# JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
# DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
## 16 päivänä kesäkuuta 1998 *

1. Valittajat hakevat muutosta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa Schröder ym. vastaan komissio 15.4.1997 antamaan tuomioon, [1] koska sillä on hylätty valittajien EY:n perustamissopimuksen 178 artiklan ja 215 artiklan toisen kohdan perusteella nostamat vahingonkorvauskanteet. Tässä kanteessaan he vaativat komission velvoittamista maksamaan heille 173 174,45 Saksan markkaa (DEM) korvauksena vahingosta, jonka he katsoivat kärsineensä klassisen sikaruton torjuntaa Saksassa vuosina 1993 ja 1994 koskevien päätösten takia.

2. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi olennaisilta osin, että asiassa ei täyttynyt yksi niistä edellytyksistä, jotka on asetettu sille, että yhteisö on toimielintensä toimista sopimussuhteen ulkopuolisessa vastuussa: riidanalaisilla päätöksillä ei rikottu ylemmäntasoista oikeussääntöä, mikä on riittävä peruste vahingonkorvausvaatimuksen hylkäämiselle.

**Tosiseikat sellaisina kuin ne ilmenevät ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiosta**

3. Komissio joutui tilanteen nopean muuttumisen takia antamaan monta päätöstä hyvin lyhyen ajan kuluessa, joten pidän parhaana tässä ainoastaan toistaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion kohdat, joiden aiheena on "Saksassa vuosina 1993—1994 ilmenneet sikaruttotapaukset ja komission toteuttamat toimenpiteet".

"14 Vuonna 1993 Saksassa todettiin 100 sikaruttotapausta, kun taas vuonna 1992 niitä oli 13 ja vuonna 1991 kuusi. Nämä 100 tapausta jakautuivat seitsemän osavaltion kesken, ja eniten sairastumistapauksia eli 60 tapausta ilmeni Ala-Saksin osavaltiossa, ja näistä 18 ilmeni 25.5. ja 16.6.1993 välisenä aikana.

15 Komissio teki 18.6.1993 direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 4 kohdan nojalla päätöksen 93/364/ETY klassisen sikaruton torjumiseksi Saksassa toteutettavista tietyistä toimenpiteistä (EYVL L 150, s. 47; jäljempänä päätös 93/364/ETY). Koska päätöksen perustelukappaleiden mukaan tartuntavaara

* Alkuperäinen kieli: espanja.

1 — T-390/94, Schröder ym. v. komissio, tuomio 15.4.1997 (Kok. 1997, s. II-501).

rajoittui pienelle maantieteelliselle alueelle, päätöksen 1 artiklassa määrättiin, että 'liitteessä I mainitulta alueelta peräisin olevia eläviä sikoja ei saa viedä Saksasta muihin jäsenvaltioihin'; nämä alueet olivat Ala-Saksin, Mecklemburg-Etu-Pommerin, Schleswig-Holsteinin, Nordrhein-Westfalenin ja Rheinland-Pfalzin osavaltioiden tietyt paikallishallintoalueet (Landkreis). Vaikka komissio totesi päätöksessään, että Saksa oli ryhtynyt toimenpiteisiin ja muun muassa perustanut suojelu- ja valvontavyöhykkeitä direktiivin 80/217/ETY mukaisesti, päätöksen 93/364/ETY 2 artiklassa komissio kuitenkin velvoitti Saksan toteuttamaan tarvittavat samantasoiset toimenpiteet sen estämiseksi, ettei tauti leviä muualle Saksaan sieltä, missä rajoituksia sovellettiin. Päätöksen 93/364/ETY 3 artiklan mukaan liitteessä I mainituilla Saksan alueilla sijaitsevilta tiloilta ei saanut viedä muihin jäsenvaltioihin tuoretta sianlihaa eikä siellä kasvatettujen sikojen lihasta valmistettuja tuotteita.

16 Koska Saksassa oli tällä välin todettu uusia sikaruton tautipesäkkeitä, päätöksen 93/364/ETY muuttamisesta 15.9.1993 tehdyllä päätöksellä 93/497/ETY (EYVL L 233, s. 15; jäljempänä päätös 93/497/ETY) laajennettiin sitä Saksan aluetta, jota sikojen vientikiellot koskivat.

17 Kun Belgiassa havaittiin ensimmäinen sikaruttotapaus Saksasta tuotujen sikojen joukossa, Belgia kielsi 14.10.1993 antamallaan ministeriön päätöksellä sikojen tuonnin Saksasta, ja komissio laajensi sikojen vientikiellon koskemaan koko Saksan aluetta tietyistä suojatoimenpiteistä Saksassa ilmennyttä klassista sikaruttoa vastaan ja päätöksen 93/364/ETY kumoamisesta 20 päivänä lokakuuta 1993 tehdyllä päätöksellä 93/539/ETY (EYVL L 262, s. 67; jäljempänä päätös 93/539/ETY).

18 Päätöksen 93/539/ETY muuttamisesta 29 päivänä lokakuuta 1993 tehdyllä komission päätöksellä 93/553/ETY (EYVL L 270, s. 74) alun perin 29.10.1993 saakka sovellettavia vientikieltoja jatkettiin 4.11.1993 saakka.

19 Tämän jälkeen komissio teki 4.11.1993 — taaskin direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 4 kohdan nojalla — päätöksen 93/566/EY tietyistä suojatoimenpiteistä Saksassa ilmennyttä klassista sikaruttoa vastaan ja päätöksen 93/539/ETY korvaamisesta (EYVL L 273, s. 60; jäljempänä päätös 93/566/EY). Tämän päätöksen mukaan liitteessä I mainituilta Saksan paikallishallintoalueilta (Landkreis) ei saanut lähettää muihin jäsenvaltioihin eikä myöskään muualle Saksaan

eläviä sikoja (1 artikla) eikä tuoretta sianlihaa tai sianlihavalmisteita (2 artikla) (jäljempänä toimituskiellot).

20 Osnabrückin paikallishallintoalue, jossa kantajien tila sijaitsee, on yksi edellä mainitussa liitteessä I mainituista Ala-Saksin osavaltion paikallishallintoalueista.

21 Päätöksen 93/566/EY muuttamisesta ja päätöksen 93/539/ETY korvaamisesta 30 päivänä marraskuuta 1993 tehdyssä komission päätöksessä 93/621/EY (EYVL L 297, s. 36; jäljempänä päätös 93/621/EY) ei määritetty toimituskielloissa tarkoitettua aluetta enää paikallishallintoalueittain (Landkreis) vaan kunnittain (Gemeinde). Komission mielestä toimituskiellot koskivat kaikkia niitä kuntia, joiden alue oli kokonaan tai osittain 20 kilometrin säteellä niistä tiloista, joilla sikaruttoa oli todettu. Bramschen kunta, jossa kantajien tila sijaitsee, on yksi niistä Osnabrückin paikallishallintoalueeseen kuuluvista kunnista, jotka on mainittu muutetun päätöksen 93/566/EY uudessa liitteessä I.

22 Toimituskielloissa tarkoitettujen alueiden laajuutta muutettiin sikaruton leviämisen huomioon ottamiseksi 10.12.1993 tehdyllä komission päätöksellä 93/671/EY (EYVL L 306, s. 59; jäljempänä päätös 93/671/EY) sekä 30.12.1993 tehdyllä komission päätöksellä 93/720/EY (EYVL L 333, s. 74; jäljempänä päätös 93/720/EY), joilla päätöstä 93/566/EY muutettiin toisen ja kolmannen kerran ja joilla korvattiin päätös 93/539/ETY.

23 Toimituskielloissa tarkoitettujen alueiden laajuus määritettiin uudelleen klassisen sikaruton torjumiseksi Saksassa toteutettavista tietyistä suojatoimenpiteistä ja päätöksen 93/566/EY kumoamisesta 20 päivänä tammikuuta 1994 tehdyssä komission päätöksessä 94/27/EY (EYVL L 19, s. 31; jäljempänä päätös 94/27/EY), joka perustuu direktiivin 90/425/ETY 10 artiklaan. Kieltoja sovellettiin tämän jälkeen enää ainoastaan joihinkin Ala-Saksin paikallishallintoalueisiin kuuluvissa kunnissa. Bramschen kunta, jossa kantajien tila sijaitsi, oli yksi muutetun päätöksen 93/566/EY uudessa liitteessä I mainituista Osnabrückin paikallishallintoalueen kunnista.

24 Koska muilla Ala-Saksin alueilla oli todettu uusia sikaruttotapauksia, toimituskieltoja laajennettiin klassisen sikaruton torjumiseksi Saksassa toteutettavista tietyistä suojatoimenpiteistä ja päätösten 94/27/EY ja 94/28/EY kumoamisesta 23 päivänä maaliskuuta 1994 tehdyn komission päätöksen 94/178/EY (EYVL L 83, s. 54; jäljempänä päätös 94/178/EY) 1 artiklan 1 kohdassa siten, että ne koskivat koko Ala-Saksin

aluetta ja sekä Saksan muille alueille että muihin jäsenvaltioihin suuntautuvia lähetyksiä. Lisäksi saman päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa kiellettiin sikojen luovutukset myös Ala-Saksin alueen sisällä erityisen tartuntavaarallisilla alueilla, eli päätöksen liitteessä II mainitulta alueelta liitteessä I mainitulle alueelle.

25 Koska sikaruttotapausten lukumäärä Ala-Saksin osavaltiossa uudelleen kasvoi, päätöstä 94/178/EY muutettiin 19.5.1994 tehdyllä komission päätöksellä 94/292/EY (EYVL L 128, s. 21; jäljempänä päätös 94/292/EY) erityisesti siksi, että liitteessä II määritettyä aluetta haluttiin muuttaa.

26 Kantajat kasvattavat JSR-rotuisia porsaita Ala-Saksin osavaltiossa Osnabrückin paikallishallintoalueella Bramschen kuntaan kuuluvassa Epessä sijaitsevassa sikalassa. Tilat, joille kantajat toimittavat sikoja, sijaitsevat kantajien esittämien tietojen mukaan pääasiallisesti Vechtan, Diepholzin ja Osnabrückin paikallishallintoalueilla sekä Nordrhein-Westfalenin osavaltion viereisellä alueella.

27 Kantajien tilalla ei ole ilmennyt sikaruttoa, mutta se sijaitsee edellä mainituissa komission 4.11.1993 ja 19.5.1994 tehdyissä päätöksissä määrättyjen toimituskieltojen soveltamisalueella."

**Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomion perustelut**

4. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi komission esittämän lainvastaisuusväitteen ja aloitti pääasian aineellisten perusteiden tutkimisen toteamalla, että riidanalaiset päätökset ovat "— — talouspoliittisia valintoja edellyttäviä lainsäädäntötoimia, joita tehdessään toimielimellä on laaja harkintavalta" (62 kohta). Se siis kieltäytyi katsomasta, että kyse olisi pelkistä hallintotoimista, kuten kanteessa väitettiin.

5. Tämä päätelmä lähtökohtanaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutki kanneperusteet, jotka kantajat olivat esittäneet sen tueksi, että nämä päätökset ovat lainvastaisia. Se hylkäsi heti viidennen kanneperusteen (perustelujen puutteellisuus) sillä perusteella, että tällä seikalla ei ole merkitystä yhteisön vahingonkorvausvastuun syntymiselle.

6. Vahingonkorvauskanteen ensimmäinen kanneperuste koski syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista verrattuna Belgiaan ja Nordrhein-Westfalenin osavaltioon sekä syrjintää siltä osin kuin toimenpiteiden soveltа-

misalueet rajattiin hallinnollisten rajojen perusteella.

7. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin analysoi Ala-Saksin osavaltion (erittäin paljon sikaruttotapauksia) ja Belgian sekä Nordrhein-Westfalenin osavaltion tilanteiden eroja ja totesi, että ero on niin suuri, ettei ole mahdollista puhua toisiinsa verrattavissa olevista tilanteista. Arviointiperuste, jonka mukaan toimenpiteiden soveltamisalueet rajattiin hallinnollisten rajojen perusteella, on ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan menetelmä, jolla taataan parhaiten toteutettujen toimenpiteiden tehokas valvonta ja täytäntöönpano ja jolla ei loukata syrjintäkiellon periaatetta.

8. Vahingonkorvauskanteen toinen kanneperuste koski kantajien omaisuudensuojan ja ammatin harjoittamisen vapauden tapahtuneeksi väitettyä loukkaamista. Kantajat väittivät, että komission päätöksissä määrätyillä toimituskielloilla rajoitettiin heidän mahdollisuuttaan käyttää omaisuuttaan siten, että niillä oli käytännössä sama vaikutus kuin omaisuuden takavarikoimisella. Kantajat väittivät, että sikojen kasvatus ja lihotus oli kieltojen vuoksi tosiasiassa mahdotonta. He lisäsivät, että kiellot olivat tosiasiassa markkinoille saattamista koskevia kieltoja, joten ne täyttivät omaisuudenriiston tunnusmerkit, ja omaisuudenriisto sallitaan ainoastaan välitöntä, kohtuullista ja tehokasta korvausta vastaan, jota ei tässä tapauksessa ollut myönnetty. Samoista syistä riidanalaisilla päätöksillä loukattiin heidän ammatin harjoittamisen vapauttaan.

9. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistutti, että oikeudet, joihin kantajat vetosivat, eivät ole ehdottomia, vaan niitä voidaan rajoittaa yleistä etua koskevilla perusteilla, ja se tutki toteutettujen toimenpiteiden tavoitetta (kuolleisuutta aiheuttavan sellaisen epitsoottisen taudin torjunta, joka uhkasi vaarantaa yhteisön koko sikatuotannon), jota se piti riittävän tärkeänä, jotta sillä voitiin perustella päätetyt toimituskiellot.

10. Vahingonkorvauskanteen kolmas kanneperuste koski suhteellisuusperiaatteen loukkaamista. Kantajien mukaan riidanalaiset päätökset eivät olleet suhteellisuusperiaatteen mukaisia, koska heidän tilallaan ei ollut ilmennyt klassista sikaruttoa ja koska näissä olosuhteissa ennalta ehkäisevä tai hätärokotus olisi ollut riittävä keino.

11. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin puolestaan korosti, että rokotteen käyttö tätä epitsoottista tautia vastaan on pääsääntöisesti kielletty useissa yhteisön direktiiveissä ja että siinäkin poikkeuksellisessa tapauksessa, että hätärokotuksiin olisi ryhdytty, toimitusten rajoittamisen käytännön vaikutus olisi ollut aivan sama.

12. Vahingonkorvauskanteen neljäs kanneperuste koski sitä, että sovellettavien direktiivien perusteella ei kantajien mukaan ollut mahdollista määrätä toimituskiellosta eikä toteuttaa suojatoimenpiteitä jäsenvaltion sisällä.

13. Tämän kanneperusteen osalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi, että yhteisön lainsäädännön mukaan, sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut, on aivan hyvin mahdollista sekä toteuttaa sellaisia suojatoimenpiteitä kuin karjan toimituskiellot että rajoittaa näiden toimenpiteiden soveltamisala jonkin jäsenvaltion tietyille alueille.

## Komission esittämä oikeudenkäyntiväite

14. Komissio väittää aluksi, että valitus on jätettävä tutkimatta, koska siinä on käsitetty väärin tämän oikeussuojatien luonne: valittajat eivät vetoa yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 112 artiklan mukaisesti oikeudellisiin perusteisiin ja väitteisiin vaan tosiseikkoja koskeviin kysymyksiin, arvostelevat joiltakin osin tosiseikkojen arviointia tuomiossa ja jopa pyytävät asian selvittämistoimiin ryhtymistä, vetoavat uusiin perusteisiin ja lopuksi ainoastaan toistavat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esittämänsä väitteet.

15. Yhdyn suurelta osin näihin oikeudenkäyntiväitteisiin, mutta katson kuitenkin, ettei ole aiheellista jättää koko valitusta tutkittavaksi ottamatta; sen sijaan on analysoitava jokaisen valittajien esittämän väitteen osalta, onko se tutkittava tai onko se perusteltu. Valituksessa on paitsi perusteita, joiden osalta tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat, myös perusteita, jotka koskevat oikeuskysymyksiä, joita voidaan tutkia valituksen yhteydessä.

## *Ensimmäinen valitusperuste*

16. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiosta tehty valitus perustuu kahteen valitusperusteeseen, joista toinen koskee puolustautumisoikeuksien loukkaamista ja toinen yhteisön oikeuden rikkomista.

17. Valittajat väittävät ensinnäkin, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on loukannut puolustautumisoikeuksia, koska se ei ole ottanut kaikilta osin huomioon valittajien ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esittämiä perusteita.

18. Tässä valitusperusteessa valittajat vertailevat omia käsityksiään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomiossa esitettyihin toteamuksiin sen väitteensä tueksi, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on arvioinut tosiseikkoja väärin tai ei ole ottanut huomioon kannekirjelmän ja vastauskirjelmän sisältöä sekä suullisessa käsittelyssä esitettyä.

19. Nämä huomiotta jättämiset tai ristiriitaisuudet ovat seuraavat:

1) Tuomion 26 kohdassa todetaan seuraavaa: "Tilat, joille kantajat toimittavat sikoja, sijaitsevat kantajien esittämien tietojen mukaan pääasiallisesti Vechtan, Diepholzin ja Osnabrückin paikallishallintoalueilla sekä Nordrhein-Westfalenin osavaltion viereisellä alueella."

Valittajat väittävät kertoneensa, että he tekevät toimituksia myös Nordrhein-Westfalenissa sijaitseville tiloille, jotka kuuluvat heidän asiakaskuntaansa.

2) Tuomion 95 kohdassa todetaan seuraavaa: "Toiseksi kantajat eivät myöskään ole näyttäneet toteen, että jos kieltojen soveltamisalueiden rajat olisi määritetty yksinomaan tautipesäkkeisiin olevan maantieteellisen välimatkan mukaan, toimituskiellot eivät olisi koskeneet niiden tilaa."

Valittajat väittävät kertoneensa, että kiellon soveltamisalueen rajaaminen hallinnollisten rajojen perusteella ei ollut sovelias keino ja että ainoa asianmukainen keino epitsoottisen taudin torjumiseksi oli se, että otetaan huomioon etäisyys tartunnan saaneesta karjasta.

3) Samassa valituksenalaisen tuomion 95 kohdassa todetaan seuraavaa: "Komission väitteiden mukaan, joita kantajat eivät ole kiistäneet, Osnabrückin paikallishallintoalueella, jossa kantajien tila sijaitsee, sekä tämän naapureina olevilla Vechtan ja Diepholzin paikallishallintoalueilla, joissa on ilmennyt lukuisia sikaruttotapauksia, on eniten sikojen kasvatusta harjoittavia tiloja alueen kokoon nähden maailmassa."

Valittajat väittävät kiistäneensä suullisessa käsittelyssä näiden tietojen paikkansapitävyyden.

4) Tuomion 99 kohdassa todetaan seuraavaa: "Komissio on väittänyt, että Saksan liittotasavalta olisi tässä tapauksessa itse ehdottanut kieltojen soveltamisalueen määrittämistä hallintoyksiköittäin (paikallishallintoalueet ja/tai kunnat), eivätkä kantajat ole kiistäneet tätä väitettä."

Valittajat väittävät, että tämä ei pidä paikkaansa.

5) Tuomion 129 kohdassa todetaan seuraavaa: "Toiseksi nämä rajoitukset koskivat vain maantieteellisesti rajattuja alueita, joilla oli erityinen taudin leviämisen vaara."

Valittajat väittävät, että heidän on ollut mahdotonta myydä karjaa vakituisille asiakkailleen ja että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole tutkinut kyseessä olevien toimenpiteiden vaikutusta heidän tiloihinsa.

20. Ensimmäistä valitusperustetta ei voida hyväksyä. Oikeus tulla kuulluksi tuomioistuinmenettelyssä ei tarkoita, että tuomioistuimen olisi sisällytettävä päätökseensä jokaisen asianosaisen kaikki väitteet kokonaisuudessaan. Kun tuomioistuin on kuullut asianosaisia ja arvioinut todistusaineiston, sen on lausuttava käsityksensä kanteessa esitetyistä vaatimuksista eli hyväksyttävä tai hylättävä ne ja perusteltava päätöksensä. Juuri näin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tehnyt yksityiskohtaisessa ja laajasti perustellussa tuomiossaan.

21. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on nimittäin lausunut myönteisen tai kielteisen käsityksensä jokaisen ensimmäisessä valitusperusteessa mainitun kysymyksen osalta. Sitä ei siis voida moittia perustelujen puutteellisuudesta tai siitä, että se olisi laiminlyönyt velvollisuutensa kuulla kantajia, sillä jo tuomion sanamuotokin osoittaa muuta.

22. Todellisuudessa valittajat pyrkivät tällä valitusperusteella riitauttamaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tekemän tosiseikkojen määrittämisen, mikä ei ole valituksessa mahdollista. Tässä ensimmäisessä valitusperusteessa ei esitetä mitään oikeuskysymystä, jota pitäisi analysoida, vaan siinä todetaan, että valittajat ovat eri mieltä esitetystä tosiseikastosta. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valituksessa saadaan tukeutua vain oikeussääntöjen rikkomista koskeviin perusteisiin eikä valitusta siis miltään osin saa kohdistaa tosiasiakysymysten arviointiin. [2] Ensimmäinen valitusperusteen osalta tutkittavaksi ottamisen edellytykset siis puuttuvat selvästi.

**Toinen valitusperuste**

23. Toisessa valitusperusteessaan valittajat väittävät, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on rikkonut yhteisön oikeutta kolmella perusteella:a) se on soveltanut virheellistä vastuun syntymistä koskevaa perustetta; b) se ei ole ottanut huomioon valittajien henkilökohtaisia oikeuksia; c) se ei ole todennut, että komission päätöksillä ei ole oikeudellista perustaa.

2 — Asia C-53/92 P, Hilti v. komissio, tuomio 2.3.1994 (Kok. 1994, s. I-667, 42 kohta); yhdistetyt asiat C-241/91 P ja C-242/91 P, RTE ja ITP v. komissio, tuomio 6.4.1995 (Kok. 1995, s. I-743, 67 kohta) ja asia C-19/95 P, San Marco v. komissio, määräys 17.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4435, 39 ja 40 kohta).

i) *Valitusperusteen ensimmäinen osa*

24. Valittajien mukaan riidanalaiset päätökset eivät ole lainsäädäntötoimia, joten se, että niitä arvioidaan arviointiperusteilla, jotka yhteisöjen tuomioistuin on kehittänyt lainsäädäntötoimiin perustuvalle yhteisön vahingonkorvausvastuulle, on oikeudellinen virhe.

25. Valittajat lisäävät, että jos ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin olisi soveltanut arviointiperusteita, jotka koskevat vastuuta hallintotoimista, se olisi todennut, että komission toteuttamat toimenpiteet ovat lainvastaisia, jolloin valittajilla olisi ollut oikeus vahingonkorvaukseen tämän sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteella.

26. Tunnetusti yhteisöjen tuomioistuin on EY:n perustamissopimuksen 215 artiklaa tulkitessaan todennut, että yhteisö on vastuussa vahingosta ainoastaan, jos seuraavat edellytykset täyttyvät: yhteisön toimielimen moitittu toiminta on lainvastaista, vahinko on tosiasiallisesti syntynyt ja toiminnan ja väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys.

27. Tässä oikeuskäytännössä tehdään ensimmäisen edellytyksen osalta ero sen mukaan, onko kyse hallintotoimista vai lainsäädäntötoimista. Yhteisö voi olla vahingonkorvausvastuussa lainsäädäntötoimien perusteella ainoastaan, jos kyseessä on riittävän ilmeinen yhteisön oikeuden ja tarkemmin ylemmäntasoisen, yksityisiä suojaavan oikeussäännön rikkominen.

28. Kun on kyse talouspoliittisia valintoja sisältävistä lainsäädäntötoimista, yhteisö voi olla vahingonkorvausvastuussa ainoastaan silloin, jos asianomainen toimielin on ylittänyt selvällä ja vakavalla tavalla sen harkintavallan käytölle asetetut rajat.

29. Asiassa Brasserie du Pêcheur ja Factortame 5.3.1996 annetussa tuomiossa [3] doktriini, joka koskee yhteisön sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun ulottuvuutta lainsäädäntötoimien osalta, on tiivistetty seuraavalla tavalla:

— "Perustamissopimuksen 215 artiklaa ja erityisesti lainsäädäntötoimiin perustuvaa vastuuta koskevassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä otetaan nimenomaan huomioon säänneltävien tilanteiden monimuotoisuus, lainsäädännön soveltamistai tulkintavaikeudet ja erityisesti riidanalaisen säädöksen antaneen toimielimen harkintavalta."

— "Yhteisöjen tuomioistuimen sopimussuhteen ulkopuolista yhteisön vastuuta koskevaa oikeuskäytäntöä on kehitetty ottaen huomioon toimielinten laaja harkintavalta yhteisön politiikan täytäntöönpanossa erityisesti niiden lainsäädäntötoimien osalta, joihin liittyy talouspoliittisia valintoja."

3 — Yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du Pêcheur ja Factortame, tuomio 5.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1029, 43—45 kohta).

— "Lainsäädäntötoimia koskevan yhteisön vastuun suppea tulkinta selittyy toisaalta sillä, että vaikka tuomioistuimet valvovat säädösten laillisuutta, lainsäädäntötoiminta ei saa estyä odotettavissa olevien vahingonkorvauskanteiden vuoksi aina silloin, kun yhteisön on yleisen edun vuoksi ryhdyttävä lainsäädäntötoimiin, jotka saattavat loukata yksityisten etuja, ja toisaalta sillä, että kun lainsäädäntötoimeen liittyy laaja harkintavalta, joka on välttämätön yhteisön politiikan toteuttamiseksi, yhteisö voi olla vastuussa ainoastaan silloin, jos asianomainen toimielin on ylittänyt ilmeisellä ja vakavalla tavalla sen toimivallan käytölle asetetut rajat (yhdistetyt asiat 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 ja 40/77, HNL ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 25.5.1978, Kok. 1978, s. 1209, 5 ja 6 kohta)."

30. Yhteisöjen tuomioistuin itse pitää tätä oikeuskäytäntöään rajoittavana, ja minun mielestäni — olen osittain samaa mieltä joidenkin muiden julkisasiamiesten kanssa — [4] sitä pitäisi ehkä jossain määrin muuttaa, jotta se olisi "jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden" (perustamissopimuksen 215 artiklan toinen kohta) kehityksen mukainen; tämän oikeuskäytännön rajoittavat vaikutukset lisääntyvät, jos lainsäädäntötoimen käsitettä tulkitaan kovin laajasti, kuten valituksenalaisesta tuomiosta ilmenee.

31. Lainsäädäntötoimen ja hallintotoimen välinen ero ei kuitenkaan ole aivan selvä eikä niitä ole selvästi rajattu. Raja ei tietenkään ole niin terävä kuin valittajat väittävät. Kun ratkaistaan, kumpaan luokkaan tietty toimi kuuluu, arviointiperusteista on heti hylättävä puhtaasti muodolliset perusteet: virallinen nimi (päätös, asetus jne.) ei sinänsä ilmaise toimen luokkaa. Huomioon on sitä vastoin otettava toimen luonne ja aineelliset elementit, sillä lähtökohtaisesti toimen luonne ei määräydy sen ulkoisen muodon perusteella vaan sillä perusteella, onko se yleisesti sovellettava. [5]

32. Lainsäädäntötoimen perustavanlaatuisia ominaisuuksia ovat sen yleisluonteisuus, abstraktisuus, ajallinen pysyvyys ja sovellettavuus monenlaisiin toisiaan seuraaviin tilanteisiin sekä se, että oikeusvaikutukset ulottuvat henkilöihin, joita ei ole yksilöity vaan jotka on määritelty yleisesti. Hallintotoimi sitä vastoin on pelkästään aiemman normin täytäntöönpanoa tai soveltamista, se on osoitettu yhdelle

4 — Edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du Pêcheur ja Factortame antamassaan ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies Tesauro toteaa, että "kyseisessä oikeuskäytännössä on kuitenkin yksilöity erityisesti lainvastaista toimielinten toimintaa koskevat edellytykset, jotka ovat niin rajoittavia, että todellisuudessa on erittäin vaikeaa tuomita yhteisön toimielintä korvaamaan aiheutetut vahingot" (63 kohta). Toisaalla ratkaisuehdotuksessaan (alaviite 76) hän korostaa myös, että kyseisen oikeuskäytännön perusteella näyttäisi siltä kuin kaikkiin yhteisön lainsäädäntötoimiin sisältyisi talouspoliittisia valintoja.

5 — Ks. vastaavasti asia 101/76, Koninklijke Scholten Honig v. neuvosto ja komissio, tuomio 5.5.1977 (Kok. 1977, s. 797, 7 ja 9 kohta).

tai useammalle yksilöidylle henkilölle ja sen soveltaminen yleensä ajan mittaan sammuttaa sen vaikutukset.

33. Todellisuus ei yleensä ole näin yksinkertaista, ja tosiasiassa joillakin toimilla on kummankin luokan ominaisuuksia. Eri oikeusjärjestyksissä on yhtäältä lakeja yhtä ainoata tilannetta varten tai korjaavia lakeja ja toisaalta monisisältöisiä hallintotoimia, jotka ovat hyvin lähellä lainsäädäntötoimia. Etenkin taloudellisia kysymyksiä koskettavilla oikeudenaloilla on usein toimia, jotka ovat periaatteessa lainsäädännöllisiä mutta jotka eivät ole yleisluonteisia ja ajallisesti pysyviä, sillä ne on annettu yhden ainutkertaisen, ei toistuvan tilanteen estämiseksi tai korjaamiseksi.

34. Riidanalaisilla päätöksillä on kummankin luokan ominaisuuksia. Yhtäältä on kyse toimista, joilla pyritään korjaamaan ainutkertainen tilanne, joiden ajalliset vaikutukset on rajoitettu ja joiden soveltaminen sammuttaa toimien vaikutukset, eli näissä toimissa ei ole yleisiä ja abstrakteja säännöksiä. Näin ajatellen ne lähestyvät hallintotoimia, sillä niissä ei anneta mitään uutta oikeusjärjestykseen ja ne ovat aiemmin annetun yleisluonteisen lainsäädännön mukaisten toimenpiteiden täytäntöönpanoa. Toisaalta näissä päätöksissä on kuitenkin säännöksiä, jotka on osoitettu etukäteen yksilöimättömille henkilöille, joita luonnehtii se, että he kuuluvat objektiivisilla arviointiperusteilla määriteltyyn luokkaan. Näiden potentiaalisten vastaanottajien kannalta nämä päätökset ovat yleisesti sovellettavia ja niillä on samat oikeudelliset vaikutukset kuin millä tahansa normilla.

35. Jos on päätettävä, kumpaan luokkaan riidanalaiset päätökset kuuluvat, olen taipuvainen luokittelemaan ne hallinto- eikä lainsäädäntötoimiksi; tässä on mielestäni ratkaisevaa se, että ne ovat pelkästään aiemmin annetun lainsäädännön täytäntöönpanotoimia. [6] Yksittäiset päätökset, joilla pyritään tiettynä hetkenä ja sattuneiden tapahtumien perusteella toteamaan, että kyseessä on epitsoottinen tauti, rajaamaan tietty alue ja määräämään toimitus- tai kuljetuskielloista kyseessä olevana aikana, eivät mielestäni ole lainsäädäntötoimia vaan selvästi hallinnollisia terveyspoliittisia toimenpiteitä. Tällaisina toimenpiteinä ne on ennakoitu lainsäädäntötoimissa — kuten direktiiveissä 80/217/ETY ja 90/425/ETY —, joissa määritellään, mihin toimiin kansalliset tai yhteisön elimet ryhtyvät tällaisessa kriisitilanteessa. Se seikka, että näillä viranomaisilla on tällaisten toimenpiteiden antamista koskevaa harkintavaltaa, ei ole yhteensopimaton niiden hallinnollisen luonteen kanssa, sillä harkintavalta on tyypillistä hallintotoiminnalle sekä tällä että monilla muillakin aloilla.

6 — Näiden päätösten perustana ovat yhteisön toimenpiteistä klassisen sikaruton torjumiseksi 22 päivänä tammikuuta 1980 annettu neuvoston direktiivi 80/217/ETY (EYVL L 47, s. 11) ja eläinlääkärin- ja kotieläinjalostustarkastuksesta yhteisön sisäisessä tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa 26 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/425/ETY (EYVL L 224, s. 29).

36. Onko siis aivan välttämätöntä päättää, kumpaan luokkaan riidanalaiset päätökset kuuluvat, ikään kuin kyse olisi hermeettisesti suljetuista osastoista? Tässä on mielestäni kuitenkin valitusmenettelyn avain. Minusta vaikuttaa siltä, että tässä asiassa tällaista pakkoa ei ole, koska luokittelusta riippumatta lopputulos on sama. Tämä valitusperuste ei siis tunnu johtavan mihinkään: vaikka teoreettista kehittelyä varten todettaisiinkin, että riidanalaiset päätökset olivat pelkkiä hallintotoimia, ei kuitenkaan ole osoitettu, että tässä tilanteessa täyttyisi ensimmäinen edellytys, joka on välttämätön sille, että yhteisö olisi sopimussuhteen ulkopuolisessa vahingonkorvausvastuussa, ja tämä edellytys on näiden päätösten lainvastaisuus, johon valittajat vetoavat valituksensa tueksi. [7]

37. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin analysoi kantajien päätösten lainvastaisuuden tueksi esittämiä kanneperusteita ja päätyy heidän kannaltaan epäedulliseen tulokseen: viidestä esitetystä kanneperusteesta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkää neljä ensimmäistä eikä tutki viidettä, sillä se, että päätöstä ei ole perusteltu riittävästi, kuten kantajat väittävät, ei riitä synnyttämään yhteisön vahingonkorvausvastuuta.

