

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

20 päivänä lokakuuta 2005*

Asiassa C-511/03,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Hoge Raad der Nederlanden (Alankomaat) on esittänyt 5.12.2003 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 8.12.2003, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Alankomaiden valtio (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij)

vastaan

Ten Kate Holding Musselkanaal BV,

Ten Kate Europrodukten BV ja

Ten Kate Produktie Maatschappij BV,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Rosas (esittelevä tuomari) sekä tuomarit J.-P. Puissochet, S. von Bahr, U. Löhmus ja A. Ó Caoimh,

julkisasiamies: C. Stix-Hackl,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 2.12.2004 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Ten Kate Holding Musselkanaal BV, Ten Kate Europrodukten BV ja Ten Kate Produktie Maatschappij BV, edustajinaan advocaat H. Bronkhorst ja advocaat J. A. M. A. Sluysmans,
- Alankomaiden hallitus, asiamiehinään H. G. Sevenster ja J. G. M. van Bakel,
- Ranskan hallitus, asiamiehinään R. Abraham ja E. Puisais,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään T. van Rijn, A. Bordes ja H. van Vliet,

kuultuaan julkisasiamiehen 17.2.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee pääasiallisesti yhteisön oikeuden tulkintaa sen kysymyksen osalta, onko jäsenvaltio vastuussa siitä, ettei se ole nostanut Euroopan yhteisöjen komissiota vastaan kannetta yhteisöjen tuomioistuimessa.
- 2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Alankomaiden valtio ja Ten Kate Holding Musselkanaal BV, Ten Kate Europrodukten BV ja Ten Kate Produktie Maatschappij BV (jäljempänä Ten Kate ym.), jotka ovat sellaisia valkuaisaineita tuottavia yhtiöitä, joita käytetään vasikoille tarkoitetun keinomaidon valmistuksessa ja jotka saadaan jalostamalla sioista peräisin olevia rasvoja. Tässä asiassa vaaditaan, että Alankomaiden valtion todetaan olevan vastuussa siitä vahingosta, jonka Ten Kate ym. ovat kärsineet sen takia, että tällaisten valkuaisaineiden myynti oli mahdotonta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

- 3 Komissio teki 27.6.1994 BSE-tautiin ja nisäkkäistä saatuja valkuaisaineita sisältävään ruokintaan liittyvistä tietyistä suojatoimenpiteistä päätöksen 94/381/EY (EYVL L 172, s. 23) kyseisen taudin (jäljempänä BSE) torjumisen yhteydessä. Tämän päätöksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltioiden on kiellettävä [nisäkkäiden] kudoksista saatujen valkuaisaineiden käyttö märehitijöiden ruokinnassa tämän päätöksen tiedoksi antamista seuraavien kolmenkymmenen päivän kuluessa.

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

- 4 Eläinlääkärin ja kotieläinjalostustarkastuksista yhteisön sisäisessä tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa 26 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/425/ETY (EYVL L 224, s. 29) 17 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

5

Eläinlääkärintarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 11 päivänä joulukuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/662/ETY (EYVL L 395, s. 13) 17 artiklassa, sellaisena kuin se on oikaistuna (EYVL 1990, L 151, s. 40), säädetään seuraavaa:

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

2. Komission edustaja tekee komitealle ehdotuksen tarvittavista toimenpiteistä. Komitea antaa lausuntonsa ehdotuksesta kahden päivän kuluessa. Lausunto annetaan perustamissopimuksen 148 artiklan 2 kohdassa [josta on tullut EY 205 artiklan 2 kohta] niiden päätösten edellytykseksi määrätyllä enemmistöllä, jotka neuvosto tekee komission ehdotuksesta. Komiteaan kuuluvien jäsenvaltioiden edustajien äänet painotetaan mainitussa artiklassa määrätyllä tavalla. Puheenjohtaja ei osallistu äänestykseen.

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

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

Neuvosto ratkaisee asian määräenemmistöllä.

Jos neuvosto ei ole ratkaissut asiaa 15 päivän kuluessa siitä, kun asia on tullut vireille neuvostossa, komissio tekee päätöksen ehdotetuista toimenpiteistä, jollei neuvosto ole yksinkertaisella enemmistöllä hylännyt mainittuja toimenpiteitä.”

