YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
5 päivänä toukokuuta 1998 *

Asiassa C-180/96,

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään Treasury Solicitor's Departmentin virkamies Lindsey Nicoll, avustajinaan Nicholas Lyell, QC, Paul Lasok, QC, ja barrister David Anderson, prosessiosoite Luxemburgissa Yhdistyneen kuningaskunnan suurlähetystö, 14 boulevard Roosevelt,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen pääneuvonantaja Dierk Booss ja oikeudellisen yksikön virkamies James Macdonald Flett, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jota tukee

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään oikeudelliset neuvonantajat Arthur Brautigam ja Moyra Sims, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Euroopan investointipankin lakiasiainosaston pääjohtaja Alessandro Morbilli, 100 boulevard Konrad Adenauer,

väliintulijana,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan tietyistä BSE:hen liittyvistä kiireellisistä suojatoimenpiteistä 27 päivänä maaliskuuta 1996 tehdyn komission päätöksen 96/239/EY (EYVL L 78, s. 47) ja tietyt muut komission toimet,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat C. Gulmann, H. Ragnemalm, M. Wathelet ja R. Schintgen sekä tuomarit G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann ja L. Sevón (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: G. Tesauro,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 2.7.1997 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 30.9.1997 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Yhdistynyt kuningaskunta on yhteisöjen tuomioistuimeen 24.5.1996 jättämällään kanteella vaatinut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan tietyistä BSE:hen liittyvistä kiireellisistä suojatoimenpiteistä 27 päivänä maaliskuuta 1996 tehdyn komission päätöksen 96/239/EY (EYVL L 78, s. 47; jäljempänä riidanalainen päätös) ja tietyt muut komission toimet.

2 Yhdistynyt kuningaskunta on samana päivänä jättämällään erillisellä hakemuksella vaatinut yhteisöjen tuomioistuinta lykkäämään riidanalaisen päätöksen täytäntöönpanon ja/tai määräämään tietyistä välitoimista. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi tämän välitoimihakemuksen asiassa C-180/96 R, Yhdistynyt kuningaskunta vastaan komissio, 12.7.1996 antamallaan määräyksellä (Kok. 1996, s. I-3903).

3 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 12.9.1996 antamalla määräyksellä neuvosto sai luvan osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen väliintulijana komission vaatimuksia.

4 Asiaan liittyvistä asiakirjoista käy ilmi, että BSE-tauti (bovine spongiform encephalopathy), eli "hullun lehmän tauti", todettiin ensimmäisen kerran Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuonna 1986. Se on yksi tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden (transmissible spongiform encephalopathies) ryhmään kuuluvista sairauksista, joille on tyypillistä aivojen rappeutuminen ja mikroskooppianalyysissä havaittava hermosolujen sienimäisyys. Nämä sairaudet ilmenevät niin ihmisessä (Uuden Guinean kurusairaus ja Creutzfeldt-Jakobin tauti, joka ilmenee yleensä vanhemmilla ihmisillä) kuin eri eläinlajeissa, muun muassa naudoissa, lampaissa (lampaankutkatauti eli scrapie), kotieläiminä pidettävissä kissoissa ja tarhattavissa minkeissä.

5 BSE:n todennäköinen alkuperä on se, että naudoille tarkoitetun rehun koostumusta on muutettu, jolloin siihen on joutunut sairastuneista lampaista (scrapie) peräisin olevaa valkuaisainetta. Sairaudelle on ominaista useiden vuosien pituinen itämisaika, jonka kuluessa sairautta ei voida todeta niin kauan kuin eläin on elossa.

6 Tämän sairauden torjumiseksi Yhdistynyt kuningaskunta on päättänyt heinäkuusta 1988 lähtien useista toimenpiteistä, joita ovat muun muassa sellaisen märehtijöille tarkoitetun rehun myyntikielto, johon on käytetty märehtijöistä saatua valkuaista, ja kielto ruokkia märehtijöitä sellaisella rehulla (vuoden 1988 *Bovine Spongiform Encephalopathy Order*iin, sellaisena kuin se on muutettuna, sisältyvä *Ruminant Feed Ban*, SI 1988/1039). Kun otetaan huomioon sairauden oletettu alkuperä eli saastuneen ravinnon nauttiminen, tällaisen kiellon piti tiedemiesten mukaan ehkäistä kaikkien uusien BSE-tapausten ilmaantuminen eläimissä, jotka ovat syntyneet lain soveltamisen alkamisen jälkeen.

7 Vähentääkseen ihmisten terveydelle aiheutuvaa vaaraa Yhdistynyt kuningaskunta on myös toteuttanut joitakin toimenpiteitä, joihin kuuluu muun muassa kielto myydä tai käyttää joitakin spesifioituja naudanlihan sivutuotteita (SOB), joiden oletetaan sisältävän tartunnan aiheuttavia osia (vuoden 1989 *Bovine Offal (Prohibition) Regulations*, sellaisina kuin ne ovat muutettuina, SI 1989/2061). Kiellettyjä osia ovat erityisesti pää ja selkäydin.

8 Myös komissio on tehnyt joitakin Yhdistyneessä kuningaskunnassa esiintyvää BSE:tä koskevia päätöksiä, joita ovat muun muassa joitakin kudoksia ja elimiä koskevista lisävaatimuksista BSE:n takia 9 päivänä huhtikuuta 1990 tehty komission päätös 90/200/ETY (EYVL L 105, s. 24), joka on korvattu BSE:hen liittyvistä tietyistä suojatoimenpiteistä ja päätösten 89/469/ETY ja 90/200/ETY kumoamisesta 27 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyllä komission päätöksellä 94/474/EY (EYVL L 194, s. 96), jota on muutettu 18.7.1995 tehdyllä komission päätöksellä 95/287/EY (EYVL L 181, s. 40). Nämä toimenpiteet koskevat sellaisten naudanlihan kudosten poistamista, jotka saattavat sisältää tartunnan aiheuttavaa taudinaiheuttajaa, sekä märehtijöiden ruokintaa. Nautaeläinten alkioiden BSE:hen (bovine spongiform encephalopathy) liittyvistä tietyistä suojatoimenpiteistä Yhdistyneessä kuningaskunnassa 14 päivänä toukokuuta 1992 tehdyssä komission päätöksessä 92/290/ETY (EYVL L 152, s. 37) on asetettu hyvin tiukat edellytykset alkioiden viennille.

9 Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (jäljempänä SEAC), joka on riippumaton tieteellinen toimielin, jonka tehtävänä on neuvoa Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusta, viittasi 20.3.1996 antamassaan lausunnossa siihen, että kymmenellä korkeintaan 42-vuotiaalla henkilöllä oli todettu Creutzfeldt-Jakobin taudin uusi muoto. Lausunnossa todettiin seuraavasti: "Vaikka yhteydestä ei ole olemassa suoraa todistetta, nykyisen tiedon perusteella ja sen vuoksi, että ei ole olemassa uskottavaa selvitystä muusta vaihtoehdosta, tällä hetkellä todennäköisin selitys ('the most likely explanation') on se, että näillä tapauksilla on yhteys BSE:n kanssa kosketukseen joutumiseen ennen vuonna 1989 toteutettua spesifioitujen naudanlihan sivutuotteiden (SOB) kieltoa. Tämä aiheuttaa suurta huolestumista."

10 SEAC korosti samassa lausunnossa, että oli välttämätöntä, että kansanterveyden suojelemiseksi toteutetut toimenpiteet pannaan oikealla tavalla täytäntöön, ja suositteli jatkuvaa valvontaa sen varmistamiseksi, että selkäydin poistetaan kokonaan. Se suositteli lisäksi, että yli 30 kuukauden ikäisistä naudoista peräisin olevien ruhojen luuttomaksi leikkaaminen suoritetaan Meat Hygiene Servicen valvomissa hyväksytyissä laitoksissa ja että leikkuujätteet (trimming) luokitellaan spesifioiduiksi naudanlihan sivutuotteiksi (SOB) ja että nisäkkäistä saadun liha-luujauhon käyttäminen kielletään kaikkien kotieläinten ruokinnassa.

11 Maatalous-, kalastus- ja elintarvikeministeriö teki samana päivänä päätöksen, jolla se toisaalta kielsi nisäkkäistä saatavan naudan liha-luujauhon myynnin ja jakelun sekä sen käyttämisen kotieläinten rehussa, mukaan lukien siipikarjan, hevosten ja kalojen rehut, ja toisaalta yli 30 kuukauden ikäisistä naudoista peräisin olevan lihan myynnin ihmisravinnoksi.

12 Samaan aikaan jotkut jäsenvaltiot ja kolmannet maat olivat toteuttaneet toimenpiteitä, joilla ne kielsivät nautaeläinten tai naudanlihan tuonnin Yhdistyneestä kuningaskunnasta; tiettyjen kolmansien maiden osalta kielto koski tuontia Euroopan unionista.

13 Euroopan unionin tieteellinen eläinlääkintäkomitea (jäljempänä eläinlääkintäkomitea) katsoi 22.3.1996, että käytettävissä olevan tiedon perusteella ei voida todistaa, että BSE voi tarttua ihmiseen. Ottaen kuitenkin huomioon tätä koskevan vaaran olemassaolon, jonka komitea oli aina ottanut lukuun, komitea suositteli, että Yhdistyneen kuningaskunnan äskettäin toteuttamat toimenpiteet, jotka koskevat yli 30 kuukauden ikäisistä naudoista peräisin olevien ruhojen luuttomaksi leikkaamista hyväksytyissä laitoksissa, olisi toteutettava yhteisön sisäisessä kaupassa ja että yhteisön olisi päätettävä asianmukaisista toimenpiteistä, jotka koskevat naudan ja lihaluujauhon eläinten rehussa käyttämisen kieltoa. Komitea katsoi lisäksi, että kaikki mahdolliset kontaktit toisaalta selkäydinkudoksen ja toisaalta rasvan, luiden ja lihan välillä on eliminoitava, ja siinä tapauksessa, että se ei onnistu, ruhoja on

käsiteltävä spesifioituina naudanlihan sivutuotteina (SOB). Lopuksi komitea suositteli, että tutkimuksia siitä, voiko BSE tarttua ihmiseen, jatketaan. Tämän lausunnon liitteessä eräs komitean jäsen ilmoittaa, että "rajoitettujen tieteellisten tietojen perusteella, jotka perustuvat pelkästään yhdeksästä nautaeläimestä saadun aineiston arviointiin, emme todellakaan voi olla varmoja siitä, ettei naudanliha lihaksen muodossa aiheuta BSE:n tarttumisvaaraa".

