

**Asia C-579/19**

**Ennakkoratkaisupyyntö**

**Jättämispäivä:**

30.7.2019

**Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:**

Supreme Court of the United Kingdom (Yhdistynyt kuningaskunta)

**Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

24.7.2019

**Valittajat:**

R (Association of Independent Meat Suppliersin ym:n hakemuksesta)

**Vastapuoli:**

Food Standards Agency

---

**SUPREME COURT OF THE UNITED KINGDOM**

24.7.2019

[—][Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen kokoonpano]

**R (Association of Independent Meat Suppliersin ym:n hakemuksesta)  
(valittajat)**

**v.**

**Food Standards Agency (vastapuoli)**

**KUULTUAAN** valittajien edustajaa ja vastapuolen edustajaa 5.3.2019

**MÄÄRÄÄ SEURAAVAA:**

1. Tämän välipäätöksen liitteessä esitettyihin kysymyksiin pyydetään ennakkoratkaisua Euroopan unionin tuomioistuimelta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklan nojalla.

2. [– –] [Päätös oikeudenkäyntikuluista]

kirjaaja

24.7.2019 [alkup. s. 2]

## LIITE

### ENNAKKORATKAISUKYSYMYKSET

1. Ovatko asetukset (EY) N:o 854/2004 ja (EY) N:o 882/2004 esteenä menettelylle, jolla vuoden 1990 elintarviketurvallisuuslain (Food Safety Act 1990) 9 §:n mukaisesti rauhantuomari päättää aineellisesti ja osapuolien kutsumien asiantuntijoiden esittämän näytön perusteella, täyttääkö ruho elintarvikkeiden turvallisuutta koskevat vaatimukset?
2. Edellytetäänkö asetuksessa (EY) N:o 882/2004 oikeutta hakea muutosta virkaeläinlääkärin asetuksen (EY) N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla tekemään päätökseen, että ruhon liha ei kelpaa ihmisravinnoksi, ja jos edellytetään, miten virkaeläinlääkärin tekemän päätöksen oikeellisuus olisi arvioitava tällaisen muutoksenhaun yhteydessä?

kirjaaja

24.7.2019 [alkup. s. 3]

[– –]

[– –] [Asian numero ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa ja ensimmäisessä muutoksenhakutuomioistuimessa]

## TUOMIO

**R (Association of Independent Meat Suppliersin ym:n hakemuksesta)  
(valittajat) v. Food Standards Agency (vastapuoli)**

[– –] [Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen kokoonpano]

## TUOMIO ANNETTU

24.7.2019

Istunto pidetty 5.3.2019 [alkup. s. 4]

[– –] [Osapuolten edustajat] [alkup. s. 5]

[– –] [Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen kokoonpano]

*Tosiseikat*

1. Cleveland Meat Company Ltd (jäljempänä CMC) osti 11.9.2014 elävän sonnin Darlington Farmers' Auction Martista (viljelijöiden huutokauppariikkinat Darlingtonissa) 1 361,20 Englannin punnalla. CMC:n teurastamolla työskentelevä virkaeläinlääkäri totesi sonnin teurastuskelpoiseksi. Se sai teurastusnumeron 77 ja teurastettiin. Lihahygienian tarkastaja teki ruholle ja muille osille post mortem -tarkastuksen, jossa hän havaitsi kolme paisetta muissa osissa kuin ruhossa. Kyseisiä muita osia ei säilytetty. Myöhemmin samana päivänä virkaeläinlääkäri tarkasti ruhon ja keskusteltuaan lihahygienian tarkastajan kanssa totesi lihan ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi pyemiaepäilyn vuoksi. Näin ollen ruholle ei myönnetty ”terveysmerkkiä”, joka olisi osoittanut sen kelpaavan ihmisravinnoksi. Tämän seurauksena CMC olisi syylistynyt rikokseen, jos se olisi yrittänyt myydä ruhon (elintarviketurvallisuudesta ja -hygieniasta (Englanti) vuonna 2013 annetun asetuksen (Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013, jäljempänä elintarvikehygieniasta annettu asetus) 19 §:n nojalla).
2. Toisen eläinlääkärin ohjetta noudattaen CMC riitautti virkaeläinlääkärin lausunnon. CMC väitti, että jos kyse olisi riitatilanteesta ja jos CMC ei suostu luovuttamaan ruhoa vapaaehtoisesti, virkaeläinlääkärin olisi otettava ruho haltuun vuoden 1990 elintarviketurvallisuuslain (jäljempänä vuoden 1990 laki) 9 §:n mukaisesti ja pyydettyä rauhantuomaria ratkaisemaan, oliko ruho todettava ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi. Food Standards Agency (jäljempänä FSA) vastasi, ettei tällainen menettely ollut tarpeellinen. Kun virkaeläinlääkäri oli todennut ruhon ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi, se oli hävitettävä eläimistä saatavana sivutuotteena.
3. Virkaeläinlääkäri antoi 23.9.2014 FSA:n puolesta CMC:lle ilmoituksen ruhon hävittämisestä eläimistä saatavana sivutuotteena (jäljempänä hävittämistä koskeva ilmoitus) (eläimistä saatavista sivutuotteista (täytöntöönpano) (Englanti) vuonna 2013 annetun asetuksen (Animal By-Products (Enforcement) (England) Regulations 2013, jäljempänä eläimistä saatavista sivutuotteista annettu asetus) 25 §:n 2 momentin a kohdan sekä asetuksen (EY) N:o 1069/2009 nojalla). Hävittämistä koskevassa ilmoituksessa annettiin CMC:lle tiedoksi, että ilmoituksen noudattamatta jättäminen voisi johtaa siihen, että asetuksen nojalla valtuutettu henkilö järjestää CMC:n kustannuksella ilmoituksen noudattamisen, ja että ilmoituksessa esitetyt vaatimuksia täytöntöönpanevan valtuutetun henkilön häiritseminen oli rikos. Hävittämistä koskevassa ilmoituksessa todettiin lisäksi seuraavaa:

