesosien prosenttiosuuksina vähimmäis- ja enimmäishaarukan perusteella, että olen neuvoston kanssa samaa mieltä siitä, että direktiivin 1 artiklan 4 kohdalla käyttöön otettu järjestelmä on nimenomaan tämäntyyppinen eikä sitä siten voida pitää suhteettomana.

113. Edellä mainitun oikeussäännön nojalla rehujen valmistajien on näet ilmoitettava päällysmarkkinässä käytettyjen rehuaineiden painoprosenttiosuus, jonka poikkeama saa olla +/- 15 prosenttia. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että mikäli rehuseos sisältää 80 prosenttia viljaa, vastaavan ilmoituksen on nimenomaan oltava 68 ja 92 prosentin haarukassa.

114. Kun otetaan huomioon myös edellä mainittu valmistajien käytäntö muuttaa hie-man mutta jatkuvasti rehujen koostumusta, ei mielestäni ole mahdollista, että siitä aiheutuisi sellaista vakavaa vahinkoa, jota ne väittävät aiheutuvan velvoitteesta ilmoittaa tuotteiden tarkka koostumus.

115. Tilanne on sitä vastoin toisenlainen 1 artiklan 1 kohdan b alakohdassa asetetun toisen velvoitteen osalta, sillä sen mukaan valmistajien on ilmoitettava asiakkaille näiden pyynnöstä *tarkat* tiedot rehujensa määrällisestä sisällöstä eli nimenomaan se koostumus, jota kansalliset tuomioistuimet ovat luonnehtineet kyseisten yritysten olemassaolon kannalta ”olennaisen tärkeäksi”.

116. Viimeksi mainitulla velvoitteella mennään mielestäni selvästi pidemmälle kuin kansanterveyden suojelemiseksi on tarpeen.

117. Siitä säädetään ensinnäkin yleisellä tasolla. Rehujen valmistajien on pelkästään asiakkaiden pyynnön perusteella ja siten myös siinä tapauksessa, että mitään saastumisen vaaraa ei ole, paljastettava salainen reseptinsä. Lisäksi niiden on paljastettava se samoille asiakkaille, joilla on usein käytettä-

vissään edistyksellisiä maatalouden apuvälineitä ja joista voi myös tulla potentiaalisia kilpailijoita, kun ne tuottavat rehua omaan tarpeeseensa tai jopa ulkoiseen kulutukseen.

118. Eikä tässä kaikki. Kuten olen edellä korostanut (ks. 97–99 kohta), kyseinen velvoite on tarpeeton lisävelvoite siihen joustavampaan velvoitteeseen nähden, josta säädetään 1 artiklan 4 kohdassa ja jolla jo kyetään takaamaan tämä rajoitettu vaikutus lainsäätäjän tavoittelemaan jäljitettävyyteen. Kuten edellä on näet todettu, vaikka kyseisessä säännöksessä sallitaan 15 prosentin poikkeama, sillä jo sellaisenaan mahdollistetaan nopea ja likimääräinen saastuneiden aineiden yksilöiminen ja niitä sisältävien rehujen kohdistetumpi hävittäminen.

119. Ei siis ole nähtävissä, mitä 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan ankarammalla säännöksellä haluttaisiin ja voitaisiin lisätä. Sillä annetaan kansanterveyden suojeluun hyvin vähän uutta ja hyödyllistä ja siitä aiheutuu toisaalta muita haittoja rehujen valmistajille.

120. Tätä säännöstä on siten mielestäni pidettävä ilmeisen suhteettomana.

121. Tähän mennessä tutkittujen oikeudellista perustaa ja oikeasuhteisuutta koskevien perusteiden nojalla voidaan mielestäni tehdä seuraava päätelmä.

122. Yhteisön lainsäätäjä ei ole käyttänyt maatalous- ja terveyspolitiikkaan liittyvää harkintavaltansa ilmeisen virheellisesti, kun se on pitänyt yksityiskohtaisten määriä koskevien tietojen ilmoittamista asianmukaisena kansanterveyden suojelemiseksi ja näin ollen valinnut direktiivin 2002/2 ja erityisesti sen 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 4 kohdan oikeudelliseksi perustaksi EY 152 artiklan 4 kohdan b alakohdan. Koska toisaalta kansanterveyden suojelun tavoite voidaan saavuttaa jo sillä, että säädetään velvoitteesta luetella päälyysmerkinnöissä käytetyt rehuaineet määrittelemällä ne prosenttiosuutena kokonaispainosta siten, että 15 prosentin poikkeama sallitaan (1 artiklan 4 kohta), säännös, joka koskee velvoitetta ilmoittaa asiakkaille näiden pyynnöstä myös tarkka prosenttiosuus kyseisten rehuaineiden painosta (1 artiklan 1 kohdan b alakohta) on ilmeisen suhteeton ja siten pätemätön.

