YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)
13 päivänä joulukuuta 2006 *

Asiassa T-304/01,

Julia Abad Pérez, kotipaikka El Barraco (Espanja), ja 481 muuta kantajaa, joiden nimet ovat tämän tuomion liitteessä,

Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos, kotipaikka Madrid (Espanja), ja

Unió de Pagesos, kotipaikka Barcelona (Espanja),

edustajinaan asianajajat M. Roca Junyent, J. Roca Sagarra, M. Pons de Vall Alomar ja E. Sagarra Trias,

kantajina,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään aluksi J. Carbery ja F. Florindo Gijón, sittemmin Florindo Gijón ja M. Balta,

ja

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään G. Berscheid ja S. Pardo Quintillán, avustajanaan asianajaja J. Guerra Fernández,

vastaajina,

jossa on kyse EY 235 artiklaan ja EY 288 artiklan toiseen kohtaan perustuvasta vahingonkorvausvaatimuksesta, jolla vaaditaan korvattaviksi neuvoston ja komission toimilla ja laiminlyönneillä kantajille naudan spongiforminen enkefalopatia -nimisen taudin ilmenemisestä Espanjassa aiheutuneet vahingot,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. García-Valdecasas sekä tuomarit J. D. Cooke ja I. Labucka,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies J. Palacio González,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 15.2.2006 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Riidan taustalla olevat tosiseikat

1 Kantajina on 482 espanjalaista karjankasvattajaa – toisin sanoen alan ammattilaisia, karjankasvatusalan yrityksiä ja maatalousosuuskuntia, joiden jäsenistöön kuuluu useita eri nautakarja-alan yrityksiä – joita tukee kaksi Espanjan oikeuden mukaan perustettua maatalousalan ammattijärjestöä, Unió de Pagesos ja Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (jäljempänä COAG).

2 Naudan spongiforminen enkefalopatia (bovine spongiform encephalopathy, jäljempänä BSE-tauti), niin kutsuttu "hullun lehmän tauti", on yksi tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden ryhmään kuuluvista sairauksista, joille on tyypillistä aivojen rappeutuminen ja mikroskooppianalyysissa havaittava hermosolujen sienimäisyys. BSE:n todennäköinen alkuperä on se, että naudoille tarkoitetun rehun valmistustapaa on muutettu, jolloin siihen on joutunut scrapie-nimiseen tautiin sairastuneista lampaista peräisin olevaa valkuaisainetta. Sairaus tarttuu

pääasiallisesti siten, että eläimet syövät muun muassa sellaisia lihaluujauhoja, jotka sisältävät poistamatta jäänyttä tartunnanaiheuttajaa, ja vähäisemmässä määrin myös emosta vasikkaan. Sairaudelle on ominaista useiden vuosien pituinen itämisaika.

3 BSE-tauti todettiin ensimmäisen kerran Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneessä kuningaskunnassa vuonna 1986. BSE-tautia koskevan tilintarkastustuomioistuimen 13.9.2001 päivätyn erityiskertomuksen nro 14/2001 (EYVL C 324, s. 1) mukaan tuon maan karjassa oli 31.5.2001 mennessä todettu lähes 180 000 BSE-tapausta, kun taas muualla Euroopan unionissa oli todettu 1 738 tapausta. Yhdistyneen kuningaskunnan tapausten määrä oli huipussaan vuonna 1992 ja on sen jälkeen laskenut, kun taas vuodesta 1996 lähtien BSE-tapausten määrä muualla Euroopan unionissa on lisääntynyt.

4 Yhdistynyt kuningaskunta päätti heinäkuussa 1988 yhtäältä kieltää sellaisten märehtijöille tarkoitettujen rehujen myynnin, jotka sisälsivät märehtijöistä peräisin olevia valkuaisaineita, ja toisaalta kieltää kasvattajia ruokkimasta märehtijöitä tällaisilla rehuilla ("Ruminant Feed Ban", joka sisältyy Bovine Spongiform Encephalopathy Orderiin (1988, SI 1988/1039), jota on myöhemmin muutettu).

5 Yhteisön toimielimet ovat nekin heinäkuusta 1989 lähtien antaneet säännöksiä pitääkseen puoliaan BSE:tä vastaan. Suurin osa näistä toimenpiteistä on toteutettu eläinlääkärintarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 11.12.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/662/ETY (EYVL L 395, s. 13) ja eläinlääkärin- ja kotieläinjalostustarkastuksista yhteisön sisäisessä tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa 26.6.1990 annetun neuvoston direktiivin 90/425/ETY (EYVL L 224, s. 29) perusteella, joiden mukaan komissio saa toteuttaa suojatoimenpiteitä, jos eläinten tai ihmisten terveys on vaarassa.

6 BSE:hen liittyvistä tietyistä suojatoimenpiteistä Yhdistyneessä kuningaskunnassa 28.7.1989 tehdyllä komission päätöksellä 89/469/ETY (EYVL L 225, s. 51) otettiin käyttöön Yhdistyneessä kuningaskunnassa ennen vuoden 1988 heinäkuuta syntyneiden nautaeläinten yhteisön sisäistä kauppaa koskevia tiettyjä rajoituksia. Tätä päätöstä on muutettu 7.2.1990 tehdyllä päätöksellä 90/59/ETY (EYVL L 41, s. 23), jolla asetettiin yleinen kielto viedä yli kuuden kuukauden ikäisiä nautaeläimiä Yhdistyneestä kuningaskunnasta. Päätöksen 89/469 ja tiettyjä kudoksia ja elimiä koskevista lisävaatimuksista BSE:n osalta tehdyn päätöksen 90/200/ETY muuttamisesta 8.6.1990 tehdyllä komission päätöksellä 90/261/ETY (EYVL L 146, s. 29) määrättiin, että tuon kiellon noudattaminen on varmistettava kiinnittämällä eläimiin erityinen merkki ja ottamalla käyttöön tietokonerekisterijärjestelmä, jonka avulla eläimet voidaan tunnistaa. Lisäksi BSE lisättiin 6.3.1990 tehdyllä komission päätöksellä 90/134/ETY (EYVL L 76, s. 23) niitä tauteja koskevaan luetteloon, joista eläintaudeista ilmoittamisesta yhteisössä 21.12.1982 annetun neuvoston direktiivin 82/894/ETY (EYVL L 378, s. 58) mukaan on ilmoitettava, ja sillä otettiin käyttöön velvollisuus ilmoittaa kerran viikossa uusista havaituista BSE-tautipesäkkeistä.

7 Tiettyjä kudoksia ja elimiä koskevista lisävaatimuksista BSE:n osalta 9.4.1990 tehdyllä komission päätöksellä 90/200/ETY (EYVL L 105, s. 24) toteutettiin BSE:n vuoksi tiettyjä toimenpiteitä Yhdistyneen kuningaskunnan ja muiden jäsenvaltioiden välisen yhteisön sisäisen kaupan rajoittamiseksi tiettyjen kudosten ja elinten – aivot, luuydin, kitarisat, kateenkorva, perna ja suolet – osalta erityisesti silloin, kun ne ovat peräisin nautaeläimistä, jotka ovat teurastettaessa yli kuuden kuukauden ikäisiä. Myös muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen kudosten ja elinten lähettäminen kiellettiin ja määrättiin, että jokainen sellainen nauta, jossa havaittaisiin BSE:n kliinisiä merkkejä, olisi teurastettava erikseen ja sen aivot olisi tutkittava BSE:n esiintymisen toteamiseksi. Päätöksessä määrättiin, että jos BSE todettaisiin, eläinten ruhot ja elimet olisi hävitettävä. Nautaeläinten alkioiden BSE:hen (bovine spongiform encephalopathy) liittyvistä tietyistä suojatoimenpiteistä Yhdistyneessä kuningaskunnassa 14.5.1992 tehdyssä komission päätöksessä 92/290/ETY (EYVL L 152, s. 37) velvoitetaan kaikki jäsenvaltiot huolehtimaan siitä, että yhteisön muihin jäsenvaltioihin ei toimiteta sellaisista emistä peräisin olevia nautaeläinten alkioita, joilla oli todettu tai epäilty olevan BSE. Tällä päätöksellä kiellettiin viemästä

Yhdistyneestä kuningaskunnasta ennen 18.7.1988 syntyneistä eläimistä peräisin olevia alkioita ja määrättiin, että tarvittavat toimenpiteet oli toteutettava luovuttajaeläinten yksilöimiseksi.

8 Komissio teki 27.6.1994 BSE-tautiin ja nisäkkäistä saatuja valkuaisaineita sisältävään ruokintaan liittyvistä tietyistä suojatoimenpiteistä päätöksen 94/381/EY (EYVL L 172, s. 23), jolla se kielsi koko yhteisössä käyttämästä nisäkkäistä peräisin olevia valkuaisaineita märehtijöiden ruokinnassa. Jäsenvaltioille, jotka kykenivät soveltamaan järjestelmää, jolla pystytään erottelemaan märehtijöistä saadut eläinvalkuaisaineet muista kuin märehtijöistä saaduista valkuaisaineista, voitiin kuitenkin antaa komission lupa sallia märehtijöiden ruokkiminen muista nisäkäslajeista saaduilla valkuaisaineilla. Märehtijöistä peräisin olevan eläinjätteen käsittelyssä BSE-taudinaiheuttajien inaktivoimiseksi käytettävien vaihtoehtoisten lämpökäsittelyjärjestelmien hyväksymisestä 27.6.1994 tehdyllä komission päätöksellä 94/382/EY (EYVL L 172, s. 25) täsmennettiin sellaisten eläinperäisten jätteiden jalostamismenetelmät, joita ei voitu käyttää märehtijöiden ruokinnassa siitä syystä, etteivät ne olleet tehokkaita BSE:n tartunnanaiheuttajien torjunnassa, ja lueteltiin tuotteet, jotka eivät näyttäneet aiheuttavan taudintarttumisvaaraa ja jotka siis kuuluivat näiden säännösten soveltamisalan ulkopuolelle – liivate, nahat ja vuodat, farmaseuttisten tuotteiden valmistuksessa käytettävät rauhaset ja elimet, veri ja verituotteet, maito, sianihra ja ohennetut rasvat sekä suolet.

9 BSE:hen liittyvistä tietyistä suojatoimenpiteistä ja päätösten 89/469 ja 90/200 kumoamisesta 27.7.1994 tehdyllä komission päätöksellä 94/474/EY (EYVL L 194, s. 96) aika, jona BSE-tapauksia ei ollut saatu todeta tilalla, jossa eläimet oli kasvatettu, jotta näiden eläinten tuoretta lihaa saataisiin viedä Yhdistyneestä kuningaskunnasta yhteisön muihin jäsenmaihin, pidennettiin kahdesta vuodesta kuuteen vuoteen. Päätöksessä kiellettiin myös kaikkien sellaisten aineiden ja valmisteiden vienti Yhdistyneestä kuningaskunnasta, jotka kuuluivat päätöksen 94/382 soveltamisalaan ja jotka oli valmistettu ennen 1.1.1995.

10 Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (jäljempänä SEAC), joka on riippumaton tieteellinen toimielin, jonka tehtävänä on neuvoa Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusta BSE:hen liittyvissä asioissa, antoi 20.3.1996 lausunnon, jossa se viittasi siihen, että kymmenellä korkeintaan 42-vuotiaalla henkilöllä oli todettu Creutzfeldt-Jakobin tauti – joka on kuolemaan johtava, ihmiseen tarttuva neurologinen tauti – ja täsmensi, että "vaikka yhteydestä ei ole olemassa suoraa todistetta, – – [tässä vaiheessa] todennäköisin selitys [oli] se, että näillä tapauksilla [oli] yhteys BSE:n kanssa kosketukseen joutumisen kanssa ennen vuonna 1989 toteutettua spesifioitujen naudanlihan sivutuotteiden kieltoa".

11 Yhdistyneen kuningaskunnan maatalous-, kalastus- ja elintarvikeministeriö teki samana päivänä päätöksen, jolla se toisaalta kielsi nisäkkäistä saatavan lihaluujauhon myynnin ja jakelun sekä sen käyttämisen tuotantoeläinten rehussa, mukaan lukien siipikarjan, hevosten ja kalojen rehut, ja toisaalta yli 30 kuukauden ikäisistä naudoista peräisin olevan lihan myynnin ihmisravinnoksi. Samaan aikaan jotkut jäsenvaltiot ja kolmannet maat toteuttivat toimenpiteitä, joilla ne kielsivät nautaeläinten tai naudanlihan tuonnin Yhdistyneestä kuningaskunnasta tai Euroopan unionista, kun kyse oli tiettyjen kolmansien maiden toteuttamista toimista.

12 Euroopan unionin tieteellinen eläinlääkintäkomitea (jäljempänä eläinlääkintäkomitea) katsoi 22.3.1996, että käytettävissä olevan tiedon perusteella ei voitu osoittaa, että BSE voisi tarttua ihmiseen. Komitea otti kuitenkin huomioon tätä koskevan vaaran olemassaolon ja suositteli, että Yhdistyneen kuningaskunnan 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 käyttämisen kieltämistä eläinten rehussa.

13 Komissio teki 27.3.1996 tietyistä BSE:hen liittyvistä kiireellisistä suojatoimenpiteistä päätöksen 96/239/EY (EYVL L 78, s. 47), jossa kiellettiin väliaikaisesti kaikki nautaeläinten, naudanlihan ja siitä valmistettujen tuotteiden toimitukset Yhdisty-

neen kuningaskunnan alueelta muihin jäsenvaltioihin ja kolmansiin maihin. Tässä päätöksessä määrättiin muun muassa, että Yhdistynyt kuningaskunta ei saanut toimittaa alueeltaan ensinnäkään eläviä nautaeläimiä, näiden siemennestettä tai alkioita, toiseksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa teurastettujen nautaeläinten lihaa, kolmanneksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa teurastetuista nautaeläimistä saatuja tuotteita, jotka saattavat joutua ihmisten tai eläinten ravintoketjuun, taikka lääketieteelliseen käyttöön, kosmetiikkaan tai lääkkeiden valmistukseen tarkoitettuja tuotteita, eikä neljänneksi nisäkkäistä saatua lihaluujauhoa. Yhdistyneen kuningaskunnan oli toimitettava komissiolle joka toinen viikko kertomus BSE:n vastaisten suojatoimenpiteiden soveltamisesta. Yhdistynyttä kuningaskuntaa kehotettiin esittämään uusia ehdotuksia siitä, miten BSE:tä valvottaisiin sen alueella, ja päätöstä 96/239 piti tarkistaa kaikkien siinä mainittujen osatekijöiden tarkastelun jälkeen.

14 Tieteellinen eläinlääkintäkomitea antoi 26.4.1996 lausunnon, jonka mukaan BSE ei tartu nautaeläinten siemennesteen välityksellä, kannatti päätöksessä 92/290 mainittujen toimenpiteiden toteuttamista odotettaessa niiden tieteellisten tutkimusten valmistumista, jotka koskivat BSE:n tarttumismahdollisuuksia alkioiden kautta, ja täsmensi valmistusmenetelmiä, joita on käytettävä gelatiinin ja talin käsittelyssä. Muun muassa tämän lausunnon perusteella päätöstä 96/239 muutettiin 11.6.1996 tehdyllä komission päätöksellä 96/362/EY (EYVL L 139, s. 17), jolla Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskeva vientikielto kumottiin nautaeläinten siemennesteen ja muiden tuotteiden, kuten gelatiinin, dikalsiumfosfaatin, aminohappojen ja peptidien, talin sekä taliperäisten tuotteiden osalta sillä ehdolla, että ne oli valmistettu päätöksen liitteessä kuvattujen menetelmien mukaisesti eläinlääketieteellisessä virallisessa valvonnassa olevissa laitoksissa.

15 Espanja kielsi 4.7.1996 Ranskasta, Irlannista, Portugalista ja Sveitsistä peräisin olevien, nautaeläinten tiettyjen riskin aiheuttavien elinten ja ainesten tuonnin alueelleen ja määräsi, että noista maista peräisin olevien, Espanjassa teurastettujen nautaeläinten kudokset oli tuhottava. Tämä määräys laajennettiin 9.10.1996 käsittämään edellä mainituista maista ja Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevien lammas- ja vuohieläinten tietyt elimet; Yhdistynyttä kuningaskuntaa ei ollut sisällytetty alkuperäiseen luetteloon päätöksessä 96/239 määrättyjen toimenpiteiden vuoksi.

16 Eläinjätteen käsittelyssä BSE-taudinaiheuttajien inaktivoimiseksi käytettävien vaihtoehtoisten lämpökäsittelyjärjestelmien hyväksymisestä 18.7.1996 tehdyllä komission päätöksellä 96/449/EY (EYVL L 184, s. 43) korvattiin edellä mainittu päätös 94/382 ja vahvistettiin 1.4.1997 lukien eläinjätteen prosessointia koskevat vähimmäisparametrit. Komissio kielsi tietynlaisella nisäkäsperäisellä eläinjätteellä käytävää kauppaa koskevista tietyistä suojatoimenpiteistä 21.10.1997 tehdyllä päätöksellä 97/735/EY (EYVL L 294, s. 7) lähettämästä jäsenvaltioihin ja ulkopuolisiin maihin nisäkäsperäistä lihaluujauhoa, joita ei ole prosessoitu päätöksessä 96/449 vahvistetun järjestelmän mukaisesti.

17 Euroopan parlamentti perusti 18.7.1996 BSE-tautia käsittelevän väliaikaisen tutkintavaliokunnan. Tuo valiokunta antoi 7.2.1997 kertomuksen yhteisön oikeuden BSE:hen liittyvässä soveltamisessa tapahtuneista väitetyistä rikkomuksista ja huonosta hallinnosta, tämän kuitenkaan rajoittamatta yhteisöjen tuomioistuinten ja kansallisten tuomioistuinten toimivallan käyttöä (jäljempänä tutkintavaliokunnan kertomus). Tuossa kertomuksessa todettiin komission, neuvoston ja Yhdistyneen kuningaskunnan hoitaneen huonosti BSE-kriisiä ja arvosteltiin eläinlääketieteellisiä ja terveydenhuoltoon liittyviä kysymyksiä käsitelleiden yhteisön komiteoiden toimintaa. Parlamentti antoi 19.2.1997 päätöslauselman väliaikaisen tutkintavaliokunnan päätelmistä hyväksyen kyseisen kertomuksen ja vaatien, että komissio, neuvosto ja jäsenvaltioiden hallitukset toteuttaisivat tarvittavat toimenpiteet sen suositusten toimeenpanemiseksi.