- 6 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa päätöksessään 17 artiklan alkupe-
räiseen sanamuotoon, joka edelsi vuonna 1990 tapahtunutta oikaisua. Kyseisessä
versiossa 2 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Komitea antaa lausuntonsa ehdotuksesta määräajassa, jonka puheenjohtaja voi
asettaa asian kiireellisyyden mukaan.”

- 7 Eläinjätteen käsittelyssä BSE-taudinaiheuttajien inaktivoimiseksi käytettävien vaihto-
ehtoisten lämpökäsittelyjärjestelmien hyväksymisestä 18 päivänä kesäkuuta 1996
tehdyllä komission päätöksellä 96/449/EY (EYVL L 184, s. 43) kiellettiin
nisäkäsperäisen eläinjätteen jalostaminen lukuun ottamatta jalostamista, joka
suoritetaan tietyn menettelyn — erityisesti lämpökäsittelyn — mukaisesti. Päätöksen
96/449 voimaantulopäiväksi vahvistettiin 1.4.1997, jotta yrityksillä olisi mahdollisuus
mukauttaa tai vaihtaa laitteistonsa.

Kansallinen lainsäädäntö

- 8 Ennakkoratkaisupyyntöä käy ilmi, että päätöksen 94/381 1 artiklan 2 kohdassa
tarkoitettun komission luvan saamiseksi kansallinen julkisoikeudellinen eläinrehu-

alan yhdistys (Productschap voor veevoeder, jäljempänä Productschap) on asian-omaisten toimijoiden ja toimivaltaisten viranomaisten välisen yhteistoiminnan jälkeen kehitellyt niin sanotussa valkuaisaineen erottelua koskevassa pöytäkirjassa, joka oli liitetty eläinperäisten tuotteiden jalostuksesta eläinten rehuksi 9.11.1994 annettuun vuoden 1994 asetukseen (Verordening Veevoeder regeling verwerking dierlijke produkten in diervoeders 1994; jäljempänä vuoden 1994 asetus), tuotanto- ja valvontajärjestelmän, jonka avulla märehitijöistä saadut valkuaisaineet voitiin erotella muista eläinlajeista, esimerkiksi sioista, saaduista valkuaisaineista.

- 9 Alankomaiden hallitus pyysi 29.11.1994 päivätyllä kirjeellä komissiolta, että sille annettaisiin direktiivin 90/425 17 artiklan mukaisessa menettelyssä päätökseen 94/381 perustuva lupa soveltaa valkuaisaineen erottelemista koskevaa pöytäkirjaa.
- 10 Komission lupaa odottaessa toimivaltainen ministeri ei hyväksynyt vuoden 1994 asetusta. Ten Kate ym. muuttivat tuotantoprosessinsa valkuaisaineen erottelua koskevan pöytäkirjan mukaiseksi. Eläinten ja lihan tarkastuksista vastaava kansallinen viranomainen (Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, jäljempänä RVV) antoi niille luvan harjoittaa toimintaansa näin.
- 11 Alankomaiden hallitus vaati 18.12.1995 päivätyssä kirjeessään komissiota aloittamaan lupamenettelyn. Se uudisti vaatimuksensa 27.6.1997 päivätyssä kirjeessään ja painotti lopullisen vastauksen antamisen merkitystä, jotta Alankomaiden kuningaskunta voisi antaa tältä osin selkeät vastaukset yrityksille.
- 12 Päätöksen 96/449 tekemisen jälkeen Alankomaiden lainsäädäntöä muutettiin lämpökäsittelyjärjestelmistä ja lopputuotteista 25.3.1997 annetulla asetuksella (Regeling warmtebehandelingssystemen en eindproducten; *Staatscourant* 1997, nro

61), joka tuli voimaan 30.7.1997. Uuden lainsäädännön mukaisen lämpökäsittelyn edellyttämät huomattavat investointikustannukset ja se, ettei vielääkään ollut mitään merkkejä siitä, että komissio myöntäisi päätöksen 94/381 mukaisen luvan, johtivat siihen, että Ten Kate ym. keskeyttivät sianrasvasta peräisin olevan valkuaisaineen tuottamisen.

