# JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
# JEAN MISCHO
## 20 päivänä syyskuuta 2001 [1]

1. Court of Session (Scotland), Edinburgh (Yhdistynyt kuningaskunta) kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta lähinnä sitä, edellyttääkö yhteisön oikeudessa tunnustettu omaisuudensuoja korvausten maksamista kalankasvattajille, joiden kalat on jouduttu hävittämään neuvoston direktiivissä kalatautien torjumiseksi vahvistettujen toimenpiteiden nojalla.

2. Yhteisön lainsäätäjä on käyttänyt EY:n perustamissopimuksen 43 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 37 artikla) sille annettua toimivaltaa maatalouspolitiikan alalla ja säätänyt kaksi kalatauteja koskevaa direktiiviä, nimittäin eläinten terveyttä koskevista edellytyksistä saatettaessa vesiviljeltyjä eläimiä ja tuotteita markkinoille 28 päivänä tammikuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/67/ETY, [2] jota on muutettu direktiiveillä 93/54/ETY, [3] 95/22/EY, [4] 97/79/EY [5] ja 98/45/EY, [6] sekä yhteisön vähimmäistoimenpiteistä tiettyjen kalatautien torjumiseksi 24 päivänä kesäkuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/53/ETY, [7] jota on muutettu direktiivillä 2000/27/EY. [8]

3. Direktiivin 91/67/ETY liitteessä A, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 93/54/ETY, jaotellaan ne taudit, joihin sitä sovelletaan, kolmeen eri luetteloon.

4. Luettelossa I mainitaan ainoastaan lohen tarttuva anemia (jäljempänä ISA), jolle alttiina kalalajina mainitaan Atlantin lohi.

5. Luettelossa II mainitaan muun muassa kirjolohen verenvuotoseptikemia (jäljempänä VHS), jolle alttiina kalalajina mainitaan muun muassa piikkikampela.

6. ISA on eksoottinen tauti, kun taas VHS:ää esiintyy eri puolella yhteisön aluetta.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.
2 — EYVL L 46, s. 1.
3 — 24.6.1993 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 175, s. 34).
4 — 22.6.1995 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 243, s. 1).
5 — 18.12.1997 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 24, s. 31).
6 — 24.6.1998 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 189, s. 12).
7 — EYVL L 175, s. 23.
8 — 2.5.2000 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 114, s. 28).

7. Direktiivin 91/67/ETY 3 artiklassa kielletään sellaisten vesiviljeltyjen kalojen markkinoille saattaminen, joissa näkyy taudin kliinisiä merkkejä lastauspäivänä, sekä sellaisten elävien kalojen kaupan pitäminen, jotka ovat peräisin direktiivissä 93/53/ETY säädettyjen torjuntatoimenpiteiden alaiselta viljelylaitokselta tai jotka ovat olleet yhteydessä tällaiselta viljelylaitokselta peräisin oleviin kaloihin.

8. Direktiivin 91/67/ETY 5 artiklassa vahvistetaan luetteloon II kuuluvien tautien eli yhteisön kotoperäisten tautien osalta menettely, jota on noudatettava, jotta tietty yhteisön vyöhyke saavuttaisi hyväksytyn vyöhykkeen eli taudista vapaan vyöhykkeen aseman.

9. Kyseisen direktiivin 6 artiklassa säädetään hyväksymättömällä vyöhykkeellä sijaitsevan hyväksytyn viljelylaitoksen aseman saavuttamisesta. Tällaisen hyväksynnän saavuttamisedellytykset määritellään direktiivin liitteessä B.

10. Liitteessä B säädetään myös ne edellytykset, joiden on täytyttävä vyöhykkeen hyväksynnän palauttamiseksi, jos se on menetetty taudin puhkeamisen vuoksi.

11. Hyväksyntä voidaan palauttaa ainoastaan, jos yhtäältä tautipesäkkeen ilmaantuessa kaikki tartunnan saaneissa kalanviljelylaitoksissa olevat kalat on tapettu, tartunnan saaneet tai saastuneet kalat on hävitetty ja tilat ja laitteet on desinfioitu virallisten laitosten hyväksymän menettelyn mukaisesti, sekä toisaalta jos hyväksynnän saavuttamisedellytykset, mukaan lukien se, ettei mitään taudin oireita ole esiintynyt neljään vuoteen, jälleen täyttyvät tautipesäkkeen hävittämisen jälkeen.

12. Direktiivin 91/67/ETY 7 ja 9 artiklassa säädetään niistä edellytyksistä, joiden nojalla luettelon II taudeille alttiita kaloja voidaan tuoda ja saattaa markkinoille yhteisössä. Jos kalat ovat peräisin hyväksytyltä vyöhykkeeltä tai hyväksytyltä viljelylaitokselta, ne voidaan tuoda ja myydä elävinä. Muussa tapauksessa kalat voivat olla hyväksytyllä alueella vasta sen jälkeen, kun ne on tapettu ja niiden sisälmykset on poistettu ennen lähettämistä.

13. Yhteisön vähimmäistoimenpiteistä tiettyjen kalatautien torjumiseksi annetussa direktiivissä 93/53/ETY puolestaan vahvistetaan siihen perustuva erottelu, onko kyse luettelossa I vai luettelossa II mainitun taudin torjumisesta ja ilmeneekö tauti hyväksytyllä vyöhykkeellä vai hyväksytyssä viljelylaitoksessa.

14. Kyseisen direktiivin 5 ja 6 artiklassa säädetään muun muassa, että luettelossa I mainitun taudin ilmaantuessa asianomainen viljelylaitos on asetettava valvontaan, kaikki kalat on siirrettävä välittö-

mästi pois kasvatuspaikan vesistä, kaikki altaat on tyhjennettävä, puhdistettava ja desinfioitava, ja kaikki kalat, joissa näkyy taudin kliinisiä merkkejä, on tapettava ja hävitettävä direktiivissä 90/667/ETY [9] asetettujen vaatimusten mukaisesti, ja jos kyse on suuririskisistä aineista, kaikki muutkin kalat on tapettava ja hävitettävä, tai jos kyse on myyntikoon saavuttaneista kaloista, ne voidaan sen jälkeen kun ne on tapettu ja niiden sisälmykset, joita käsitellään suuririskisinä aineina, on poistettu, myydä ihmisravinnoksi.

15. On myös suoritettava epitsootologinen selvitys, ja läheisissä viljelylaitoksissa on tehtävä terveystarkastus. Uuden populaation istuttaminen viljelylaitokseen voi tapahtua vasta sen jälkeen, kun puhdistus- ja desinfiointitoimien tarkastus on suoritettu hyväksyttävästi ja on kulunut sellainen ajanjakso, jonka virallinen laitos katsoo riittävän taudinaiheuttajan hävittämisen varmistamiseksi.

16. Jos hyväksytyllä vyöhykkeellä tai hyväksytyssä viljelylaitoksessa ilmenee luettelossa II mainittu tauti, direktiivin 93/53/ETY 9 artiklassa säädetään, että on suoritettava epitsootologinen selvitys ja että direktiivin 91/67/ETY mukaisesti määritellyn hyväksytyn aseman palauttaminen tapahtuu kyseisen direktiivin liitteessä B asetetulla edellytyksellä, eli kyseessä olevan viljelylaitoksen kaikkien kalojen tappamisen jälkeen. Virallinen laitos voi kuitenkin antaa luvan kasvattaa tapettavat kalat myyntikokoisiksi.

17. Direktiivin 93/53/ETY 20 artiklan 2 kohdassa säädetään, että "jäsenvaltiot voivat kuitenkin — — pitää voimassa tai soveltaa alueellaan tässä direktiivissä säädettyjä säännöksiä ankarampia säännöksiä, jotka ovat perustamissopimuksen yleisten määräysten mukaisia. Niiden on ilmoitettava komissiolle kaikista tällaisista toimenpiteistä."

18. Direktiivin 93/53/ETY 17 artiklan mukaan yhteisön taloudellista osallistumista direktiivin täytäntöönpanoon liittyviin toimiin koskevat edellytykset määritellään tietyistä eläinlääkintäalan kustannuksista 26 päivänä kesäkuuta 1990 tehdyssä neuvoston päätöksessä 90/424/ETY. [10]

19. Päätöksessä 90/424/ETY säädetään tiettyjen tautien ilmaantuessa toteutettuja kiireellisiä toimenpiteitä ja tiettyjen kotoperäisten tautien hävittämisohjelmia koskeviin kansallisiin korvausohjelmiin liitty-

9 — Eläinlääkintäsäännöistä eläinjätteen hävittämisessä, käsittelyssä ja markkinoille saattamisessa sekä taudinaiheuttajien ehkäisemisestä eläin- ja kalaperäisissä rehuissa sekä direktiivin 90/425/ETY muuttamisesta 27 päivänä marraskuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/667/ETY (EYVL L 363, s. 51), jota on muutettu eläinten terveyttä ja kansanterveyttä koskevista vaatimuksista sellaisten tuotteiden yhteisön sisäisessä kaupassa ja yhteisöön tuonnissa, joita eivät koske direktiivin 89/662/ETY ja taudinaiheuttajien osalta direktiivin 90/425/ETY liitteessä A olevassa I luvussa mainittujen erityisten yhteisön säädösten kyseiset vaatimukset, 17 päivänä joulukuuta 1992 annetulla neuvoston direktiivillä 92/118/ETY (EYVL L 62, s. 49).

10 — EYVL L 224, s. 19.

västä yhteisön taloudellisesta tuesta, jonka edellytykset esitetään myöhemmin tässä asiakirjassa viimeisen kysymyksen käsittelyn yhteydessä.

20. Alkuperäisessä muodossaan päätöstä 90/424/ETY ei sovellettu lainkaan kalatauteihin. Vuonna 1994 päätöstä kuitenkin muutettiin sen 5 artiklan 1 kohdan nojalla siten, että sitä sovelletaan myös erääseen kalatautiin eli tarttuvaan vertamuodostavan kudoksen kuolioon.

21. Direktiivi 93/53/ETY pantiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa täytäntöön vuoden 1994 Diseases of Fish (Control) Regulationsilla (S.I. 1994, N:o 1447; jäljempänä vuoden 1994 asetukset). Luettelossa I mainittujen tautien osalta näissä asetuksissa säädetään, että toimivaltainen ministeri antaa määräykset direktiivissä 93/53/ETY tarkoitettujen toimenpiteiden soveltamisesta.

