YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

13 päivänä joulukuuta 1995 *

Yhdistetyissä asioissa T-481/93 ja T-484/93,

Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens, alankomaalainen yhdistys, kotipaikka Roosendaal (Alankomaat), sekä yhdistyksen jäseninä olevat luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, joiden nimet ovat tämän tuomion alkuperäiskappaleen liitteenä olevassa luettelossa,

ja

Nederlandse Bond van Waaghouders van Levend Vee, alankomaalainen yhdistys, kotipaikka Roosendaal (Alankomaat), sekä yhdistyksen jäseninä olevat luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, joiden nimet ovat tämän tuomion alkuperäiskappaleen liitteenä olevassa luettelossa,

edustajanaan asianajaja Inne Cath, Haag, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Lambert Dupong, 14 rue des Bains,

kantajina,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies Thomas van Rijn, avustajinaan asianajajat Tom Ottervanger, Rotterdam, ja Harold Nyssens, Bryssel, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa kantajat vaativat ensiksi, että yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumoaa suojatoimenpiteistä Alankomaissa ja Italiassa swine vesicular -tautia vastaan 26.2.1993 ja 26.3.1993 tehdyt komission päätökset 93/128/ETY ja 93/177/ETY, ja toiseksi vahingonkorvausta,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: C. P. Briët, joka hoitaa jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit C. W. Bellamy ja J. Azizi,

kirjaaja: hallintovirkamies B. Pastor,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 11.7.1995 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn

on antanut seuraavan

tuomion

Asiayhteys

1 Tämä oikeudenkäynti liittyy swine vesicular -taudin leviämisen vastaisiin toimenpiteisiin jäsenvaltioissa. Vaikkei tämä tauti ole vaarallinen eläimille, sitä vastaan toimitaan voimakkaasti yhteisössä, koska se on kliinisiltä ominaisuuksiltaan samantyyppinen kuin suu- ja sorkkatauti, joka on puolestaan erittäin tarttuva tauti ja joka useimmiten johtaa sairastuneen eläimen kuolemaan.

Yhteisön oikeussäännöt

2 Tarkastusjärjestelmästä on säädetty eläinlääkärin- ja kotieläinjalostustarkastuksista yhteisön sisäisessä tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa 26 päivänä kesäkuuta 1990 annetussa neuvoston direktiivissä 90/425/ETY (EYVL L 224, s. 29, jäljempänä direktiivi 90/425). Direktiivissä 90/425 tarkoitettuihin eläimiin kuuluvat muun muassa elävät siat.

3 Direktiivillä 90/425 pyritään korvaamaan yhteisön sisäisillä rajoilla tehtävät eläinlääkärintarkastukset toisaalta siinä jäsenvaltiossa tehdyillä tarkastuksilla, jossa kuljetuksen lähtöpaikka sijaitsee, ja toisaalta siinä jäsenvaltiossa tehdyillä pistokokeilla ja tasapuolisilla tarkastuksilla, jossa määräpaikka sijaitsee.

4 Direktiivin 90/425 8 ja 9 artiklassa säädetään toimenpiteistä, joihin lähtövaltiona tai määrävaltiona olevan jäsenvaltion on ryhdyttävä, jos lähetyksen määräpaikan puolesta tehtävässä tarkastuksessa tai kuljetuksen aikana jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset toteavat sellaisia tekijöitä, jotka aiheuttavat muun muassa swine vesicular -tautia.

5 Direktiivin 90/425 10 artiklassa säädetään taudin ehkäisemistoimenpiteistä ja väliaikaisista varotoimenpiteistä, joihin voidaan tällaisessa tapauksessa ryhtyä taudin ehkäisemiseksi. Artiklan 3 ja 4 kohdassa on tämän tapauksen kannalta erityisen tärkeitä säännöksiä. Direktiivin 10 artiklan 3 kohta kuuluu seuraavasti:

"Jos komissiolle ei ole annettu tietoa toteutetuista toimenpiteistä, tai jos se pitää näitä toimenpiteitä riittämättöminä, se voi yhteistyössä kyseisen jäsenvaltion kanssa ennen pysyvän eläinlääkintäkomitean kokousta toteuttaa väliaikaiset varotoimenpiteet epitsoottisen eläintaudin alaiselta alueelta tai tietyltä tilalta, keskuksesta tai järjestöstä peräisin olevien eläinten — — osalta. Toimenpiteet alistetaan pysyvän eläinlääkintäkomitean hyväksyttäväksi mahdollisimman pian noudattaen 17 artiklassa säädettyä menettelyä niiden vahvistamisesta, muuttamisesta tai peruuttamisesta."

6 Direktiivin 90/425 10 artiklan 4 kohta kuuluu seuraavasti:

"Komissio tarkastelee kaikissa tapauksissa tilannetta uudestaan mahdollisimman pian pysyvässä eläinlääkintäkomiteassa. Se hyväksyy tarvittavat toimenpiteet 1 artiklassa mainittujen eläinten — — osalta, 17 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen. Komissio seuraa tilannetta ja muuttaa tehtyjä päätöksiä tai kumoaa ne samaa menettelyä noudattaen tilanteen kehittymisen mukaisesti."

7 Direktiivin 90/425 2 artiklassa täsmennetään, että tilalla tarkoitetaan maatilaa, jossa pidetään tai säilytetään säännöllisesti eläimiä, ja keskuksella tai laitoksella tarkoitetaan yritystä, joka tuottaa, varastoi, jalostaa tai käsittelee direktiivissä tarkoitettuja eläintuotteita.

Kanteen perustana olevat tosiseikat

8 Italian viranomaiset lähettivät 19.2.1993 telekopiona komissiolle ja Alankomaiden Rooman lähetystölle kirjeen, jossa ne ilmoittivat, että Brescian eläinsairauksia ennalta ehkäisevä instituutti (Italia) oli eristänyt swine vesicular -taudin viruksen 22.1.1993 Oirschotista (Alankomaat) Italiaan lähetetyistä elävistä sioista otetuista kymmenestä perna- ja munuaisnäytteestä. Kirjeessään Italian viranomaiset täsmensivät, että tieto lähetettiin "tartuntatutkimuksen helpottamiseksi tilalla, josta siat olivat peräisin".

9 Tämän kirjeen vuoksi komissio kutsui Italian ja Alankomaiden eläinlääkintäviranomaiset Brysselissä 26.2.1993 pidettävään kokoukseen. Italian viranomaiset eivät saapuneet paikalle, jolloin kokouksessa ilmoitettiin ainoastaan Alankomaiden viranomaisille, että komissio aikoi samana päivänä tehdä päätöksen, jossa kielletään elävien sikojen tuonti Alankomaista ja Italiasta. Alankomaiden viranomaiset ilmoittivat vastustavansa aiottua päätöstä.

10 Myöhemmin samana päivänä eli 26.2.1993 komissio teki päätöksen 93/128/ETY suojatoimenpiteistä Alankomaissa ja Italiassa swine vesicular -tautia vastaan (EYVL L 50, s. 29, jäljempänä päätös 93/128).

11 Päätöksen 93/128 toisesta viittauskappaleesta ilmenee, että päätös perustuu direktiivin 90/425 10 artiklan 3 kohtaan. Perustelukappaleissa todetaan muun muassa, että vuoden 1992 aikana Alankomaissa ja Italiassa oli todettu swine vesicular -tautipesäkkeitä, että taudin virus oli eristetty, että Alankomaista Italiaan lähetetyistä sioista oli löytynyt taudin vasta-aineita, että vuodesta 1991 tauti oli ollut paikallinen Italiassa, että komissio oli lähettänyt asiantuntijoita Alankomaihin ja Italiaan tutkimaan tilannetta ja että Alankomaista ja Italiasta peräisin olevat siat saattavat vaarantaa muiden jäsenvaltioiden elävien sikojen kauppaa.

12 Päätöksen 93/128 päätösosan 1 artiklassa määrätään, että Alankomaat ja Italia "eivät saa viedä alueeltaan peräisin olevia eläviä sikoja muihin jäsenvaltioihin". Päätösosan 2 artiklassa määrätään, että "jäsenvaltiot muuttavat kaupan alalla soveltamiaan toimenpiteitä siten, että ne ovat yhteensopivia tämän päätöksen kanssa". Päätösosan 3 artiklassa tarkennetaan, että "tätä päätöstä sovelletaan 1.4.1993 asti". Lopuksi päätösosan 4 artiklan mukaan "tämä päätös on osoitettu jäsenvaltioille".

13 Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens (elävien sikojen viejäyritysten yhdistys, jäljempänä VELV) lähetti 3.3.1993 asianajajansa välityksellä komissiolle kirjeen, jossa päätöksen 93/128 lainmukaisuus kiistettiin ja todettiin, että toimielimen pitää vastata päätöksestä aiheutuvista vahingoista.

14 Pysyvä eläinlääkintäkomitea kokoontui 4.3.1993. Komission mukaan kahdeksan jäsenvaltion edustajat kannattivat tässä kokouksessa komission toimenpidettä.

15 VELV:n asianajaja osoitti 9.3.1993 komissiolle toisen kirjeen, jossa todettiin muun muassa, että päätös 93/128 on suhteeton toimenpide, koska VELV:n mukaan sama lopputulos oli mahdollista saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä kuten valvomalla vientiä.

16 Pysyvä eläinlääkintäkomitea kokoontui uudelleen 10.3., 11.3., 16.3., 17.3. ja 22.3.1993 keskustellakseen niistä komission toimenpidesuunnitelmista, joilla korvattaisiin vientikiellot. Komitea esitti kokouksessaan 22.3.1993 myönteisen kannan kolmeen päätösehdotukseen.

17 Komissio teki nämä kolme päätöstä 26.3.1993. Nämä olivat suojatoimenpiteistä Alankomaissa ja Italiassa swine vesicular -tautia vastaan tehty päätös 93/177/ETY (EYVL L 74, s. 88, jäljempänä päätös 93/177), suojatoimenpiteistä swine vesicular -tautia vastaan tehty päätös 93/178/ETY (EYVL L 74, s. 91) ja päätöksen 93/128 peruuttamisesta tehty päätös 93/179/ETY (EYVL L 74, s. 93, jäljempänä päätös 93/179).

18 Jäsenvaltioille osoitetussa päätöksessä 93/177 määrätään tietyistä edellytyksistä, joiden on täytyttävä kuljetettaessa eläviä sikoja Alankomaista ja Italiasta muihin jäsenvaltioihin, sekä kokoamispaikoilla noudatettavista säännöistä. Päätöksen hollanninkielisen version toisen viittauskappaleen mukaan päätös perustuu direktiivin 90/425 10 artiklan 3 kohtaan, kun muissa kieliversioissa saman viittauskappaleen mukaan päätös perustuu direktiivin 10 artiklan 4 kohtaan.

19 Komissio muutti päätöstä 93/177 30.4.1993 tekemällään päätöksellä 93/243/ETY (EYVL L 110, s. 41, jäljempänä päätös 93/243), jonka mukaan tiettyjä päätökseen 93/177 sisältyviä toimenpiteitä ei sovelleta enää välittömästi ja tiettyjä päätökseen 93/177 sisältyviä toimenpiteitä ei sovelleta enää ollenkaan 6.5.1993 lukien.