3) Ennalta varautumisen periaate

123. Italian tuomioistuin tiedusteleo asioissa C-11/04 ja C-12/04 esittämänsä toisen kysy-

myksen ensimmäisessä osassa lähinnä sitä, onko direktiivi 2002/2 ennalta varautumisen periaatteen vastainen siltä osin kuin siinä säädetään velvoitteesta ilmoittaa *tarkasti* rehuseoksiin sisältyvät rehuaineet.

124. Edellä olen toisaalta juuri katsonut, että direktiivi 2002/2 pitäisi todeta suhteellisuusperiaatteen vastaisena pätemättömäksi siltä osin kuin siinä säädetään *tarkkojen* määrää koskevien tietojen ilmoittamisesta. Olisi siis mielestäni lähtökohtaisesti tarpeetonta antaa ratkaisua siitä, onko se tältä osin myös ennalta varautumisen periaatteen vastainen. Täydellisyys voisi tutkin kuitenkin myös tämän pätemättömyysperusteen.

125. Italian tuomioistuimen mukaan mainittua periaatetta on loukattu siltä osin kuin yhteisön lainsäätävä ei ole ennen direktiivin antamista tehnyt tutkimusta, joka osoittaisi tieteellisistä määriä koskevien tarkkojen tietojen hyödyllisyyden elintarvikekriisien estämiseksi.

126. Totean tältä osin aluksi, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että ”kun esiintyy epävarmuutta siitä, onko olemassa ihmisten terveyteen kohdistuvaa vaaraa, tai siitä, minkä laajuinen tämä vaara on”, toimielimet saavat ennalta varautumisen periaatteen nojalla ”toteuttaa suoja-toimenpiteitä odottamatta, että näiden vaa-

rojen olemassaolo ja vaarojen vakavuus osoitetaan täysin”.³¹

127. Muistutettakoon lisäksi, että tämä periaate ilmenee tällä hetkellä kodifioituna ja paremmin täsmennettynä asetuksen N:o 178/2002 7 artiklan 1 kohdasta, jossa säädetään, että ”jos *tietyissä tapauksissa* käytettävissä olevien tietojen arvioinnin perusteella terveyshaitan mahdollisuus tunnistetaan, mutta asiasta ei vielä ole tieteellistä varmuutta, voidaan toteuttaa yhteisön päättämän korkeatasoisen terveyden suojelun varmistamisen edellyttämiä väliaikaisia *riskinhallintatoimenpiteitä*, kunnes on saatu täydentävä tieteellinen tieto kattavampaa riskinarviointia varten”.³²

128. Kuten neuvosto on perustellusti huomauttanut ja myös F.lli Martini loppujen lopuksi myöntänyt, ennalta varautumisen periaatetta ei voida soveltaa tähän tapaukseen.

129. Direktiivi 2002/2 ei näet ole väliaikainen riskinhallintatoimenpide, jolla kiellettäisiin tietyt tuotteet tai menettelytavat, joiden vaarallisuudesta vallitsee tieteellisiä epäilyjä. Se on sen sijaan yleisesti sovellettava lainsäädäntötoimi, jolla kansanterveyden suojelun

31 — Asia C-157/96, National Farmers' Union ym., tuomio 5.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2211, 63 kohta).

32 — Kursivointi tässä.

tason parantamiseksi (vrt. johdanto-osan neljäs ja viides perustelukappale) yhdenmukaistetaan rehujen päällyysmerkintöjä koskevat vaatimukset aikaisempaa ankarammiksi.

4) Yhdenvertaisuusperiaate

130. Tämän direktiivin osalta sovelletaan sen sijaan yleisempää, yhteisöjen tuomioistuimen jo vahvistamaa periaatetta, jonka mukaan "yhteisöjen lainsäädäntötoiminta — ei voi koskea yksinomaan tilanteita, joiden osalta on esitettävissä tieteellisesti toteennäytettyjä perusteluja".³³ "Tieteellinen" kehitys ei näet ole "ainoa peruste, jolla yhteisön lainsäätäjät voi päättää yhteisön lainsäädännön mukauttamisesta". Harkintavaltaansa käyttäessään sen on erityisesti maatalous- ja terveyspolitiikan alalla "otettava huomioon myös muita perusteita",³⁴ kuten esimerkiksi elintarvikkeiden turvallisuuden kasvanut poliittinen ja yhteiskunnallinen merkitys, elintarvikekriisien aiheuttama yhteiskunnallinen häätä ja siitä aiheutunut kuluttajien epäluottamus tiettyihin taloudellisiin toimiin ja viranomaisiin, joiden pitäisi niitä valvoa.

131. Edellä esitetyn perusteella katson siten, että ennalta varautumisen periaatetta ei voida soveltaa nyt käsiteltäviin asioihin.