”Voitte hakea muutosta päätökseeni judicial review -menettelyn kautta. Tällainen hakemus on tehtävä viipymättä ja joka tapauksessa yleensä kolmen [alkup. s. 6] kuukauden kuluessa siitä, kun hakemuksen perusteet ovat ensimmäisen kerran tulleet esille. Jos haluatte hakea muutosta, suosittelen ottamaan välittömästi yhteyttä asianajajaan.”

4. Tämän judicial review -menettelyn ovat panneet vireille Association of Independent Meat Suppliers, noin 150:tä teurastamoa edustava toimialajärjestö, ja CMC (valittajat), jotka kiistävät FSA:n väitteen, ettei sillä ollut tarvetta noudattaa vuoden 1990 lain 9 §:ssä vahvistettua menettelyä, ja toissijaisesti vaativat, että Yhdistyneen kuningaskunnan on tarjottava keinoja virkaeläinlääkärin päätöksen riitauttamiseen tällaisessa tapauksessa. Ne hävisivät asiansa alioikeudessa ja ylioikeudessa ja hakevat nyt muutosta tässä tuomioistuimessa. Menettelyssä on kolme pääasiallista kysymystä.

*Mistä asiassa on kysymys?*

5. Ensimmäinen kysymys tässä asiassa liittyy kansalliseen oikeuteen. Voidaanko vuoden 1990 lain 9 §:ssä vahvistettua menettelyä soveltaa käsiteltävän asian olosuhteissa, ja onko virkaeläinlääkärin tai FSA:n käytettävä kyseistä menettelyä, jos ruhon omistaja ei suostu luovuttamaan ruhoa vapaaehtoisesti, jotta ruhon omistajalla olisi mahdollisuus riitauttaa virkaeläinlääkärin päätös, jota hän ei hyväksy? Elintarvikehygieniasta annetussa asetuksessa säädetään, että 9 §:ää sovelletaan kyseisen asetuksen tarkoituksiin. Asetuksen 9 §:n mukaan on niin, että jos FSA:n kaltainen täytäntöönpanoviranomaisen valtuutettu virkamies katsoo, että ihmisravinnoksi tarkoitettu elintarvike ”ei täytä elintarvikkeiden turvallisuutta koskevia vaatimuksia”, hän voi ottaa elintarvikkeen haltuun ja viedä sen pois ja saattaa asian rauhantuomarin käsiteltäväksi (rauhantuomari voi olla joko maallikkotuomari tai lainopillisesti pätevä alueellinen tuomari, mutta joka toimii teurastamon paikkakunnalla ja on tavoitettavissa kaikkina aikoina). Jos rauhantuomarista vaikuttaa hänen asianmukaisena pitämänsä näytön perusteella, että elintarvike ”ei täytä elintarvikkeiden turvallisuutta koskevia vaatimuksia”, hän toteaa sen ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi ja tuomitsee sen hävitettäväksi sen omistajan kustannuksella. Jos rauhantuomari ei suostu toteamaan sitä ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi, asianomaisen täytäntöönpanoviranomaisen on korvattava sen omistajalle virkamiehen toiminnasta johtunut elintarvikkeen arvon aleneminen. Asetuksen 8 §:n 2 momentin mukaan elintarvike ei täytä elintarvikkeiden turvallisuutta koskevia vaatimuksia, jos se asetuksen (EY) N:o 178/2002 14 artiklassa tarkoitettulla tavalla ei ole turvallinen, toisin sanoen se on terveydelle haitallinen tai ihmisravinnoksi kelpaamaton (ks. jäljempänä 12 kohta).
6. Vuoden 1990 lain 9 §:ssä vahvistettua menettelyä ei ole määritelty virkaeläinlääkärin päätöstä koskevan muutoksenhaun osalta. Kyseisessä pykälässä esitetään menettely, jonka mukaan elintarvikeviranomaisen tai täytäntöönpanoviranomaisen virkamies voi saattaa ruhon hävittämistä koskevan asian rauhantuomarin päätettäväksi. Kuuleman mukaan omistaja yleensä hyväksyy virkaeläinlääkärin päätöksen siitä, että eläin ei kelpaa ihmisravinnoksi, ja luovuttaa sen vapaaehtoisesti. Jos omistaja ei kuitenkaan tee niin, menettely tarjoaa valittajien mukaan sekä i) keinon, jolla virkaeläinlääkäri tai FSA voi ryhtyä täytäntöönpanotoimiin virkaeläinlääkärin päätöksen johdosta, että ii) keinon, jolla omistaja voi saattaa kyseisen päätöksen [alkup. s. 7] tuomioistuINVALVONNAN kohteeksi ja pyytää rauhantuomaria ratkaisemaan, täyttikö