14 SEAC vahvisti 24.3.1996 aikaisemmat suosituksensa, eli ruhojen luuttomaksi leikkaamisen hyväksytyissä laitoksissa, hermo- ja imukudoksia, selkärangan ja pään osia (lukuun ottamatta kieltä, jos se on saatu poistetuksi ilman saastumista) sisältävien leikkuujätteiden (trimming) luokittelu spesifioiduiksi naudanlihan sivutuotteiksi (SOB), nisäkkäistä saatavan liha- tai luujauhon käytön kieltäminen märehtijöiden tai kotieläinten ruokinnassa (mukaan lukien kalat ja hevoset) tai lannoitteena sellaisilla alueilla, joille märehtijät voivat päästä. SEAC korosti kuitenkin, että se ei pystynyt vahvistamaan, onko BSE:n ja Creutzfeldt-Jakobin taudin äskettäin todetun muodon välillä syy-yhteys, ja että tähän kysymykseen vastaamiseksi tarvitaan laajempia tieteellisiä tutkimuksia.

15 Komissio teki 27.3.1996 riidanalaisen päätöksen, joka perustuu EY:n perustamissopimukseen, eläinlääkärin- ja kotieläinjalostustarkastuksista yhteisön sisäisessä tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa 26 päivänä kesäkuuta 1990 annettuun neuvoston direktiiviin 90/425/ETY (EYVL L 224, s. 29), sellaisena kuin se on muutettuna 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 direktiivillä 92/118/ETY

(EYVL 1993, L 62, s. 49), ja varsinkin sen 10 artiklan 4 kohtaan, sekä eläinlääkärintarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 11 päivänä joulukuuta 1989 annettuun neuvoston direktiiviin 89/662/ETY (EYVL L 395, s. 13), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 92/118/ETY, ja erityisesti sen 9 artiklaan.

16 Direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Kunkin jäsenvaltion on välittömästi ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle direktiivissä 82/894/ETY tarkoitettujen tautien esiintymisen lisäksi zoonoosi[n], sellai[sen] tau[din] tai [muun seikan, joka saattaa olla] vakava vaara eläi[mille] tai ihmisten terveydelle, esiintymisestä alueellaan.

— —

4. [Kaikissa tapauksissa komissio tutkii tilanteen] pysyvässä eläinlääkintäkomiteassa mahdollisimman pian. Se [päättää tarvittavista toimenpiteistä] 1 artiklassa [tarkoitettujen] eläinten ja tuotteiden osalta ja tilanteen vaatiessa näistä eläimistä [saatujen] tuotteiden osalta 17 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen. Komissio seuraa tilannetta ja muuttaa tehtyjä päätöksiä tai kumoaa ne samaa menettelyä noudattaen tilanteen kehittymisen mukaisesti." *

17 Direktiivin 90/425/ETY 1 artikla koskee liitteessä A lueteltuja eläviä eläimiä ja tuotteita sekä 21 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuja eläviä eläimiä ja tuotteita eli direktiivin 90/425/ETY liitteessä B tarkoitettuja eläimiä ja tuotteita.

* Lainausta on korjattu hakasuluissa olevin osin yhteisöjen tuomioistuimessa, koska direktiivin suomenkielinen käännös on epätarkka.

18 Direktiivin 89/662/ETY 9 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Kunkin jäsenvaltion on välittömästi ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle [— —] direktiivissä 82/894/ETY tarkoitettujen tautien esiintymisen lisäksi [— —] zoonoosi[n], [sellaisen taudin] tai muu[n] seik[an], joka saattaa olla vakava vaara eläimille tai ihmisten terveydelle, [esiintymisestä alueellaan].

— —

4. Kaikissa tapauksissa komissio tutkii tilanteen pysyvässä eläinlääkintäkomiteassa mahdollisimman pian. Se [päättää tarvittavista toimenpiteistä] 1 artiklassa tarkoitettujen tuotteiden osalta ja tilanteen vaatiessa lähtötuottei[den] tai näistä tuotteista saat[ujen] tuottei[den osalta], 17 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen. Komissio seuraa tilannetta ja [muuttaa tehtyjä päätöksiä tai kumoaa ne samaa menettelyä noudattaen] tilanteen kehittymisen [mukaisesti]." *

19 Direktiivin 89/662/ETY 1 artikla koskee liitteessä A lueteltujen direktiivien kattamia tai direktiivin 14 artiklan käsittämiä eläinperäisiä eli tämän direktiivin liitteessä B tarkoitettuja tuotteita.

20 Riidanalaisen päätöksen 96/239/EY johdanto-osassa viitataan uuden tieteellisen tiedon julkaisemiseen, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen toteuttamiin ylimääräisiin toimenpiteisiin (yli 30 kuukauden ikäisistä naudoista peräisin olevien ruhojen leikkaaminen Meat Hygiene Servicen valvomissa laitoksissa, leikkuujätteiden (trimming) luokittelu spesifioiduiksi naudanlihan sivutuotteiksi (SOB) ja nisäkkäistä saadun liha-luujauhon käytön kieltäminen kaikkien kotieläinten ruokinnassa), eri jäsenvaltioiden toteuttamiin tuontikieltotoimenpiteisiin ja tieteellisen

* Lainausta on korjattu hakasuluissa olevin osin yhteisöjen tuomioistuimessa, koska direktiivin suomenkielinen käännös on epätarkka.

eläinlääkintäkomitean lausuntoon. Päätöksen viidennessä, kuudennessa ja seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"Tässä tilanteessa ei ole mahdollista ottaa lopullista kantaa siihen, voiko BSE tarttua ihmiseen; vaaran olemassaoloa ei voi sulkea pois; tästä johtuva epätietoisuus on aiheuttanut kuluttajissa vakavaa huolta; näissä olosuhteissa on syytä kieltää kiireellisenä toimenpiteenä väliaikaisesti kaikki nautaeläinten, naudanlihan ja siitä valmistettujen tuotteiden toimitukset Yhdistyneen kuningaskunnan alueelta muihin jäsenvaltioihin; samoja säännöksiä on sovellettava myös kolmansiin maihin tapahtuvaan vientiin edellä tarkoitetun kiellon kiertämisen välttämiseksi,

komissio suorittaa tulevien viikkojen aikana yhteisön tarkastuksen Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutettujen toimenpiteiden soveltamisen valvomiseksi; tieteellisellä tasolla on lisäksi tutkittava laajemmin uusien tietojen ja toteutettavien toimenpiteiden merkitystä,

tämän vuoksi tätä päätöstä on tarkistettava kaikkien edellä mainittujen osatekijöiden tarkastelun jälkeen."

21 Riidanalaisen päätöksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tilanteen kokonaisvaltaista tarkastelua odotettaessa ja riippumatta BSE:n torjuntaa koskevista yhteisön säännöksistä ja määräyksistä Yhdistynyt kuningaskunta ei saa toimittaa alueeltaan muihin jäsenvaltioihin tai kolmansiin maihin

— eläviä nautaeläimiä, näiden siemennestettä tai alkioita,

— Yhdistyneessä kuningaskunnassa teurastettujen nautaeläinten lihaa,

— Yhdistyneessä kuningaskunnassa teurastetuista nautaeläimistä saatuja tuotteita, jotka saattavat joutua ihmisten tai eläinten ravintoketjuun, tai lääketieteelliseen käyttöön, kosmetiikkaan tai lääkkeiden valmistukseen tarkoitettuja tuotteita,

— nisäkkäistä saatua liha- tai luujauhoa."

22 Riidanalaisen päätöksen 3 artiklan mukaan Yhdistynyt kuningaskunta toimittaa komissiolle joka toinen viikko kertomuksen BSE:hen liittyvien suojelutoimenpiteiden soveltamisesta ja 4 artiklan mukaan tekee "uusia ehdotuksia BSE:n valvomiseksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa".

23 Yhdistynyt kuningaskunta vaatii yhteisöjen tuomioistuinta ensisijaisesti kumoamaan riidanalaisen komission päätöksen ja toissijaisesti kumoamaan tämän päätöksen 1 artiklan, siltä osin kuin se koskee a) eläviä nautaeläimiä, joiden vienti Yhdistyneestä kuningaskunnasta on sallittu komission päätöksen 94/474/EY mukaan, ja/tai b) elävien nautaeläinten siemennestettä ja/tai alkioita ja/tai c) Yhdistyneessä kuningaskunnassa teurastettujen alle 30 kuukauden ikäisten nautaeläinten lihaa tai sellaisten nautaeläinten lihaa, jotka annetun todistuksen mukaan ovat peräisin sellaisista karjoista, joissa ei ole ilmennyt yhtään BSE-tapausta ja jotka eivät ole todennäköisesti tai mahdollisesti joutuneet kosketuksiin BSE-taudinaiheuttajan saastuttaman rehun kanssa, ja/tai d) Yhdistyneessä kuningaskunnassa teurastetuista nautaeläimistä saatuja tuotteita, jotka saattavat joutua eläinten tai ihmisten ravintoketjuun, tai lääketieteelliseen käyttöön, kosmetiikkaan tai lääkkeiden valmistukseen tarkoitettuja aineksia ja/tai e) liivatetta ja/tai talia ja/tai f) vientiä kolmansiin maihin (paitsi jos on olemassa todellinen vaara, että kieltoa kierretään). Lisäksi se vaatii kaikkien muiden riidanalaisten toimien kumoamista ja komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

24 Komissio ja neuvosto vaativat, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kanteen ja velvoittaa Yhdistyneen kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Kanteen tutkittavaksi ottaminen siltä osin kuin se koskee "muita riidanalaisia toimia"

25 Yhdistynyt kuningaskunta vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan riidanalaisen päätöksen lisäksi myös komission tietyt kannanotot, joita ovat komission 10.4.1996 antama ilmoitus, jonka mukaan se ei ehdota vientikiellon kumoamista, komission jäsenen Fischerin ilmoitus 13.4.1996, jossa hän esitti, että vientikiellon kumoaminen riippuu "siitä, miten nopeasti Englanti panee täytäntöön toimenpiteet, joilla taataan, että mahdollisesti BSE-tartunnan saanut karja poistetaan ravintoketjusta", sekä 8.5.1996 tehty ilmoitus, jossa komissio ilmoittaa ehdottavansa tiettyjen tuotteiden vientikiellon kumoamista ja jossa se siten katsoo implisiittisesti, että muiden tuotteiden vientikieltoa ei kumota. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan nämä kannanotot voivat olla perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitetun kanteen kohteena siltä osin kuin komissio käyttää niissä tosiasiallista tai väitettyä direktiiveihin 90/425/ETY ja 89/662/ETY perustuvaa toimivaltaa tai ne merkitsevät tällaisen toimivallan käyttämistä. Sitä paitsi koska komissio on velvollinen tutkimaan tilannetta jatkuvasti, tällaiset kannanotot ovat perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettuja kannekelpoisia toimia, koska niissä ei pelkästään vahvisteta aikaisemmin tehtyä päätöstä, vaan ne ovat erillisiä, komissiolla olevan toimivallan nojalla tehtyjä toimia, joilla on oikeusvaikutuksia sellaiseen henkilöön nähden, jota nykyisen tilanteen pysyttäminen ennallaan koskee.