132. Italian tuomioistuin tiedustelelee asiassa C-12/04 esittämässään neljännessä kysymyksessä, ovatko direktiivin 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 4 kohdan säännökset yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastaisia, kun niissä asetetaan rehujen valmistajille ankarampia päällyysmerkintöjä koskevia vaatimuksia kuin elintarvikkeiden valmistajille.

133. Ferrari Mangimi väittää Espanjan hallituksen tukemana, että direktiivissä syrjitään yrityksiä perusteettomasti, kun siinä veloitetaan rehuja valmistavat yritykset antamaan käytettyjen rehuaineiden määriä koskevia tietoja, vaikka vastaavasta veloitteesta ei ole säädetty elintarvikkeiden valmistajien osalta, sillä niiden on ainoastaan lueteltava ainesosat painon mukaan suurimmasta pienimpään sekä ilmoitettava ne niiden omalla nimellä tai joissain tapauksissa ryhmänimellä, mutta määriä ei tarvitse ilmoittaa (direktiivin 2000/13³⁵ 6 artiklan 5 ja 6 kohta).

33 — Em. asiassa Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto annetun tuomion 39 kohta.

34 — Em. asiassa British American Tobacco annetun tuomion 80 kohta.

35 — Myytäväksi tarkoitettujen elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä maaliskuuta 2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/13/EY (EYVL L 109, s. 29).

134. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaisuutta koskeva yleisperiaate edellyttää, että ”toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa ei menetellä eri tavalla ja että erilaisissa tilanteissa ei menetellä samalla tavalla, ellei tällaista eroa voida objektiivisesti perustella”.³⁶ Sen varmistamiseksi, aiheuttaako mahdollinen erilainen kohtelu kiellettyä syrjintää, on siis selvítettävä, vastaavatko kaksi vertailtavaa tilannetta toisiaan, ja mikäli näin on, onko niiden erilainen kohtelu objektiivisesti perusteltavissa.

135. Ensin mainitun seikan osalta yhdyn Ferrari Mangimin näkemykseen siitä, että tuotantoeläinten rehujen tilanne ja elintarvikkeiden tilanne ovat vertailukelpoisia, koska molemmissa tapauksissa tuotteet on tarkoitettu suoraan tai välillisesti ihmisen käyttöön ja ne saattavat siten olla ihmisten terveydelle vaarallisia.

136. Tämä näkemys vastaa lisäksi mielestäni edellä useaan kertaan siteerattua asetusta N:o 178/2002, jossa otetaan ensin huomioon se, että tuotantoeläimet, joille rehut on tarkoitettu, ovat ”elintarviketuotantoon käytettäviä eläimiä” (johdanto-osan seitsemän peruste-

lukappale), ja vahvistetaan tämän jälkeen elintarvikelainsäädännön yleiset periaatteet ja vaatimukset, jotka koskevat sekä rehuja että elintarvikkeita.

137. En voi yhtyä Ferrari Mangimin väitteeseen siitä, että nyt tarkasteltava erilainen kohtelu ei olisi perusteltavissa.

138. Kuten Euroopan parlamentti ja komissio ovat näet perustellusti huomauttaneet Kreikan hallituksen tältä osin tukemana, nimenomaan rehuala oli äskettäisten BSE:-hen ja dioksiiniin liittyneiden terveyskriisien taustalla, joten se edellyttää suurempia vaatimuksia ja varovaisuutta.

139. Toisin kuin elintarvikkeet, rehut sijaitsevat lisäksi ravintoketjun alussa. Vaikka yrityksen valmistamien ja myymien elintarvikkeiden saastuminen saattaa vaarantaa sen asiakkaiden pienen piirin terveyden, rehualan kriisi saattaa siis levitä eksponentiaali-

36 — Ks. mm. asia C-56/94, SCAC, tuomio 29.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1769, 27 kohta); asia C-15/95, EARL de Kerlast, tuomio 17.4.1997 (Kok. 1997, s. I-1961, 35 kohta); asia C-354/95, National Farmers' Union ym., tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4559, 61 kohta) ja asia C-292/97, Karlsson ym., tuomio 13.4.2000 (Kok. 2000, s. I-2737, 39 kohta).

sesti kaikkiin rehuja nauttiviin eläimiin ja kaikkiin niistä saataviin tuotteisiin, millä on mahdollisesti vahingollisia vaikutuksia erittäin laajalle kuluttajajoukolle.

140. Tämän vuoksi katson, että ankarampi sääntely on objektiivisesti perusteltavissa rehujen osalta eikä tässä tapauksessa siis voida puhua syrjinnästä.

141. Näin ollen direktiivin 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan ja 4 kohdan säännökset eivät mielestäni ole yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisia.

142. Direktiivin pätevyyttä koskevan tutkimuksen perusteella ehdotan siis, että yhteisöjen tuomioistuin antaisi seuraavan ratkaisun:

— direktiivin 2002/2 1 artiklan 1 kohdan b alakohda on pätemätön ja

— muilta osin kysymyksen tutkinnassa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat kyseisen direktiivin pätevyteen.