ruho tosiasiallisesti elintarvikkeiden turvallisuutta koskevat vaatimukset vai ei. Valittajat myöntävät, että rauhantuomari ei voi määrätä virkaeläinlääkärinä tekemään terveystarkastusta. Valittajien mukaan virkaeläinlääkärin voidaan kuitenkin olettaa noudattavan rauhantuomarin päätöstä ja tekevän sen mukaisesti terveystarkastuksen. Vuoden 1990 lain nojalla voidaan lisäksi määrätä korvauksia, jos rauhantuomari kieltäytyy toteamasta ruhoa ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi. Valittajien mukaan tämä menettely on kuulunut Yhdistyneen kuningaskunnan elintarviketurvallisuusjärjestelmään 1800-luvulta lähtien ja sitä edelleen sovelletaan vuonna 2006 voimaan tulleisiin asetuksiin sisällytetyssä Euroopan unionin elintarviketurvallisuusjärjestelmässä.

7. FSA on samaa mieltä siitä, että se voisi soveltaa vuoden 1990 lain 9 §:n mukaista menettelyä yhtenä mahdollisena täytäntöönpanokeinona, jos teurastamon pitäjä yrittäisi tuoda elintarviketuonut eläimen ruhon, jolle virkaeläinlääkäri ei olisi tehnyt terveystarkastusta. Se ei kuitenkaan katso, että tämä menettely olisi asianmukainen, saati pakollinen ratkaistaessa riitaa siitä, kelpaako ruho ihmisravinnoksi vai ei. Rauhantuomarilla ei ole toimivaltaa määrätä virkaeläinlääkärinä tekemään terveystarkastusta, eikä hänellä ole FSA:n mukaan 9 §:n nojalla edes valtuutta tehdä mitään muuta kuin todeta ruho, josta puuttuu tällainen tarkastus, ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi, jotta se hävitettäisiin.
8. Vaikka FSA ei olekaan tuonut sitä esiin, tuomioistuin huomauttaa, että CMS:n kaltainen teurastamon pitäjä voisi panna judicial review -menettelyn vireille alioikeudessa, jos se haluaisi riitauttaa virkaeläinlääkärin päätöksen, jonka mukaan ruhon liha on ihmisravinnoksi kelpaamaton eikä terveystarkastusta voida tehdä, tai kumota hävittämistä koskevan ilmoituksen. Alioikeus voi kumota virkaeläinlääkärin päätöksen millä tahansa perusteella, jonka mukaan päätös on lainvastainen, kuten sillä perusteella, että virkaeläinlääkäri on toiminut epäasiallisessa tarkoituksessa, hän ei ole soveltanut oikeaa oikeudellista arviointiperustetta tai hänen päätöksensä on irrationaalinen tai tehty riittämättömien todisteiden perusteella. Alioikeus ottaa silloin tällöin vastaan suullista näyttöä ja antaa velvoittavia määräyksiä, ja sillä on valtuus myöntää korvauksia Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisten oikeuksien loukkaamisen johdosta. Mutta toisin kuin edellä 3 kohdassa mainitussa ilmoituksessa väitetään, judicial review -menettelyn kautta ei voi riitauttaa päätöstä aineellisesti.
9. FSA:n esittämä pääasiallinen syy siihen, miksi 9 §:ssä vahvistettua menettelyä ei myöskään voida soveltaa, on se, että jos menettelyä käytettäisiin kuten valittajat väittävät, että sitä voidaan käyttää, eli tosiasiallisesti virkaeläinlääkärin päätöksen aineelliseen riitauttamiseen, menettely ei olisi yhdenmukainen EU:n elintarviketurvallisuutta koskevilla asetuksilla luodun järjestelmän kanssa, joka tuli voimaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuonna 2006.
10. Toinen kysymys liittyykin siihen, onko vuoden 1990 lain 9 §:ssä vahvistetun menettelyn käyttö yhdenmukaista Euroopan unionin oikeudessa, erityisesti elintarvikehygieniasta annetussa asetuksessa (EY) N:o 852/2004, eläinperäisiä