18 Riskiaineksen käytön kieltämisestä tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden vuoksi 30.7.1997 tehdyllä komission päätöksellä 97/534/EY (EYVL L 216, s. 95) kiellettiin käyttämästä niin kutsuttua "erikseen määriteltyä riskiainesta", toisin sanoen ensinnäkin yli 12 kuukauden ikäisten nautaeläinten ja yli 12 kuukauden ikäisten lampaan- ja vuohensukuisten eläinten sekä niiden lampaan- ja vuohensukuisten eläinten, joiden ikenistä oli puhjennut pysyvä etuhammas, kalloa, mukaan lukien aivot ja silmät, nielurisoja ja selkäydintä, ja toiseksi lampaan- tai vuohensukuisten eläinten pernaa. Erikseen määritellyn riskiaineksen samoin kuin nautaeläinten sekä lampaan- ja vuohensukuisten eläinten selkärangan käyttö mekaanisesti talteenotetun lihan tuottamiseen oli tuon päätöksen voimaantulosta

lähtien kiellettyä. Lisäksi erikseen määritelty riskiaines oli sen tuhoamiseksi erikoiskäsiteltävä ja poltettava, tämän estämättä jäsenvaltioita toteuttamasta muita toimia alueellaan teurastettuihin eläimiin. Tämän päätöksen aiottua alkuperäistä voimaantulopäivää, joka oli 1.1.1998, jouduttiin sittemmin siirtämään 30.6.2000 asti. Komissio teki kuitenkin tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden vuoksi riskin aiheuttavan aineksen käytöstä ja päätöksen 94/474 muuttamisesta 29.6.2000 päätöksen 2000/418/EY (EYVL L 158, s. 76), jolla kumottiin ja korvattiin päätös 97/534.

19 Neuvosto teki 16.3.1998 päätöksen 98/256/EY tietyistä BSE:hen liittyvistä kiireellisistä suojatoimenpiteistä sekä päätöksen 94/474 muuttamisesta ja päätöksen 96/239 kumoamisesta (EYVL L 113, s. 32), lieventäen kieltoa viedä Pohjois-Irlannista tiettyjä naudoista peräisin olevia lihoja ja lihatuotteita vientiin tarkoitetun karjan varmentamisjärjestelmässä (Export Certified Herds Scheme) asetettujen edellytysten mukaisesti. Tuolla päätöksellä kumottiin muun muassa kielto lähettää muihin jäsenvaltioihin ja viedä kolmansiin maihin sellaista luuttomaksi leikattua naudanlihaa ja sellaisia naudanlihatuotteita, jotka olivat peräisin Pohjois-Irlannissa syntyneistä ja kasvatetuista eläimistä, jotka olivat peräisin BSE:stä vapaaksi todetusta karjasta ja jotka oli teurastettu Pohjois-Irlannissa yksinomaan tähän tarkoitukseen käytetyissä teurastamoissa. Liha oli leikattava luuttomaksi leikkaamoissa ja varastoitava Pohjois-Irlannissa sellaisissa kylmävarastoissa, jotka oli tarkoitettu yksinomaan näistä teurastamoista peräisin oleville tuotteille. Tämän jälkeen 29.5.1998 tehdyllä komission päätöksellä 98/351 (EYVL L 157, s. 110) säädettiin, että lähetykset Pohjois-Irlannista voivat alkaa 1.6.1998.

20 Komissio teki 25.11.1998 päätöksen 98/692/EY muuttamisesta tiettyjen BSE:hen liittyvien kiireellisten suojatoimenpiteiden osalta päätöksen 98/256 (EYVL L 328, s. 28), jolla lievennettiin Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevaa vientikieltoa tiettyjen tuotteiden osalta, lähtökohdan ollessa se, että lähettäminen oli sallittua päivämäärään perustuvan vientijärjestelmän (Date-Based Export Scheme tai DBES) puitteissa. Kyseessä olivat muun muassa seuraavat tuotteet: tuore liha, jauhettu liha ja lihavalmisteet sekä kotieläiminä pidetyille lihansyöjille tarkoitettu ravinto, jotka olivat peräisin Yhdistyneessä kuningaskunnassa syntyneistä ja kasvatetuista, Yhdistyneessä kuningaskunnassa sellaisissa teurastamoissa, joissa ei teurasteta

vientiin soveltumattomia eläimiä, teurastetuista nautaeläimistä. Nautaeläin oli DBES:n mukaisesti soveltuva, jos se oli syntynyt ja kasvatettu Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja jos tietyt edellytykset täyttyivät teurastushetkellä – näihin edellytyksiin kuuluivat muun muassa seuraavat: eläin oli voitava yksilöidä; se oli voitava jäljittää emään ja alkuperäkarjaan asti; eläimen oli oltava yli kuuden kuukauden mutta alle kolmenkymmenen kuukauden ikäinen; kyseisen eläimen emän oli pitänyt elää vähintään kuusi kuukautta sen syntymän jälkeen, sillä ei saanut olla BSE:tä eikä sen saatu epäillä saaneen BSE-tartuntaa. Jos teurastettavaksi tuotu eläin ei ollut näiden vaatimusten mukainen, se oli hylättävä ilman eri toimenpiteitä, ja jos vienti oli jo tapahtunut, siitä oli ilmoitettava määräpaikan toimivaltaiselle viranomaiselle. Lisäksi DBES:n mukaisesti soveltuvat eläimet oli teurastettava erityisteurastamoissa, joissa ei teurastettu soveltumattomia eläimiä. Komission 23.7.1999 tekemällä päätöksellä 1999/514/EY (EYVL L 195, s. 42) ajankohdaksi, jona näiden tuotteiden toimitukset saivat alkaa, vahvistettiin 1.8.1999.

21 Erikseen määritellyn riskiaineksen käyttöä säänneltiin lopuksi päätöksellä 2000/418 määrittämällä ne nauta-, lammas- ja vuohiainekset, jotka oli 1.10.2000 jälkeen poistettava ja tuhottava sellaista erityistä menettelyä noudattaen, jolla pyrittiin takaamaan, ettei BSE tarttuisi. Tuolla päätöksellä kiellettiin myös tietyissä tapauksissa käyttämästä näiden eläinten pään luita ja selkärankaa ja tiettyjen teurastusmenetelmien käyttäminen.

22 Vuoden 2000 marraskuun ja joulukuun välisenä aikana monissa jäsenvaltioissa tuli yhtäkkiä esille useita uusia BSE-tapauksia. Espanjassa ensimmäinen hullun lehmän tautitapaus tuli esille 22.11.2000. Marraskuussa 2001 Espanjassa oli 73 todettua BSE-tapausta.

23 Neuvosto teki 4.12.2000 tarttuvia spongiformisia enkefalopatioita ja eläinperäisten valkuaisaineiden käyttöä ruokinnassa koskevista tietyistä suojatoimenpiteistä päätöksen 2000/766/EY (EYVL L 306, s. 32), joka tuli voimaan 1.1.2001 ja jonka mukaan jäsenvaltioiden oli kiellettävä prosessoitujen eläinperäisten valkuaisaineiden syöttäminen tuotantoeläimille, joita pidetään, lihotetaan tai kasvatetaan elintarvik-

keiden tuotantoa varten. Jäsenvaltioiden oli lisäksi kiellettävä sellaisen eläinperäisen valkuaisaineen saattaminen markkinoille, kauppa, tuonti kolmansista maista ja vienti kolmansiin maihin, joka on tarkoitettu syötettäväksi tuotantoeläimille, ja vedettävä pois markkinoilta, jakelukanavista ja maatilavarastoista tällainen valkuaisaine.

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

24 Kantajat nostivat nyt käsiteltävänä olevan kanteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 7.12.2001 jättämällään kannekirjelmällä.

25 Komissio esitti 27.2.2002 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kirjaamoon jättämällään erillisellä asiakirjalla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 114 artiklaan perustuvan oikeudenkäyntiväitteen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (viides jaosto) lykkäsi 27.6.2002 antamallaan määräyksellä oikeudenkäyntiväitteen ratkaistavaksi pääasian yhteydessä.

26 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin esitti prosessinjohtotoimena useita kysymyksiä neuvostolle ja komissiolle. Vastaajat vastasivat näihin pyyntöihin niille asetetussa määräajassa.

27 Asianosaisten lausumat ja niiden vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 15.2.2006 pidetyssä julkisessa istunnossa.

28 Kantajat vaativat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– ottaa kanteen tutkittavaksi

– toteaa, että neuvosto ja komissio ovat toimineet laittomasti ja että ne näin ollen ovat EY 288 artiklan nojalla vastuussa siitä, että BSE-kriisi on levinnyt Euroopan unionin alueelle, ja näin ollen kannekirjelmässä mainituista vahingoista

– velvoittaa neuvoston ja komission korvaamaan kantajille aiheutetut varallisuusvahingot, joiden määräksi on arvioitu 19 438 372,69 euroa, ja niille aiheutettu aineeton vahinko, joka on arvioitu 15 prosentiksi edellä mainitusta määrästä, eli 2 915 755,80 euroksi

– velvoittaa neuvoston ja komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

29 Neuvosto ja komissio vaativat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– jättää kanteen tutkittavaksi ottamatta

– hylkää kanteen joka tapauksessa perusteettomana

– velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Tutkittavaksi ottaminen

30 Vastaajina olevat neuvosto ja komissio katsovat, että kanne on jätettävä tutkittavaksi ottamatta kolmella perusteella. Ensimmäisen perusteen mukaan kannekirjelmä ei ole työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 44 artiklan 5 kohdan mukainen siitä syystä, että kantajien yksilöinnissä on muotovirhe. Toisen perusteen mukaan kannekirjelmä ei ole työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukainen sen vuoksi, että kanteen perustana olevat oleelliset tosiseikat ja oikeudelliset seikat eivät ole täsmällisiä. Kolmannen perusteen mukaan Unió de Pagesosilla ja COAG:llä ei ole oikeussuojan tarvetta.

Tutkimatta jättämistä koskeva ensimmäinen peruste, jonka mukaan kantajien yksilöinnissä on muotovirhe

Asianosaisten lausumat

31 Komissio toteaa ensinnäkin, että kannekirjelmässä ei mainita kantajien kotipaikkoja. Työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 44 artiklan 6 kohdan mukaan tämä puute aiheuttaa muotovaatimusten rikkomisen eikä sitä voida korjata.

32 Kantajat kiistävät tämän todeten, että niiden kotipaikka mainitaan niillä laskentalehdillä, jotka on liitetty kannekirjelmään erillisenä liitteenä. Kotipaikan mainitseminen ei missään tapauksessa ole sellainen olennainen vaatimus, joka aiheuttaisi kanteen tutkimatta jättämisen, ja se voidaan korjata.

33 Toiseksi vastaajat väittävät, ettei kannekirjelmässä asianmukaisesti yksilöidä kantajina olevia oikeushenkilöitä. Päinvastoin kuin työjärjestyksen 44 artiklan 5 kohdassa edellytetään, jotkut kantajina olevat oikeushenkilöt eivät ole liittäneet mukaan sääntöjään, yhtiösopimustaan tai yhtiöjärjestystään ja toiset eivät ole esittäneet selvitystä siitä, että asianajajalle annetun valtuutuksen allekirjoittajalla on ollut siihen valtuutus. Lopuksi neuvosto huomauttaa, etteivät tietyt kantajat ole antaneet valtuutusta kannekirjelmän laatineille asianajajille.

34 Kantajat huomauttavat, että työjärjestyksen 44 artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaan oikeushenkilöiden sääntöjen, yhtiösopimuksen tai yhtiöjärjestyksen esittäminen on vain yksi mahdollisista keinoista todistaa niiden oikeudellinen olemassaolo ja että myös muut keinot ovat sallittuja. Kannekirjelmään liitetyt alkuperäiset laskut, joihin on merkitty kunkin kantajan henkilötiedot, sen yritys- ja yhteisötunnus sekä kotipaikka, todistavat riittävästi kyseisen oikeushenkilön olemassaolon. Kantajat ovat joka tapauksessa jättäneet oikeudenkäyntiväitteestä esittämiensä huomautusten liitteenä oikeaksi todistetut jäljennökset näiden oikeushenkilöiden perustamisasiakirjoista ja säännöistä, yhtiösopimuksista tai yhtiöjärjestyksistä. Väitteestä, jonka mukaan tiettyjen yhtiöiden antama valtuutus ei olisi sääntöjenmukainen, kantajat toteavat, että useissa tapauksissa selvitys valtuutuksen allekirjoittajien kelpoisuudesta ilmenee asiakirjoista, sillä tämä käy ilmi esitetyistä yhtiöasiakirjoista ja yhtiöiden perustamissopimuksista. Kantajat ovat kirjallisen menettelyn kuluessa esittäneet niiden yhtiöiden osalta, joilta nämä puuttuivat, selvityksen siitä, että asianajajille annetun valtuutuksen allekirjoittajalla on ollut siihen kelpoisuus.

35 Kolmanneksi komissio väittää, että sääntöjen, yhtiösopimusten tai yhtiöjärjestysten puuttuessa ei ole mahdollista tarkistaa tiettyjen kantajina olevien oikeushenkilöiden toimialaa. Joka tapauksessa muutamien kantajina olevien oikeushenkilöiden toimialalla ei ole mitään selvää yhteyttä karjankasvatukseen. Yhtiöillä, jotka eivät harjoita naudanlihan tuotanto- tai myyntitoimintaa, ei ole oikeussuojan tarvetta nyt esillä olevassa asiassa.

36 Kantajat väittävät, ettei työjärjestyksessä edellytetä, että kantajan toimiala olisi yksilöitävä. Niiden säännöistä, yhtiösopimuksista ja yhtiöjärjestyksistä ilmenee joka tapauksessa, että kaikki kantajina olevat oikeushenkilöt harjoittavat maatalouteen liittyvää toimintaa. Niillä on siis perusteltu oikeussuojan tarve nyt esillä olevassa asiassa.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

37 Kantajien osoitteiden puuttumista koskevasta ensimmäisestä väitteestä on todettava ensinnäkin, että työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan a alakohdassa määrätään, että kanteessa on mainittava kantajien nimet ja osoitteet. Vaikka kantajien osoitteet eivät nyt esillä olevassa asiassa ilmenekään itse kannekirjelmästä, ne ilmenevät kuitenkin sen liitteinä olevista asiakirjoista. Lisäksi on syytä todeta, että kantajat ovat oikeudenkäyntiväitteestä esittämiensä huomautusten liitteenä esittäneet luettelon osoitteistaan. Tämä väite on näin ollen hylättävä.

38 Väitteestä, joka koskee kantajien sääntöjen, yhtiösopimusten ja yhtiöjärjestysten puuttumista, toimivallan sääntöjenvastaisuutta ja asianajajien valtuutusten puuttumista, on toiseksi todettava, että työjärjestyksen 44 artiklan 5 kohdan a ja b alakohdassa määrätään, että jos kantaja on yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, kanteeseen on liitettävä säännöt, yhtiösopimus tai yhtiöjärjestys, äskettäin annettu ote yhdistys-, säätiö- tai kaupparekisteristä tai muu selvitys siitä, että kantaja on oikeushenkilönä olemassa, ja toisaalta selvitys siitä, että asianajajalle annetun valtuutuksen allekirjoittajalla on ollut siihen kelpoisuus. Sen 44 artiklan 6 kohdassa määrätään kuitenkin, että jollei kanne täytä edellä mainittuja vaatimuksia, kantaja voi täydentää kannettaan toimittamalla puuttuvat asiakirjat. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että kantajat ovat tässä tapauksessa oikeudenkäynnin aikana esittäneet ne toimivaltuudet, säännöt, yhtiösopimukset, yhtiöjärjestykset ja valtuutukset, joita ei alun perin ollut liitetty niiden kannekirjelmään. Tämä väite on siis hylättävä.

39 Väitteestä, jonka mukaan tietyt oikeushenkilöt eivät ole ilmoittaneet toimialaansa ja jonka mukaan muutamien kantajina olevien oikeushenkilöiden toimialalla ei ole mitään selvää yhteyttä naudanlihan tuotanto- ja myyntitoimintaan, on kolmanneksi todettava, että työjärjestyksen 44 artiklan 5 kohdassa vaaditaan oikeushenkilöiltä ainoastaan selvitystä siitä, että ne ovat oikeushenkilöinä olemassa. Vahingonkorvausoikeudenkäynnissä oikeushenkilön oikeussuojan tarve ei riipu niinkään sen toimialaa koskevien sääntöjen, yhtiösopimusten tai yhtiöjärjestysten määräyksistä, vaan kyseisen oikeushenkilön todellisista toiminnoista ja etenkin niistä vahingoista, joita sille on näiden toimintojen vuoksi aiheutunut. Tässä tapauksessa kantajat ovat esittäneet naudankasvatustoimintaansa koskevia laskuja perustellakseen sen vahingon luonnetta ja laajuutta, joka itse kullekin heistä on aiheutunut. Asiassa on siis esitetty selvitys siitä, että kantajina olevat oikeushenkilöt toimivat tällä alalla. Tästä syystä tämä väite on sekin hylättävä.

40 Edellä esitetty huomioon ottaen tämä oikeudenkäyntiväite on hylättävä.

Toinen peruste, jonka mukaan kanteen perustana olevat oleelliset tosiseikat ja oikeudelliset seikat eivät ole täsmällisiä

Asianosaisten lausumat

41 Komissio muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 21 artiklan ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan kanteessa on mainittava oikeudenkäynnin kohde ja yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista. Sellainen kanne, jolla pyritään saamaan korvaus yhteisön toimielimen aiheuttamasta vahingosta ja jossa ei ole esitetty vähäisintäkään tietoa väitetyn vahingon laadusta eikä selvitetty mitenkään, millä tavoin mahdollisesti kärsitty vahinko johtuu vastaajana olevan toimielimen moitittavasta menettelystä, ei täytä näitä vaatimuksia (asia T-53/96, Syndicat des producteurs de viande bovine ym. v. komissio, määräys 21.11.1996, Kok. 1996, s. II-1579, 23 kohta).