26 Komissio katsoo sen sijaan, että nämä tapahtumat eivät ole perustamissopimuksen 173 artiklassa tarkoitettuja kannekelpoisia toimia, sillä niillä ei ole Yhdistyneen kuningaskunnan tilanteeseen kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Komission mukaan siinä tapauksessa, että Yhdistynyt kuningaskunta katsoi tiettynä ajankohtana, että komissiolla oli silloisten tosiseikkojen perusteella velvollisuus toimia, sillä oli mahdollisuus nostaa EY:n perustamissopimuksen 175 artiklan mukainen kanne.

27 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että neuvoston tai komission toimi voi olla kumoamiskanteen kohteena, jos toimella on tarkoitus saada aikaan oikeusvaikutuksia (asia 114/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 27.9.1988, Kok. 1988, s. 5289, 12 kohta).

28 Sellainen komission toimi, jossa esitetään komission tai jonkun sen yksikön aikomus noudattaa tiettyä menettelytapaa (em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomion 13 kohta), tai toimi, jossa pelkästään vahvistetaan aikaisempi toimi, jolloin vahvistavan toimen kumoamisen merkitys olisi sama kuin sen, että tämä aikaisempi toimi kumottaisiin, ei voi tällä tavalla olla kumoamiskanteen kohteena (asia 26/76, Metro v. komissio, tuomio 25.10.1977, Kok. 1977, s. 1875, 4 kohta).

29 Yhdistyneen kuningaskunnan kanteessa tarkoitetut komission kannanotot olivat pelkkiä aiejulistuksia, joilla ei ole oikeusvaikutuksia; lisäksi kannanotot osoittivat pelkästään aikomuksen vahvistaa riidanalainen päätös.

30 Tästä seuraa, että Yhdistyneen kuningaskunnan kannetta ei oteta tutkittavaksi siltä osin kuin se koskee komission 10.4., 13.4. ja 8.5.1996 esittämiä kannanottoja.

Kanteen asiakysymys

31 Yhdistynyt kuningaskunta vetoaa riidanalaisen päätöksen kumoamiseksi useisiin kanneperusteisiin. Kolmesta ensimmäisestä kanneperusteesta ensimmäinen koskee sitä, että komissio ei ole noudattanut direktiiveissä 90/425/ETY ja 89/662/ETY sille annetun toimivallan rajoja, toinen koskee tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen noudattamatta jättämistä ja kolmas harkintavallan väärinkäyttöä. Neljäs Yhdistyneen kuningaskunnan kanneperuste koskee riidanalaisen päätöksen perustelujen puuttumista. Yhdistynyt kuningaskunta vetoaa viidenneksi suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen, kuudenneksi EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan ja 40 artiklan 3 kohdan rikkomiseen ja seitsemänneksi perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan rikkomiseen. Kahdeksas kanneperuste koskee riidanalaisen päätöksen 1 artiklan kolmannen luetelmakohdan lainvastaisuutta erityisesti siltä osin kuin sillä loukataan oikeusvarmuuden periaatetta. Yhdeksännen kanneperusteen mukaan direktiivit 90/425/ETY ja 89/662/ETY ovat lainvastaisia siltä osin kuin ne perustuvat EY:n perustamissopimuksen 43 artiklaan, joka ei ole asianmukainen oikeusperusta.

Kolme ensimmäistä kanneperustetta, jotka koskevat komission toimivaltaa koskevien edellytysten noudattamatta jättämistä, tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen noudattamatta jättämistä sekä harkintavallan väärinkäyttöä

32 Yhdistynyt kuningaskunta kiistää, että kysymyksessä olisi direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 1 kohdassa ja direktiivin 89/662/ETY 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu zoonoosin, sellaisen taudin tai muun seikan, joka saattaa olla vakava vaara eläimille tai ihmisten terveydelle, esiintyminen, jolloin komissiolla on oikeus tehdä riidanalainen päätös suojatoimenpiteenä kyseisten artiklojen 4 kohdan mukaisesti. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan BSE oli olemassa jo useita vuosia ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä, ja Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio ovat toteuttaneet sitä koskevia toimenpiteitä. Riidanalainen päätös ei ole kantajan mukaan myöskään perusteltu niiden tietojen perusteella, joiden nojalla on oletettavaa, että BSE:n torjumiseksi toteutetut toimenpiteet ovat tehottomia, tai niiden tietojen perusteella, joissa viitataan siihen, että uhkaa ei ollut otettu huomioon aikaisemmin (koska aikaisemmat toimenpiteet oli tehty jo siltä pohjalta, että BSE oli zoonoosi). Siitä, voiko BSE tarttua eläimestä toiseen, oli olemassa ainoastaan arveluja. Riidanalaista päätöstä ei voida perustella ihmisten terveydelle aiheutuvalla vaaralla (olettaen, että tällainen vaara on olemassa), koska se oli vähäpätöinen jo toteutettujen toimenpiteiden vuoksi, tai siksi, että vaara koski BSE:n torjumiseksi toteutettuja valvontatoimenpiteitä edeltävää ajanjaksoa.

33 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että koska komissiolle direktiiveillä 90/425/ETY ja 89/662/ETY siirrettyä toimivaltaa on käytettävä ottamalla huomioon erityisesti sisämarkkinoiden toteutuminen ja ylläpitäminen, komissiolla ei ollut toimivaltaa kieltää kolmansiin maihin suuntautuvaa vientiä. Tuotteiden takaisin tuontia koskevan vaaran osalta Yhdistynyt kuningaskunta korostaa, että koska yhteisössä on olemassa yhteisöön suuntautuvaa tuontia koskeva lainsäädäntö, yhteisön sisäistä kauppaa koskevan yhteisön lainsäädännön tulkitseminen siten, että sitä voidaan soveltaa myös yhteisöön suuntautuvaan tuontiin, on tarpeetonta, jopa yhteisön periaatteiden vastaista. Yhdistynyt kuningaskunta lisää vielä, että kolmansilla mailla on omat etusijakohteensa ja terveyden ja turvallisuuden suojelemista koskevat norminsa, jotka perustuvat usein kansainvälisesti hyväksyttyihin normeihin.

34 Samaten direktiiveissä 90/425/ETY ja 89/662/ETY siirrettyä toimivaltaa on käytettävä kansanterveyden ja eläinten terveyden suojelemiseksi. Yhdistynyt kuningaskunta päättelee tästä viittauksesta EY:n perustamissopimuksen 36 artiklaan ja

direktiiveissä 90/425/ETY ja 89/662/ETY käytetyistä ilmaisuista, että sellaisia perusteluja, joihin voidaan vedota tavaroiden vapaan liikkuvuuden estämiseksi, on vähän. Taloudelliset syyt eivät ole riittäviä, jotta komissiolla olisi valtuus toimia asiassa.

35 Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että komissio on käyttänyt harkintavaltaa väärin siltä osin kuin se on käyttänyt direktiiveissä 90/425/ETY ja 89/662/ETY sille annettua toimivaltaa muihin kuin direktiiveissä säädettyihin tarkoituksiin. Riidanalaisen päätöksen viidennestä perustelukappaleesta ja komission päätöksen tekemisaikaan antamasta ilmoituksesta käy nimittäin ilmi, että se on katsottu taloudelliseksi toimenpiteeksi, jonka tarkoituksena on tasapainottaa tilanne, rauhoittaa kuluttajia ja suojella naudanlihateollisuutta.

36 Komissio vastaa, että vaikka BSE oli jo olemassa, SEAC:n ilmoitusten jälkeen tämän taudin luokittelu muuttui, koska sen ei enää katsottu koskevan pelkästään eläimiä, vaan aiheuttavan vaaraa ihmisten terveydelle. Nämä uudet tiedot muuttivat vaaran arviointia, ja komission puuttuminen asiaan direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY nojalla oli niiden vuoksi perusteltua. Komissio toteaa lisäksi, että mikään ei viittaa siihen, että Creutzfeldt-Jakobin taudin uudet tapaukset johtuvat joutumisesta kosketuksiin BSE:n kanssa ennen spesifioitujen naudanlihan sivutuotteiden (SOB) kieltoa, vaan SEAC on päinvastoin suositellut ylimääräisten toimenpiteiden toteuttamista. Lisäksi taudin pääasiallinen tarttumislähde ei välttämättä ole saastunut rehu. Komissio toteaa vielä, että vuoden 1988 rehukielto alkoi vaikuttaa liian myöhään, vuoden 1989 naudanlihan spesifioitujen sivutuotteiden (SOB) kielto oli tehoton ja nautojen valvontajärjestelmä ei ollut asianmukainen, koska yli 11 000 tapauksessa BSE-tartunnan saaneen eläimen alkuperäkarjan yksilöiminen oli mahdotonta.

37 Niistä toimenpiteistä, joita komissiolla oli direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY nojalla toimivalta toteuttaa, se toteaa ensinnäkin, että yhteisön lainsäätäjällä on laaja harkintavalta yhteisen maatalouspolitiikan alalla. Neuvosto saattaa joutua yhteisen maatalouspolitiikan osalta siirtämään komissiolle laajoja täytäntöönpanovaltuuksia, koska komissio on ainoa, joka voi jatkuvasti ja tarkasti seurata maatalousmarkkinoiden kehitystä ja toimia tilanteen vaatimalla nopeudella. Nämä

valtuudet ovat sitäkin perustellumpia, kun niitä on käytettävä menettelyssä, jossa neuvosto voi pidättää itsellään mahdollisuuden puuttua asiaan. Direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 4 kohdassa ja direktiivin 89/662/ETY 9 artiklan 4 kohdassa on käytetty yleisiä sanamuotoja, ja niissä annetaan komissiolle lupa toimia "kaikissa tapauksissa" ja "päättää tarvittavista toimenpiteistä". Mitä sitten tulee siihen, että eläinten ja tuotteiden liikkuvuus kiellettiin yhteisön tietyn alueen rajojen yli, eli rajoittamistoimenpiteeseen, riidanalainen päätös oli asianmukainen.

38 Komissio katsoo lisäksi, että kantaja yrittää tehdä keinotekoisen eron kansanterveyden ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan välille. Pitkän aikavälin näkökulmasta tarkasteltuina toteutetut toimenpiteet olivat tarpeellisia direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY päämäärien toteuttamiseksi eli kansanterveyden ja eläinten terveyden suojelemiseksi sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan yhteydessä.

39 Komissio korostaa seuraavaksi, että direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 4 kohdan ja direktiivin 89/662/ETY 9 artiklan 4 kohdan huolellisessa tarkastelussa käy ilmi, että niissä ei kielletä sitä toteuttamasta toimenpiteitä kolmansien maiden osalta silloin, kun nämä toimenpiteet ovat tarpeellisia. Tilanteen kiireellisyyden takia ja ottaen huomioon se, että BSE oli ennen kaikkea Yhdistynyttä kuningaskuntaa koetteleva ongelma, olisi ollut ilmeisen epäasianmukaista ja tehotonta tukeutua kolmansista maista peräisin olevia eläimiä ja tuotteita koskeviin säädöksiin, sillä se olisi edellyttänyt yhteisöön suuntautuvaa tuontia koskevien direktiivien muuttamista tai kolmansien maiden kanssa käytävien neuvottelujen toteuttamista.