elintarvikkeita koskevista erityisistä hygieniasäännöistä annetussa asetuksessa (EY) N:o 853/2004 [alkup. s. 8], ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä annetussa asetuksessa (EY) N:o 854/2004, rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta annetussa asetuksessa (EY) N:o 882/2004 ja muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden terveyssäännöistä annetussa asetuksessa (EY) N:o 1069/2009, säädetyn elintarviketurvallisuusjärjestelmän kanssa. Myös aiemmin elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista annettu asetus (EY) N:o 178/2002 on merkityksellinen.

11. Kolmas kysymys liittyy siihen, edellytetäänkö asetuksessa (EY) N:o 882/2004 muutoksenhakumenettelyä, ja jos edellytetään, olisiko tällaisen muutoksenhakumenettelyn kautta voitava riitauttaa virkaeläinlääkärin päätös aineellisesti kokonaisuudessaan vai riittääkö edellä esitetty virkaeläinlääkärin päätöksen ja hävittämistä koskevan ilmoituksen judicial review -menettelyyn kuuluva suppeampi riitauttamisen laajuus asetuksen (EY) N:o 882/2004 vaatimusten täyttämiseen.

*Asiaa koskevat unionin oikeussäännöt*

12. Asetuksen (EY) N:o 178/2002 2 artiklan mukaan ”elintarvikkeella’ tarkoitetaan mitä tahansa ainetta tai tuotetta —, joka on tarkoitettu tai jonka voidaan kohtuudella olettaa tulevan ihmisten nautittavaksi”. Asianosaiset ovat samaa mieltä siitä, että ruho 77 oli ”elintarvike”, kun se teurastettiin, ja pysyi sellaisena sen jälkeen, kun virkaeläinlääkäri oli katsonut sen ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi ja todennut sen tällaiseksi. Asetuksen (EY) N:o 178/2002 14 artiklassa säädetään, että markkinoille ei saa saattaa elintarvikkeita, jotka eivät ole turvallisia. Elintarviketta ei pidetä turvallisena, jos se on a) terveydelle haitallinen tai b) ihmisravinnoksi soveltumaton. Asetuksen (EY) N:o 853/2004 5 artiklan 1 kohdassa säädetään, että elintarvikealan toimijat, kuten teurastamot, saavat saattaa eläinperäisiä tuotteita markkinoille ainoastaan, jos tuotteissa on asetuksen (EY) N:o 854/2004 mukaisesti käytetty terveystunnusmerkki (tai tunnistusmerkki, kun mainitussa asetuksessa ei edellytetä terveystunnuksen käyttämistä).
13. Asetuksessa (EY) N:o 854/2004 säädetään eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä (1 artiklan 1 kohta). Asetuksessa edellytetyn virallisen valvonnan toteuttaminen ei rajoita elintarvikealan toimijoiden ensisijaista oikeudellista velvollisuutta varmistaa elintarvikkeiden turvallisuus sen mukaisesti, kuin siitä säädetään asetuksessa (EY) N:o 178/2002 (1 artiklan 3 kohta). Valvontaa on monenlaista. Esimerkiksi 4 artiklassa käsitellään virallista valvontaa, jolla varmistetaan, että elintarvikealan toimijat noudattavat yleisesti asetuksia, mukaan lukien hyvien hygieniakäytäntöjen toiminnan yksityiskohtaiset tarkastukset.

14. Asetuksen 5 artiklassa vaaditaan jäsenvaltioita varmistamaan, että tuoreen lihan virallinen valvonta toteutetaan liitteen I mukaisesti. Kyseisen 5 artiklan 1 kohdan mukaan virkaeläinlääkärin on suoritettava liitteessä I olevan I jakson II luvun yleisten vaatimusten ja IV jakson [alkup. s. 9] erityisten vaatimusten mukaisesti muun muassa teurastamoissa tarkastustehtäviä. Saman 5 artiklan 2 kohdan mukaan kotieläiminä pidettyjen sorkka- ja kavioläinten, kuten lehmien, terveysmerkinnät on tehtävä teurastamoissa liitteessä I olevan I jakson III luvun mukaisesti; terveysmerkintöjen tekemisestä todetaan seuraavaa:

”Terveysmerkinnät tekee virkaeläinlääkäri tai ne tehdään hänen vastuullaan, kun virallisessa valvonnassa ei ole ilmennyt minkäänlaisia puutteita, joiden perusteella liha ei kelpaa ihmisravinnoksi.”

