

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN  
TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

30 päivänä syyskuuta 1998 \*

Asiassa T-149/96,

**Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti (Coldiretti)**, Italian oikeuden  
mukaan perustettu ammattijärjestö, kotipaikka Rooma,

110 maanviljelijää, kotipaikka Italia,

edustajanaan asianajaja Roberto G. Aloisio, Rooma ja asianajaja Fabrizio Massoni,  
Bryssel, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Jim Penning, 31 Grand-Rue,

kantajina,

vastaan

**Euroopan unionin neuvosto**, asiamiehenään ensin oikeudellinen neuvonantaja  
Moyra Sims-Robertson ja oikeudellisen yksikön virkamies Marco Umberto Moricca  
ja sittemmin oikeudellinen neuvonantaja Sims-Robertson ja oikeudellinen neuvon-  
antaja Ignacio Diéz Parra, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Euroopan investoin-  
tipankin lakiasiainosaston pääjohtaja Alessandro Morbilli, 100 boulevard Konrad  
Adenauer,

\* Oikeudenkäyntikieli: italia.

ja

**Euroopan yhteisöjen komissio**, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet Paolo Ziotti ja James Macdonald Flett, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajina,

jossa kantajat vaativat toisaalta EY:n perustamissopimuksen 178 artiklan ja 215 artiklan toisen kohdan nojalla vahingonkorvausta BSE: nä tunnetun taudin ilmaantumisen jälkeen niille neuvoston ja komission toimista ja laiminlyönneistä aiheutuneesta vahingosta, ja toisaalta, että vuonna 1996 suoritettavista lisämaksuista naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 805/68 tarkoitettujen palkkioiden osalta sekä kyseisen asetuksen muuttamisesta 8 päivänä heinäkuuta 1996 annettu neuvoston asetusta (EY) N:o 1357/96 (EYVL L 175, s. 9) kumotaan,

**EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN  
TUOMIOISTUIN (viides jaosto),**

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. Azizi sekä tuomarit R. García-Valdecasas ja M. Jaeger,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies B. Pastor,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 10.3.1998 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

## tuomion

### Oikeusriidan perustana olevat tosiseikat

1 BSE-tauti (bovine spongiform encephalopathy), eli ”hullun lehmän tauti” on yksi tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden (transmissible spongiform encephalopathies) ryhmään kuuluvista sairauksista, joille on tyypillistä aivojen rappeutuminen ja mikroskooppianalyysissä havaittava hermosolujen sienimäisyys.

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

3 BSE-tauti todettiin ensimmäisen kerran Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuonna 1986. Vuodesta 1988 lähtien tämän jäsenvaltion karjoissa on todettu yli 160 000 vahvistettua BSE-tapausta, ja BSE:n yksittäisiä tapauksia on todettu myös Ranskassa, Irlannissa, Portugalissa ja Sveitsissä.

4 Tämän taudin ja siitä johtuvien vaikutusten torjumiseksi Euroopan yhteisö on tehnyt Yhdistyneen kuningaskunnan toteuttamien toimenpiteiden lisäksi heinäkuusta 1988 lähtien joukon päätöksiä, erityisesti jäljempänä esitettävät päätökset.

- 5 BSE:hen liittyvistä tietyistä suojatoimenpiteistä 28 päivänä heinäkuuta 1989 tehdyssä komission päätöksessä 89/469/ETY (EYVL L 225, s. 51, säädettiin tietyistä sellaisten nautaeläinten yhteisön sisäistä kauppaa koskevista rajoituksista, jotka olivat syntyneet Yhdistyneessä kuningaskunnassa ennen vuoden 1988 heinäkuuta eli ennen kuin tässä jäsenvaltiossa kiellettiin sellaisen märehijöille tarkoitetun rehun myynti, johon on käytetty märehijöistä saatua valkuaista, sekä toisaalta märehijöiden ruokkiminen sellaisella rehulla (vuoden 1988 *Bovine Spongiform Encephalopathy Orderiin*, sellaisena kuin se on muutettuna, sisältävä *Ruminant Feed Ban*, SI 1988/1039, muutettu myöhemmin).
- 6 Tätä päätöstä on muutettu 7.2.1990 tehdyllä päätöksellä 90/59/ETY (1990 L 41, s. 23), jolla nautaeläinten vientikielto Yhdistyneestä kuningaskunnasta laajennettiin yleiseksi kuitenkin siten, että poikkeuksellisesti alle kuuden kuukauden ikäisinä teurastettavaksi tarkoitetut nautaeläimet eivät kuulu kiellon piiriin.
- 7 Edellä mainittua 28.7.1989 tehtyä päätöstä 89/469/ETY on muutettu toisen kerran 8.6.1990 tehdyllä komission päätöksellä 90/261/ETY (EYVL L 146, s. 29), jossa määrätään, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa asetetun yli kuuden kuukauden ikäisiä nautoja koskevan vientikiellon noudattaminen on varmistettava merkittävällä eläimet erityismerkinnöillä ja ottamalla käyttöön tietokonekisterijärjestelmä, jonka avulla eläimet voidaan tunnistaa. Lisäksi päätöksen mukaan Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevan luuttomaksi leikkaamattoman nautaeläimen lihan mukana olevassa terveystodistuksessa on oltava seuraava lause: ”tuoretta nautaeläimen lihaa, joka on saatu nautaeläimistä, jotka ovat peräisin tilalta, jossa ei ole todettu BSE-tapauksia viimeisen kahden vuoden aikana”. Luuttomaksi leikatun lihan osalta terveystodistuksessa on oltava seuraava maininta: ”tuoretta lihaa, josta o[n] poistettu leikkaamisen aikana näkyvät hermo- ja imukudokset” eli ne, jotka asiantuntijoiden mukaan saattoivat sisältää tartunnan aiheuttavaa taudinaiheuttajaa.
- 8 Nämä kaksi päätöstä on korvattu BSE:hen liittyvistä tietyistä suojatoimenpiteistä ja päätösten 89/469/ETY ja 90/200/ETY kumoamisesta 27 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyllä komission päätöksellä 94/474/EY (EYVL L 194, s. 96), jossa päätösten sisältö toistettiin ja sitä muutettiin tietyiltä osin. Uudessa päätöksessä aika, jona BSE-tapauksia ei saa todeta tilalla, jossa eläimet oli kasvatettu, jotta näiden eläinten

luuttomaksi leikkaamatonta lihaa saataisiin viedä yhteisön muihin jäsenmaihiin, pidennettiin kahdesta vuodesta kuuteen vuoteen. Päätöksessä kiellettiin kaikkien sellaisten aineiden ja valmisteiden vienti Yhdistyneestä kuningaskunnasta, jotka olivat peräisin sellaisista märehitijöistä, joita ei ole käsitelty märehitijöistä peräisin olevan eläinjätteen käsittelyssä BSE-taudinaiheuttajien inaktivoimiseksi käytettävien vaihtoehtoisten lämpökäsittelyjärjestelmien hyväksymisestä 27 päivänä kesäkuuta 1994 tehdyn päätöksen 94/382/EY (EYVL L 172, s. 25) perusteella sallitun järjestelmän mukaisesti, jota sovellettiin 1.1.1995 alkaen.

- 9 Edellä mainittua 27.7.1994 tehtyä päätöstä 94/474/EY on puolestaan muutettu 18.7.1995 tehdyllä komission päätöksellä 95/287/EY (EYVL L 181, s. 40). Tässä päätöksessä on säädetty virallisista ELISA-testeistä, jotka on tarkoitettu märehitijöiden rehuun lisättyjen märehitijöistä saatujen valkuaisten havaitsemiseksi. Siinä muutettiin myös Yhdistyneestä kuningaskunnasta lähetettävän lihan terveystodistuksen sisältöä ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten suorittaman valvonnan laajuutta. Erityisesti yli kaksi ja puoli vuotta vanhoista nautaeläimistä saadun lihan osalta terveystodistuksessa on vakuutettava, että naudat ovat olleet Yhdistyneessä kuningaskunnassa ainoastaan tiloilla, joilla ei ole todettu BSE-tapauksia viimeisten kuuden vuoden aikana, tai päinvastaisessa tilanteessa, että kyseessä on luuttomaksi leikattu tuore naudanliha lihaksina, joista on poistettu mukana olevat kudokset, mukaan lukien näkyvät hermo- ja imukudokset.
- 10 Eläintaudeista ilmoittamisesta yhteisössä annetun neuvoston direktiivin 82/894/ETY muuttamisesta toisen kerran ja BSE-tautia (bovine spongiform encephalopathy) koskevien ilmoitusten taajuuden muuttamisesta väliaikaisesti 6 päivänä maaliskuuta 1990 tehdystä komission päätöksessä 90/134/ETY (EYVL L 76, s. 23) BSE lisättiin eläintaudeista ilmoittamisesta yhteisössä 21 päivänä joulukuuta 1982 annetun neuvoston direktiivin 82/894/ETY (EYVL L 378, s. 58) mukaiseen luetteloon taudeista, joista on ilmoitettava, jotta yhteisön säännöksissä säädettyjen suojatoimenpiteiden toteuttamiseksi tarvittava ja niiden kannalta välttämätön nopean tiedon saanti voidaan taata. Tätä viimeksi mainittua direktiiviä on muutettu kolmannen kerran 30.7.1992 tehdyllä komission päätöksellä 92/450/ETY (EYVL L 248, s. 77), jossa

edellä mainitussa 6.3.1990 annetussa päätöksessä 90/134/ETY säädettyä viikottaista tautipesäkkeiden ilmoittamisvelvollisuutta pidennettiin 31.12.1997 saakka.