- 13 Toimivaltainen ministeri pyysi 9.3.1998 päivätyllä kirjeellä Productschapilta, että se saattaisi vuoden 1994 asetuksen päätöksen 94/381 mukaiseksi sen takia, että yhteisön tasolla ei lyhyellä tähtäimellä tehtäisi päätöstä valkuaisaineen erottelua koskevasta pöytäkirjasta. Productschapin puheenjohtaja teki 30.6.1998 uuden päätöksen, jossa kiellettiin eläinjauhojen tuottaminen pöytäkirjan mukaisesti.
- 14 Maatalous-, ympäristö- ja kalastusministeriön valtiosihteeri antoi 22.2.1999 asetuksen, jossa kiellettiin eläinjauhon käyttäminen eläinten rehussa (Regeling verbod diermelen in diervoeders; *Staatscourant* 1999, nro 37) ja joka tuli voimaan 1.3.1999.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 15 Ten Kate ym. nostivat 24.2.1998 Rechtbank te 's-Gravenhagessa kanteen, jossa ne vaativat Alankomaiden valtion velvoittamista korvaamaan vahingon, jonka ne ovat kärsineet sen takia, että ne eivät 30.7.1997 alkaen enää tuottaneet valkuaisainetta sianrasvasta ja että ennen 30.7.1997 syntynyttä varastoa ei enää voitu myydä kyseisen päivämäärän jälkeen. Tämän kanteen tueksi kantajat väittävät valtion tehneen virheen niiden toimenpiteiden osalta, joita olisi pitänyt toteuttaa sen varmistamiseksi, että komissio myöntää haetun luvan. Ne väittävät erityisesti, että valtion olisi pitänyt nostaa EY:n perustamissopimuksen 175 artiklaan (josta on tullut EY 232 artikla) perustuva laiminlyöntikanne komissiota vastaan.

- 16 Asiaa ensimmäisenä oikeusasteena käsitellyt tuomioistuin hylkäsi kyseisen vaatimuksen. *Gerechtshof te 's-Gravenhage* hyväksyi sen muutoksenhaussa.
- 17 Mikään pääasian asianosaisista ei ole kiistänyt sitä, että *Ten Kate ym.* eivät olisi voineet itse nostaa laiminlyöntikannetta komissiota vastaan, koska asia ei koske niitä erikseen. Lisäksi EY:n perustamissopimuksen 215 artiklaan (josta on tullut EY 288 artikla) perustuvasta vahingonkorvauskanteesta ei olisi voinut olla seurauksena, että *Ten Kate ym.* olisivat voineet jatkaa tuotantotoimintaansa.
- 18 Hoge Raad der Nederlanden pohtii kysymystä valtion harkintavallasta laiminlyöntikanteen nostamisen osalta. Se toteaa, että kansainvälisiä suhteita koskevassa politiikassa valtiolla on laaja harkintavalta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin arvioi, että valtion vastuun arvioimiseksi on aluksi ratkaistava, onko sovellettava Alankomaiden kansallisen lainsäädännön vai yhteisön oikeuden sääntöjä. Tämän jälkimmäisen vaihtoehdon puolesta puhuu se, että kansallisen lainsäädännön sääntöihin perustuva päätös voisi johtaa eri jäsenvaltioiden kansalaisten erilaiseen asemaan lain edessä tilanteissa, joissa on kyse juuri näiden valtioiden — ja välillisesti niiden kansalaisten — oikeuksista ja vaatimuksista Euroopan yhteisön elimiin nähden.
- 19 Mainittu tuomioistuin haluaa myös selvittää, onko komissiolla yksinomainen aloiteoikeus toteutettavia toimenpiteitä koskevan ehdotuksen tekemiseen pysyväle eläinlääkintäkomitealle sen menettelyn mukaisesti, josta säädetään direktiivin 90/425 17 artiklassa ja direktiivin 89/662 17 artiklassa. Tällaisen oikeus merkitsi nimittäin sitä, että komissiolla ei olisi velvollisuutta toimia ja että laiminlyöntikanne ei voisi menestyä.

20 Tässä tilanteessa Hoge Raad der Nederlanden päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

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

- 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen on vastattava kokonaan tai osaksi yhteisön oikeuden nojalla:
 - a) Voiko yhteisön oikeuden perusteella syntyä tässä kysymyksessä tarkoitettu velvollisuus tai vastuu?