22. Luettelossa II mainittujen tautien osalta Yhdistynyt kuningaskunta, jolla oli niihin nähden hyväksytyn vyöhykkeen asema, sillä niitä ei ollut esiintynyt sen alueella, päätti soveltaa samoja toimenpiteitä, joita yhteisössä oli määrätty luettelossa I mainittujen tautien osalta.

23. Näin ollen vuoden 1994 asetuksissa säädetään muun muassa, että jos VHS:n puhkeaminen vahvistetaan hyväksytyllä vyöhykkeellä, kaikki tartunnan saaneissa kalanviljelylaitoksissa olevat kalat on tapettava, mutta jos kyse on myyntikoon saavuttaneista kaloista, niitä ei tarvitse hävittää vaan ne voidaan saattaa markkinoille myytäviksi tai jalostettaviksi ihmisravinnoksi, jos niissä ei näy mitään taudin kliinisiä merkkejä. Toisin kuin mitä direktiivin 93/53/ETY 9 artiklassa sallitaan, Yhdistyneen kuningaskunnan virallinen laitos ei siis voi antaa lupaa kasvattaa tapettavat kalat myyntikokoisiksi.

24. Tällaisten oikeussääntöjen vallitessa kahdessa Skotlannissa sijainneessa kalanviljelylaitoksessa puhkesi kalatauti; McConnell Salmon Limitedissä, jonka seuraajana on Booker Aquaculture Limited (jäljempänä Booker), puhkesi vuonna 1994 VHS, ja Hydro Seafood GSP Ltd:ssä (jäljempänä Hydro), puhkesi vuonna 1998 ISA.

25. Bookerin täytyi noudattaa vuoden 1994 asetusten nojalla annettua ministerin määräystä, jossa määrättiin seuraavaa:

”4. Jollei tämän määräyksen 5 kohdasta muuta johdu, kaikki kalat on tapettava ja tuhottava noudattaen neuvoston direktiivin 90/667/ETY säännöksiä edellyttäen, että kuolleet kalat tai niiden jäännökset hävitetään Secretary of Staten etukäteen hyväksymällä tavalla ja hyväksymässä paikassa.

5. Tämän määräyksen antamispäivänä myyntikokoiset kalat voidaan tappaa markkinoitaviksi tai jalostettaviksi ihmisravinnoksi edellyttäen, että

a) tarkastajan mielestä niissä ei näy taudin kliinisiä merkkejä;

b) niistä poistetaan ensin sisälmykset;

c) niiden tappo, sisälmysten poisto ja markkinoille saattaminen tai ihmisravinnoksi jalostaminen tehdään noudattaen kaikkia näihin asioihin sovellettavia oikeussääntöjä;

— —"

26. Siten kaikki kalanviljelylaitoksessa olevat kalat tapettiin. Vuosien 1993 ja 1994 kasvatuskantojen kalat hävitettiin, sillä ne eivät vielä olleet kasvaneet myyntikokoisiksi, kun taas vuoden 1991 kasvatuskannan kalat voitiin saattaa markkinoille ihmisravinnoksi vuoden 1994 asetuksissa vahvistetuilla edellytyksillä.

27. Hydron täytyi sen hoitamiin, tartunnan saaneisiin kalanviljelylaitoksiin sovellettavien ministerin määräysten nojalla hävittää kalaparvet, jotka eivät vielä olleet kasvaneet myyntikokoisiksi, ja saattaa myyntikokoisiksi kasvaneet kalat markkinoille ennenaikaisesti. Lisäksi Hydron oli vastattava kalojen valvotusta hävittämisestä johtuvista korkeista kustannuksista.

28. Booker ja Hydro hakivat viranomaisilta vahingonkorvausta kärsimästään vahingosta, mutta hakemukset hylättiin sillä perusteella, ettei korvausten myöntäminen ollut voimassa olevan lainsäädännön mukaista ja ettei korvauksia suoritettaisi ex gratia, sillä Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen vakiintuneena periaatteena oli olla maksamatta korvausta kalatautien vuoksi.

29. Yhtiöt eivät hyväksyneet näitä hylkäyspäätöksiä ja nostivat niistä kanteet Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimissa. Court of Session in Scotland on käyttänyt näissä oikeudenkäynneissä EY:n perustamissopimuksen 177 artiklassa (josta on tullut EY 234 artikla) vahvistettua ennakkoratkaisumenettelyä ja esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle joitakin ennakkoratkaisukysymyksiä.

30. Oikeudenkäynnissä, jossa Booker on asianosaisena, esitetyssä ennakkoratkaisupyynnössä, joka on kirjattu käsiteltäväksi

asiana C-20/00, kansallinen tuomioistuin on esittänyt seuraavat kolme kysymystä:

"1) Kun jäsenvaltio, joka täyttääkseen direktiivin 93/53/ETY mukaisen velvoitteensa ryhtyä torjuntatoimenpiteisiin II luettelossa mainitun taudin puhkeamisen vuoksi hyväksytyllä viljelylaitoksella tai hyväksytyllä vyöhykkeellä toteuttaa sellaisen kansallisen toimenpiteen, jonka soveltaminen johtaa kalojen hävittämiseen ja teurastamiseen, onko perusoikeuksien suojaa ja erityisesti omaisuudensuojaa koskevia yhteisön oikeuden periaatteita tulkittava siten, että ne velvoittavat jäsenvaltiota toteuttamaan toimenpiteet korvauksen maksamiseksi

a) hävitettyjen kalojen omistajalle ja

b) sellaiselle kalojen omistajalle, jonka on teurastettava kalat välittömästi, jolloin tämän on myytävä ne välittömästi?

2) Jos jäsenvaltion on toteutettava tällaisia toimenpiteitä, mitkä ovat kansalliselle tuomioistuimelle tarpeelliset tulkintaperusteet sen määrittämiseksi, ovatko toteutetut toimenpiteet sopusoinnussa sellaisten perusoikeuksien, erityisesti omaisuudensuojan, kanssa, joiden noudattamisen yhteisöjen tuomioistuin turvaa ja jotka johtuvat erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevasta yleissopimuksesta?

3) Vaaditaanko näiden perusteiden mukaan erityisesti, että kyseisissä toimenpiteissä tehdään ero sen mukaan, johtuiko taudin puhkeaminen tartunnan saaneiden kalojen omistajan tuottamuksesta vai ei?"

31. Hydron kanteen johdosta vireillä olevassa oikeudenkäynnissä esitetyssä ennakkoratkaisupyynnössä, joka on kirjattu käsiteltäväksi asiana C-64/00, esitetään neljä kysymystä. Ensimmäinen kysymys eroaa asiassa C-20/00 esitetystä ensimmäisestä kysymyksestä vain siltä osin, että siinä viitataan luettelon II sijasta luetteloon I. Toiset ja kolmannet kysymykset ovat aivan samoja. Neljäs kysymys on seuraavanlainen:

"Onko direktiivi 93/53/ETY pätemätön sen vuoksi, että sillä loukataan perustavanlaatuista omaisuudensuojaa, koska siinä ei säädetä korvauksen maksamisesta tilanteessa, jossa ISA-kalataudin esiintyminen on vahvistettu,

a) hävitettyjen kalojen omistajalle eikä

b) sellaiselle kalojen omistajalle, jonka on tapettava ja perattava kalat välittömästi, jolloin tämän on myytävä ne välittömästi?"

32. Nämä kaksi asiaa yhdistettiin kirjallista käsittelyä, suullista käsittelyä ja tuomion antamista varten.

33. Booker ja Hydro väittävät kirjallisissa ja suullisissa huomautuksissaan, että soveltaessaan periaatetta kaikkien korvausten kieltämisestä Scottish Ministers on loukannut perusoikeuksia, joiden noudattaminen on paitsi yhteisön toimielinten myös jäsenvaltioiden velvollisuutena yhteisön oikeuden soveltamiseksi tarpeellisia toimenpiteitä toteuttaessaan.

34. Yhteisön oikeudessa myönnetyn omaisuudensuojan tasoa koskevan toisen kysymyksen osalta Booker ja Hydro katsovat, että yhteisön oikeusjärjestyksessä taattuun omaisuudensuojaan sisältyy oikeus saada vahingonkorvausta siitä vahingosta, jota kalakannan välitön ja ennenaikainen hävittäminen tai tappaminen viranomaisen määräyksestä aiheuttaa. Kantajien mukaan vahingonkorvausten puuttuminen kokonaan sisäisessä oikeusjärjestyksessä toteutettuja direktiivin täytäntöönpanotoimia sovellettaessa on vastoin suhteellisuusperiaatetta.

35. Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa määrätyn omaisuudensuojan osalta Hydro väittää, että esillä olevassa asiassa ei esiinny sellaisia poikkeuksellisia olosuhteita, joilla voitaisiin perustella ehdoton kielto myöntää korvausta niistä vahingoista, joita Hydrolle on aiheutunut Skotlannin viranomaisten määräämistä tappo- ja hävittämistoimenpiteistä. Lisäksi Hydro väittää, että riidanalaisten määräysten määritteleminen "omaisuuden käytön valvomiseksi" on aivan epärealistista ja joka tapauksessa tekee yhteisön oikeudessa säädetyn omaisuudensuojan tehottomaksi.

36. Kolmannen kysymyksen eli sen osalta, onko vahingonkorvausjärjestelmän perustamista arvioitaessa tehtävä ero sen mukaan, johtuiko taudin puhkeaminen tartunnan saaneiden kalojen omistajan tuottamuksesta vai ei, Hydro ja Booker toteavat, että tuottamuskysymys voi olla vain arviointiperusteena oikeudenmukaisen vahingonkorvauksen suuruutta määriteltäessä.

37. Neljännen ennakkoratkaisukysymyksen eli direktiivin 93/53/ETY pätevyyden osalta Hydro väittää, että siltä osin kuin yhteisön oikeussäännöissä sallitaan tai epäsuorasti hyväksytään, että kyseessä oleva jäsenvaltio toimii vastoin omaisuudensuojaa näitä oikeussääntöjä täytäntöönpannessaan ja soveltaessaan, niissä loukataan omaisuudensuojaa tavalla, jota ei voida hyväksyä.

38. Kaikki muut yhteisön tuomioistuimessa huomautuksia esittäneet osapuolet, eli vastaaja, Ranskan hallitus, Italian hallitus, Alankomaiden hallitus, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, Norjan hallitus, neuvosto ja komissio ovat yhtä mieltä siitä, ettei missään asiaan sovellettavassa yhteisön oikeuden säännöksessä edellytetä vahingonkorvauksen maksamista esillä olevissa asioissa. Jos yhteisön oikeuden mukainen vahingonkorvausvelvollisuus olisi olemassa, se voisi perustua vain yleisiin oikeusperiaatteisiin.