- 11 Tiettyjä kudoksia ja elimiä koskevista lisävaatimuksista BSE:n osalta 9 päivänä huhtikuuta 1990 tehdyssä komission päätöksessä 90/200/ETY (EYVL L 105, s. 24) toteutettiin BSE:n vuoksi tiettyjä toimenpiteitä yhteisön sisäisen kaupan rajoittamiseksi nautaeläimistä peräisin olevien tiettyjen kudosten ja elinten osalta erityisesti silloin kun ne ovat peräisin nautaeläimistä, jotka ovat teurastettaessa yli kuuden kuukauden ikäisistä.
- 12 Nautaeläinten alkioiden BSE:hen (bovine spongiform encephalopathy) liittyvistä tietyistä suojatoimenpiteistä Yhdistyneessä kuningaskunnassa 14 päivänä toukokuuta 1992 tehdyssä päätöksessä 92/290/ETY (EYVL L 152, s. 37) veloitetaan kaikki jäsenvaltiot huolehtimaan siitä, että yhteisön muihin jäsenvaltioihin ei toimiteta sellaisista emistä peräisin olevia nautaeläinten alkioita, joilla oli todettu tai epäilty olevan BSE.
- 13 BSE-tautiin ja nisäkkäistä saatuja valkuaisaineita sisältävään ruokintaan liittyvistä tietyistä suojatoimenpiteistä 27 päivänä kesäkuuta 1994 tehdyssä komission päätöksessä 94/381/ETY (EYVL L 172, s. 23) kiellettiin kaikista nisäkslajeista saatujen valkuaisaineiden käyttö märehäntijöiden ruokinnassa koko yhteisössä kuitenkin niin, että jäsenvaltioille annettiin poikkeuksellisesti mahdollisuus ottaa käyttöön järjestelmä, jolla pystytään erottelemaan märehäntijöistä saadut eläinvalkuaisaineet muista kuin märehäntijöistä saaduista valkuaisaineista. Tämän päätöksen sisältöä on muutettu ja selvennetty 6.3.1995 tehdyllä neuvoston päätöksellä 95/60/EY (EYVL L 55, s. 43).
- 14 Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (jäljempänä SEAC), joka on riippumaton tieteellinen toimielin, jonka tehtävänä on neuvoa Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusta, viittasi 20.3.1996 antamassaan lausunnossa siihen, että kymmenellä korkeintaan 42-vuotiaalla henkilöllä oli todettu Creutzfeldt-Jakobin taudin uusi muoto.

15 Tässä lausunnossa todettiin seuraavasti:

”Vaikka yhteydestä ei ole olemassa suoraa todistetta, nykyisen tiedon perusteella ja sen vuoksi, että ei ole olemassa uskottavaa selvitystä muusta vaihtoehdosta, tällä hetkellä todennäköisin selitys (the most likely explanation) on se, että näillä tapauksilla on yhteys BSE:n kanssa kosketukseen joutumisen kanssa ennen vuonna 1989 toteutettua spesifioitujen naudanlihan sivutuotteiden kieltoa. Tämä aiheuttaa suurta huolestumista.”

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

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

18 Euroopan unionin tieteellinen eläinlääkintäkomitea (jäljempänä eläinlääkintäkomitea) katsoi 22.3.1996, että käytettävissä olevan tiedon perusteella ei voida osoittaa, että BSE voi tarttua ihmiseen. Ottaen kuitenkin huomioon tätä koskevan vaaran olemassaolon, jonka komitea oli aina ottanut lukuun, komitea 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 kieltoa eläinten rehussa. Komitea katsoi lisäksi, että kaikki mahdolliset

kontaktit toisaalta selkäydinkudoksen ja toisaalta rasvan, luiden ja lihan välillä on eliminoitava, ja siinä tapauksessa, että se ei onnistu, ruhoja on käsiteltävä yksilöityinä naudanlihan sivutuotteina. Lopuksi komitea suosittelee, että tutkimusta siitä, voiko BSE tarttua ihmiseen, jatketaan.

- 19 SEAC vahvisti 24.3.1996 aikaisemmat suosituksensa, mutta totesi kuitenkin, että se ei pystynyt vahvistamaan, onko BSE:n ja Creutzfeldt-Jakobin taudin äskettäin todetun muodon välillä syy-seuraus yhteys. Se korosti, että tähän kysymykseen vastaamiseksi tarvitaan laajempia tieteellisiä tutkimuksia.
- 20 Komission teki 27.3.1996 tietyistä BSE:hen liittyvistä kiireellisistä suojatoimenpiteistä päätöksen 96/239/EY (EYVL L 78, s. 47).
- 21 Päätöksen 96/239/EY viidennessä 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.”



22 Päätöksen 96/239/EY 1 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Tilanteen kokonaisvaltaista tarkastelua odottaessa 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.”

23 Tieteellisen eläinlääkintäkomitean 9.4. ja 18.4.1996 antamien lausuntojen jälkeen päätöstä 96/239/EY muutettiin 11.6.1996 tehdyllä komission päätöksellä 96/362/EY (EYVL L 139, s. 17), jossa vientikielto kumotaan nautaeläinten siemennesteen ja muiden tuotteiden, kuten gelatiinin, dikalsiumfosfaatin, aminohappojen ja peptidien, talin ja taliperäisten tuotteiden osalta sillä ehdolla, että ne valmistetaan päätöksen liitteessä kuvattujen menetelmien mukaisesti eläinlääketieteellisessä virallisessa valvonnassa olevissa laitoksissa.

24 Maailman terveysjärjestön (WHO) koolle kutsuma kansainvälinen asiantuntijaryhmä kokoontui samaan aikaan Genevessä; kokoukseen osallistuivat myös Yhdistyneiden kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestön (FAO) ja Office international des épizooties'n (OIE; kansainvälinen eläintautivirasto) edustajat. Nämä

asiantuntijat päätyivät myös siihen johtopäätökseen, että BSE:n ja Creutzfeldt-Jakobin taudin uuden muodon välistä yhteyttä ei ollut osoitettu, mutta että kaikkein todennäköisin selitys jälkimmäisen taudin Yhdistyneessä kuningaskunnassa todetuille tapauksille oli Ison-Britannian väestön joutuminen kosketuksiin BSE:n kanssa. He suosittelevat erityisesti, että kaikki valtiot huolehtisivat siitä, että tarttuvan BSE-taudin saaneet eläimet teurastetaan ja että kaikki eläinten osat ja kaikki eläimistä saatavat tuotteet hävitetään siten, että tartuntaa aiheuttava taudinaiheuttaja ei voi joutua mihinkään ravintoketjuun; he katsoivat lisäksi, että jäsenvaltioiden on tarpeen tarkastaa naudanruhojen käsittelymenetelmänsä sen takaamiseksi, että tarttuvan spongiform encephalopathyn taudinaiheuttajat inaktivoidaan tehokkaasti.

- 25 Yhteisö on toteuttanut huhtikuusta 1996 alkaen useita koko yhteisön naudanliha-markkinoita koskevia tukitoimenpiteitä, joissa erityisesti interventioedellytyksiä on laajennettu huomattavasti. Näiden toimenpiteiden yhteydessä komissio hyväksyi vuonna 1996 suoritettavista lisämaksuista naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 805/68 tarkoitettujen palkkioiden osalta sekä kyseisen asetuksen muuttamisesta 8 päivänä heinäkuuta 1996 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1357/96 (EYVL L 175, s. 9; jäljempänä asetus N:o 1357/96).
- 26 Ammatillinen yhteenliittymä, The National Farmers' Union, ja neljä naudanliha-alalla toimivaa yhtiötä vaativat yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 21.5.1996 jättämällään ja rekisteriin numerolla T-76/96 merkityllä kanteella päätöksen 96/239/EY kumoamista. Ne vaativat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 25.5.1996 jättämällään ja numerolla T-76/96 R rekisteriin merkityllä hakemuksellaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta lykkäämään tämän päätöksen täytäntöönpanoa EY:n perustamissopimuksen 185 artiklan mukaisesti.
- 27 Yhdistynyt kuningaskunta vaati yhteisöjen tuomioistuimeen 24.5.1996 jättämällään ja rekisteriin numerolla C-180/96 merkityllä kanteella saman päätöksen ja eräiden muiden siihen liittyvien toimien kumoamista. Se vaati samana päivänä yhteisöjen tuomioistuimeen jättämällään erillisellä hakemuksella, joka on merkitty rekisteriin numerolla C-180/96 R, yhteisöjen tuomioistuinta lykkäämään päätöksen 96/239/EY täytäntöönpanoa ja/tai määräämään tietyistä välimiinoista.