C Direktiivin sovellettavuus, kun rehuseoksissa käytettävissä olevista rehuaineista ei ole laadittu positiivilistaa

143. Italian tuomioistuin tiedustelee asiassa C-12/04 esittämässään kolmannessa kysymyksessä lähinnä sitä, edellyttääkö direktiivin 2002/2 soveltaminen sellaisen positiivilistan antamista, jossa luetaan eläinten ravinnossa käytettävissä olevat rehuaineet erityisnimillään, ja voivatko jäsenvaltiot tällaisen luettelon puuttuessa panna direktiivin täytäntöön siten, että rehuseoksiin sisältyvät rehuaineet luetaan niiden kaupallisia tuoteryhmiä vastaavien geneeristen nimitysten ja määritelmien mukaisesti.

144. Esittäessään tämän kysymyksen Italian tuomioistuin näyttää katsovan, että direktiivin 2002/2 johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa tosiaankin asetetaan soveltamisen edellytykseksi tällaisen positiivilistan antaminen, jolloin sen puuttuminen merkitsisi sitä, että uutta lainsäädäntöä ei voitaisi soveltaa. Ferrari Mangimi ja Espanjan hallitus yhtyvät tähän näkemykseen.

145. Kyseinen tuomioistuin toteaa lisäksi, että kun Italian viranomaiset ovat panneet täytäntöön direktiivissä säädetyn velvoitteen luettella käytetyt rehuaineet erityisnimillään päällysmarkkinöissä, ne ovat antaneet valmistajille oikeuden käyttää lain nro 281/63 liitteessä VII olevaan A osaan sisältyviä nimityksiä ja niiden osalta, jotka eivät siihen sisälly, saman liitteen B osassa mainittuja

nimityksiä, jotka vastaavat direktiivissä 91/357, joka on sittemmin kumottu direktiivillä 2002/2, vahvistettuja rehuaineiden geneerisiä ryhmiä. Myös Ferrari Mangimi on kuvannut tätä tapaa panna direktiivi täytäntöön Italian oikeusjärjestyksessä ja pitänyt sitä virheellisenä.

146. Tältä osin on aluksi muistutettava muutamista seikoista, joita kuvattiin jo lainsäädäntöä koskeneessa ratkaisuehdotuksen osassa (ks. edellä 8–16 kohta).

147. Tässä vaiheessa on jo todettu, että tuotantoeläimille tarkoitettujen rehuseosten päällysmarkintöjä koskeneet vaatimukset yhdenmukaistettiin alun perin direktiivillä 90/44 ”joustavan ilmoittamisen” järjestelyn mukaisesti, ja sen perusteella merkinnöistä olevista tiedoista vastuussa oleva henkilö sai valita, ilmoitettaisiinko kyseisistä aineksista erityisnimi vai sitä kaupallista tuoteryhmää vastaava lajiniimitys, johon ainesosa kuuluu (1 artiklan 5 kohta).

148. BSE- ja dioksiinikriisien jälkeen lainsäätäjät vahvistivat direktiivillä 2002/2 ankaramman sääntelyn, jossa säädetään edellä tutkittujen määrää koskevien tietojen lisäksi myös siitä, että kyseiset rehuaineet on ilmoitettava *erityisnimillään* (1 artiklan 4 kohta, jolla muutetaan direktiivin 79/373 5 c artiklaa).

149. Tätä säännöstä vastaavasti direktiivillä 2002/2 kumottiin komission direktiivi 91/357, jolla vahvistettiin niiden rehuaineiden *ryhmät*, joita voitiin käyttää rehuseosten sisällön ilmoittamiseen (ks. johdanto-osan 12 perustelukappale ja 2 artikla).³⁷

150. Lisäksi on muistettava, että direktiivin 2002/2 johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa edellytettiin komission antavan ”toteutettavuustutkimuksen pohjalta viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2002 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen” ja tekevän ”sen johtopäätöksiin perustuvan asianmukaisen ehdotuksen positiivilistan laatimiseksi”.

151. Näitä ohjeita noudattaen komissio antoi 24.4.2003 kertomuksen, jossa se kuitenkin totesi, että ”positiivilistan” tai ”sellaisen rehuaineiden luettelon, joita arvioinnin jälkeen pidetään vaarattomina ihmisten ja eläinten terveydelle ja joita voidaan siten käyttää eläinten ravintona”, laatiminen ei ole ”ratkaisevaa eläinten ravinnon turvallisuuden takaamiseksi”. Tämän perusteella komissio päätti olla esittämättä tätä koskevaa ehdotusta.

37 — Muiden eläinten kuin lemmikkieläinten rehuseosten merkinnöissä käytettävistä ainesryhmistä 13 päivänä kesäkuuta 1991 annettu komission direktiivi 91/357/ETY (EYVL L 193, s. 34).