39. Kyseiset osapuolet katsovat kuitenkin, ettei yleisissä oikeusperiaatteissa edellytetä vahingonkorvauksen maksamista pääasioissa esiintyvissä olosuhteissa ja että direktiivi 93/53/ETY on siten pätevä.

**Ensimmäiset kysymykset**

40. On selvää, että esillä olevissa asioissa esitetty ensimmäinen kysymys on kaikkein tärkein. Siltä osin kuin toiseen ja kolmanteen kysymykseen on vastattava, ne nimittäin koskevat vain ensimmäiseen kysymykseen annetun myöntävän vastauksen edellyttämän vahingonkorvauksen yksityiskohtaisia säännöksiä, kun taas asiassa C-64/00 esitetty neljäs kysymys riippuu siihen annettavan vastauksen osalta läheisesti ensimmäiseen kysymykseen annetusta vastauksesta, vaikka neljännessä kysymyksessä ei asetetakaan aivan samaa ongelmaa kuin ensimmäisessä kysymyksessä.

41. Asian tutkiminen on siis aloitettava tarkastelemalla tätä ensimmäistä kysymystä pääasioiden kantajien erityisiä tilanteita vastaavassa kahdessa eri muodossaan.

42. On johdonmukaisinta toimia vaiheittain. Sen pohtiminen, minkälaista vahingonkorvausta perusoikeuksien suojaa koskevat yhteisön periaatteet mahdollisesti edellyttävät siinä tilanteessa, johon Booker ja Hydro ovat joutuneet, on tarkoituksenmukaista ainoastaan, jos ensin on todettu, että näitä periaatteita sovelletaan esillä olevassa asiassa.

43. Kansallisen tuomioistuimen mainitsemien yhteisön oikeuden periaatteiden sisältö hetkeksi sivuuttaen on siis pohdittava, oliko Yhdistyneen kuningaskunnan noudatettava yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita vuoden 1994 asetuksia antaessaan ja Bookerin ja Hydron hoitamia viljelylaitoksia koskevia yksittäisiä toimenpiteitä toteuttaessaan. Toisin sanoen voidaanko kansallisten toimenpiteiden lainmukaisuus kiistää sillä perusteella, että yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita on loukattu?

*Sovelletaanko yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita?*

44. Jos kyse on yhteisön oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä toimenpiteistä, velvollisuutta yleisten periaatteiden noudattamiseen ei tietenkään ole ollut. [11]

45. Yhteisön oikeuden soveltamisen varmistamiseksi toteutettujen toimenpiteiden osalta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä sitä vastoin vahvistetaan selkeästi, että kyseisiä periaatteita on noudatettava.

46. Asiassa Wachauf annetussa tuomiossa [12] nimittäin todetaan, että vaatimukset perusoikeuksien suojaamisesta velvoittavat myös jäsenvaltioita "yhteisön lainsäädäntöä täytäntöönpantaessa" ja että "jäsenvaltioiden on siten tulkittava tätä lainsäädäntöä mahdollisuuksien mukaan tavalla, joka ei ole näiden vaatimusten vastainen".

47. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti asiassa ERT antamassaan tuomiossa [13] yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden sovellettavuuden kansalliseen säännöstöön "silloin, kun tällainen säännöstö kuuluu yhteisön oikeuden soveltamisalaan".

48. Asiassa Bostock antamassaan tuomiossa [14] yhteisöjen tuomioistuin viittasi nimenomaisesti kahdessa edellä mainitussa asiassa annettuihin tuomioihin ja tutki, velvoittaako yhteisön oikeusjärjestyksessä tunnustettujen perusoikeuksien suojaaminen jäsenvaltiota toteuttamaan niiden toimenpiteiden joukossa, joihin se ryhtyy maitoalan yhteisen markkinajärjestelyn yhteyteen perustetun tuotantokiintiöjärjestelmän täytäntöön panemiseksi, sellaisen korvausjärjestelmän, jonka perusteella vuokranantajan on maksettava korvausta vuokraamisesta luopuvalle vuokralaiselle, vai onko vuokralaisella jonkin perusoikeuden nojalla suoraan oikeus tällaiseen korvaukseen vuokranantajalle vuokrasopimuksen päätyttyä siirtyvän viitemäärän perusteella.

49. Asiassa Demand antamassaan tuomiossa, [15] joka myös koski maitokiintiöjärjestelmää, yhteisöjen tuomioistuin totesi vastaavasti, että kun jäsenvaltiot käyttävät yhteisön lainsäätäjän niille antamaa mahdollisuutta tietyiltä tuottajilta vapautuneiden viitemäärien uudelleen jakamista koskevien sääntöjen vahvistamiseen, niiden on noudatettava "yhteisön oikeudessa ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustettuja yleisiä periaatteita ja perusoikeuksia".

11 — Ks. asia C-299/95, Kremzow, tuomio 29.5.1997 (Kok. 1997, s. I-2629).

12 — Asia C-5/88, Wachauf, tuomio 13.7.1989 (Kok. 1989, s. 2609, 19 kohta).

13 — Asia C-260/89, ERT, tuomio 18.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2925, 42 kohta; Kok. Ep. XI, s. 221).

14 — Asia C-2/92, Bostock, tuomio 24.3.1994 (Kok. 1994, s. I-955).

15 — Asia C-186/96, Demand, tuomio 17.12.1998 (Kok. 1998, s. I-8529, 35 kohta).

50. Vakiintuneisuudestaan huolimatta tämä oikeuskäytäntö rajoittuu niihin toimenpiteisiin, joita jäsenvaltiot toteuttavat asetusten *soveltamisen* varmistamiseksi. Tämän vuoksi joku voisikin katsoa, ettei oikeuskäytäntö koske niitä tapauksia, joissa kansallisia toimenpiteitä toteutetaan direktiivien *täytäntöönpanemiseksi*. Tällainen johtopäätös olisi mielestäni virheellinen.

51. Ensinnäkään ei ole varmaa, että kun yhteisöjen tuomioistuin on käyttänyt edellä mainitussa asiassa Wachauf ilmausta "yhteisön lainsäädäntö", se rajaa tämän ilmauksen tarkoittamaan "yhteisön asetuksia" eikä katso sen tarkoittavan laajemmassa merkityksessä "yhteisön oikeussääntöjä", joita voi olla sekä asetuksessa että direktiivissä.

52. Vaikka Bruno de Witten [16] tavoin on katsottava, että

"Kysymys siitä, sovelletaanko asiassa Wachauf esitettyä linjausta (yhteisön perusoikeudet sitovat jäsenvaltioita niiden pannessa täytäntöön yhteisön oikeutta) myös direktiivien voimaansaattamiseen ja täytäntöönpanoon (toisin kuin todetaan asioissa Wachauf ja Bostock, joiden mukaan linjaus koskee vain asetusten täytäntöönpanoa) on jäänyt epäselväksi",

on lisäksi todettava, että olisi vaikea löytää perusteita sille, ettei jäsenvaltioilla olisi direktiivejä täytäntöönpannessaan velvollisuutta noudattaa yhteisön oikeusjärjestyksessä vahvistettuja perusoikeuksia.

53. Kuten kyseinen henkilö osuvasti kirjoittaa, "Yhteisöjen tuomioistuin on todennut useassa tapauksessa, että jäsenvaltioille direktiivissä asetettuja erityisiä velvollisuuksia on tarkasteltava yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden valossa, [17] mutta se ei ole milloinkaan esittänyt, että nämä yleiset periaatteet sellaisenaan velvoittaisivat jäsenvaltioita niiden vahvistaessa direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteitä. Kuitenkin voidaan ajatella, että EY 249 artiklan (entinen 189 artikla) mukaisesti jäsenvaltioille jätetyn muodon ja keinojen valinta ei sisällä valintaa siitä, rikotaanko perusoikeuksia vai ei, ja että perusoikeuksien noudattaminen sitä vastoin on olennainen osa direktiivillä 'saavutettavaa tulosta'. Asiassa Wachauf esitetyn linjauksen soveltaminen direktiiveihin (ja siihen, kun jäsenvaltiot soveltavat yhteisön tekemiä ulkosopimuksia) vaikuttaisi siten johdonmukaiselta".

54. Nyt käsiteltävässä asiassa direktiivissä 93/53/EY, jossa säädetään että "jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai soveltaa — — tässä direktiivissä säädettyjä säännöksiä

16 — "The past and future of the European Court of Justice in the protection of human rights", *EU human rights*, Oxford University Press, 1999, s. 859—897.

17 — Asia 36/75, Rutili, tuomio 28.10.1975 (Kok. 1975, s. 1219; Kok. Ep. II; s. 495); asia 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986 (Kok. 1986, s. 1651; Kok. Ep. VIII, s. 621); tätä samaa tulkintaperiaatetta sovelletaan luonnollisesti myös asetuksiin: asia 249/86, komissio v. Saksa, tuomio 18.5.1989 (Kok. 1989, s. 1263; Kok. Ep. X, s. 43). Ks. näistä asioista käyty keskustelu Craig ja Búrca, huomautus 27 (318—20).

ankarampia säännöksiä", täsmennetään samalla, että näin tehdessään niiden on toimittava "perustamissopimuksen yleisten määräysten mukaisesti".

55. Tämä täsmennys vaikuttaa sellaisenaan estävän sen, että jäsenvaltio voisi väittää, että kun se saattaa direktiivin säännökset voimaan tarkasti ja niihin mitään lisäämättä, se on direktiivin antaneen yhteisön lainsäätäjän tavoin velvollinen noudattamaan perusoikeuksia, mutta kun se täydentää niitä toimenpiteitä, jotka se on velvollinen antamaan, muilla toimenpiteillä, jotka se katsoo sopiviksi direktiivin tavoitteena olevan kalatautien poistamisen täysimääräiseksi toteuttamiseksi, se voi jättää perusoikeudet huomioon ottamatta.

56. Yhteisön direktiivin täytäntöönpanon varmistamiseksi annetun kansallisen säädöksen lainmukaisuutta ei siitä riippumatta, että se on kansallinen, voida arvioida vain kansallisen oikeuden nojalla. Kansalliset tuomioistuimet eivät tunnetusti enää epäröi kumota kansallista toimenpidettä, jonka väitetään varmistavan direktiivin voimaansaattaminen, jos se ei niiden mielestä ole tämän direktiivin mukainen.

57. Direktiivi tavallaan ilmestyy äkillisesti sisäiseen oikeusjärjestykseen, ja siitä tulee viitesäännös, jonka mukaisia täytäntöönpanotoimenpiteiden on oltava.