40 Komissio katsoo, ettei se ole käyttänyt harkintavaltaa väärin, ja se toteaa, että päätöksen perustelut käyvät ilmi riidanalaisen päätöksen perustelukappaleista, jotka ovat johdonmukaisessa suhteessa toteutettuihin toimenpiteisiin. Komission mukaan viidettä perustelukappaletta on tarkasteltava kokonaisuutena, eikä sen osalta saa viitata ainoastaan kuluttajien huolta koskevaan lauseeseen.

41 Neuvosto esittää, että direktiivit 90/425/ETY ja 89/662/ETY kuuluvat yhtenäiseen ja tyhjentävään lainsäädäntökokonaisuuteen, joka on toteutettu jokaisen jäsenvaltion yksipuolisesti perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla toteuttamien toimenpiteiden korvaamiseksi yhteisillä säännöksillä. Komissiolle siirretyn täytäntöönpanoa koskevan toimivallan osalta se toteaa, että perustamissopimuksen järjestelmästä itsestään, johon 145 ja 155 artikla on sijoitettava, sekä käytännön vaatimuksista käy ilmi, että täytäntöönpanon käsitettä on tulkittava laajasti erityisesti yhteisen maatalouspolitiikan alalla, ja sitä suuremmalla syyllä kiireellisten toimenpiteiden kohdalla. Tässä asiassa neuvosto pidätti joka tapauksessa itsellään tietyn valvonnan pysyvän eläinlääkintäkomitean kokoonpanon johdosta, ja se pystyy puuttumaan asiaan menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 13 päivänä heinäkuuta 1987 tehdyn neuvoston päätöksen 87/373/ETY (EYVL L 197, s. 33; ns. komitologiapäätös) menettelyn III vaihtoehdon b nojalla.

42 Neuvoston mukaan komissio teki tässä tapauksessa päätöksensä parhaimpien käytettävissä olevien teknisten ja tieteellisten lausuntojen perusteella; komissio toteutti pysyvän eläinlääkintäkomitean pakollisen ja myös tieteellisen eläinlääkintäkomitean vapaaehtoisen kuulemisen. Joka tapauksessa komissio ei voinut jättää ottamatta huomioon SEAC:n julkistamia tietoja. Näissä olosuhteissa komissio ei ole alun perin arvioinut ilmeisen virheellisellä tavalla ihmisten tai eläinten terveydelle aiheutuvaa vaaraa.

43 Neuvoston mukaan direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY suojatoimenpiteitä koskevien kohtien sanamuodoissa ei aseteta minkäänlaisia rajoja valittaessa komission käyttämää keinoa tai päätettäessä, mitä menetelmää komissio noudattaa kussakin tilanteessa tai minkäkestoisia toimenpiteet ovat. Neuvoston mukaan rajoittamisesta säädetään molemmissa direktiiveissä ja siitä on lisäksi päätetty suu- ja sorkkataudin ja afrikkalaisen hevosruton yhteydessä. BSE eroaa näistä tarttuvista taudeista, mutta eristämistoimenpiteet olivat kuitenkin perusteltuja, koska tauti oli laajalti levinnyt suureen osaan Yhdistyneen kuningaskunnan alueesta ja koska eläinten tunnistamisessa ja niiden liikkumisen valvonnassa olevista puutteista sekä siitä, että tautitapauksia oli ilmoitettu liian vähän ennen vuotta 1988, oli aiheutunut ongelmia.

44 Neuvosto katsoo, että kiireellisiä toimenpiteitä on käytetty perustellusti yhteisön kolmansiin maihin suuntautuvassa viennissä. Perustamissopimuksen 43 artikla on asianmukainen ja riittävä oikeusperusta käytettäväksi kolmansien maiden kanssa käytävän kaupan yhteydessä, eikä minkään direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY sisältämien seikkojen perusteella voida päätellä, että neuvosto olisi nimenomaisesti rajoittanut komission suojatoimenpiteitä koskevan lausekkeen nojalla käyttämää toimivaltaa sulkemalla selvästi pois kolmansiin maihin suuntautuvan viennin. Lisäksi kansanterveydestä johtuvat vaatimukset ovat yhtenäisiä ja yleisiä siten, että olisi mahdotonta puolustaa kahden standardin soveltamista sen mukaan, onko tuotteiden määräpaikka yhteisö vai kolmannet maat. Joka tapauksessa kiellon laajentaminen koskemaan kolmansiin maihin suuntautuvaa vientiä oli perusteltua jo kiellon kiertämisen välttämistä koskevan huolen takia.

45 Neuvoston mukaan neuvoston toimivalta ei ainoastaan kata direktiiveissä 90/425/ETY ja 89/662/ETY määriteltyjä tuotteita, vaan se ulottuu myös lähtötuotteisiin tai niistä saatuihin tuotteisiin, joita ei välttämättä määritellä direktiiveissä tarkasti.

46 Siitä, että asiassa olisi käytetty harkintavaltaa väärin sen takia, että päätös annettiin kuluttajien rauhoittamiseksi, neuvosto esittää, että kysymyksessä on virheellisen erottelun tekeminen, ja viittaa tältä osin asiassa C-27/95, Bakers of Nailsea, 15.4.1997 annettuun tuomioon (Kok. 1997, s. I-1847) liittyvän julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 4 kohtaan, jossa todetaan, että "sillä, että on luotu asianmukainen lihan puhtautta ja terveystarkastuksia koskeva järjestelmä, lisätään myös ratkaisevasti markkinoiden luottamusta tuotteen laatuun ja terveellisyyteen".

47 Sen määrittämiseksi, oliko komissio riidanalaisen päätöksen tehdessään toiminut direktiiveissä 90/425/ETY ja 89/662/ETY sille annetun toimivallan rajoissa, on tutkittava, ovatko näissä kahdessa direktiivissä tarkoitettujen suojatoimenpiteiden toteuttamisedellytykset täyttyneet, saiko komissio kieltää viennin, saatiinko tämä kielto ulottaa kolmansiin maihin, ja lopuksi, toimiko komissio muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi, jolloin se olisi käyttänyt harkintavaltaa väärin.

48 Direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 1 kohdan ja direktiivin 89/662/ETY 9 artiklan 1 kohdan mukaan suojatoimenpiteitä voidaan toteuttaa zoonoosin, sellaisen taudin tai muun seikan, joka saattaa olla vakava vaara eläimille tai ihmisten terveydelle, esiintyessä.

49 Tässä tapauksessa on tutkittava erityisesti se, saatiinko SEAC:n lausuntojen perusteella, joissa se totesi, että BSE oli Creutzfeldt-Jakobin taudin uuden muodon ilmaantumisen todennäköisin selitys ("the most likely explanation"), toteuttaa suojatoimenpiteitä, vaikka BSE oli ollut olemassa jo useita vuosia, vaikka Yhdistynyt kuningaskunta ja yhteisö olivat jo toteuttaneet toimenpiteitä ja vaikka taudin tarttumisvaara ihmiseen oli jo otettu huomioon.

50 Tältä osin on todettava, että komission toimivaltaa toteuttaa suojatoimenpiteitä voidaan perustella direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY mukaan nimenomaan sillä, että zoonoosin, taudin tai muun seikan katsotaan voivan olla vakava vaara.

51 Direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY päämäärä on nimittäin se, että komissio voi puuttua nopeasti asiaan estääkseen taudin leviämisen eläinten keskuudessa tai haitan aiheutumisen ihmisen terveydelle. Tämän päämäärän vastaista olisi olla antamatta komissiolle mahdollisuutta toteuttaa tarvittavia toimenpiteitä taudista olevaa tietoa, erityisesti sen tarttuvuuden ja seurausten osalta, merkittävästi muuttavien uusien tietojen julkaisemisen jälkeen, sillä perusteella että tauti oli ollut olemassa jo pitkään.

52 Tässä tapauksessa SEAC:n lausuntoon sisältyvässä uudessa tiedossa oli kysymys siitä, että teoreettisesta olettamasta siirryttiin hyväksymään mahdollisuus, että BSE:n ja Creutzfeldt-Jakobin taudin välillä oli yhteys. Nimittäin "todennäköisimmän selityksen" ("the most likely explanation") mukaan Creutzfeldt-Jakobin taudin tapauksilla on yhteys BSE:n kanssa kosketukseen joutumiseen ennen vuonna 1989 toteutettua spesifioitujen naudanlihan sivutuotteiden (SOB) kieltoa.

53 Huolimatta siitä, että BSE oli olemassa aikaisemmin, SEAC:n ilmoittamilla uusilla tiedoilla muutettiin merkittävästi ihmisten terveydelle aiheutuvaa vaaraa koskevaa käsitystä, joten komissio sai toteuttaa direktiiveissä 90/425/ETY ja 89/662/ETY tarkoitettuja suojatoimenpiteitä.

54 Komission toimivallan osalta on todettava, että direktiiveissä 90/425/ETY ja 89/662/ETY on käytetty laaja-alaisia sanamuotoja siten, että niissä annetaan komissiolle lupa toteuttaa "tarvittavia toimenpiteitä" elävien eläinten, näistä eläimistä saatujen tuotteiden, eläinperäisten tuotteiden ja näistä tuotteista saatujen tuotteiden osalta ilman, että toimenpiteiden soveltamisalaa olisi rajoitettu ajan tai paikan osalta.

55 Direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY säännöksistä seuraa, että kauppaan voivat olla tarkoitettuja ainoastaan näissä direktiiveissä säädetyt edellytykset täyttävät eläimet ja eläinperäiset tuotteet. Lähettävien jäsenvaltioiden viranomaisten tehtävänä on valvoa, että nämä ehdot täyttyvät ennen vientilupien antamista (direktiivin 90/425/ETY 3 ja 4 artikla ja direktiivin 89/662/ETY 3 ja 4 artikla).

56 Siinä tapauksessa, että lähetyksen määräpaikassa tai kuljetuksen aikana todetaan zoonoosi tai tauti tai joku muu seikka, joka saattaa olla vakava vaara eläimille tai ihmisille, direktiiveissä 89/662/ETY ja 90/425/ETY säädetään, että määrävaltiona olevan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat määrätä eläimen tai eläinlähetyksen asetettavaksi karanteeniin lähimmälle karanteeniasemalle tai teurastettavaksi tai tuhottavaksi (direktiivin 90/425/ETY 8 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäinen alakohta) tai määrätä eläinperäiset lähetykset hävitettäviksi tai käytettäviksi jollakin muulla yhteisön säännöstössä säädetyllä tavalla (direktiivin 89/662/ETY 7 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäinen alakohta).