Oikeudenkäyntimenettely

20 Kantajat eli VEVL ja Nederlandse Bond van Waaghouders van Levend Vee (elävän karjan markkinointia edistävä alankomaalainen yhdistys, jäljempänä NBWLV) ja näiden yhdistysten jäseninä olevat luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, joiden nimet ovat tämän tuomion alkuperäiskappaleen liitteenä olevassa luettelossa, nostivat yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 10.5.1993 jättämällään kannekirjelmällä perustamissopimuksen 173 artiklan mukaisen kanteen päätöksen 93/128 kumoamiseksi ja perustamissopimuksen 178 artiklan ja 215 artiklan 2 kohdan mukaisen vahingonkorvauskanteen niiden vahinkojen korvaamiseksi, joita kantajat väittivät niille tästä päätöksestä aiheutuneen.

21 Kantajat nostivat yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 1.6.1993 jättämällään kannekirjelmällä perustamissopimuksen 173 artiklan mukaisen kanteen päätöksen 93/177 kumoamiseksi ja perustamissopimuksen 178 artiklan ja 215 artiklan 2 kohdan mukaisen vahingonkorvauskanteen niiden vahinkojen korvaamiseksi, joita kantajat väittivät niille tästä päätöksestä aiheutuneen.

22 Yhteisöjen tuomioistuin siirsi 27.9.1993 antamallaan määräyksellä asiat yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustamisesta tehdyn päätöksen 88/591/EHTY, ETY, Euratom muuttamisesta 8.6.1993 annetun päätöksen 93/350/Euratom, EHTY, ETY (EYVL L 144, s. 21) 4 artiklan nojalla. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamossa asioille annettiin numerot T-481/93 ja T-484/93.

23 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (kolmas jaosto) määräsi 29.5.1995 työjärjestyksen 50 artiklan nojalla, että asiat yhdistetään suullista käsittelyä ja tuomion antamista varten.

24 Esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin päätti ryhtyä suulliseen käsittelyyn ilman edeltäviä asian selvittämistoimia. Asianosaisten suulliset lausumat ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin suullisiin kysymyksiin annetut vastaukset kuultiin 11.7.1995 pidetyssä suullisessa käsittelyssä.

Asianosaisten vaatimukset

25 Asiassa T-481/93 kantajat vaativat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— ottaa kanteen tutkittavaksi;

— siltä osin kuin kanne tutkitaan, kumoaa päätöksen 93/128 kokonaan tai osittain;

— velvoittaa komission maksamaan kantajille vahingonkorvausta kaikista niistä vahingoista, joita niille on päätökseen 93/128 perustuvista toimenpiteistä aiheutunut tai tulee vielä aiheutumaan, ja jotka kantajat ilmoittavat tarkemmin myöhemmin; ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi myös määrätä maksettavaksi vahingonkorvauksena riittäväksi katsomansa määrän Alankomaissa sovellettavine laillisine korkoineen, jotka on laskettava

  — VELV:lle ja sen jäsenille 3.3.1993 lukien, jolloin päivätyllä kirjeellä komissiolta vaadittiin korvausta, lopulliseen maksupäivään asti;

  — NBWLV:lle ja sen jäsenille kanteen nostamispäivästä lukien lopulliseen maksupäivään asti;

— määrää kaikista tarpeellisiksi katsomistaan toimenpiteistä;

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

26 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— jättää kumoamiskanteen tutkimatta tai hylkää sen perusteettomana;

— hylkää vahingonkorvauskanteen perusteettomana;

— velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

27 Asiassa T-484/93 kantajat vaativat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— ottaa kanteen tutkittavaksi;

— siltä osin kuin kanne tutkitaan, kumoaa päätöksen 93/177 kokonaan tai osittain;

— velvoittaa komission maksamaan kantajille vahingonkorvausta kaikista niistä vahingoista, joita niille on päätökseen 93/177 perustuvista toimenpiteistä aiheutunut tai tulee vielä aiheutumaan, ja jotka kantajat ilmoittavat tarkemmin myöhemmin; ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi myös määrätä maksettavaksi vahingonkorvauksena riittäväksi katsomansa määrän Alankomaissa

sovellettavine laillisine korkoineen, jotka on laskettava kanteen nostamispäivästä lukien lopulliseen maksupäivään asti;

— määrää kaikista tarpeellisiksi katsomistaan toimenpiteistä;

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

28 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— jättää kumoamiskanteen tutkimatta tai hylkää sen perusteettomana;

— hylkää vahingonkorvauskanteen perusteettomana;

— velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Tutkittavaksi ottaminen

A — *Kumoamisvaatimusten tutkittavaksi ottaminen*

Asianosaisten perustelut

29 Kantajat myöntävät, ettei riidanalaisia päätöksiä ole osoitettu suoraan niille, mutta katsovat, että päätökset koskevat niitä suoraan ja erikseen silloin voimassa olleen

ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetulla tavalla, ja että siksi niiden kumoamisvaatimukset on otettava tutkittavaksi.

30 Kantajat katsovat, että päätökset koskevat suoraan niitä, koska päätöksessä 93/128 määrätty vientikielto ja päätöksessä 93/177 määrätyt toimenpiteet oli pantava täytäntöön välittömästi samalla tavoin kuin yhdistetyissä asioissa 106/63 ja 107/63, Töpfer vastaan komissio, 1.7.1965 annetussa tuomiossa tarkoitetaan (Kok. 1965, s. 525, erityisesti s. 533).

31 Kantajat katsovat, että riidanalaiset päätökset koskevat niitä erikseen kolmesta syystä.

32 Ensiksi kantajat huomauttavat, että jo ennen päätösten antamista kantajien lukumäärä ja nimet olivat tiedossa, mikä on seikka, jota yhteisöjen tuomioistuin tutki edellä mainitussa asiassa Töpfer vastaan komissio antamassa tuomiossa punnitessaan sitä, koskiko päätös kyseistä kantajaa erikseen.

33 Toiseksi kantajat viittaavat siihen, että ne ottivat osaa menettelyyn, joka johti riidanalaisten päätösten tekemiseen. Kantajat tarkentavat sitä asemaa, joka niillä päätösmenettelyssä oli tai olisi pitänyt olla.

34 Päätöksen 93/128 osalta kantajat viittavat asiassa C-269/90, Technische Universität München, yhteisöjen tuomioistuimen 21.11.1991 antamaan tuomioon (Kok. 1991, s. I-5469, 14 kohta) tukeakseen väitettään, jonka mukaan komissio on menetellyt virheellisesti kieltäessään kantajia esittämästä kantaansa ennen päätöksen tekemistä. Kantajat katsovat näin ollen, että niillä on oltava mahdollisuus saattaa kanneteitse päätöksen pätevyys ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tutkittavaksi.

35 Päätöksen 93/177 osalta kantajat viittaavat asiassa 169/84, Cofaz ym. vastaan komissio, yhteisöjen tuomioistuimen 28.1.1986 antamaan tuomioon (Kok. 1986, s. 391, 24 kohta), ja muistuttavat, että välittömästi sen jälkeen, kun komissio teki päätöksen 93/128, kantajat esittivät huomautuksensa sitä vastaan ja pyysivät useaan kertaan komissiota ottamaan huomioon yksityiskohtaisesti esitetyt vaihtoehtoiset toimenpiteet. Kantajat katsovat näin ollen toimineensa aktiivisesti menettelyssä, joka johti päätöksen 93/177 tekemiseen.

36 Kolmanneksi kantajat esittävät vastaajan vastineeseen antamassaan vastauksessa, että kuten asiassa 11/82, Piraiki-Patraiki ym. vastaan komissio, yhteisöjen tuomioistuimen 17.1.1985 antamassa tuomiossa (Kok. 1985, s. 207, 19 ja 31 kohta), tässäkin tapauksessa riidanalaisten päätösten vuoksi on mahdotonta toteuttaa kokonaan tai osittain ennen päätösten tekemistä tehtyjä toimitussopimuksia. Kantajat tarjoutuvat esittämään tietoja näistä sopimuksista.

37 Kantajat katsovat, että riidanalaiset päätökset koskevat suoraan ja erikseen kantajina olevaa kahta yhdistystä, koska ne ovat jäsentensä intressissä toimivia neuvottelijoita, niin kuin Landbouwschap oli yhdistetyissä asioissa 67/85, 68/85 ja 70/85, Van der Kooy ym. vastaan komissio, yhteisöjen tuomioistuimen 2.2.1988 antamassa tuomiossa (Kok. 1988, s. 219, 17—25 kohta, erityisesti 21 kohta). Lisäksi kantajat esittävät, että edellä mainitusta asiassa Technische Universität München annetusta tuomiosta käy ilmi, että ainoastaan se seikka, että komissio ei ole halunnut ottaa huomioon yhdistysten näkökantaa, ei estä soveltamasta tapaukseen asiassa Van der Kooy ym. vastaan komissio annetussa tuomiossa vakiinnutettua periaatetta.

38 Komissio huomauttaa, että riidanalaisia päätöksiä sovelletaan yleisesti, jolloin ne vaikuttavat kantajiin, koska ne toimivat markkinoilla viejinä, samalla tavoin kuin ne vaikuttavat kaikkiin muihin taloudellisiin toimijoihin, jotka ovat tosiasiallisesti tai mahdollisesti samanlaisessa tilanteessa (asia 231/82, Spijker v. komissio, tuomio

14.7.1983, Kok. 1983, s. 2559, 9 kohta ja asia C-257/93, Van Parijs ym. v. neuvosto, tuomio 21.6.1993, Kok. 1993, s. I-3335, 12 kohta). Komissio katsoo näin ollen, että päätökset eivät koske kantajia erikseen ja että kumoamisvaatimukset on jätettävä tutkimatta.

39 Komissio korostaa, että se, että riidanalaiset toimet ovat päätöksiä eivätkä asetuksia, ei kerro mitään niiden yleisestä sovellettavuudesta, sillä asiassa 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt vastaan neuvosto, yhteisöjen tuomioistuimen 11.7.1968 antaman tuomion (Kok. 1968, s. 595, erityisesti s. 604) mukaisesti toimenpiteen muoto ei vaikuta sen luonteeseen. Komissio korostaa sitä vastoin, että riidanalaisten päätösten yleinen sovellettavuus näkyy myös siitä, että ne on osoitettu kaikille jäsenvaltioille, eikä ainoastaan Alankomaille ja Italialle.

40 Komissio esittää lisäksi, että yhdistetyissä asioissa 103/78—109/78, Usines de Beauport vastaan neuvosto, 18.1.1979 annetusta tuomiosta (Kok. 1979, s. 17, 15 ja 16 kohta) käy ilmi, että yhteisön toimenpiteen soveltamisalan alueellinen rajoittaminen ei rajoita toimenpiteen normatiivisuutta. Lisäksi komissio katsoo, että edellä mainitun asiassa Zuckerfabrik Watenstedt vastaan neuvosto annetun tuomion mukaan (s. 605) toimenpiteen ajallinen rajoittaminen ei myöskään rajoita sen yleistä sovellettavuutta.