58. Direktiivi ei kuitenkaan ilmesty yksin vaan se on erottamaton osa niitä oikeussääntöjä, joiden mukainen sen puolestaan on oltava ja joihin yhteisön oikeuden yleiset periaatteet luonnollisesti kuuluvat.

59. Kuten Booker ja Hydro väittävät, on kiistatonta, että jäsenvaltion on direktiiviä voimaan saattaessaan noudatettava perusoikeuksia. Tämän vuoksi on pohdittava, loukataanko niillä toimenpiteillä, jotka Yhdistynyt kuningaskunta on toteuttanut kahden taudin puhkeamisen johdosta, perusoikeutta eli tässä tapauksessa omaisuudensuojaa, kuten nämä kaksi yritystä esittävät.

*Ongelman tutkiminen omaisuudensuojaa koskevan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa*

60. Aloittakaamme toteamalla, että omaisuudensuoja kuuluu ehdottomasti perusoikeuksiin. Näin on katsottu asiassa Nold vastaan komissio annetussa tuomiossa, [18] minkä jälkeen se on toistuvasti vahvistettu. [19] Mikä on tämän oikeuden ulottuvuus yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ja tarkemmin mikä on

18 — Asia 4/73, Nold v. komissio, tuomio 14.5.1974 (Kok. 1974, s. 491; Kok. Ep. II, s. 293).

19 — Ks. mm. asia 44/79, Hauer, tuomio 13.12.1979 (Kok. 1979, s. 3727; Kok. Ep. IV, s. 677); yhdistetyt asiat 41/79, 121/79 ja 716/79, Testa ym., tuomio 19.6.1980 (Kok. 1980, s. 1979; Kok. Ep. V, s. 249); asia 265/87, Schräder, tuomio 1.7.1989 (Kok. 1989, s. 2237; Kok. Ep. X, s. 109) ja asia C-84/95, tuomio 30.7.1996, Bosphorus (Kok. 1996, s. I-3953).

niiden takeiden laajuus, jotka tämä oikeus antaa julkisen vallan mahdollisesti suorittamia loukkauksia vastaan?

61. Yhteisöjen tuomioistuin on vastannut tähän kysymykseen jo asiassa Nold vastaan komissio antamassaan tuomiossa. Se on nimittäin todennut seuraavaa:

"Perusoikeudet ovat olennainen osa yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamisen yhteisöjen tuomioistuin varmistaa, kuten se on jo todennut.

Varmistaessaan kyseisten oikeuksien suojaamisen yhteisöjen tuomioistuimen on otettava huomioon jäsenvaltioiden yhteiset valtiosääntöoikeudelliset perinteet, eikä se näin ollen voi hyväksyä jäsenvaltioiden valtiosäännöissä tunnustettujen ja taattujen perusoikeuksien kanssa ristiriidassa olevia toimenpiteitä.

Ihmisoikeuksien suojelemisesta tehdyissä kansainvälisissä sopimuksissa, joiden tekemiseen jäsenvaltiot ovat osallistuneet tai joihin ne ovat liittyneet, voi myös olla ohjeita, jotka olisi otettava huomioon yhteisön oikeudessa.

— —

Jos omaisuuden suoja on varmistettu kaikkien jäsenvaltioiden valtiosääntöoikeudessa ja jos vastaavat takeet on myönnetty kaupankäynnin, työn ja muun ammatillisen toiminnan vapaalle harjoittamiselle, edellä mainitulla tavalla taatut oikeudet eivät suinkaan ole ehdottomia määräyksiä, vaan niitä on tarkasteltava ottaen huomioon suojellun omaisuuden ja toiminnan sosiaalinen tehtävä.

Tästä syystä edellä mainitun kaltaiset oikeudet taataan säännöllisesti ainoastaan, jollei yleisestä edusta aiheutuvista rajoituksista muuta johdu.

Myös yhteisön oikeusjärjestyksen mukaan on laillista soveltaa kyseisiin oikeuksiin tiettyjä yhteisön yleisen edun tavoitteilla perusteltuja rajoituksia, kunhan näiden oikeuksien olennaista osaa ei rikota".

62. Tätä vastausta ei ole koskaan kyseenalaistettu. Tosin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisestä lisäpöytäkirjasta ja jäsenvaltioiden perustuslaeista johdettuja päätelmiä tutkittiin perusteellisemmin edellä mainitussa asiassa Hauer. Tässä asiassa tehty johtopäätös ei kuitenkaan poikkea edellä mainitussa asiassa Nold vastaan komissio tehdystä johtopäätöksestä.

63. Asiassa Hauer nimittäin todetaan, että omaisuudensuoja ei ole ehdoton oikeus, vaan sille voidaan sen yhteiskunnallinen tehtävä huomioon ottaen asettaa tuntuviakin rajoituksia, kunhan niillä ei niistä määräävän viranomaisen tavoitteleman päämäärän kannalta "puututa omistajalle kuuluviin oikeuksiin suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla näin loukataan omistusoikeuden keskeistä sisältöä" (23 kohta).

64. Onko tämä oikeuskäytäntö huomioon ottaen katsottava, että niillä päätöksillä, joita Bookerin ja Hydron oli noudatettava, loukataan omaisuudensuojaa? En ole tätä mieltä.

65. Ensin on todettava, ettei näitä päätöksiä voida pitää mielivaltaisina, sillä toimivaltainen viranomainen on tehnyt ne voimassa olevan lainsäädännön nojalla.

66. Lisäksi on huomattava, että niillä tavoiteltava päämäärä on kiistattomasti yleisen edun mukainen. Kuten edellä on huomautettu, taudin puhkeamiseen kalanviljelylaitoksessa on suhtauduttava erittäin vakavasti, sillä uhkana on sellaisen pian valvonnan ulottumattomissa olevan epidemian kehittyminen, joka voi aiheuttaa tuhoa koko kyseisen talouden alalla.

67. On totta, että tämänhetkisen tieteellisen tiedon valossa Bookerin ja Hydron viljelylaitoksilla ilmenevä tauti ei aiheuta vaaraa ihmisten terveydelle, mutta on myös totta, että tosiseikkojen tapahtuma-aikana ei kyseisten tautien torjumiseksi voitu tämän tieteellisen tiedon valossa ajatella muuta keinoa kuin tartunnan saaneiden viljelylaitosten kalojen tappaminen.

68. Luettelossa II mainittujen tautien eli yhteisön kotoperäisten tautien osalta yhteisön lainsäätäjä tosin jättää jäsenvaltioille oikeuden sallia sen, että kalojen, joissa ei ole esiintynyt taudin oireita, tappamista lykätään, kunnes ne myyntikoon saavutettuaan voidaan myydä ihmisravinnoksi.

69. Booker ei sitä paitsi ole jättänyt vetoamatta tähän jäsenvaltioille annettuun toimintavapauteen kiistäessään sen päätöksen perusteltavuuden, jossa edellytetään kalojen välitöntä tappamista ilman korvausta ja joka Bookerin mukaan ei perustu eläinten terveyttä koskeville näkökohdille vaan tahdolle palauttaa hyväksytyn vyöhykkeen asema mahdollisimman pian sille alueelle, jossa Bookerin viljelylaitoksella ilmenevä tauti on puhjennut.

70. Mielestäni tämä moite on virheellinen, sillä yleinen etu ei rajoitu ihmisten ja

eläinten terveyden suojeluun vaan käsittää myös kansallista vaurautta edistävän taloudellisen toiminnan sopusointuisen kehityksen mahdollistavien edellytysten palauttamisen.

71. Direktiiviä 91/67/ETY tulkittaessa ilmenee, että hyväksytyn vyöhykkeen aseman menettäminen aiheuttaa vesiviljeltyjen tuotteiden kaupan pitämiselle huomattavia vaikeuksia, jotka voivat merkittävästi rajoittaa tämän taloudellisen toiminta-alan vireyttä.

72. Lopuksi on todettava, että Yhdistyneen kuningaskunnan toteuttamat toimenpiteet eivät kokonaisuutena tarkasteltuna merkitse suhteetonta puuttumista sellaisella tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukataan omaisuudensuojan keskeistä sisältöä.

73. Booker ja Hydro korostavat niille asetettua velvollisuutta kalojen järjestelmälliseen tappamiseen ja hävittämiseen.

74. Tämä velvollisuus on kuitenkin asetettava yhteyteen kaikkien niiden toimenpiteiden kanssa, joita viranomaiset ovat toteuttaneet kyseisillä viljelylaitoksilla puhjenneiden tautien vuoksi. Näiden toimenpiteiden ainoana päämääränä on taudin poistaminen ja ne ulotetaan kaikille alueille, joilla torjunta on aloitettava. Tapettujen kalojen hävittäminen on toimenpiteistä ehkä eniten huomiota herättävä, mutta ei voida unohtaa, että siihen liittyy tilojen ja vesien järjestelmällinen desinfiointi, jolla tartunnanaiheuttaja pyritään mahdollisuuksien mukaan hävittämään kokonaisuudessaan.

75. Velvollisuus kaikkien kalojen tappamiseen johtuu yksinomaan siitä, että viljelylaitoksen terveystilanteen voidaan toivoa palautuvan vain tällä tavoin. Se, että kalassa ei tietyllä hetkellä näy taudin merkkejä, ei merkitse, ettei se olisi saanut tätä tautia aiheuttavaa virusta, ja se, että tappaminen rajoitettaisiin taudin saaneisiin kaloihin, merkitsisi lähes varmasti, että tappaminen on aloitettava uudelleen sitä mukaa kuin osoittautuu, että muutkin kalat ovat saaneet taudin, mikä siirtäisi tilojen välttämättömien desinfiointitoimenpiteiden toteuttamista pysyvästi.

76. Sitä paitsi vaikka en väitäkään omaavani eläinlääketieteellistä asiantuntemusta, en ymmärrä, mitä etua siitä koituisi, että tiloissa säilytettäisiin sellaisia kaloja, jotka ovat olleet yhteydessä kaloihin, joissa on näkynyt taudin kliinisiä merkkejä, ja jotka ennemmin tai myöhemmin todennäköisesti myös saavat taudin.

77. Sitä vastoin minusta vaikuttaa järkevältä tyhjentää tilat täydellisesti ja hävittää ne kalat, joissa näkyy taudin kliinisiä merkkejä, jolloin ne kalat, joissa ei näy tällaisia merkkejä ja jotka täyttävät voimassa olevat kaupanpitämisen vaatimukset, eli jotka ovat jo saavuttaneet myyntikoon, mitä Yhdistyneen kuningaskunnan Bookeriin ja Hydroon soveltamissa kansallisissa säännöksissä nimenomaan edellytetään, voidaan tietyin varotoimenpitein myydä.