- 28 Yhteisöjen tuomioistuin hylkää 12.7.1996 antamallaan määräyksellä (asia C-180/96 R, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, Kok. 1996, I-3903) kantajan esittämän väli-toimihakemuksen. Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen presidentti hylkää 13.7.1996 antamallaan määräyksellä (asia T-76/96 R, National Farmers' Union ym. v. komissio, Kok. 1996, II-815) kantajien esittämän väli-toimiha-kemuksen.
- 29 Kantajien luovuttua vaatimuksistaan asia T-76/96, The National Farmers' Union ym. v. komissio poistettiin rekisteristä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 5.12.1996 antamalla määräyksellä.
- 30 Yhteisöjen tuomioistuin hylkää asiassa C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta vastaan komissio, 5.5.1998 antamallaan tuomiolla (ei vielä julkaistu oikeustapauskoo-kelmassa) tämän jäsenvaltion nostaman kumoamiskanteen.

### Oikeudenkäynti ja asianosaisten vaatimukset

- 31 Kantajat eli Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti (Coldiretti), joka on Italian lain mukaan perustettu ammattijärjestö, jonka kotipaikka on Rooma ja johon Italian karjankasvattajat kuuluvat alueellisten ja provinssikohtaisten liittojen kautta, sekä 110 yksityistä maanviljelijää ovat nostaneet tämän kanteen neuvostoa ja komissiota sekä pysyvää eläinlääkintäkomiteaa vastaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 23.9.1996 jättämällä kennekirjelmällä.
- 32 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen (viides jaosto) 12.3.1997 antamalla määräyksellä kante jätettiin tutkimatta pysyvän eläinlääkintäkomitean osalta.
- 33 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (viides jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn ja määrätä prosessinjohtotoi-

mena komission esittämään Euroopan parlamentin asettaman BSE:n tutkimuskomission 7.2.1997 esittämät päätelmät. Komissio esitti 9.10.1997 vaaditun asiakirjan.

34 Asianosaisten lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 10.3.1998 pidetyssä istunnossa.

35 Kantajat vaativat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— velvoittaa vastaajat perustamissopimuksen 215 artiklan toisen kohdan nojalla maksamaan yhteisvastuullisesti kullekin kantajalle kuuluvan määrän oikeudenkäynnin aikana vahvistettavasta vahingonkorvauksesta 10 prosentin viivästyskorkoineen ja rahan arvon aleneminen huomioon ottaen maksun todelliseen suorittamispäivään saakka,

— kumoaa asetuksen N:o 1357/96 siltä osin kuin siinä rajoitetaan karjankasvattajille suoritettavan korvauksen määrää, ja joka tapauksessa siltä osin kuin siinä määritetään korvauksen määrä ainoastaan menetettyjen tulojen eikä kohonneiden kustannusten perusteella,

— velvoittaa vastuulliseksi katsotun vastaajan tai vastuullisiksi katsotut vastaajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

36 Kantajat totesivat istunnossa, että siinä tapauksessa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hyväksyy vastaajien väitteen, jonka mukaan asetuksella N:o 1357/96 ei rajoiteta sopimussuhteen ulkopuolista yhteisön vahingonkorvausvastuuta, ne luopuvat tämän asetuksen kumoamisvaatimuksesta.

- 37 Neuvosto vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin
- jättää Coldirettin osalta kanteen tutkimatta, koska sen tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat,
  - hylkää joka tapauksessa vahingonkorvausvaatimukset perusteettomina,
  - jättää asetuksen N:o 1357/96 kumoamisvaatimuksen tutkimatta, koska sen tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat,
  - hylkää joka tapauksessa kanteen perusteettomana,
  - velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 38 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin
- jättää asetuksen N:o 1357/96 kumoamisvaatimuksen tutkimatta,
  - jättää Coldirettin vahingonkorvausvaatimuksen tutkimatta,
  - jättää vahingonkorvausvaatimuksen tutkimatta siltä osin kuin se perustuu jokaiselle yhteisön kansalaiselle kuuluvaan oikeuteen terveyden suojeluun,
  - hylkää vahingonkorvausvaatimuksen muilta osin,
  - velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

- 39 Kantajat vaativat, että asiassa hankitaan asiantuntijalausunto, jossa määritetään nautanlihan osalta BSE:n ilmaantumisen ja leviämisen estämiseksi välttämättömät tekniset toimenpiteet ja jossa määrätään kullekin kantajalle jo aiheutuneen tai aiheutuvan vahingon määrä tässä asiassa siten, että se määritetään sekä tosiasiallisen vahingon (*damnum emergens*) että menetetyn voiton (*lucrum cessans*) osalta. Ne varaavat tältä osin oikeuden esittää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle ja/tai sen määräämälle asiantuntijaryhmälle kaikki tämän asian kannalta tarpeelliset asiakirjat.

## Vahingonkorvausvaatimukset

### *Tutkittavaksi ottaminen*

Neuvoston esittämä oikeudenkäyntiväite, jonka mukaan kanne ei ole työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukainen

— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

- 40 Neuvosto toteaa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohtaa koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jokaisessa kanteessa on mainittava oikeudenkäynnin kohde ja yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista siten, että näiden tietojen on oltava riittävän selvät ja täsmälliset, jotta vastaaja voi valmistella puolustautumistaan ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi ratkaista kanteen mahdollisesti ilman muita sen tueksi esitettäviä tietoja.
- 41 Neuvosto vetoaa tässä asiassa kysymyksessä olevan kaltaisen vahingonkorvauskanteen osalta hyvin vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kanne, jonka perusteella ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei voi yksilöidä kantajalle aiheutunutta vahinkoa, ei täytä työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisia

kanteen tutkittavaksi ottamiselle asetettuja vähimmäisvaatimuksia (asia T-56/92, Koelman v. komissio, tuomio 29.11.1993, Kok. 1993, s. II-1267).

- 42 Neuvosto väittää, että kantajat ovat selvästi jättäneet täyttämättä tämän vaatimuksen, koska ne eivät ole täsmentäneet kullekin niistä välittömästi aiheutuneen vahingon laatua eikä laajuutta. Neuvosto toteaa erityisesti, että kantajat vaativat kannekirjelmässään ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta asettamaan asiantuntijaryhmän arvioimaan kullekin niistä maksettavaksi tulevan määrän ja toteavat, että kaikki italialaiset karjankasvattajat ovat kärsineet vahinkoa.
- 43 Näin ollen vahingonkorvausvaatimus on neuvoston mukaan jätettävä tutkimatta, koska sen tutkittavaksi ottamisen edellytyksen puuttuvat selvästi johdonmukaisuuden, selvyiden ja täsmällisyyden puutteen takia.
- 44 Kantajat kiistivät istunnossa tämän oikeudenkäyntiväitteen paikkansapitävyyden todeten, että neuvosto ja komissio ovat myöntäneet, että karjankasvattajille on aiheutunut vahinkoa. Ne lisäsivät, että vahingon määrän tarkka määrittäminen on kohtuuton tehtävä, josta ne eivät pysty itse suoriutumaan, ja tämän takia he ovat pyytäneet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta määräämään teknisen asiantuntijalausannon hankkimisesta.