41 Kantajat ovat väittäneet, että jo ennen päätösten antamista kantajien lukumäärä ja nimet olivat tiedossa; komissio huomauttaa, että yhdistetyissä asioissa 97/86, 193/86, 99/86 ja 215/86, Asteris ym. ja Kreikka vastaan komissio, 26.4.1988 yhteisöjen tuomioistuimen antamasta tuomiosta (Kok. 1988, s. 2181, 13 kohta) käy ilmi, että toimenpiteen yleistä sovellettavuutta ja siitä johtuvaa normatiivisuutta ei rajoita se, että tiettynä ajankohtana voidaan määritellä niiden yksityisten lukumäärä, joihin toimenpidettä sovelletaan tiettynä ajankohtana, tai jopa nimetä nämä yksityiset, jos on selvää, että tällainen soveltaminen perustuu sellaiseen objektiiviseen oikeudelliseen tai tosiasialliseen tilanteeseen, joka määritellään toimenpiteessä sen tarkoituksen mukaan.

42 Komissio katsoo, että kantajat ovat vedonneet virheellisesti edellä mainittuun asiassa Cofaz ym. vastaan komissio annettuun tuomioon, sillä tämä asia koski valtion tukia, ja tällä alalla yksityisille on nimenomaisesti annettu tiettyjä oikeuksia, kun taas nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole tästä kyse.

43 Viitaten asiassa Piraiki-Patraiki ym. vastaan komissio annettuun tuomioon komissio huomauttaa, että kantajien ennen riidanalaisten päätösten tekemistä tehdyiksi väittämillä toimitussopimuksilla ei ole merkitystä päätösten pätevyyden kannalta, koska sikojen terveyden suojelun vuoksi toimenpiteiden piti olla välittömästi sovellettavissa.

44 Komissio katsoo, että missään tapauksessa päätökset eivät koske suoraan ja erikseen kantajien luettelossa olevia yhdistyksiä. Komission mukaan nämä yhdistykset eivät ole samanlaisessa tilanteessa kuin Landbouwschap oli edellä mainituissa asioissa Van der Kooy ym. vastaan komissio, joten on sovellettava sitä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka mukaan yhdistysten tällaisissa tapauksissa nostamia kanteita ei oteta tutkittavaksi (asia 60/79, Fédération nationale des producteurs de vins de table et de vins de pays, määräys 11.7.1979, Kok. 1979, s. 2429, erityisesti s. 2432).

45 Lopuksi komissio katsoo, että kumoamisvaatimuksia ei pidä ottaa tutkittavaksi, koska kantajilla ei ole enää oikeussuojan tarvetta riidanalaisten päätösten kumoamiseen. Komission mukaan päätös 93/128 on peruutettu päätöksellä 93/179 ennen kanteen nostamista asiassa T-481/93, ja päätös 93/177 on suurelta osin — myös niiltä osin mitkä kantajat ovat riitauttaneet — peruutettu päätöksellä 93/243 ennen kanteen nostamista asiassa T-484/93.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

Oikeussuojan tarve

46 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa ensin, että se, että komissio on peruuttanut riidanalaiset päätökset, ei vastaa niiden mahdollista kumoamista tuomioistuimessa, koska päätösten peruuttaminen ei tarkoita niiden lainvastaisuuden myöntämistä. Lisäksi riidanalaisten päätösten peruuttaminen on tullut voimaan peruuttamishetkellä, kun taas mahdollinen kumoaminen tulisi voimaan takautuvasti: vain tässä jälkimmäisessä tapauksessa päätösten katsottaisiin olevan perustamissopimuksen 174 artiklassa tarkoitetussa mielessä mitättömiä.

47 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistuttaa, että kun päätös kumotaan, päätöksen tehneen toimielimen on perustamissopimuksen 176 artiklan mukaan toteutettava tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet. Nämä toimenpiteet tarkoittavat sitä, että kumoamistuomiossa todetut lainvastaisuudet korjataan. Näin saadaan toimielin muuttamaan kantajan olosuhteet tarkoituksenmukaisiksi tai välttämään samanlaisen päätöksen tekeminen (ks. yhdistetyt asiat T-480/93 ja T-483/93, Antillean Rice Mills ym. v. komissio, tuomio 14.9.1995, 59 ja 60 kohta, Kok. 1995, s. II-2305; ks. myös tuomiossa mainittu oikeuskäytäntö).

48 Tästä seuraa, että riidanalaisten päätösten kumoamisella olisi todennäköisesti oikeudellisia seurauksia, joten kantajilla on intressi saada päätökset kumotuksi. Tämän vuoksi on hylättävä komission väite, jonka mukaan kumoamisvaatimukset on jätettävä tutkimatta, koska kantajilla ei ole oikeussuojan tarvetta saada riidanalaisia päätöksiä kumotuksi.

Muiden kantajien kuin yhdistysten esittämien kumoamisvaatimusten tutkittavaksi ottaminen

49 ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan toisessa kohdassa (nykyisin EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan neljäs kohta) määrätään, että "luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi — — nostaa kanteen — — päätöksestä, joka siitä huolimatta, että se on annettu asetuksena tai toiselle henkilölle osoitettuna päätöksenä, koskee ensin mainittua henkilöä suoraan ja erikseen".

50 Yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännön mukaan tietyissä olosuhteissa myös normatiivinen toimenpide, jota sovelletaan yleisesti asianomaisiin taloudellisiin toimijoihin, voi koskea joitakin niistä erikseen (asia C-358/89, Extramet Industrie v. neuvosto, tuomio 16.5.1991, Kok. 1991, s. I-2501, 13 ja 14 kohta; asia C-309/89, Codorniu v. neuvosto, tuomio 18.5.1994, Kok. 1994, s. I-1853, 19 kohta; asia T-116/94, Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori v. neuvosto, määräys 11.1.1995, Kok. 1995, s. II-1, 26 kohta). Tällaisessa tapauksessa yhteisön säädös voi olla samanaikaisesti luonteeltaan normatiivinen ja tiettyjä taloudellisia toimijoita kohtaan päätöksen luonteinen.

51 Päätös koskee luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä erikseen kuitenkin vain siinä tapauksessa, että toimenpide koskee henkilöä hänen erityisominaisuuksiensa vuoksi tai että henkilö erottuu selvästi muista henkilöistä tosiasiallisen tilanteen vuoksi (asia 25/62, Plaumann v. komissio, tuomio 15.7.1963, Kok. 1963, s. 197, erityisesti s. 223; em. asia Codorniu v. neuvosto, tuomion 20 kohta; asia T-12/93, CCE de Vittel ym. v. komissio, tuomio 27.4.1995, Kok. 1995, s. II-1247, 36 kohta).

52 Tämän vuoksi tässä asiassa on syytä tutkia, koskevatko riidanalaiset päätökset muita kantajia kuin yhdistyksiä heidän erityisominaisuuksiensa vuoksi tai erottuvatko kantajat selvästi muista taloudellisista toimijoista päätöksiin liittyvän tosiasiallisen tilanteen vuoksi.

53 Kantajat väittävät ensiksi, että jo ennen päätösten antamista kantajien lukumäärä ja nimet olivat tiedossa. Vaikka oletettaisiin, että kantajien käsitys on oikea, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan se, että tiettynä ajankohtana voidaan vaihtelevalla täsmällisyydellä määritellä niiden yksityisten lukumäärä, joihin toimenpidettä sovelletaan tiettynä ajankohtana, tai jopa nimetä nämä yksityiset, ei pelkästään riitä sen toteamiseksi, että toimenpide koskee näitä yksityisiä erikseen (ks. tästä viimeksi asia T-183/94, Cantina cooperativa fra produttori vitivinicoli di Torre di Mosto ym. v. komissio, määräys 29.6.1995, Kok. 1995, s. II-1941, 48 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).

54 Kantajat tukeutuvat toiseksi perusteluihin, joiden mukaan niiden väitetty päätöksentekomenettelyyn osallistuminen oli johtanut riidanalaisten päätösten tekemiseen.

55 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa ensin, että asiaa koskevassa säännöstössä ja erityisesti direktiivissä 90/425 ei säädetä, että ennen direktiivin 10 artiklan 3 tai 4 kohdan perusteella tehtävää päätöstä komission pitäisi noudattaa menettelyä, jossa kantajilla ja heidän edustamallaan kaupan alalla olisi oikeus tulla kuulluksi.

56 Oikeuskäytännöstä ja erityisesti edellä mainitusta asiassa Technische Universität München annetusta tuomiosta ei myöskään käy ilmi, että komission olisi pitänyt kuulla kantajia, vaikkei tästä ole nimenomaista säännöstä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa, että kyseisessä ennakkoratkaisuasiassa yhteisöjen tuomioistuimen oli ratkaistava, oliko sellainen komission päätös pätevä, jonka mukaan tiettyä mikroskooppimallia, jollaisen Technische Universität München oli hankkinut, ei voida tuoda yhteisöön tullitta, koska yhteisön alueella valmistetaan laitteita, joilla on samanlainen tieteellinen arvo ja joita käytetään samaan tarkoitukseen kuin yliopiston hankkimaa laitetta. Tuomiossaan yhteisöjen tuomioistuin totesi, että yliopisto tuntee parhaiten ne suunnitellun tutkimuksen edellyttämät

vaatimukset, jotka laitteen on täytettävä. Tästä yhteisöjen tuomioistuin teki se johtopäätöksen, että vaikkei asiasta säädetä erityisesti, yliopistolla oli oikeus tulla kuulluksi komissiossa hallinnollisessa menettelyssä.

57 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että tässä tapauksessa ei ole kyse samanlaisesta erityistilanteesta kuin asiassa Technische Universität München, joten yhteisöjen tuomioistuimen johtopäätöstä, jota ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on soveltanut asiassa T-346/94, France-aviation vastaan komissio, 9.11.1995 antamassaan tuomiossa (36 kohta, Kok. 1995, s. II-2841), ei voida soveltaa tässä asiassa. Päinvastoin kuin asiassa Technische Universität München, tässä tapauksessa komissio ei ole tehnyt riidanalaisia päätöksiä ratkaistakseen ongelman, joka koskee vain yhtä tiettyä taloudellista toimijaa. Näin ollen tässä tapauksessa ei ole kyse siitä, että kantajat tuntisivat parhaiten asian erityispiirteet.

58 Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa, että jos komissiolla olisi velvollisuus ennen tässä tapauksessa kyseessä olevien kaltaisten päätösten tekemistä kuulla asianomaisia taloudellisia toimijoita (kuten kantajat), tämä olisi vaikeasti yhteensovitettavissa toisaalta direktiivin 90/425 tavoitteeseen eli eläinten ja ihmisten terveyden suojeluun, ja toisaalta väliaikaisten varotoimenpiteiden luonteeseen, sillä niihin ryhdytään hätätapauksissa ja ne on siksi toteutettava nopeasti.