15. Asetuksen liitteessä I esitetään ante mortem- ja post mortem -tarkastuksia varten yksityiskohtaiset säännöt siihen, miten ne tehdään ja kuka ne tekee, miten terveysmerkinnät tehdään ja miten tulokset ilmoitetaan. Liitteessä I olevan III jakson IV luvussa esitetään yksityiskohtaiset vaatimukset virkaeläinlääkärien ja heidän avustajiensa (kuten lihahygienian tarkastajien) ammattipätevyydelle ja taidoille.
16. Asetuksessa (EY) N:o 854/2004 ei määritellä ”virallista valvontaa” eikä mitään erityisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä tai seuraamuksia asetuksessa edellytetyn valvonnan laiminlyönnistä. Asetuksen 1 artiklan 1 a kohdassa säädetään, että asetusta sovelletaan asetuksen (EY) N:o 882/2004 lisäksi, ja 2 artiklan 2 kohdan b a alakohdassa säädetään, että asetuksessa sovelletaan soveltuvin osin asetuksessa (EY) N:o 882/2004 vahvistettuja määritelmiä. Asetuksessa (EY) N:o 882/2004 säädetään yleiset säännöt virallisen valvonnan suorittamiselle erilaisiin tarkoituksiin, kuten ihmisiin ja eläimiin kohdistuvien riskien estämiseksi ja kuluttajien etujen suojelemiseksi rehujen ja elintarvikkeiden kaupan alalla (1 artiklan 1 kohta). Asetus ”ei rajoita virallista valvontaa koskevia yhteisön erityissäännöksiä” (1 artiklan 3 kohta). Asetuksessa tarkoitetaan ”virallisella valvonnalla” kaikenlaisia toimivaltaisen viranomaisen tai yhteisön suorittamia valvontatoimia, joilla todetaan, noudatetaanko rehu- ja elintarvikelainsäädäntöä ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevia sääntöjä” (2 artiklan 1 kohta). Asetuksessa tarkoitetaan ”säännösten noudattamatta jättämisellä” rehu- tai elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin suojelua koskevien sääntöjen noudattamatta jättämistä” (2 artiklan 10 kohta).
17. Asetuksen (EY) N:o 882/2004 johdanto-osan 41 ja 42 perustelukappaleessa todetaan muun muassa, että elintarvikelainsäädännön rikkomisesta voi aiheutua uhka ihmisten terveydelle ja siksi rikkomisesta on jäsenvaltioissa oltava seurauksena tehokkaat, varoittavat ja rikkomiseen suhteutetut toimenpiteet, mukaan lukien jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten hallinnolliset toimet. Johdanto-osan 43 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Toimijoilla olisi oltava oikeus hakea muutosta toimivaltaisen

viranomaisen virallisen valvonnan seurauksena tekemiin päätöksiin, ja heille olisi tiedotettava tästä oikeudesta.”  
**[alkup. s. 10]**

Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin panee merkille, että asetuksen ranskankielisessä versiossa kyseinen virke on muodossa ”Les exploitants devraient avoir un droit de recours ––” ja saksankielisessä versiossa ”Unternehmer sollten – – Rechtsmittel einlegen können ––”.

18. Asetuksen (EY) N:o 882/2004 VII osastossa käsitellään täytäntöönpanotoimenpiteitä, ja sen I luku koskee kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä. Asetuksen 54 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että kun toimivaltainen viranomainen toteaa, että säännöksiä ei noudateta, sen on toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että toimija korjaa tilanteen. Päätäessään toimenpiteistä sen ”on otettava huomioon säännösten noudattamatta jättämisen luonne sekä se, missä määrin kyseinen toimija on aiemmin jättänyt noudattamatta säännöksiä”. Asetuksen 54 artiklan 2 kohdassa esitetään ohjeellinen luettelo toimenpiteistä, joiden on tarvittaessa oltava käytettävissä. Näihin kuuluvat b) elintarvikkeiden markkinoille saattamisen rajoittaminen tai kieltäminen, c) tarvittaessa määräys elintarvikkeiden markkinoilta vetämisestä ja/tai hävittämisestä ja h) kaikki muut toimivaltaisen viranomaisen tarkoituksenmukaisina pitämät toimenpiteet. Asetuksen 54 artiklan 3 kohdassa vaaditaan, että toimivaltainen viranomainen toimittaa kyseiselle toimijalle kirjallisen ilmoituksen perusteluineen toimia koskevasta päätöksestään sekä ”tiedon oikeudesta hakea muutosta tällaisiin päätöksiin sekä sovellettavasta muutoksenhakumenettelystä ja sovellettavista määräajoista”. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin panee merkille, että ranskankielisessä versiossa tämä teksti on muodossa ”des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables” ja saksankielisessä versiossa käytetään sanamuotoa ”sein Widerspruchsrecht”.
19. Asetuksen 55 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on annettava rehu- ja elintarvikelainsäädännön rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia koskevat säännöt sekä toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen niiden täytäntöönpanon. ”Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.”