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 45 EY:n tuomioistuimen perussäännön 19 artiklan ja yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan jokaisessa kanteessa on esitettävä oikeudenkäynnin kohde ja yhteenveto kanteen oikeudellisista perusteista.
- 46 Näiden tietojen on oltava riittävän selvät ja täsmälliset, jotta vastaaja voi valmistella puolustautumistaan ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ratkaista kanteen mahdollisesti ilman muita sen tueksi esitettäviä tietoja. Oikeusvarmuuden ja hyvän

oikeudenhoidon takaamiseksi, jotta kanne voitaisiin ottaa tutkittavaksi, kanteessa itsessään on ainakin summittaisesti mutta johdonmukaisesti ja ymmärrettävästi esitettävä olennaiset tosiseikat ja oikeudelliset seikat, joihin kanne perustuu (ks. asia C-347/88, komissio v. Kreikka, tuomio 13.12.1990, Kok. 1990, s. I-4747, 28 kohta; asia C-52/90, komissio v. Tanska, tuomio 31.3.1992, Kok. 1992, s. I-2187, 17 kohta ja sitä seuraavat kohdat; em. asia Koelman v. komissio, määräyksen 21 kohta; asia T-387/94, Asia Motor France v. komissio, tuomio 18.9.1996, Kok. 1996, s. II-961, 106 kohta; asia T-53/96, Syndicat des producteurs de viande bovine ym. v. komissio, määräys 21.11.1996, Kok. 1996, s. II-1579, 21 kohta ja asia T-113/96, Dubois et Fils v. neuvosto ja komissio, tuomio 29.1.1998, Kok. 1998, s. II-125, 29 kohta).

- 47 Näiden vaatimusten täyttämiseksi kanteessa, jolla pyritään saamaan korvaus yhteisöjen toimielimen aiheuttamasta vahingosta, on mainittava seikat, joiden perusteella voidaan yksilöidä se vahinko, jonka kantaja väittää sille aiheutuneen, sekä vielä tämän vahingon laatu ja laajuus (em. asia Koelman v. komissio, määräyksen 22—24 kohta ja 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, 75 kohta).
- 48 Tässä asiassa kannekirjelmän sivuilla 18 ja 19 on esitetty nautakarjankasvattajille aiheutuneita erityyppisiä vahinkoja, joita ovat ensinnäkin elävien eläinten myynnistä omakustannushinnan alittavaan hintaan, joka karjankasvattajien mukaan oli 40 prosenttia heidän odottamaansa hintaa alhaisempi, aiheutunut tosiasiallinen vahinko (*damnum emergens*), toiseksi lihotusjakson lopussa myymättä jääneiden eläinten hoidosta johtuneista kustannuksista aiheutunut tosiasiallinen vahinko (*damnum emergens*), kolmanneksi vahinko, joka aiheutuu siitä, että kuluvana vuonna eläimiä ei ole voitu myydä eikä saada voittoa (*lucrum cessans*) ja neljänneksi vahinko, joka aiheutuu siitä, että naudanlihan kulutus romahtaa tulevina vuosina eikä voittoa voida saada (*lucrum cessans*).
- 49 Vaikka kantajien kirjelmissä ei määritetä lopullisesti kullekin karjankasvattajalle aiheutuneen vahingon määrää, kannekirjelmän liitteisiin 10 ja 11 sisältyy kuitenkin yksityiskohtaisia arvioita italialaisille nautakarjoille aiheutuneeksi väitetystä vahin-



goista, ja niissä on esitetty vahinkojen arvioinnissa käytetyt perusteet ja mittapuut. Näiden arvioiden esittämisestä huolimatta kantajat painottavat, että niillä on ollut valtavan suuria vaikeuksia arvioidessaan ja määrittäessään kullekin karjankasvat-tajalle aiheutunutta vahingon määrää oikein. Kantajat toteavat vaatineensa juuri tästä syystä, että asiantuntijaryhmä suorittaa tämän monimutkaisen toteamisen.

- 50 Tällaisessa tilanteessa on todettava, että kannekirjelmä on yhdessä sen liitteissä ole-vien täydentävien tietojen kanssa riittävän täsmällinen korvattavaksi vaadittavan vahingon laadun ja luonteen osalta ja että vastaajille tai ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle ei ole niiden johdosta jäänyt epäselväksi, minkä suuruisia aiheu-tuneiksi väitetyt vahingot ovat suunnilleen. Näin ollen asianosaiset ovat voineet val-mistella puolustautumistaan ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin voi ratkaista kanteen ilman muita sen tueksi esitettäviä tietoja, vaikkakin se saattaa tarvita myö-hemmin lisäselvitystä kullekin kantajalle aiheutuneen vahingon täsmällisestä laajuus-ta.
- 51 Näin ollen neuvosto katsoo virheellisesti, ettei kanne täytä työjärjestyksen 44 artik-lan 1 kohdan c alakohdassa asetettuja selvyyttä ja täsmällisyyttä koskevia vaati-muksia.
- 52 Esitetty oikeudenkäyntiväite on siten hylättävä.

Vastaajien Coldirettin oikeussuojaintressin puuttumisesta tekemä oikeudenkäynti-väite

— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

- 53 Vastaajat kiistävät, että Coldirettin esittämä vahingonkorvausvaatimus voitaisiin tutkia. Ne viittaavat oikeuskäytäntöön, jonka mukaan määrätyn yksityisten oikeus-subjektien ryhmän yhteisten etujen puolustamiseksi perustettu yhdistys ei ole oikeutettu esittämään vahingonkorvausvaatimusta sen jäsenille aiheutuneista vahin-goista. Yhteisöjen tuomioistuinten mukaan perustamissopimuksen 215 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 72/74, Union Syndicale ym. v. neuvosto, tuomio 18.3.1975, Kok. 1975, s. 401, 22—22 kohta; em. yhdistetyt asiat Exporteurs in Levende Varkens ym. v. komissio, tuomion 64 kohta ja em. asia Tribunal Syndicat des producteurs de viande bovine ym. v. komissio, määräyksen 28 kohta). Kuitenkaan kanteessa ei ole osoitettu edes implisiittisesti, että Coldirettille olisi aiheutunut omaa vahinkoa tai että se käyttäisi sen jäsenien sille siirtämää oikeutta vahingonkorvaukseen. Coldiretti ei ole näyttänyt toteen, eikä edes väittänyt, että jompikumpi näistä mahdollisuuksista olisi kysymyksessä tässä tapauksessa. Näin ollen vastaajien mukaan sen vaatimuksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat selvästi.

54 Kantajat myöntävät, että Coldiretti on yhteenliittymä, jolla ei ole oikeushenkilöllisyyttä. Yhteenliittymällä on niiden mukaan kuitenkin kanneoikeus. Oikeushenkilöllisyyden puuttumisella ei ole merkitystä eikä se estä millään tavoin sitä, että yhteenliittymällä on sen jäsenten oikeuksista erillinen oikeus, johon kuuluu, että sillä on oma kelpoisuus ajaa asiaansa oikeudessa. Tästä syystä Coldirettilla oli intressi saattaa toimitelimit ja/tai niiden virkamiehet vastuuseen kannekirjelmässä tarkoitettujen vahinkojen aiheutumisesta.

55 Kantajien mukaan Coldirettilla on kanneoikeus, sillä sen kaltaisilla tunnustamattomilla yhdistyksillä on niiden jäsenten henkilöllisyydestä erillinen henkilöllisyys, vaikka niillä ei — omaisuutta koskevan vastuun kannalta katsottuna — ole täydellistä itsenäisyyttä omaisuuden suhteen.

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

56 Kuten komissio on esittänyt, käsiteltävänä oleva oikeudenkäyntiväite ei perustu kantajan oikeudellista muotoa koskeviin perusteluihin tai siihen, että kantajalla ei Italian lain mukaan olisi henkilöllisyyttä, vaan niihin edellytyksiin, jotka yhteisön oikeuskäytännössä on vahvistettu ammatillisen yhteenliittymän oikeussuojaintressin osalta.

- 57 Perustamissopimuksen 215 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 238/78, Ireks-Arkady v. neuvosto ja komissio, tuomio 4.10.1979, Kok. 1979, s. 2955, 5 kohta; em. asia *Exporteurs in Levende Varkens* ym. v. komissio, tuomion 76 ja 77 kohta ja em. asia *Syndicat des producteurs de viande bovine* ym. v. komissio, määräyksen 28 ja 29 kohta).
- 58 Vaikkakin — kuten kantajat ovat esittäneet istunnossa — Coldiretti edustaa maanviljelijöiden ja karjankasvattajien etuja (sen sääntöjen 2 kohta), on kuitenkin niin, että sen jäseninä voivat olla ainoastaan yhdistykset, eivätkä yksityiset henkilöt. Sen sääntöjen 7 kohdan mukaan Coldiretti on maanviljelijöiden ja karjankasvattajien alueellisten ja provinssikohtaisten liittojen keskusliitto. Sääntöjen 10 kohdan mukaan sen jäseniä voivat olla myös Coldirettin tavoitteita vastaavia tavoitteita ajavat maatalousryttäjäjärjestöt.
- 59 Coldiretti ei ole kuitenkaan edes vedonnut mihinkään sellaiseen sille itselleen aiheutuneeseen vahinkoon, jonka korvaamista se vaatisi, eikä siihen, että sille olisi siirretty oikeus tai annettu nimenomainen valtuus, joiden perusteella se voisi vaatia sen jäsenyhteenliittymille ja niiden jäseninä oleville yksittäisille karjankasvattajille aiheutuneiden vahinkojen korvaamista.
- 60 Tästä seuraa, että sillä ei ole minkäänlaista oikeussuojaintressiä tässä asiassa.
- 61 Näin ollen Coldirettin esittämät vahingonkorvausvaatimukset on jätettävä tutkimatta.