38. Tästä viidennestä kanneperusteestaan valittajat eivät valituksessaan mainitse mitään. Neljässä muussa kanneperusteessa oli kyse siitä, että komissio on rikkonut ylemmäntasoisia oikeussääntöjä, ja niiden hylkäämistä koskevat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustelut pätevät sekä hallintotoimiin että lainsäädäntötoimiin.

39. Kantajien väittämä riidanalaisten päätösten lainvastaisuus (kun kantajat ovat ensin luokitelleet päätökset hallintotoimiksi) on itse asiassa sitä, että niillä on kantajien mukaan rikottu yksityisiä suojaavia ylemmäntasoisia oikeussääntöjä. Jos olisi todettu, että jotakin tällaista oikeussääntöä on rikottu, lopputulos ei olisi riippunut siitä, olisiko päätökset luokiteltu hallinto- vai lainsäädäntötoimiksi. Toisaalta jos kanne olisi tältä osin hylätty, lainvastaiseksi väitetyn toimen luonteella ei silloinkaan olisi ollut merkitystä.

40. Päätösten perustelujen väitetään olevan puutteellisia, mistä olen jo todennut, että valituksessa ei ole tästä mainintaa. Lisäksi on selvää, että pelkkä muodollinen puute, kuten toimen perustelujen puutteellisuus, ei riitä synnyttämään yhteisön sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta, sillä vastuu perustuu toimen sisältöön ja vaikutukseen, joka sillä on yksityisten oikeusasemiin. Tässä tilanteessa muodollisella lainvastaisuudella ei olisi mitään syy-yhteyttä vahinkoa aiheuttaneeseen lopputulokseen.

7 — Itse asiassa valittajat ovat argumentoineet samalla tavalla. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle esittämässään vastauskirjelmässä (132 kohta ja sitä seuraavat kohdat) kantajat väittivät, että vaikka myönnettäisiin, että kyse on hallintotoimista, yhteisön sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun syntymisen edellytykset täyttyisivät, koska päätöksillä rikotaan riittävän ilmeisellä tavalla kantajia suojaavaa ylemmäntasoista oikeussääntöä. Kyseessä ovat juuri ne oikeussäännöt, joihin kantajat ovat vedonneet näiden hallintotoimiksi luokittelemiensa päätösten osalta (syrjintäkiellon periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen, perusoikeuksien loukkaaminen jne.).

41. Toisen valitusperusteen ensimmäisen osan perusteella tuomiota ei voine kumota; vaikka hyväksyttäisiin hypoteettisesti valitusperusteen perustana oleva käsitys, tällä ei olisi mitään sellaista seurausta, että riidanalaisten päätösten voitaisiin katsoa olevan lainvastaisia, ja tämän lainvastaisuus on puolestaan valituksessa olettamana.

ii) *Valitusperusteen toinen osa*

42. Toisen valitusperusteensa toisessa osassa valittajat väittävät, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on rikkonut yhteisön oikeutta kahdella tavalla:a) silloin, kun se esitti käsityksensä perusoikeuksien — eli omaisuudensuojan ja ammatin harjoittamisen vapauden — loukkaamisesta, se "ei ottanut riittävästi huomioon yhteisön oikeusjärjestyksessä taattua yksilön perusoikeuksien suojaa"; b) se loukkasi syrjintäkiellon periaatetta ja suhteellisuusperiaatetta.

a) Perusoikeuksien tapahtuneeksi väitetty loukkaaminen

43. Kantajat arvostelevat tältä osin paitsi valituksenalaista tuomiota myös yleisemminkin "yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä", joka ei ota "riittävästi huomioon yksityisen subjektiivista perusoikeutta siihen, että hänen henkilökohtaisia perusoikeuksiaan kunnioitetaan".

44. Kuten komissio on perustellusti todennut, tämän toisen valitusperusteen osan osalta tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat selvästi, ja asia on näin kahdesta syystä. Ensinnäkin valittajat vetoavat täsmentämättömästi ja ilman näyttöä oikeussääntöön, jota heidän mielestään on rikottu. Valittajat viittaavat täsmentämättä jäsenvaltioiden yhteiseen perustuslakiperinteeseen ja ihmisoikeussopimukseen omistusoikeuden (ja ammatinharjoittamisen vapauden) ehdottoman ensisijaisuuden tueksi, mutta tällaisesta ensisijaisuudesta ei löydy mitään konkreettista viitettä kyseisestä perinteestä eikä ihmisoikeussopimuksesta.

45. Toiseksi valittajat yrittävät nyt esittää vahingonkorvauskanteensa uudessa valossa (kanne perustui paitsi päätösten lainvastaisuuteen myös siihen, että vaikka päätökset olisivatkin laillisia, niissä edellytetään heidän uhrautuvan yhteisön puolesta tavalla, jota heidän ei tarvitse sietää ilman vahingonkorvausta) tavalla, joka on esitetty ensimmäistä kertaa valituksessa, eikä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimella ole ollut mahdollisuutta esittää käsitystään siitä tuomiossaan. Kyseessä on siis uusi peruste, jota ei voida tutkia valituksessa, sillä valituksessa on annet-

tava ratkaisu valituksenalaisessa tuomiossa mahdollisesti olevista oikeudellisista virheistä. [8]

b) Syrjintäkiellon periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen tapahtuneeksi väitetty loukkaaminen

46. Myös tämä osa toisesta valitusperusteesta on jätettävä tutkimatta, koska siinä valittajat a) pelkästään viittaavat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle esittämissään kannekirjelmässä ja vastineessa esittämiinsä väitteisiin ja b) pitäytyvät tiiviisti pelkkää tosiseikkojen arviointia koskevissa kysymyksissä, kuten sellaisten alueiden vertailussa, joilla sikaruttoa esiintyy, tai niiden menetelmien tarkoituksenmukaisuudessa, joita on käytetty rajattaessa alueita erilaisilla teknisillä perusteilla.

47. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan [9] valituksessa on ilmoitettava täsmällisesti sekä se, miltä kaikilta osin tuomion kumoamista vaaditaan, että ne oikeudelliset perusteet ja perustelut, joihin erityisesti halutaan vedota tämän vaatimuksen tueksi. Tätä edellytystä ei täytä valitus, jossa vain kerrataan tai toistetaan sanasta sanaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa jo esitetyt perusteet ja perustelut, sellaisetkin, joiden pohjana olevien tosiseikkojen osalta tämä tuomioistuin on tosiseikastoa määrittäessään omaksunut eri näkemyksen.

48. Edellä mainitsemieni tosiseikkoja koskevien kysymysten osalta viittaan ensimmäisen valitusperusteen osalta esittämääni.

iii) *Toisen valitusperusteen kolmas osa*

49. Toisen valitusperusteen viimeisessä osassa valittajat väittävät, että direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 4 kohta ei ole "riittävä oikeudellinen perusta" tehdyille riidanalaisille päätöksille. Myös tältä osin lähes kaikki valittajien esittämät perusteet ja perustelut ovat pelkästään jo ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa esitettyjen perusteiden ja perustelujen toistoa, ja se on jo tutkinut ja huolellisesti perustellen hylännyt ne tuomiossaan.

50. Valittajat nimittäin pelkästään toistavat aiemmin tältä osin esittämänsä perusteet ja perustelut kritisoimatta varsinaisesti direk-

8 — Minun käsittääkseni vastaus tähän ongelmaan on asian kannalta paljon merkityksellisempi kuin se, mihin kantajat vetosivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa. Olisi huolellisesti tarkasteltava yhteisön toimielinten sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun syntymistä silloin, kun niiden toiminta ei ole ollut lainvastaista mutta kun se edellyttää joiltakin talouden toimijoilta *erityistä* uhrautumista, jollaista ei voida pitää omistusoikeuden tai muun oikeuden tavanomaisena rajoittamisena. Valituksen menettelylliset ja rakenteelliset ominaispiirteet eivät kuitenkaan mahdollista tällaista tarkastelua tässä yhteydessä.

9 — Ks. mm. asia C-244/92 P, Kupka-Floridi v. talous- ja sosiaalikomitea, määräys 26.4.1993 (Kok. 1993, s. I-2041); asia C-26/94 P, X v. komissio, määräys 26.9.1994 (Kok. 1994, s. I-4379); asia C-62/94 P, Turner v. komissio, määräys 17.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3177) ja asia C-73/95 P, Viho v. komissio, tuomio 24.10.1996 (Kok. 1996, s. I-5457, 25 ja 26 kohta).

tiivin 90/425/ETY tulkintaa koskevaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päättelyä.

51. Ainoa konkreettinen moite, jonka valittajat esittävät tuomiosta tältä osin, koskee tuomion 156 kohtaa, jossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että "yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-52/92, Portugali vastaan komissio, 26.5.1993 antamassaan tuomiossa (Kok. 1993, s. I-2961) jo todennut, että sellainen direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan nojalla tehty komission päätös on lainmukainen, jolla tiettyjä jäsenvaltioita kiellettiin lähettämästä muihin jäsenvaltioihin sellaiselta alueelta peräisin olevia tuotantosikoja, jolla taudin vaara oli suuri". Valittajien mukaan tähän oikeuskäytäntöön ei voida vedota valittajien väitteen kumoamiseksi, sillä tämä oikeuskäytäntö ei koske toimituskieltoja jäsenvaltion sisällä.

52. Tämä väite olisi perusteltu, jos ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin olisi yrittänyt näin perustella sitä osaa tuomiostaan, joka koskee rajoituksia karjan liikkuvuudelle jonkin valtion sisällä. Tätä kysymystä on kuitenkin käsitelty tuomion 157—161 kohdassa, ei 156 kohdassa, joka koskee toista ongelmaa.

53. Tuomion 157—161 kohdassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin selvittää, että direktiivin 90/425/ETY perusteella on mahdollista asettaa toimituskieltoja jäsenvaltion sisällä, kun tällainen kielto liittyy kieltoon tehdä toimituksia toisiin jäsenvaltioihin. Tuomion 156 kohdassa sitä vastoin viitataan oikeuskäytäntöön vain siinä tarkoituksessa, että pyritään selittämään, että direktiivin 90/425/ETY perusteella on yleisesti mahdollista toteuttaa suojatoimenpiteitä.

54. Tätä tuomion kohtaa koskeva kritiikki on siis ilmeisen perusteeton.

55. Ensimmäinen valitusperuste ja toisen valitusperusteen toinen osa on siis jätettävä tutkimatta ja toisen valitusperusteen ensimmäinen ja kolmas osa on hylättävä.

56. Kun yhteisöjen tuomioistuin hylkää valituksen, sen on työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan ja 118 sekä 122 artiklan mukaan velvoitettava valittaja korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

## Ratkaisuehdotus

57. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) hylkää valituksen;

2) velvoittaa valittajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.