57 Nämä säännökset osoittavat riittävällä tavalla, että sellaisen zoonoosin, taudin tai muun sellaisen seikan, joka saattaa olla vakava vaara eläimille tai ihmiselle, ollessa

kysymyksessä eläinten ja tuotteiden liikkumisen kieltäminen ja niiden rajoittaminen määrätylle alueelle on sopiva toimenpide, sillä sekä vientijäsenvaltion että tuontijäsenvaltion viranomaiset voivat päättää tästä toimenpiteestä.

58 On todettava, että sellaisen rajoittamisen tehokkuuden kannalta on, tilanteen niin vaatiessa, tarpeen kieltää kokonaan eläinten ja tuotteiden liikkuminen kyseisen jäsenvaltion rajojen yli, ja tällainen kielto vaikuttaa siten myös kolmansiin maihin suuntautuvaan vientiin.

59 Tältä osin on todettava, että direktiiveissä 90/425/ETY ja 89/662/ETY ei nimenomaisesti suljeta pois komission toimivaltaa kieltää kolmansiin maihin suuntautuvaa vientiä. Lisäksi, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 23 kohdassa esittänyt, tällaista rajoitusta ei voida johtaa siitä, että näissä direktiiveissä viitataan yhteisön sisäisessä kaupassa suoritettavaan valvontaan, koska komission toimivallan käyttöä ei koske edellytys, jonka mukaan toteutettujen toimenpiteiden olisi oltava välttämättömiä terveyden suojelemiseksi yhtenäisillä markkinoilla.

60 On viitattava vielä siihen, että koska komissiolla on laaja harkintavalta erityisesti sen toteuttamien toimenpiteiden luonteen ja ulottuvuuden suhteen, tuomioistuimen harjoittamassa valvonnassa on rajoituttava tutkimaan ainoastaan sitä, että toimivaltaa ei ole käytetty ilmeisen virheellisellä tavalla tai että harkintavaltaa ei ole käytetty väärin taikka että komissio ei ole selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajoja (ks. asia 98/78, Racke, tuomio 25.1.1979, Kok. 1979, s. 69, 5 kohta).

61 Tässä tapauksessa julkaistuissa uusissa tieteellisissä tiedoissa oli osoitettu todennäköinen yhteys nautakarjassa Yhdistyneessä kuningaskunnassa ilmenevän sairauden ja ihmisessä ilmenevän, kuolemaan johtavan sairauden välillä, johon ei tunneta tällä hetkellä parannuskeinoa.

62 Ottaen tältä osin huomioon toisaalta epävarmuus siitä, miten riittäviä ja tehokkaita Yhdistyneen kuningaskunnan ja yhteisön aikaisemmin toteuttamat toimenpiteet olivat, ja toisaalta kansanterveydelle vakavaksi katsottu vaara (ks. em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, määräys 12.7.1996, 63 kohta) komissio ei ole selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajoja pyrkiessään rajoittamaan taudin Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle kieltämällä tältä alueelta peräisin olevien nautojen, naudanlihan ja niistä saatujen tuotteiden viennin sekä muihin jäsenvaltioihin että kolmansiin maihin.

63 Vaikka sellainen toimenpide vaikuttaa tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen, siitä ei seuraa, että se on yhteisön oikeuden vastainen, jos se on toteutettu sellaisten direktiivien mukaisesti, joilla nimenomaan varmistetaan maataloustuotteiden vapaa liikkuvuus (ks. vastaavasti asia 37/83, Rewe-Zentrale, tuomio 29.2.1984, Kok. 1984, s. 1229, 19 kohta) edellyttäen, että toimenpiteessä kunnioitetaan yhteisön oikeuden yleisiä oikeusperiaatteita, joihin kuuluu muun muassa suhteellisuusperiaate; tämä tutkitaan viidennen kanneperusteen yhteydessä.

64 Harkintavallan väärinkäyttöä koskevan kanneperusteen osalta on syytä muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen toimielin on toimenpidettä tehdessään käyttänyt harkintavaltaa väärin, jos toimenpide on tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai perustamissopimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi (asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996, Kok. 1996, s. I-5755, 69 kohta).

65 Kuten julkisasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 21 kohdassa, olisi väärin ottaa kaikista riidanalaisen päätöksen perustelukappaleista huomioon ainoastaan kuluttajien huolta koskeva lause päätöksen päämäärän selvittämiseksi.

66 Nimittäin jos päätöksen päämäärä on selvitettävä sen perustelukappaleiden erittelyn avulla, tämän erittelyn on koskettava koko tekstiä eikä ainoastaan sen erillistä osaa. Tässä tapauksessa riidanalaisen päätöksen perustelukappaleista kokonaisuudessaan seuraa, että komissio on toteuttanut väliaikaiset toimenpiteet sen huolen vuoksi, että BSE voi tarttua ihmiseen, tutkittuaan Yhdistyneen kuningaskunnan toteuttamat toimenpiteet ja kuultuaan tieteellistä eläinlääkintäkomiteaa ja pysyvää eläinlääkintäkomiteaa.

67 Lisäksi millään asiaan liittyviin asiakirjoihin sisältyvällä seikalla ei voida tukea väitettä, jonka mukaan komission päämäärä olisi yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin ollut luonteeltaan taloudellinen pikemminkin kuin terveyden suojeleminen.

68 Näin ollen komission toimivaltaa koskevien edellytysten noudattamatta jättämistä, tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen noudattamatta jättämistä sekä harkintavallan väärinkäyttöä koskevat kolme ensimmäistä kanneperustetta on hylättävä.

Riidanalaisen päätöksen perustelujen puuttumista koskeva neljäs kanneperuste

69 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että riidanalaisessa päätöksessä ei EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan vastaisesti täsmennetä niitä syitä, joiden vuoksi vientikielto on perusteltu, eikä varsinkaan niitä, joiden vuoksi komissio katsoo, että aiemmin ihmisten tai eläinten terveyden suojelemiseksi BSE:tä vastaan toteutetut toimenpiteet olivat riittämättömiä tai ne eivät olleet asianmukaisia.

70 Tältä osin on todettava, että vaikka perustamissopimuksen 190 artiklassa määrätyissä perusteluissa on selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava yhteisön toimielimen tekemän riidanalaisen toimenpiteen perustelut siten, että henkilöille, joita toimenpide koskee, selviävät sen syyt, jotta he voivat puolustaa oikeuksiansa, ja että

yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuutta, yhteisön toimielimen ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia. Tutkittaessa sitä, ovatko päätöksen perustelut 190 artiklan mukaisia, on otettava huomioon päätöksen sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt. Lisäksi päätöksen perustelujen tarkkuuden on oltava oikeassa suhteessa aineellisiin mahdollisuuksiin ja teknisiin edellytyksiin tai siihen määräaikaan nähden, jossa se on tehtävä (ks. erityisesti asia C-350/88, Delacre ym. v. komissio, tuomio 14.2.1990, Kok. 1990, s. I-395, 15 ja 16 kohta).

71 Tässä tapauksessa riidanalaisen päätöksen, josta on syytä muistuttaa, että se on tehty kiireellisissä olosuhteissa, toisesta perustelukappaleesta ilmenee, että komissio on perustellut päätöksen muun muassa sillä, että Yhdistynyt kuningaskunta oli toteuttanut SEAC:n lausunnon jälkeen ylimääräisiä toimenpiteitä suojellakseen paremmin kuluttajia BSE:tä vastaan. Tämä viittaus BSE:stä eniten kokemusta saaneen jäsenvaltion toteuttamiin toimenpiteisiin riittää sinänsä perusteluksi sille, että myös komissio päätti toteuttaa ylimääräisiä toimenpiteitä.

72 Riidanalaisen päätöksen viidennen perustelukappaleen sanamuoto osoittaa kuitenkin vielä selkeämmin kiireellisten toimenpiteiden välttämättömyyden siten, että tässä perustelukappaleessa viitataan erikseen siihen vaaraan, että BSE voi tarttua ihmiseen.

73 Siltä osin kuin kysymys on perusteluista, jotka koskevat viennin kieltämistä Yhdistyneestä kuningaskunnasta, on todettava, että riidanalainen päätös liittyy BSE:tä koskeviin ongelmiin ja että päätöksessä ei enää ollut tarpeellista täsmentää niitä syitä, joiden vuoksi asia koski erityisesti Yhdistynyttä kuningaskuntaa. Vientikielto perusteltiin riittävällä tavalla lisäksi vaaraa koskevalla epävarmuudella, toimenpiteen kiireellisyydellä ja väliaikaisuudella, ja vientikiellon soveltaminen kolmansiin maihin suuntautuvaan vientiin perusteltiin lisäksi kiellon kiertämisvaaralla (viides perustelukappale).

74 Tällaisten perustelujen perusteella Yhdistynyt kuningaskunta voi varmasti tietää toteutettujen toimenpiteiden syyt ja yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa näiden toimenpiteiden laillisuutta.

75 Näin ollen perusteluiden puuttumista koskeva kanneperuste on hylättävä.

Suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskeva viides kanneperuste

76 Yhdistynyt kuningaskunta esittää suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevan kanneperusteen osalta, että riidanalainen päätös ei ollut asianmukainen kansanterveyden tai eläinten terveyden suojelun päämäärään nähden, koska se oli jo toteuttanut tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, jotka oli toteutettu myös yhteisön tasolla, ja että näiden toimenpiteiden tehokkuuden osoitti se, että BSE-tapausten määrä oli pienentynyt nopeasti Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

77 Elävien eläinten viennin kieltäminen ei ollut sen mukaan myöskään enää tarpeellista. Nimittäin päätöksen 94/474/ETY tekemisen jälkeen ainoat eläimet, joita saatiin vielä viedä, olivat alle kuuden kuukauden ikäiset naudat, jotka olivat sellaisten lehmien jälkeläisiä, joiden ei epäilty sairastavan BSE:tä tai joissa sitä ei ollut todettu, eli eläimiä, joita ei ollut koskaan ruokittu eläimistä saatavalla lihajauholla ja jotka eivät olleet koskaan olleet yhteydessä BSE-pesäkkeiden kanssa.

78 Tieteellinen eläinlääkintäkomitea oli jo todennut, että siemennesteestä ei aiheudu BSE:n tartuntavaaraa. Alkioiden osalta oli olemassa jo päätös, jossa kiellettiin sellaisten alkioiden vienti, jotka olivat peräisin ennen 18.7.1988 syntyneistä emistä tai jotka olivat sellaisten emien jälkeläisiä, joilla oli todettu olevan BSE tai joiden epäiltiin sairastavan sitä.