Komission oikeudenkäyntiväite, jonka mukaan vaatimus perustuu jokaiselle yhteisön kansalaiselle tunnustettuun oikeuteen terveyden suojeluun

— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

- 62 Komissio toteaa, että muistuttaessaan kuluttajien taloudellisten etujen suojelutarpeesta ja heidän oikeudestaan terveyden suojeluun ja puhuessaan ”yhteisön kansalaisten” BSE-kriisin johdosta kärsimästä vahingosta, kantajat eivät ole nostaneet kannetta omassa intressissään, vaan niiden kaikkien eurooppalaisten kansalaisten yleisessä intressissä, joita ne väittävät näin implisiittisesti edustavansa. Tällaisessa tilanteessa kantajien oma intressi sekoittuu kollektiiviseen tai kuluttajien intressiin. Yhteisön oikeuden mukaan ei kuitenkaan ole mahdollista nostaa kannetta kollektiivisen intressin suojelemiseksi.
- 63 Komissio muistuttaa vielä vahingonkorvauskanteiden tutkimatta jättämistä koskevasta yhteisön oikeuskäytännöstä siinä tapauksessa, että niihin ei sisälly mitään seikkaa, edes yhteenvedon muodossa, jonka perusteella voitaisiin yksilöidä kolme avainseikkaa, eli kärsitty vahinko (sen luonne ja suuruus), yhteisöjen toimielinten lainvastainen toiminta ja syy-yhteyden olemassaolo (asia 26/74, Roquette frères v. komissio, tuomio 21.5.1976, Kok. 1976, s. 677, 22—24 kohta ja asia T-64/89, Automec v. komissio, tuomio 10.7.1990, Kok. 1990. s. II-367, 73 kohta). Komissio katsoo tämän perusteella, että kanne on jätettävä tutkimatta myös siksi, että siinä ei ole määritetty kantajien terveydelle aiheutuneeksi väitettyä vahinkoa.

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 64 Komissio on tulkinnut kanteen väärin katsoessaan, että kantajat ovat nostaneet kanteen kaikkien eurooppalaisten kansalaisten yleisessä intressissä.

- 65 On totta, että kantajat vetoavat kannekirjelmän yhdessä kohdassa perustamissopimuksen 3 artiklan o kohtaan, 129 artiklaan ja 129 a artiklaan, ja että ne toteavat, että näiden määräysten mukaan yhteisön toimielinten on myötävaikutettava kuluttajien terveyden korkeatasoisen suojelun ja heidän intressiensä saavuttamiseen. Ottaen kuitenkin huomioon se asiayhteys, jossa näin on lausuttu, kannekirjelmän vaatimusten sanamuoto ja se, että kantajien kirjelmässä ei ole viitattu henkilöiden terveydelle aiheutuneisiin vahinkoihin, on todettava, että kantajat eivät ole vedonneet kenenkään terveydelle aiheutuneisiin vahinkoihin ja että he eivät vaadi korvausta siltä osin.
- 66 Komission oikeudenkäyntiväite on siten hylättävä.

### *Pääasia*

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

— Neuvoston ja komission lainvastainen toiminta

- 67 Kantajat väittävät, että yhteisön toimielimet ja erityisesti komissio ovat käyttäneet väärin niille kuuluvaa toimivaltaa ja hoitaneet huonosti ne tehtävät, jotka voimassa olevassa lainsäädännössä asetetaan niille BSE:n leviämisen torjumiseksi, ja että ne kantavat siten vastuun naudanlihamarkkinoilla ilmenneistä vakavista häiriöistä.
- 68 Kantajien mukaan perustamissopimuksen 2 artiklassa yhteisölle annettua perustavanlaatuista tehtävää on täsmennetty perustamissopimuksen eri määräyksissä yhteisölle uskotuilla erityisillä tehtävillä.

69 Kantajat toteavat erityisesti, että

- perustamissopimuksen 39 artiklan mukaan yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteena on maatalouden tuottavuuden lisääminen, maataloudessa työskentelevien henkeä kohden laskettujen tulojen lisääminen, markkinoiden vakauttaminen, tarvikkeiden saatavuuden takaaminen ja kohtuullisten kuluttajahintojen takaaminen,
- perustamissopimuksen 129 artiklan mukaan yhteisö myötävaikuttaa ihmisten terveyden korkeatasoisen suojelun toteuttamiseen,
- perustamissopimuksen 129 a artiklassa säädetään kuluttajansuojelusta.

70 Kantajien esittävät, että vaikka komissiolle on ilmoitettu vuodesta 1989 lähtien useista Yhdistyneessä kuningaskunnassa ilmenneistä tautipesäkkeistä ja taudin tarttumiseen elävien eläinten välityksellä liittyvistä merkittävistä vaaroista, yhteisöjen toimielimet eivät ole ryhtyneet epidemian leviämisen ehkäisemiseksi tarvittaviin varotoimiin, vaan ne ovat tyytyneet toteuttamaan jälkikäteen riittämättömiksi ja tehottomiksi osoittautuneita toimenpiteitä.

71 Kantajat täsmentävät esittämäänsä siten, että komissio

- ei ole käyttänyt valvontavaltaansa taatakseen, että jäsenvaltiot toteuttavat tarpeelliset toimenpiteet varmistaakseen, että yhteisön sisäiseen kauppaan kuuluvat jalostukseen, tuotantoon tai teurastettaviksi tarkoitetut naudat ja siat eivät levitä tarttuvia tauteja,
- ei ole sisämarkkinoiden toteuttamista silmällä pitäen toteuttanut tarpeellisia toimenpiteitä kuluttajien terveyden ja taloudellisten etujen suojelun takaamiseksi yhteisön sisäisessä elintarvikekaupassa yhdenmukaistamalla ja tehostamalla tätä tarkoitusta varten edellä mainittujen elintarvikkeiden virallista tarkastusta virallisesta elintarvikkeiden tarkastuksesta 14 päivänä kesäkuuta 1989 annetun

neuvoston direktiivin 89/397/ETY (EYVL L 186, s. 23), yleisestä tuoteturvallisuudesta 29 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/59/ETY (EYVL L 228, s. 24) ja virallista elintarvikkeiden tarkastusta koskevista lisätoimenpiteistä 29 päivänä lokakuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/99/ETY (EYVL L 290, s. 14) nojalla,

— ei ole toteuttanut tarvittavia suojatoimenpiteitä sellaisten tautien leviämisen ehkäisemiseksi, jotka saattavat aiheuttaa vakavaa vaaraa eläimille tai ihmisten terveydelle ja joita tarkoitetaan eläinlääkärintarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 11 päivänä joulukuuta 1989 annetussa neuvoston direktiivissä 89/662/ETY (EYVL L 395, s. 13) ja eläinlääkärin- ja kotieläinjalostustarkastuksista yhteisön sisäisessä tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa 26 päivänä kesäkuuta 1990 annetussa neuvoston direktiivissä 90/425/ETY (EYVL L 224, s. 29).

72 Kantajat arvostelevat komissiota erityisesti siitä, että se ei ole käyttänyt sille edellä mainitussa 11.12.1989 annetussa direktiivissä 89/662/ETY annettua toimivaltaa, eli:

— 8 artiklan 1 kohdan mukaista toimivaltaa lähettää tarkastustoimikunta kyseiseen laitokseen, määrätä virkaeläinlääkäri tarkastamaan tilanne kyseisessä laitoksessa ja pyytää jäsenvaltiota tehostamaan tarkastuksia,

— 9 artiklan 2 kohdan ja 15 artiklan mukaista toimivaltaa lähettää edustajansa kyseiseen paikkaan tutkimaan, mitä toimenpiteitä kansalliset viranomaiset ovat toteuttaneet, ja antaa lausunto näistä toimenpiteistä.

— 9 artiklan 3 kohdan mukaista toimivaltaa toteuttaa varotoimenpiteitä ja antaa ne sitten pysyvän eläinlääkintäkomitean käsiteltäväksi,

— 9 artiklan 4 kohdan, 16 artiklan 2 ja 3 kohdan ja 17 artiklan mukaista toimivaltaa päättää toimenpiteistä, antaa suosituksia ja tehdä päätöksiä.