59 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa vielä, että vaikka henkilö osallistuu tavalla tai toisella menettelyyn, joka johtaa yhteisön säädöksen antamiseen tai toimenpiteen tekemiseen, esimerkiksi osoittamalla toimivaltaiselle yhteisön toimielimelle kirjeitä, joissa arvostellaan jo tehtyä toimenpidettä ja pyritään muuttamaan sitä myöhemmillä toimenpiteillä, tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että toimenpide koskisi henkilöä erikseen (ks. myös asia T-585/93, Greenpeace v. komissio, määräys 9.8.1995, 56 kohta, Kok. 1995, s. II-2205).

60 Näin ollen on hylättävä kantajien väitteet siitä, että ne ovat osallistuneet menettelyyn, jonka seurauksena riidanalaiset päätökset on tehty.

61 Kolmanneksi kantajat esittävät väitteen, joka perustuu edellä mainitussa asiassa Piraiki-Patraiki ym. vastaan komissio annettuun tuomioon. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan katsotaan, että jos komissiolla on erityissäännösten perusteella velvollisuus ottaa huomioon aikomansa toimenpiteen vaikutukset tiettyjen yksityisten asemaan, toimenpide koskee tällöin näitä yksityisiä erikseen (ks. em. asiassa Piraiki-Patraiki ym. v. komissio annettu tuomio; asia C-152/88, Sofrimport v. komissio, tuomio 26.6.1990, Kok. 1990, s. I-2477, 11 kohta; ja em. asia Antillean Rice Mills ym. v. komissio, tuomion 67 kohta).

62 Kuitenkaan tässä tapauksessa yhteisön säädöksissä ja erityisesti direktiivissä 90/425 ei säädetä mitään komission velvollisuudesta riidanalaisten päätösten kaltaisia päätöksiä tehdessään ottaa huomioon niistä tietyille yksityisille (kuten kantajille) aiheutuvia seurauksia. Tästä seuraa, että myös tämä väite on hylättävä.

63 Edellä esitetyn perusteella muut kantajat kuin yhdistykset eivät ole näyttäneet toteen, että riidanalaiset päätökset koskevat heitä heidän erityisominaisuuksiensa vuoksi tai että kantajat erottuvat selvästi muista taloudellisista toimijoista päätöksiin liittyvän tosiasiallisen tilanteen vuoksi. Näin ollen riidanalaiset päätökset eivät koske näitä kantajia erikseen. On siis syytä todeta, ettei heidän esittämiään kumoamisvaatimuksia oteta tutkittavaksi ja ettei ole tarpeen tutkia, koskevatko päätökset heitä suoraan.

Kantajina olevien yhdistysten esittämien kumoamisvaatimusten tutkittavaksi ottaminen

64 Oikeuskäytännön mukaan kumoamiskanne, jonka on nostanut yhdistys, jolle päätöstä ei ole osoitettu, voidaan ottaa tutkittavaksi kahdessa tapauksessa. Ensimmäisessä tapauksessa yhdistyksellä on oikeussuojan tarve, koska kumoamisvaatimuksen kohteena oleva päätös on vaikuttanut sen asemaan neuvottelijana (ks. esim. em. yhdistetyt asiat Van der Kooy ym. v. komissio, tuomion 17—25 kohta). Toisessa tapauksessa yhdistys on nostamalla kanteen astunut yhden tai useamman edustamansa jäsenen sijaan; edellytyksenä tälle on se, että tämän jäsenen itsensä nostama kanne olisi otettu tutkittavaksi (ks. yhdistetyt asiat T-447/93, T-448/93 ja T-449/93, AITEC ym. v. komissio, tuomio 6.7.1995, 60 kohta, Kok. 1995, s. II-1971).

65 Kuitenkaan tässä tapauksessa kantajina olevat yhdistykset eivät ole esittäneet väitteitä, joilla ne olisivat perustelleet, että niillä on oikeussuojan tarve saada riidanalaiset päätökset kumotuksi. Ne eivät varsinkaan ole näyttäneet toteen, että niiden asemaan neuvottelijoina olisi vaikutettu. Lisäksi on jo todettu, että muiden kantajien kuin yhdistysten esittämiä kumoamisvaatimuksia ei oteta tutkittavaksi (ks. edellä tuomion 49—63 kohta). Näin ollen kantajina olevien yhdistysten kumoamisvaatimuksia ei voida ottaa tutkittavaksi sillä perusteella, että yhdistykset olisivat astuneet tiettyjen jäsentensä sijaan. Niiden vaatimuksia ei siis oteta tutkittavaksi.

66 Edellä esitetyn perusteella kaikki kumoamisvaatimukset jätetään tutkimatta.

B — *Vahingonkorvausvaatimusten tutkittavaksi ottaminen*

Asianosaisten perustelut

67 Kantajat katsovat, että asiassa 175/84, Krohn vastaan komissio, yhteisöjen tuomioistuimen 26.2.1986 antaman tuomion mukaisesti (Kok. 1986, s. 753, 26 kohta) niiden perustamissopimuksen 178 ja 215 artiklan nojalla esittämät vahingonkorvausvaatimukset on otettava tutkittaviksi riippumatta siitä, otetaanko kumoamisvaatimukset tutkittaviksi. Kantajat myöntävät, että joissakin tapauksissa vahingonkorvausvaatimusten tutkittavaksi ottaminen voi edellyttää sitä, ettei kansallisia oikeussuojakeinoja voida enää käyttää, mutta huomauttavat, että tämä poikkeus ei sovellu tähän tapaukseen, koska riidanalaisissa päätöksissä ei jätetty jäsenvaltioille, eikä varsinkaan Alankomaille, vaihtoehtoisia täytäntöönpanokeinoja.

68 Komissio huomauttaa, että päätökset 93/128 ja 93/177 on pantu täytäntöön Alankomaissa kansallisin toimenpitein ja että kantajien kirjelmistä ilmenee, että kantajat ovat ryhtyneet oikeustoimiin Alankomaiden viranomaisia vastaan myös kansallisissa tuomioistuimissa. Komissio katsoo, että kansalliset oikeussuojakeinot on käytettävä ennen kuin vahingonkorvausta voidaan vaatia yhteisöjen tuomioistuimissa. Vastaaja katsoo, että kantajina olevat yhdistykset eivät voi missään tapauksessa osoittaa, että asia koskisi niiden etua, ja että niiden vahingonkorvausvaatimuksia ei pidä ottaa tutkittavaksi.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

Muiden kantajien kuin yhdistysten esittämien vahingonkorvausvaatimusten tutkittavaksi ottaminen

69 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa ensin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vahingonkorvauskanne on itsenäinen kannetyyppi, jolla

on oma tehtävänsä perustamissopimuksessa määrättyjen kannetyyppien joukossa (ks. esim. em. asiassa Krohn v. komissio, tuomion 26 kohta, ja asia T-489/93, Unifruit Hellas v. komissio, tuomio 15.12.1994, Kok. 1994, s. II-1201, 31 kohta). Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa, että muut kantajat kuin yhdistykset ovat kirjelmissään esittäneet riittävän tarkasti ne syyt, joiden vuoksi ne katsovat, että niille aiheutuneeksi väitetyn vahingon korvaamisen edellyttämät vaatimukset täyttyvät, joten kannekirjelmä vastaa työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdassa asetettuja vaatimuksia.

70 Sen komission esittämän väitteen osalta, että kantajat eivät ole käyttäneet loppuun kansallisia oikeussuojakeinoja, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa, että jotta korvausvaatimus jätettäisiin tällä perusteella tutkimatta, kansallisten oikeussuojakeinojen olisi turvattava tehokkaasti niiden yksityisten suojelu, jotka katsovat tulleensa loukatuksi yhteisön toimielinten toimenpiteiden vuoksi (ks. esim. asia 20/88, Roquette frères v. komissio, tuomio 30.5.1989, Kok. 1989, s. 1553, 15 kohta).

71 Näin ei ole tässä tapauksessa, sillä vahingonkorvausvaatimusten perusteena oleva väitetty lainvastaisuus ei johdu kansallisista viranomaisista vaan yhteisön toimielimestä. Komissio vastaa näin ollen vahingoista, joita voi aiheutua siitä, että Alankomaiden viranomaiset panevat täytäntöön yhteisön säädöksiä (ks. esim. em. asia Krohn v. komissio, tuomion 18 ja 19 kohta, ja yhdistetyt asiat C-104/89 ja C-37/90, Mulder ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 19.5.1992, Kok. 1992, s. I-3061, 9 kohta).

72 Yhteisöjen tuomioistuimilla on perustamissopimuksen 215 artiklan perusteella yksinomainen toimivalta tutkia vahingonkorvauskanne ja ratkaista, onko yhteisö vastuussa vahingosta (yhdistetyt asiat 106/87—120/87, Asteris ym. v. Kreikka ja ETY, tuomio 27.9.1988, Kok. 1988, s. 5515, 14 kohta, ja asia C-282/90, Vreugdenhil v. komissio, tuomio 13.3.1992, Kok. 1992, s. I-1937, 14 kohta), kun kansalliset

oikeussuojakeinot eivät tosiasiallisesti turvaa tehokkaasti kantajien oikeuksia. Komission väite kansallisten oikeussuojakeinojen käyttämisestä on siis hylättävä.

73 Kantajat ovat suullisen käsittelyn aikana täsmentäneet, että kansallinen oikeudenkäynti, jonka ne ovat nostaneet Alankomaiden viranomaisia vastaan, on jo päättynyt, eikä se koskenut päätöksiä 93/128 ja 93/177 vaan tapaa, jolla viranomaiset olivat panneet täytäntöön päätöksen 93/243. Näin ollen tässä tapauksessa ei ole vaaraa siitä, että kantajat saisivat korvauksen kahteen kertaan.

74 Edellä esitetyn perusteella muiden kantajien kuin yhdistysten esittämät vahingonkorvausvaatimukset otetaan tutkittaviksi.

Kantajina olevien yhdistysten esittämien vahingonkorvausvaatimusten tutkittavaksi ottaminen

75 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa, että työjärjetyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan kanteessa on mainittava oikeudenkäynnin kohde ja yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista. Jotta nämä edellytykset täyttyisivät, kanteessa, jolla pyritään saamaan korvausta yhteisön toimielinten aiheuttamasta vahingosta, on oltava tietoja, joiden avulla voidaan yksilöidä muun muassa vahinko, jonka kantaja väittää hänelle aiheutuneen, sekä vahingon laatu ja laajuus. Työjärjestyksen 113 artiklan mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi milloin tahansa viran puolesta tutkia, onko asia jätettävä tutkimatta ehdottoman prosessinedellytyksen puuttumisen vuoksi, ja mainitun 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan noudattamatta jättäminen on tällainen peruste (ks. asia T-64/89, Automec v. komissio, tuomio 10.7.1990, Kok. 1990, s. II-367, 73 ja 74 kohta).

76 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että kummassakaan kanteessa kantajina olevat yhdistykset eivät ole esittäneet tietoja vahingosta, joka niille

riidanalaisista päätöksistä on aiheutunut; kaikki vahinkoon liittyvät tiedot koskevat muita kantajia.