78. Näiden kahden yrityksen omaisuudensuojan rajoittaminen merkitsi siis velvollisuutta yhtäältä keskeyttää niiden tiloissa olevien kalojen kasvattaminen tappamalla ne järjestelmällisesti ja toisaalta hävittää ne kalat, joita ei voitu myydä joko niiden terveydellisen tilanteen tai alamittaisuuden vuoksi. Tämä on selvästikin kaukana edellä mainitussa asiassa Hauer annetussa tuomiossa tarkoitetusta "suhteettomasta puuttumisesta tavalla, jota ei voida hyväksyä".

79. Vielä on tutkittava, onko Yhdistyneen kuningaskunnan tekemiä päätöksiä pidettävä niissä asetettujen velvollisuuksien tason osalta suhteettomina, koska niissä ei myönnetä mitään korvauksia.

80. On tehtävä kaksi alustavaa huomiota. Yhtäältä omaisuudensuojaa koskevassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole koskaan todettu, että kaikkiin omaisuudensuojan rajoituksiin on välttämättä liityttävä korvaus. Myöskään edellä mainitussa asiassa Wachauf, jossa esitetään, että perusoikeuksien kunnioittaminen ei yhteisöjen tuomioistuimen tutkittavaksi saatetussa tilanteessa voi merkitä korvausten puuttumista kokonaan, varotaan asettamasta tällaista sääntöä.

81. Toisaalta ei voida katsoa, että asiassa Flip ja Verdegem annetussa tuomiossa[20] olisi tavalla tai toisella käsitelty tutkittavanani olevaa kysymystä.

82. Tässä asiassa antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että se katsoo, "että ennakkoratkaisukysymyksiin on yleisemmällä tasolla katsottava kuuluvan kysymys siitä, sisältyykö klassisen sikaruton torjumiseksi annettuihin yhteisön säännöksiin kokonaisuudessaan määräys maksaa täydellinen ja välitön korvaus tuottajille, joiden siat on teurastettu kansallisten viranomaisten käskystä, ja, jollei näin ole, voidaanko tämän sääntelyn katsoa olevan sopusoinnussa ETY:n perustamissopimuksen 7 artiklan ja nykyisen EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan syrjintäkiellon periaatteen kanssa".

20 — Asia C-315/93, Flip ja Verdegem, tuomio 6.4.1995 (Kok. 1995, s. I-913).

83. Yhteisöjen tuomioistuin on vastannut tähän kysymykseen seuraavalla tavalla:

"Koska yhteisöllä ei ole tätä asiaa koskevia säännöksiä, jää kansallisten viranomaisten määräyksestä klassisen sikaruton torjumiseksi teurastettujen sikojen omistajille suoritettava korvaus kunkin jäsenvaltion toimivaltaan.

Tästä seuraa, että klassisen sikaruton torjumiseen sovellettavaa yhteisön säännöstöä on tulkittava niin, ettei se määrää jäsenvaltioita ottamaan käyttöön järjestelmää, jonka mukaan kansallisten viranomaisten määräyksestä teurastettujen sikojen omistajille suoritetaan korvausta" (tuomion 30 ja 31 kohta).

84. Tämän perusteella ei voida päätellä, että jäsenvaltiot olisivat vapautettuja kaikista korvauksista, eikä myöskään, että niiden olisi sitä vastoin myönnettävä korvauksia välttyäkseen loukkaamasta perusoikeuksia.

85. Lisäksi voidaan pohtia, onko yhteisöjen tuomioistuin myöntänyt epäsuorasti, ettei yhteisön oikeuteen sisälly tällaisesta korvauksesta määräävää oikeusperiaatetta, kun se on vain yksinkertaisesti viitannut jäsenvaltioiden toimivaltaan.

86. Näiden täsmennysten jälkeen on ryhdyttävä tutkimaan kansallisen tuomioistuimen esittämää konkreettista tilannetta.

87. Tältä osin on todettava, että Booker ja Hydro olisivat kärsineet vahinkoa siinäkin tapauksessa, että kansalliset viranomaiset eivät olisi puuttuneet asiaan, sillä niiden tiloissa oli yhtäältä sairaita kaloja ja toisaalta kaloja, jotka todennäköisesti myös olisivat pian sairaita ja jotka olivat tämän vuoksi menettäneet suuren osan markkina-arvostaan.

88. Bookerin ja Hydron kärsimän vahingon aiheuttava tekijä ei siis lainkaan liity Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisiin: kyse on vain niiden viljelylaitoksilla puhjenneesta taudista.

89. Kuten kirjallisen käsittelyn aikana on korostettu, tämä yllättävä tapahtuma voi valitettavasti sattua kaikille kasvattajille riippumatta siitä, mitä eläimiä ne kasvattavat. Kaikkeen taloudelliseen toimintaan sisältyy todennäköisesti riski, mutta tämä riski on erityisen korkea silloin, kun toiminta perustuu elävien eläinten hyödyntämiseen.

90. Tällaisen toiminnan harjoittamiseen ryhtyvät taloudelliset toimijat hyväksyvät tämän riskin vapaaehtoisesti, eikä mikään jäsenvaltio ole tähän mennessä ainakaan minun tietojen mukaan *asettanut pääsäännöksi* sitä, että valtion varoista maksetaan aina korvausta taudin puhkeamisen

vuoksi aiheutuneesta tapahtumasta syntyneestä vahingosta, vaikka todellisuudessa monet jäsenvaltiot myöntävätkin tällaisia korvauksia laajojen epidemioiden osalta.

91. Olematta kysymys siitä, että moitittaisiin sellaisen viljelylaitoksen omistajaa, jossa tauti on puhjennut, tai saatettaisiin hänet moraalisen häpeän alaisuuteen, ei myöskään pidä unohtaa, että tällainen viljelylaitos on objektiivisesti arvioiden vaarana kaikille muille, tartunnan saanutta viljelylaitosta ympäröivällä alueella sijaitseville viljelylaitoksille, jotka puolestaan voivat saada tartunnan.

92. Kukaan ei haluaisi kiistää sitä, että kaikki se, mikä on vaarallista, pyritään poistamaan ja että tämä poistaminen on viranomaisten eräänä tehtävänä.

93. Tällaisessa tilanteessa vastustan sitä, että viranomainen ottaisi haltuunsa yksityishenkilölle kuuluvaa omaisuutta, mikä merkitsisi kiinteistön pakkolunastusta. Ei ole sellaista tietyn taloudellisen arvon omaavaa hyödykettä, jonka *omistusoikeus on siirtynyt* yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttämiseksi. On vain hyödyke, joka siitä huolimatta, että sillä voi mahdollisesti vielä olla tiettyä taloudellista arvoa, on hävitettävä, ja jota siis ei enää voida hyödyntää kauppavaihdon yhteydessä.

94. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät ole saaneet mitään etua niistä toimenpiteistä, joita ne ovat toteuttaneet Bookeria ja Hydroa kohtaan, jotka ikävien yhteensattumien vuoksi ovat tietyllä hetkellä huomanneet olevansa sellaisten kalojen omistajia, joista osa on menettänyt markkina-arvonsa osittain ja osa kokonaisuudessaan.

95. Tätä tilannetta voidaan verrata tilanteeseen, jossa on kyse rakennuksesta, joka uhkaa sortua ja jonka viranomainen määrää purettavaksi, tai rakennuksesta, joka on rakennettu aikana, jolloin asbestin käyttö oli sallittua, ja jonka viranomainen myöhemmin, kun asbesti tiedetään vaaralliseksi, määrää puhdistettavaksi, mikä osoittautuu niin kalliiksi, että omistaja katsoo tosiasiassa joutuvansa purkamaan rakennuksen, mikä sekin on hyvin kallista, sillä on ryhdyttävä moniin varotoimiin.

96. Ei vaikuta siltä, että omistaja voisi tällaisissa tilanteissa vedota oikeuteen saada korvausta, minkä hän sitä vastoin voisi tehdä, jos viranomainen aikoisi ottaa haltuunsa hänen rakennuksensa.

97. Bookerin ja Hydron tilanne on myös erotettava tilanteesta, jossa ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä sovelletaan viljelylaitoksiin, jotka mahdollisesti ovat joutuneet

alttiiksi riskille mutta joissa tauti ei esiinny pakottavien toimenpiteiden kohdistuessa niihin.

98. Tällaisessa tilanteessa olisi varmasti syytä pohtia, ovatko vain ennalta ehkäisemiseksi ja ilman korvausta määrätyt ankarat toimenpiteet hyväksyttäviä suhteellisuusperiaatteen kannalta. Tavoitellun yleisen edun ja tartunnan saamattoman viljelylaitoksen hoitajalle asetetun uhrauksen laajuuden välinen tasapaino voi mielestäni edellyttää tällaisessa tapauksessa vahingonkorvausta.

99. Esillä olevassa asiassa ei kuitenkaan esiinny tätä ongelmaa, sillä Bookerin ja Hydron viljelylaitoksissa on havaittu koko talouden alalle erittäin vahingollinen tarttuva tauti.

100. Lyhyesti esitettynä tilanne on siis seuraavanlainen: Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat soveltaneet Bookeriin ja Hydroon voimassa olevaa lainsäädäntöä, minkä tehdessään niillä on kiistattomasti ollut yleistä etua koskeva tavoite; asetetut toimenpiteet eivät ankaruutensa ja pakottavuutensa osalta vaikuta kohtuuttomilta, kun otetaan huomioon kyseisissä viljelylaitoksissa oleviin saastuneisiin kaloihin liittyvä vaara; tilanteen, jonka viranomaiset pyrkivät selvittämään, ei millään tavoin voida katsoa johtuvan viranomaisten toiminnasta, laiminlyönnistä tai varomattomuudesta vaan ainoastaan vesiviljelyyn liittyvän riskin toteutumisesta. Kaikki nämä seikat yhdessä huomioon ottaen katson, että omaisuudensuojaa koskeva *yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö* ei edellyttänyt vahingonkorvauksen suorittamista.

101. Ennen kuin nyt käsiteltävässä kahdessa asiassa esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen voidaan antaa vastausehdotus, on vielä kuitenkin tehtävä kaksi selvitystä.