 - b) Jos toisen kysymyksen a kohtaan vastataan myöntävästi, mitä yhteisön oikeuden sääntöjä on sovellettava vastattaessa ensimmäiseen kysymykseen nyt esillä olevan kaltaisessa konkreettisessa tapauksessa?

- 3) Onko päätöksen 94/381/EY 1 artiklan 2 kohtaa, kun sitä luetaan tarvittaessa yhdessä direktiivin 90/425/ETY 17 artiklan ja direktiivin 89/662/ETY 17 artiklan kanssa, tulkittava siten, että siitä seuraa komissiolle tai neuvostolle velvollisuus

myöntää siinä tarkoitettu lupa, jos järjestelmässä, jota lupaa hakenut jäsenvaltio soveltaa tai haluaa soveltaa, tosiasiallisesti pystytään erottelemaan märehitijöistä saadut eläinvalkuuaisaineet muista kuin märehitijöistä saaduista valkuuaisaineista?

- 4) Missä määrin kolmanteen kysymykseen annettava vastaus johtaa siihen, että sillä rajoitetaan valtion oikeutta tai ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettua valtion velvollisuutta riitauttaa EY:n perustamissopimuksen 175 artiklan — — nojalla se, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltaisen luvan myöntäminen on laiminlyöty, tai riitauttaa EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan — — nojalla sellaisen luvan epääminen?”

- 21 Ennakkoratkaisupyyntöä esittänyt tuomioistuin täsmentää, että kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellä on merkitystä sekä silloin, kun ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys on ratkaistava Alankomaiden kansallisen lainsäädännön mukaan, että silloin, kun se on ratkaistava yhteisön oikeuden mukaan, ja jälkimmäisessä tilanteessa paitsi jos toisen ennakkoratkaisukysymyksen a kohtaan on vastattava kieltävästi. Neljännellä kysymyksellä on merkitystä ainoastaan toisen kysymyksen b kohdan yhteydessä.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Kaksi ensimmäistä kysymystä

- 22 Kahdella ensimmäisellä kysymyksellään, jotka on tutkittava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pääasiallisesti tiedustele, mitä lainsäädäntöä on sovellettava sen määrittämiseksi, onko jäsenvaltiolla kansalaistaan kohtaan velvollisuus nostaa EY 230 artiklan mukainen kumoamiskanne tai EY 232 artiklan mukainen laiminlyöntikanne ja voiko sille aiheutua vastuu tämän tekemättä jättämisestä. Kyseinen tuomioistuin tiedustele myös, asetetaanko yhteisön oikeudessa tällainen velvollisuus ja voiko siitä seurata tällainen vastuu.

- 23 On muistettava, että EY 5 artiklan mukaan yhteisö toimii sille EY:n perustamissopimuksella annetun toimivallan ja asetettujen tavoitteiden rajoissa.
- 24 Lisäksi EY 234 artiklassa määrätään, että yhteisöjen tuomioistuimella on toimivalta ennakkoratkaisussaan tulkita perustamissopimusta, yhteisön toimielimen tai Euroopan keskuspankin säädöstä sekä Euroopan unionin neuvoston säädöksellä perustettua toimielintä koskevia sääntöjä, jos näissä säännöissä niin määrätään.
- 25 Tästä seuraa, että yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tulkita jäsenvaltion sisäistä oikeutta (asia C-307/95, Max Mara, määräys 21.12.1995, Kok. 1995, s. I-5083, 5 kohta; asia C-58/98, Corsten, tuomio 3.10.2000, Kok. 2000, s. I-7919, 24 kohta ja asia C-391/00, Colapietro, määräys 19.1.2001, 8 ja 9 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa).
- 26 Yhteisöjen tuomioistuin ei näin ollen voi vastata siihen, voiko valtiolla Alankomaiden oikeussääntöjen mukaan olla kansalaistaan kohtaan velvollisuus nostaa kumoamis- tai laiminlyöntikanne ja voiko sille aiheutua vastuu tämän tekemättä jättämisestä.
- 27 Yhteisön oikeuden tulkinnan osalta on aluksi todettava, ettei EY 230 eikä EY 232 artiklassa aseteta jäsenvaltiolle velvollisuutta kanteen nostamiseen. EY 232 artiklassa päinvastoin todetaan, että jäsenvaltiot "voivat" saattaa asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta se toteaisi, että perustamissopimusta on rikottu, kun yksi kyseisen määräyksen ensimmäisen kohdassa tarkoitettu toimielin on laiminlyönyt ratkaisun tekemisen.

- 28 Tällaista velvollisuutta ei voida myöskään johtaa EY 10 artiklasta, johon pääasian vastaajat ovat vedonneet väitteensä tueksi. Kyseisessä artiklassa ilmaistulla periaatteella asetetaan jäsenvaltioille ja toimielimille lojaalia yhteistyötä koskevia vastavuoroisia velvollisuuksia (asia 230/81, Luxemburg v. parlamentti, tuomio 10.2.1983, Kok. 1983, s. 255, Kok. Ep. VII, s. 17, 37 kohta ja asia C-2/88 IMM, Zwartveld ym., määräys 13.7.1990, Kok. 1990, s. I-3365, Kok. Ep. X, s. I-509, 17 kohta), mutta sitä ei voida tulkita niin, että jäsenvaltiolla olisi kansalaistaan kohtaan velvollisuus nostaa laiminlyönti- tai kumoamiskanne.
- 29 Yhteisöjen tuomioistuin on perustamissopimusten mukaisten kanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytysten ja tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden perusteella sitä vastoin tulkinnut tätä lojaalin yhteistyön periaatetta niin, että kansallisten tuomioistuinten on mahdollisuuksien mukaan tulkittava ja sovellettava oikeussuojakeinojen käyttöä koskevia kansallisia menettelysääntöjä siten, että luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt voivat riitauttaa tuomioistuimissa sellaisen päätöksen tai muun kansallisen toimen laillisuuden, joka liittyy yleisesti sovellettavan yhteisön toimen soveltamiseen niiden osalta, ja vedota viimeksi mainitun toimen pätemättömyyteen (asia C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto, tuomio 25.7.2002, Kok. 2002, s. I-6677, 42 kohta). Samoin on asia silloin, kun luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö vetoaa EY 232 artiklassa tarkoitettuun ratkaisun laiminlyöntiin, jonka se arvioi olevan yhteisön oikeuden vastainen.
- 30 Vaikka yhteisön oikeuteen ei sisälly mitään velvollisuutta jäsenvaltiolle kumoamis- tai laiminlyöntikanteen nostamiseen kansalaisensa hyväksi, on hyödyllisen vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle kuitenkin tutkittava, onko yhteisön oikeus ristiriidassa sellaisen kansallisen lainsäädännön kanssa, jossa asetetaan tällainen velvollisuus tai säädetään kyseisen valtion mahdollisesta vastuusta, joka seuraa jättämisestä toimimatta tällä tavoin.
- 31 Tältä osin ei ilmene, millä tavoin yhteisön oikeutta rikottaisiin siinä tapauksessa, että kansallisessa lainsäädännössä asetettaisiin tällainen velvollisuus tai säädettäisiin jäsenvaltion vastuusta tällaisessa tapauksessa. Jäsenvaltio voi kuitenkin loukata EY

10 artiklassa tarkoitettua lojaalin yhteistyön velvoitetta, jos se ei jätä itselleen harkintavaltaa sen osalta, onko tarkoituksenmukaista nostaa kanne, vaan aiheuttaa siten mahdollisesti yhteisöjen tuomioistuimen ylikuormittumisen kanteilla, joista osa on selvästi perusteettomia, ja jos se vaarantaa näin kyseisen toimielimen asianmukaisen toiminnan.