152. Tämän perusteella totean heti, että mielestäni direktiivissä asetettu velvoite ilmoittaa käytetyt rehuaineet erityisnimillään ei edellytä edellä mainitun "positiivilistan" laatimista ja että jäsenvaltiot eivät voi panna kyseistä velvoitetta täytäntöön ja soveltaa sitä siten, että ne sallivat kyseisten tietojen ilmoittamisen geneerisillä ryhmänimityksillä.

153. Toisin kuin Italian tuomioistuin näyttää katsovan, direktiivin säännöksistä ja varsinkin sen johdanto-osasta ja komission kertomuksesta ei ensinnäkään ilmene, että kyseisen direktiivin täytäntöönpano tai soveltaminen edellyttäisi positiivilistan antamista, kuten komissiokin on perustellusti huomauttanut.

154. Kuten myös Euroopan parlamentti on korostanut, tämän sanamuodon mukaisen tulkinnan vahvistaa direktiivissä edellytettyjen täytäntöönpanotoimien tutkiminen aikajärjestyksessä.

155. Kuten näet on todettu, johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa, jolla ei sellaisenaan ole säännöksen arvoa, kehoitettiin komissiota esittämään 31.12.2002 mennessä toteutettavuustutkimuksen perusteella kertomus, jossa olisi riittävä vastaus "listaongelmaan". Tämän jälkeen 3 artiklan

1 kohdassa vahvistettiin direktiivin täytäntöönpanon määräajaksi 6.3.2003. Kansallisia täytäntöönpanosäännöksiä piti soveltaa 6.11.2003 lähtien.

156. Vaikuttaa siltä, että olisi epäjohtonmukaista katsoa, että lainsäätäjä olisi asettanut direktiivin täytäntöönpanon määräajaksi päivämäärän 6.3.2003 mutta asettanut sen edellytykseksi sen, että toteutettaisiin toinen toimenpide, jota koskeva lainsäädäntömenettely, *edellyttäen että se olisi ollut toteutettavissa*, olisi aloitettu hädin tuskin kaksi kuukautta aikaisemmin ja olisi kaiken todennäköisyyden mukaan kestänyt huomattavasti tätä ajankohtaa pidempään. Olisi toisin sanoen epäjohtonmukaista katsoa, että lainsäätäjä olisi halunnut asettaa omalle säädökselleen ehdon, joka olisi käytännössä tehnyt sen täytäntöönpanon tyhjäksi ja merkinnyt lähes automaattisesti sitä, että sitä ei voitaisi soveltaa.

157. Todellisuudessa ei saa unohtaa sitä, että vaikka direktiivi 2002/2 on yksityiskohtainen, siinä sinänsä vahvistetaan ainoastaan velvoite saavuttaa tietty tulos, jonka jäsenvaltiot voivat saavuttaa asianmukaisina pitämillään keinoilla ja muodoilla.

158. Tässä tarkoituksessa siinä on vahvistettu velvoite ilmoittaa rehuissa käytetyt rehuaineet erityisnimillään. Jäsenvaltioiden on sitten vahvistettava, millä tavoin tämä on toteutettava niiden kansallisessa oikeusjärjestyksessä.

159. Tämä tehtävä olisi luonnollisesti ollut helpompi, mikäli olisi ollut olemassa jonkinlainen erityisnimiä koskeva yhteisön standardi, johon jäsenvaltiot olisivat kyenneet tutustumaan. Kuten komissio on itsekin myöntänyt, tämän lisäksi tällainen standardoiminen olisi ollut aina tutustuttavissa laajemman asiakkaiden suojelun takaamiseksi, vaikka se ei välttämättä olisi ollut tyhjentävä luettelo käytettävissä olevista rehuaineista. Komissio voisi näin ollen tutkia sen hyödyllisyyttä uudelleen jo antaessaan uuden kertomuksen direktiivin täytäntöönpanosta 6.11.2006 mennessä (ks. 1 artiklan 6 kohta).

160. Standardin puuttuessa jäsenvaltioiden itsensä on kuitenkin yksilöitävä asianmukaisimmat täytäntöönpanokeinot ja käytettävä mahdollisesti niitä keinoja, joita komissio on ehdottanut kirjallisissa huomautuksissaan ja istunnossa (sellaisten kansallisten luetteloiden laatiminen, jotka eivät ole tyhjentäviä, tai rehuaineiden tavanomaisten erityisnimien käyttäminen).

161. Missään tapauksessa yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä ei ole ilmoittaa, mitkä näistä keinoista ovat parhaita tai helpoimmin käytettävissä. Yhteisöjen tuomioistuin voi sitä vastoin ilman muuta sulkea pois sen, että erityisnimien ilmoittamista koskeva velvoite voitaisiin saattaa osaksi kaupallista oikeusjärjestystä luettelemalla (kuten Italian lainsäätäjät näyttää tehneen) kyseiset rehuai-

neet niiden kaupallisia tuoteryhmiä vastaavien geneeristen nimitysten mukaisesti eli sellaisen järjestelyn mukaisesti, jonka yhteisön lainsäätäjä on nimenomaisesti sulkenut pois kumotessaan direktiivin 91/357.