102. Kuten edellä mainitussa asiassa Nold vastaan komissio annetussa tuomiossa on todettu ja kuten tämä on vahvistettu edellä mainitussa asiassa Hauer annetussa tuomiossa, yhteisöjen oikeudessa ei perusoikeuksien täsmällistä sisältöä määriteltäessä voida jättää huomioon ottamatta sen suojan tasoa, joka on taattu yhtäältä ihmisoikeuksien suojelemisesta tehdyissä kansainvälisissä sopimuksissa, joihin jäsenvaltiot ovat liittyneet, ja ennen kaikkea Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, sekä toisaalta jäsenvaltioiden yhteisissä valtiosääntöoikeudellisissa perinteissä.

103. Kyseiset oikeuslähteet on otettu huomioon jo mainituissa yhteisöjen tuomioistuimen tuomioissa, mutta ollakseni mahdollisimman seikkaperäinen tarkasten vielä

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen viimeaikaisinta oikeuskäytäntöä sekä jäsenvaltioiden valtiosääntöoikeudellisia periaatteita.

*Ongelman tutkiminen Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta*

104. Aloitan siis tutkimalla, onko Bookerin ja Hydron hoitamille viljelylaitoksille asetetun kaltaisia toimenpiteitä pidettävä omaisuudensuojan kannalta Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ja tarkemmin sen ensimmäinen lisäpöytäkirjan, sellaisena kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sitä tulkinnut, nojalla sellaisina, ettei niitä voida hyväksyä ilman vahingonkorvausta.

105. Kyseisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen."

106. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut seuraavaa asiassa Malama vastaan Kreikka 1.3.2001 antamassaan äskettäisessä tuomiossa, joka on vakiintuneen oikeuskäytännön mukainen: "Kyseinen artikla sisältää kolme erillistä sääntöä: ensimmäisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä ilmaistussa ensimmäisessä, yleisluonteisessa säännössä esitetään omaisuudensuojaa koskeva periaate. Saman alakohdan toisessa virkkeessä mainittu toinen sääntö koskee omaisuuden riistämistä, jolle asetetaan tiettyjä edellytyksiä; toiseen alakohtaan kirjatussa kolmannessa säännössä valtioille annetaan toimivalta muun muassa valvoa omaisuuden käyttöä yleisen edun nimissä. Nämä säännöt kuitenkin liittyvät toisiinsa. Toisessa ja kolmannessa säännössä mainitaan erityisiä esimerkkejä omaisuudensuojan rajoittamisesta; siten niitä on tulkittava ensimmäisessä säännössä esitetyn periaatteen valossa".

107. Kun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaistavana on sellainen konkreettinen asia, jossa kantaja valittaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan rikkomisesta, tuomioistuin ryhtyy periaatteessa aina samanlaisiin toimenpiteisiin. Aluksi se tutkii, onko omistusoikeuteen todella puututtu. Mikäli se katsoo, että näin on, se tekee tiettyjä selvityksiä. Ensinnäkin se varmistaa, että tästä puuttumisesta sää-

detään laissa. Edellä mainitussa asiassa annetussa tuomiossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on huomauttanut tältä osin, että "ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa edellytetään ennen kaikkea, että viranomaisten puuttumisesta oikeuteen nauttia omaisuudesta on säädettävä lailla: omaisuuden riistäminen sallitaan tämän artiklan ensimmäisen alakohdan toisessa virkkeessä vain laissa määrättyjen ehtojen mukaisesti, ja 1 artiklan toisessa alakohdassa tunnustetaan valtioiden oikeus saattaa voimaan lakeja omaisuuden käytön valvomiseksi. Lisäksi demokraattisten yhteiskuntien eräänä perusperiaatteena oleva oikeuden ensisijaisuus liittyy käsitteenä olennaisesti kaikkiin ihmisoikeussopimuksen artikloihin (asia Amuur v. Ranska, tuomio 25.6.1996, Recueil des arrêts et décisions 1996 III, s. 850—851, 50 kohta)". Tämän jälkeen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tutkii, onko omaisuuteen puuttumisella laillinen tavoite eli onko se toteutettu ensimmäisessä artiklassa esitetyssä toisessa säännössä tarkoitetulla tavalla yleisen edun nimissä.

108. Kyseisessä tuomiossa todetaan tältä osin seuraavaa:

"Tuomioistuin katsoo, että yleistä etua määriteltäessä kansalliset viranomaiset ovat yhteiskuntansa ja sen tarpeet tuntiessaan paremmassa asemassa kuin kansainvälinen tuomioistuin. Ihmisoikeussopimuksella luodussa suojajärjestelmässä niiden on siten lausuttava ensimmäisinä, onko olemassa yleistä etua koskevia syitä, joiden nojalla omaisuuden riistäminen on perusteltua. Näin ollen kansallisilla viranomaisilla on tältä osin tiettyä harkintavaltaa, kuten niillä on muiltakin ihmisoikeussopimuksessa vahvistettujen takeiden ulottuvuuteen kuuluvilta osin.

Lisäksi yleisen edun käsite on luonteeltaan laaja-alainen. Etenkin omaisuuden riistämistä koskevien lakien säätämisestä tehty päätös edellyttää tavallisesti poliittisten, taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten tutkimista. Tunnustaessaan, että lainsäätäjällä on talous- ja sosiaalipolitiikkaa toteuttaessaan toimintavapautta, tuomioistuin kunnioittaa sitä tapaa, jolla lainsäätäjä ymmärtää yleisen edun vaatimukset, jollei sen arviointi osoittaudu oikeudellisesti täysin perusteettomaksi (asia James ym. v. Ranska, tuomio 21.2.1986, A-sarja, nro 98, s. 32, 46 kohta)."

109. Jos nämä kaksi ensimmäistä edellytystä, joiden täyttymättä jääminen merkitsisi omaisuuteen puuttumisen olevan ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan vastaista, täyttyvät, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin siirtyy käsittelemään pulmallisempaa kysymystä siitä, onko omaisuuteen puuttumista pidettävä suhteellisena. Edellä mainitussa asiassa se on esittänyt seuraavia, asian käsittelyä ohjaavia huomioita.

"Omaisuudensuojaan puuttuminen edellyttää yhteisön yleisen edun ja yksityishenkilön perusoikeuksien suojaa koskevien

pakottavien vaatimusten olevan tasapainossa keskenään (ks. mm. asia Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi, tuomio 23.9.1982, A-sarja, nro 52, s. 26, 69 kohta). Tahto tällaisen tasapainon varmistamiseen ilmenee koko 1 artiklan rakenteesta eli myös sen toisesta virkkeestä, jota on luettava ensimmäisessä virkkeessä esitetyn periaatteen valossa. Käytettyjen keinojen ja kaikilla niillä toimenpiteillä, joilla yksityishenkilöltä riistetään hänen omaisuuttaan, olevan päämäärän on oltava kohtuullisessa suhteessa toisiinsa (asia Pressos Compania Naviera S.A. ym. v. Belgia, tuomio 20.11.1995, A-sarja, nro 332, s. 23, 38 kohta).

Sen määrittelemiseksi, että riidanalainen toimenpide on oikeassa tasapainossa ja ettei siitä kantajille koituva rasitus ole suhteeton,[21] on otettava huomioon kansallisessa lainsäädännössä vahvistetut vahingonkorvausta koskevat säännöt. Tältä osin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että omaisuuden riistäminen ilman sen arvoa vastaavaa kohtuullista korvausta on tavanomaisesti kohtuuton loukkaus, ja korvauksen puuttuminen kokonaan on 1 artiklan osalta perusteltua vain poikkeuksellisissa tapauksissa (asia Les saints monastères v. Kreikka, tuomio 9.12.1994, A-sarja, nro 301-A, s. 35, 71 kohta)".

21 — Euroopan ihmisoikeustuomioistuin nimittäin viittaa viimeaikaisessa oikeuskäytännössään tähän käsitteeseen käytettyään em. asioissa Sporrong ja Lönnroth v. Ruotsi sekä James ym. v. Yhdistynyt kuningaskunta antamissaan tuomioissa ilmausta "erityinen ja kohtuuton taakka".

110. On huomattava, että asiassa Mellacher ym. vastaan Itävalta 19.12.1989 antamansa tuomion[22] 53 kohdassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut tämän suhteellisuusvaatimuksen osalta seuraavaa:

"Vaihtoehtoisten ratkaisujen mahdollinen olemassaolo ei sellaisenaan merkitse, ettei kyseinen lainsäädäntö olisi perusteltu. Niin kauan kuin lainsäätäjä ei ylitä harkintavaltansa rajoja, ihmisoikeustuomioistuimen ei ole todettava, että lainsäätäjän pitäisi valita parempi keino ongelman ratkaisemiseen tai että sen olisi pitänyt käyttää toimivaltaansa eri tavoin (em. asia James ym. A-sarja, nro 98, s. 35, 51 kohta)".

111. Erityisesti on todettava, että vaikka vahingonkorvauksen myöntäminen osoittautuisikin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella välttämättömäksi, jotta omaisuuteen puuttuminen ei olisi suhteetonta ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa eli kaikissa tapauksissa, joissa omaisuus riistetään pakkolunastamalla, mikä johtaa omistusoikeuden siirtämiseen, tai muulla vastaavalla toimenpiteellä, vahingonkorvaus ei ole yhtä välttämätöntä silloin, kun kyse on 1 artiklan toisessa alakohdassa tarkoitetusta toimenpiteestä eli omaisuuden käytön valvomisesta.

22 — A-sarja, nro 169.

112. Tällaisen toimenpiteen on tietenkin oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen. Vahingonkorvauksen puuttuminen on kuitenkin vain eräs niistä seikoista, jotka on otettava huomioon arvioitaessa, vaikuttaako yksityiselle asetetun uhrauksen laajuus perustellulta tavoiteltuun yleiseen etuun nähden.

113. Vahingonkorvauksen puuttuminen ei merkitse automaattisesti, että omaisuuteen puuttumista olisi mahdotonta hyväksyä. Siten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan mainitsemassa asiassa Handyside vastaan Yhdistynyt kuningaskunta 7.12.1976 antamassaan tuomiossa [23] pitänyt pornografisten tuotteiden takavarikointia ja hävittämistä korvauksetta perusteltuna katsoen sen omaisuuden käytön valvomiseksi, joka ei edellytä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ryhtyvän muihin toimenpiteisiin kuin aiheutetun omistusoikeuden rajoituksen lainmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden valvontaan.

114. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on perustellut tässä tuomiossa tekemäänsä ratkaisua seuraavalla tavalla:

"Schoolbookin takavarikoimisen ja hävittämisen johdosta kantaja on menettänyt omistusoikeutensa tiettyyn omaisuuteen lopullisesti. Tämä on kuitenkin ollut oikeutettua ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan toisen alakohdan nojalla, jota tulkitaan sen sopimusvaltioiden yhteisen oikeusperiaatteen valossa, että tuotteet, joiden käyttö on säännönmukaisesti katsottu yleisen edun kannalta laittomaksi ja vaaralliseksi, on takavarikoitava niiden hävittämiseksi".

115. Tästä nopeasta katsauksesta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön seuraa mielestäni yhtäältä, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukainen omaisuudensuoja ei periaatteiden tasolla osoittaudu niitä takeita rajoittavammaksi, joita tähän samaan oikeuteen liittyy Euroopan ihmisoikeussopimuksessa vahvistetussa järjestelmässä, ja toisaalta, että esillä olevien asioiden kannalta Bookerin ja Hydron valittamia toimenpiteitä olisi vaikea pitää Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan vastaisena. Tarkasteltaessa edellä mainitussa asiassa Nold vastaan komissio annettua tuomiota, jossa yhteisöjen tuomioistuin on kehittänyt myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käyttämään lähteeseen perustuvan omaisuudensuojan käsitteen, voi itsekin olettaa päätyvänsä tähän lopputulokseen, mutta kansallisen tuomioistuimen ilmaisema huoli ja se itsepintaisuus, jolla Booker ja Hydro ovat vedonneet Euroopan ihmisoikeussopimukseen, estää tekemästä siten.

23 — A-sarja, nro 24.

*Ongelman tarkastelu jäsenvaltioiden perustuslakien sekä perustuslaillisen merkityksen omaavien periaatteiden valossa*

116. Booker toteaa, että huomautustensa liitteiksi esittämiensä jäsenvaltioiden perustuslakien perusteella sillä olisi käytännössä kaikissa yhteisöjen jäsenvaltioissa Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta oikeus saada vahingonkorvausta kaikista kärsimistään vahingoista tai osasta niitä.

117. Näissä kaikissa perustuslaeissa epäilemättä vahvistetaan yksityisen omaisuuden suoja, jollei yleisen edun vuoksi tapahtuvasta takavarikoinnista tai pakkolunastuksesta, joka perustuu lakiin tai josta suoritetaan vahingonkorvausta, jonka periaate vahvistetaan yleensä kyseisessä perustuslaissa, muuta johdu.

118. Kuitenkaan ei ole varmaa, että omaisuuden hävittäminen kansanterveyden perusteella — mikä ei merkitse, että omaisuutta siirtyisi viranomaisten hyväksi — rinnastetaan tällaiseen takavarikointiin tai pakkolunastukseen.

119. Espanjan oikeuskäytännössä katsotaan tosin, että tarttuvan taudin saaneiden eläinten hävittäminen on erityinen pakkolunastuksen muoto. Tämä ei kuitenkaan seuraa suoraan perustuslaista.

120. Alankomaiden kuningaskunnan perustuslaki vaikuttaa yksityiskohtaisimmalta, sillä siinä määrätään omaisuudensuojan osalta seuraavaa: "Laissa säädetyissä tai lakiin perustuvissa tapauksissa myönnetään oikeus täyteen tai osittaiseen korvaukseen, jos toimivaltainen viranomainen yleisen edun niin vaatiessa hävittää omaisuutta, tekee siitä käyttökelvotonta tai rajoittaa sen käyttöä". Oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa kuitenkin katsotaan, ettei tapauksessa, jossa omaisuus hävitetään yleisen edun vuoksi, ole automaattisesti oikeutta vahingonkorvaukseen.

121. Tämä vahvistetaan esillä olevissa asioissa esitetyissä Alankomaiden hallituksen huomautuksissa. Alankomaiden hallitus on nimittäin todennut erityisen painokkaasti, että Hydron ja Bookerin on vastattava tautien puhkeamisesta tässä tapauksessa aiheutuneista kustannuksista, tautien torjumiseksi vahvistettujen toimenpiteiden soveltamisesta aiheutuvat kustannukset mukaan lukien. Lisäksi Alankomaiden hallitus on todennut seuraavaa: "Useat jäsenvaltiot yhtyvät periaatteeseen, jonka mukaan jokaisen on pääsääntöisesti vastattava itse kärsimästään vahingosta. Uhrin on vastattava sille aiheutuvasta vahingosta, johtuipa se virheestä, laiminlyönnistä tai sattumasta. Näin on periaatteessa silloin, kun on kyse kuivuudesta johtuvasta huonosta sadosta tai salaman, tulvan taikka taudin aiheuttamista vahingoista".

122. Oikeuskäytännön mukaan sairaiden eläinten hävittäminen edellyttää Irlannissa perustuslain nojalla vahingonkorvausta, mikäli omaisuudensuojaan puuttuminen merkitsee omistusoikeuden perusteetonta loukkaamista. Perusteettomuutta on arvioitava julkiseen etuun ja sosiaaliseen oikeudenmukaisuuden periaatteeseen nähden. Puuttuminen on katsottu perusteettomaksi, kun sitä on pidetty mielettömänä, suhteettomana tai järjenvastaisena.

123. Ei siis voida katsoa, että jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä olisi yhteinen perustuslaillinen periaate, jonka mukaan kalojen hävittämisestä on ehdottomasti maksettava vahingonkorvausta.

124. Booker viittaa myös kolmeen jäsenvaltioon (Ruotsin kuningaskunta, Suomen tasavalta ja Ranskan tasavalta), joissa voimassa olevassa erityislainsäädännössä säädetään kalatautien johdosta myönnettävästä vahingonkorvauksesta. Tällainen lainsäädäntö osoittautuu olevan voimassa myös muissa yhteisön jäsenvaltioissa (Saksan liittotasavalta, Itävallan tasavalta, Belgian kuningaskunta, Tanskan kuningaskunta, Espanjan kuningaskunta, Kreikan tasavalta, Italian tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta ja Portugalin tasavalta). Mielestäni ei kuitenkaan ole varmaa, että näiden jäsenvaltioiden parlamentit olisivat säätäneet kyseiset lait yksityisen omaisuuden suojaamiseksi; pikemminkin ne ovat säätäneet lait kyseisiä kasvattajia kohtaan osoitetun kansallisen yhteisvastuun johdosta tai saadakseen ne aktiiviseen yhteistoimintaan laajalle ja nopeasti leviävien tautien poistamiseksi.

125. On huomattava, että Nizzassa vuoden 2000 joulukuussa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston julkaiseman Euroopan unionin perusoikeuskirjan perusteella ei myöskään ole ajateltava, että yksityisen omaisuuden suojaaminen edellyttäisi, että kulkutautiin tai zoonoosiin sairastuneiden eläinten omistajalla olisi oikeus vahingonkorvaukseen.

126. Tiedän hyvin, ettei kyseinen perusoikeuskirja ole oikeudellisesti sitova, mutta haluan silti viitata siihen, sillä se sisältää korkeimman tason ilmauksen demokraattisesti kehitetystä poliittisesta yksimielisyydestä siitä, minkä on tällä hetkellä katsottava muodostavan yhteisön oikeusjärjestyksessä taattujen perusoikeuksien luettelon. Omaisuudensuojan osalta tämän perusoikeuskirjan 17 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä.

2. Teollis- ja tekijän oikeudet turvataan."

127. Edellä esitetyn perusteella havaitaan välittömästi, että siinä tehdään jo Euroopan ihmisoikeussopimuksessa esitetty erottelu ja erotellaan omaisuuden riistäminen omaisuuden käytön valvomisesta määräämällä ensin mainitusta vahingonkorvausta ja jättämällä vahingonkorvaus jälkimmäisen osalta mainitsematta.

128. Ottaen huomioon ne keskustelut, joita tämä erottelu on voinut aiheuttaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen yhteydessä, minusta ei voida katsoa, että tämä vaikeneminen on johtunut harmillisesta unohduksesta.

129. Sitä paitsi yhdyn komission näkökantaan siitä, että esillä olevissa asioissa kyseessä olevat toimenpiteet eivät ole pakkolunastusta vaan ääritapauksia omaisuuden käytön rajoittamisesta.

130. Altaita tai muita kalanviljelylaitoksen tiloja ei nimittäin ole pakkolunastettu vaan on asetettu velvollisuus hävittää kalat, jotka ovat jo saaneet tartunnan tai jotka suurella todennäköisyydellä saisivat sen pian.

131. On huomattava, että tilanne olisi mielestäni erilainen, jos kyse olisi velvollisuudesta hävittää sellaisen kalanviljelylaitoksen kalat, jossa ei ole vielä puhjennut tautia, sen torjumiseksi, ettei bakteeri tai virus kulkeudu alueelle, joka on edullinen sen myöhemmän maantieteellisen leviämisen kannalta. Siinä tapauksessa, että tauti voisi mahdollisesti jäädä puhkeamatta kyseisissä tiloissa, velvollisuus eläinten hävittämiseen voitaisiin rinnastaa viranomaisten yleisen edun vuoksi asettamaan rasitteeseen. Sen olisi siten todennäköisesti johdettava vahingonkorvauksen myöntämiseen.

132. Koska näin ei ole pääasioissa, esitän Scottish Ministersin sekä Yhdistyneen kuningaskunnan, Ranskan, Italian, Alankomaiden ja Norjan hallituksen sekä komission tavoin, että esillä olevassa kahdessa asiassa esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että perusoikeuksien suojaa, erityisesti omaisuudensuojaa, koskevia yhteisön oikeuden periaatteita ei kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa ole tulkittava siten, että ne velvoittavat maksamaan korvausta kyseisille omistajille.

*Toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys*

133. Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, toiseen ja kolmanteen

kysymykseen ei ole vastattava. Huomautan vain, että mikäli oikeus saada korvausta myönnettäisiin, korvauksen ei mielestäni pitäisi kattaa saamatta jäänyttä voittoa vaan sen pitäisi rajoittua suoranaiseen vahinkoon.

134. On nimittäin vaikea ymmärtää, että kun kyse on kalanviljelylaitoksen, jossa on puhjennut kalatauti, omistajalle asetetuista toimenpiteistä, yhteisön olisi korvattava omistajalle paitsi vahinko, jota se on tosiasiallisesti kärsinyt suhteessa investointeihin ja yrityksen toimintakuluihin, joista se on joutunut vastaamaan, myös sen ansion menetys, jota se toivoi saavansa toiminnastaan.

135. Yleisen edun ja yksityisen edun välinen tasapaino ei voi merkitä kaikkien riskien vakuuttamista ilman vakuutetun vakuutusmaksuja.