- 73 Kantajien mukaan useat toimielinten toimenpiteet ja menettelyt osoittavat toimielinten syyllistyneen laiminlyönteihin.
- 74 Ensinnäkin edellä mainitussa BSE:hen liittyvistä tietyistä suojatoimenpiteistä 27.7.1994 tehdyssä päätöksessä 94/474/EY sallitaan Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevan tuoreen naudanlihan tuonti pelkästään sillä ehdolla, että terveystodistukseen on lisätty seuraava neutraali maininta ”Luuttomaksi leikattu tuore naudan liha, lihaksina, josta on poistettu mukana olevat kudokset, mukaan lukien näkyvät hermo- ja imukudokset”. Kantajien mukaan tällainen toimenpide ei selvästikään ollut omiaan pysäyttämään epidemian leviämisen.
- 75 Toiseksi kantajien mukaan edellä mainitussa 18.7.1995 tehdyssä päätöksessä 95/287/EY sallittiin perusteettomasti Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevan naudanlihan vienti silloinkin kun liha oli peräisin maatiloilta, joissa oli vahvistettu yksi tai useampia BSE-tapauksia pelkästään sillä ehdolla, että terveystodistukseen on liitetty edellä mainittu harmiton lause.
- 76 Kantajat vetoavat edellä olevien huomautusten ja perustamissopimuksen 215 artiklaan perustuvan yhteisön vastuun syntymistä koskevan väitteensä tueksi sekä neuvoston ja komission mahdollisen poliittisen vastuun määrittelemiseksi Euroopan parlamentin asettaman tutkimuskomission kertomuksen päätelmiin. Ne viittaavat erityisesti kertomuksen tiettyihin kohtiin.
- 77 Kantajat esittävät edellä mainitun vastuun oikeudellisen luonteen osalta, että tässä tapauksessa kysymyksessä on virheelliseen toimintaan perustuva objektiivinen vastuu. Vastajaat ovat menettelleet virheellisesti jättäessään täyttämättä tehtävänsä toimia epidemian leviämisen rajoittamiseksi ja reagoida Yhdistyneen kuningaskunnan jatkuvaan laiminlyöntiin täyttää tämän taudin torjumiseksi annetuista säännöksistä johtuvat velvoitteensa. Koska ”tulosta” ei ole saavutettu, vaan toimielinten



toiminta johti sitä vastoin päinvastaiseen tulokseen kuin se, jota olisi pitänyt tavoitella, toimielinten vahingonkorvausvelvollisuus on ilmeinen ilman että niiden vastuuseen saattamiseksi olisi tarpeen tutkia vastaajien jokainen laiminlyönti.

- 78 Yhteisön toimielimet eivät voi vetäytyä ”lainsäädäntötoiminnan” tai ”harkintavalan” kaltaisten käsitteiden taakse, koska niitä arvostellaan myös useista hallinnollisista laiminlyönneistä ja toimenpiteistä, ja koska niillä olevaa harkintavaltaa sen osalta, antavatko vai eivätkö ne anna säännöstä, ei saa käyttää mielivaltaisesti.
- 79 Kantajat ovat todenneet istunnossa, että ne moittivat yhteisön toimielimiä loppujen lopuksi siitä, että nämä eivät toteuttaneet vuonna 1990 samoja toimenpiteitä, jotka ne toteuttivat vuonna 1996 eli Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevien nautaeläinten myyntikieltoa manner-Eurooppaan.
- 80 Komissio mainitsee ensin säännökset, jotka yhteisö on antanut BSE-kriisistä selviytymiseksi. Komissio on toteuttanut vuodesta 1989 lähtien taudin epidemiologisessa tutkimuksessa saavutetun edistyksen perusteella eri toimenpiteitä, joiden tarkoituksena oli toisaalta ehkäistä BSE:n leviäminen muissa jäsenvaltioissa kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jossa ensimmäiset tautipesäkkeet oli havaittu, ja toisaalta hävittää tämä tauti. Nämä toimenpiteet toteutettiin rinnakkain Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten samanaikaisesti toteuttamien toimenpiteiden kanssa.
- 81 Komissio toteaa, että jotta voitaisiin päättää onko sen toiminta ollut lainvastaista, on tutkittava, ovatko sen heinäkuusta 1989 alkaen, eli SEAC:n taudin etenemistä Yhdistyneessä kuningaskunnassa koskevan kertomuksen julkaisemisen jälkeen toteuttamat toimet olleet tarkoituksenmukaisia; tässä kertomuksessa todettiin ensimmäisten BSE-tapauksien ilmeneminen ja siinä esitettiin asiaa koskevat tieteelliset tiedot. Näiden toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava niiden tekohekkellä käytettävissä olleen tieteellisen tiedon perusteella. Komissio toteaa tältä osin, että se vaatii useaan otteeseen pysyvää tieteellistä eläinlääkintäkomiteaa ja

varsinkin erityistä BSE-alaryhmää käsittelemään kysymystä ja antamaan lausuntonsa tautiin liittyvistä eri ongelmista. Komissio on järjestänyt tästä aiheesta kaksi kansainvälistä symposiumia marraskuussa 1990 ja syyskuussa 1993, ja se on osallistunut syyskuussa 1993 pidetyn kansainvälisen konferenssin järjestämiseen ja lisäksi asian tutkimuksen rahoittamiseen.

82 Komission mukaan perustamissopimuksen 39 artiklan perusteella toimielimille kuuluvien velvollisuuksien kanssa ei ole yhteensopivaa, että tietyn taudin ilmaantumista toteutetaan sellaisia rajoittavia toimenpiteitä, jotka eivät ole perusteltuja ja joilla ei ole tieteellisesti puolustettavissa olevaa perustetta. Tieteellisissä piireissä katsottiin pitkän aikaa, että taudin tarttuminen ihmiseen on melko epätodennäköistä, ja tieteellinen eläinlääkintäkomitea lausui tällä tavoin 27.9.1989, 8.1.1990, 6.6.1990 ja 17.1.1992 antamissaan lausunnoissa. Lisäksi kansainvälisen eläintautiviraston syyskuussa 1990 antamassa ja Maailman terveysjärjestön (WHO) syyskuussa 1991 antamassa lausunnossa otettiin sama kanta.

83 Vasta vuodesta 1993 lähtien on alettu harkitsemaan ja tutkimaan vakavasti BSE:n ja ihmisessä ilmenevän Creutzfeldt-Jakobin taudin välistä yhteyttä, vaikkakin kysymyksessä oli silloin pelkkä ”työhypoteesi”, joka ei saanut tuona ajankohtana minäänlaista tukea lääkäreiltä, eikä tiedemiehiltä.

84 Komissio viittaa tältä osin Maailman terveysjärjestön vuonna 1993 tekemään muistioon BSE:n kehityksestä Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Pariisissa syyskuussa 1994 pidetyn symposiumin aikana Office international des épizooties:n BSE:tä käsitelleen ad hoc -asiantuntijaryhmän johtopäätöksiin, Maailman terveysjärjestön Genevessä 17.5—19.5.1995 pidetyn BSE-symposiumin päätteeksi tekemiin johtopäätöksiin ja vielä elintarvikealan tiedekomitean 21.9.1995 ja tieteellisen eläinlääkintäkomitean 7.11. ja 20.11.1995 antamiin lausuntoihin.

- 85 Komission mukaan juuri SEAC:n lausunnossa 20.3.1996 julkaistujen uusien tietojen vuoksi oli välttämätöntä päättää niistä kiireellisistä rajoittamistoimenpiteistä, joista päätöksessä 96/239/EY oli kysymys, koska tässä lausunnossa esitettiin tiedemaailmassa ensimmäistä kertaa, että BSE:n taudinaiheuttaja oli todennäköisesti ihmisen terveydelle vaarallinen patogeeninen taudinaiheuttaja.
- 86 Komission mukaan olisi väärin arvioida jälkikäteen yhteisöjen toimielinten tätä aikaisempaa toimintaa. Niin kauan kuin BSE:n tarttuminen ihmiseen oli pelkkä tieteellinen hypoteesi, komissio katsoi, että kysymyksessä olevien eri intressien eli kyseisen alan toimijoiden intressien, jotka koskivat erityisesti markkinoiden vakautta, ja kuluttajien intressien yhteensovittaminen toteutettiin tarkoituksenmukaisella tavalla kieltämällä yli kuuden kuukauden ikäisten elävien nautaeläinten ja useiden eri tuotteiden, joista tauti saattaa välittyä, toimitukset Yhdistyneestä kuningaskunnasta. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaan on niin, että yhteisön toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää sitä, mikä on asianmukaista ja tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi, koska on selvää, että kun on mahdollista valita usean asianmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, ja että toimenpiteistä aiheutuvat haitat eivät saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (yhdistetyt asiat C-296/93 ja C-307/93, Ranska ja Irlanti v. komissio, tuomio 29.2.1996, Kok. 1996, s. I-795, 30 kohta). Komission ei voida siten katsoa tehneen virhettä siltä osin kuin on kysymys sen ennen 20.3.1996 senaikaisen tieteellisen tietämyksen perusteella tekemää arviointia BSE:hen liittyvistä riskeistä.
- 87 Komissio katsoo siten, että se ei ole toiminut lainvastaisesti ja että kanne on näin ollen hylättävä asiakysymyksen osalta.
- 88 Myöskään neuvoston mukaan vahingonkorvauskanne ei ole perusteltu. Se esittää ne edellytykset, jotka ovat välttämättömät sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön

vahingonkorvausvastuun syntymiseksi, ja huomauttaa, että kantajien tehtävänä on näyttää, että yhteisö on toiminut lainvastaisesti BSE-epidemian leviämisen torjunnassa.