162. Edellä esitetyn perusteella katson, että direktiivin 2002/2 ja erityisesti sen 1 artiklan 4 kohdassa säädetyn, rehuseosten rehuaineiden luettelemista erityisnimillään koskevan velvoitteen täytäntöön paneminen ja soveltaminen eivät edellytä luettelon laatimista eläinten ravinnossa käytettävissä olevista rehuaineista.

163. Jäsenvaltiot eivät kykene täyttämään tätä velvoitetta siten, että nämä rehuaineet luettelallaan niiden kaupallisia tuoteryhmiä vastaavien geneeristen nimitysten mukaisesti.

D Yhteisön oikeussääntöjen täytäntöön panemiseksi annettujen kansallisten säädösten soveltamisen keskeyttämistä koskevan toimivallan ulottaminen kansallisiin hallintoviranomaisiin, kun yhteisön oikeussääntöjen pätevyydestä vallitsee epäilyksiä

164. Alankomaiden tuomioistuin tiedustelea toisella kysymyksellään lopuksi, onko jäsenvaltion hallintoviranomaisilla, joita ei siten

varmasti voida pitää EY 234 artiklassa tarkoitettuina tuomioistuimina, valtuudet keskeyttää väliaikaistoimenpiteenä yhteisön oikeussäännöt täytäntöön panevien kansallisten säädösten soveltaminen, kun yhteisön oikeussääntöjen pätevydestä vallitsee epäilyksiä ja kun toisen jäsenvaltion tuomioistuin on jo esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön kyseisten säännösten pätevydestä.

165. Nevedin mielestä kysymykseen on vastattava myöntävästi. Se muistuttaa siitä, että yhteisöjen tuomioistuin totesi jo asiassa F.Ili Costanzo antamassaan tuomiossa,³⁸ että kansallisten hallintoviranomaisten on lainkäyttöviranomaisten tavoin jätettävä soveltamatta kansallisia oikeussääntöjä, jotka ovat ristiriidassa välittömästi sovellettavien direktiivien kanssa, ilman että yksityiset siten tarpeettomasti veloitettaisiin kääntymään tuomioistuimen puoleen. Nevedi jatkaa, että tällaista ratkaisua voitaisiin soveltaa myös tässä tapauksessa: kun sen edellytykset täytyvät, myös kansallisten hallintoviranomaisten pitäisi kyetä keskeyttämään väliaikaistoimenpiteinä sellaisten yhteisön oikeussääntöjen täytäntöönpanotoimien soveltaminen, joiden pätevydestä vallitsee epäilyksiä, jolloin vältettäisiin se, että yksityiset joutuvat tarpeettomasti kääntymään tuomioistuimen puoleen ja kantamaan kaikki siitä aiheutuvat suuret kustannukset.

166. Tätä ratkaisua ei mielestäni kuitenkaan voida hyväksyä.

167. Huomautettakoon aluksi, että kansalliselle hallintoviranomaisille asetetun soveltamatta jättämistä koskevan velvoitteen syynä eivät ole prosessiekonomian vaatimukset vaan se, että "[välittömästi sovellettavista yhteisön] säännöksistä aiheutuvat velvoitteet kohdistuvat jäsenvaltioiden kaikkiin julkisen vallan käyttäjiin",³⁹ olivatpa nämä lainkäyttö- tai hallintoviranomaisia.

168. Tästä riippumatta katson kuitenkin, että asiassa F.Ili Costanzo annetulla tuomiolla ei ole mitään merkitystä nyt käsiteltävän kysymyksen ratkaisemiseksi. Kyseisessä tapauksessa käsiteltiin näet sitä, voivatko kansalliset hallintoviranomaiset jättää soveltamatta kansallisia säännöksiä, jotka ovat varmasti *pätevien yhteisön oikeussääntöjen* vastaisia. Tässä tapauksessa sitä vastoin kysytään, voivatko kansalliset hallintoviranomaiset keskeyttää väliaikaistoimenpiteenä yhteisön sellaisten oikeussääntöjen kansallisten täytäntöönpanosäännösten soveltamisen, joita *epäillään pätemättömiksi*.

169. On siis selvää, että tässä tapauksessa eivät täyty yhteisön oikeuden täysimääräisen ja yhdenmukaisen soveltamisen suojelemista koskevat vaatimukset, jotka ovat asiassa F.Ili Costanzo annetun tuomion taustalla.

38 — Asia 103/88, F.Ili Costanzo, tuomio 22.6.1989 (Kok. 1989, s. 1839, Kok. Ep. X, s. 95).

39 — Em. asiassa F.Ili Costanzo annetun tuomion 30 kohta.