136. Samoin kaikki korvaukset olisi mielestäni evättävä, jos voitaisiin osoittaa, että omistajan tekemä virhe tai laiminlyönti on ollut syy-yhteydessä taudin puhkeamiseen.

*Asiassa C-64/00 esitetty neljäs ennakkoratkaisukysymys*

137. Neljännellä kysymyksellään Court of Session in Scotland kysyy, onko direktiivi 93/53/ETY pätemätön sen vuoksi, että sillä loukataan perustavanlaatuista omaisuudensuojaa, koska siinä ei säädetä korvauksen maksamisesta tilanteessa, jossa ISA-kalataudin esiintyminen on vahvistettu.

138. On muistettava, että tämän direktiivin tarkoituksena on vahvistaa "yhteisön vähimmäistoimenpiteet tiettyjen kalatautien torjumiseksi," "jotta turvataan vesiviljelyn järkiperäinen kehitys ja edistetään eläinten terveyden suojelua yhteisössä" (johdanto-osan toinen perustelukappale).

139. Direktiivissä ei vahvisteta jäsenvaltioille vahingonkorvausvelvollisuutta minkään taudin osalta.

140. Esillä olevissa kahdessa asiassa esitettyyn ensimmäiseen kysymykseen ehdottamani vastaus merkitsee johdonmukaisesti sitä, että tähän neljänteen kysymykseen on vastattava kieltävästi.

141. Koska omaisuudensuojan asianmukainen kunnioittaminen ei edellytä, että Bookerin ja Hydron asemassa olevat

omistajat saisivat vahingonkorvausta, direktiivillä 93/53/ETY ei voida katsoa rikottavan omistajien omaisuudensuojaa, kun siinä ei edellytetä jäsenvaltioiden maksavan heille tällaista korvausta.

142. Sitä paitsi koska kyse on direktiivistä, joka määritelmän mukaan osoitetaan jäsenvaltioille, ei ole ihme, ettei se sisällä säännöksiä yhteisön talousarviosta maksettavista korvauksista.

143. Direktiivin 93/53/ETY 17 artiklassa vain muistutetaan, että "yhteisön taloudellista osallistumista tämän direktiivin täytäntöönpanoon liittyviin toimiin koskevat edellytykset määritellään päätöksessä 90/424/ETY".

144. Tämä päätös on nimikkeeltään "Tietyistä eläinlääkintäalan kustannuksista 26 päivänä kesäkuuta 1990 tehty neuvoston päätös".[24] Sen 1 artiklan mukaan siinä "vahvistetaan yksityiskohtaiset säännöt yhteisön *osallistumisesta*:[25]

— yksittäisten eläinlääkinnällisten toimien rahoitukseen,

— eläinlääkintäalan valvontatoimien rahoitukseen,

— eläintautien hävittämis- ja valvontaohjelmien rahoitukseen".

145. Kuten ilmaus "osallistuminen" osoittaa, yhteisö ei vastaa kaikista jäsenvaltioiden toimenpiteiden kustannuksista vaan korvaa osan niille aiheutuvista kuluista.

146. Yhteisön osallistuminen edellyttää kyseisen jäsenvaltion päätöstä korvauksen maksamisesta tartunnan saaneiden eläinten omistajalle.

147. Päätöksen 3 artiklan (jota sovellettaisiin, jos esillä olevissa asioissa kyseessä olevat kaksi kalatautia mainittaisiin sen 1 kohdassa esitetyssä luettelossa) 2 kohdassa säädetään nimittäin seuraavaa:

"Kyseisen jäsenvaltion on saatava yhteisön rahoitusta taudin hävittämiseksi, jos vii-

24 — EYVL L 224, s. 19.
25 — Kursivointi tässä.

pymättä toteutettaviin toimenpiteisiin sisältyy vähintään tilan eristäminen heti tautiepäilyn jälkeen ja että taudin virallisen vahvistuksen jälkeen toteutetaan seuraavat toimenpiteet:

— —

— riittävän korvauksen maksaminen nopeasti karjankasvattajille".

148. Yhteisö siis osallistuu jäsenvaltion kustannuksiin vain siinä tapauksessa, että jäsenvaltio päättää itse maksaa kasvattajille vahingonkorvausta (toimien nopeasti ja korvauksen ollessa riittävä).

149. Vaikuttaa tosin siltä, että kyseisestä päätöksestä ilmenee jäsenvaltioiden olleen yksimielisiä korvauksen maksamisesta sellaisille kasvattajille, joiden eläimet olivat saaneet jonkun päätöksessä mainitun taudin.

150. Yhteisön taloudellinen tuki on perusteltu "vakavien tarttuvien tautien pesäkkeiden mahdollisimman nopean hävittämisen rahoitukseen osallistumiseksi" (päätöksen johdanto-osan viides perustelukappale). Tarvetta kasvattajien kärsimän vahingon korvaamiseen ei mainita lainkaan. Vaikuttaa siis siltä, että neuvosto on pitänyt korvauksen suorittamista keinona saada kasvattajat tehokkaaseen yhteistyöhön.

151. Ennen kaikkea on huomattava, että päätös ei miltään osin estä Yhdistynyttä kuningaskuntaa maksamasta korvausta sellaisille kasvattajille, joiden eläimet ovat saaneet muun kuin päätöksessä mainitun taudin.

152. Se, että Yhdistynyt kuningaskunta ei päätöksen tämänhetkisen sanamuodon nojalla voi saada yhteisön rahoitusta niihin vahingonkorvauksiin, joita se päättää myöntää, on vain kyseisen jäsenvaltion varoja koskeva toissijainen kysymys.

153. Korvausten maksaminen kasvattajille ja yhteisön osallistuminen näiden korvausten maksamiseen ovat toisistaan aivan erillisiä kysymyksiä.

154. Vaikka omaisuudensuojan asianmukainen kunnioittaminen edellyttäisikin korvausten maksamista kasvattajille, mitä se ei siis edellytä, siitä ei välttämättä seuraisi, että yhteisön olisi osallistuttava näiden korvausten rahoitukseen.

155. Neuvosto voi itse asiassa vapaasti asettaa jäsenvaltioille, yrityksille tai yksityishenkilöille velvollisuuksia, joista niille aiheutuu taloudellisia rasitteita, ilman että sen olisi samalla säädettävä yhteisön osallistuvan näiden rasitteiden rahoitukseen.

156. Vain jäsenvaltio voi esimerkiksi yhdenvertaiseen kohteluun vetoamalla riitauttaa sen, että kyseessä olevassa päätöksessä ei säädetä yhteisön taloudellisesta tuesta sen alueella esiintyvien tiettyjen kalatautien osalta, vaikka päätöksessä säädetäänkin tästä muiden jäsenvaltioiden alueella esiintyvien tautien osalta. Yhdistynyt kuningaskunta ei kuitenkaan ole nostanut tällaista kannetta neuvostoa vastaan.

157. Direktiiviä 93/53/ETY tai päätöstä 90/424/ETY ei siis voida pitää pätemättömänä sen vuoksi, että niillä loukattaisiin perustavanlaatuista omaisuudensuojaa, koska niissä ei säädetä korvausten maksamisesta kasvattajille, joiden kalat ovat sairastuneet kahteen kyseessä olevaan tautiin.

158. Koska periaate tällaisen vahingon korvaamisesta on kokonaisuudessaan jäsenvaltioille kuuluva kysymys, sen ratkaiseminen on eri kansallisten oikeusjärjestysten tehtävänä.

159. Olettaen, että Skotlannin oikeusjärjestyksessä tunnetaan yhdenvertaista kohtelua koskevaa yhteisön oikeuden periaatetta vastaava periaate, kalankasvattajien on osoitettava olevansa asiallisesti samassa tilanteessa kuin nautaeläinten kasvattajat, jotka ovat saaneet vahingonkorvausta heidän eläintensä sairastuttua BSE:hen tai suuja sorkkatautiin.

160. Ei siis ole mitään syytä ehdottaa, että yhteisöjen tuomioistuin toteaisi direktiivin 93/53/ETY (tai päätöksen 90/424/ETY) pätemättömäksi joko omaisuudensuojan tai yhdenvertaisen kohtelun loukkaamisen johdosta.

## Ratkaisuehdotus

161. Kansallisen tuomioistuimen esittämien eri kysymysten osalta tekemäni päätelmät huomioon ottaen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) asiassa C-20/00

— vastaa ensimmäiseen kysymykseen, että

kun jäsenvaltio, joka täyttääkseen direktiivin 93/53/ETY mukaisen velvoitteensa ryhtyä torjuntatoimenpiteisiin luettelossa II mainitun taudin puhkeamisen vuoksi hyväksytyllä viljelylaitoksella tai hyväksytyllä vyöhykkeellä toteuttaa sisäisen toimenpiteen, jonka soveltaminen johtaa kalojen hävittämiseen ja perkaamiseen, perusoikeuksien suojaa ja erityisesti omaisuudensuojaa koskevia yhteisön oikeuden periaatteita ei ole tulkittava siten, että ne velvoittavat jäsenvaltiota toteuttamaan toimenpiteet korvauksen maksamiseksi

a) hävitettyjen kalojen omistajalle eikä

b) sellaiselle kalojen omistajalle, jonka on tapettava ja perattava kalat välittömästi, jolloin tämän on myytävä ne välittömästi;

— jättää vastaamatta toiseen ja kolmanteen kysymykseen.

2) asiassa C-64/00

— vastaa ensimmäiseen kysymykseen, että

kun jäsenvaltio, joka täyttääkseen direktiivin 93/53/ETY mukaisen velvoitteensa ryhtyä torjuntatoimenpiteisiin luettelossa I mainitun taudin puhkeamisen vuoksi, toteuttaa sisäisen toimenpiteen, jonka soveltaminen johtaa kalojen hävittämiseen ja perkaamiseen, perusoikeuksien suojaa ja erityisesti omaisuudensuojaa koskevia yhteisön oikeuden periaatteita ei ole tulkittava siten, että ne velvoittavat jäsenvaltiota toteuttamaan toimenpiteet korvauksen maksamiseksi

a) hävitettyjen kalojen omistajalle eikä

b) sellaiselle kalojen omistajalle, jonka on tapettava ja perattava kalat välittömästi, jolloin tämän on myytävä ne välittömästi;

— jättää vastaamatta toiseen ja kolmanteen kysymykseen ja vastaa neljänteen kysymykseen seuraavasti:

Tarkasteltaessa direktiiviä 93/53/ETY omaisuudensuojan asianmukaisen kunnioittamisen kannalta ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat direktiivin pätevyyteen.