42 Komission mukaan kannekirjelmässä ei nyt esillä olevassa asiassa esitetä vaadittavalla selkeydellä vastaajina olevien toimielinten väitettyjä lainvastaisia menettelyjä eikä mainita tämän lainvastaisuuden syytä. Kannekirjelmässä ei myöskään mainita niitä yhteisön säännöksiä, joihin toimielinten toimimisvelvollisuus, jota kantajien mukaan ei ole noudatettu, perustuu. Vastaajat eivät kaiken kaikkiaan tiedä, mistä lainvastaisista toimista tai laiminlyönneistä niitä moititaan, eivätkä ne näin ollen kykene asianmukaisesti jäsentämään puolustustaan. Väitetyn lainvastaisen menettelyn ja aiheutuneen vahingon välistä syy-yhteyttä ei sitäkään ole riittävästi täsmennetty. Kannekirjelmässä ei nimittäin täsmennetä, mitkä yhteisön toimenpiteet olivat aiheuttaneet BSE:n ilmenemisen Espanjassa, siinä ei yksilöidä niitä tuotteita tai aineita, joiden markkinointi oli aiheuttanut tuon sairauden ilmenemisen, eikä täsmennetä näiden tuotteiden myynnin ja yhteisön sen lainsäädännön välistä suhdetta, jolla sen tuonti tai markkinointi sallittiin.

43 Kantajat väittävät, että oikeudenkäynnin kohde ja kanneperusteet sekä sen kanteen perusteena olevat oikeudelliset seikat ja tosiseikat on mahdollista yksilöidä kannekirjelmästä. Se sisältää näin taulukon niistä toimenpiteistä ja laiminlyönneistä, joista toimielimiä moititaan ja joista karjankasvattajien vahingon katsotaan aiheutuneen. Vahingon syntyminenkin on asianmukaisesti näytetty toteen esitetyillä laskuilla.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

44 Yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 21 artiklan ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan kanteessa on mainittava riidan kohde ja yhteenveto seikoista, joihin kanne perustuu. Jotta oikeusvarmuuden ja hyvän oikeudenkäytön vaatimusten toteutuminen taattaisiin, kanne voidaan ottaa tutkittavaksi vain, jos olennaiset tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joihin kanne perustuu, käyvät ainakin yhteenvedonomaisesti mutta samalla johdonmukaisesti ja ymmärrettävästi ilmi itse kannekirjelmästä (asia T-56/92, Koelman v. komissio, määräys 29.11.1993, Kok. 1993, s. II-1267, 21 kohta ja asia T-262/97, Goldstein v. komissio, määräys 14.5.1998, Kok. 1998, s. II-2175, 21 kohta). Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että näiden vaatimusten täyttämiseksi

kanteessa, jolla vaaditaan korvausta vahingosta, jonka yhteisön toimielimen on väitetty aiheuttaneen, on mainittava seikat, joiden avulla voidaan yksilöidä se toiminta, josta kantaja toimielintä moittii, ne syyt, joiden perusteella kantaja katsoo, että kyseisen toiminnan ja kantajan kärsimän vahingon välillä on syy-yhteys, sekä kyseisen vahingon luonne ja laajuus (asia T-387/94, Asia Motor France ym. v. komissio, tuomio 18.9.1996, Kok. 1996, s. II-961, 107 kohta ja em. asia Syndicat des producteurs de viande bovine ym. v. komissio, määräyksen 22 kohta).

45 Tässä tapauksessa kannekirjelmä täyttää edellä mainitut edellytykset. Siinä nimittäin yksilöidään ensinnäkin ne toimet ja laiminlyönnit, joista vastaajina olevia toimielimiä moititaan, ja ne säännökset ja periaatteet, joita viimeksi mainitut ovat rikkoneet. Toiseksi kannekirjelmässä esitetään yksityiskohtaisesti kantajille aiheutetuksi väitetyn vahingon luonne ja laajuus ja esitetään kullekin aiheutuneen vahingon määrä. Kolmanneksi kantajat esittävät syyt siihen, miksi ne katsovat, että neuvoston ja komission moitittujen menettelyjen ja niiden kärsimien vahinkojen välillä on syy-yhteys.

46 Tästä syystä on aihetta päättää, että työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdassa asetetut edellytykset täyttyvät nyt esillä olevassa asiassa.

47 Tästä seuraa, että tämä oikeudenkäyntiväite on hylättävä.

Kolmas peruste, jonka mukaan Unió de pagesosilla ja COAG:llä ei ole oikeussuojan tarvetta

48 Neuvosto kiistää Unió de Pagesosin ja COAG:n aseman oikeudenkäynnissä, sillä ne esiintyvät sen mukaan kantajien "tukijoina". Työjärjestyksen mukaan väliintuloha-

kemus on ainoa keino, jolla henkilö tai yhdistys voi päästä tukemaan kantajien vaatimuksia. Nämä kaksi ammatillista järjestöä eivät kuitenkaan ole tehneet tällaista hakemusta. Komissio puolestaan toteaa, ettei se tiedä, minkälaisen laajuuden kantajat aikovat antaa Unió de Pagesosin ja COAG:n väliintulolle tässä oikeudenkäynnissä. Olipa miten tahansa, se kiistää näiden kahden ammattijärjestön oikeussuojan tarpeen, koska ne eivät ole osoittaneet, että ne toimivat jäsentensä nimissä.

49 Kantajat väittävät, että Unió de Pagesosin ja COAG:n oikeussuojan tarve aiheutuu näille järjestöille aiheutuneesta vahingosta, joka muodostuu niiden jäsenten kärsimien vahinkojen kokonaismäärästä ja näille järjestöille itsellensä aiheutetusta aineettomasta vahingosta. Unió de Pagesos ja COAG eivät halua rahallista korvausta vaan moraalisen korvauksen aineettomasta vahingosta siten, että asiassa todetaan yhteisön toimielinten toimineen riittämättömästi BSE-kriisin hallinnassa. Niiden esiintymisellä oikeudessa ei ole muuta tavoitetta kuin niiden jäsenten tukeminen.

50 Unió de Pagesos ja COAG ovat istunnossa täsmentäneet, että ne aikoivat osallistua tähän oikeudenkäyntiin väliintulijoina. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistuttaa, että työjärjestyksen 115 ja 116 artiklan, kun niitä luetaan yhdessä yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 40 artiklan kanssa, mukaan niiden henkilöiden tai yhdistysten, jotka haluavat esiintyä väliintulijoina ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa vireillä olevassa oikeudenkäynnissä, on tehtävä väliintulohakemus erillisellä asiakirjalla.

51 Tässä tapauksessa Unió de Pagesos ja COAG eivät ole noudattaneet edellä mainittua menettelymääräystä. Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei voi myöntää niille väliintulijan asemaa tässä oikeudenkäynnissä.

52 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa lisäksi, että EY 288 artiklan mukainen kanneoikeus tunnustetaan ammatillisille yhteenliittymille ainoastaan

silloin, jos ne voivat vedota tuomioistuimessa omaan, jäsentensä intressistä erilliseen intressiin tai jos niillä on muiden henkilöiden niille siirtämä oikeus vahingonkorvaukseen (asia T-149/96, Codiretti ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 30.9.1998, Kok. 1998, s. II-3841, 57 kohta; ks. myös vastaavasti yhdistetyt asiat T-481/93 ja T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens ym. v. komissio, tuomio 13.12.1995, Kok. 1995, s. II-2941, 76 ja 77 kohta).

53 Unió de Pagesos ja COAG eivät nyt esillä olevassa asiassa ole vedonneet yhtäältä siihen, että niille olisi siirretty oikeus tai annettu nimenomainen valtuus, joiden perusteella ne voisivat vaatia niiden jäsenille aiheutuneiden vahinkojen korvaamista. Toisaalta nämä järjestöt täsmentävät, että niiden tarkoituksena ei ole rahallisen korvauksen saaminen vaan että niille aiheutunut vahinko muodostuu niiden jäsenten kärsimien vahinkojen kokonaismäärästä ja näille yhteenliittymille itselleen aiheutetusta aineettomasta vahingosta. Näiden yhteenliittymien aineetonta vahinkoa ei ole kuitenkaan mitenkään osoitettu.

54 Tästä seuraa, ettei Unió de Pagesosilla ja COAG:llä ole minkäänlaista oikeussuojan tarvetta tässä asiassa.

55 Kanne on siis jätettävä tutkittavaksi ottamatta siltä osin kuin se koskee näitä kahta maatalousalan ammattijärjestöä.

Pääasia

Asianosaisten lausumat

56 Kantajat väittävät, että edellytykset oikeudelle saada EY 288 artiklan nojalla korvausta yhteisön toimielinten sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteella,

toisin sanoen se, että toimielin on antanut lainvastaisen säädöksen tai toiminut lainvastaisesti, että vahinko on todella syntynyt ja että vahingon ja yhteisön toimielinten menettelyn välillä on syy-yhteys, täyttyvät nyt esillä olevassa asiassa. Kantajat väittävät, että neuvoston ja komission vuosien 1990 ja 2000 välillä antamat säännöt ja toteuttamat toimenpiteet olivat riittämättömiä, virheellisiä ja epäasianmukaisia ja että ne toteutettiin liian myöhään, jotta BSE-tautiin olisi voitu vastata, ja että nämä toimielimet ovat tästä syystä vastuussa tuon taudin leviämisestä useissa jäsenvaltioissa, kuten Espanjassa, mistä on aiheutunut erittäin vakavia vahinkoja kantajille muun muassa siitä syystä, että naudanlihan kulutus romahti ja sen hinta laski tuossa maassa.

57 Vastaajat väittävät, etteivät ne ole koskaan menetelleet lainvastaisesti BSE:n suhteen ja että olipa miten oli, tuon menettelyn ja väitetyn vahingon välillä ei ole minkäänlaista syy-yhteyttä.

1. Neuvoston ja komission lainvastaisen menettelyn olemassaolo

58 Kantajat väittävät, että vastaajina olevat toimielimet ovat rikkoneet eläinten terveyttä ja kansanterveyttä koskevaa yhteisön lainsäädäntöä ja hyvän hallinnon ja luottamuksensuojan periaatteita sekä ennalta varautumisen periaatetta, jotka merkitsevät yksityisiä oikeussubjekteja suojaavia ylemmänasteisia oikeussääntöjä. Ne huomauttavat, että yhteisölle syntyy vastuu näiden toimielinten laiminlyönneistä, kun toimielimet ovat laiminlyöneet yhteisön säännöksestä johtuvaa lainmukaista toimimisvelvollisuutta (asia T-572/93, Odigitria v. neuvosto ja komissio, tuomio 6.7.1995, Kok. 1995, s. II-2025, 35 kohta).

59 Vastaajat toteavat, että se lainvastainen menettely, josta kantajat niitä moittivat, on tapahtunut niiden lainsäädäntötoiminnan alalla, jolla yhteisön vastuu voi syntyä vain

poikkeuksellisesti (asia 238/78, Ireks-Arkady v. neuvosto ja komissio, tuomio 4.10.1979, Kok. 1979, s. 2955, Kok. Ep. IV, s. 621, 9 kohta) ja jos kyseessä on yksityisiä oikeussubjekteja suojaava ylemmäntasoinen oikeussääntö (em. asia Exporteurs in Levende Varkens ym. v. komissio, tuomion 81 kohta). Silloin kun niillä on laaja harkintavalta lainsäädäntötoimen toteuttamiseksi, yhteisön vastuun syntymiseksi vaaditaan lisäksi, että oikeussäännön rikkominen on ilmeinen eli selvä ja vakava (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, Kok. Ep. IV, s. 119, 6 kohta). Näin ollen vaaditaan, että asianomainen toimielin on ylittänyt vakavalla tavalla sen toimivallan käytölle asetetut rajat (asia 106/81, Kind v. ETY, tuomio 15.9.1982, Kok. 1982, s. 2885, 12 kohta). Kantajien on näytettävä tällainen lainvastaisuus toteen (asia C-146/91, KYDEP v. neuvosto ja komissio, tuomio 15.9.1994, Kok. 1994, s. I-4199, 43 ja 44 kohta). Neuvosto ja komissio eivät ole syyllistyneet mihinkään lainvastaisuuksiin BSE:n vastaisessa taistelussa.

– Eläinten terveyden ja kansanterveyden suojelua koskevan yhteisön sääntelyn rikkominen

60 Kantajat väittävät, että neuvostolla ja komissiolla oli BSE:n ilmettyä käytettävissään riittävä oikeudellinen perusta antaa tuon sairauden leviämisen estämiseksi tarvittava oikeudellinen sääntely. Ne viittaavat ensinnäkin yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevissa EY 32 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa määrättyihin toimivaltuuksiin eläinten terveydensuojelussa ja asetuksiin, joilla on otettu käyttöön sika- ja nauta-alan yhteiset markkinajärjestelyt. Kantajat viittaavat myös EY 100 artiklaan (josta on tullut EY 94 artikla), joka on yleinen oikeudellinen perusta sellaisten direktiivien antamiselle, jotka ovat yhteismarkkinoiden asianmukaiselle toiminnalle tarpeellisia. Direktiivissä 89/662 asetetaan lisäksi komissiolle velvollisuus seurata kansallisten viranomaisten toteuttamia valvontaohjelmia ja suorittaa tarkastuksia paikan päällä varmistautuakseen siitä, että tämä valvonta on tehokasta. Toiseksi kantajat vetoavat Maastrichtin sopimuksella nimenomaisesti tunnustettuihin ja Amsterdamin sopimuksella (EY 152 artikla) laajennettuihin yhteisön toimivaltuuk-

siin kansanterveyden alalla. Kansanterveyden suojelu on ehdoton yleinen etu, ja se on asetettava ensisijaiseen asemaan taloudellisiin seikkoihin nähden (asia C-180/96 R, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, määräys 12.7.1996, Kok. 1996, s. I-3903, 91–93 kohta ja asia C-183/95, Affish, tuomio 17.7.1997, Kok. 1997, s. I-4315, 43 ja 57 kohta).

61 Kantajat väittävät, että komissio ja neuvosto ovat rikkoneet eläinten terveyttä ja kansanterveyttä koskevaa yhteisön lainsäädäntöä. Tämän väitteensä tueksi ne viittaavat tutkintavaliokunnan kertomukseen, jossa parlamentti toteaa, että neuvosto ja komissio olivat vastuussa BSE-kriisistä. Erityisesti komission osalta voidaan todeta, että kyseisessä kertomuksessa sitä arvostellaan seuraavista seikoista: Yhdistyneessä kuningaskunnassa suoritettavien eläinlääkinnällisten tarkastustehtävien lykkääminen vuosina 1990–1994; toimivaltaisten eri pääosastojen toimintojen välisen yhteensovittamisen puuttuminen; eläinlääkintäkomitean toiminta ei ollut läpinäkyvää, koska sen BSE-alaryhmän puheenjohtajana oli melkein aina ollut brittiläinen jäsen ja koska se koostui useista brittiläisistä tiedemiehistä; komissio ei ollut taannut eläinlääkintävalvonnan asianmukaista toteuttamista eikä noudattanut direktiivissä 89/662 säädettyjä velvollisuuksia, ja sen lihaluujauhoja koskeva lainsäädäntö annettiin liian myöhään, ja se oli lisäksi tehoton. Kantajat täsmentävät, että kanne on suunnattu neuvostoa ja komissiota vastaan, koska toimivalta huolehtia BSE-kriisistä oli jaettu näiden kahden toimielimen välillä. Neuvostoa arvostellaan muun muassa siitä, ettei se ollut pannut täytäntöön EY 152 artiklan 4 kohdan b ja c alakohtaa eikä direktiivin 89/662 säännöksiä, ja siitä, että se teki päätöksen 98/256, jolla kumottiin tuontikielto Yhdistyneestä kuningaskunnasta. Komissiota arvostellaan erityisesti siitä, ettei se ole käyttänyt direktiiveissä 89/662 ja 90/425 säädettyä täytäntöönpano-, tarkastus- ja valvontatoimivaltaansa.

62 Vastaajat väittävät, että ne ovat aina toimineet tarkoin lakia noudattaen ja päättäväisesti kummankin toimivallan rajoissa ja sovittaen toimintansa siihen tieteelliseen tietämykseen, joka on ollut käytettävissä tästä eläintaudista ja sen vaikutuksista kansanterveyteen ja eläinten terveyteen. Ne huomauttavat, että niillä on laaja harkintavalta sekä yhteisen maatalouspolitiikan alalla että EY 152 artiklaa täytäntöönpantaessa. Erityisesti BSE:n vastaisesta taistelusta ne toteavat oikeus-

käytännössä tunnustetun, että toimielimillä on laaja harkintavalta, kun ne toteuttavat suojatoimia (asia C-157/96, National Farmers' Union ym., tuomio 5.5.1998, Kok. 1998, s. I-2211, 61 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja asia C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 5.5.1998, Kok. 1998, s. I-2265, 37 kohta).

63 Vastaajat väittävät myös, että yhteisö on vastuussa niiden "laiminlyönneistä" vain, jos ne ovat laiminlyöneet yhteisön säännöksestä johtuvaa lainmukaista toimimisvelvollisuutta (asia T-196/99, Area Cova ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 6.12.2001, Kok. 2001, s. II-3597, 84 kohta). EY 152 artiklan 4 kohdan b ja c alakohdassa vahvistetaan vain ne tavoitteet, joita yhteisöllä on kansanterveyden alalla, mutta ei määritetä laillista toimimisvelvollisuutta. Direktiiveillä 89/662 ja 90/425 annetaan eläinten terveyden valvonta ja eläintuotteiden tarkastaminen pääasiallisesti jäsenvaltioiden tehtäväksi (em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, määräyksen 53 ja 54 kohta), ja niillä jätetään komissiolle ainoastaan valvontavalta. Tosiasiallinen vastuu valvoa sitä, että yhteisön lainsäädäntöä sovelletaan, kuuluu jäsenvaltioille, komission tehtävän ollessa olennaisesti sen tarkistaminen, että kansalliset viranomaiset noudattavat tätä velvollisuutta, mitä korostetaan myös 20.10.1997 annetussa lopullisessa konsolidoidussa kertomuksessa Euroopan parlamentin BSE-tautia koskevien suositusten seurannasta vastaavalle väliaikaiselle valiokunnalle (KOM (97) 509 lopullinen, s. 5).