#### *Asianosaisten lausumat*

20. Valittajat väittävät, että vuoden 1990 lain 9 §:ssä vahvistettua menettelyä sovelletaan käsiteltävän kaltaisissa tapauksissa eikä se ole ristiriidassa EU:n asetuksilla luodun järjestelmän kanssa; sitä – tai jotain sen kaltaista – on tosiaan tarkoitettu asetuksen (EY) N:o 882/2004 54 artiklassa. Tiivistetysti ne väittävät seuraavaa:



1) Lain 9 §:ssä vahvistettua menettelyä sovellettiin jo hyvin samankaltaisessa järjestelmässä, joka luotiin EU:n direktiivien pohjalta ennen edellä mainittujen asetusten voimaantuloa. Ei ole näyttöä siitä, että tästä olisi aiheutunut mitään käytännön hankaluuksia. Jos sen ei katsottu olevan ristiriidassa kyseisen järjestelmän kanssa, ei ole mitään syytä, miksi sen katsottaisiin olevan ristiriidassa nykyisen järjestelmän kanssa. Kun asetukset tulivat voimaan vuonna 2006, lihahygienia-alaa varten laaditussa virallisen valvonnan käsikirjassa *Meat Hygiene Service Manual of Official Controls* tosiaan todettiin (ja teksti oli voimassa vielä vähän ennen tämän menettelyn alkua), että jos virkaeläinlääkäri ei katsonut lihan [alkup. s. 11] soveltuvan ihmisravinnoksi eikä lihaa aiottu luovuttaa vapaaehtoisesti, virkaeläinlääkäriin oli otettava elintarvike haltuun 9 §:n nojalla ja pyydettyä rauhantuomaria tuomitsemaan se hävitettäväksi. Tämä on vähintäänkin osoitus käytännöstä, jota noudatettiin nykyisiä EU:n asetuksia edeltäneessä hyvin samankaltaisessa järjestelmässä, ja tilanteesta, jonka FSA toimivaltaisena viranomaisena alun perin uskoi olevan voimassa asetusten nojalla.

2) Asetuksen (EY) N:o 854/2004 mukaista virallista valvontaa sovelletaan asetuksen (EY) N:o 882/2004 yleisempien säännösten lisäksi. Virallinen valvonta koskee nimenomaan eläinperäisiä elintarvikkeita. Asetuksessa (EY) N:o 854/2004 ei kuitenkaan käsitellä lainkaan täytäntöönpanoa tai seuraamuksia. Ei siis ole yllättävää, ettei siinä säädetä oikeudesta hakea muutosta virkaeläinlääkäriin ja toimivaltaisen viranomaisen päätöksiin. Täytäntöönpanosta ja seuraamuksista säädetään asetuksessa (EY) N:o 882/2004. Asetuksen (EY) N:o 854/2004 on tarkoitus toimia yhdessä asetuksen (EY) N:o 882/2004 kanssa. Asetuksen (EY) N:o 882/2004 johdanto-osan 43 perustelukappaleessa todetaan, että käsiteltävän kaltaisissa tapauksissa on oltava muutoksenhakuoikeus. Asetuksen 54 ja 55 artiklaa sovelletaan kaikkeen asetuksen (EY) N:o 854/2004 säännösten noudattamatta jättämiseen, mukaan lukien niin 5 artiklan noudattamatta jättäminen yksittäisissä tapauksissa kuin 4 artiklassa tarkoitettu yleisluonteisempi säännösten noudattamatta jättäminen. Asetuksen 54 artiklan 2 kohdassa mainitut markkinoille saattamisen kieltäminen ja hävittämisen määrääminen soveltuvat selkeästi 5 artiklassa tarkoitettujen säännösten noudattamatta jättämisen käsittelemiseen. Asetuksen 54 artiklan 3 kohtaa tulisi soveltaa kaikessa säännösten noudattamatta jättämisessä. Näissä artikloissa, luettuina yhdessä johdanto-osan 43 perustelukappaleen kanssa, edellytetään oikeutta hakea muutosta virkaeläinlääkäriin päätökseen.