- 89 Neuvoston ja komission eläinlääkintäalalla toteuttamien toimenpiteiden osalta, jotka kantajien mukaan eivät olleet tarkoituksenmukaisia BSE:n leviämisen pysäyttämiseksi, neuvosto viittaa yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan silloin kun lainsäädäntötoimeen liittyy laaja harkintavalta, joka on välttämätön yhteisön politiikan toteuttamiseksi, yhteisö voi olla vastuussa ainoastaan silloin, jos asianomainen toimielin on ylittänyt selvällä ja vakavalla tavalla sen toimivallan käytölle asetetut rajat (asia 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt v. neuvosto, tuomio 2.12.1971, Kok. 1971, s. 975, 115 kohta ja yhdistetyt asiat 116/77 ja 124/77, Amylum ja Tunnel Refineries v. neuvosto ja komissio, tuomio 5.12.1979, Kok. 1979, s. 3497, 13 kohta).
- 90 Neuvosto väittää, että se on siirtänyt komissiolle toimivallan toteuttaa ihmisten tai eläinten terveyden suojelemiseksi tarkoitettuja suojatoimenpiteitä mutta, että täytäntöönpanovalta on jätetty jäsenvaltioille.
- 91 Neuvosto esittää vielä, miten eläinlääkintäalan toimivalta on jaettu sen itsensä ja komission kesken. Se korostaa, että perustamissopimuksesta itsestään, erityisesti sen 5, 145 ja 155 artiklasta käy ilmi, että jäsenvaltioiden ja komission yhdessä on pantava tämän alan lainsäädäntö täytäntöön. Neuvosto lisää, että komission tehtävänä on tehdä sille ehdotuksia, jotta neuvosto voisi antaa erityisiä BSE:tä koskevia lainsäädäntösäännöksiä ja että komissio ei ole BSE-epidemian ilmaantumisen jälkeen vuonna 1986 missään vaiheessa saattanut sen käsiteltäväksi erityisesti BSE:n torjumista koskevaa ehdotusta. Se kiistää näin ollen, että lainsäädäntöpuitteet eivät olisi olleet tarkoituksenmukaiset, koska se oli jo valtuuttanut komission toteuttamaan harkintavaltansa nojalla toimenpiteitä, jotka komissio katsoi tarpeelliseksi zoonoosien, myös uusien zoonoosien torjumiseksi jättäen kuitenkin jäsenvaltioille tietyn toimivallan.

- 92 Neuvosto katsoo, että kantajat eivät ole näyttäneet, että se olisi toteuttanut toimia, joilla rikotaan selvällä ja vakavalla tavalla ylemmäntasoista yksityisiä suojaavaa oikeussääntöä ja että se olisi jättänyt täyttämättä toimimisvelvollisuutensa, koska sillä ei ole täytäntöönpanotoimivaltaa tällä alalla ja se ei voi ryhtyä toimenpiteisiin ilman komission ehdotusta.
- 93 Näin ollen se katsoo, että sen vahingonkorvausvastuun syntymistä koskevat edellytykset eivät ole täyttyneet ja että vahingonkorvausvaatimus on hylättävä tutkimatta, onko vahingon aiheuttanut teko suoritettu tai onko syy-yhteys olemassa.

— Vahingon ja syy-yhteyden olemassaolo

- 94 Kantajat väittävät, että korjattavissa oleva vahinko muodostuu tosiasiallisesta vahingosta (*damnum emergens*) elävien eläinten myynnistä käyvän hinnan alittavaan hintaan markkinahintojen romahtamisen vuoksi ja lihotusjakson lopussa myymättä jääneiden eläinten hoidosta aiheutuneista suuremmista kustannuksista ja menetetyistä voitosta (*lucrum cessans*), joka aiheutuu siitä, että kuluvana vuonna eläimiä ei ole voitu myydä ja että naudanlihan kulutus romahtaa tulevina vuosina.
- 95 Ne pyytävät, että asiassa hankitaan asiantuntijalausunto, jossa määritellään kullekin kantajalle jo aiheutuneen vahingon määrä, ja täsmentävät vaatimustaan vielä siten, että ne varaavat itselleen oikeuden esittää ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle ja/tai määrättävälle asiantuntijaryhmälle kaikki tämän asian kannalta tarpeelliset asiakirjat.
- 96 Kantajat ovat todenneet istunnossa, että jos toimielimet olisivat päättäneet vuonna 1990 Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevien nautaeläinten täydellisestä vientikiellosta, muiden jäsenvaltioiden naudanlihamarkkinat eivät olisi romahtaneet, koska tartuntapesäke olisi sellaisella toimenpiteellä rajoitettu välittömästi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja koska kuluttajat olisivat tulkinneet sen hyvin vahvaksi

osoitukseksi siitä, että yhteisöjen toimielimillä oli asia valvonnassaan. Näin ollen markkinoiden romahtamisesta aiheutunut vahinko johtuu siitä, että yhteisöjen toimielimet eivät ole toimineet tässä asiassa.

- 97 Komissio ei kiistä sitä, että etenkin karjankasvattajille on aiheutunut BSE-kriisin johdosta suuria taloudellisia menetyksiä. Se katsoo kuitenkin, että kantajat eivät ole millään tavalla näyttäneet toteen, että niille aiheutunut vahinko johtuisi yhteisöjen toimielinten toiminnasta. Kuten yhteisöjen tuomioistuimien on todennut edellä mainitussa asiassa Yhdistynyt kuningaskunta vastaan komissio 12.7.1996 antamassaan määräyksessä (87 kohta) ja kuten kantajat ovat implisiittisesti myöntäneet kannakirjelmässään (s. 18), korvattavaksi vaaditun vahingon aiheuttaneen naudanlihan kysynnän romahduksen aiheutti SEAC:n 20.3.1996 antama lausunto BSE:n ja Creutzfeldt-Jakobin taudin uuden muodon todennäköisestä yhteydestä.
- 98 Neuvosto ei kiistä sitä, etteikö vahinkoa ole voinut aiheutua, mutta toteaa, että kantajat eivät täsmennä kullekin niistä välittömästi aiheutuneen vahingon luonnetta eikä laajuutta, kuten erityisesti niiden ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle esittämästä asiantuntijalausunnan hankkimista koskevasta pyynnöstä ilmenee.

#### Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 99 Yhteisö on vastuussa vahingosta perustamissopimuksen 215 artiklan toisen kohdan mukaisesti ainoastaan, jos seuraavat edellytykset täyttyvät: toimielinten moitittu toiminta on lainvastaista, vahinko on tosiasiallisesti syntynyt sekä toiminnan ja aiheutuneeksi väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys (asia C-308/87, Grifoni v. Euratom, tuomio 27.3.1990, Kok. 1990, s. I-1203, 6 kohta; asiat C-258/90 ja C-259/90, Pesquerias De Bermeo ja Naviera Laida v. komissio, tuomio 7.5.1992, Kok. 1992, s. I-2901, 42 kohta ja asia T-168/94, Blackspur ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 18.9.1995, Kok. 1995, s. II-2627, 38 kohta).