64 Kantajat täsmentävät toimielinten menettelystä esittämäänsä kritiikkiä erottamalla kolme suurta ajanjaksoa. Ensimmäinen ajanjakso kesti BSE:n toteamisesta 1980-luvun puolivälissä vuoteen 1994, jolloin komissio toimi ensimmäistä kertaa tehokkaasti tuon sairauden syitä vastaan kieltämällä eläinperäisten jauhojen käytön. Tälle vaiheelle oli ominaista yhteisön toimielinten tuottamuksellinen laiminlyönti sekä lainsäädännön että tarkastus- ja valvontavelvollisuuksien tasolla. Toinen ajanjakso kesti vuodesta 1994 vuoteen 1998, ja sille oli ominaista se, että komission ja neuvoston toiminta tämän sairauden kitkemiseksi oli selvästi riittämätöntä ja epäjohdonmukaista ja siihen ryhdyttiin liian myöhään, koska nämä toimielimet olivat toteuttaneet usein ristiriitaisia toimia, joissa ei otettu huomioon saatavilla olleita tieteellisiä lausuntoja. Kolmas ajanjakso kesti vuodesta 1998 vuoteen 2000, ja

sille oli ominaista toimielinten passiivisuus ja valvonnan sekä tarkastusten höltyminen, jotka olivat mahdollistaneet sen, että marraskuussa 2000 ilmeni valtavan suuri määrä uusia tapauksia.

65 Kantajat väittävät tarkemmin ottaen, että vaikka komissio tiesi vuodesta 1989 lähtien, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa oli useita BSE-pesäkkeitä ja että tuon taudin leviämisriski oli suuri, yhteisön toimielimet pidättäytyivät useiden vuosien ajan toteuttamasta tuon taudin leviämisen estämisessä tarvittavia suojatoimia. Vuosien 1990 ja 1994 välillä yhteisön lainsäädäntötoiminta BSE:n alalla oli ollut käytännössä keskeytyksissä, koska neuvostossa ei käyty tätä tautia koskevaa keskustelua. Kantajat moittivat komissiota myös siitä, että se jätti käyttämättä sille laillisesti kuuluvaa valvontavaltaa muun muassa siten, ettei se toteuttanut direktiiveissä 89/662 ja 90/425 säädettyjä suoja- ja valvontatoimenpiteitä. Tutkintavaliokunnan kertomuksesta ilmenee, että komissio oli tuona ajanjaksona jopa keskeyttänyt eläinlääketieteelliset tarkastustehtävänsä Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Komissiossa vuonna 1990 laaditut useat sisäiset asiakirjat osoittavat, että tuohon aikaan siellä vallitsi tiedottamisen vastainen politiikka.

66 Komissio väittää, ettei yhteisön toimielimiä voida moittia tarkkaavaisuuden puutteesta eikä siitä, että ne olisivat jättäneet noudattamatta sellaisia lakiin perustuvia velvollisuuksia, joita niillä väitetään olevan. Se muistuttaa, että yhteisön toimen lainmukaisuutta on arvioitava niiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella, jotka olivat olemassa toimen toteuttamisen ajankohtana (yhdistetyt asiat 15/76 ja 16/76, Ranska v. komissio, tuomio 7.2.1979, Kok. 1979, s. 321, Kok. Ep. IV, s. 311, 7 kohta). Toteutettujen toimien tarkoituksenmukaisuutta on tarkasteltava niiden toteuttamisen ajankohtana käytettävissä olleen tieteellisen tietämyksen valossa. Helmikuussa 1989 tapahtuneesta "Southwoodin kertomuksen", jossa todettiin ensimmäiset BSE-tapaukset Yhdistyneessä kuningaskunnassa, julkaisemisesta lähtien yhteisön toimielimet olivat pyytäneet väliaikaista tutkintavaliokuntaa ja tiedeyhteisöä lausumaan tähän sairauteen liittyvistä erilaisista ongelmista, ja ne olivat rahoittaneet tämän alan tutkimusta. Tiedemiehet olivat kuitenkin pitkään katsoneet, että taudin tarttuminen ihmiseen oli aika epätodennäköistä.

Päätöksen 96/239 kohteena olleiden kiireellisten toimenpiteiden toteuttaminen oli osoittautunut tarpeelliseksi SEAC:n 20.3.1996 antamaan tiedonantoon sisältyneiden tietojen vuoksi.

67 Komissio huomauttaa, että niin kauan kuin BSE:n tarttuminen ihmiseen oli pelkästään tieteellinen teoreettinen mahdollisuus, se katsoi, että alan toimijoiden ja kuluttajien intressien yhteensovittaminen oli tarkoituksenmukaisesti varmistettu sillä, että elävien yli kuuden kuukauden ikäisten nautaeläinten ja useiden erilaisten, sairauden tarttumisen mahdollisesti aiheuttavien tuotteiden vienti Yhdistyneestä kuningaskunnasta oli kiellettyä. Komissio toteaa, että vaikka se tietyissä olosuhteissa voi toteuttaa tarkastuksia, sillä ei ollut siihen velvollisuutta. Yhdistyneeseen kuningaskuntaan on joka tapauksessa vuodesta 1990 lähtien tehty lukuisia tarkastuskäyntejä.

68 Kantajat kritisoivat erityisesti sitä viivyttelyä, johon yhteisön toimielimet olivat syyllistyneet kieltäessään lihaluujauhojen käyttämisen karjan ruokinnassa, ja katsovat, että nämä olivat sairauden pääasiallisia levittäjiä ja tartuttajia. Ne huomauttavat, että Yhdistynyt kuningaskunta kielsi vuonna 1989 näiden jauhojen käytön eläinten ruokinnassa mutta ei kuitenkaan kieltänyt niiden valmistusta tai vientiä. Näin brittiläisten jauhojen myynti muihin jäsenvaltioihin oli lisääntynyt vuoden 1988 12 500 tonnista 25 000 tonniin vuonna 1989. Komissio kielsi kuitenkin nisäkäsperäisten valkuaisaineiden käytön märehtijöiden ruokinnassa vasta heinäkuussa 1994 päätöksellä 94/381. Tämä viivästys selittää sen, että BSE-tapaukset olivat vähentyneet Yhdistyneessä kuningaskunnassa mutta lisääntyneet muissa jäsenvaltioissa. Tuolla päätöksellä kiellettiin lisäksi nisäkkäistä saatujen valkuaisaineiden ja nisäkkäiden kudosten käyttäminen vain märehtijöiden ruokinnassa. Tämä jauhoja koskeva osittainen kielto oli myöhemmin osoittautunut ristikontaminaation ja näin ollen sairauden leviämisen syyksi. Ehdoton kielto käyttää eläinperäisiä valkuaisaineita karjan rehussa annettiin vasta päätöksellä 2000/766.

69 Kantajat toteavat lisäksi, että parlamentti on vuodesta 1993 lähtien vaatinut, että nisäkkäistä peräisin olevien eläinjätteiden jalostuksessa käytettäisiin määrättyä menettelyä sen takaamiseksi, että BSE-taudinaiheuttajat poistetaan, mutta että mitään ei ollut tältä osin tehty ennen päätöstä 96/449, joka tuli voimaan 1.4.1997. Lopuksi kantajat moittivat yhteisön toimielimiä siitä, että ne reagoivat liian myöhään Maailman terveysjärjestön (WHO) koolle kutsuman, 3.4.1996 kokoontuneen asiantuntijaryhmän suosituksiin ja eläinlääkintäkomitean lausuntoon, jonka mukaan erikseen määritelty riskiaines oli tarpeen poistaa kaikista ravintoketjuista. Komissio ja neuvosto olivat tämän jälkeen viivyttäneet alun perin päätöksellä 97/534 käyttöönotetun, kaikentyyppisen erikseen määritellyn riskiaineksen käyttämistä koskevan kiellon voimaantuloa melkein kolmella vuodella, koska tätä kieltoa oli sovellettu päätöksen 2000/418 nojalla vasta 1.10.2000 lähtien.

70 Komissio väittää, että kantajat eivät ole esittäneet yhtään sellaista kyseisten toimenpiteiden toteuttamisajankohtaa edeltävää tieteellistä selvitystä, joka osoittaisi, että ne olivat epätarkoituksenmukaisia tai riittämättömiä. Se täsmentää, että päätöksen 94/381 antaminen oli pysyvän eläinlääketieteellisen komitean lausunnon mukaista, todeten kuitenkin, että tuohon aikaan märehtijöiden kudoksista peräisin olevia valkuaisaineita pidettiin BSE-taudinaiheuttajien ainoana todennäköisenä lähteenä, ja näin ollen, että niiden poisjättäminen märehtijöiden rehusta vähensi tarttumisvaaran hyvin pieneksi. Se lisää, että päätöksellä 94/474 kiellettiin viemästä Yhdistyneestä kuningaskunnasta lihaluujauhoja, jotka sisälsivät sellaisia märehtijöistä peräisin olevia valkuaisaineita, joita ei ollut tuotettu yhteisön uusien sääntöjen mukaisesti. Komissio myöntää, että lihaluujauhojen käsittelyyn liittyvää yhteisön lainsäädäntöä sovellettiin jäsenvaltioissa aluksi epätyydyttävästi, mutta huomauttaa, että juuri tästä syystä se pani vuonna 1997 vireille kymmenen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta jäsenvaltioita, myös Espanjaa, vastaan.

71 Kantajat huomauttavat myös, että yhteisön toimielinten toiminta on ollut epäjohdonmukaista ja ristiriitaista. Erityisesti Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevista nautaeläimistä ja lihaluujauhoista tehdyllä päätöksellä 96/239 määrättyä tuontikieltoa, jota yhteisöjen tuomioistuin oli pitänyt tarpeellisena, asianmukaisena ja oikeasuhteisena (em. määräys asiassa Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio), oli heti lievennetty, sillä siitä oli myönnetty poikkeuksia ja se oli korvattu paljon vähemmän ankarilla toimilla. Näin päätöksellä 96/362 oli peruutettu useita tuotteita, kuten siemennestettä, gelatiinia, talia sekä taliperäisiä tuotteita,

koskeva toimituskielto. Tämän jälkeen päätöksellä 98/256 oli erittäin hienovaraisesti peruutettu kielto viedä nautaeläintuotteita Yhdistyneestä kuningaskunnasta, korvaamalla sovellettavassa tekstissä oleva maininta "Yhdistynyt kuningaskunta ei saa toimittaa alueeltaan" maininnalla "Yhdistyneen kuningaskunnan on varmistettava, että sen alueelta – – ei toimiteta", joka on hyvin vähän velvoittava muotoilu. Tällä tavoin vastuu nautaeläintuotteiden viennin valvonnasta oli siirretty vuonna 1998 komissiolta Yhdistyneelle kuningaskunnalle, mikä on "vastuun hylkäämistä". Päätöksen 98/692 tekeminen oli viimeinen vaihe menettelyssä, jossa tuontikielto Yhdistyneestä kuningaskunnasta kumottiin vaiheittain ja ehdollisesti.

72 Komissio väittää, että päätöksen 96/362 tekeminen oli täysin perusteltua muun muassa väliaikaisen tutkintavaliokunnan 9.4. ja 18.4.1996 antamien lausuntojen valossa. Päätöksestä 98/256 vastaajat toteavat, että tällä toimenpiteellä ei kumottu kieltoa viedä Yhdistyneestä kuningaskunnasta nautaeläimistä peräisin olevia tuotteita vaan sillä ainoastaan sallittiin Pohjois-Irlannista peräisin olevien tiettyjen tuotteiden vienti ankarin edellytyksin. Kantajien esille tuoma kirjoitustavan muuttaminen oli vain kielellinen parannus, koska se, joka "toimittaa", ei ole Yhdistynyt kuningaskunta vaan sinne sijoittautuneet henkilöt, joten kiellon ulottuvuus on sama. Ne elimet, joiden tehtäväksi tämän päätöksen soveltaminen annettiin, ja komission tarkastusvelvollisuudet pysyivät nekin muuttumattomina. Komissio lisää, että päätös 96/239 oli siirtymävaiheen suojatoimenpide ja että sen tarkistaminen oli jo suunnitteilla. Yhteisöjen tuomioistuin oli jo tutkinut tuontikiellon kumoamisen asianmukaisuuden ihmisten terveydensuojelun kannalta asiassa C-1/00, komissio vastaan Ranska, 13.12.2001 antamassaan tuomiossa (Kok. 2001, s. I-9989), jossa todetaan, että Ranskan tasavalta ei ollut noudattanut päätösten 98/256 ja 1999/514 mukaisia velvoitteitaan, koska se ei toteuttanut niiden noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä.

73 Kantajat päättelevät, että neuvoston ja komission toimimattomuus on mahdollistanut sen, että marraskuussa 2000 ilmeni valtavan suuri määrä uusia BSE-tapauksia. Kantajat täsmentävät tältä osin, että BSE levisi, koska monissa jäsenvaltioissa (Espanja, Portugali ja Ranska) eläimet olivat syöneet Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevia eläinperäisiä jauhoja. Useissa jäsenvaltioissa, myös Espanjassa,

marras-joulukuussa 2000 alkaneen kuluttajien luottamuspulan seuraukset olivat lopulta saaneet komission ja neuvoston toimimaan ja toteuttamaan asianmukaiset toimet, kuten muun muassa päätöksen 2000/766. Komissio ja neuvosto olivat viivytelleet kahdentoista vuoden ajan siitä, kun Yhdistynyt kuningaskunta kielsi lihajauhojen käytön märehtijöiden ruokinnassa, ryhtyäkseen kriisin vakavuuden ja seurausten edellyttämiin toimenpiteisiin.

74 Komissio katsoo, että kun otetaan huomioon toteutettujen erityisten toimenpiteiden suuri määrä, toimielimiä ei voida moittia siitä, että ne olisivat pysyneet passiivisina tuon sairauden edessä. Näillä toimenpiteillä oli itse asiassa mahdollistettu kriisin taltuttaminen ja lieventäminen.

– Hyvän hallinnon, luottamuksensuojan ja ennalta varautumisen periaatteiden loukkaaminen

75 Kantajat väittävät ensinnäkin, että komissio on loukannut hyvän hallinnon periaatetta. Komissio on nimittäin osoittanut selittämätöntä huolimattomuutta ja laiminlyönyt näin tarkkaavaisuusvelvollisuutensa, ja unohtaessaan kansanterveyteen liittyvät intressit Yhdistyneen kuningaskunnan taloudellisten intressien suojelemiseksi se ei ole noudattanut velvollisuuttaan saattaa kyseessä olevat intressit asianmukaiseen tasapainoon. Hyvän hallinnon periaate edellyttää muun muassa, että yhteisön toimielinten piti ottaa huomioon ne seuraukset, joita aiemmin käyttöön otettujen BSE:n valvontatoimien lieventämisestä saattoi aiheutua karjankasvatusalalla (ks. vastaavasti asia T-73/95, Oliveira v. komissio, tuomio 19.3.1997, Kok. 1997, s. II-381, 32 kohta), mitä ne eivät olleet tehneet.

76 Vastaajat väittävät, että hyvän hallinnon periaatetta on noudatettu tunnontarkasti nyt esillä olevassa asiassa. Kun yhteisön lainsäätäjän on arvioitava annettavinaan olevien säännösten ja määräysten tulevia vaikutuksia, joita ei pystytä tarkasti

ennakoimaan, tämä arviointi voidaan hylätä vain siinä tapauksessa, että se on näitä säännöksiä ja määräyksiä annettaessa lainsäätäjän käytettävissä olleiden tietojen valossa ilmeisen virheellinen (yhdistetyt asiat C-267/88–C-285/88, Wuidart ym., tuomio 21.2.1990, Kok. 1990, s. I-435, 14 kohta ja asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-4973, Kok. Ep. XVI, s. I-173, 90 kohta). Kantajat tyytyvät nyt esillä olevassa asiassa vain yleisesti tuomaan esille, että ne ovat eri mieltä siitä, miten yhteisön toimielimet ovat keskenään tasapainottaneet huomioon otettavia intressejä, eivätkä ne ole todistaneet, että asian kannalta merkitykselliset säännökset olivat jo niitä annettaessa ilmeisen virheellisiä (ks. vastaavasti em. asia KYDEP v. neuvosto ja komissio, tuomion 47 kohta).

77 Toiseksi kantajat väittävät, että komissio on loukannut luottamuksensuojan periaatetta, kun se vuonna 1998 kumosi vuonna 1996 käyttöön otetun, Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevia tuotteita koskevan tuontikiellon. Tuo tuontikielto oli luonut karjankasvatusalalla perustellun luottamuksen siihen, että samantasoista valvontaa harjoitettaisiin jatkossakin. Jos taloudelliset toimijat eivät olisi luottaneet siihen, että yhteisön toimielimet valvoisivat tilannetta, ne olisivat toteuttaneet erityisiä ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä välttääkseen sen, että kriisi koskisi niitä suoraan.

78 Vastaajat muistuttavat, että taloudelliset toimijat eivät voi perustellusti luottaa sellaisen olemassa olevan tilanteen säilymiseen, jota voidaan muuttaa yhteisön toimielinten harkintavallan rajoissa (asia C-350/88, Delacre ym. v. komissio, tuomio 14.2.1990, Kok. 1990, s. I-395, 33 kohta). Luottamuksensuojan käsite edellyttää myös asianomaisella olevan odotuksia, jotka perustuvat yhteisön toimielinten antamiin selviin lupauksiin (asia T-195/95, Guérin Automobiles v. komissio, määräys 11.3.1996, Kok. 1996, s. II-171, 20 kohta). Kantajat eivät ole esittäneet mitään näyttöä siitä, että toimielimet olisivat antaneet niille tällaisia lupauksia, ja päätöksessä 96/239 todetaan selvästi sen olevan tilapäinen ja väliaikainen. Joka tapauksessa on selvää, etteivät toimielimet voineet taata, ettei tauti saavuttaisi Espanjan aluetta, ja vielä vähemmän ne saattoivat antaa tätä koskevia selviä lupauksia.

79 Kolmanneksi kantajat väittävät, että komissio ja neuvosto ovat laiminlyöneet ennalta varautumisen periaatteen asettamat vaatimukset muun muassa siten, että ne eivät ole toteuttaneet ankarampia valvontatoimenpiteitä. Nyt esillä olevassa asiassa asianmukaiset toimenpiteet toteutettiin vasta vuonna 2000, vaikka BSE:n aiheuttamat riskit eläinten terveydelle ovat olleet tieteellisesti todistettuja 1980-luvun lopulta lähtien ja ihmisten terveydelle vuodesta 1996 lähtien. Joka tapauksessa vaikka komissio ja neuvosto ovatkin voineet katsoa, ettei riskiä ollut täysin osoitettu, niiden olisi pitänyt toteuttaa paljon tiukempia suojatoimenpiteitä sen jälkeen, kun ne olivat asianmukaisesti arvioineet riskit kokonaisuudessaan, menemällä jopa käytettävissä olevaa tieteellistä tietoa pidemmälle.