77 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa lisäksi, että kantajina olevat yhdistykset eivät ole näyttäneet toteen sitä, että muut henkilöt ovat siirtäneet niille oikeuden korvaukseen, ja että yhdistykset eivät ole edes vedonneet siihen (ks. asia 238/78, Ireks-Arkady v. neuvosto ja komissio, tuomio 4.10.1979, Kok. 1979, s. 2955, 5 kohta).

78 Näin ollen on syytä todeta, että kantajina olevien yhdistysten esittämiä vahingonkorvausvaatimuksia ei oteta tutkittaviksi.

Muiden kantajien kuin yhdistysten esittämien vahingonkorvausvaatimusten perusteltavuus

A — *Alkuhuomautukset*

79 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa, että perustamissopimuksen 215 artiklan toisessa alakohdassa määrätään, että yhteisö korvaa sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteella toimielintensä tehtäviään suorittaessaan aiheuttaman vahingon jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti.

80 Yhteisöjen tuomioistuinten vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu voi syntyä vain, jos seuraavat edellytykset täyttyvät: toimielinten moitittu toiminta on yhteisön oikeuden vastaista, vahinko on syntynyt, sekä väitetyn vahingon ja toiminnan välillä on syy-yhteys (ks. esim. yhdistetyt asiat 197/80—200/80, 243/80, 245/80 ja 247/80, Ludwigshafener

Walzmühle ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 17.12.1981, Kok. 1981, s. 3211, 18 kohta; asia T-168/94, Blackspur ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 18.9.1995, 38 kohta, Kok. 1995, s. II-2627).

81 Ensimmäisestä edellytyksestä eli siitä, että toimielinten moitittu toiminta on yhteisön oikeuden vastaista, yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että yhteisön vastuu normatiivisista toimenpiteistä ja erityisesti talouspoliittisista toimenpiteistä voi syntyä vain, jos oikeussubjekteja suojaavaa ylemmäntasoista oikeussääntöä on rikottu. Jos toimielin on tehnyt toimenpiteen ja sillä on ollut asiassa laaja harkintavalta, vaaditaan yhteisön vastuun syntymiseen lisäksi, että oikeussäännön rikkominen on ilmeinen eli selvä ja vakava (ks. esim. asia 5/71, Schöppenstedt v. neuvosto, tuomio 2.12.1971, Kok. 1971, s. 975, 11 kohta; 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, 6 kohta).

82 On siis syytä tutkia ensin, ovatko riidanalaiset päätökset normatiivisia ja mikäli näin on, onko komissiolla ollut laaja harkintavalta päätöksiä tehdessään.

B — *Ovatko riidanalaiset päätökset normatiivisia*

Asianosaisten perustelut

83 Komissio katsoo, että riidanalaiset päätökset ovat normatiivisia toimenpiteitä. Se korostaa erityisesti, että päätöksiä sovelletaan yleisesti objektiivisesti kuvattuihin tilanteisiin ja ne aiheuttavat oikeusvaikutuksia yleisesti kuvatuille henkilöryhmille.

84 Kantajat vastaavat ensin, että tapauksessa ei ole kyse asetuksista tai direktiiveistä, jotka ovat perustamissopimuksen 189 artiklan mukaan normatiivisia, vaan kyse on yksityiskohtaisista päätöksistä. Kantajien mukaan päätökset eivät ole yleisesti sovellettavia, vaan koskevat ainoastaan kahta nimenomaisesti mainittua valtiota, eli Alankomaita ja Italiaa. Lisäksi kantajat kiistävät, että päätöksiä sovellettaisiin objektiivisesti kuvattuihin tilanteisiin, koska niissä ei kuvata ainoatakaan tilannetta, vaan ainoastaan asetetaan konkreettisia velvollisuuksia näille kahdelle päätösten vastaanottajalle.

85 Kantajat huomauttavat myös, että riidanalaisista päätöksistä aiheutuu niille välttämättä oikeusvaikutuksia, jotka eivät johdu itse päätöksistä vaan Alankomaiden viranomaisten niiden täytäntöönpanemiseksi toteuttamista toimenpiteistä ja erityisesti siitä, että viranomaiset kieltäytyivät antamasta tarvittavia vientitodistuksia. Lisäksi kantajat korostavat, että täytäntöönpanotoimien olemassaolo ei vaikuta mitenkään siihen, onko vahingonkorvauskanteet otettava tutkittavaksi, koska päätöksissä ei ole jätetty harkintavaltaa Alankomaiden viranomaisille.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

86 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa ensin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpiteen luonnetta ei pidä tutkia sen ulkoisen muodon perusteella, vaan tutkimalla, onko toimenpidettä sovellettava yleisesti (ks. esim. em. tuomio asiassa Zuckerfabrik Watenstedt v. neuvosto, s. 604, ja asia 101/76, Koninklijke Scholten Honig v. neuvosto ja komissio, tuomio 5.5.1977, Kok. 1977, s. 797, 7 ja 9 kohta).

87 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että päätöksen 93/128 1 artiklan mukaan Alankomaat ja Italia eivät saa viedä päätöksen voimassaoloaikana alueeltaan peräisin olevia eläviä sikoja muihin jäsenvaltioihin. On totta, että näiden kahden jäsenvaltion kannalta päätös saa aikaan yksilöidyn päätöksen kaltaisia oikeusvaikutuksia. Kantajia kohtaan päätös saa kuitenkin aikaan sellaisia

oikeusvaikutuksia kuin yleisesti sovellettavalla toimenpiteellä on, kuten esimerkiksi sellaisella asetuksella, jossa kielletään Alankomaissa ja Italiassa toimivia viejiä toimittamasta eläviä sikoja muihin jäsenvaltioihin. Näin ollen päätöstä 93/128 sovelletaan yleisesti siihen yksilöimättömään joukkoon henkilöitä, johon kantajat kuuluvat, ja päätös on heidän kannaltaan normatiivinen.

88 Mitä tulee päätökseen 93/177, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa, että päätöksessä määrätään tiettyjä edellytyksiä, jotka elävien sikojen viennin Italiasta ja Alankomaista muihin jäsenvaltioihin on täytettävä (ks. päätöksen 1 artikla). Nämä edellytykset on laadittu yleiseen ja abstraktiin sanamuotoon, jolloin niiden aiheuttamat oikeusvaikutukset kohdistuvat yleisellä ja abstraktilla tavalla määriteltyyn henkilöjoukkoon. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että päätöstä 93/177 sovelletaan yleisesti ja että se on näin ollen normatiivinen.

C — *Kysymys siitä, onko komissiolla ollut laaja harkintavalta päätöksiä tehdessään*

Asianosaisten perustelut

89 Kantajat katsovat, että direktiivissä 90/425 ja erityisesti sen 10 artiklan 3 kohdassa ei anneta komissiolle kovin laajaa harkintavaltaa. Kantajat katsovat, että komissiolla ei ole ollut laajaa harkintavaltaa päätöksiä tehdessään.

90 Komissio katsoo, että sillä on ollut laaja harkintavalta päätöksiä tehdessään. Komissio huomauttaa, että direktiivi 90/425 on asiaa koskeva normatiivinen säädös, jossa komissiolle annetaan harkintavalta, ja direktiivin säännösten on ulotuttava sen perusteella annettuihin päätöksiin.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

91 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa ensin, että direktiivissä 90/425, jonka perusteella riidanalaiset päätökset on tehty, viitataan perustamissopimuksen 43 artiklaan, ja kun otetaan huomioon päätösten sisältö, voidaan todeta, että riidanalaiset päätökset kuuluvat yhteisen maatalouspolitiikan alaan, jolla yhteisön toimielimille annetaan laaja harkintavalta perustamissopimuksessa niille määrättyjen velvollisuuksien vuoksi (ks. esim. asia 27/85, Vandemoortele v. komissio, tuomio 11.3.1987, Kok. 1987, s. 1129, 31 kohta).

92 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa, että päätös 93/128 on tehty direktiivin 90/425 10 artiklan 3 kohdan perusteella. Tämän artiklan mukaan "jos komissiolle ei ole annettu tietoa toteutetuista toimenpiteistä, tai jos se pitää näitä toimenpiteitä riittämättöminä, se voi — — toteuttaa väliaikaiset varotoimenpiteet — —". Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että sanasta "pitää" ja erityisesti sanasta "voi" käy selvästi ilmi, että komissiolla on laaja harkintavalta tehdä päätös tämän artiklan perusteella.

93 Päätöksestä 93/177 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa ensin erityisesti, että se on tehty direktiivin 90/425 10 artiklan 4 kohdan perusteella. Vaikka päätöksen hollanninkielisen version toisen viittauskappaleen perusteella näyttää siltä, että päätös on tehty direktiivin 10 artiklan 3 kohdan perusteella, kaikista muista kieliversioista ja päätöksessä olevasta viittauksesta pysyvään eläinlääkintäkomiteaan käy selvästi ilmi, että hollanninkielisessä versiossa on kirjoitusvirhe ja että päätös on tehty direktiivin 90/425 10 artiklan 4 kohdan perusteella.

94 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa lisäksi, että direktiivin 90/425 10 artiklan 4 kohdassa säädetään, että komissio "hyväksyy tarvittavat toimenpiteet — — 17 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen". Tässä

menettelyssä pysyvän eläinlääkintäkomitean on annettava lausunto komission ehdottamista toimenpiteistä. Komissio ei voi ryhtyä toimenpiteisiin, jollei komitean lausunto ole myönteinen: jos lausunto on kielteinen, komission on alistettava toimenpiteet neuvoston päätettäväksi.

95 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa, että direktiivin 90/425 17 artiklassa säädetty menettely rajoittaa tietyllä tavalla komission harkintavaltaa sen aikoessa toteuttaa toimenpiteitä 10 artiklan 4 kohdan perusteella. Kun kuitenkin otetaan huomioon se, että komissiolla on yksinomainen aloiteoikeus toimenpiteisiin ryhtymisen osalta, ja se, että komissio voi päättää toimenpiteiden sisällöstä ja muodosta ja lisäksi, että 10 artiklan 4 kohdassa ei säädetä muita rajoituksia komission toimivaltaan, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että komissiolla tämän artiklan perusteella on siten laaja harkintavalta tehdä päätöksiä.

96 Edellä esitetystä seuraa, että riidanalaiset päätökset ovat kantajien kannalta normatiivisia toimenpiteitä, joiden toteuttamiseen komissiolla on ollut laaja harkintavalta. Näin ollen yhteisön vastuu vahingosta, jonka kantajat ovat väittäneet heille riidanalaisista päätöksistä aiheutuneen, voi syntyä vain, jos komissio on olennaisella ja vakavalla tavalla rikkonut yksityisiä suojaavaa ylemmäntasoista oikeussääntöä.

97 Tässä asian käsittelyn vaiheessa on syytä ensin tutkia, mitkä näistä säännöistä, joita kantajat väittävät komission rikkoneen, ovat ylemmäntasoisia ja suojaavat yksityisiä. Lisäksi on syytä tutkia, onko komissio riidanalaisia päätöksiä tehdessään rikkonut yhtä tai useampaa näistä säännöistä ilmeisellä ja vakavalla tavalla.

D — *Yksityisiä suojaavat ylemmäntasoiset säännöt*

Alkuhuomautukset

98 Riidanalaisten päätösten lainvastaisuuden toteamiseksi kantajat esittävät molemmissa asioissa kuusi kanneperustetta, jotka ovat samat. Ensimmäinen kanneperuste on direktiivin 90/425 10 artiklan 3 kohdan rikkominen, toinen on suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen, kolmas on harkintavallan väärinkäyttö, neljäs on yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaaminen, viides on luottamuksensuojan periaatteen loukkaminen ja kuudes kuulluksi tulemisen oikeuden loukkaaminen. Lisäksi asiassa T-484/93 kantajat esittävät seitsemännen kanneperusteen, joka on perustamissopimuksen 190 artiklan rikkominen.

Asianosaisten perustelut

99 Kirjelmissään asianosaiset esittävät käsityksensä siitä, onko direktiivin 90/425 10 artiklan 3 kohdassa ilmaistu sääntö yksityisiä suojaava ylemmäntasoinen oikeussääntö.

100 Kantajat katsovat, että säännöksessä turvataan myös yksityisten asema. Tämän väitteen tueksi kantajat viittaavat edellä mainittuun asiaan Sofrimport vastaan komissio, tuomion 26 kohta.

101 Komissio katsoo, että direktiivin 90/425 10 artiklan 3 kohdalla ei pyritä turvaamaan yksityisten asemaa, vaan säännöksessä rajoitutaan ainoastaan jakamaan toimivalta jäsenvaltioiden ja yhteisön kesken. Komissio huomauttaa, että edellä mainitusta asiasta, Vreugdenhil vastaan komissio, käy ilmi (tuomion 20 ja 21 kohta), että tällainen toimivallanjakosäännös ei ole "ylemmäntasoinen oikeussääntö", eikä tällaisen säännöksen rikkominen voi siten tässä tapauksessa aiheuttaa vahingonkorvausvastuun syntymistä yhteisölle.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

102 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että seuraavat kanneperusteet koskevat oikeussubjekteja suojaavan ylemmäntasoisen oikeussäännön rikkomista:

— suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskeva kanneperuste (ks. esim. yhdistetyt asiat 63/72—69/72, Werhahn ym. v. neuvosto, tuomio 13.11.1973, Kok. 1973, s. 1229, 14—28 kohta, ja erityisesti 18 kohta; em. asia Unifruit Hellas v. komissio, tuomion 42 kohta);

— harkintavallan väärinkäyttöä koskeva kanneperuste (ks. esim. asia C-119/88, AERPO ym. v. komissio, tuomio 6.6.1990, Kok. 1990, s. I-2189, 19 kohta; em. asia Unifruit Hellas v. komissio, tuomion 40 kohta);

— yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista koskeva kanneperuste (ks. esim. yhdistetyt asiat 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 ja 45/79, Dumortier frères ym. v. neuvosto, tuomio 4.10.1979, Kok. 1979, s. 3091, 11 kohta; asia T-120/89, Stahlwerke Peine-Salzgitter v. komissio, tuomio 27.6.1991, Kok. 1991, s. II-279, 92 kohta);

— luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista koskeva kanneperuste (ks. esim. em. asia Mulder ym. v. neuvosto ja komissio, tuomion 15 kohta; em. asia Unifruit Hellas v. komissio, tuomion 42 kohta);

— kuulluksi tulemisen oikeuden loukkaamista koskeva kanneperuste (ks. esim. asia C-135/92, Fiskano v. komissio, tuomio 29.6.1994, Kok. 1994, s. I-2885, 39 ja 40 kohta).

103 Direktiivin 90/425 10 artiklan 3 kohdasta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että sitä voidaan pitää oikeussubjekteja suojaavana ylemmäntasoisena oikeussääntönä ainoastaan siltä osin kuin siinä säädetään, että väliaikaisia varotoimenpiteitä voidaan toteuttaa "epitsoottisen eläintaudin alaiselta alueelta tai tietyltä tilalta, keskuksesta tai järjestöstä peräisin olevien eläinten — — osalta". Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa, että tämä on ilmaus suhteellisuusperiaatteesta, joka on erillinen kanneperuste (ks. edellä 102 kohta).

104 Lopuksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa riidanalaisten päätösten perusteluja koskevasta kanneperusteesta, että yhteisöjen tuomioistuinten vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 190 artiklassa tarkoitettu perusteluvelvollisuus ei ole oikeussubjekteja suojaava ylemmäntasoinen oikeussääntö (ks. asia 106/81, Kind v. ETY, tuomio 15.9.1982, Kok. 1982, s. 2885, 14 kohta; em. asia AERPO ym. v. komissio, tuomion 20 kohta; em. asia Unifruit Hellas v. komissio, tuomion 41 kohta). Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei tutki tämän kanneperusteen perusteltavuutta, koska se ei voi johtaa sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun syntymiseen yhteisölle.

E — *Kysymys siitä, onko komissio riidanalaisia päätöksiä tehdessään jättänyt olennaisella ja vakavalla tavalla ottamatta huomioon yksityisiä suojaavan ylemmäntasoisen säännön*

Suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskeva kanneperuste

Asianosaisten perustelut

105 Kantajat väittävät, että päätökset 93/128 ja 93/177 on tehty rikkoen suhteellisuusperiaatetta sellaisena kuin se käsitetään perustamissopimuksen 30—36 artiklan perusteella ja sellaisena kuin se on vahvistettu oikeuskäytännössä (ks. asia 116/82, komissio v. Saksa, tuomio 18.9.1986, Kok. 1986, s. 2519, 21 kohta). Väitteensä

tueksi kantajat esittävät ensiksi, että päätökset eivät täytä välttämättömyyden edellytystä, ja toiseksi, että päätöksissä määrätyt toimenpiteet eivät ole sellaisia, joilla saavutettaisiin päämäärä mutta joilla aiheutettaisiin vähiten rajoituksia.

106 Välttämättömyyden edellytyksen osalta kantajat huomauttavat, että komissio ei ole näyttänyt toteen tai edes osoittanut todennäköiseksi, että oli välttämätöntä määrätä toimenpiteitä, joita sovelletaan koko Alankomaiden alueella. Kantajat viittaavat direktiivin 90/425 10 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan väliaikaisia varotoimenpiteitä voidaan toteuttaa ainoastaan epitsoottisen eläintaudin alaisella alueella. Kantajat korostavat, että ne elävät siat, joista virus todettiin, olivat peräisin Oirschotin kokoamiskeskuksesta, ja huomauttavat, ettei ollut asiallista väittää, että koko Alankomaiden alue oli epitsoottisen eläintaudin alainen alue.

107 Kantajat esittävät lisäksi, että välttämättömyyden edellytys ei täyty, koska komissio ei ollut todennut, että Alankomaissa olisi esiintynyt tautia. Kantajat huomauttavat, että taudin itämisaika on ainoastaan muutama päivä, joten on mahdollista, että tauti on tarttunut Italiassa, eli niiden kahden tai kolmen päivän aikana, jolloin siat odottivat teurastusta Nolassa (Italiassa). Kantajat haluavat siis korostaa, että komissio ei ollut tehnyt mitään tutkimuksia tartuntapaikan määrittämiseksi ennen riidanalaisten päätösten tekemistä.

108 Kantajat katsovat myös, että ei ollut välttämätöntä tehdä riidanalaisia päätöksiä, koska mahdollisuutta ryhtyä kansallisiin toimenpiteisiin ei ollut käytetty. Lopuksi kantajien mukaan välttämättömyyden puute näkyy riidanalaisten päätösten syntyhistoriassa: komissio on korvannut päätöksen 93/128 päätöksellä 93/177, joka on puolestaan peruutettu ainakin pääosin päätöksellä 93/423, ja tämä osoittaa kantajien mukaan, että päätösten tekeminen ei ollut välttämätöntä.

109 Toiseksi kantajat katsovat, että oikeuskäytännön mukaan (ks. erityisesti em. asia komissio v. Saksa, tuomion 21 kohta) rajoitukset, joita yhteisön toimielinten tekemillä toimenpiteillä on määrätty, eivät saa olla ankarampia kuin tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi on tarpeen. Kantajat katsovat, että riidanalaiset päätökset eivät täytä tätä edellytystä, vaikka katsottaisiin, että ne olivat välttämättömiä. Tästä seuraa kantajien mukaan, että komissio on loukannut suhteellisuusperiaatetta tehdessään päätökset.

110 Komissio myöntää, että direktiivin 90/425 10 artiklan 3 ja 4 kohdan perusteella tehtyjen toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, eli niiden on oltava välttämättömiä eivätkä ne saa olla ylimitoitettuja. Komissio katsoo kuitenkin, että tässä tapauksessa molemmat edellytykset täyttyvät.

111 Komissio huomauttaa aluksi, että yhteisen maatalouspolitiikan alalla yhteisöllä on laaja harkintavalta, joka ulottuu sekä toteutettavien toimenpiteiden luonteeseen ja päämäärään että myös tietyssä määrin yleishavaintojen tekemiseen (asia 138/79, Roquette frères v. neuvosto, tuomio 29.10.1980, Kok. 1980, s. 3333, 25 kohta).

112 Päätöksen 93/128 välttämättömyydestä komissio esittää, että se ryhtyi toimiin vastauksena Italian viranomaisten komissiolle 19.2.1993 osoittamaan kirjeeseen. Komission mukaan tästä kirjeestä kävi ilmi, että tauti oli tarttunut Alankomaissa (yhdellä tai useammalla tilalla tai Oirschotin kokoamiskeskuksessa), kuljetuksen aikana tai Italiassa (Nolan teurastamossa).

113 Komissio korostaa, että päätöksiä tehtäessä oli perusteltua olla erittäin varovainen, sillä sekä Alankomaissa että Italiassa oli huonoja kokemuksia taudin hävittämisestä.

Komission mukaan tauti oli levinnyt Alankomaissa viiden kuukauden ajan vuonna 1992, mutta Italiassa tauti oli paikallinen.

114 Lisäksi komissio esittää, että koska Alankomaista viedään suuri määrä eläviä sikoja muihin jäsenvaltioihin, ja jos tautia esiintyy Alankomaissa, on olemassa huomattava taudin leviämisen vaara, jolloin komission mukaan siltä vaaditaan nopeita toimenpiteitä. Lisäksi komissio huomauttaa, että asian kiireellisyyden vuoksi tarkempia tutkimustuloksia ei voitu odottaa ja että komission oli siis pakko ryhtyä toimenpiteisiin oletusten perusteella.

115 Komissio katsoo, että tässä tapauksessa päätös 93/128 täyttää välttämättömyyden edellytyksen.

116 Päätökseen 93/128 perustuvan päätöksen 93/177 välttämättömyydestä komissio toteaa, että päätöstä tehtäessä se ei vielä varmuudella tiennyt taudin tarttumispaikkaa. Komissio kuitenkin kiistää kantajien väitteen, jonka mukaan päätöksen 93/177 tekeminen osoittaa, että päätös 93/128 ei ollut välttämätön. Vastaajan mukaan se saattoi toteuttaa päätöksellä 93/177 toimenpiteitä, jotka rajoittivat vähemmän, koska sillä oli riittävästi aikaa tehdä tämä päätös; tilanne ei ollut sama päätöstä 93/128 tehtäessä.

117 Mitä tulee siihen, että päätös 93/128 olisi ylimitoitettu, komissio esittää, että kielto oli määrättävä koko Alankomaiden alueelle toisaalta siksi, että kyseisenä ajankohtana oli vaikea määrittää tarkasti taudin tartuntapaikkaa, ja toisaalta siksi, että oli mahdollista, että tauti oli jo levinnyt Alankomaissa. Lisäksi komissio huomauttaa,

että muuta tehokasta mahdollisuutta ei ollut olemassa asian kiireellisyyden vuoksi ja ottaen huomioon ajan, jonka kansalliset viranomaiset tarvitsevat tarvittavien täytäntöönpanotoimien valmistelua varten.

118 Päätöksen 93/177 osalta komissio kiistää kantajien väitteen, jonka mukaan päätös on ylimitoitettu. Komissio huomauttaa, että asettamalla kyseenalaiseksi päätöksen 93/177 kantajat vastustavat nimenomaan sitä valvontajärjestelmää, jota ne ovat 9.3.1993 päivätyssä kirjeessään itse esittäneet päätöksessä 93/128 määrättyjen toimenpiteiden sijaan.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

Alkuhuomautukset

119 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuinten vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan suhteellisuusperiaatteen katsotaan olevan osa yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita. Suhteellisuusperiaatteen mukaan yhteisön toimenpiteiden on oltava sellaisia, että niillä voidaan saavuttaa tavoiteltu päämäärä ilman että ne ovat ankarampia kuin tavoitteen kannalta on tarpeen (ks. esim. asia 281/84, Zuckerfabrik Bedburg ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 14.1.1987, Kok. 1987, s. 49, 36 kohta; em. asia komissio v. Saksa, tuomion 21 kohta). Suhteellisuusperiaate edellyttää lisäksi, että jos voidaan valita useista tarkoituksenmukaisista toimenpiteistä, on valittava sellainen, joka aiheuttaa vähiten rajoituksia ja että aiheutettu haitta ei saa olla suhteeton tavoiteltuun päämäärään nähden (ks. esim. asia C-24/90, Werner Faust, tuomio 16.10.1991, Kok. 1991, s. I-4905, 12 kohta; yhdistetyt asiat T-6/92 ja T-52/92, Reinarz v. komissio, tuomio 26.10.1993, Kok. 1993, s. II-1047, 111 kohta).

120 Yhteisöjen tuomioistuinten tutkiessa edellä mainittujen edellytysten täyttymistä on syytä täsmentää, kuten tämän tuomion 91 kohdassa on jo todettu, että yhteisön lainsäätäjällä on yhteisen maatalouspolitiikan alalla laaja harkintavalta perustamissopimuksen 40—43 artiklassa sille määrätyn poliittisen vastuun vuoksi. Näin ollen

ainoastaan se, että alalla toteutettu toimenpide on ilmeisen sopimaton suhteessa siihen päämäärään, johon toimivaltainen toimielin pyrkii, voi vaikuttaa siihen, onko toimenpide lainmukainen (ks. asia 265/87, Schräder, tuomio 11.7.1989, Kok. 1989, s. 2237, 22 kohta; ja asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990, Kok. 1990, s. I-4023, 14 kohta). Kuitenkin, jotta suhteellisuusperiaatetta olisi loukattu ilmeisellä ja vakavalla tavalla ja jotta yhteisölle voisi syntyä sopimussuhteen ulkopuolinen vastuu tämänkaltaisessa tapauksessa, kyseessä on oltava niin vakava virhe, että toimielimen menettely on lähes mielivaltaista (ks. yhdistetyt asiat 116/77 ja 124/77, Amylum ja Tunnel Refineries v. neuvosto ja komissio, tuomio 5.12.1979, Kok. 1979, s. 3497, 19 kohta).

121 Näiden periaatteiden pohjalta on tutkittava, onko komissio tehdessään riidanalaiset päätökset loukannut suhteellisuusperiaatetta ilmeisellä ja vakavalla tavalla.

— Päätös 93/128

122 Ensiksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että komissio on ryhtynyt toimenpiteisiin, koska vaarallisen taudin eli swine vesicular -taudin olemassaolo on todettu, ja että komissio on tehnyt päätöksen 93/128 suojellakseen ihmisten ja eläinten terveyttä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että näin tehdessään komissio on ottanut huomioon tärkeän yleisen edun (ks. myös em. asia Mulder ym. v. komissio, tuomion 21 kohta).

123 Toiseksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että päätöksessä 93/128 kielletään elävien sikojen vienti Alankomaista ja Italiasta muihin jäsenvaltioihin ja että kantajien itsensä kanteidensa liitteessä 11 esittämän tieteellisen

selvityksen mukaan swine vesicular -tauti on voinut tarttua Alankomaissa (Oirschotin kokoamiskeskuksessa) tai Italiassa (Nolan teurastamossa). Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa lisäksi, että suullisen käsittelyn aikana kantajat ovat vahvistaneet, että tapahtumien aikaan ei ollut varmaa, että yhdessä kokoamiskeskuksessa olevia sikoja ei vietäisi toiseen keskukseen, ja siten tauti olisi voinut levitä koko maahan, jos sen tartuntapaikka oli Oirschot.

124 Kolmanneksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa kantajien tavoin, että Alankomaat on merkittävä elävien sikojen viejä. Kantajien esittämien tilastojen mukaan Alankomaista vietiin sekä vuonna 1992 että vuonna 1993 muihin jäsenvaltioihin teurassikoja (*vleesvarkens*) ja porsaita (*biggen*) yli kaksi miljoonaa kappaletta kumpiakin, mikä tekee Alankomaista yhden tärkeimmistä elävien sikojen viejistä yhteisössä. Komissio on siis perustellusti katsonut, että jos taudin tarttumispaikka todella oli Alankomaissa, tauti olisi levinnyt helposti muihin jäsenvaltioihin, jollei toimenpiteisiin olisi ryhdytty.

125 Neljänneksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että komissio on perustellusti korostanut suullisessa käsittelyssä, että jollei se olisi ryhtynyt ankariin toimenpiteisiin taudin leviämisen estämiseksi, oli olemassa se vaara, että muut jäsenvaltiot olisivat toimineet itse ja toteuttaneet omia toimenpiteitään, jolloin jäsenvaltioiden välinen kauppa olisi voinut huomattavasti vääristyä.

126 Viidenneksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että tilanne oli kiireellinen ja komission oli toimittava nopeasti. Kiireen vuoksi komission oli päätettävä toimenpiteistä, jotka voitiin toteuttaa helposti ilman edeltävää pitkää valmisteluaikaa.

127 Kuudenneksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistuttaa, että päätös 93/128 oli voimassa melko lyhyen ajan eli neljä viikkoa, joten sen aiheuttamat haitat ovat olleet melko pieniä.

128 Edellä esitetyn perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että tehdessään päätöstä 93/128 komissio ei ole menetellyt mielivaltaisesti eikä siten, että se olisi valinnut toimenpiteen, joka on ankarampi kuin tavoitteen kannalta on tarpeen. Tästä seuraa, että päätöksellä 93/128 ei loukata suhteellisuusperiaatetta ainakaan ilmeisellä ja vakavalla tavalla.

— Päätös 93/177

129 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa ensin, että päätöksessä 93/177 ei kielletä järjestelmällisesti vientiä Alankomaista (ja Italiasta) muihin jäsenvaltioihin, kuten päätöksessä 93/128, vaan viennille asetetaan tiettyjä ehtoja. Kuten kantajien esittämistä tilastoista ilmenee (vastaajan vastineeseen annetun vastauksen liitteet 3—5), Alankomaista muihin jäsenvaltioihin vietävien elävien sikojen määrä on tosiasiassa saavuttanut aikaisemman määrän muutamassa viikossa päätöksen 93/177 soveltamisaikana.

130 Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa, että pysyvä eläinlääkintäkomitea on hyväksynyt päätöksessä 93/177 määrätyt toimenpiteet, ja että tärkeimpiä toimenpiteitä eli 1 artiklassa mainittuja toimenpiteitä sovelletaan ainoastaan rajoitetun ajan, viidestä kuuteen kuukautta.

131 Tämän vuoksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että tehdessään päätöstä 93/177 komissio ei ole loukannut suhteellisuusperiaatetta ilmeisellä ja vakavalla tavalla.

Harkintavallan väärinkäyttöä koskeva kanneperuste

Asianosaisten perustelut

132 Kantajat huomauttavat, että päätöksellä 93/128 asetettu vientikielto ja päätöksellä 93/177 asetetut vientirajoitukset ovat erittäin tehokkaita keinoja toisaalta lopettamaan Alankomaiden valta-aseman elävien sikojen viennissä muihin jäsenvaltioihin ja toisaalta suojaamaan muiden jäsenvaltioiden kansallista tuotantoa, ja kantajat väittävät, että tekemällä nämä päätökset komissio on käyttänyt väärin harkintavaltaansa.

133 Komissio viittaa edellä mainitun asiassa Fedesa ym. annetun tuomion 24 kohtaan, ja korostaa, että kantajien väite on kaikilta osin perusteeton.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

134 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimenpide voi olla harkintavallan väärinkäyttöä ainoastaan silloin, kun se on objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien aihetodisteiden perusteella toteutettu yksinomaisesti tai ratkaisevilta osin muiden tavoitteiden saavuttamiseksi kuin mihin on vedottu, tai jotta vältettäisiin perustamissopimuksessa erityisesti kyseistä tilannetta varten määrätty menettely (ks. esim. yhdistetyt asiat 140/82, 146/82, 221/82 ja 226/82, Walztahl-Vereinigung ja Thyssen v. komissio, tuomio 21.2.1984, Kok. 1984, s. 951, 27 kohta; ja em. asia Fedesa ym., tuomion 24 kohta).

135 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa, että kantajat eivät kuitenkaan ole kirjelmissään esittäneet ainoatakaan objektiivista, asiaankuuluvaa tai yhtäpitävää

todistetta siitä, että komissio olisi tehnyt riidanalaiset päätökset muiden tavoitteiden saavuttamiseksi kuin mihin on vedottu, tai jotta vältettäisiin perustamissopimuksessa erityisesti kyseistä tilannetta varten määrätty menettely. Tämän vuoksi harkintavallan väärinkäyttöä koskeva kanneperuste on hylättävä.

Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista koskeva kanneperuste

Asianosaisten perustelut

136 Kantajat väittävät, että hyväksyessään riidanalaiset päätökset komissio on loukannut perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, sellaisena kuin sen on katsottu olevan esimerkiksi asiassa 281/82, Unifrex vastaan komissio ja neuvosto, yhteisöjen tuomioistuimen 12.4.1984 antamassa tuomiossa (Kok. 1984, s. 1969, 30 kohta).

137 Tämän kanneperusteen tueksi kantajat esittävät ensin, että päätöksen 93/128 kolmannesta perustelukappaleesta ilmenee, että päätös on tehty erityisesti, koska "swine vesicular -taudin virus oli eristetty ja Alankomaista Italiaan lähetetyistä sioista oli löytynyt taudin vasta-aineita". Kantajat huomauttavat, että vasta-aineiden toteaminen ja viruksen eristäminen eivät kerro, missä tauti oli tarttunut.

138 Kantajat väittävät, että Bresciassa tehdyistä kokeista ilmenee, että 2.9.1992—15.2.1993 taudin viruksen vasta-aineita on löydetty pääasiassa Belgiasta peräisin olevista sioista (242), ja järjestyksessä suurimmasta pienimpään, Alankomaista (90), Saksasta (34) ja Ranskasta (32) peräisin olevista sioista. Kantajat korostavat, että vaikka vasta-aineita on löytynyt Alankomaista peräisin olevista sioista erityisesti syys- ja lokakuussa 1992, todettujen tapausten määrä oli pieni tammikuussa 1993, eikä helmikuussa 1993 havaittu yhtään tapausta.

139 Täten kantajat katsovat, että ryhtyessään toimenpiteisiin ainoastaan Alankomaita vastaan komissio on kohdellut sitä eriarvoisesti ja on näin ollen loukannut yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

140 Komissio katsoo, että Italiassa havaittu virus todettiin ainoastaan Alankomaista peräisin olevista sioista, ja tämä objektiivinen seikka yksin riittää perusteeksi erilaiseen kohteluun Alankomaita ja Italiaa kohtaan.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

141 Oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaisen kohtelun periaaate tarkoittaa, ettei vastaavanlaisia tapauksia kohdella eri tavalla, jollei erilainen kohtelu ole objektiivisesti perusteltu (ks. esim. em. asia Unifrex v. komissio ja neuvosto, tuomion 30 kohta).

142 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että tässä tapauksessa komissio on kuitenkin toteuttanut toimenpiteet Alankomaita ja Italiaa kohtaan, koska Italiassa on todettu swine vesicular -taudin *virus* Alankomaista peräisin olevista sioista, kun taas muista jäsenvaltioista peräisin olevista elävistä sioista on todettu ainoastaan *viruksen vasta-aineita*. Asianosaiset ovat yhtä mieltä siitä, että vasta-aineiden toteaminen ei tarkoita sitä, että eläimet olisivat saaneet tartunnan, koska olemassa voi olla "harhaanjohtavaa seropositiivisuutta". Viruksen toteaminen on sitä vastoin todiste siitä, että tauti on tarttunut eläimiin. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo näin ollen, että kuten komissio on perustellusti todennut, erilainen kohtelu toisaalta Alankomaita ja Italiaa ja toisaalta muita jäsenvaltioita kohtaan on objektiivisesti perusteltu. Täten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista koskeva kanneperuste on hylättävä.

Luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista koskeva kanneperuste

Asianosaisten perustelut

143 Kantajat väittävät, että edellä mainitusta asiassa Zuckerfabrik Bedburg ym. vastaan komissio annetusta tuomiosta ilmenee, että luottamuksensuojan periaatetta on loukattu ja yhteisölle syntyy vastuu, jos yhteisön toimenpide on toteutettu 1) vaikkei tärkeä yleinen etu sitä vaadi, 2) välittömin vaikutuksin ja ilman ennakkovaroitusta, 3) sellaisella tavalla, ettei varovainen taloudellinen toimija ole voinut ennakoida sitä ja 4) ilman riittäviä siirtymäsäännöksiä.

144 Kantajat katsovat, että nämä neljä edellytystä täyttyvät tässä tapauksessa, joten komissio on tehdessään riidanalaiset päätökset loukannut luottamuksensuojan periaatetta. Erityisesti tärkeästä yleisestä edusta kantajat katsovat, että edellä mainitussa asiassa Sofrimport vastaan komissio annetun tuomion perusteella (26—29 kohta) tässä tapauksessa ei ole kyse tällaisesta yleisestä edusta.

145 Komissio vastaa, että edellä mainitussa asiassa Zuckerfabrik Bedburg ym. vastaan komissio annettuun tuomioon ei voida vedota tässä tapauksessa, koska ensin mainittu tapaus koski toimenpidettä, jolla pyrittiin muuttamaan rahakorvausten määriä, ja tässä asiassa on kyse tosiseikoiltaan erilaisesta tapauksesta.

146 Komissio katsoo lisäksi, että swine vesicular -taudin leviämisen estäminen on tärkeän yleisen edun mukaista ja jokaisen eläinten myyjän on otettava huomioon toimenpiteet, joita viranomaiset toteuttavat niitä eläintauteja vastaan, jotka voivat aiheuttaa myyjille vahinkoa.

147 Edellä mainitusta tuomiosta asiassa Sofrimport vastaan komissio komissio toteaa lisäksi, että tuomiolla ei ole merkitystä tässä tapauksessa, koska siinä oli kyse lainsäädännöstä, jossa säädettiin nimenomaisesti, että se koskee tiettyä asianosaisryhmää, kun taas direktiivissä 90/425 ja erityisesti sen 10 artiklan 3 kohdassa ei ole vastaavia säännöksiä.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

148 Oikeuskäytännön mukaan luottamuksensuojan periaatteeseen voivat vedota kaikki ne taloudelliset toimijat, joille toimielimen toiminta on antanut perusteltuja odotuksia. Taloudellisilla toimijoilla ei kuitenkaan voi olla perusteltua luottamusta sellaisen olemassa olevan tilanteen säilyttämiseen, jonka muuttamiseen yhteisön toimielimillä on toimivalta (ks. esim. asia C-350/88, Delacre ym. v. komissio, tuomio 14.2.1990, Kok. 1990, s. I-395, 33 kohta). Jos varovainen ja huolellinen toimija voi ennakoida yhteisön toimenpiteen, joka vaikuttaa hänen etuihinsa, se ei voi toimenpiteen toteuttamisen jälkeen hyödyntää luottamuksensuojan periaatetta (ks. esim. asia 265/85, Van den Bergh en Jurgens v. komissio, tuomio 11.3.1987, Kok. 1987, s. 1155, 44 kohta; em. asia Unifruit Hellas v. komissio, tuomion 51 kohta).

149 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin huomauttaa, että tässä asiassa kantajat eivät ole näyttäneet toteen ainoatakaan seikkaa, jonka vuoksi komissio olisi aiheuttanut niille perusteltuja odotuksia siitä, ettei se ryhdy senkaltaisiin väliaikaisiin varotoimenpiteisiin kuin mistä tässä asiassa on kyse. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo lisäksi, että koska komissiolla on tällä alalla laaja harkintavalta, sillä oli oikeus tarvittaessa muuttaa olemassa olevaa tilannetta, joten taloudellisilla toimijoilla ei voinut olla perusteltua luottamusta olemassa olevan tilanteen säilyttämiseen. Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että varovainen ja huolellinen toimija voi ennakoida, että kun tällaisessa tapauksessa todetaan

direktiivissä 90/425 tarkoitetun taudin virus eläimistä, jotka on kuljetettu jäsenvaltiosta toiseen jäsenvaltioon, komissio saattaa ryhtyä direktiivin 90/425 10 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisiin väliaikaisiin varotoimenpiteisiin, joita se on tässä tapauksessa toteuttanut.

150 Tästä seuraa, että luottamuksensuojan periaatteen loukkaamista koskeva kanneperuste on hylättävä.

Kuulluksi tulemisen oikeuden loukkaamista koskeva kanneperuste

Asianosaisten perustelut

151 Kantajat esittävät, että tehdessään riidanalaiset päätökset komissio on loukannut periaatetta, jonka mukaan ennen toimenpiteeseen ryhtymistä yhteisön toimielinten on annettava niille, joita asia koskee, tilaisuus esittää näkökantansa, ja perusteltava toimenpide asianmukaisesti (em. asia Technische Universität München, tuomion 13 ja 14 kohta; asia 234/84, Belgia v. komissio, tuomio 10.7.1986, Kok. 1986, s. 2263, 27 kohta; ja yhdistetyt asiat C-48/90 ja C-66/90, Alankomaat ym. v. komissio, tuomio 12.2.1992, Kok. 1992, s. I-565, 45 kohta).

152 Komissio huomauttaa ensin, että Italia ja Alankomaat kutsuttiin keskustelemaan komission kanssa, ja Alankomaiden näkökantaa kuultiin asianmukaisesti kokouksessa 26.2.1993. Vastaaja huomauttaa, että sen käsityksen mukaan yhteisön oikeudessa ei ole sellaista yleistä periaatetta, jonka mukaan asianosaisia olisi kuultava ennen yhteisön toimenpiteen toteuttamista. Komission mukaan edellä mainitusta asiassa Belgia vastaan komissio annetusta tuomiosta käy nimenomaan ilmi (27 kohta), että asianosaista on kuultava ainoastaan siinä tapauksessa, että häntä vastaan on ryhdytty hallinnolliseen menettelyyn. Tällaisesta menettelystä ei ole tässä tapauksessa kyse, joten vastaaja katsoo, että sen ei tarvinnut kuulla kantajia.

153 Komissio huomauttaa lisäksi, että kantajat vaativat, että ennen poliittisten päätösten tekemistä, jollaisia tässä asiassa toteutetut toimenpiteet ovat, yhteisön toimielinten pitäisi kuulla asianomaisia talouden aloja. Jos tällainen velvollisuus olisi olemassa, komission mukaan yhteisön toimielimet eivät voisi enää käyttää niille uskottua toimivaltaa, mitä ei voida hyväksyä.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

154 Riittää, että tästä kanneperusteesta todetaan, että kuten on todettu tutkittavaksi ottamisesta (ks. tämän tuomion 55—57 kohta), komissiolla ei ollut velvollisuutta kuulla kantajia ennen riidanalaisten päätösten tekemistä. Pelkästään tällä perusteella voidaan kuulluksi tulemisen oikeuden loukkaamista koskeva kanneperuste hylätä.

F — *Loppuhuomautukset*

155 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että kantajat eivät ole voineet näyttää toteen, että komissio olisi riidanalaisia päätöksiä tehdessään jättänyt olennaisella ja vakavalla tavalla ottamatta huomioon yksityisiä suojaavan ylemmäntasoisen oikeussäännön. Koska ensimmäinen edellytys yhteisön vastuun syntymiselle eli toimielimen lainvastainen toiminta puuttuu, on syytä hylätä vahingonkorvauskanteet eikä ole tarpeen tutkia, täyttyvätkö muut yhteisön vastuun syntymisen edellytykset.

156 Kanteet on siis hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

157 Työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantajien vaatimukset on hylätty, on syytä komission vaatimuksesta velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(kolmas jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanteet hylätään.

2) Kantajat velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Briët Bellamy Azizi

Julistettiin Luxemburgissa 13 päivänä joulukuuta 1995.

H. Jung C. P. Briët

kirjaaja kolmannen jaoston puheenjohtaja