3) Mikään asetuksissa ei estä 9 §:ssä vahvistetun kaltaista menettelyä. Menettely tarjoaa toimivaltaiselle viranomaiselle keinon panna täytäntöön asetuksen (EY) N:o 854/2004 vaatimukset, jotka liittyvät säännösten noudattamatta jättämiseen, ja sen lisäksi se tarjoaa toimijalle keinon riitauttaa aineellisesti virkaeläinlääkäriin päätös, jonka mukaan ruho ei kelpaa ihmisravinnoksi. Rauhantuomari voi (ja hänen tulisikin) kuulla asiantuntijoita asian ratkaisemiseksi. Vaikka ainoastaan virkaeläinlääkäri voi

tehdä terveystarkinnän, valittajien 9 §:stä tekemän tulkinnan mukaan rauhantuomari voi antaa tuomion, jonka perusteella virheellisesti evätyn terveystarkinnän johdosta on mahdollista saada korvausta.

4) Silloin kun virkaeläinlääkäri tarkastaa lihan ja katsoo sen ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi ja toteaa sen tällaiseksi, ruho on edelleen edellä mainituissa asetuksissa tarkoitettu ”elintarvike”. Siitä ei ole tullut eläimistä saatavien sivutuotteiden terveystarkinnasta annetussa asetuksessa (EY) N:o 1069/2009 tarkoitettua ”eläimistä saatavaa sivutuotetta”. Eläimistä saatavilla sivutuotteilla tarkoitetaan ”kuolleiden eläinten kokonaisia ruhoja tai ruhonosia taikka muita eläinperäisiä tuotteita, joita ei ole tarkoitettu ihmisravinnoksi” (3 artiklan 1 kohta). Siihen asti, kunnes hävitettäväksi tuomitsemisen menettely on saatettu päätökseen, elintarvikealan toimija tarkoittaa ruhon ihmisravinnoksi. **[alkup. s. 12]**

5) Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) omistusoikeuden suojaamista koskevassa 17 artiklassa (joka vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaa), luettuna yhdessä 47 artiklan kanssa, jonka mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattu oikeus ja vapaus on loukattu, on oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa, edellytetään, että hävitettäväksi tuomitsemisen menettely on tuomioistuinvalvonnan alaisena. Se, että elintarvikealan toimijalta vietäisiin ruhon omistusoikeus – tai että häntä vaadittaisiin hävittämään ruho niin, että se menettäisi arvonsa – ilman asianmukaista oikeutusta tai korvausta, loukkaisi edellä mainittuja oikeuksia.

6) Judicial review -menettely ei ole muutoksenhakekeino, joka täyttää asetuksen (EY) N:o 882/2004 vaatimusta muutoksenhakuoikeudesta. Asetuksessa (EY) N:o 882/2004 vaaditaan, että virkaeläinlääkärin päätös on voitava aineellisesti riitauttaa tavalla, joka ei ole mahdollista judicial review -menettelyssä.

21. Toimivaltainen viranomaisena FSA kiistää nämä väitteet toteamalla, että olisi asetuksilla luodun järjestelmän vastaista käyttää vuoden 1990 lain 9 §:ssä vahvistettua menettelyä virkaeläinlääkärin päätöksen aineelliseen riitauttamiseen asetuksen (EY) N:o 854/2004 5 artiklan nojalla. FSA hyväksyy sen, että päätöksen laillisuus voidaan riitauttaa edellä esitetyllä tavalla judicial review -menettelyssä. Yhteenvedon FSA väittää seuraavaa:

1) Asetuksen (EY) N:o 854/2004 vaatimukset muodostavat erityissäännöksen eläinperäisten tuotteiden alalla. Asetuksella (EY) N:o 882/2004 ei rajoiteta virallista valvontaa koskevia yhteisön erityissäännöksiä (1 artiklan 3 kohta). Näin ollen asetus (EY) N:o 854/2004 syrjii tarvittaessa asetuksen (EY) N:o 882/2004.

2) Virkaeläinlääkärin asetuksen (EY) N:o 854/2004 4 artiklan ja 5 artiklan mukaiset tehtävät eroavat toisistaan. Ensin mainitut liittyvät elintarvikealan toimijoiden yleisten käytäntöjen toiminnan ja elintarvikehygieniää koskevien vaatimusten noudattamisen tarkastamiseen. Se, että asetuksen (EY) N:o 882/2004 54 artiklaa voidaan soveltaa siinä yhteydessä, on yleisesti hyväksytty. On kuitenkin syytä panna merkille, että johdanto-osan 43 perustelukappaleen sanamuodosta huolimatta 54 artiklan 3 kohdassa ei selkeästi vaadita muutoksenhakuoikeutta.

3) Asetuksen 5 artiklassa säädetty yksittäisten ruhojen tarkastaminen ja terveystarkastusten tekeminen eroavat merkittävästi 4 artiklan mukaisista tehtävistä. Virkaeläinlääkäri päättää yksin (asetuksessa sallitun avunannon tuella), tekeekö hän terveystarkastuksen, joka tarvitaan [alkup. s. 13] lihan saattamiseksi markkinoille. Kukaan muu kuin virkaeläinlääkäri ei voi suorittaa tätä tehtävää. Se voidaan tehdä vain, ”kun virallisessa valvonnassa ei ole ilmennyt minkäänlaisia puutteita, joiden perusteella liha ei kelpaa ihmisravinnoksi”. Tällainen kaksoiskielto on yhdenmukainen asetuksen (EY) N:o 178/2002 1 artiklan 1 kohdassa asetetun yleisen tavoitteen kanssa, joka on ”ihmisten terveyden sekä kuluttajien etujen korkeatasoinen suojeleminen elintarvikkeiden osalta”. Liha voi säilyä ”elintarvikkeena” vielä sen jälkeen, kun virkaeläinlääkäri on päättänyt olla tekemättä terveystarkastusta, mutta sitä ei voida enää sen jälkeen laillisesti tarkoittaa ihmisravinnoksi.

4) Virkaeläinlääkärin pätevyys ja kokemus on tarkoin määritelty, jotta varmistettaisiin, että hän on riittävän pätevä tekemään tällaisia päätöksiä (asetuksessa sallitun avunannon tuella). Olisi asetuksen (EY) N:o 854/2004 vaatimusten vastaista, että toinen henkilö tai elin, joka ei olisi 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu virkaeläinlääkäri ja jolla ei olisi kyseistä pätevyyttä ja kokemusta, kuten vuoden 1990 lain 9 §:n nojalla toimiva rauhantuomari, päättäisi, tehdäänkö ruholle terveystarkastus, vaikka hän kuulisi kummankin osapuolen asiantuntijoita.

5) Perusoikeuskirjan 17 artiklassa (ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa) sallitaan omaisuuden käytön sääntely, silloin kun se on oikeassa suhteessa tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden (ks. tuomio 10.7.2003, Booker Aquaculture ja Hydro Seafood, C-20/00 ja C-64/00, EU:C:2003:397). Edellä esitetty päämäärä on epäilemättä oikeutettu ja oikeassa suhteessa keinoihin, joilla sitä tavoitellaan. Perusoikeuskirjan 17 artiklassa ei edellytetä oikeutta riitauttaa tällaista sääntelyä.

6) Jos virkaeläinlääkärin asetuksen (EY) N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan mukaiseen päätökseen on voitava hakea muutosta, tämä vaatimus täyttyy edellä esitetyllä mahdollisuudella käyttäen judicial review -menettelyä. Lisäksi judicial review -menettely täyttää kaikki perusoikeuskirjan 17 artiklan (tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen

ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan) mukaiset vaatimukset virkaeläinlääkärin toimien tuomioistuinvalvonnasta.

*Päätelmä*

22. Tämän ennakkoratkaisupyyntöön yhteydessä Euroopan unionin tuomioistuinta pyydetään olettamaan, että valittajien tulkinta vuoden 1990 lain 9 §:stä on oikea ja rauhantuomari voi antaa tuomion, jonka perusteella on mahdollista saada korvausta, jos rauhantuomarin mielestä ruhoon olisi pitänyt **[alkup. s. 14]** tehdä terveysmerkintä. Asian ratkaisemiseksi tuomioistuin esittää Euroopan unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

1) Ovatko asetukset (EY) N:o 854/2004 ja (EY) N:o 882/2004 esteenä menettelylle, jolla vuoden 1990 lain 9 §:n mukaisesti rauhantuomari päättää aineellisesti ja osapuolien kutsumien asiantuntijoiden esittämän näytön perusteella, täyttääkö ruho elintarvikkeiden turvallisuutta koskevat vaatimukset?

2) Edellytetäänkö asetuksessa (EY) N:o 882/2004 oikeutta hakea muutosta virkaeläinlääkärin asetuksen (EY) N:o 854/2004 5 artiklan 2 kohdan nojalla tekemään päätökseen, että ruhon liha ei kelpaa ihmisravinnoksi, ja jos edellytetään, miten virkaeläinlääkärin tekemän päätöksen oikeellisuus olisi arvioitava tällaisen muutoksenhaun yhteydessä?