80 Vastaajat väittävät, ettei niiden tavalla hallita BSE:tä koskevaa kriisiä ole koskaan loukattu ennalta varautumisen periaatetta. Ne toteavat, että tähän periaatteeseen perustuvien toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun suojan tasoon nähden – vaikka "nolla-riskitasoa ei haluttaisikaan saavuttaa" – ja syrjimättömiä sekä johdonmukaisia ja että niiden on perustuttava toiminnasta tai toimimatta jättämisestä aiheutuvia etuja ja mahdollisia haittoja koskevaan tutkimukseen. Yhteisöjen tuomioistuin ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ovat lausuessaan tämän periaatteen soveltamisesta päätöksen 96/239 pätevyyteen liittyvässä asiassa todenneet, 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 vakavuus täysin osoitetaan (em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomion 99 kohta; asia T-199/96, Bergaderm ja Goupil v. komissio, tuomio 16.7.1998, Kok. 1998, s. II-2805, 66 kohta). Ennalta varautumisen periaate ei kuitenkaan vaikuta siten, että yhteisön toimielimillä olisi velvollisuus seurata kaikkia tieteellisiä lausuntoja ilman minkäänlaista harkintamahdollisuutta. BSE-kriisin hallitsemiseksi toteutetut toimenpiteet on aina sopeutettu olemassa oleviin riskeihin yhteisön toimielinten suorittaman harkinnan mukaisesti.

2. Vahingon syntyminen

81 Kantajat vetoavat yhtäältä taloudellisen vahingon ja toisaalta aineettoman vahingon syntymiseen.

82 Ne väittävät näin ollen ensinnäkin, että ne ovat kärsineet välittömän, todellisen ja varman varallisuusvahingon siitä syystä, että BSE-kriisi ilmeni Espanjassa ja että se ilmeni sekä niiden kulujen kasvuna (damnum emergens) että sellaisten voittojen menettämisenä, jotka ne olisivat saaneet, jos kriisiä ei olisi ollut (lucrum cessans). Kärsitty vahinko on täysin ennalta-arvaamaton, ja se ylittää kyseisen alan toimintoihin liittyvät normaalit taloudelliset riskit (asia C-152/88, Sofrimport v. komissio, tuomio 26.6.1990, Kok. 1990, s. I-2477, 28 kohta). Kantajat perustavat tuon vahingon määrää koskevan laskelman kolmeen perusteeseen. Ne huomauttavat ensinnäkin, että ensimmäisen BSE-tapauksen ilmeneminen Espanjassa aiheutti naudanlihan kulutuksen laskun 25–47 prosentilla tuossa maassa, mistä aiheutui teurastusten määrän vähentyminen jopa 70 prosentilla. Toiseksi ne toteavat, että kyseinen kulutuksen vähentyminen aiheutti Espanjassa merkittävän naudanlihan hinnan laskun 484 Espanjan pesetasta (ESP) kilolta vuonna 2000 331 ESP:aan kilolta vuoden 2001 viiden ensimmäisen kuukauden aikana. Kolmanneksi kantajat yksilöivät muun muassa seuraavat "liitännäiset" vahingot: karjaa pidettiin karjasuojissa pidempään kuin normaali kasvatus edellytti, rehun hinta nousi (sen jälkeen kun eläinperäisten jauhojen käyttö kiellettiin), erikseen määritellyn riskiaineksen selvittämiseen liittyvät kulut ja tappiot, jotka liittyivät sellaisten ruhojen markkina-arvon alentumiseen, joiden selkäranka oli poistettu, ja lopuksi ruhojen poisvienti, kuljetus ja tuhoaminen komission toteuttamien toimenpiteiden vuoksi. Kantajille aiheutuneen taloudellisen vahingon kokonaismäärä näitä "liitännäisiä" vahinkoja huomioon ottamatta on 19 438 372,69 euroa.

83 Neuvosto muistuttaa, että yhteisön vastuun syntyminen edellyttää, että vahinko ylittää kyseisen alan toimintoihin liittyvät normaalit taloudelliset riskit (em. asia Ireks-Arkady v. neuvosto ja komissio, tuomion 11 kohta). Neuvosto katsoo, että ehdotetulla laskentamenetelmällä ei ole mahdollista näyttää toteen, että kantajille olisi aiheutunut vahinkoa, eikä arvioida kullekin toimijalle aiheutuneiden vahinkojen laajuutta. Se huomauttaa myös, että yhteisö ja jäsenvaltiot ovat ryhtyneet merkittäviin toimenpiteisiin lievittääkseen kasvattajien tulojen menetystä ja että tämä etu on otettava huomioon väitettyä vahinkoa laskettaessa (asia C-220/91 P, komissio v. Stahlwerke Peine-Salzgitter, tuomio 18.5.1993, Kok. 1993, s. I-2393, 57 kohta). Komissio puolestaan huomauttaa, että koska väitetyn taloudellisen vahingon laskeminen on monimutkaista, se olisi tarvittaessa määritettävä myöhem-

min, uuden menettelyvaiheen aikana tehtävässä analyysissa. Joka tapauksessa se huomauttaa, että suurta osaa väitetyistä "liitännäisistä vahingoista" ei voida korvata, sillä ne on aiheutettu juuri niillä toimenpiteillä, joilla pyrittiin sairauden kitkemiseen ja joiden toteuttamista kantajat olivat vaatineet.

84 Toiseksi kantajat väittävät, että BSE-kriisistä on aiheutunut niille aineetonta vahinkoa. Aluksi ne toteavat, että toimielinten lainvastainen menettely ja kriisin aiheuttama yhteiskunnan levottomuus olivat aiheuttaneet sen, että kuluttajat menettivät luottamuksen karjankasvattajiin ja alan muihin taloudellisiin toimijoihin, mikä aiheutti iskun ammatin maineelle. Toiseksi tämä ilmapiiri oli ilmennyt karjankasvattajien ammatillista tulevaisuutta koskevana epävarmuutena. Toimielinten toimimatta jättäminen tai niiden riittämättömät toimet olivat toiseksi aiheuttaneet sen, että kantajat olivat menettäneet luottamuksensa niiden etuja edustaviin ja puolustaviin yhteenliittymiin. Kolmanneksi kantajilla on häiriöitä, jotka liittyvät voimattomuuteen, levottomuuteen, ahdistukseen ja epävarmuuteen. Kantajat laskevat, että aineettoman vahingon määrä on 15 prosenttia hinnan alentumiseen perustuvasta yksittäisestä vaatimuksesta, eli kaiken kaikkiaan 2 915 755,80 euroa.

85 Neuvosto väittää, että kantajat eivät ole millään tavoin osoittaneet väitetyn aineettoman vahingon tosiasiallista syntymistä ja että he ovat määrittäneet sen määrän mielivaltaisesti ja perusteettomasti. Komissio huomauttaa, että karjankasvatus on taloudellista toimintaa, jota harjoittaessaan toimijoilla on tappionvaara, ja että kantajien ammatilliselle maineelle aiheutuneita iskuja ja henkistä kärsimystä ei ole millään tavoin todistettu.

3. Syy-yhteyden olemassaolo

86 Kantajat väittävät, että edellytys, jonka mukaan moititun lainvastaisen menettelyn ja vaaditun vahingon välillä on oltava syy-yhteys, täyttyy nyt esillä olevassa asiassa. Ne

väittävät, että jos komissio ja neuvosto olisivat toteuttaneet tautipesäkkeen laajentumisen estämiseksi tarvittavat toimenpiteet, karjankasvattajille aiheutuneet vahingot olisi vältetty. Nämä toimielimet olivat huonolla hallinnoinnillaan estäneet sen, ettei niitä tekijöitä, jotka aiheuttivat taudin leviämisen sen maantieteellisen alueen ulkopuolelle, jossa se oli tullut esille, voitu paremmin valvoa, mikä oli siis kriisin välitön syy.

87 Kantajat huomauttavat olevan tieteellisesti todistettua, että BSE tarttui lihaluujauhojen kautta. Komissio ja neuvosto toteuttivat tältä osin asianmukaiset toimenpiteet vasta joulukuussa 2000 tekemällä päätöksen 2000/766, jolla kiellettiin ehdottomasti käyttämästä prosessoituja eläinperäisiä valkuaisaineita tuotantoeläinten rehussa. Näiden toimenpiteiden toteuttamisen jälkeen kriisi ei ollut toistunut.

88 Kantajat toteavat lisäksi, että välitön syy taudin leviämiseen Espanjassa vuoden 2000 lopulla on päätös 98/256, jolla kumottiin Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevien karjan, lihan ja eläinperäisten jauhojen tuontikielto, joka oli otettu käyttöön vuonna 1996. Tämä ennenaikainen tuontikiellon kumoaminen oli mahdollistanut sen, että BSE oli levinnyt tuojamaihin. Kantajat huomauttavat tältä osin, että vaikka taudin keskimääräinen itämisaika on 4–5 vuotta, tieteelliset tutkimukset ovat osoittaneet, että vähimmäisitämisaika on noin 22 kuukautta. Ensimmäiset tapaukset Espanjassa ilmenivät kaksi vuotta tuontikiellon kumoamisen jälkeen.

89 Kantajat väittävät myös, että nyt esillä olevan asian tosiseikat eroavat edellä mainitussa asiassa Coldiretti ym. vastaan neuvosto ja komissio annetussa tuomiossa käsitellyistä tosiseikoista. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi tuossa asiassa kanteen siitä syystä, että naudanlihan kulutuksen jyrkkä lasku vuonna 1996 johtui BSE:n tarttumista ihmiseen koskevien tietojen julkaisemisesta. Tässä tapauksessa naudanlihan kulutus romahti Espanjassa vuonna 2000, vaikka sen taustalla ei ollut minkäänlaista tieteen kansanomaistavaa julkaisua. Tämän kriisin syy oli valtavan suuren uusien BSE-tapausten määrän ilmeneminen, joista ensimmäinen tapaus Espanjassa oli marraskuussa 2000. Jos espanjalainen kuluttaja

olisi tiennyt, että tauti oli rajoitettu Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle, hän ei olisi lakannut kuluttamasta naudanlihaa. Lehdistön ei voida katsoa olevan vastuussa Espanjan kriisistä pelkästään siitä syystä, että se oli siitä tiedottanut. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa Coldiretti ym. vastaan neuvosto ja komissio antamassaan tuomiossa todennut, ettei ollut näytetty toteen, että vaikka vastaajat olisivatkin toteuttaneet vaaditut toimenpiteet, nautaeläinten kasvattajille ei olisi aiheutunut vahinkoa markkinoiden romahtamisesta. Nyt esillä olevassa asiassa toimenpiteet, joiden toteuttamatta jättämisestä toimielimiä arvostellaan, ovat juuri niitä samoja toimenpiteitä, jotka neuvosto toteutti 4.12.2000, eli vain viisitoista päivää sen jälkeen, kun ensimmäiset BSE-tapaukset ilmenivät Espanjassa, ja joilla ehdottomasti kiellettiin lihaluujauhot tuotantoeläinten rehussa.

90 Kantajat toteavat lopuksi, että tutkintakomission kertomuksessa vahvistetaan, että komissio ja neuvosto ovat vastuussa BSE:n leviämisen jäsenvaltioissa aiheuttamasta kriisistä. Vaikka tuo kertomus onkin laadittu vuonna 1997, siinä tehdyt päätelmät voidaan laajentaa koskemaan nyt esillä olevaa tilannetta, koska vastaajina olevien toimielinten vuoden 1997 jälkeen antamat säännökset eivät ainakaan joulukuuhun 2000 asti olleet olleet kyseisessä kertomuksessa esitettyjen suositusten mukaisia.

91 Vastaajat väittävät, että kantajat eivät ole todistaneet sitä, että moititut lainvastaisuudet ja väitetty vahinko olisivat syy-yhteydessä toisiinsa nyt esillä olevassa asiassa.

92 Neuvosto myöntää, että BSE:tä koskeva tieteellinen tieto osoittaa, että tuo sairaus on tarttunut pääasiallisesti siten, että taudinaiheuttajaa sisältäviä lihaluujauhoja on syöty. Se korostaa kuitenkin, että jäsenvaltioilla on heinäkuusta 1994 lähtien ollut päätöksen 94/381 perusteella velvollisuus kieltää nisäkkäiden kudoksista saatujen valkuaisaineiden käyttö märehtijöiden ruokinnassa.

93 Komissio huomauttaa, että kuten sen 20.10.1997 päivätystä kertomuksesta ilmenee (ks. edellä 64 kohta), useat jäsenvaltiot, myös Espanja, ovat syyllistyneet lainvastaisuuksiin soveltaessaan BSE:n alalla toteutettuja toimenpiteitä ja että tästä syystä se päätti 26.6.1997 aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kymmentä valtiota vastaan. Muutoin on tärkeää ottaa huomioon myös se, että brittiläiset tuottajat ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat mahdollisesti vastuussa sairauden saapumisesta mannermaalle.

94 Lisäksi vastaajat väittävät, että kantajat eivät ole näyttäneet toteen, että jos vastaajat olisivat toimineet aiemmin tai jos ne olisivat toteuttaneet toisenlaisia toimenpiteitä, ensimmäisen BSE-tapauksen ilmeneminen Espanjassa olisi voitu estää. BSE:n pitkä itämisaika ja jäsenvaltioiden rikkomukset huomioon ottaen ne päättelevät, ettei sairauden leviämistä välttämättä olisi voitu välttää sillä, että yhteisön toimielimet olisivat toimineet aiemmin ja voimakkaammin. Mikään ei myöskään osoita, että jos toisenlaisiin toimenpiteisiin olisi ryhdytty, hinnat eivät olisi romahtaneet muista maista peräisin olevien seikkojen ja tietojen vuoksi.

95 Vastaajat katsovat lisäksi, että espanjalaisten kuluttajien reaktiot olivat aiheutuneet siitä tavasta, jolla he hahmottivat riskin. Tiedotusvälineiden hälyttävä kampanjointi ensimmäisen BSE-tapauksen ilmettyä Espanjassa oli aiheuttanut näissä kuluttajissa tietyn paniikin. Joulukuussa 2000 tapahtuneella uusien kieltotoimien käyttöönotolla, sillä, ettei Creutzfeldt-Jakobin tautia esiintynyt ihmisessä Espanjassa, tai että BSE:n vaikutukset tuossa maassa olivat rajoitettuja suhteessa muihin jäsenvaltioihin, ei ollut onnistuttu lievittämään tätä espanjalaisen kuluttajan luottamuspulaa.

96 Neuvosto kiistää lopuksi tutkintakomission kertomuksen todistusvoiman nyt esillä olevassa asiassa. Kyseinen kertomus on ensinnäkin annettu yli vuosi ennen päätöksen 98/256 tekemistä. Toiseksi tuossa asiakirjassa ei lausuta mahdollisesta oikeudellisesta vastuusta, ja siinä esitetään vain tiettyjä poliittisluonteisia suosituksia ja arviointeja.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

97 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että EY 288 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettu sopimussuhteen ulkopuolinen yhteisön vastuu voi syntyä ainoastaan, jos seuraavat edellytykset täyttyvät: toimielinten moitittu toiminta on lainvastaista, vahinko on tosiasiallisesti syntynyt ja viitatun toiminnan ja väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys (asia 26/81, Oleifici Mediterranei v. ETY, tuomio 29.9.1982, Kok. 1982, s. 3057, 16 kohta; asia T-175/94, International Procurement Services v. komissio, tuomio 11.7.1996, Kok. 1996, s. II-729, 44 kohta; asia T-336/94, Efisol v. komissio, tuomio 16.10.1996, Kok. 1996, s. II-1343, 30 kohta ja asia T-267/94, Oleifici Italiani v. komissio, tuomio 11.7.1997, Kok. 1997, s. II-1239, 20 kohta).

98 Ensimmäisen edellytyksen osalta oikeuskäytännössä edellytetään, että toteen on näytetty sellaisen oikeusnormin riittävän ilmeinen rikkominen, jolla annetaan yksityisille oikeuksia (asia C-352/98 P, Bergaderm ja Goupil v. komissio, tuomio 4.7.2000, Kok. 2000, s. I-5291, 42 kohta). Rikkomisen riittävää ilmeisyyttä koskevan vaatimuksen täyttymiseksi ratkaiseva arviointiperuste on asianomaisen yhteisön toimielimen harkintavallalle asetettujen rajojen ilmeinen ja vakava ylittäminen. Jos kyseisen toimielimen harkintavalta on hyvin vähäinen, jopa olematon, pelkästään yhteisön oikeuden rikkomisen voidaan katsoa olevan riittävän ilmeinen rikkominen (asia C-312/00 P, komissio v. Camar ja Tico, tuomio 10.12.2002, Kok. 2002, s. I-11355, 54 kohta ja yhdistetyt asiat T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 ja T-225/99, Comafrica ja Dole Fresh Fruit Europe v. komissio, tuomio 12.7.2001, Kok. 2001, s. II-1975, 134 kohta).

99 Jos yksi näistä edellytyksistä jää täyttymättä, koko kanne on hylättävä eikä muita edellytyksiä ole tarpeen tutkia (em. asiaKYDEP v. neuvosto ja komissio, tuomion 19 ja 81 kohta ja asia T-170/00, Förde-Reederei v. neuvosto ja komissio, tuomio 20.2.2002, Kok. 2002, s. II-515, 37 kohta).

100 Tässä tapauksessa tarkastelu on syytä aloittaa siitä, onko yhteisön toimielinten lainvastaiseksi väitetyn toiminnan ja kantajien esittämän vahingon välillä syy-yhteys.

101 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 288 artiklan toisen kohdan mukaisen syy-yhteyden katsotaan olevan olemassa silloin, kun kyseisen toimielimen tekemän virheen ja esitetyn vahingon välillä on varma ja välitön syy-yhteys, jonka olemassaolo kantajien on näytettävä toteen (yhdistetyt asiat C-363/88 ja C-364/88, Finsider ym. v. komissio, tuomio 30.1.1992, Kok. 1992, s. I-359, 25 kohta ja em. asia Coldiretti ym. v. neuvosto ja komissio, tuomion 101 kohta).

102 Kantajat väittävät lainvastaisuuksien tapahtuneen keskeisesti siten, että annetut säännöt ja toteutetut toimenpiteet olivat riittämättömiä, virheellisiä ja epäasianmukaisia ja ne toteutettiin liian myöhään, jotta BSE-tautiin olisi voitu vastata. Kantajat moittivat näin vastaajina olevia toimielimiä siitä, etteivät ne olleet noudattaneet tarkastus- ja valvontavelvollisuuksiaan eläinten terveyden ja kansanterveyden alalla varsinkaan, koska ne eivät olleet toimineet EY 152 artiklan 4 kohdan b ja c alakohdan mukaisesti, toiseksi koska ne eivät olleet toteuttaneet direktiiveissä 89/662 ja 90/425 säädettyjä suojatoimia ja kolmanneksi koska ne eivät olleet valvoneet sitä, että jäsenvaltioiden, varsinkin Yhdistyneen kuningaskunnan, viranomaiset noudattaisivat yhteisön lainsäädäntöä. Kantajat moittivat yhteisön toimielimiä tarkemmin ottaen siitä, että ne ensinnäkin kielsivät lihaluujauhojen käytön tuotantoeläinten ruokinnassa vasta hyvin myöhään, ja siitä, etteivät ne olleet ajoissa määränneet eläinjätteiden asianmukaisista prosessointimenetelmistä taatakseen sen, että BSE-taudinaiheuttajat poistettaisiin. Toiseksi he moittivat niitä siitä, että ne olivat vasta hyvin myöhään kieltäneet erikseen määritellyn riskiaineksen käytön, ja kolmanneksi siitä, että ne olivat ennenaikaisesti kumonneet vuonna 1996 määrätyn, Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevia nautaeläimiä, naudanlihaa ja lihaluujauhoja koskevan tuontikiellon.

103 Kantajat väittävät, että tällä neuvoston ja komission huonolla BSE-kriisin hoidolla estettiin BSE:n rajaaminen Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle, missä se oli ilmennyt, ja mahdollistettiin tuon sairauden leviäminen useisiin Manner-Euroopan

maihin, muun muassa Espanjaan. BSE:n puhkeaminen tuossa maassa oli aiheuttanut kantajille erittäin suuria taloudellisia vahinkoja muun muassa sen vuoksi, että naudanlihan kulutus ja sen hinta olivat romahtaneet aiheuttaen heille lisäksi aineetonta vahinkoa. Kantajien mukaan vastaajina olevien toimielinten toimet ja toimimatta jättämiset ovat siis tässä asiassa kyseessä olevien vahinkojen suora syy.

104 Neuvosto ja komissio väittävät sitä vastoin, etteivät kantajat ole nyt esillä olevassa asiassa näyttäneet toteen sitä, että näiden väitettyjen lainvastaisten menettelyjen ja vahingon välillä olisi välitön syy-yhteys. Nämä toimielimet kiistävät etenkin sen, että niiden toimien tai laiminlyöntien voitaisiin katsoa aiheuttaneen BSE:n ilmenemisen Espanjassa. Ne väittävät, ettei ole osoitettu, että ensimmäisen BSE-tapauksen ilmeneminen Espanjassa olisi voitu välttää, jos ne olisivat toimineet aiemmin tai toteuttaneet toisenlaisia toimenpiteitä. Vastaajina olevat toimielimet väittävät lisäksi, että kuluttajien luottamuspula, joka oli syynä siihen, että naudanlihan hinnat ja kulutus olivat romahtaneet Espanjan markkinoilla, oli todellisuudessa aiheutunut tiedotusvälineiden hälyttävästä tiedottamisesta ensimmäisten BSE-tapausten ilmettyä Espanjassa.

105 Heti aluksi on syytä todeta, että tässä tapauksessa kulutuksen ja hintojen romahtaminen Espanjan naudanlihamarkkinoilla tapahtui sen jälkeen, kun ensimmäinen BSE-tapaus 22.11.2000 ilmeni tuossa maassa, minkä jälkeen Espanjan alueella löydettiin yli 70 BSE-tapausta marraskuun 2000 ja marraskuun 2001 välisenä aikana.

106 Ei ole kiistetty, että tuohon aikaan espanjalainen kuluttaja oli jo useiden vuosien ajan ollut selvillä sekä siitä, että Yhdistyneen kuningaskunnan ja muiden Euroopan valtioiden – muun muassa naapurimaiden Ranskan ja Portugalin – karjassa oli hullun lehmän tautia, että siitä, että tämä tauti saattaa tarttua ihmiseen ja että se voi aiheuttaa kuoleman. Toisin kuin edellä mainitussa asiassa Coldiretti ym. vastaan neuvosto ja komissio kyseessä olleessa tilanteessa, jossa markkinoiden romahtaminen oli aiheutunut SEAC:n 20.3.1996 päivätyn sellaisen lausunnon julkaisemisesta,

jossa selvitettiin BSE-taudin mahdollista tarttumista ihmiseen (ks. em. asia Coldiretti ym. v. neuvosto ja komissio, tuomion 113 kohta), vahinkojen taustalla oleva kysynnän romahtaminen ei näin ollen nyt esillä olevassa asiassa ole aiheutunut niistä vaikutuksista, joita tieteellisten tietojen levittämisellä tai BSE:stä ihmisten terveydelle aiheutuvia riskejä koskevien tietojen kansanomaistamisella on ollut yleiseen mielipiteeseen.

107 Kuluttajan luottamuspulan, joka on aiheuttanut naudanlihan kulutuksen romahtamisen Espanjassa, välitön syy oli se, että tuossa maassa havaittiin BSE-tartunnan saaneita lehmiä. Päinvastoin kuin vastaajina olevat toimielimet näyttävät väittävän, espanjalaisen kuluttajan levottomuus on aiheutunut juuri siitä, että BSE puhkesi Espanjassa, eikä Espanjan tiedotusvälineiden väitetystä "hälyttävästä" uutisten käsittelystä. Nyt esillä olevassa asiassa ei nimittäin ole syy-yhteyttä määritettäessä mahdollisuutta erottaa sitä tosiseikkaa, että sairaus puhkesi Espanjassa, siitä, miten tuota puhkeamista käsiteltiin tiedotusvälineissä, olipa se ollut miten hälyttävää tahansa.

108 Näin ollen, jos Espanjan naudanlihamarkkinoiden romahtaminen aiheutui BSE-taudin saapumisesta Espanjaan, yhteisön vastuu kantajille tästä aiheutuneista vahingoista voi syntyä vain silloin, kun neuvoston ja komission lainvastaisiksi väitetyt toimet ja laiminlyönnit olivat välitön syy siihen, että tuo tauti ilmeni tuossa maassa, ja tästä syystä sillä ehdolla, että jos toimielimet olisivat toteuttaneet ne toimenpiteet, joiden kantajat katsovat jääneen toteuttamatta, tuo tauti ei todennäköisesti olisi tullut Espanjaan.

109 Tästä syystä on seuraavaksi tutkittava, ovatko kantajat esittäneet sellaisia todisteita tai seikkoja, jotka osoittaisivat, että vastaajina olevien toimielinten väitetysti virheellisiä toimia ja laiminlyöntejä voidaan pitää BSE:n Espanjaan saapumisen varmana ja välittömänä syynä.

1. Lihaluujauhojen käytön kieltämisen ja eläinjätteiden prosessointia koskevien asianmukaisten menetelmien käyttöönoton väitetty viivästyminen

110 Kantajat väittävät, että Espanjaa kohdannutta BSE-kriisiä ei olisi tapahtunut, jos vastaajana olevat toimielimet olisivat vuodesta 1990 lähtien ehdottomasti kieltäneet eläinperäisten jauhojen käytön tuotantoeläinten ruokinnassa. Tällainen kielto annettiin vasta päätöksellä 2000/766, joka tuli voimaan 1.1.2001. Kantajat moittivat vastaajia myös siitä, että nämä määräsivät liian myöhään nisäkkäistä peräisin olevien eläinjätteiden prosessointia koskevista asianmukaisista menetelmistä. Asianmukaiset menetelmät otettiin käyttöön vasta päätöksellä 96/449, joka tuli voimaan 1.4.1997.

111 Aluksi on syytä todeta, että vaikka BSE:n tarkkaa alkuperää ei näytetä täysin tunnettavan, tästä taudista tehdyt tieteelliset työt osoittavat, että – emästä saatujen tartuntojen vähäistä määrää (alle 10 prosenttia) lukuun ottamatta – BSE aiheutuu erittäin todennäköisesti tartunnanaiheuttajia sisältävien lihaluujauhojen syömisestä. Kuten päätöksessä 94/381 todetaan, on arvioitu, että BSE:n esiintyminen karjassa on peräisin scrapien aiheuttajan ja myöhemmin BSE:n aiheuttajan sisältävistä märehtijöiden valkuaisaineista, joita ei ole käsitelty riittävästi tartunnanaiheuttajien inaktivoimiseksi. Tästä seuraa, että tämän taudin leviämistä vastaan taisteltaessa oli muun muassa tarpeen estää BSE-taudinaiheuttajaa mahdollisesti sisältävien kudosten pääsy eläinten ravintoketjuihin.

112 On siis syytä tutkia vastaajina olevien toimielinten tältä osin toteuttamia toimenpiteitä, toisin sanoen niitä, jotka koskivat lihaluujauhojen käyttöä ja joilla määrättiin eläinjätteiden prosessointimenetelmistä. Tässä suhteessa näiden toimielinten toiminnassa on syytä erottaa toisistaan seuraavat kaksi eri vaihetta: ensimmäinen vaihe, joka alkaa BSE:n löytämisestä vuonna 1986 Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja päättyy 27.6.1994 annettuun komission päätökseen 94/381,

jolla kiellettiin nisäkkäistä peräisin olevien valkuaisaineiden käyttö märehtijöiden ruokinnassa kaikkialla yhteisössä, ja toinen vaihe, joka alkoi kyseisen päätöksen tekemisestä ja päättyi 4.12.2000 päätöksellä 2000/766 asetettuun ehdottomaan kieltoon käyttää prosessoituja eläinvalkuaisaineita tuotantoeläinten ruokinnassa.

– Vastaajina olevien toimielinten toiminta ennen kesäkuuta 1994

113 Vastaajina olevat toimielimet näyttävät alun perin katsoneen, että BSE oli pääasiallisesti Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle, missä tuo sairaus oli ensimmäistä kertaa todettu vuonna 1986, rajoittuva eläinten terveysongelma. Ne toteuttivat näin ollen vuodesta 1989 lähtien ensimmäisen toimenpidesarjan, jolla pyrittiin estämään BSE:n leviäminen muihin jäsenvaltioihin, ottamalla käyttöön muun muassa tiettyjä rajoituksia Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevien nautojen yhteisön sisäisessä kaupassa (ks. mm. päätökset 89/469, 90/59 ja 90/261). Tämän jälkeen päätöksellä 90/200 otettiin käyttöön toimenpiteitä Yhdistyneen kuningaskunnan ja muiden jäsenvaltioiden välisen yhteisön sisäisen kaupan rajoittamiseksi tiettyjen kudosten ja elinten (aivot, luuydin, kitarisat, kateenkorva, perna ja suolet) osalta erityisesti silloin, kun ne olivat peräisin nautaeläimistä, jotka olivat teurastettaessa yli kuuden kuukauden ikäisiä, ja kieltämällä myös muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen kudosten ja elinten lähettäminen. Päätöksellä 92/290 asetettiin kaikille jäsenvaltioille velvollisuus huolehtia siitä, että yhteisön muihin jäsenvaltioihin ei toimiteta sellaisista emistä peräisin olevia nautaeläinten alkioita, joilla oli todettu tai epäilty olevan BSE, ja kiellettiin viemästä Yhdistyneestä kuningaskunnasta ennen vuoden 1988 heinäkuuta syntyneistä eläimistä peräisin olevia alkioita.

114 Tästä syystä on todettava, että vaikka Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset kielsivät heinäkuusta 1988 lähtien alueellaan ruokkimasta märehtijöitä märehtijöistä peräisin olevia valkuaisaineita sisältävillä lihaluujauhoilla, vastaajina olevat toimielimet eivät ensi alkuun toteuttaneet samanlaisia toimenpiteitä yhteisön tasolla. Kuten on todettu, ne näet kielsivät nisäkkäistä peräisin olevien valkuaisaineiden

käytön märehtijöiden ruokinnassa koko yhteisössä vasta kesäkuussa 1994 tekemällä päätöksen 94/381. Lihaluujauhojen vienti Yhdistyneestä kuningaskunnasta muihin jäsenvaltioihin kiellettiin nimenomaisesti vasta vuonna 1996 päätöksellä 96/239.

115 Tuohon aikaan taudin ominaispiirteitä ja varsinkaan sen tarttumissyitä ei tosin täysin tunnettu. BSE:n vaikutukset muissa maissa kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa – ja hyvin vähäisessä määrin Irlannissa – ennen vuotta 1994 olivat erittäin rajoitettuja. Vuosien 1988 ja 1994 välillä BSE todettiin näet Manner-Euroopassa vain Saksassa (4 tapausta), Tanskassa (1 tapaus), Ranskassa (10 tapausta), Italiassa (2 tapausta) ja Portugalissa (18 tapausta). Useasti näissä tapauksissa oli kyse noihin maihin tuoduista lehmistä.

116 On kuitenkin todettava, että komissio piti jo vuonna 1989 BSE:tä "vakavana ja tarttuvana uutena tautina, jonka esiintyminen [saattoi olla] vaarallista jäsenvaltioiden – – naudoille" (ks. päätöksen 89/469 toinen perustelukappale). On myös syytä huomata, että vuosien 1989 ja 1992 välisenä aikana toteutetut yhteisön toimenpiteet, joilla määrättiin Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevien tuotteiden kaupan rajoituksista, koskivat muun muassa tuossa maassa ennen heinäkuuta 1988 syntyneitä eläimiä, eli eläimiä, jotka olivat syntyneet ennen kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa otettiin käyttöön kielto ruokkia märehtijöitä märehtijöistä peräisin olevia valkuaisaineita sisältävillä lihaluujauhoilla (ks. mm. päätöksen 89/469 1 artikla, päätöksen 90/200 2 artiklan 2 kohta ja päätöksen 92/290 2 artiklan 1 ja 2 kohta). On huomattava, että päätöksessä 90/59 todetaan, että "naudat, jotka ovat syntyneet Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella mutta jotka on tuotu Yhdistyneeseen kuningaskuntaan 18.7.1988 jälkeen, eivät ole altistuneet taudinaiheuttajalle tartunnan aiheuttavan rehun välityksellä".

117 Näyttää näin ollen siltä, että vastaajina olevat toimielimet tiesivät jo vuonna 1990 ainakin tietyssä määrin, että BSE aiheutti riskin jäsenvaltioiden karjalle, ja sen, että tämän taudin tarttuminen ja märehtijöistä peräisin olevien lihaluujauhojen syöminen olivat mahdollisesti syy-yhteydessä keskenään. On siis mahdollista katsoa,

että näiden toimielinten olisi pitänyt ryhtyä varotoimenpiteisiin toteuttamalla jo ennen kesäkuuta 1994 kyseisten jauhojen käyttöä koskevia erityistoimia muun muassa direktiivin 89/662 9 artiklan 3 ja 4 kohdan sekä direktiivin 90/425 10 artiklan 3 ja 4 kohdan perusteella.

118 Oli miten oli, ei ole mahdollista päätellä, että tällaisten toimenpiteiden toteuttamisella, vaikka jo alkuvaiheessa, olisi välttämättä onnistuttu estämään BSE:n leviäminen mannermaalla ja tarkemmin ottaen tuon taudin saapuminen Espanjaan vuonna 2000. On nimittäin syytä todeta, että seitsemän jäsenvaltiota toteutti vuosien 1989 ja 1990 välillä toimenpiteitä, joilla ne kielsivät nisäkkäiden kudoksista saatujen valkuaisaineiden käytön märehtijöiden ruokinnassa. Nämä säännökset eivät kuitenkaan onnistuneet useissa näistä jäsenvaltioista estämään BSE:n tuloa niiden alueelle. Näin esimerkiksi Ranskan tasavallassa, jossa nisäkäsvalkuaisaineiden käyttö nautojen ruokinnassa kiellettiin heinäkuussa 1990, rekisteröitiin vuoden 1991 ja toukokuun 2001 välillä 328 BSE-tapausta, joissa kaikissa yhtä lukuun ottamatta oli kyse tuossa maassa syntyneistä naudoista. Samoin Irlannissa, joka kielsi märehtijöiden ruokinnan märehtijöistä saaduilla valkuaisaineilla elokuussa 1989, rekisteröitiin vuoden 1989 ja toukokuun 2001 välillä 651 tapausta, ja suurimmassa osassa ennen vuotta 1996 ilmenneistä tapauksista ja kaikissa sen jälkeisissä tapauksissa ei niissäkään ollut kyse tuontieläimistä. Myös Alankomaiden kuningaskunta kielsi elokuussa 1989 märehtijöistä saatujen valkuaisaineiden käytön märehtijöiden ruokinnassa. Vuoden 1997 ja toukokuun 2001 välisenä aikana tuossa maassa ilmeni 16 BSE-tapausta, jotka kaikki koskivat ei-maahantuotuja nautoja.

119 Lisäksi on syytä todeta, että koska tätä koskevia yhteisön sääntöjä ei ollut, Espanjan kuningaskunta olisi voinut toteuttaa kansallisia toimenpiteitä ja kieltää märehtijöistä saatuja valkuaisaineita sisältävien lihaluujauhojen käytön märehtijöiden ruokinnassa alueellaan, kuten useat jäsenvaltiot jo edellä mainituin tavoin olivat tehneet. Koska tuo tauti ilmeni Espanjassa vasta vuonna 2000, sen viranomaiset saattoivat ennen tuota ajankohtaa tosin katsoa, etteivät nämä toimenpiteet olleet ehdottoman välttämättömiä. Tämä ei kuitenkaan muuta sitä seikkaa, että BSE saapui melko aikaisin Espanjan naapurimaihin (vuonna 1990 Portugaliin ja vuonna 1991 Ranskaan), joten Espanjan viranomaiset olisivat voineet ennen vuotta 1994 toteuttaa lihaluujauhojen käyttöä koskevia erityisiä varotoimenpiteitä alueellaan.

– Vastaajina olevien toimielinten toiminta kesäkuun 1994 ja joulukuun 2000 välillä

120 Vastaajat ottivat vuodesta 1994 lähtien vaiheittain käyttöön strategian, jolla pyrittiin erityisesti estämään koko yhteisössä se, että BSE-taudinaiheuttajaa mahdollisesti sisältäviä kudoksia pääsisi eläinten ravintoketjuun. Tässä strategiassa määrättiin yhtäältä säännöistä, joilla pyrittiin vähentämään tartuntariskiä eläinjätteiden käsittelyssä, ja toisaalta siinä asetettiin rehukielto, jolla pyrittiin takaamaan, että kyseisten jätteiden käsittelyjärjestelmien pettäessä karjaa ei altistettaisi BSE-tartunnanaiheuttajalle ravinnon välityksellä.