79 Tuoreen lihan osalta päätöksen 94/474/EY, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 95/287/EY, 4 artiklassa jo kielletään Yhdistynyttä kuningaskuntaa lähettämästä muihin jäsenvaltioihin muuta tuoretta nautaeläinten lihaa kuin i) teurastus-

hetkellä alle kaksi ja puoli vuotta vanhojen nautaeläinten tuoretta lihaa, ii) sellaisista nautaeläimistä saatua tuoretta lihaa, jotka ovat Yhdistyneessä kuningaskunnassa olleet ainoastaan tiloilla, joilla ei ole todettu BSE-tapauksia viimeisten kuuden vuoden aikana, tai iii) teurastushetkellä yli kaksi ja puoli vuotta vanhojen nautaeläinten — jotka ovat Yhdistyneessä kuningaskunnassa olleet jatkuvasti tiloilla, joilla on todettu BSE-tapauksia viimeisten kuuden vuoden aikana — luuttomaksi leikattua lihaa, josta on poistettu mukana olevat kudokset, mukaan lukien näkyvät hermo- ja imukudokset. Mikään seikka ei viittaa siihen, että tällaiset toimenpiteet olivat epäasianmukaisia ja että asiassa olisi välttämätöntä toteuttaa ylimääräisiä toimenpiteitä. Lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan riippumattomat tieteelliset tutkimukset osoittivat, että lihaksiin paloitellusta lihasta ei voida havaita saastumista, vaikka liha on peräisin kliinisesti tartunnan saaneista eläimistä.

80 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo siltä osin kuin kysymys on Yhdistyneessä kuningaskunnassa teurastetuista naudoista saaduista tuotteista, jotka saattavat joutua ihmisten tai eläinten ravintoketjuun, tai lääketieteelliseen käyttöön, kosmetiikkaan tai lääkkeiden valmistukseen tarkoitetuista aineksista, että niiden vientikielto ei ole perusteltu, jos voidaan taata, että ne ovat peräisin karjoista, joissa ei ole ollut BSE-tapauksia ja jotka eivät ole joutuneet yhteyteen BSE:n taudinaiheuttajan kanssa kosketuksissa olevien lähteiden kanssa.

81 Kolmansiin maihin suuntautuvan vientikiellon osalta Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, ettei takaisintuontivaaraa ole useiden käytännön syiden takia, joita ovat se, että niiden kolmansien maiden lukumäärä, jotka saavat viedä nautoja, tuoretta naudanlihaa tai lihatuotteita yhteisön jäsenvaltioihin, on rajoitettu; tiukat vientiä koskevat edellytykset; vientitukia koskevien säännösten perusteella tehtävät tarkastukset ja tuontitullien soveltaminen. Nautojen siemennesteeseen ja alkioihin sovellettavien vaatimusten takia Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevien tuotteiden tuonti jäsenvaltioihin kolmannen maan kautta on mahdotonta.

82 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo lisäksi, että riidanalainen päätös on syrjivä, koska siinä asetetaan tällainen vientikielto ainoastaan Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevalle naudanlihalle ilman, että siinä olisi määrätty minkäänlaisista

suojatoimenpiteistä sellaisten jäsenvaltioiden osalta, joissa oli BSE-tapauksia ja joissa lisäksi elinten erotteluun liittyvät toimenpiteet eivät olleet yhtä kehittyneitä kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Päätös on syrjivä myös siinä, että sillä voidaan palauttaa kuluttajien luottamus ainoastaan muissa yhteisön jäsenvaltioissa kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ja tämä tehdään britannialaisten kuluttajien luottamuksen kustannuksella.

83 Yhdistynyt kuningaskunta korostaa, että toteutettu kielto oli liiallinen ja että komissiolla oli käytössään useita vaihtoehtoisia ratkaisuja, joita olivat muun muassa se, että kielletään yleisesti yhteisössä sellaisten nautojen kudoksien käyttö, jotka todennäköisimmin saattaisivat sisältää BSE:n tartunnan aiheuttavaa taudinaiheuttajaa; että kielletään yhteisön tasolla (toimenpide oli toteutettu jo Yhdistyneessä kuningaskunnassa) yli 30 kuukauden ikäisistä naudoista peräisin olevan naudanlihan myynti ihmisten kulutukseen; tai että täydennetään tätä viimeistä vaihtoehtoa tiukentamalla niitä edellytyksiä, jotka koskevat nuoremmista eläimistä peräisin olevan naudanlihan vientiä muihin jäsenvaltioihin.

84 Komissio katsoo päätöksensä sairauden hävittämiseen tähtääväksi rajoittamistoimenpiteeksi, johon on liitetty markkinoita tukevia toimenpiteitä ja muita tukitoimia. Sen mukaan rajoittaminen katsotaan yleismaailmallisesti nyt esillä olevan tilanteen kaltaisessa tilanteessa käytetyksi perustelluksi toimenpiteeksi, jonka tarkoituksena on ehkäistä sairauden leviäminen. Yhdistyneen kuningaskunnan määrittely alueeksi, johon tauti rajoitetaan, johtui siitä, että useiden syiden takia ei olisi ollut asianmukaista luoda paikallisia eristysalueita ja 99,7 prosenttia todetuista BSE-tapauksista oli tullut esiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Komissio viittaa myös siihen, että erityisiä tauteja koskevien direktiivien mukaan taudin rajoittamisalueet on määriteltävä luonnollisten esteiden ja hallinnollisen valvonnan mukaisesti.

85 Komission mukaan riidanalainen päätös on perusteltu eläviä eläimiä koskevilta osin siksi, että asiassa oli tärkeää arvioida olemassa olevien epäilysten merkitys uudelleen erityisesti mitä tuli BSE:n taudinaiheuttajan esiintymiseen nuorilla eläimillä, eläinten jäljittämistä ja vaaralle altistuneiden eläinten tunnistamista koskevaan järjestelmään liittyviin epävarmuuksiin ja eläimen teurastusikää koskevaan epävarmuuteen ja siihen vaaraan, että tauti voisi siirtyä periytymällä (vertikaalinen siirtyminen) tai olisi tarttuva (horisontaalinen siirtyminen).

86 Siemennesteen osalta kielto kumottiin tieteellisen eläinlääkintäkomitean lausunnon jälkeen. Tämä ei kuitenkaan vaikuta komission mukaan tämän riidanalaisen päätöksen pätevyyteen, joka oli kiireellisenä toimenpiteenä perusteltu vertikaalista siirtymistä koskevan vaaran vuoksi, edelleen käynnissä olevien tutkimusten takia, jotka koskevat taudin siirtymistä sellaisten lehmien alkionsiirtojen yhteydessä, jotka on siemennetty BSE:tä sairastavien sonnien siemennesteellä, ja vielä tieteellisen eläinlääkintäkomitean tuoreen lausunnon puuttumisen vuoksi.

87 Samat perustelut on otettava komission mukaan huomioon alkioiden osalta, samoin kuin tieteellisen eläinlääkintäkomitean lausunto, jonka mukaan on olemassa todisteita lampaankutkataudin eli scrapien siirtymisestä alkionsiirrossa.

88 Komissio viittaa lisäksi lihaa koskeviin epäilyihin, jotka liittyvät muun muassa tunnistamis- ja jäljitysjärjestelmän toimintaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja spesifioitujen naudanlihan sivutuotteiden (SOB) hävittämistä koskevan valvontajärjestelmän täytäntöönpanon tehokkuuteen. Komissio lisää vielä, että kaikki lihapalat sisältävät pieniä imukudosmääriä ja että yksi tieteellisen eläinlääkintäkomitean jäsenistä katsoi, että lihaksena olevaa lihaa koskevan vaaran mahdollisuus ei ole poissuljettu.

89 Samanlaiset toteamukset koskevat myös johdannaistuotteita, kuten talia ja liivatetta. Nisäkkäistä saadun liha- tai luujauhon osalta on todettava, että ne ovat BSE-epidemian pääsyy.

90 Komission mukaan päätös oli tarpeellinen myös niiltä osin kuin se koskee kolmansiin maihin suuntautuvaa vientiä. Tämä vienti on vain 5 prosenttia Britannian naudanlihantuotannosta, mikä merkitsee, että täydellisen tehokkaasta rajoittamistoimenpiteestä maksettava hinta on suhteellisen vähäinen. Sitä paitsi on olemassa vaara, että eläimiä, lihaa tai johdannaistuotteita tuotaisiin takaisin maahan mahdollisesti toisessa muodossa ja tietyissä olosuhteissa siten, että tuotteilla olisi toinen alkuperä. Petoksen vaara on todellinen, kun otetaan huomioon vientitukia koske-

vista petoksista käytössä olevat tilastot. Komission mukaan toteutettujen toimenpiteiden tehokkuus vaarantuisi ilman kolmansiin maihin suuntautuvan viennin kieltoa, ja näin kolmansiin maihin suuntautuvan viennin kielto on riidanalaisen päätöksen erottamaton ja tarpeellinen osa, ja se on täten suhteellisuusperiaatteen mukainen. Toimimatta jättäminen kolmansiin maihin suuntautuvan viennin suhteen ei lisäksi varmasti olisi ollut perustamissopimuksen perusteella neuvostolle tai komissiolle kuuluvien velvollisuuksien, erityisesti velvollisuuden ottaa huomioon yhteisön maataloustuotannon asema maailmanmarkkinoilla, mukaista; se ei olisi ollut myöskään yhteisön kahdenvälisten tai monenvälisten kansainvälisten velvoitteiden mukaista.

91 Komissio kiistää, että päätös olisi syrjivä. Se toteaa, että 99,7 prosenttia tapauksista on tullut esiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja että muut jäsenvaltiot, joissa on todettu joitakin tapauksia, ovat omaksuneet politiikan, jonka mukaan koko karja on teurastettava.

92 Komissio katsoo, että muunlaisen ratkaisun tekeminen ei ollut mahdollista. Tiettyjen spesifioitujen naudanlihan sivutuotteiden (SOB) yhteisönlaajuinen kielto ei olisi myötävaikuttanut BSE:n hävittämiseen, ja siitä olisi ollut hyvin vähän hyötyä ottaen huomioon se, miten vähän BSE:tä esiintyi muissa jäsenvaltioissa. Sitä paitsi siihen, että sellainen toimenpide olisi ollut tehokas, olisi vaadittu paljon aikaa, mikä taas ei ollut asianmukaista tilanteen kiireellisyyteen nähden. Valvonnan parantaminen ja tietynlaisten lihojen todistukset eivät olleet tarkoituksenmukaisia keinoja asian kiireellisyyden ja Britannian valvontajärjestelmien tehokkuutta koskevien epäilysten vuoksi.

93 Komissio korostaa vielä, että sen arvioimiseksi, onko riidanalainen päätös suhteellisuusperiaatteen mukainen, päätöstä on tutkittava toteutettujen, kustannuksiltaan noin 2,5 miljardin ecun suuruisten toimenpiteiden valossa (erityisesti interventiokynnysten muuttaminen, Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja muita jäsenmaita koskevat poikkeukselliset tukitoimet, vasikoiden jalostuspalkkiot, naudanlihantuottajien tulotuet, viejiä koskevat toimenpiteet, vasikanlihan yksityisen varastoinnin tuki, vientituet, korkealaatuisen naudanlihan menekin edistämistä koskevat toimenpiteet, tutkimukseen myönnettävä tuki).