- 32 Näiden seikkojen perusteella kahteen ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että yhteisön oikeudessa ei aseteta jäsenvaltiolle mitään velvollisuutta EY 230 artiklan mukaisen kumoamiskanteen tai EY 232 artiklan mukaisen laiminlyöntikanteen nostamiseen kansalaisensa hyväksi. Yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa ei kuitenkaan periaatteessa ole se, että kansallisessa lainsäädännössä asetetaan tällainen velvollisuus tai säädetään jäsenvaltion vastuusta, joka seuraa jättämisestä toimimatta tällä tavoin.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

- 33 Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele, onko päätöksen 94/381/EY 1 artiklan 2 kohtaa, kun sitä luetaan tarvittaessa yhdessä direktiivin 90/425 17 artiklan ja direktiivin 89/662 17 artiklan kanssa, tulkittava siten, että siitä seuraa komissiolle tai neuvostolle velvollisuus myöntää siinä tarkoitettu lupa, jos järjestelmässä, jota lupaa hakenut jäsenvaltio soveltaa tai aikoo soveltaa, tosiasiallisesti pystytään erottelemaan märehijöistä saadut eläinvalkuaisaineet muista kuin märehijöistä saaduista valkuaisaineista.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

- 34 Ten Kate ym. korostavat päätöksen 94/381 1 artiklan 2 kohdassa olevaa ilmaisua ”annetaan — — lupa” ja sitä, että tämä ilmaisu ei jätä sijaa minkäänlaiselle komission

harkintavallalle. Kyseistä tulkintaa tukee tämän päätöksen kuudennen perustelukappaleen ehdoton sanamuoto, jonka mukaan silloin ”kun jäsenvaltiossa kyetään soveltamaan järjestelmää, jolla pystytään erottelemaan märehitijöistä saadut valkuaisaineet muista kuin märehitijöistä saaduista valkuaisaineista, komission olisi — — annettava sille — — lupa — —”.

35 Alankomaiden hallitus ja komissio sitä vastoin arvioivat, ettei komissiolla asian olosuhteet huomioon ottaen ollut velvollisuutta myöntää tällaista lupaa. Ne täsmentävät, että toisin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on antanut ymmärtää, asiakirja-aineisto on esitetty pysyväälle eläinlääkintäkomitealle tämän 7. ja 8.3.1995 pidetyssä kokouksessa. Komitea ei kuitenkaan ole ottanut siihen kantaa. Komissio ei ole myöskään tehnyt ehdotusta neuvostolle. Alankomaiden hallitus ja komissio tuovat esiin BSE:ta koskevan tietämyksen kehittymisen, joka on perusteena päätöksen tekemättä jättämiselle. Alankomaiden hallitus muistuttaa lisäksi asiassa C-151/98 P, Pharos vastaan komissio, 18.11.1999 annetusta tuomiosta (Kok. 1999, s. I-8157, 25 kohta) ja asiassa C-352/98 P, Bergaderm ja Goupil vastaan komissio, 4.7.2000 annetusta tuomiosta (Kok. 2000, s. I-5291, 66 kohta) ja väittää, että yhteisön lainsäätäjä on — samalla kun se on määrännyt komission toimimaan nopeasti — jättänyt sille tiettyä harkintavaltaa ja että ilmaisu ”tekee viipymättä neuvostolle” on riippuvainen konkreettisista olosuhteista.

36 Komissio esittää lisäksi, että jo ennen kuin Alankomaiden kuningaskunnan 29.11.1994 päivätty lupapyyntö oli saatettu sen käsiteltäväksi, se oli 11.11.1994 päivätyllä kirjeellä esittänyt tiettyjä kysymyksiä Alankomaiden viranomaisille päätöksen 94/381 täytäntöönpanon osalta. Se on esittänyt nämä kysymykset uudelleen 21.3.1995 ja 20.6.1995 päivätyissä kirjeissä, mutta se ei ole saanut tyydyttävää vastausta. Lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan Spongiform Encephalopathy Advisory Committee teki 20.3.1996 BSE:n ja Creutzfeldt-Jakobin taudin mahdollisen yhteyden olemassaoloa koskevan ilmoituksen, jonka johdosta jäsenvaltioissa toteutettiin tarkastusohjelma. Alankomaissa tarkastus tehtiin 9.–13.12.1996. Sen perusteella kävi ilmi, että päätöksen 94/381 soveltamiseen liittyvät tarkastukset olivat Alankomaissa riittämättömiä erityisesti siitä syystä, ettei niihin sisältynyt lopputuotteita koskevia laboratoriotarkastuksia. Komissio aloitti lähettämällä 7.7.1997 virallisen huomautuksen Alankomaiden kuningaskuntaa vastaan jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämisestä koskevan menettelyn, joka päätettiin vuosiin 1998 ja 1999 saakka jatkuneen tietojenvaihdon jälkeen.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 37 On muistettava, että päätös 94/381, jolla kielletään nisäkkäiden kudoksista saatujen valkuaisaineiden käyttö märehitijöiden ruokinnassa, on toimenpide, joka on toteutettu BSE:n — jota kyseinä aikana pidettiin ainoastaan eläimiin kohdistuvana tautina — torjumisen yhteydessä. Kyseisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa säädetään, että poikkeuksena tähän kieltoon jäsenvaltioille, joissa kyetään sovelta-
maan järjestelmää, jolla pystytään erottelemaan märehitijöistä saadut eläinvalkuai-
saineet muista kuin märehitijöistä saaduista valkuaisaineista, annetaan kuitenkin
direktiivin 90/425 17 artiklassa, jossa viitataan direktiivin 89/662 17 artiklaan,
säädetyn menettelyn mukaisesti komission lupa sallia märehitijöiden ruokkiminen
muista lajeista kuin märehitijöistä saaduilla valkuaisaineilla.
- 38 Direktiivin 89/662 17 artiklassa säädetään asian saattamisesta pysyvän eläin-
lääkintäkomitean käsiteltäväksi, tarvittavia toimenpiteitä koskevasta komission
ehdotuksesta, mainitun komitean lausunnosta ja komission päätöksestä, jos se on
tämän lausunnon mukainen, tai komission ehdotuksesta neuvostolle, jos suunni-
tellut toimenpiteet eivät ole mainitun lausunnon mukaisia tai jos lausuntoa ei ole
annettu.
- 39 Alankomaiden hallituksen ja komission huomautuksista sekä yhteisöjen tuomiois-
tuimelle esitetyistä asiakirjoista käy ilmi, että kyseessä olevat lupapyynnöt on vastoin
ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen oletusta saatettu käsiteltäviksi pysy-
vään eläinlääkintäkomiteaan, joka on keskustellut niistä 7. ja 8.3.1995 pidetyssä
kokouksessaan mutta ei ole ottanut niihin kantaa.
- 40 Tämä seikka huomioon ottaen on ennakkoratkaisukysymys muotoiltava uudelleen
siten, että sillä pyritään selvittämään, onko komissiolla pysyvän eläinlääkintäkomitean
kannanoton puuttuessa kuitenkin velvollisuus tehdä neuvostolle ehdotus
tarvittavista toimenpiteistä.

- 41 Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut päätöksessä 94/381 säädettyyn normatiiviseen menettelyyn verrattavissa olevasta menettelystä, että komissiolle on tunnustettava riittävästi harkintavaltaa, jotta se voi asiaan liittyvistä seikoista täysin tietoisena määrittää kansanterveyden kannalta tarpeelliset ja sopivat toimenpiteet (asia C-198/03 P, komissio v. CEVA ja Pfizer, tuomio 12.7.2005, Kok. 2005, s. I-6357, 80 kohta).
- 42 Mikäli komission käytettävissä olevat tiedot eivät pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevien seikkojen tavoin mahdollista sen vahvistamista, että tarkastukset, jotka tehdään sellaisen järjestelmän yhteydessä, jolla pystytään erottelemaan märehitijöistä saadut eläinvalkuaisaineet muista kuin märehitijöistä saaduista valkuaisaineista ja jonka jäsenvaltio on saattanut sen arvioitavaksi luvan myöntämistä varten, antavat riittävät takeet kansanterveyden suojelun kannalta ja mikäli jäsenvaltion pyyntö on saatettu pysyvän eläinlääkintäkomitean käsiteltäväksi, mutta tämä ei ole ottanut asiaan kantaa erityisesti sellaisten uusien tietojen johdosta, jotka muuttavat käsitystä kansanterveydelle aiheutuvasta vaarasta, on katsottava, ettei komissiolla ole velvollisuutta tehdä neuvostolle ehdotusta tarvittavista toimenpiteistä (ks. vastaavasti em. asia Pharos v. komissio, tuomion 23 ja 24 kohta). Neuvosto voi puolestaan ratkaista asian ainoastaan siinä tapauksessa, että komissio on tehnyt sille ehdotuksen.
- 43 Näin ollen kolmanteen kysymykseen on vastattava, että päätöksen 94/381 1 artiklan 2 kohtaa, kun sitä luetaan yhdessä direktiivin 90/425 17 artiklan ja direktiivin 89/662 17 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että mikäli komission käytettävissä olevat tiedot eivät mahdollista sen vahvistamista, että tarkastukset, jotka tehdään sellaisen järjestelmän yhteydessä, jolla pystytään erottelemaan märehitijöistä saadut eläinvalkuaisaineet muista kuin märehitijöistä saaduista valkuaisaineista ja jonka jäsenvaltio on saattanut komission arvioitavaksi luvan myöntämistä varten, antavat riittävät takeet kansanterveyden suojelun kannalta, ja mikäli jäsenvaltion pyyntö on saatettu pysyvän eläinlääkintäkomitean käsiteltäväksi, mutta tämä ei ole ottanut asiaan kantaa erityisesti sellaisten uusien tietojen johdosta, jotka muuttavat käsitystä kansanterveydelle aiheutuvasta vaarasta, on katsottava, ettei komissiolla ole velvollisuutta tehdä neuvostolle ehdotusta tarvittavista toimenpiteistä.