121 Näistä toimenpiteistä on korostettava päätöstä 94/381, jolla kielletään nisäkkäistä saatujen valkuaisaineiden käyttö märehtijöiden ruokinnassa koko yhteisössä. Kuten kyseisestä päätöksestä ilmenee (neljäs perustelukappale), komissio, tehtyään eläinlääkintäalan tiedekomitean kanssa tilanteesta yksityiskohtaisen tutkimuksen, oli tehnyt päätelmän, jonka mukaan märehtijöiden kudoksista saadut valkuaisaineet ovat ainoa mahdollinen merkittävä BSE:tä sille alttiina olevilla lajeilla aiheuttavien taudinaiheuttajien lähde, ja että sen vuoksi sen poistaminen näiden eläinten ravinnosta vähentäisi infektiovaaraa. Koska kuitenkin märehtijöistä saatujen valkuaisaineiden erottamisessa muista nisäkkäistä saaduista valkuaisaineista ilmeni vaikeuksia, komissio kielsi kaikista nisäkäslajeista saatujen valkuaisaineiden käytön märehtijöiden ruokinnassa, kuitenkin siten, että tapauskohtaisesti oli mahdollista sallia sellaisten järjestelmien soveltaminen, joilla pystytään erottelemaan märehtijöistä saadut valkuaisaineet muista kuin märehtijöistä saaduista valkuaisaineista.

122 Kantajat väittävät, että nämä toimet olivat riittämättömiä muun muassa sen vuoksi, että päätöksellä 94/381 kiellettiin nisäkkäistä saadut valkuaisaineet vain märehtijöiden eikä siis muiden tuotantoeläinten – erityisesti sikojen ja siipikarjan – ruokinnassa. Heidän mukaansa sittemmin on osoittautunut, että tämä osittainen kielto on ristikontaminaation ja näin ollen BSE:n leviämisen syy.

123 Tässä suhteessa on syytä todeta, että kuten tieteellisen ohjauskomitean 27.11. ja 28.11.2000 antamasta lausunnosta (päätöksen 2000/766 kolmas perustelukappale) ja tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksesta nro 14/2001 (29, 30, 32 ja 33 kohta) ilmenee, oli osoittautunut, että nisäkkäistä saatujen lihaluujauhojen käyttö muiden tuotantoeläinten kuin märehtijöiden ruokinnassa tosiasiallisesti aiheuttaa tartuntariskin märehtijöiden ruokinnassa. Tämä "ristikontaminaatio" tapahtui sekä jauhotehtaissa että karjankasvatustiloilla.

124 Kuten kantajat ovat todenneet, ehdoton kielto käyttää eläinperäisiä valkuaisaineita kaikkien tuotantoeläinten ruokinnassa annettiin koko yhteisössä vasta päätöksellä 2000/766, joka tuli voimaan 1.1.2001. Joka tapauksessa on tärkeää todeta, että päätöksen 2000/766 tekeminen oli tarpeen sen vuoksi, että useissa jäsenvaltioissa oli havaittu järjestelmällisiä puutteita lihaluujauhoja koskevien yhteisön säädösten täytäntöönpanossa (päätöksen 2000/766 4–6 perustelukappale).

125 Kuten tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksesta nro 14/2001 (31 kohta) ilmenee, useimmat jäsenvaltiot (myös Espanjan kuningaskunta) sallivat tietyn tartunta-asteen huolimatta siitä, että yhteisön lainsäädännössä ei sallita tällaista toleranssia. Komission elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston (FVO) vuosina 1998–2000 suorittamissa tarkastuksissa havaittiin myös puutteita lihaluujauhon kaupan valvonnassa useimmissa jäsenvaltioissa.

126 Sen lisäksi, että jäsenvaltiot eivät ole pystyneet panemaan täytäntöön edellä mainittua rehukieltoa, FVO:n tarkastuksissa ilmeni myös, että rehuteollisuus – mukaan lukien renderointilaitokset ja rehutehtaat – ei ollut ponnistellut riittävästi välttääkseen lihaluujauhoa sisältävän nautojen rehun saastumista ja että lihaluujauhoa sisältävissä rehuissa ei aina ollut ollut asianmukaisia merkintöjä (näin esim.

Espanjassa). Näiden laiminlyöntien vuoksi maanviljelijät ovat epähuomiossa syöttäneet karjalle mahdollisesti saastunutta rehua (tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 14/2001, 33 kohta).

127 Lisäksi kannattaa huomata, että komissio on vuodesta 1994 lähtien vaiheittain määrittänyt ne renderointimenetelmät, joita on käytettävä sellaisissa tartuntaa aiheuttavissa eläinjätteissä, jotka prosessoidaan muiden tuotantoeläinten kuin märehtijöiden ruokinnassa käytettäviksi lihaluujauhoiksi, olevien BSE-taudinaiheuttajien tarttumisriskin vähentämiseksi. Komissio on lisäksi toteuttanut toimenpiteitä, joilla varmistetaan renderointilaitteiden ja rehujen valmistajien käyttämien laitteiden tarkastukset ja hyväksyntä.

128 Päätöksellä 94/382 kielletään näin tietyt märehtijöistä peräisin olevien jätteiden jalostusmenetelmät, jotka olivat tieteellisissä tutkimuksissa osoittautuneet tehottomiksi BSE-taudinaiheuttajan inaktivoinnissa (päätöksen seitsemäs perustelukappale). Tuossa päätöksessä asetettujen vähimmäisstandardien todettiin joka tapauksessa nimenomaisesti olevan väliaikaisia, koska niiden myöhempi muuttaminen tulevan tieteellisen aineiston valossa oli jo suunnitteilla, jotta taudinaiheuttajien tyydyttävä inaktivointi kaikilla menetelmillä olisi voitu taata. Uusien tutkimusten jälkeen komissio todellakin katsoi, että ainoastaan yksi testattu järjestelmä – lämpökäsittely panosprosessissa, jossa saavutetaan vähintään 133 °C:n lämpötila kolmen baarin paineessa vähintään 20 minuutin ajan, käytettynä yksinomaisena prosessina tai prosessia edeltävänä tai sitä seuraavana sterilisointivaiheena – kykeni täysin inaktivoimaan scrapie-taudinaiheuttajan lihaluujauhosta (päätöksen 96/449 viides ja seitsemäs perustelukappale). Tästä syystä päätöksellä 96/449 määrättiin 1.4.1997 alkavin vaikutuksin ne vähimmäisparametrit, joita on käytettävä eläinjätteiden käsittelyssä BSE-taudinaiheuttajien inaktivoimiseksi asettamalla jäsenvaltioille velvollisuus olla sallimatta sellaista käsittelyä, joka ei ole näiden parametrien mukaista. Vaikka kantajat moittivat vastaajina olevia toimielimiä siitä, etteivät ne toteuttaneet päätöksellä 96/449 sittemmin määrättyä eläinjätteiden käsittelymenetelmää aikaisemmin, ja muistuttavat, että parlamentti oli vaatinut sen soveltamista

vuonna 1993, ne eivät kuitenkaan esitä yhtään sellaista seikkaa, joka tuon ajan tieteellinen tietämys huomioon ottaen osoittaisi, että aikaisempia, erityisesti päätöksellä 94/382 annettuja, säännöksiä oli pidettävä niiden antamisajankohtana selvästi riittämättöminä tai virheellisinä.

129 Lisäksi on syytä todeta, että päätöksellä 94/474 kiellettiin viemästä Yhdistyneestä kuningaskunnasta päätöksessä 94/382 kuvattuja aineita ja valmisteita, jotka oli valmistettu ennen 1.1.1995. Päätöksellä 96/239 kiellettiin tämän jälkeen ehdottomasti lähettämästä Yhdistyneestä kuningaskunnasta nisäkkäistä peräisin olevia lihaluujauhoja ja siellä teurastetuista nautaeläimistä saatuja tuotteita, jotka saattoivat joutua eläinten ravintoketjuun. Päätöksellä 97/735 komissio vihdoin kielsi koko yhteisössä lähettämästä toisiin jäsenvaltioihin ja kolmansiin maihin prosessoitua nisäkäsperäistä eläinjätettä, jota ei ollut prosessoitu päätöksessä 96/449 vahvistettujen parametrien mukaisesti. Lisäksi se edellytti jäsenvaltioiden varmistavan, ettei kyseinen jäte pääse eläinten ravintoketjuun.

130 Lopuksi on lisäksi todettava, että kuten tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 14/2001 (28 kohta) todetaan, FVO:n toimittamissa tarkastuksissa havaittiin, että useimmissa jäsenvaltioissa – myös Espanjassa – oli ongelmana se, että renderointimenetelmiä ja rehuja koskevat yhteisön säännöt oli saatettu voimaan kansallisessa lainsäädännössä myöhään ja että renderointilaitosten hyväksymismenetelmissä ja asianmukaisten prosessointistandardien soveltamisen takaamisessa oli vaikeuksia.

– Päätelmä

131 Kaiken edellä esitetyn nojalla on pääteltävä, että vastaajina olevien toimielinten toiminnan niiden hoitaessa niitä ongelmia, jotka liittyivät lihaluujauhon käyttöön

tuotantoeläinten, etenkin märehtijöiden, ruokinnassa, ja eläinjätteiden prosessointiin, ei voida katsoa olevan varma ja välitön syy siihen, että BSE ilmeni Espanjassa. Ei nimittäin ole näytetty toteen, että jos nämä toimielimet olisivat toteuttaneet sittemmin toteuttamansa toimenpiteet aiemmin, BSE-tauti ei missään tapauksessa olisi saapunut tuohon maahan. Tältä osin on syytä todeta myöskin, että se, että vastaajina olevien toimielinten toteuttamien useiden toimenpiteiden väitetään olleen tehottomia, on suurelta osin johtunut siitä, että jäsenvaltioiden viranomaiset ja yksityiset toimijat ovat soveltaneet niitä epäasianmukaisesti ja puutteellisesti.

2. Erikseen määritellyn riskiaineksen käytön kieltämisen väitetty viivästyminen

132 Kantajat moittivat yhteisön toimielimiä siitä, että ne reagoivat liian myöhään niihin WHO:n asiantuntijaryhmän huhtikuussa 1996 antamiin suosituksiin ja eläinlääkintäkomitean lokakuussa 1996 tekemiin päätelmiin, jotka koskivat tarvetta poistaa erikseen määritelty riskiaines kaikista ravintoketjuista. He huomauttavat erityisesti, että komissio ja neuvosto olivat tämän jälkeen viivyttäneet kaikentyyppisen erikseen määritellyn riskiaineksen käyttämistä koskevan kiellon voimaantuloa – minkä piti päätöksen 97/534 mukaan tapahtua 1.1.1998 – melkein kolmella vuodella 1.10.2000 asti.

133 Kantajien tavoin on syytä todeta, että komissio on viivytellyt niiden ehdotusten, joilla pyrittiin nimenomaan sulkemaan erikseen määritelty riskiaines ihmisten ja eläinten ravintoketjujen ulkopuolelle, antamisessa ja toimeenpanossa.

134 Olipa miten tahansa, on kuitenkin todettava, että vastaajina olevat toimielimet olivat ennen päätöksen 97/534 tekemistä toteuttaneet toimenpiteitä tällä alalla. Näin etenkin päätöksellä 90/200 kiellettiin lähettämästä Yhdistyneestä kuningaskunnasta aivojen, luuytimen, kitarisojen, kateenkorvan, pernan ja suolien kaltaisia aineita,

jotka olivat peräisin nautaeläimistä, jotka olivat teurastettaessa yli kuuden kuukauden ikäisiä. Huomioon on otettava myös ne vastaajien antamat säännökset, jotka koskevat lihaluujauhojen käyttöä märehtijöiden ruokinnassa, ja ne edellä mainitut säännökset, jotka koskevat eläinperäisten jätteiden käsittelyä.

135 Lisäksi on syytä todeta, että ennen kuin päätös 2000/418, jolla lopultakin säänneltiin erikseen määritellyn riskiaineksen käyttöä koko yhteisössä, tuli voimaan, useat jäsenvaltiot olivat jo antaneet kansallisia sääntöjä, joilla erikseen määritelty riskiaines suljettiin ravintoketjujen ulkopuolelle. Näin menettelivät muun muassa Belgian kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Irlanti, Luxemburgin suurherttuakunta, Alankomaiden kuningaskunta, Portugalin tasavalta ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta. Espanjan kuningaskunta ja Italian tasavalta puolestaan sulkivat pois BSE:n koskettamista maista peräisin olevan erikseen määritellyn riskiaineksen.

136 Erityisesti on huomattava, että Espanjan kuningaskunta kielsi 4.7.1996 Ranskasta, Irlannista, Portugalista ja Sveitsistä peräisin olevien, vaaraa aiheuttavien nautaeläinten tiettyjen elinten ja ainesten tuonnin alueelleen ja määräsi, että noista maista peräisin olevien, Espanjassa teurastettujen nautaeläinten kudokset oli tuhottava. Tämän kiellon piiriin kuuluvia tuotteita olivat aivot, luuydin, silmät, kitarisat, kateenkorva, perna ja suolet. Tämä määräys laajennettiin 9.10.1996 käsittämään edellä mainituista maista ja Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevien lammas- ja vuohieläinten tietyt elimet; viimeksi mainittua ei ollut sisällytetty alkuperäiseen luetteloon päätöksessä 96/239 määrättyjen toimenpiteiden vuoksi.

137 Näin ollen on katsottava, että erikseen määritellyn riskiaineksen kieltämisen viivästymistä koko yhteisössä, mistä kantajat moittivat vastaajina olevia toimielimiä, ei voida pitää ratkaisevana syynä siihen, että BSE ilmeni Espanjassa vuonna 2000. Asiassa ei ole näytetty toteen, että jos nämä toimielimet olisivat toteuttaneet sittemmin toteuttamansa toimenpiteet aiemmin, BSE-tauti ei missään tapauksessa olisi saapunut tuohon maahan.

3. Väite, jonka mukaan Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevien nautaeläinten, naudanlihan ja lihaluujauhon tuontikielto kumottiin ennenaikaisesti

138 Kantajat väittävät, että päätöksellä 96/239 määrätty tuontikielto, joka koski brittiläisiä nautaeläimiä, nautaeläintuotteita ja jauhoja, oli tarpeellinen ja asianmukainen BSE:n leviämistä estettäessä, ja ne väittävät, että vastaajina olevat toimielimet ovat virheellisesti ja ennenaikaisesti heti lieventäneet tätä tuontikieltoa. Näin ensinnäkin päätöksellä 96/362 oli peruutettu useita tuotteita, kuten siemennestettä, gelatiinia ja talia koskeva toimituskielto. Tämän jälkeen päätöksellä 98/256 oli 1.6.1998 lähtien peruutettu kielto viedä karjaa, lihaa ja eläinperäisiä jauhoja Yhdistyneestä kuningaskunnasta. Kolmanneksi päätöksen 98/692 tekeminen oli viimeinen vaihe menettelyssä, jossa tuontikielto Yhdistyneestä kuningaskunnasta asteittain kumottiin. Kantajien mukaan tämä tuontikiellon ennenaikainen kumoaminen ja erityisesti päätös 98/256 ovat välitön syy siihen, että tauti levisi Espanjaan vuoden 2000 lopulla.

139 On syytä muistuttaa, että komissio teki 27.3.1996 päätöksen 96/239, jolla se kielsi väliaikaisesti kaikki nautaeläinten, naudanlihan ja siitä valmistettujen tuotteiden, niiden siemennesteen ja alkioiden sekä nisäkkäistä peräisin olevien lihaluujauhojen toimitukset Yhdistyneen kuningaskunnan alueelta muihin jäsenvaltioihin ja kolmansiin maihin. Tämän tuontikiellon asettaminen oli perusteltua pääasiallisesti sen vuoksi, että BSE:n tarttumisriskistä ihmiseen esiintyi epävarmuutta, joka oli aiheuttanut vakavaa huolta kuluttajissa, ja se seurasi useiden jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden päätöstä kieltää tuomasta alueelleen Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevia eläviä nautaeläimiä ja naudanlihaa.

140 Kuten kantajat toteavat, päätöksellä 96/362 kumottiin tämän jälkeen kielto viedä Yhdistyneestä kuningaskunnasta nautaeläinten siemennestettä ja muita tuotteita, kuten gelatiinia, dikalsiumfosfaattia, aminohappoja ja peptidejä, talia sekä taliperäisiä tuotteita, kuitenkin sillä ehdolla, että ne oli valmistettu päätöksen liitteessä kuvattujen menetelmien mukaisesti eläinlääketieteellisessä virallisessa valvonnassa olevissa laitoksissa. Kuten tuon päätöksen johdanto-osasta ilmenee, komissio oli

edeltä käsin kuullut toimivaltaisia tieteellisiä komiteoita varmistuakseen siitä, että näitä tuotteita pidettiin turvallisina eläinten terveydelle. Kantajat eivät ole millään tavoin perustelleet väitteitään eivätkä esittäneet sellaisia seikkoja, jolla voitaisiin selittää, miksi näiden tuotteiden lähettämisellä Yhdistyneestä kuningaskunnasta olisi saattanut olla jonkinlainen vaikutus siihen, että BSE ilmeni Espanjassa.

141 Päätöksen 96/239 kumoamisesta tehdystä päätöksestä 98/256 on aluksi todettava, että toisin kuin kantajat väittävät, sillä ei kumottu niitä rajoituksia, joita oli asetettu karjan, eläinperäisten jauhojen ja lihan toimittamiselle Yhdistyneestä kuningaskunnasta, eikä määrätty muutoksista Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten ja vastaajina olevien toimielinten toimivaltaan. Tuolla päätöksellä vain lievennettiin kieltoa viedä Pohjois-Irlannista siellä syntyneistä ja kasvatetuista nautaeläimistä, jotka on teurastettu Pohjois-Irlannissa yksinomaan tähän tarkoitukseen käytetyissä teurastamoissa, saatua tuoretta lihaa, josta on poistettu luut, jauhelihaa ja lihatuotteita. Tästä erittäin rajoitetusta poikkeuksesta huolimatta päätöksellä 98/256 pysytettiin voimassa kielto viedä Yhdistyneestä kuningaskunnasta eläviä eläimiä ja nautaeläinten alkioita sekä Yhdistyneessä kuningaskunnassa teurastetuista nautaeläimistä saatuja nisäkäsperäisiä lihajauhoja, luujauhoja ja lihaluujauhoja sekä lihaa ja tuotteita, jotka saattavat joutua ihmisten tai eläinten ravintoketjuun. Pohjois-Irlannissa valmistetut lihaluujauhot suljettiin tästä Yhdistyneen kuningaskunnan tuotteita koskevasta vientikiellosta tehtävän osittaisen poikkeuksen ulkopuolelle (ks. päätöksen 98/256 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, luettuna yhdessä terveyttä koskevista kysymyksistä yhteisön sisäisessä lihavalmisteiden kaupassa 21.12.1976 annetun neuvoston direktiivin 77/99/ETY 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan ii alakohdan kanssa (EYVL 1977, L 26, s. 85)).