94 Yhdistynyt kuningaskunta esittää vastineessaan, että vaikka rajoittamistoimenpide soveltuukin kovin tarttuviin tauteihin, kuten suu- ja sorkkatautiin, joka tarttuu ilman välityksellä ja jonka itämisaika on lyhyt, ei-tarttuvaa ja rehun välityksellä siirtyvää tautia, jonka itämisaika on pitkä, ei kannata hillitä tällaisella toimenpiteellä. Lisäksi rajoittamistoimenpide ei sen mukaan myötävaikuta BSE:n hävittämiseen Yhdistyneen kuningaskunnan ehdottamia vaihtoehtoisia ratkaisuja enempää.

95 Komissio on esittänyt vastauskirjelmässään, että riidanalainen päätös oli vasta kokonaisvaltaisen lähestymistavan ensimmäinen vaihe. Se oli väliaikainen (viides perustelukappale) ja kiireellinen toimenpide (otsikko), jota tarkistetaan uudelleen (kuudes ja seitsemän perustelukappale, 1 ja 3 artikla), ja sen jälkeen oli määrä toteuttaa muita toimenpiteitä taudin valvomiseksi ja hävittämiseksi (4 artikla).

96 On syytä todeta, että yhteisön oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaan yhteisön toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää sitä, mikä on asianmukaista ja tarpeellista niiden lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi, koska on selvää, että kun on mahdollista valita usean asianmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava ja että toimenpiteistä aiheutuvat haitat eivät saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990, Kok. 1990, s. I-4023, 13 kohta ja yhdistetyt asiat C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, Crispoltoni ym., tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-4863, 41 kohta).

97 Tuomioistuimien edellä mainittujen edellytysten osalta suorittamasta valvonnasta on todettava, että yhteisen maatalouspolitiikan alalla yhteisön lainsäätäjällä oleva harkintavalta vastaa perustamissopimuksen 40—43 artiklassa sille annettuja poliittisia tehtäviä. Näin ollen yhteisen maatalouspolitiikan alaan kuuluva toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan kun kyseinen toimenpide on toimielimen tavoittelemien päämäärien saavuttamiseksi ilmeisen epäasianmukainen (ks. em. asia Fedesa ym., tuomion 14 kohta ja em. yhdistetyt asiat Crispoltoni ym., tuomion 42 kohta).

98 Riidanalaisen päätöksen tekemisaikaan oltiin hyvin epävarmoja eläviä eläimiä, naudanlihaa ja johdannaistuotteita koskevista vaaroista.

99 On kuitenkin katsottava, että kun esiintyy epävarmuutta siitä, onko olemassa ihmisten terveyteen kohdistuvaa vaaraa, tai siitä, minkä laajuinen tämä vaara on, toimielimet saavat toteuttaa suojatoimenpiteitä odottamatta, että näiden vaarojen olemassaolo ja vaarojen vakavuus osoitetaan täysin.

100 EY:n perustamissopimuksen 130 R artiklan 1 kohta vahvistaa tämän näkökannan oikeellisuuden; kyseisen kohdan mukaan ihmisten terveyden suojelu kuuluu yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteisiin. Saman artiklan 2 kohdassa määrätään, että tämä suojelun korkeaan tasoon pyrkivä politiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteelle, jonka mukaan olisi ryhdyttävä ennalta ehkäiseviin toimiin, ja siinä määrätään, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä yhteisön muun politiikan määrittelyyn ja toteuttamiseen.

101 Riidanalainen päätös on tehty "kiireellisenä toimenpiteenä", jossa määrätään vientikiellosta "väliaikaisesti" (viides perustelukappale). Komissio on päätöksessä katsonut olevan välttämätöntä tutkia tieteellisellä tasolla laajemmin uusien tietojen ja toteutettavien toimenpiteiden merkitystä, ja se on näin ollen katsonut välttämättömäksi tarkistaa päätöstä kaikkien osatekijöiden tarkastelun jälkeen (seitsemäs perustelukappale).

102 Ottaen huomioon että elävien eläinten vienti oli kielletty jo päätöksellä 94/474/EY, riidanalaisesta päätöksestä johtuva vientikielto koski ainoastaan alle kuuden kuukauden ikäisiä nautoja, jotka olivat sellaisten lehmien jälkeläisiä, joiden ei epäilty sairastavan BSE:tä tai joissa sitä ei ollut todettu. Kuitenkin taudin tarttumistavoista vallitsevien epävarmuuksien, ja erityisesti sen osalta, siirtyykö se emästä jälkeläiseen, ja eläinten merkitsemisen ja niiden liikkumisen valvonnan puuttumisen takia ei ollut mahdollista saada varmuutta siitä, että vasikka oli sellaisen lehmän jälkeläinen, jolla ei ole ollenkaan BSE-tartuntaa, tai vaikka näin olisi, että vasikalla itsellään ei ole ollenkaan tällaista tartuntaa.

103 Näin ollen elävien eläinten vientikiellon ei voida katsoa olevan ilmeisen epäasianmukainen toimenpide.

104 Naudanlihan osalta on riittävää todeta, että tämän taudin pitkän itämisajan takia jokaista vähintään kuuden kuukauden ikäistä eläintä on pidettävä potentiaalisena BSE-tartunnan saaneena eläimenä, vaikka sillä ei olisi mitään ulkoisia oireita. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on toteutettu erityisiä eläinten teurastamiseen ja lihan leikkaamiseen liittyviä toimenpiteitä. Kuitenkin vasta toukokuusta 1995 lähtien alettiin tehdä ennalta ilmoittamattomia tarkastuskäyntejä Yhdistyneen kuningaskunnan yrityksissä näiden toimenpiteiden noudattamisen tarkistamiseksi (Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain, A Progress Report, marraskuu 1995, 16 kohta); nämä tarkastuskäynnit osoittivat, että prosentuaalisesti suuri osa teurastamoista ei noudattanut lakiin perustuvia vaatimuksia.

105 Lisäksi tieteellisen eläinlääkintäkomitean 11.7.1994 antamasta kertomuksesta ilmenee, että naudanliha sisältää aina hermo- ja imukudosten jäänteitä. Tieteellisen eläinlääkintäkomitean 22.3.1996 antamaan lausuntoon liitetyn erään komitean jäsenen mielipiteen mukaan infektion tarttumisvaaraa ei ole tieteellisesti suljettu pois lihaksena olevan naudanlihan osalta (ks. edellä 13 kohta).

106 Tästä seuraa, ettei myöskään naudanlihan tuonnin kiellon voida katsoa olevan ilmeisen epäasianmukainen toimenpide.

107 Siemennesteen ja alkioiden osalta riittää, että muistetaan, että vertikaalin siirtymisen vaara ei ollut lopullisesti suljettu pois riidanalaisen päätöksen tekemisajankohtana.

108 Muiden tuotteiden, kuten talin ja liivatteen, osalta on katsottava, että komissio on osoittanut asianmukaista varovaisuutta kieltäessään niiden viennin tilanteen kokonaisvaltaiseen uudelleentarkasteluun asti.

109 Kolmansiin maihin suuntautuvan viennin kieltämisen osalta toimi oli asianmukainen, koska sen ansiosta voitiin taata toimenpiteen tehokkuus rajoittamalla Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle kaikki ne ainekset, joihin BSE saattoi olla tarttunut. Niiden kolmansien maiden määrän rajoittamisella, joista tuonti oli sallittu, ja tätä tuontia koskevalla valvonnalla ei nimittäin voida sulkea pois mahdollisuutta, että naudan lihaa tuodaan takaisin maahan muussa muodossa tai että kieltoa kierretään.

110 Yhdistynyt kuningaskunta on esittänyt muita ajateltavissa olevia vaihtoehtoja. Ottaen kuitenkin huomioon vaaran vakavuus ja asian kiireellisyys komissio ei ole reagoinut ilmeisen epäasianmukaisella tavalla päättäessään tieteellisiä lisätietoja odotettaessa väliaikaisesti nautojen, naudanlihan ja johdannaistuotteiden kokonaisvaltaisesta vientikiellosta.

111 Näin ollen suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskeva kanneperuste on perusteeton.

Perustamissopimuksen 6 artiklan ja 40 artiklan 3 kohdan rikkomista koskeva kolmas kanneperuste

112 Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan komissio on rikkonut perustamissopimuksen 6 artiklaa ja 40 artiklan 3 kohtaa, koska se on syrjinyt Britannian tuottajia suhteessa muiden jäsenvaltioiden tuottajiin sekä syrjinyt Britannian kuluttajia suhteessa muiden jäsenvaltioiden kuluttajiin ilman mitään syytä, jonka perusteella tätä erilaista kohtelua voitaisiin objektiivisesti perustella.

113 Komissio väittää, että toteutetut toimenpiteet ovat kansalaisuudesta riippumattomia ja että ne perustuvat maantieteelliseen tilanteeseen. Lisäksi komission riidanalainen päätös koskee sen mukaan muiden jäsenvaltioiden yksityisiä henkilöitä ja taloudellisia toimijoita muissa jäsenvaltiossa. Joka tapauksessa tilanne huomioon ottaen on kiistatonta, että vaikka kysymyksessä olisi erilainen kohtelu, se olisi objektiivisesti perusteltua olosuhteiden perusteella.

114 Tältä osalta on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa olevan syrjintäkiellon periaatteen mukaisesti toisiinsa verrattavissa olevissa tilanteissa ei saa menetellä eri tavalla, ellei tällaista eroa voida objektiivisesti perustella (ks. asia 203/86, Espanja v. neuvosto, tuomio 20.9.1988, Kok. 1988, s. 4563, 25 kohta).

115 Tässä tapauksessa ei ole koskaan kiistetty sitä, että riidanalaisen päätöksen tekemisajankohtana lähes kaikki Euroopan tilastoidut BSE-tapaukset esiintyivät Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

116 Tämä seikka huomioon ottaen on todettava, että BSE:n esiintymistä koskevan objektiivisen arviointiperusteen takia Yhdistyneen kuningaskunnan tilanne ei ollut verrattavissa muiden jäsenvaltioiden tilanteeseen, siten että komissio ei ole tehdessään päätöksen eläinten ja tuotteiden rajoittamisesta Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle rikkonut perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan toista alakohtaa.

117 Näin ollen syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista koskeva kanneperuste on perusteeton.

Perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan rikkomista koskeva seitsemäs kanneperuste

118 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että päätös ei ole perusteltu minkään 39 artiklan 1 kohdassa luetellun yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden perusteella. Nimittäin päätöksellä ei ole suinkaan lisätty maatalouden tuottavuutta tai taattu maatalousväestölle kohtuullista elintasoa, vaan sillä on aiheutettu vahinkoa nauta-alan ja siihen liittyvien alojen toimijoiden kustannuksella Yhdistyneessä kuningaskunnassa, horjutettu yhteisön markkinoita, ja siksi, että muihin jäsenmaihin on mahdotonta toimittaa kyseisiä tuotteita, sillä on estetty kohtuullisten kuluttajahintojen takaaminen.