Neljäs ennakkoratkaisukysymys

- 44 Neljännellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, missä määrin kolmanteen kysymykseen annettava vastaus johtaa siihen, että sillä rajoitetaan jäsenvaltion oikeutta tai ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettua jäsenvaltion velvollisuutta riitauttaa nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltaisen luvan myöntämisestä kieltäytyminen tai tällaisen luvan myöntämisen laiminlyönti.
- 45 Kun otetaan huomioon kolmeen ensimmäiseen kysymykseen annetut vastaukset, neljanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata yhteisön oikeuden tulkinnan osalta. Kuten tämän tuomion 25 kohdassa on todettu, yhteisöjen tuomioistuimella ei ole myöskään toimivaltaa vastata siihen kansallisen lainsäädännön tulkinnan osalta.

Oikeudenkäyntikulut

- 46 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

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

- 1) Yhteisön oikeudessa ei aseteta jäsenvaltiolle mitään velvollisuutta EY 230 artiklan mukaisen kumoamiskanteen tai EY 232 artiklan mukaisen laiminlyöntikanteen nostamiseen kansalaisensa hyväksi. Yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa ei kuitenkaan periaatteessa ole se, että kansallisessa lainsäädännössä asetetaan tällainen velvollisuus tai säädetään jäsenvaltion vastuusta, joka seuraa jättämisestä toimimatta tällä tavoin.

- 2) BSE-tautiin ja nisäkkäistä saatuja valkuaisaineita sisältävään ruokintaan liittyvistä tietyistä suojatoimenpiteistä 27 päivänä kesäkuuta 1994 tehdyn komission päätöksen 94/381/EY 1 artiklan 2 kohtaa, kun sitä luetaan yhdessä eläinlääkärin ja kotieläinjalostustarkastuksista yhteisön sisäisessä tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa 26 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/425/ETY 17 artiklan ja eläinlääkärintarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 11 päivänä joulukuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/662/ETY 17 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että mikäli Euroopan yhteisöjen komission käytettävissä olevat tiedot eivät mahdollista sen vahvistamista, että tarkastukset, jotka tehdään sellaisen järjestelmän yhteydessä, jolla pystytään erottelemaan märehijöistä saadut eläinvalkuaisaineet muista kuin märehijöistä saaduista valkuaisaineista ja jonka jäsenvaltio on saattanut komission arvioitavaksi luvan myöntämistä varten, antavat riittävät takeet kansanterveyden suojelun kannalta, ja mikäli jäsenvaltion pyyntö on saatettu pysyvän eläinlääkintäkomitean käsiteltäväksi, mutta tämä ei ole ottanut asiaan kantaa erityisesti sellaisten uusien tietojen johdosta, jotka muuttavat käsitystä kansanterveydelle aiheutuvasta vaarasta, on katsottava, ettei komissiolla ole velvollisuutta tehdä neuvostolle ehdotusta tarvittavista toimenpiteistä.

Allekirjoitukset