142 Tästä seuraa, että päätöksellä 98/256 käyttöön otetut toimenpiteet eivät voineet aiheuttaa sitä, että BSE-tapauksia ilmeni Espanjassa, koska niillä ei sallittu lihaluujauhojen eikä elävien nautaeläinten lähettämistä Yhdistyneestä kuningaskunnasta. Päätöksellä 98/256 annettu mahdollisuus saattaa markkinoille Pohjois-Irlannista peräisin olevaa tuoretta lihaa, josta luut on poistettu, jauhelihaa tai

lihatuotteita, ei voi olla syynä siihen, että BSE puhkesi espanjalaisessa karjassa, sillä nämä tuotteet on tarkoitettu erityisesti ihmisten ravinnoksi, eivätkä märehtijät syö niitä.

143 Päätöksestä 98/692 on lopuksi syytä muistuttaa, että sillä lievennettiin kieltoa viedä Yhdistyneestä kuningaskunnasta tuoretta lihaa, josta luut on poistettu, jauhelihaa, lihatuotteita ja kotieläiminä pidetyille lihansyöjille tarkoitettua ravintoa, jotka ovat peräisin Yhdistyneessä kuningaskunnassa syntyneistä ja kasvatetuista, Yhdistyneessä kuningaskunnassa sellaisissa teurastamoissa, joissa ei teurasteta vientiin soveltumattomia eläimiä, teurastetuista nautaeläimistä. Kun ensinnäkin otetaan huomioon niiden tuotteiden tyyppi, joiden lähettäminen oli sallittua, tuolla päätöksellä käyttöön otettu tuontikiellon lieventäminen ei sekään ollut sellainen, että se olisi aiheuttanut BSE:n leviämisen Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolelle. Toiseksi on tärkeää huomata, että BSE:n keskimääräinen itämisaika on neljästä viiteen vuotta. Kantajat eivät sitä kiistä, mutta väittävät, että tuon taudin lyhin itämisaika on 22 kuukautta. Vaikka tämä 22 kuukauden pituinen lyhin itämisaika hyväksyttäisiinkin, on todettava, että koska sallittujen lähetysten alkamisajankohdaksi vahvistettiin 1.8.1999 päätöksellä 98/692, tuo osittainen tuontikiellon kumoaminen ei voinut aiheuttaa taudin ilmenemistä espanjalaisessa karjassa marraskuussa 2000.

144 Edellä esitetty huomioon ottaen on syytä katsoa, että niitä lainvastaisuuksia, joista kantajat moittivat vastaajina olevia toimielimiä ja jotka liittyivät Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin oleville tuotteille vuonna 1996 asetetun tuontikiellon vaiheittaiseen kumoamiseen, ei voida pitää ratkaisevana syynä siihen, että BSE saapui Espanjaan.

4. Väite, jonka mukaan vastaajana olevat toimielimet eivät noudattaneet niille eläinten terveyden ja kansanterveyden alalla kuuluvia tarkastus- ja valvontavelvollisuuksia

145 Edellisissä kappaleissa tutkittujen väitettyjen lainvastaisuuksien lisäksi kantajat moittivat yleisesti vastaajina olevien toimielinten toimintaa vuosien 1990 ja 2000

välisen koko ajanjakson aikana, katsoen muun muassa, etteivät ne olleet noudattaneet tarkastus- ja valvontavelvollisuuksiaan eläinten terveyden ja kansanterveyden alalla. Kantajat moittivat vastaajina olevia toimielimiä varsinkin siitä, että ne eivät olleet toimineet EY 152 artiklan 4 kohdan b ja c alakohdan määräysten – joissa määrätään mahdollisuudesta toteuttaa eläinlääkintä- ja kasvinsuojelualaa koskevia toimenpiteitä ja edistämistoimia, joiden tarkoituksena on ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu – mukaisesti, että ne eivät olleet toteuttaneet direktiiveissä 89/662 ja 90/425 säädettyjä suojatoimia ja että ne eivät olleet valvoneet sitä, että jäsenvaltioiden, varsinkin Yhdistyneen kuningaskunnan, viranomaiset noudattaisivat yhteisön lainsäädäntöä.

146 On todettava, etteivät kantajat ole täsmällisesti yksilöineet niitä muita kuin edellä tutkittuja toimia ja laiminlyöntejä, jotka muodostivat vastaajina olevien toimielinten lainvastaisen menettelyn. A fortiori kantajat eivät ole millään tavoin perustelleet niitä väitteitään, jotka koskevat kysymystä siitä, minkälainen konkreettinen syy-yhteys oli näiden väitettyjen lainvastaisuuksien ja sen välillä, että BSE-tauti ilmeni Espanjassa vuonna 2000.

147 Kantajat tyytyvät vain viittaamaan tutkintavaliokunnan kertomukseen, jossa niiden mukaan vahvistetaan neuvoston ja komission olleen vastuussa siitä kriisistä, jonka BSE:n leviäminen aiheutti jäsenvaltioissa. On nimittäin huomattava, että kyseisessä kertomuksessa vastaajina olevien toimielinten katsottiin hoitaneen huonosti BSE-kriisiä vuosien 1990 ja 1994 välisenä aikana ja olevan siitä tässä suhteessa vastuussa. Neuvostoa moititaan muun muassa siitä, ettei se toiminut tuon ajanjakson aikana. Komissiota tutkintavaliokunta moittii taas siitä, että se oli pitänyt markkinoiden hoitoa tärkeämpänä kuin kansanterveyden hoitoa, että se oli keskeyttänyt eläinlääketieteelliset tarkastustehtävänsä Yhdistyneessä kuningaskunnassa kesäkuun 1990 ja toukokuun 1994 väliseksi ajaksi, että se oli yrittänyt vähätellä ongelmaa harjoittamalla jopa tiedottamisen vastaista politiikkaa ja että se oli säännellyt lihaluujauhojen aiheuttamaa ongelmaa myöhässä ja tehottomasti. Tuossa kertomuksessa huomautetaan myös siitä, että komission osastojen toiminnassa ja niiden toimintojen keskinäisessä yhteensovittamisessa oli puutteita. Lopuksi kyseisessä kertomuksessa arvostellaan eläinlääkintäkomitean ja pysyvän eläinlääkintäkomitean toimintaa.

148 Joka tapauksessa on huomattava, että tutkintavaliokunnan kertomuksessa päätellään, että suurin vastuu BSE-kriisistä kuului Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle, joka oli sallinut englantilaisen karjan tartunnan syynä olleiden lihaluujauhojen valmistusmenetelmien muuttamisen ja joka ei vuoden 1988 jälkeen ollut taannut sitä, että kielto ruokkia märehtijöitä näillä jauhoilla olisi ollut tehokas, eikä tämän jälkeen sitä, että BSE:tä koskevaa yhteisön eläinlääketieteellistä lainsäädäntöä olisi sovellettu asianmukaisesti. Kertomuksessa arvostellaan ankarasti myös niiden jauhojen valmistajien ja eläinjätteiden prosessoijien toimintaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jotka olivat valmistaneet virheellistä tuotetta ja jättäneet huomiotta olemassa olleen tartuntavaaran.

149 Lopuksi on syytä huomata, että tutkintavaliokunnan kertomus on laadittu vuoden 1996 aikana ja hyväksytty helmikuussa 1997, melkein neljä vuotta ennen BSE:n ilmenemistä Espanjassa. Toisin kuin kantajat väittävät, kyseisessä kertomuksessa tehtyjä päätelmiä ei ole helppoa laajentaa koskemaan nyt esillä olevaa tilannetta. Vaikka kantajat toteavat, etteivät vastaajina olevat toimielimet vuoteen 2000 asti noudattaneet kyseisessä kertomuksessa esitettyjä suosituksia, on todettava, että parlamentin väliaikainen valiokunta, jonka tehtäviin kuului BSE:tä koskevien suositusten seuranta, totesi 14.11.1997 antamassaan kertomuksessa, että "komissio [oli] kokonaan tai osittain noudattanut suurinta osaa tutkintavaliokunnan BSE:tä koskevista suosituksista tai [oli] sitoutunut noudattamaan niiden täytäntöönpanoa koskevia hyvinkin täsmällisiä määräaikoja".

150 Tästä syystä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että viittaus tuossa kertomuksessa esitettyihin päätelmiin ei riitä tässä asiassa näyttämään toteen sitä, että vastaajina olevien toimielinten moitittujen toimien ja laiminlyöntien ja sen välillä, että BSE saapui Espanjaan vuonna 2000, olisi välitön syy-yhteys.

151 Kantajien väitteestä, jonka mukaan vastaajina olevat toimielimet eivät olleet riittävästi valvoneet yhteisön eläinlääketieteellisen lainsäädännön noudattamista, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että vaikka väite katsottaisiinkin

toteennäytetyksi, sitä ei voida pitää ratkaisevana syynä siihen, että BSE ilmeni Espanjassa. Vastuu yhteisön eläinlääketieteellisen lainsäädännön soveltamisen tosiasiallisesta valvonnasta kuuluu nimittäin pääasiallisesti jäsenvaltioille. Yhteisön sisäisessä kaupassa sovellettavista eläinlääkärintarkastuksista on erityisesti todettava, että direktiiveistä 89/662 ja 90/425 ilmenee, että nämä tarkastukset kuuluvat pääasiallisesti tavaroiden lähettäjänä olevien jäsenvaltioiden viranomaisille ja vähäisemmässä määrin määrävaltion viranomaisille. Lähettäjäjäsenvaltion viranomaisten on näin toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että toimijat noudattavat eläinlääkinnällisiä vaatimuksia kaikissa vaiheissa tuotteiden tuotannon, varastoinnin, markkinoille saattamisen ja kuljetuksen aikana (direktiivin 89/662 4 artikla; direktiivin 90/425 4 artikla). Jos jäsenvaltion alueella puhkeaa jokin zoonoosi, sairaus tai muu seikka, joka saattaa olla vakava vaara eläimille tai ihmisten terveydelle, sen on välittömästi toteutettava valvonta tai yhteisön määräämät varotoimenpiteet ja toteutettava muut soveliaiksi katsomansa toimenpiteet (direktiivin 89/662 9 artiklan 1 kohdan ensimmäinen ja toinen alakohta; direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan ensimmäinen ja toinen alakohta). Määrävaltiona oleva jäsenvaltio voi lisäksi vakavista ihmisten tai eläinten terveyteen liittyvistä syistä toteuttaa väliaikaisia suojatoimenpiteitä odottaessaan, että yhteisö ryhtyy toimenpiteisiin (direktiivin 89/662 9 artiklan 1 kohdan kolmas ja neljäs alakohta; direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan kolmas ja neljäs alakohta).

152 Muutoin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, ettei ole näytetty toteen, että jos nämä toimielimet olisivat toteuttaneet – tai olisivat aiemmin toteuttaneet – ankarampia toimenpiteitä, kuten sellaisia joiden toteuttamatta jättämisestä kantajat niitä moittivat, tuo tauti ei missään tapauksessa olisi iskenyt espanjalaiseen karjaan. Asiakirjoista ilmenee muun muassa, että sekä kansalliset viranomaiset että taloudelliset toimijat jättivät usein yhteisön säännöt huomiotta. Niiden toiminta ja laiminlyönnit estävät itse asiassa sen, että tässä asiassa voitaisiin todeta sellainen syy-yhteys, jonka yhteisön toimielinten väitettyjen lainvastaisuuksien ja tässä asiassa esille tuotujen vahinkojen välillä olisi oltava olemassa.

153 Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksesta nro 14/2000 ilmenee, että FVO:n vuodesta 1996 alkaen suorittamissa tarkastuksissa ilmeni, että useimmat

jäsenvaltiot (Espanja mukaan lukien) eivät olleet riittävän tiukasti varmistaneet, että BSE-toimenpiteet olisi toteutettu niiden alueella asianmukaisesti. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan toista BSE-kriisiä vuonna 2000 on tarkasteltava sen perusteella, että jäsenvaltiot eivät olleet panneet yhteisön lainsäädäntöä asianmukaisesti täytäntöön muun muassa siitä syystä, että niiden soveltamat valvontatoimet olivat epäasianmukaisia, ettei kieltoa käyttää nisäkäsperäisiä lihaluujauhoja märehtijöiden ruokinnassa ollut noudatettu ja että kyseisten jauhojen ja rehun kauppaa koskeva valvonta oli riittämätöntä. Tämä jäsenvaltioiden suorittama yhteisön lainsäädännön puutteellinen täytäntöönpano on epäilemättä saattanut haitata BSE-taudin hävittämistä ja edistää sen leviämistä.

154 Lopuksi on syytä ottaa huomioon myös se, että tietyt yksityiset taloudelliset toimijat ovat vastuussa taudin leviämisestä. Jo mainitussa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa no 14/2001 todetaan, että rehuteollisuus ei ollut soveltanut riittävän tiukasti BSE-tautia koskevaa yhteisön lainsäädäntöä erityisesti jauhojen käyttökiellon ja merkintävelvollisuuden osalta.

155 Tästä seuraa, että on jäänyt näyttämättä toteen, että määräävänä syynä BSE:n saapumiselle Espanjaan on ollut se, että komissio ja neuvosto ovat väitetyin tavoin laiminlyöneet niillä kansanterveyden alalla olevia valvonta- ja tarkastusvelvollisuuksiaan.

5. Päätelmä

156 Kaiken edellä esitetyn valossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo jääneen näyttämättä, että neuvoston ja komission väitettyjä lainvastaisia toimia voitaisiin pitää varmana ja välittömänä syynä siihen, että BSE-tauti ilmeni Espanjassa

vuonna 2000, ja tästä seuranneeseen naudanlihan kulutuksen ja hinnan romahtamiseen tuossa maassa, mihin kantajien tässä asiassa esille tuoma vahinko perustuu. Myöskään ei ole näytetty, että vaikka vastaajina olevat toimielimet olisivatkin toteuttaneet – tai olisivat toteuttaneet aiemmin – ne toimenpiteet, joiden laiminlyönnistä kantajat niitä moittivat, tuo tauti ei olisi missään tapauksessa iskenyt espanjalaiseen karjaan.

157 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo näin ollen, että syntyneeksi väitetyn vahingon ja yhteisön toimielinten virheelliseksi väitetyn toiminnan välillä ei ole näytetty olevan syy-yhteyttä.

158 Näin ollen kanne on hylättävä perusteettomana ilman, että olisi tarpeen lausua siitä, täyttyvätkö muut sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vahingonkorvausvastuun edellytykset, eli toimielinten moititun toiminnan lainvastaisuus ja vahingon tosiasiallinen syntyminen.

Oikeudenkäyntikulut

159 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantajat ovat hävinneet asian ja koska neuvosto ja komissio ovat vaatineet oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, kantajat on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan komission ja neuvoston oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(ensimmäinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne jätetään tutkimatta Unió de Pagesosia ja Confederación de Organizaciones de Agricultores y Ganaderosia koskevilta osiltaan.

2) Muilta osin kanne hylätään perusteettomana.

3) Kantajat vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja ne velvoitetaan korvaamaan neuvoston ja komission oikeudenkäyntikulut.

García-Valdecasas Cooke Labucka

Julistettiin Luxemburgissa 13 päivänä joulukuuta 2006.

E. Coulon
kirjaaja

J. D. Cooke
jaoston puheenjohtaja

Sisällys

Riidan taustalla olevat tosiseikat ..... II - 4863

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset ..... II - 4872

Tutkittavaksi ottaminen ..... II - 4874

Tutkimatta jättämistä koskeva ensimmäinen peruste, jonka mukaan kantajien yksilöinnissä on muotovirhe ..... II - 4874

Asianosaisten lausumat ..... II - 4874

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 4876

Toinen peruste, jonka mukaan kanteen perustana olevat oleelliset tosiseikat ja oikeudelliset seikat eivät ole täsmällisiä ..... II - 4877

Asianosaisten lausumat ..... II - 4877

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 4878

Kolmas peruste, jonka mukaan Unió de pagesosilla ja COAG:llä ei ole oikeussuojan tarvetta ..... II - 4879

Pääasia ..... II - 4881

Asianosaisten lausumat ..... II - 4881

1. Neuvoston ja komission lainvastaisen menettelyn olemassaolo ..... II - 4882

– Eläinten terveyden ja kansanterveyden suojelua koskevan yhteisön sääntelyn rikkominen ..... II - 4883

– Hyvän hallinnon, luottamuksensuojan ja ennalta varautumisen periaatteiden loukkaaminen ..... II - 4890

2. Vahingon syntyminen ..... II - 4892

3. Syy-yhteyden olemassaolo ..... II - 4894

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta ..... II - 4898

1. Lihaluujauhojen käytön kieltämisen ja eläinjätteiden prosessointia koskevien asianmukaisten menetelmien käyttöönoton väitetty viivästyminen ... II - 4902

– Vastaajina olevien toimielinten toiminta ennen kesäkuuta 1994 ..... II - 4903

– Vastaajina olevien toimielinten toiminta kesäkuun 1994 ja joulukuun 2000 välillä ..... II - 4906

– Päätelmä ..... II - 4909

2. Erikseen määritellyn riskiaineksen käytön kieltämisen väitetty viivästyminen II - 4910

3. Väite, jonka mukaan Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevien nautaeläinten, naudanlihan ja lihaluujauhon tuontikielto kumottiin ennenaikaisesti ..... II - 4912

4. Väite, jonka mukaan vastaajana olevat toimielimet eivät noudattaneet niille eläinten terveyden ja kansanterveyden alalla kuuluvia tarkastus- ja valvontavelvollisuuksia ..... II - 4914

5. Päätelmä ..... II - 4918

Oikeudenkäyntikulut ..... II - 4919