119 Komissio muistuttaa siitä, että eläinten terveyden ja kansanterveyden suojelu on yhteisen maatalouspolitiikan erottamaton osa ja että kansanterveyttä koskevat kysymykset ovat erittäin merkittäviä. Tosiasiassa yhtään 39 artiklan 1 kohdassa luetelluista päämääristä ei voida saavuttaa ilman kuluttajilla olevaa tietynasteista luottamusta tai välttämättömiä kansanterveyteen liittyviä tarkastuksia.

120 Tältä osin on syytä todeta, että EY:n perustamissopimuksen 129 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan terveyden suojelua koskevat vaatimukset kuuluvat osana yhteisön muuhun politiikkaan ja että yhteisön tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteisiin pyrittäessä ei voida jättää ottamatta huomioon sellaisia yleisen edun, kuten kuluttajansuojan tai ihmisten ja eläinten terveyden ja elämän suojelemisen, mukaisia vaatimuksia, jotka yhteisön toimielinten on otettava huomioon toimivaltaansa käyttäessään (asia 68/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988, Kok. 1988, s. 855, 12 kohta).

121 Terveyden suojelu myötävaikuttaa sitä paitsi perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdassa lueteltujen yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen, etenkin kun maataloustuotanto on suoraan riippuvainen siitä, millainen menekki tuotannolla on terveydestään entistä enemmän huolissaan olevien kuluttajien keskuudessa.

122 Tästä seuraa, että komissio ei ole päätöksen tehdessään rikkonut perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohtaa.

Kahdeksas kanneperuste, joka koskee riidanalaisen päätöksen 1 artiklan kolmannen luetelmakohdan lainvastaisuutta, erityisesti siltä osin kuin sillä loukataan oikeusvarmuuden periaatetta

123 Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan riidanalaisella päätöksellä loukataan oikeusvarmuuden periaatetta siten, ettei päätöksessä määritellä kieltoa riittävän selvästi. Nimittäin päätöksen (jossa kielletään viemästä "Yhdistyneessä kuningaskunnassa teurastetuista nautaeläimistä saatuja tuotteita, jotka saattavat joutua ihmisten tai eläinten ravintoketjuun, tai lääketieteelliseen käyttöön, kosmetiikkaan tai lääkkeiden valmistukseen tarkoitettuja tuotteita") 1 artiklan kolmannen luetelmakohdan soveltamisala olisi voitu määritellä ainoastaan viittaamalla direktiiveissä 90/425/ETY ja 89/662/ETY tarkoitettuihin tuotteisiin. Näiden direktiivien 1 artiklassa viitataan liitteisiin A ja B, joita on muutettu näiden kahden direktiivin antamisen jälkeen direktiivillä 92/118/ETY. Sitä paitsi direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 4 kohta koskee "tilanteen vaatiessa" eläimistä "saatuja tuotteita" ja direktiivin 89/662/ETY 9 artiklan 4 kohta "lähtötuotteita" tai "näistä tuotteista saatuja tuotteita". Lisäksi näiden kahden direktiivin soveltamisala on määriteltävä viittaamalla perustamissopimuksen 43 artiklaan, mikä merkitsee sitä, että perustamissopimuksen liitteessä II luetellut maataloustuotteet on otettava huomioon.

124 Lisäksi, koska päätöksen 1 artiklan kolmannen luetelmakohdan soveltamisala ei ole selvä, yhteisöjen tuomioistuin ei voi Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan käytännössä valvoa päätöksen laillisuutta, koska perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämisen takia on mahdotonta nähdä yhteyttä kolmannen luetelmakohdan ja perustelukappaleissa esitettyjen perusteiden välillä.

125 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo vielä, että komissiolla ei ollut toimivaltaa kieltää sellaisten tiettyjen tuotteiden vientiä, jotka eivät kuulu perustamissopimuksen liitteen II soveltamisalaan, eivätkä näin ollen direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY soveltamisalaan, joihin riidanalainen päätös perustuu. Näin on liivatteen, aminohappojen, dikalsiumfosfaatin, peptoneista saatujen peptidien, glyserolin, steariinihapon ja sen suolojen osalta.

126 Komissio katsoo, että kun otetaan huomioon asian kiireellisyys sekä välttämättömyys varmistaa tilanteen tehokas ja täydellinen valvonta, riidanalaisen päätöksen 1 kohdan kolmannella luetelmakohdalla noudatetaan oikeusvarmuuden periaatetta. Ihmisten terveyttä uhkaavan vaaran vakavuuden, BSE:n taudinaiheuttajan luonteen ja riidanalaisen päätöksen päämäärien valossa on kiistatonta, että se kattaa sellaiset tuotteet kuten talin ja liivatteen, jotka ovat nautaeläimistä saatuja tuotteita. Lisäksi riidanalainen päätös on perusteltu oikein siinä mielessä, että se koskee BSE:n taudinaiheuttajaa ja siten kaikkia tuotteita, jotka saattavat olla BSE:n saastuttamia eli naudasta saatavia tuotteita. Direktiiveissä 90/425/ETY ja 89/662/ETY viitataan lisäksi nimenomaisesti kaikkiin riidanalaisessa päätöksessä tarkoitettuihin tuotteisiin.

127 Tältä osin ei voida todeta, että riidanalaisen päätöksen 1 artiklan kolmannen luetelmakohdan soveltamisala olisi epäselvä siltä osin kuin se koskee "Yhdistyneessä kuningaskunnassa teurastetuista nautaeläimistä saatuja tuotteita, jotka saattavat joutua ihmisten tai eläinten ravintoketjuun, tai lääketieteelliseen käyttöön, kosmetiikkaan tai lääkkeiden valmistukseen tarkoitettuja tuotteita".

128 Perusteluvelvollisuuden osalta on syytä — kuten julkiasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 38 kohdassa — ottaa huomioon se, että Yhdistynyt kuningaskunta, jolle päätös on osoitettu, tunsi hyvin tilanteen, eikä se voinut erehtyä siitä, mitä tuotteita päätös koski.

129 Vielä on todettava, että direktiiveissä 90/425/ETY ja 89/662/ETY säädetään, että komission toteuttamat suojatoimenpiteet voivat koskea "eläinperäisiä tuotteita", "näistä tuotteista saatuja tuotteita" ja "eläimistä saatuja tuotteita". Komissio ei ole siten rikkonut näitä direktiivejä sillä, että se määräsi tekemässään riidanalaisessa päätöksessä, että päätös koskee "Yhdistyneessä kuningaskunnassa teurastetuista nautaeläimistä saatuja tuotteita."

130 Näin ollen riidanalaisen päätöksen 1 artiklan kolmannen luetelmakohdan lainvastaisuutta koskeva kanneperuste on hylättävä.

Direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY lainvastaisuutta koskeva yhdeksäs kanneperuste

131 Siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että direktiivejä 90/425/ETY ja 89/662/ETY voidaan soveltaa tai että niitä on sovellettava sellaisiin tuotteisiin, jotka eivät kuulu perustamissopimuksen liitteeseen II, Yhdistynyt kuningaskunta esittää, että perustamissopimuksen 43 artiklassa ei anneta neuvostolle toimivaltaa antaa tätä koskevia direktiivejä. Näin ollen näitä kahta direktiiviä ei voida sen mukaan soveltaa tältä osin, eivätkä ne voi olla riidanalaisen direktiivin oikeudellinen perusta.

132 Sitä vastoin neuvosto ja komissio katsovat, että direktiivit 90/425/ETY ja 89/662/ETY perustuvat aivan oikein perustamissopimuksen 43 artiklaan, koska direktiivien tarkoituksena on perustamissopimuksen 39 artiklan päämäärien toteuttaminen ja koska direktiiveissä tarkoitetut eläimistä saadut tuotteet kuuluvat vähintäänkin liitteessä II olevan otsikon "Muualle kuulumattomat eläintuotteet" alle. Joka tapauksessa se, että direktiiveissä viitataan liitännäisesti tiettyihin sellaisiin muihin tuotteisiin, jotka eivät sisälly liitteeseen II, ei vaikuta mitenkään niiden pätevyyteen.

133 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että perustamissopimuksen 43 artikla on kaikkien perustamissopimuksen luettelossa II lueteltujen maataloustuotteiden

tuotantoa ja kaupan pitämistä koskevien niiden säädösten asianmukainen oikeusperusta, joilla myötävaikutetaan yhden tai useamman perustamissopimuksen 39 artiklassa luetellun yhteisen maatalouspolitiikan päämäärien saavuttamiseen (ks. em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988, 14 kohta; asia 131/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988, Kok. 1988, s. 905, 19 kohta; asia 131/87, komissio v. neuvosto, tuomio 16.11.1989, Kok. 1989, s. 3743, 28 kohta ja em. asia Fedesa ym., tuomion 23 kohta).

134 Yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut, että direktiivi on olennainen tekijä maatalouden tuottavuuden lisäämisessä, joka on perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan a alakohdassa oleva tavoite, ja että direktiivi täytyy antaa perustamissopimuksen 43 artiklan perusteella silloin kun siitä huolimatta, että sitä sovelletaan pääasiallisesti liitteeseen II kuuluviin tuotteisiin, se koskee kuitenkin liitännäisesti tiettyjä liitteeseen kuulumattomia tuotteita (asia C-11/88, komissio v. neuvosto, tuomio 16.11.1989, Kok. 1989, s. 3799, 15 kohta, julkaistu lyhennelmänä).

135 Ottaen huomioon se suuri merkitys, joka eläinten, eläintuotteiden ja eläinperäisten tuotteiden vapaalla liikkuvuudella on perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan tavoitteiden toteuttamiselle, on todettava, että 43 artikla oli asianmukainen oikeusperusta annettaessa direktiivit 90/425/ETY ja 89/662/ETY, vaikka näissä direktiiveissä annetaan liitännäisesti komissiolle lupa toteuttaa suojatoimenpiteitä, jotka ulottuvat "eläinperäisiin tuotteisiin", "näistä tuotteista saatuihin tuotteisiin" ja "eläimistä saatuihin tuotteisiin", jotka eivät kuulu liitteeseen II.

136 Näin ollen direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY lainvastaisuutta koskeva kanneperuste on hylättävä.

137 Edellä oleva huomioon ottaen kanne on hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

138 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Yhdistynyt kuningaskunta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, koska komissio on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaan väliintulijoina olevat toimielimet vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Neuvosto vastaa täten omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan kannetta ei oteta tutkittavaksi siltä osin kuin se koskee komission 10.4., 13.4. ja 8.5.1996 esittämiä kannanottoja.

2) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan kanne hylätään siltä osin kuin se koskee tietyistä BSE:hen liittyvistä kiireellisistä suojatoimenpiteistä 27 päivänä maaliskuuta 1996 tehdyn komission päätöksen 96/239/EY kumoamista.

3) Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

4) Euroopan unionin neuvosto vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Schintgen Mancini Moitinho de Almeida

Murray Edward Puissochet

Hirsch Jann Sevón

Julistettiin Luxemburgissa 5 päivänä toukokuuta 1998.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti