JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIUSEPPE TESAURO
30 päivänä syyskuuta 1997 *

1. Tämä ratkaisuehdotus liittyy kahteen erilliseen asiaan: High Court of Justice, Queen's Bench Divisionin esittämä ennakkoratkaisupyyntö (asia C-157/96) ja Yhdistyneen kuningaskunnan kanne komissiota vastaan (asia C-180/96).

Kummassakin asiassa tarkastellaan tietyistä BSE:hen liittyvistä kiireellisistä suojatoimenpiteistä 27 päivänä maaliskuuta 1996 tehdyn ja samana päivänä kaikille jäsenvaltioille tiedoksi annetun komission päätöksen 96/239/EY [1] (jäljempänä päätös) pätevyyttä. Komissio kielsi tällä päätöksellä Yhdistynyttä kuningaskuntaa viemästä eläviä nautaeläimiä ja nautaeläinten lihaa sekä niistä saatuja tiettyjä tuotteita muihin jäsenvaltioihin ja kolmansiin maihin.

Päätöstä edeltäneet tosiseikat ja oikeussäännöt

2. Aluksi on syytä todeta, että bovine spongiform encephalopathy (jäljempänä BSE), joka paremmin tunnetaan "hullun lehmän tautina", kuuluu aivoja rappeuttavien tautien ryhmään, johon kuuluville taudeille on tyypillistä mikroskooppitutkimuksissa havaitut sienimäiset muutokset aivokudoksissa ja se, että aivokudoksissa ja joskus muissakin kudoksissa on epätavallisen muotoista valkuaisainetta, eli prioniproteiinia. Taudit ilmenevät useissa eläinlajeissa, erityisesti lampaissa (lampaankutkatauti eli scrapie), naudoissa, kotikissoissa ja tarhaminkeissä, mutta myös ihmisissä (esimerkiksi Uuden Guinean kurusairaus ja Creutzfeldt-Jakobin tauti, joka ilmenee yleensä iäkkäillä ihmisillä).

Tarttuvien BSE-taudinaiheuttajien tarkka luonne on toistaiseksi tuntematon. Tällä hetkellä käytettävissä olevien tietojen perusteella BSE-tauti voidaan yhdistää nautaeläinten rehussa käytettyyn lampaan tai naudan lihasta ja luusta valmistettuun jauhoon, joka on sisältänyt taudinaiheuttajia ja jota ei ole käsitelty asianmukaisesti. On epävarmaa, voiko BSE tarttua muulla tavalla. Tällä hetkellä on vain tiettyjen tarttuvien BSE-lajien, kuten lampaankutkataudin eli scrapien, kohdalla pystytty toteamaan, että tauti voi tarttua vertikaalisesti, eli emästä, tai horisontaalisesti, erityisesti kontaktien välityksellä. Kokeissa on lisäksi voitu osoittaa, että eräät tarttuvat BSE-lajit tietyissä tapauksissa voivat tarttua eläinlajista toiseen.

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 78, s. 47.

3. Olettamus, että naudoilla ilmenevä taudinaiheuttaja voisi tarttua ihmiseen, esitettiin vasta sen jälkeen, kun ensimmäinen BSE-tapaus oli todettu Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuonna 1986. Tästä syystä Yhdistyneessä kuningaskunnassa on toteutettu lukuisia ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä. Yksi tällainen toimenpide on erityisesti vuoden 1988 *Bovine Spongiform Encophalopathy Order* -nimiseen säädökseen sisältyvä *Ruminant Feed Ban* [2], jossa tartunnanlähteeksi epäiltyjen, märehtijöistä saatujen valkuaisaineiden käyttö kielletään märehtijöiden rehussa heinäkuusta 1988 alkaen. Säädöksessä ja sen lukuisissa muutoksissa velvoitetaan myös ilmoittamaan kaikista epäillyistä tapauksista ja teurastamaan kaikki epäillyt naudat. Lisäksi siinä rajoitetaan tällaisten nautojen siirtämistä sekä säädetään eläinten ruhojen hävittämistä koskevasta valvonnasta ja lihanleikkaamoiden desinfioimisvelvollisuudesta. Vuoden 1989 *Bovine Offal (Prohibition) Regulations* -nimisessä säädöksessä [3] kielletään lisäksi marraskuusta 1989 sellaisten tiettyjen spesifioitujen naudanlihan sivutuotteiden (aivot, selkäydin, perna, kateenkorva, tonsillat ja suolet) myynti ja käyttö ihmisille tarkoitettuun ravintoon, joiden epäillään sisältävän tartunnan aiheuttajaa. Kielto ulotettiin vuoden 1996 *Specified Bovine Order* -nimisellä säädöksellä [4] koskemaan nautaeläinten päätä, ei kuitenkaan kieltä.

4. Komissio on myös toteuttanut tiettyjä BSE:n vastaisia ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä erityisesti ja BSE:hen liittyvistä tietyistä suojatoimenpiteistä ja päätösten 89/469/ETY ja 90/200/ETY kumoamisesta 27.7.1994 tehdyn päätöksen 94/474/EY. [5] Kyseisessä päätöksessä komissio säätää seuraavista toimenpiteistä: Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskeva kielto viedä muihin jäsenvaltioihin yli kuuden kuukauden ikäisiä eläviä nautaeläimiä ja sellaisten lehmien eläviä jälkeläisiä, joiden epäillään sairastavan BSE:tä tai joissa se on todettu; Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskeva kielto viedä muihin jäsenvaltioihin tuoretta naudanlihaa, ellei se ole peräisin teurastamishetkellä alle kaksi ja puoli vuotta vanhoista nautaeläimistä tai sellaisista nautaeläimistä, jotka ovat olleet Yhdistyneessä kuningaskunnassa ainoastaan tiloilla, joilla ei ole todettu BSE-tapauksia viimeisten kuuden vuoden aikana, tai kun kyse on luuttomaksi leikatusta tuoreesta lihasta, ellei tällainen liha ole lihaksina, josta on poistettu mukana olevat kudokset, mukaan lukien näkyvät hermo- ja imukudokset; ja asianmukaisen tunnistamisjärjestelmän käyttöönotto (kylmäpolttomerkintä tai tatuointi) ja sellaisen todistusjärjestelmän käyttöönotto, jolla voidaan taata, että eläimet ovat edellä mainittujen vaatimusten mukaisia.

Lisäksi nautaeläinten alkioiden BSE:hen liittyvistä tietyistä suojatoimenpiteistä Yhdistyneessä kuningaskunnassa 14 päivänä toukokuuta 1992 tehdyssä komission päätöksessä 92/290/ETY [6] kielletään erityisesti ennen vuotta 1988 syntyneiltä emiltä saatujen tai BSE-tartunnan kantajiksi epäillyistä emistä polveutuvien alkioiden vienti Yhdistyneestä kuningaskunnasta muihin jäsenvaltioihin.

2 — SI 1988 nro 1039, sellaisena kuin se on muutettuna SI 1991 nro 2246:lla ja SI 1996 nro 962:lla.

3 — SI 1989 nro 2061.

4 — SI 1996 nro 963.

5 — EYVL L 194, s. 96. Päätöstä on viimeksi muutettu 18.7.1995 tehdyllä komission päätöksellä 95/287/EY (EYVL L 181, s. 40).

6 — EYVL L 152, s. 37.

5. Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (BSE:tä koskevia kysymyksiä käsittelevä neuvoa-antava komitea, jäljempänä SEAC), joka on riippumaton tieteellinen toimielin, jonka tehtävänä on neuvoa Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusta, esitti 20.3.1996 antamassaan lausunnossa uutta tietoa BSE:stä ja siitä, voiko se tarttua ihmisiin. SEAC toi erityisesti esiin, että Creutzfeld-Jakobin taudin seurantakeskuksessa Edinburgissa taudin muoto oli todettu kymmenellä korkeintaan 42-vuotiaalla henkilöllä, joilla ilmeni epätyypillisiä kliinisiä ja hermostollisia oireita. SEAC katsoo, että "vaikka yhteydestä ei ole olemassa suoraa todistetta nykyisen tiedon perusteella ja sen vuoksi, että ei ole olemassa uskottavaa selvitystä muusta vaihtoehdosta, tällä hetkellä todennäköisin selitys on se, että näillä tapauksilla on yhteys BSE:n kanssa kosketukseen joutumiseen ennen vuonna 1989 toteutettua spesifioitujen naudanlihan sivutuotteiden kieltoa. Tämä aiheuttaa suurta huolestumista". Näin ollen SEAC katsoo, että on liian aikaista arvioida epäiltyjen tapausten lukumäärää, joka mahdollisesti selviää tulevaisuudessa, ja korostaa, että on tärkeää panna kansanterveyden suojelemiseksi toteutetut toimenpiteet asianmukaisesti täytäntöön, sekä suosittelee jatkuvaa valvontaa sen varmistamiseksi, että selkäydin poistetaan kokonaan. Samassa lausunnossa SEAC suosittelee vielä, että yli 30 kuukauden ikäisten nautojen ruhot leikataan luuttomiksi Meat Hygiene Servicen valvomissa hyväksytyissä laitoksissa ja että leikkuujätteet (trimmings) luokitellaan spesifioiduiksi naudanlihan sivutuotteiksi, ja lisäksi, että nisäkkäiden lihasta ja luusta valmistetun jauhon käyttö kielletään kaikkien kotieläinten ruokinnassa. SEAC toteaa lopuksi, että jos kaikkia näitä suosituksia noudatettaisiin käytännössä, olisi naudanlihan nauttimiseen liittyvä vaara todennäköisesti äärimmäisen pieni.

SEAC vahvistaa nämä ensimmäiset suositukset 24.3.1996 antamassaan toisessa lausunnossa, jossa se katsoo, että vaaran tarkka arviointi on mahdotonta, koska on paljon "toisiinsa vaikuttavia epäselviä seikkoja ja erityisesti seuraavat seikat: se, minkä suuruinen lajien välinen este on nautaeläinten ja ihmisten välillä; se, ettei ole olemassa tietoja siitä, mikä on nautaeläinten monien tärkeiden kudosten infektoitumisaste, koska niiden infektoitumisastetta ei tämän alhaisuuden vuoksi pystytä toteamaan nykyisillä analyyttisillä testeillä; se, että infektoituminen levittyy epätasaisesti kudoksiin; aika, joka kuluu taudin itämisaikana ennen infektoitumisen näkymistä; se, ettei tiedetä onko olemassa sellaista annostusta, josta ei aiheudu minkäänlaista tartunnanvaaraa". SEAC toistaa suosituksensa, joka koski nisäkkäiden lihasta ja luusta valmistetun jauhon käytön kieltämistä ja suosittelee lisäksi, ettei tällaista jauhoa käytetä lannoitteena sellaisilla alueilla, joihin märehtijät voivat päästä.

6. Samana päivänä, jona SEAC antoi lausuntonsa, Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti komissiolle ylimääräisistä kansallisista toimenpiteistä, joilla toisaalta määrätään, että yli 30 kuukauden ikäisten nautojen ruhot on leikattava luuttomiksi hyväksytyissä laitoksissa, ja kielletään leikkuujätteiden (trimmings) myynti tai käyttö ihmisille tarkoitettuun ravintoon ja joilla toisaalta kielletään nisäkkäiden lihasta ja luusta valmistetun jauhon käyttö kaikkien kotieläinten ruokinnassa.

Useissa jäsenvaltioissa ja kolmansissa maissa päätettiin kuitenkin lähes samanaikaisesti kieltää elävien nautaeläinten ja naudanlihan

tuonti Yhdistyneestä kuningaskunnasta. Tietyt kolmannet maat kielsivät myös kaiken tuonnin Euroopan unionista.

7. Nämä tiedot saatuaan komissio vuorostaan kuuli tieteellistä eläinlääkintäkomiteaa, jonka mukaan tällä hetkellä ei ole mitään todisteita siitä, että BSE voisi tarttua ihmiseen. Komitea korosti kuitenkin ottaneensa aina lukuun tarttumisen mahdollisuuden ja katsoi, että on tarpeen tarkistaa, ovatko yhteisön toteuttamat toimenpiteet asianmukaisia uusien tietojen valossa, sekä totesi erityisesti, että taudin vakavuus huomioon ottaen on syytä suhtautua myönteisesti kaikkiin Euroopan yhteisön toimenpiteisiin taudin vaikutusten ja tartunnanvaaran torjumiseksi. Lausunnon liitteenä on komitean jäsenen tohtori Ringin laatima ilmoitus, jonka mukaan "emme todellakaan voi olla varmoja siitä, ettei naudanliha lihaksen muodossa aiheuta BSE:n tarttumisvaaraa". [7]

Tällaisessa tilanteessa komissio teki päätöksen, jota kumpikin käsiteltävänä oleva oikeudenkäyntiasia koskee.

7 — Tieteellisen eläinlääkintäkomitean lausunto 22.3.1996.

Päätös

8. Päätöksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

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

— eläviä nautaeläimiä, näiden siemennestettä tai alkioita,

— Yhdistyneessä kuningaskunnassa teurastettujen nautaeläinten lihaa,

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

— nisäkkäistä saatua liha- tai luujauhoa."

Päätöksessä vaaditaan lisäksi, että Yhdistyneen kuningaskunnan on joka toinen viikko toimitettava komissiolle kertomus BSE:n vastaisten suojelutoimenpiteiden soveltamisesta (3 artikla) ja tehtävä uusia ehdotuksia BSE:n valvomiseksi alueellaan (4 artikla).

9. Päätös perustuu perustamissopimukseen ja eläinlääkärintarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 11 päivänä joulukuuta 1989 annettuun neuvoston direktiiviin 89/662/ETY [8] sekä eläinlääkärin- ja kotieläinjalostustarkastuksista yhteisön sisäisessä tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa 26 päivänä kesäkuuta 1990 annettuun neuvoston direktiiviin 90/425/ETY [9], sellaisina kuin ne ovat muutettuina ja täydennettyinä.

Kumpikin direktiivi on annettu ottaen huomioon perustamissopimuksen 43 artikla ja "sisämarkkinoiden toteuttamista varten". Direktiivissä 89/662/ETY säädetään yleisesti eläinlääkärintarkastuksista, joita voidaan suorittaa rajoilla yhteisön sisäisessä kaupassa: päämääränä on rajoittaa tällaiset tarkastukset ainoastaan lähetyspaikassa tehtäviksi, mikä myöskin edellyttää ihmisten ja eläinten terveyteen liittyvien perusvaatimusten yhdenmukaistamista. Direktiivissä jäsenvaltiot velvoitetaan muun muassa ilmoittamaan komissiolle taudeista, jotka saattavat olla vakava vaara eläimille tai ihmisten terveydelle, sekä toimittamaan komissiolle tieto toteutetuista toimenpiteistä (9 artiklan 1 kohta). Tällaisissa tapauksissa komissio tutkii tilanteen pysyvässä eläinlääkintäkomiteassa mahdollisimman pian ja päättää tarvittavista toimenpiteistä direktiivin 17 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen. Lisäksi komissio seuraa tilannetta ja muuttaa tehtyjä päätöksiä tai kumoaa ne tilanteen kehittymisen mukaisesti, samaten 17 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen (9 artiklan 4 kohta). Tämän 17 artiklassa säädetyn menettelyn mukaan asia on käsiteltävä pysyvässä eläinlääkintäkomiteassa, joka tekee päätöksensä perustamissopimuksen 148 artiklan 2 kohdassa neuvoston ratkaisuja varten määrätyllä enemmistöllä. Komissio päättää toimenpiteistä, jos ne ovat komitean lausunnon mukaiset; muussa tapauksessa komissio saattaa ne neuvoston käsiteltäviksi, joka ratkaisee asian määräenemmistöllä tai hylkää sen yksinkertaisella enemmistöllä. Jos neuvosto ei ole ratkaissut asiaa 15 päivän kuluessa, komissio tekee päätöksen toimenpiteistä.

Direktiivissä 90/425/ETY säädetään erityisesti tiettyjen elävien eläinten ja eläinperäisten tuotteiden kaupasta, ja sen 10 artiklassa säädetty menettely on tämän asian kannalta olennaisilta osiltaan sama, jota olen käsitellyt edellä direktiivin 89/662/ETY yhteydessä.

8 — EYVL L 395, s. 13.
9 — EYVL L 224, s. 29.

10. Päätöksen perusteluissa viitataan asiaa koskevan uuden tieteellisen tiedon julkaisemiseen, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen toteuttamiin ylimääräisiin toimenpiteisiin, useissa jäsenvaltioissa toteutettuihin tuontikieltoon johtaneisiin toimenpiteisiin sekä tieteellisen eläinlääkintäkomitean lausuntoon. Päätöksen viidennessä, kuudennessa ja seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

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

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

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

11. Päätöstä edelsi siis lukuisia BSE:n torjumiseen tähtääviä toimenpiteitä, joita Yhdistyneen kuningaskunnan lisäksi myös komissio on viime vuosina toteuttanut (luetellaan ensimmäisessä perustelukappaleessa) erityisesti eläinten ja ihmisten terveyden suojelemiseksi yhteisössä. Päätös tehtiin tilanteen "kokonaisvaltaista tarkastelua odotettaessa" ja noudattaen edellä mainituissa direktiiveissä määriteltyä velvoitetta, joka edellyttää jatkuvaa valvontaa ja toimenpiteiden mukauttamista tilanteen kehittymiseen.

Tämän velvoitteen johdosta komissio teki 11.6.1996 päätöksen 96/362/EY [10], jolla se muutti ja lievensi päätöksessä säädettyjä ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä, edelleen "kokonaisvaltaista tarkastelua odotettaessa". Komissio päätyi tähän ratkaisuun kuultuaan tieteellistä eläinlääkintäkomiteaa, kosmetiikka-alan tiedekomiteaa, elintarvikealan tiedekomiteaa ja lääkevalmistekomiteaa.

10 — EYVL L 139, s. 17.

12. Saatujen lisätietojen perusteella [11] vientikielto kumottiin nautojen siemennesteen osalta päätöksellä 96/362/EY, koska tieteellinen eläinlääkintäkomitea oli arvioinut 26.4.1996 antamassaan lausunnossa, että "BSE ei tartu nautaeläinten siemennesteen välityksellä". Muiden tuotteiden, kuten gelatiinin, dikalsiumfosfaatin, aminohappojen ja peptidien, talin ja taliperäisten tuotteiden, osalta päätöksessä asetetaan kiellon kumoamisen ehdoksi tietyt valmistusmenetelmät ja tehokas valvonta Yhdistyneessä kuningaskunnassa (1 artiklan 2 kohta). Lisäksi Yhdistynyttä kuningaskuntaa kielletään viemästä ihmisten tai lihaa syövien kotieläinten kulutukseen tarkoitettua lihaa, lihatuotteita ja lihavalmisteita, jotka on saatu nautaeläimistä, joita ei ole teurastettu Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jos nämä eivät ole lähtöisin Yhdistyneessä kuningaskunnassa sijaitsevista, tiukassa eläinlääketieteellisessä valvonnassa olevista laitoksista (1 a artikla). Komissio velvoitetaan suorittamaan yhteisön tarkastuksia erityisesti virallisen valvonnan täytäntöönpanon osalta, ja kuultuaan jäsenvaltioita pysyvässä eläinlääkintäkomiteassa määräämään myös ajankohdan, jona kyseisten tuotteiden vienti voidaan aloittaa uudelleen (1 c artikla).

Päätöksen soveltamisalaa on supistettu, koska siemenneste ja tietyin edellytyksin myös gelatiini, dikalsiumfosfaatti, aminohapot ja peptidit, tali ja taliperäiset tuotteet eivät kuulu vientikiellon piiriin.

11 — Yksityiskohtainen selostus ennen päätöksen muuttamista kootuista lausunnoista ja tilanteen kokonaisarviosta, ks. asia C-180/96 R, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, määräys 12.7.1996, (Kok. 1996, s. I-3903, 23—31 kohta).

Käsiteltävät asiat

Asia C-157/96

13. Pääasian kantajina ovat suurinta osaa maanviljelijöistä Englannissa ja Walesissa edustava ammatillinen etujärjestö National Farmers' Union ja yhdeksän maataloutta harjoittavaa yhtiötä, jotka ovat erikoistuneet nautojen kasvattamiseen myyntiä varten, ruokintaan, eläinten pitämiseen karjasuojissa, kuljetukseen ja vientiin, nautojen siemennesteeseen ja alkioihin sekä naudanlihan ja eläimistä saatujen tuotteiden jalostukseen ja vientiin. Kantajat ovat riitauttaneet High Court of Justice, Queen's Bench Divisionissa useiden sellaisten kansallisten toimien pätevyyden, joita pääasian vastaajat, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food ja Commissioners of Customs and Excise, ovat toteuttaneet päätöksen 1 artiklan nojalla. Lisäksi kansalliseen tuomioistuimeen oli kantajien vaatimuksia tullut tukemaan väliintulijoina 11 lihanviejää ja yksi lampaanviejien yhteenliittymä.

Kantajat väittävät, että riidan kohteena olevat kansalliset toimet ovat virheellisiä, koska päätös on pätemätön. [12] Väitteensä tueksi kantajat esittävät, että komissiolla ei ollut toimivaltaa tehdä päätöstä, koska direktiiveissä 86/662/ETY ja 90/425/ETY komissiolle annetaan toimivalta toteuttaa vain sellaisia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ihmisten ja/tai eläinten terveyden suojeleminen vakavalta vaaralta ja jotka ovat tarpeellisia tämän tavoitteen kannalta; missään tapauksessa direktiiveissä ei anneta komissiolle toimivaltaa kieltää vientiä jäsenvaltioista kolmansiin maihin. Kantajien mukaan päätöstä rasittaa, että komissio on käyttänyt harkintavaltansa väärin, koska päätöksen perustana olevien direktiivien pääasiallisena päämääränä ei ole kansanterveyden suojeleminen vakavalta vaaralta vaan kuluttajien rauhoittaminen. Edelleen kantajat väittävät, että päätöksessä loukataan suhteellisuusperiaatetta, koska se ei ollut tarpeellinen eikä asianmukainen kuluttajien huolen hälventämiseksi tai ihmisten terveyden suojelemiseksi siinäkään tapauksessa, että tämä olisi ollut sen tosiasiallinen päämäärä, minkä kantajat kiistävät.

14. Koska pääasian ainoa riidanalainen kohta koskee päätöksen 1 artiklassa säädetyn kiellon pätevyyttä yhteisön oikeuden kannalta, High Court päätti esittää ennakkoratkaisukysymyksen yhteisöjen tuomioistuimelle käsiteltävänään olevan asian ratkaisemiseksi. Kysymyksen sanamuoto on seuraava:

"Onko 27.3.1996 tehdyn komission päätöksen 96/239/EY 1 artikla kokonaisuudessaan tai osittain pätemätön erityisesti siksi, että komissiolla ei ollut toimivaltaa sen tekemiseen, tai siksi, että komissio käytti sen tekemisessä harkintavaltaa väärin, tai siksi, että sillä loukataan suhteellisuusperiaatetta?"

Kansallinen tuomioistuin pyytää siis yhteisöjen tuomioistuinta arvioimaan, onko päätöksen 1 artikla pätemätön komission toimivallan puuttumisen ja/tai harkintavallan väärinkäytön perusteella taikka suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen perusteella.

Asia C-180/96

15. Yhdistynyt kuningaskunta on myös nostanut samaa päätöstä vastaan suoran kanteen perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla. [13] Tällä kanteella Yhdistynyt kuningaskunta vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan päätöksen tai toissijaisesti kumoamaan päätöksen 1 artiklan siltä osin, kuin se koskee

12 — National Farmers' Union ja useat muut naudanlihatuotteiden alalla toimivat yritykset ovat myös riitauttaneet päätöksen yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla nostamallaan kanteella (asia T-76/96), jossa ne vaativat päätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä perustamissopimuksen 185 artiklan nojalla. Vaatimus hylättiin yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen presidentin määräyksellä 13.7.1996, asia T-76/96 R, The National Farmers' Union ym. v. komissio (Kok. 1996, s. II-815).

13 — Yhdistynyt kuningaskunta vaati samassa asiassa Yhteisöjen tuomioistuinta lykkäämään päätöksen täytäntöönpanon perustamissopimuksen 185 artiklan nojalla ja/tai päättämään välitoimista perustamissopimuksen 186 artiklan nojalla. Vaatimus hylättiin edellä alaviitteessä 11 mainitulla päätöksellä Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio.

seuraavia seikkoja: eläviä nautoja, joiden vienti on sallittu päätöksen 94/474/ETY nojalla; elävien nautojen siemennestettä ja alkioita; naudanlihaa, joka on peräisin alle 30 kuukauden ikäisinä Yhdistyneessä kuningaskunnassa teurastetuista nautaeläimistä tai naudanlihaa, joka on peräisin nautaeläimistä joiden voidaan todistaa kuuluneen sellaiseen karjaan, jossa ei ole ollut ainoatakaan BSE-tapausta ja joka ei ole ollut alttiina millekään todelliselle tai mahdolliselle ravinnossa olevalle tartunnanlähteelle; Yhdistyneessä kuningaskunnassa teurastetuista eläimistä saatuja tuotteita, jotka saattavat joutua eläinten tai ihmisten ravintoketjuun taikka lääketieteelliseen käyttöön, kosmetiikkaan tai lääkkeiden valmistukseen tarkoitettuja tuotteita; gelatiinia ja talia; vientiä kolmansiin maihin (paitsi jos on olemassa tosiasiallinen kiellon kiertämisen vaara).

Samalla kanteella Yhdistynyt kuningaskunta riitautti myös kannanotot, jotka komissio esitti päätöksen jälkeen, siltä osin kuin niillä ei rajoiteta päätöksen soveltamisalaa toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta oli pyytänyt. Pääasiallisesti Yhdistynyt kuningaskunta vaatii myös pääasiallisesti niiden "toimien" kumoamista, joilla päätöksessä säädetty vientikielto vahvistettiin. [14]

16. Yhdistynyt kuningaskunta pitää lähtökohtanaan, että päätös ja muut riitautetut toimet eivät ole millään tavalla perusteltuja terveyden suojelemiseen liittyvistä syistä, vaan ne on tehty kuluttajien huolen hälventämiseksi tai ainakin vähentämiseksi ja siten alan markkinoiden suojelemiseksi, eli taloudellisista syistä, ja katsoo ensiksi, että niistä päättäminen ei kuulu komission toimivaltaan eikä harkintavaltaan. Yhdistynyt kuningaskunta toteaa myös, että kun otetaan huomioon kaikki Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja yhteisössä jo toteutetut BSE:n vastaiset muut toimet, täydellistä rajoittamista koskeva päätös vaikuttaa jopa tavoitteitaan vastaan, koska se tarkoittaa harkintavallan väärinkäytöstä aiheutuvaa perusteetonta kaupan estettä. Toiseksi Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että päätöstä ei ole perusteltu asianmukaisesti. Kolmanneksi se katsoo, että päätöksellä loukataan suhteellisuusperiaatetta. Neljänneksi päätöksellä syrjitään lainvastaisesti yhtäältä Yhdistyneen kuningaskunnan tuottajia ja kuluttajia ja toisaalta muiden jäsenvaltioiden tuottajia ja kuluttajia, mikä on kielletty perustamissopimuksen 6 artiklassa ja 40 artiklan 3 kohdassa, eikä päätöstä myöskään voida perustella yhdelläkään perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista tavoitteista. Viidenneksi päätöksen 1 artiklan kolmas luetelmakohta on pätemätön, koska sillä loukataan oikeusvarmuuden periaatetta ja rikotaan perusteluvelvollisuutta ja koska se koskee tuotteita, joiden osalta komissiolla ei ole toimivaltaa. Lopuksi Yhdistynyt kuningaskunta esittää, että direktiivejä 89/662/ETY ja 90/425/ETY on pidettävä lainvastaisina siltä varalta, että niitä olisi tulkittava siten, että vientikielto voidaan laajentaa koskemaan päätöksen 1 artiklan kolmannessa luetelmakohdassa tarkoitettuja sellaisia tuotteita, joita ei ole lueteltu perustamissopimuksen liitteessä II ja jotka siten eivät kuulu direktiivien soveltamisalaan.

14 — Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus viittasi komission maataloudesta vastaavan jäsenen lausuntoon ja ehdotukseen päätöksen muuttamisesta, jota kanteen nostamishetkellä ei vielä ollut annettu. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus täsmensi kuitenkin vastauskirjelmässään, ettei sille ollut mitään intressiä sen suhteen, että päätöksen 96/362/EY tekemiseen johtaneet kannanotot kumottaisiin.

Komissio puolestaan pitää esitettyjä väitteitä perusteettomina ja vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kanteen kokonaisuudessaan ja velvoittaa Yhdistyneen kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17. Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen on aivan selvää, että Yhdistyneen kuningaskunnan esittämiin perusteisiin kuuluu myös ne pätemättömyyden perusteet, jotka kansallinen tuomioistuin tuo esiin asiassa C-157/96 esittämässään ennakkoratkaisukysymyksessä. Koska yhteisöjen tuomioistuimessa esitetyt perustelut kummassakin tapauksessa koskevat olennaisilta osiltaan samoja virheitä, on mielestäni tarkoituksenmukaista ensin tarkastella huolellisesti asiaa C-180/96 (Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio) ja tämän tarkastelun perusteella vastata myös kansallisen tuomioistuimen asiassa C-157/96 (National Farmers' Union ym.) esittämään kysymykseen.

Pääasia

Komission toimivalta

18. Kuten edellä on todettu, Yhdistynyt kuningaskunta ja asian C-157/96 kantajat väittävät, että kyseisen päätöksen teko ei kuulu komission toimivaltaan eikä harkintavaltaan. Täsmällisemmin ilmaistuna Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että päätöksen oikeudellisena perustana käytetyt direktiivit eivät oikeuta toteuttamaan sellaisia kuluttajien rauhoittamiseksi tarkoitettuja toimenpiteitä, joista päätöksessä säädetään, vaan yksinomaan sellaisia toimenpiteitä, joiden tavoitteena on ihmisten ja/tai eläinten terveyden suojeleminen: niin ollen päätös ei millään tavalla edistä sisämarkkinoiden toteutumista, vaan se on päin vastoin perusteeton kaupan este. Päätös on Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan sitä paitsi syntynyt harkintavallan väärinkäytön tuloksena juuri siksi, että sen tavoitteena oli palauttaa kuluttajien luottamus naudanliha-alaan, eikä suojella kuluttajien terveyttä. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo lopuksi, että direktiiveihin ei missään tapauksessa sisälly valtuuksia toteuttaa toimenpiteitä, joilla kielletään vienti kolmansiin maihin.

Edellä mainittuihin perusteluihin komissio esittää seuraavat vastaväitteet: a) komissio voi päätöksen perustana olevien direktiivien nojalla toteuttaa toimenpiteitä terveyden suojelemiseksi esillä olevan asian kaltaisessa tapauksessa; b) päätöksen tavoite on nimenomaan terveyden suojeleminen, eikä se niin ollen ole perusteeton kaupan este; c) koska päätöksellä ei ollut muita perusteita kuin terveyden suojeleminen vakavalta vaaralta, harkintavaltaa ei ole käytetty väärin; d) vientikiellon laajentaminen kolmansiin maihin on välttämätön, jotta tartunta-alue saadaan täydellisesti eristetyksi niin, että voidaan varmistaa taudin täydellinen häviäminen ja samalla vähentää petosten ja kiellon kiertämisen mahdollisuus.

19. Todettakoon aluksi, että kyseessä oleva kanneperuste tukeutuu ensisijaisesti väitteeseen, jonka mukaan päätöksellä ei pyritä

suojelemaan terveyttä vaan, kuten päätöksen viidennessä perustelukappaleessa nimenomaisesti todetaan, hälventämään kuluttajien vakavaa huolta ja siten palauttamaan kuluttajien luottamus naudanliha-alaan. Siten olisi katsottava, että päätöksellä pyrittiin välttämään naudanlihamarkkinoiden romahtaminen muissa jäsenvaltioissa, eli se tehtiin puhtaasti taloudellisista syistä. Tähän perustuen komission väitetään ylittäneen toimivaltansa rajat, ei siksi että direktiivit 90/425/ETY ja 89/662/ETY eivät muodostaisi asianmukaista oikeudellista perustaa toteuttaa toimenpiteitä terveyden suojelemiseksi, ainakaan kun kyse on yhteisön sisäisestä kaupasta, vaan siksi että tällaisille toimenpiteille ei tässä tapauksessa ollut edellytyksiä.

Niin ollen on mielestäni hyödyllistä selvittää aluksi, pyritäänkö päätöksellä suojelemaan terveyttä vai rauhoittamaan kuluttajia. Sen jälkeen on varmistettava, olivatko komission hallussa olevat tiedot sellaisia, että päätös niiden vuoksi oli perusteltu, ja lopuksi on tutkittava muodostivatko direktiivit asianmukaisen oikeudellisen perustan *myös* kolmansiin maihin suuntautuvaa vientiä koskevalle kiellolle.

20. Koska näin ollen ei kiistetä ja koska joka tapauksessa on kiistatonta, että komissiolla on direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY nojalla toimivalta toteuttaa toimenpiteitä, joilla pyritään torjumaan tauteja tai tilanteita, jotka saattavat merkitä vakavaa vaaraa eläimille ja ihmisten terveydelle, katson että päätöstä on pidettävä sen perustana olevien direktiivien tavoitteiden mukaisena. Direktiiveissä jäsenvaltiot velvoitetaan ilmoittamaan komissiolle ja muille jäsenvaltioille taudeista, zoonooseista ja muista seikoista, jotka saattavat vaarantaa ihmisten ja eläinten terveyden, ja komissio valtuutetaan hyväksymään "tarvittavat toimenpiteet — — eläinten — — osalta ja tilanteen vaatiessa näistä eläimistä peräisin olevien tuotteiden osalta". [15] Komissiolla on siten laaja harkintavalta toteuttaa terveyden suojelemisen kannalta tarpeellisiksi katsottuja toimenpiteitä ja olisi sitä paitsi asian liiallista yksinkertaistamista luonnehtia tätä harkintavaltaa pelkäksi sisämarkkinoiden toteuttamisen välineeksi. Terveyden suojeleminen ei ole vain vaatimus, joka on otettava huomioon vapaata liikkuvuutta koskevien sääntöjen ja yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden osalta [16], vaan se on myös ensisijainen tavoite, jolle perustamissopimuksessa annetaan itsenäinen ja viime kädessä ylemmäntasoinen merkitys [17].

15 — Ks. direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 4 kohta ja direktiivin 89/662/ETY 9 artiklan 4 kohta. Ks. myös edellä oleva 9 kohta.

16 — Yhteisöjen tuomioistuin on tältä osin jo todennut, että "yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteisiin pyrittäessä, erityisesti yhteisten markkinajärjestelyjen osalta, ei voida jättää ottamatta huomioon sellaisia yleisen edun, kuten kuluttajansuojan tai ihmisten ja eläinten terveyden ja elämän suojelemisen mukaisia vaatimuksia, jotka yhteisön toimielinten on otettava huomioon toimivaltaansa käyttäessään" (asia 131/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988, Kok. 1988, s. 905, 17 kohta).

17 — Todettakoon, että perustamissopimuksen 129 artiklan 1 kohdan mukaan "yhteisö myötävaikuttaa ihmisten terveyden korkeatasoisen suojelun toteuttamiseen rohkaisemalla jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä tarvittaessa tukemalla niiden toimintaa" (ensimmäinen alakohta) ja "terveyden suojelua koskevat vaatimukset kuuluvat osana yhteisön muuhun politiikkaan" (kolmas alakohta).

21. Edellä sanotun tultua todetuksi, päätöksen viides perustelukappale on selkeä ja yksiselitteinen, kun siinä todetaan, että "tässä tilanteessa ei ole mahdollista ottaa lopullista kantaa siihen, voiko BSE tarttua ihmiseen" ja että "vaaran olemassaoloa ei voi sulkea pois". Kuten yhteisöjen tuomioistuin jo aikaisemmin on todennut määräyksessä, jolla se hylkäsi välitoimia koskevan hakemuksen, olisi väärin erottaa nämä kohdat "ja viitata ainoastaan yhteen virkkeeseen, joka koskee kuluttajien vakavaa huolta" [18], sen sijaan riidanalainen teksti olisi otettava huomioon kokonaisuudessaan. Tällainen arviointi osoittaa selvästi, että päätöksen tavoitteena, sellaisena kuin se ilmenee päätöksen kaikista perustelukappaleista, on juuri ihmisten ja eläinten terveyteen kohdistuvan vaaran ja sen aiheuttaman huolen välttäminen.

Mielestäni ei myöskään voida väittää, Yhdistyneen kuningaskunnan tavoin, että jo vuosia tiedossa ollut BSE:n ilmeneminen ei merkitsisi uutta kehitysvaihetta, mistä lisäksi seuraisi, että päätös ei olisi millään tavalla perusteltu, ja erityisesti, että direktiiveissä 90/425/ETY ja 89/662/ETY komission toimivallan käytölle asetetut edellytykset eivät täyttyisi. Tässä suhteessa on riittävää todeta, että näissä direktiiveissä ei millään tavalla aseteta komission toimivallan käytön edellytykseksi, että tauti olisi ilmennyt ensimmäistä kertaa, vaan ainoastaan, että kyseessä on tauti, josta voi aiheutua vakavaa vaaraa terveydelle. Tietyn taudin leviäminen tai siihen liittyvissä tieteellisissä tutkimustuloksissa ilmenneet muutokset ovat selvästi uusia tekijöitä, jotka antavat komissiolle oikeuden käyttää toimivaltaansa.

22. Tätä taustaa vasten ja ryhtymättä tieteellisiin arviointeihin siitä, miten vakava BSE on ja voiko se tarttua ihmiseen Creutzfeldt-Jakobin taudin muodossa, haluan vielä korostaa, että ihmisen terveyteen kohdistuu tosiasiallinen vaara, eikä kukaan esillä olevan asian käsittelyyn osallistuneista myöskään katsonut, että tätä vaaraa voitaisiin sulkea pois. Itse asiassa Yhdistynyt kuningaskunnan hallitus itse julkisti ensimmäiset tiedot BSE:n ja Creutzfeld-Jakobin taudin tiettyjen tapausten välisestä todennäköisestä yhteydestä. [19] Sitä paitsi päätöksellä vain tiukennetaan — nimenomaan esiin tulleiden uusien tietojen perusteella — komission ja Yhdistyneen kuningaskunnan aikaisemmin toteuttamia toimia (joita ei millään tavalla ole vastustettu), ja samalla päätöksessä yhdenmukaistetaan koko yhteisön osalta sellaisten toimien vaikutus, joita tietyt jäsenvaltiot yksipuolisesti olivat toteuttaneet alan viime aikaisen kehityksen johdosta.

Näiden seikkojen pitäisi ja pitääkin olla riittävät, jotta voidaan päätellä, että komissio ei ylittänyt toimivaltaansa hyväksyessään päätöksen ja että päätös kuuluu direktiiveissä

18 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, määräyksen 58 kohta.

19 — Ks. erityisesti em. SEAC:n lausunto 20.3.1996.

komissiolle annetun toimivallan piiriin. Kun otetaan huomioon, miten laajasti BSE on levinnyt karjaan ja miten todennäköistä on, että se voi tarttua ihmiseen, on katsottava, että päätöksellä pyrittiin suojelemaan ihmisten ja eläinten terveyttä vakavalta vaaralta ja että komissio varmasti oli oikeutettu pyrkimään tähän tavoitteeseen toteuttamalla tarpeellisiksi katsottuja suojatoimenpiteitä ja noudattamalla päätöksen perustana olevien direktiivien asiaa koskevien säännösten mukaista menettelyä. Sitä paitsi Yhdistynyt kuningaskuntakaan ei kiistä komission toimivaltaa siksi, että tautiin liittyvä vaara ei olisi vakava, vaan sen perusteella, että vaara ei sen mukaan ole uusi ja että komissio on jo aikaisemmin toteuttanut sitä koskevia ennalta ehkäiseviä (asianmukaisia) toimia. Tarkemmin katsottuna tällainen perustelu ei kuitenkaan koske komission toimivaltaa toteuttaa kyseessä olevan päätöksen kaltaisia toimenpiteitä, vaan pikemminkin sitä, ovatko toteutetut toimenpiteet suhteellisuusperiaatteen mukaiset. Näin ollen tarkastelenkin tätä perustelua jäljempänä suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskevan kanneperusteen yhteydessä.

23. Arvelen lopuksi, että päätös hyvinkin voi kattaa myös viennin kolmansiin maihin. Ottaen huomioon, että Yhdistyneen kuningaskunnan esittämä väite, jonka mukaan toimenpide oli perusteltu yksinomaan taloudellisista syistä, on tältäkin osin hylättävä edellä esitetyillä perusteilla, haluan ensiksi huomauttaa, että direktiiveissä 90/425/ETY ja 89/662/ETY ei ainakaan nimenomaisesti suljeta pois komission toimivaltaa kieltää tiettyjen eläinten ja/tai tuotteiden vientiä myös kolmansiin maihin. Mielestäni tällaista rajoitusta ei myöskään voida johtaa siitä, että jo direktiivien otsikoissa viitataan eläinlääkärintarkastuksiin "yhteisön sisäisessä kaupassa". Vaikka direktiivit ehkä onkin annettu sisämarkkinoiden toteuttamista varten, on kuitenkin myös totta, että komission toimivallan käyttöä, siltä osin kuin sillä on merkitystä tässä, koskee ainoastaan edellytys, jonka mukaan toteutettujen toimenpiteiden on oltava välttämättömiä terveyden suojelemiseksi yhtenäismarkkinoilla. [20]

Todettakoon vielä, että kyseessä olevien direktiivien nojalla komissiolle annettu toimivalta sulkea myös kolmansilta mailta sellainen alue, jolla tietty tauti esiintyy, on tietyissä tapauksissa ainoa tehokas ja välttämätön keino, jolla voidaan estää taudin leviäminen ja samalla onnistua hävittämään se. Ennen kaikkea minusta vaikuttaa siltä, että komission päätöksellä voidaan ehdottomasti säätää kyseessä olevien direktiivien perusteella tietyn maantieteellisen alueen tai, kuten tässä asiassa, kokonaisen jäsenvaltion alueen täydellisestä eristämisestä, jos se osoittautuu tarpeelliseksi sen estämiseksi, että vientikielto muihin jäsenvaltioihin tehdään tyhjäksi turvautumalla vientiin yhden tai useamman kolmannen maan alueen

20 — Ks. erityisesti edellä alaviitteessä 12 mainittu asia The National Farmers' Union ym. v. komissio, määräyksen 77 kohta.

kautta, eli kiellon tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi ja terveyden suojelemiseksi yhtenäismarkkinoilla.

24. Siinäkään tapauksessa, että asialla olisi merkitystä komission toimivallan kannalta eikä, kuten pikemminkin uskoisin, toteutettujen toimenpiteiden suhteellisuusperiaatteen mukaisuuden kannalta, ei tätä taustaa vasten mielestäni ole tarpeen kiinnittää huomiota siihen, että yhteisön jäsenvaltiot saavat tuoda lihaa vain tietyistä kolmansista maista ja vain hyvin tiukassa valvonnassa. Tuontia Yhdistyneestä kuningaskunnasta valvotaan aivan yhtä tiukasti, mutta komissio katsoi kuitenkin, ettei valvonta ollut riittävä — päätöksen tekemisen ajankohtana ja kun otetaan huomioon tiedot, jotka oli saatu taudin tartunnanvaarasta ihmiseen [21] — ihmisten ja eläinten terveyteen kohdistuvan vaaran välttämiseksi asianmukaisella tavalla, toisin kuin aikaisempien toimien toteuttamisajankohtana katsottiin. Päätöksen tekoa seuranneet tapahtumat vahvistavat tämän myös, sillä täydellisestä vientikiellosta huolimatta valvonta osoittautui siinä määrin riittämättömäksi, että kiellon vastainen vienti on ollut mahdollista sekä muihin jäsenvaltioihin että kolmansiin maihin.

Tässä yhteydessä on syytä erityisesti korostaa, että komission kirjelmissään esiin tuoman ja myöhempien tapahtumien valitettavasti vahvistaman petosten mahdollisuuden lisäksi ei myöskään voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että lihasta saatuja tuotteita, jotka on valmistettu sellaisissa kolmansissa maissa, jotka eivät harjoita vientiä yhteisöön, tuodaan yhteisön alueelle pitkänkin ajan kuluttua. Näin ollen on ilmeistä, että tautia ei voida tehokkaasti hävittää eristämättä maantieteellistä aluetta, jolla tartuntaa on esiintynyt, ja asettamatta ehdotonta vientikieltoa. Siksi velvoite varmistaa direktiivien asian kannalta olennaisten säännösten ja tällaisella perusteella toteutettujen toimenpiteiden tehokas vaikutus on välttämätön, tai ainakin mahdollinen.

25. Kun otetaan huomioon, että päätöksen antamisajankohtana voimassa olleet toimenpiteet olivat osoittautuneet riittämättömiksi tai niitä ei ainakaan ollut pantu asianmukaisesti täytäntöön ja että tämänhetkisessä tilanteessa ei myöskään voida sulkea pois BSE:n tarttumisen mahdollisuutta ja näin ollen siitä mahdollisesti aiheutuvaa vakavaa terveysvaaraa, on syytä katsoa, että komissio ei ole ylittänyt päätöksen perustana olevalla kahdella direktiivillä sille annetun toimivallan rajoja. Yhdistyneen kuningaskunnan ensimmäinen kanneperuste on siten hylättävä.

Perustelujen puuttuminen

26. Yhdistyneen kuningaskunnan esittämän väitteen mukaan on kuitenkin todettava, että vaikka päätös onkin tehty ihmisten ja

21 — Ks. kirjalliset huomautukset, jotka komissio esitti välitoimia koskevasta hakemuksesta edellä alaviitteessä 11 mainitussa määräyksessä Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, 68 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

eläinten terveyden suojelemiseksi, sitä ei ole asianmukaisesti perusteltu. Komissio on perustamissopimuksen 190 artiklan vastaisesti jättänyt esittämättä syyt, joiden perusteella se katsoi, etteivät aikaisemmin toteutetut toimenpiteet olleet riittäviä.

Komissio vastasi tähän väitteeseen, että päätöksen viides perustelukappale on selkeä ja riittävä perustelu päätökselle.

27. Todettakoon aluksi, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 190 artiklan mukainen perusteluvelvollisuus määräytyy kyseessä olevan toimenpiteen luonteen ja sen toteuttamiseen liittyvän asiayhteyden mukaan. [22] Erityisesti perusteluissa on "selkeästi ja yksiselitteisesti ilmaistava yhteisön toimielimen toimenpiteen perustelut siten, että henkilöille, joita toimenpide koskee, selviää sen syyt ja että yhteisöjen tuomioistuin voi valvoa toimenpiteen laillisuutta". [23] Tämä osoittaa, että tarpeen vaatiessa on tehtävä ero perustelujen puuttumisen, eli muotovirheen, ja niiden asianmukaisuutta koskevien mahdollisten väitteiden välillä. [24]

Tässä yhteydessä on riittävää todeta, että päätöksen viides perustelukappale on täysin selkeä, kun siinä esitetään, että päätös osoittautui tarpeelliseksi sen vuoksi, että — vallitsevassa tilanteessa ja ottaen huomioon jatkuva valvonta — ei ollut mahdollista ottaa lopullista kantaa siihen, voiko BSE tarttua ihmiseen, että vaaran olemassaoloa ei voitu sulkea pois ja että siitä johtuva epätietoisuus oli aiheuttanut kuluttajissa vakavaa huolta. Päätöksellä pyrittiin siten poistamaan ihmisten ja eläinten terveyteen liittyvä vaara ja sitä koskeva huoli. Päätöksessä todetaan myös selvästi, että SEAC julkaisi 20.3.1996 antamassaan lausunnossa uusia tietoja BSE:stä ja että Yhdistynyt kuningaskunta arvioi itse, että näiden tietojen johdosta oli tarpeen toteuttaa ylimääräisiä toimenpiteitä. [25] Näin ollen komission päätöksen perustana olevat seikat esitetään riittävän selkeästi, jotta ne, joita asia koskee, voivat kyseenalaistaa niiden asianmukaisuuden ja jotta yhteisöjen tuomioistuin voi harjoittaa laillisuusvalvontaansa, ja päätös on siten riittävästi perusteltu.

Suhteellisuusperiaatteen loukkaaminen

28. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää myös, että suhteellisuusperiaatetta on loukattu sen perusteella, että komission toimenpide, eli täydellinen vientikielto, joka koskee myös kolmansia maita, ei ollut välttämätön tavoitellun päämäärän kannalta, johon — vaikka päämäärä olisikin ollut lainmukainen — varmasti olisi voitu päästä

22 — Ks. esimerkiksi asia 13/72, Alankomaat v. komissio, tuomio 11.1.1973 (Kok. 1973, s. 27) ja asia 819/79, Saksa v. komissio, tuomio 14.1.1981 (Kok. 1981, s. 21).

23 — Asia C-205/94, Binder, tuomio 13.6.1996 (Kok. 1996, s. I-2871, 25 kohta).

24 — Ks. yhdistetyt asiat T-1/89, T-2/89, T-3/89, T-4/89 ja T-6/89—T-15/89 (polypropyleeni), julkisasiamieheksi nimetyn tuomari Vesterdorfin ratkaisuehdotus 10.7.1991 (Kok. 1991, s. II-869 ja erityisesti s. II-908).

25 — Ks. päätöksen toinen ja kolmas perustelukappale.

sellaistenkin toimenpiteiden avulla, jotka olisivat vaikuttaneet kauppaan vähemmän rajoittavasti. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus täsmentää vielä, että "riitautetun päätöksen suhteettomuus ja lainvastaisuus ovat erityisen ilmeisiä niiltä osin kuin kysymys on viennistä kolmansiin maihin, sellaisista karjoista, joissa ei ole BSE:tä, peräisin olevien eläinten lihasta, 1.5.1996 jälkeen syntyneistä nautaeläimistä, siemennesteestä sekä talista ja gelatiinista". Kun on kyse sellaisista elävistä eläimistä, naudanlihasta ja niistä saaduista tuotteista, joita päätöksen 94/474/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna edellä mainitulla päätöksellä 95/287/EY, vientikielto ei koske, on selvää, että Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan, kuten se nimenomaisesti on todennut, päätöksen perusteluissa ei voida vedota BSE:hen liittyvän uuden vaaran ilmaantumiseen ja että aikaisemmin toteutetut kansalliset ja yhteisön toimenpiteet niin ollen olivat asianmukaiset ja siten myös riittävät terveyden suojelemisen turvaamiseksi.

Olen ja aikaisemmin esittänyt, että tällainen perustelu on ristiriidassa päätöksen tekoon johtaneiden tosiasiallisten olosuhteiden kanssa ja erityisesti SEAC:n 20.3.1996 antamaan lausuntoon sisältyneiden tietojen kanssa, joiden perusteella Yhdistynyt kuningaskunta itse on toteuttanut ylimääräisiä toimenpiteitä. Todettakoon lisäksi, että koska tämä perustelu nojautuu olettamukseen, että päätös ei ole tarkoituksenmukainen muiden päämäärien kuin kuluttajien huolen hälventämisen tarkastelemiseksi —, eikä Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan lisäksi tähän huoleen ole mitään perustetta —, se tuo uudelleen esiin asiaan liittyvän tieteellisen epävarmuuden ongelman, vaikkakin eri näkökulmasta.

29. Koska yhteisöjen tuomioistuimella ei ole sellaisia tietoja, joiden perusteella se kiistattomien tieteellisten todisteiden puuttuessa pystyisi arvioimaan toimenpiteen asianmukaisuutta silloin, kun siitä päätettiin, korostan aluksi, että komissiolla on riittävästi harkinnanvaraa voidakseen käyttää perusdirektiiveissä sille annettua toimivaltaa ja voidakseen tätä varten nimenomaisesti asetettujen teknisten toimielinten, joita tässä asiassa myös kuultiin, tuella itse ratkaista, ovatko toteutettavat toimenpiteet asianmukaisia. [26] Todettakoon myös, että sellaisten eläinlääkärintarkastusten osalta, joista säädetään terveyden suojelemiseksi yhteisön sisäisessä tuoreen lihan kaupassa, yhteisöjen tuomioistuin on äskettäin vahvistanut, että yhteisöjen toimielinten on otettava huomioon toimivaltaansa käyttäessään yleisen edun vaatimukset, kuten kuluttajansuoja sekä ihmisten ja eläinten terveyden ja elämän suojelu ja että mainitusta periaatteesta seuraa, että tällä alalla toteutetun toimenpiteen lainmukaisuuteen voi vaikuttaa ainoastaan se, että tällainen toimenpide on ilmeisen epätarkoituksenmukainen siihen tavoitteeseen nähden, johon toimivaltaisen toimielimen tarkoituksena on ollut pyrkiä. [27]

Nämä yleiset huomautukset on siten asianmukaisesti otettava huomioon kun tutkitaan, loukataanko päätöksessä säädetyillä erilaisilla toimenpiteillä suhteellisuusperiaatetta, kuten Yhdistynyt kuningaskunta ja pääasian kantajat asiassa C-157/96 väittävät. Sanottakoon

26 — Ks. yhdistetyt asiat C-296/93 ja C-307/93, Ranska ja Irlanti v. komissio, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, s. I-795, 30 ja 31 kohta), vaikka asiayhteys ei olekaan sama.

27 — Asia C-27/95, Woodspring District Council v. Bakers of Nailsea, tuomio 15.4.1997 (Kok. 1997, s. I-1847, 37 ja 38 kohta). Ks. myös asia 265/87, Schräder, tuomio 11.7.1989 (Kok. 1989, s. 2237, 22 kohta).

heti, että vastaus tähän on ehdottomasti kieltävä, ennen kaikkea siksi, että kun otetaan huomioon alalla vallitseva epävarmuus tieteelliseltä kannalta ja luotettavan kansallisen valvonnan puute [28], kyseessä olevia toimenpiteitä ei voida pitää ilmeisen epätarkoituksenmukaisina tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi, eli terveyden suojelemiseksi.

30. Koska on selvitetty, että komissio on direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY nojalla toimivaltainen toteuttamaan toimenpiteitä, jotka koskevat myös kauppaa kolmansien maiden kanssa, katson ensinnäkin että vientiä kaikkiin kolmansiin maihin koskeva ehdoton kielto on todettava lailliseksi juuri siksi, että kiellolla pyritään varmistamaan muiden vaadittujen toimenpiteiden tehokas vaikutus, erityisesti BSE:n täydellisen hävittämisen ja siten ennen kaikkea terveyden suojelemisen ensisijaisen tavoitteen osalta. Ongelmaa ei muuta sekään, että yhteisöllä ei ole tuontia kaikista kolmansista maista, sillä kuten edellä jo on todettu, jälleentuonnin mahdollisuutta ei voida sulkea pois sellaisten kolmansien maiden kautta, joista tuonti yhteisöön on sallittu. [29]

Lisättäköön, että asian C-157/96 kantajien ehdottamien kaltaiset kauppaan vähemmän rajoittavasti vaikuttavat vaihtoehtoiset ratkaisut, joilla kielletään jälleentuonti ja määrätään asianmukaisesta todistuskäytännöstä, eivät estä petoksen mahdollisuutta eivätkä johdannaistuotteiden ja jalosteiden jälleentuontia yhteisöön.

31. Toiseksi katson, että toimenpidettä ei voida pitää suhteettomana sen perusteella, että toisin kuin päätöksessä 94/474/ETY, siinä kielletään myös viemästä sellaisten nautaeläinten lihaa, jotka tulevat karjatiloilta, joilla ei ole BSE-tartuntaa, varsinkin kun otetaan huomioon ongelmat, jotka liittyvät nautaeläinten tunnistamiseen ja niiden siirtoihin karjasta toiseen. [30]

Vientikielto, joka koskee yksinomaan nautoja — sekä niiden tuoretta lihaa ja siitä saatuja tuotteita — jotka tulevat tiloilta, joilla BSE-tapauksia on todettu, olisi varmasti riittävä ja asianmukainen, mutta on korostettava, että näin olisi vain, jos siihen yhdistyy luotettava järjestelmä, jolla voidaan tunnistaa

28 — On muistettava, että kielto, joka koskee lampaan lihasta ja/tai luusta valmistetun jauhon käyttöä nautaeläinten rehussa ja jota Yhdistynyt kuningaskunta piti riittävänä terveysvaarojen poistamiseksi sen perusteella, että kielto koskee BSE:n taudinaiheuttajaa, sai alkunsa heinäkuussa 1988. Kiellon voimaansaattamisen jälkeen syntyneillä eläimillä oli kuitenkin rekisteröity 23 148 BSE-tapausta 31.12.1995. Tämä merkitsee varmasti sitä, että kieltoa ei ole noudatettu, mikä puolestaan on osoitus riittämättömästä valvonnasta, kuten Yhdistynyt kuningaskunta itsekin on myöntänyt, mutta tämä voi myös merkitä sitä, että tauti tarttuu muullakin tavalla, tai ainakaan sitä mahdollisuutta ei voida sulkea pois. Joka tapauksessa tämä on osoitus siitä, että tehokkaammat lisätoimenpiteet ovat tarpeen.

29 — Ks. edellä 24 kohta.

30 — Ks. neuvoston päätelmät 29. ja 30.4.1996.

eläimet ja valvoa niiden siirtoja. [31] Yhdistynyt kuningaskunta on itsekin todennut, että rekisteröinti kattoi vain ne eläimet, jotka olivat saaneet tai joiden epäiltiin saaneen BSE-tartunnan [32], mistä väistämättä seuraa, että on mahdotonta tunnistaa kaikkia eläimiä, jotka ovat olleet suoraan altistettuina tartunnanvaaralle, kun niitä on ruokittu saastuneilla tuotteilla tai kun ne ovat joutuneet kosketuksiin BSE-tartunnan saaneiden eläinten kanssa, eikä tätä viimeksi mainittua mahdollisuutta voida sulkea pois tällä hetkellä saatavissa olevien tieteellisten tutkimustulosten perusteella. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut välitoimia koskevasta hakemuksesta antamassaan määräyksessä, tästä seuraa että "koska eläinten merkitseminen ja niiden siirtymisen valvonta puuttuvat, ei ole myöskään mahdollista noudattaa Office international des Épizooties'n kansainvälisten asiantuntijoiden suosituksia, joiden mukaan olisi tunnistettava sellaiset eläimet, jotka ovat peräisin karjoista, joissa ei ole koskaan todettu BSE:tä" [33].

32. Kolmanneksi katson, ettei sellaista toimenpidettä myöskään voida pitää suhteettomana, jolla kielletään alle kuuden kuukauden ikäisten elävien eläinten vienti. Tältä osin on riittävää todeta, ettei ole voitu osoittaa, että tartunta ei voisi siirtyä emästä jälkeläiseen [34] ja että tätä koskeva tutkimus on vaikeutunut sen vuoksi, että lampaiden lihasta ja luusta valmistetun jauhon käyttöä nautaeläinten rehussa koskevaa kieltoa ei ole noudatettu. [35] Se, että vertikaalisen tartunnan mahdollisuutta ei voida sulkea pois, osoittaa selvästi, että samat perusteet koskevat myös alkioiden vientikieltoa.

Tähän on tuskin tarpeen lisätä, että myös edellä mainittujen kieltojen osalta eläinten tunnistamisjärjestelmän ja niiden siirtojen valvontajärjestelmän puuttumisen vuoksi ei varmuudella voida selvittää, onko tietty nautaeläin voinut saada tartunnan, vaikka sillä ei

31 — Tässä yhteydessä on muistutettava, että tietyistä BSE:hen liittyvistä suojatoimenpiteistä Yhdistyneessä kuningaskunnassa 28 päivänä heinäkuuta 1989 tehdyssä komission päätöksessä 89/469/ETY (EYVL L 225, s. 51), sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 90/261/ETY (EYVL L 146, s. 29), edellytetään että Yhdistyneen kuningaskunnan "on käytettävä tehokkaasti hyväkseen tietokonerekistereitä taatakseen eläinten tunnistamisen" (1 artiklan 3 kohta). Pohjois-Irlantia lukuunottamatta — mikä viime aikaisten lehtitietojen mukaan saattaa merkitä, että vientikieltoa lievennetään sieltä tietyistä karjoista tulevien nautaeläinten osalta — kyseistä tietokonejärjestelmää ei kuitenkaan ole otettu käyttöön. Kertomuksessaan, joka koskee "väitettyjä rikkomuksia ja huonoa hallintoa sovellettaessa yhteisön oikeutta, rajoittamatta kuitenkaan yhteisön tuomioistuinten ja kansallisten tuomioistuinten toimivaltaa", Euroopan parlamentin väliaikainen tutkimuskomitea tuo näin syntyneen tilanteen esiin ja arvostelee sitä. Erityisesti kertomuksessa todetaan seuraavaa: "Isossa-Britanniassa käytetyn rekisteröintijärjestelmän aukot ovat johtaneet 'kaatopaikkoina' toimivien tilojen syntymiseen (kysymyksestä on keskusteltu Ison-Britannian parlamentissa). Tällaiset tilat, joilla oli jo esiintynyt useita BSE-tapauksia, ostivat taudin ensimmäiseen vaiheeseen sairastuneita eläimiä ja saivat korvauksen sairaiden eläinten teurastuksesta. Karjankasvatustilat, jotka myivät sairaat eläimet, välttyivät rajoituksilta salaten todellisen terveydellisen tilanteensa. Tilanne heikensi tautia koskevien tilastojen luotettavuutta ja vaikeutti taudin tutkimusta ja valvontaa. Se heikensi myös yhteisön lainsäädännön tehokkuutta ja saattoi kuluttajat alttiiksi vaaralle, joka olisi voitu välttää. Merkintää, rekisteröintiä ja valvontaa koskevien säännösten noudattamatta jättäminen saattaa kyseenalaiseksi kaikkien Firenzen huippukokouksessa käsiteltyjen kaltaisten valikoivasti toteutettujen teurastusohjelmien pätevyyden" (asiakirja PE 220.544/lopull., A osa, I, tutkimuksen tulokset, s. 11).

32 — Komission esittämiä tietoja, joiden mukaan 11 000 tapauksessa BSE-tartunnan saaneiden eläinten alkuperäkarjaa ei pystytty tunnistamaan, ei ole kiistetty.

33 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu määräys Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, 70 kohta.

34 — Kuten edellä on todettu, on sitä vastoin voitu osoittaa, että lampaankutka eli scrapie tarttuu tällä tavalla, minkä perusteella on todennäköistä, että myös BSE voi siirtyä periytymällä.

35 — 31.12.1995 oli todettu 933 BSE-tapausta eläimissä, jotka olivat sairaiden emien jälkeläisiä mutta jotka olivat syntyneet sen jälkeen, kun kielto oli tullut voimaan. Siksi näissä tapauksissa on vaikea varmistautua siitä, onko tauti siirtynyt periytymällä vai sen seurauksena, että kieltoa ei ole noudatettu, eli saastuneen rehun välityksellä.

vielä ole BSE:n oireita. Sama koskee myös alle kahden ja puolen vuoden ikäisistä nautaeläimistä saadun tuoreen lihan vientikieltoa, sillä kuten edellä on todettu, tartunnan saaneista eläimistä peräisin olevan lihan kulutukseen mahdollisesti liittyvä vaara on edelleen kiistanalainen. [36]

33. Neljänneksi vientikiellon tarpeellisuutta on vielä tutkittava siemennesteen ja tiettyjen siitä saatujen tuotteiden, kuten gelatiinin ja talin osalta. Niitä koskeva kielto on myöhemmin kumottu päätöksellä 96/362/EY siemennesteen osalta, koska saatujen lisätietojen perusteella voitiin todeta, että tähän tuotteeseen ei sisälly minkäänlaista tartunnanvaaraa, sekä myöskin talin ja gelatiinin osalta, jos ne on saatu tiettyjä valmistusmenetelmiä ja tiukkaa valvontaa noudattaen. [37] Lienee tarpeetonta todeta, että tämä ei kuitenkaan ole esillä olevan asian kannalta ratkaisevaa eikä olennaista, koska kiellon kumoamista ei sellaisenaan voida pitää osoituksena siitä, että riidanalainen toimenpide olisi ollut tarpeeton, minkä vuoksi suhteellisuusperiaatetta olisi loukattu.

Kun otetaan huomioon päätöstä tehtäessä vallinnut epävarmuus, tilanteen kiireellisyys, jossa komissio joutui toimimaan, ja se että kyseessä oli väliaikaiset toimenpiteet "tilanteen kokonaisvaltaista tarkastelua odotettaessa", ei varmuudella voida sanoa, että kyseisille tuotteille asetettu vientikielto olisi ollut ilmeisen epätarkoituksenmukainen siihen tavoitteeseen nähden, johon sillä pyrittiin.

34. Ollakseni perinpohjainen totean lopuksi, että kauppaan vähemmän rajoittavasti vaikuttavat vaihtoehtoiset toimenpiteet, joita Yhdistynyt kuningaskunta on esittänyt ja joita se pitää vähintään yhtä tehokkaina kuin tässä käsiteltyjä toimenpiteitä, ovat liian epämääräisiä, jotta niitä voitaisiin vakavasti harkita. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus viittaa [38] kuluttajille osoitettuun tiedotuskampanjaan, jonka vaikutusta BSE:n hävittämiseen en kuitenkaan pysty täysin arvioimaan, ja vastaaviin toimenpiteisiin, joita Yhdistynyt kuningaskunta on jo yksipuolisesti toteuttanut ja joiden tehokkuus kuitenkin on osoittautunut kyseenalaiseksi [39], sekä näitä tiukempiin toimenpiteisiin, jotka komissio nimenomaan on toteuttanut ja jotka Yhdistynyt kuningaskunta on riitauttanut.

Syrjintäkiellon periaatteen loukkaaminen ja ristiriita perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdan kanssa

35. Perustamissopimuksen 6 artiklassa ja 40 artiklan 3 kohdassa vahvistetun syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista koskevaa väitettä ei mielestäni voida perustella siitä

36 — Ks. em. tieteellisen eläinlääkintäkomitean 22.3.1996 antaman lausunnon liitteenä oleva tohtori Ringin ilmoitus.

37 — On syytä mainita, että komissio ei vielä toistaiseksi ole katsonut, että kyseisten tuotteiden viennin uudelleen aloittamiselle asetetut edellytykset olisivat täyttyneet, joten kielto on edelleen voimassa myös näiden tuotteiden osalta.

38 — Ks. kannekirjelmä, s. 76.

39 — Ks. erityisesti alaviitteet 28, 31 ja 32.

näkökulmasta, että Yhdistyneen kuningaskunnan tuottajia syrjittäisiin muiden jäsenvaltioiden tuottajiin nähden eikä siitäkään näkökulmasta että Yhdistyneen kuningaskunnan kuluttajia syrjittäisiin muiden jäsenvaltioiden kuluttajiin nähden. Ensimmäisen näkökulman osalta on riittävää todeta, että 97,9 prosenttia Euroopassa esiintyneistä BSE-tapauksista on rekisteröity Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja että siellä toimivat nautojen kasvattajat tietenkään eivät ole samassa asemassa kuin muiden jäsenvaltioiden nautojen kasvattajat. Muissa jäsenvaltioissa BSE-pesäkkeitä on niin vähän, että olisi mieletöntä katsoa, että niihin pitäisi soveltaa samoja toimenpiteitä. Tältä osalta on tuskin tarpeen huomauttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön tuottajien ja kuluttajien välisen syrjinnän kiellon periaate, joka on erityisilmaisu yhdenvertaisuuden yleisperiaatteesta, "edellyttää, ettei toisiinsa verrattavissa olevissa tilanteissa menetellä eri tavoin, ellei erilaista kohtelua voida objektiivisesti perustella" [40].

Sen seikan osalta, että päätöksen tueksi esitetyissä terveyden suojelemisen vaatimuksissa ei Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan oteta huomioon siellä asuvien kuluttajien terveyttä [41], totean aluksi, että päätöksen taustalla oleva oikeudellinen perusta ei missään tapauksessa voi käsittää kotimaisen lihan myyntikieltoa Yhdistyneen kuningaskunnan alueella, kun otetaan huomioon että päätös liittyy rajalla suoritettavien tarkastusten poistamiseen sisämarkkinoiden toteuttamista varten ja koskee niin ollen jäsenvaltioiden välistä kauppaa. On kuitenkin todettava, että tällainen myyntikielto, jollei siihen liity radikaaleja toimenpiteitä, kuten kaikkien maan alueella olevien nautojen teurastusta (joka olisikin todella suhteeton toimenpide), olisi edellyttänyt hyvin kalliita tarkastuksia, joiden tehokkuus olisi ollut epävarma. Sen vuoksi ainoa asianmukainen tapa hävittää tauti oli eristää maantieteellinen alue, jolla se oli kehittynyt, jotta estettäisiin kyseisten tuotteiden vapaata liikkuvuutta vahingoittamasta vakavasti eläimiä ja ihmisten terveyttä.

36. Muutama huomautus riittää osoittamaan vääräksi Yhdistyneen kuningaskunnan perustelun, jonka mukaan päätös ja muut riitautetut toimet eivät vastaa ainoatakaan perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tavoitetta. Tarkemmin sanoen Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että päätös siinä asetetun vientikiellon seurauksena johti siihen, että markkinoiden tasapaino häiriytyi, ja kohtuullisten hintojen takaaminen kuluttajille tuli mahdottomaksi, mikä on ristiriidassa kahden 39 artiklan 1 kohdassa esitetyn perustavoitteen kanssa.

Totean aluksi, että terveyden suojeleminen, kuten jo edellä korostetaan, kuuluu osana yhteisön kaikkeen politiikkaan ja että

40 — Ks. viimeksi edellä alaviitteessä 27 mainittu asia Woodspring District Council v. Bakers of Nailsea, 27 kohta. Ks. myös vastaavasti yhdistetyt asiat 117/76 ja 16/77, Ruckdeschel ja Hansa-Lagerhaus Ströh, tuomio 19.10.1977 (Kok. 1977, s. 1753, 7 kohta).

41 — Mainittakoon, että myös pääasian kantajat asiassa C-157/96 esittivät tämän perustelun, mutta osoittaakseen, että komissio perusti päätöksensä muihin syihin kuin terveyden suojelemiseen ja että komissio siten käytti harkintavaltaansa väärin.

kyseessä on nimenomaan vaatimus, jota ei voida sivuuttaa silloinkaan, kun pyritään yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteisiin. [42] Lisäksi terveyden suojelemiseen tähtäävät toimenpiteet voivat vain lujittaa kuluttajien luottamusta tuotteiden laatuun ja sen perusteella johtaa kulutuksen ja siten myös kaupan ja tuotannon kasvuun, mikä ei voi olla vaikuttamatta perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden toteutumiseen. Näin ollen Yhdistyneen kuningaskunnan esittämä väite on ehdottomasti perusteeton.

Päätöksen 1 artiklan kolmannen luetelmakohdan pätevyys

37. Yhdistynyt kuningaskunta väittää lisäksi, että päätöksen 1 artiklan kolmas luetelmakohta on pätemätön. Mainitussa luetelmakohdassa kielletään viemästä "Yhdistyneessä kuningaskunnassa teurastetuista nautaeläimistä saatuja tuotteita, jotka saatavat joutua ihmisten tai eläinten ravintoketjuun, tai lääketieteelliseen käyttöön, kosmetiikkaan tai lääkkeiden valmistukseen tarkoitettuja tuotteita". Tämän säännöksen väitetään loukkaavan oikeusvarmuuden periaatetta, koska siinä ei selkeästi ja täsmällisesti määritellä kiellon ulottuvuutta, jota myöskään ei voida selventää viittaamalla perusdirektiiveihin, joissa komissiota ei pelkästään velvoiteta toteuttamaan nimenomaisesti yksilöityihin eläimiin ja tuotteisiin kohdistuvia tarvittavia toimenpiteitä, vaan myös toteuttamaan toimenpiteitä "tilanteen vaatiessa, näistä eläimistä peräisin olevien tuotteiden osalta" (direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 4 kohta) tai kohdistamaan ne "lähtötuotteisiin tai näistä tuotteista saatuihin tuotteisiin" (direktiivin 89/662/ETY 9 artiklan 4 kohta). Säännöksessä ei Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan myöskään noudateta perusteluvelvollisuutta, koska kyseessä olevalla vaatimuksella ei ole mitään yhteyttä siihen liittyvään perustelukappaleeseen, jossa pelkästään todetaan, että on syytä kieltää "kaikki — — [naudanlihasta valmistettujen] tuotteiden toimitukset Yhdistyneen kuningaskunnan alueelta". Yhdistynyt kuningaskunta väittää kuitenkin lopuksi, että komissiolla ei ollut toimivaltaa kieltää vientiä sellaisten tuotteiden osalta kuin gelatiini, dikalsiumfosfaatti, aminohapot ja peptidit, jotka eivät sisälly perustamissopimuksen liitteeseen II. Tämä väite perustuu siihen, että päätöksen perustana olevia direktiivejä, jotka vuorostaan perustuvat perustamissopimuksen 43 artiklaan, voidaan tulkita vain siten, että ne koskevat yksinomaan perustamissopimuksen liitteessä II tarkoitettuja maataloustuotteita.

Näihin väitteisiin komissio vastaa, että kun otetaan huomioon tilanteen täydellisen hallinnan varmistamisen vaatima kiireellisyys ja välttämättömyys sen "kokonaisvaltaista tarkastelua odotettaessa", on katsottava, että päätös on oikeusvarmuuden periaatteen mukainen. Komissio toteaa lisäksi, että johdanto-osassa perustellaan riittävästi kyseessä olevat säännökset ja että siitä käy sitä paitsi selvästi ilmi, että vientikielto koskee kaikkia johdannaistuotteita, joihin saattaa liittyä terveysvaara. Komissio esittää

42 — Ks. edellä 20 kohta ja erityisesti alaviitteet 16 ja 17.

lopuksi, että perusdirektiivien soveltamisalaan kuuluu nimenomaisesti kaikki johdannaistuotteet ja siten kaikki tuotteet, joita päätös koskee.

38. Koska yhteisön lainsäädännön, samoin kuin kansallisen lainsäädännön, on oltava riittävän selkeää ja sen soveltamisen ennakoitavaa niiden kannalta, joita se koskee [43], totean vain, että päätös on osoitettu Yhdistyneelle kuningaskunnalle, joka ainakin eläinlääkintäkomiteassa käytyjen keskustelujen perusteella varmaankin tiesi sen, mitä tuotteita päätös koski, koska tilanteesta, jota tarkkailtiin läheisessä yhteydessä komissioon, oli perusteelliset tiedot. Edellä esitetyn johdosta katson myös, että Yhdistynyt kuningaskunta ei voi pätevästi väittää, että kyseessä olevaa säännöstä ei olisi riittävästi perusteltu ja että se siten olisi perustamissopimuksen 190 artiklan vastainen. [44]

Sen suhteen, että komissio tällä tavalla olisi käyttänyt toimivaltaa, jota sille ei ole annettu, olen komission kanssa samaa mieltä siitä, että perusdirektiiveissä käytettyä ilmaisua "saadut tuotteet" (tai "peräisin olevat tuotteet") * voi (ja pitääkin) tulkita siten, että sillä tarkoitetaan nautaeläimistä saatuja kaikkia tuotteita ja aineita. Olisi paradoksaalista, jollei naudanlihasta valmistettuja tuotteita voitaisi luokitella direktiiveissä tarkoitetuiksi nautaeläimistä saaduiksi tuotteiksi.

Direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY pätevyys

39. Yhdistynyt kuningaskunta väittää lopuksi, että jos direktiivejä 90/425/ETY ja 89/662/ETY on tulkittava siten, että ne koskevat myös tuotteita, joita ei mainita perustamissopimuksen liitteessä II, direktiivejä on pidettävä pätemättöminä, koska neuvosto ei voi perustamissopimuksen 43 artiklan nojalla antaa direktiivejä, jotka koskevat myös sellaisia tuotteita, joita ei ole lueteltu mainitussa liitteessä. Komissio katsoo päin vastoin, että 43 artikla muodostaa asianmukaisen oikeudellisen perustan myös direktiiveille, jotka koskevat sellaisia tuotteita, joita liitteessä ei mainita, sikäli kuin kyse on vain liitännäisistä tuotteista. Neuvosto tukee tätä väitettä ja korostaa, että liite II ei pelkästään koske eläviä eläimiä ja useimpia eläinperäisiä tuotteita, vaan siinä on myös kaatonimike, joka kattaa kaikki "muualle kuulumattomat eläintuotteet". Neuvosto huomauttaa myös, että väite koskee tuotteita, joiden vientikielto on nyttemmin kumottu päätöksellä 96/362/EY. [45]

43 — Ks. esimerkiksi asia 70/83, Kloppenburg, tuomio 22.2.1984 (Kok. 1984, s. 1075, 11 kohta) ja asia C-325/91, Ranska v. komissio, tuomio 16.6.1993 (Kok. 1993, s. I-3283, 26 kohta).

44 — Ks. erityisesti edellä 26 ja 27 kohdassa esitetyt huomiot.

* Ranskaksi "produits dérivés". Tässä on muualla käytetty ilmaisua "johdannaistuotteet" ranskankielisen ilmaisun "produits dérivés" vastineena.

45 — Ks. kuitenkin edellä alaviite 37.

En voi yhtyä Yhdistyneen kuningaskunnan väitteeseen. Vaikka johtopäätös olisikin, että kyseisiä tuotteita missään tapauksessa ei voi luokitella edellä mainittuun kaatonimikkeeseen, on kuitenkin niin, että kuten neuvosto ja komissio korostavat ja yhteisöjen tuomioistuin jo on todennut, pelkästään se, että liitteen II soveltamisalaan kuuluva toimenpide koskee liitännäisesti myös tiettyjä tuotteita, joita liitteessä ei mainita, ei ole riittävä peruste katsoa, että kyseessä olevat säädökset eivät kuulu yhteisen maatalouspolitiikan soveltamisalaan. [46] Tuskin on tarpeen lisätä, että suurin osa tuotteista, joita päätös koskee, mainitaan nimenomaisesti ja erityisesti liitteessä II.

Ratkaisuehdotus

40. Asian C-180/96 (Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio) osalta ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin hylkää kanteen ja velvoittaa kantajana olevan valtion korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

41. Asian C-157/96 (National Farmers' Union ym.) osalta ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa High Court of Justice, Queen's Bench Divisionille seuraavasti:

Ennakkoratkaisukysymyksen tutkinnassa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat tietyistä BSE:hen liittyvistä kiireellisistä suojatoimenpiteistä 27 päivänä maaliskuuta 1996 tehdyn komission päätöksen 96/239/EY 1 artiklan pätevyyteen.

46 — Ks. vastaavasti asia 11/88, komissio v. neuvosto, tuomio 16.11.1989 (Kok. 1989, s. 3799, julkaistu lyhennelmänä).