170. Näin ollen kyseistä tuomiota ei voida pitää lähtökohtana annettaessa vastausta alankomaalaiselle tuomioistuimelle, vaan pikemminkin niitä ratkaisuja — joita käsittelen seuraavassa — joissa yhteisöjen tuomioistuin on antanut kansallisille *lainkäytötelimille* ennalta varautumiseen liittyviä valtuuksia, jotka haluttaisiin tässä tapauksessa laajentaa koskemaan myös hallintoviranomaisia.⁴⁰

171. Kuten Alankomaiden hallitus ja komissio ovat perustellusti huomauttaneet, kyseisistä tuomioista ilmenee ennen kaikkea, että kyseisen toimivallan antaminen kansallisille tuomioistuimille merkitsee ”poikkeamista” yhteisön toimielinten toimien laillisuusvalvontaa koskevasta yhteisöjen tuomioistuinten monopolista sekä yhteisön oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen periaatteesta.⁴¹ Tämä toimivalta merkitsee näet jäsenvaltion tuomioistuimelle mahdollisuutta valvoa väliaikaisesti yhteisön säädöksen pätevyyttä, jolloin, mikäli soveltaminen keskeytetään, sitä ei sovelleta kyseisessä valtiossa, olkoonkin, että näin on vain väliaikaisesti.

172. Kuten Kreikan hallitus ja komissio ovat huomauttaneet, tällainen ”poikkeaminen” on kuitenkin perusteltavissa kahdesta perustavanlaatuisesta syystä.

173. Ensimmäinen on yksityisten täysi ”oikeusturva”, joka edellyttää, että yksityisille annetaan tiettyjen edellytysten täytyessä oikeus saada lykkäämispäätös, jolla estetään sen yhteisön toimen oikeusvaikutukset heitä kohtaan, jonka pätevyys kiistetään.⁴²

174. Toinen on yhteisön oikeusjärjestyksen ja erityisesti ”väliaikaista oikeussuojaa koskevan järjestelmän” johdonmukaisuus, joka edellyttää sitä, että ”yksityisille oikeussubjekteille yhteisön oikeuden perusteella annettava väliaikainen oikeussuoja” ei voi vaihdella sen mukaan, riitauttavatko nämä yhteisön säädöksen suoraan yhteisöjen tuomioistuinten tilanne, jonka osalta suojasta määrätään nimenomaisesti EY 242 artiklassa) vai riitauttavatko he sen pätevyyden kansallisissa tuomioistuimissa; ja viimeksi mainitussa tapauksessa sen mukaan, ”riitauttavatko nämä kansallisen lainsäädännön säännösten yhteensopivuuden yhteisön oikeuden kanssa vai johdettuun oikeuteen kuuluvien yhteisön toimien pätevyyden”.⁴³

175. Vaikka yhteisön säädöksen täytäntöönpanemiseksi annetun kansallisen toimenpiteen täytäntöönpanon keskeyttäminen on perusteltavissa näillä vaatimuksilla nimenomaan sen vuoksi, että ne koskevat edellä

40 — Ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-143/88 ja C-92/89, Zuckerfabrik, tuomio 21.2.1991 (Kok. 1991, s. I-415, Kok. Ep. XI, s. I-29) ja asia C-465/93, Atlanta ym., tuomio 9.11.1995 (Kok. 1995, s. I-3761).

41 — Em. yhdistetyissä asioissa Zuckerfabrik annetun tuomion 17 kohta ja asia 314/85, Foto-Frost, tuomio 22.10.1987 (Kok. 1987, s. 4199, Kok. Ep. IX, s. 235, 19 kohta).

42 — Em. yhdistetyissä asioissa Zuckerfabrik annetun tuomion 16 ja 17 kohta.

43 — Em. yhdistetyissä asioissa Zuckerfabrik annetun tuomion 18–20 kohta.

mainittuja peruseriaatteita, kansallinen tuomioistuin voi antaa tätä koskevan määräyksen vain täsmällisten edellytysten täytyessä. Erityisesti edellytetään

- että kyseisellä tuomioistuimella on vakavia epäilyjä kyseisen yhteisön säädöksen pätevydestä ja että se esittää välittömästi ennakkoratkaisupyyntönsä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuimelle ei ole jo esitetty kysymystä riidanalaisen säädöksen pätevydestä
- että kiireellisyydedellytykset täyttyvät ja kantajalle uhkaa aiheutua vakavaa ja korjaamatonta vahinkoa ja
- että kyseinen tuomioistuin ottaa täysin huomioon yhteisön edun, jonka vuoksi sen on tarvittaessa vaadittava väliaikais-toimenpidettä vaativalta riittäviä takeita, esimerkiksi takuun asettamista tai turvaamistarikoituksessa tehtävää takavarikointia.⁴⁴

176. Vaikuttaa siltä, että edellä mainitussa oikeuskäytännössä vahvistetut vaatimukset ja edellytykset eivät täyty, kun kyseinen viranomainen on hallintoviranomainen.

177. Erityisesti yhteisön oikeusjärjestyksen johdonmukaisuuden takaamista koskeva vaatimus, jonka mukaisesti väliaikaismääräysten antamista koskevat valtuudet on perusteltua antaa myös kansallisille tuomioistuimille, ei täyty. Näistä poiketen hallintoviranomaisilla ei näet ole käytettävissään täysin puolueettomia ja riippumattomia menettelyjä, joilla voitaisiin taata yhteisön lainsäädäntöön perustuvien oikeuksien noudattaminen ja joiden aikana voidaan esittää kysymys yhteisöjen tuomioistuimelle. Ne eivät siis kuulu perustamisoikeudessa käyttöön otettuun järjestelmään, jossa on samanaikaisesti käytävissä suora kanne ja ennakkoratkaisumenettely ja jonka johdonmukaisuuden yhteisöjen tuomioistuin on halunnut säilyttää ulottamalla jälkimmäiseen valtuudet toteuttaa toimenpiteitä, joista on säädetty vain ensin mainittujen osalta.

178. Kuten Alankomaiden ja Italian hallitukset sekä komissio ovat huomauttaneet, mainitut edellytykset sopivat yhteisön säädöksen kansallisten täytäntöönpanosäännösten soveltamisen keskeyttämisen osalta huomosti yhteen kyseisten viranomaisten aseman ja valtuuksien kanssa.

179. Vaikuttaa erityisesti siltä, että yksityiselle aiheutuvaa vakavaa ja korjaamatonta vahinkoa koskevan edellytyksen osalta edellytetään kolmannen riippumattoman ja puolueettoman osapuolen arviointia, jota ei voi tehdä sama viranomainen, joka on antanut säädöksen, jota soveltamisen keskeyttäminen koskee, kuten tässä tapauksessa, ja jolla voisi siten olla myös intressi siihen, että sen soveltamista jatketaan.

44 — Em. yhdistetyissä asioissa Zuckerfabrik annetun tuomion 22-33 kohta.

180. Samoin toimet, joita on toteutettava yhteisön intressien suojelemiseksi, erityisesti turvaamistoimena suoritettava omaisuuden takavarikointi, ovat tyyppillisesti lainkäyttöpäätöksiä, jotka vaikuttavat yksityisten subjektiivisiin oikeuksiin ja kuuluvat siten yleensä tuomioistuinten toimivaltaan. Tällaisten päätösten puuttuessa kyseisiä intressejä ei kyettäisi suojelemaan asianmukaisesti ja yhteisölle aiheutuisi riskejä, myös taloudellisia riskejä, jotka eivät ole hyväksyttävissä.

181. Edellä esitetyistä syistä katsotaan, että jäsenvaltion hallintoviranomaisilla ei ole toimivaltaa keskeyttää yhteisön oikeussääntöjen täytäntöönpanevien kansallisten säädösten soveltamista väliaikaistoimenpiteillä, kun näiden oikeussääntöjen pätevyys on kiistetty, ei myöskään silloin, kun toisen jäsenvaltion tuomioistuin on jo pyytänyt yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua kyseisten oikeussääntöjen pätevyydestä.

V Ratkaisuehdotus

182. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin antaisi seuraavan ratkaisun:

— asioissa C-453/03, C-11/04 (ensimmäinen, toinen ja kolmas kysymys), C-12/04 (ensimmäinen, toinen ja neljäs kysymys) ja C-194/04 (ensimmäinen kysymys):

- 1) Refuseosten 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 alakohta on pätemätön.

- 2) Muilta osin kysymyksen tutkinnassa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat 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 pätevyYTEEN.

— asiassa C-12/04 (kolmas kysymys):

Direktiivin 2002/2 ja erityisesti sen 1 artiklan 4 kohdassa säädetyn rehuseosten rehuaineiden luettelemista erityisnimillään koskevan velvoitteen täytäntöönpano ja soveltaminen eivät edellytä sitä, että laaditaan luettelo eläinten ravinnossa käytettävissä olevista rehuaineista.

Jäsenvaltiot eivät voi saattaa tätä velvoitetta osaksi kaupallista oikeusjärjestystään siten, että kyseiset rehuaineet luetellaan niiden kaupallisia tuoteryhmiä vastaavien lajinimitysten mukaisesti.

— asia C-194/04 (toinen kysymys):

Jäsenvaltion hallintoviranomaisilla ei ole toimivaltaa keskeyttää yhteisön oikeussääntöjen täytäntöön panevien kansallisten säädösten soveltamista väliaikaistomenteilla, kun näiden oikeussääntöjen pätevyys on kiistetty, ei myöskään silloin, kun toisen jäsenvaltion tuomioistuimella on jo pyytänyt yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua kyseisten oikeussääntöjen pätevyydestä.