- 100 Tässä tapauksessa tarkastelu on syytä aloittaa siitä, onko yhteisön toimielinten lainvastaiseksi väitetyn toiminnan ja kantajien esittämän vahingon välillä syy-yhteys.
- 101 Perustamissopimuksen 215 artiklan toisen alakohdan mukaisen syy-yhteyden katsotaan olevan olemassa silloin kun kyseisen toimielimen tekemän virheen ja esitetyn vahingon välillä on välitön yhteys, jonka olemassaolo kantajien on näytettävä toteen (ks. asiat 9/60 ja 12/60, Société commerciale Antoine Vloeberghs v. korkea viranomainen, tuomio 14.7.1961, Kok. 1961, s. 391, 428; asiat C-363/88 ja C-364/88, Finsider ym. v. komissio, tuomio 30.1.1992, Kok. 1992, s. I-359, 25 kohta ja edellä mainittu asia Blackpur ym. v. neuvosto ja komissio, tuomion 40 kohta).
- 102 Virhe, jonka kantajat väittävät tehdyn, muodostuu pääasiassa siitä, että asiassa kantajien mukaan on annettu oikeussääntöjä ja toteutettu toimenpiteitä, jotka ovat BSE:n torjumisen kannalta riittämättömiä, virheellisiä tai epätarkoituksenmukaisia. Virhe on tehty erityisesti siksi, että vuonna 1990 ei tehty vuoden 1996 maaliskuussa tehdyn kaltaista täydellistä eristämispäätöstä tai kieltopäätöstä, jolla Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevien naudanlihatuotteiden toimittaminen manner-Eurooppaan kiellettiin. Lainvastainen menettely, josta kantajat moittivat toimielimiä, käsittää siten edellä mainittujen toimenpiteiden itsepintaisen laiminlyönnin vuosina 1990—1996 sekä tämän ajanjakson kuluessa toteutettujen toimenpiteiden riittämättömyyden.
- 103 Vastaajat eivät kiistä sitä, että maaliskuun 1996 tapahtumien johdosta mantereen nautojenkasvattajille on aiheutunut taloudellista vahinkoa.
- 104 Laajasti tunnettu tosiasia on, että BSE:n ilmeneminen Yhdistyneen kuningaskunnan karjoissa todettiin ensimmäisen kerran vuonna 1986 ja että vuodesta 1988 lähtien tämän jäsenvaltion karjoissa on todettu yli 160 000 vahvistettua BSE-tapausta ja toisaalta BSE:n yksittäisiä tapauksia on todettu myös Ranskassa, Irlannissa, Portugalissa ja Sveitsissä.

105 Vuodesta 1989 lähtien yhteisön toimielimet ovat toteuttaneet useita toimenpiteitä (ks. edellä 4—13 kohta) BSE-kriisistä selviytymiseksi. Vaikka näiden toimenpiteiden tarkoituksena oli ehkäistä BSE:n leviäminen muissa yhteisön jäsenmaissa kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa, hävittää tämä tauti ja eliminoida sen haitalliset vaikutukset, niissä ei täydellisesti eristetty Yhdistyneen kuningaskunnan nautakarjaa ja naudanlihatuotteita Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle, vaan tiettyjä eläviä yli kuuden kuukauden ikäisiä eläimiä, jotka olivat peräisin sellaisista lehmistä, joilla ei ole todettu tai epäilty olevan BSE, ja tiettyjä naudanlihatuotteita, siemennestettä ja alkioita voitiin edelleenkin myydä mantereelle komission päätöksen 96/239/EY tekemiseen asti.

106 Huolimatta taudista saadusta tiedosta ja siitä, että ennen maaliskuuta 1996 ei ollut asetettu täydellistä vientikieltoa, kuluttajien luottamus naudanlihaan ei ollut horjunut, mikä käy ilmi siitä, että kysyntä ei vähentynyt äkillisesti ennen 20.3.1996. Tältä osin tieto siitä, että tautia esiintyy Yhdistyneen kuningaskunnan karjoissa, taudin vakavuus, mahdollisuus, että tauti leviää mantereella oleviin eläimiin, tai se, että ei oltu varmoja siitä, voiko mantereelle myyty liha olla peräisin tartunnan saaneista eläimistä vai ei, tai myöskään se, miten yleinen mielipide arvioi vastaajien toimet BSE:n torjumiseksi, eivät aiheuttaneet kuluttajissa samankaltaista reaktioita kuin mikä aiheutui SEAC:n maaliskuussa 1996 antamasta lausunnosta.

107 Kuten komissio on oikein korostanut, kantajat itse ovat todenneet kannekirjelmässään (s. 18), että niillä ei ollut minkäänlaista syytä varautua kysynnän muuttumiseen ja että lihotusjakson alkaessa marraskuussa 1995 ne olivat voineet perustellusti odottaa, että naudanlihan kysyntä olisi vähintään yhtä suuri kuin edellisenä vuonna.

108 SEAC totesi vasta 20.3.1996, että tauti voi todennäköisesti tarttua ihmiseen, kun se viitattuaan siihen, että kymmenellä korkeintaan 42-vuotiaalla henkilöllä oli todettu Creutzfeldt-Jakobin taudin uusi muoto, lausui seuraavasti: ”Vaikka yhteydestä ei ole olemassa suoraa todistetta, nykyisen tiedon perusteella ja sen vuoksi, että ei ole



olemassa uskottavaa selvitystä muusta vaihtoehdosta, tällä hetkellä todennäköisin selitys (the most likely explanation) on se, että näillä tapauksilla on yhteys BSE:n kanssa kosketukseen joutumisen kanssa ennen vuonna 1989 toteutettua spesifioitujen naudanlihan sivutuotteiden kieltä. Tämä aiheuttaa suurta huolestumista.”

109 Tähän lausuntoon sisältyneessä uudessa tiedossa oli kysymys siitä, että teoreettisesta olettamasta siirryttiin hyväksymään mahdollisuus, että BSE:n ja Creutzfeldt-Jakobin taudin välillä voi olla yhteys. Näin ollen huolimatta siitä, että BSE:tä esiintyi aikaisemmin, juuri tämä uusi tieto vaikutti merkittävästi kuluttajien käsitykseen ihmisten terveydelle aiheutuvasta vaarasta (em. asia Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomion 52 ja 53 kohta).

110 Tämän lausunnon jälkeen Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset toteuttivat kiireellisiä toimenpiteitä, joihin kuului päätös kieltää toisaalta nisäkkäistä saatavan naudan lihaluujauhon myynti ja jakelu sekä sen käyttäminen kotieläinten rehussa, mukaan lukien siipikarjan, hevosten ja kalojen rehut, ja toisaalta yli 30 kuukauden ikäisistä naudoista peräisin olevan lihan myynti ihmisravinnoksi. Samaan aikaan jotkut jäsenvaltiot ja kolmannet maat olivat toteuttaneet toimenpiteitä, joilla ne kielsivät nautaeläinten tai naudanlihan tuonnin Yhdistyneestä kuningaskunnasta; tiettyjen kolmansien maiden osalta kieltä koski tuontia Euroopan unionista.

111 Kuten kantajat itse ovat todenneet, SEAC:n lausunto ja jäsenvaltioiden toteuttamat toimenpiteet saivat laajaa julkisuutta yhteisön tiedotusvälineissä ja tämän julkisuuden luonteella ja laajuudella on ollut sen jälkeen merkittävää ja välitöntä vaikutusta siihen, että kuluttajat huolestuivat välittömästi. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa tältä osin, että kantajat ovat itse katsoet kannekirjelmän liitteen 8 tietyissä kohdissa, että alan kriisi johtuu suurelta osin sanomalehtien ja television hälyttävästä, kantajien mukaan vastuuttomasta tavasta käsitellä sitä mahdollisuutta koskevaa löydöstä, että tauti voi tarttua ihmiseen. ”Naudanliha-ala Italiassa: BSE — Tilanne ja näkymät” -nimisen asiakirjan sivulla 1 todetaan seuraavaa: ”Naudanliha-ala Euroopan unionissa ja Italiassa on joutunut tällä hetkellä draamatisiin vaikeuksiin, joita lehdistön ja television BSE:n tarttumismahdollisuudesta

ihmiseen esittämät hälyttävät uutiset vielä pahentavat; tästä syystä kulutus on laskenut tuntuvasti ja odottamattomasti, ja tilanne saattaa tarkoituksenmukaisten vastatoimenpiteiden puuttuessa johtaa sektorin peruuttamattomaan kriisiin”. Sivulla 4 täsmennetään vielä seuraavaa: ”BSE:tä koskeva epävarmuus voi olla kohtalokas isku alalle ottaen huomioon lehdistön ja television perusteettoman ja vastuuttoman levottomuutta lietsovan asenteen; lehdistö ja televisio hakevat pelkästään sensaatiota ilman, että ne vähäisessäkään määrin yrittäisivät antaa asiasta selkeää ja objektiivista tietoa”.

- 112 Asiassa ei ole kiistetty sitä, että naudanlihamarkkinat romahtivat kysynnän merkittävän vähentymisen johdosta juuri kyseisestä hetkestä alkaen.
- 113 Näin ollen on todettava, että tässä asiassa esitettyjen vahinkojen syynä oleva kysynnän romahtaminen aiheutui SEAC:n lausunnon vaikutuksesta yleiseen mielipiteeseen eli siitä, että Euroopan naudanlihankuluttajat huolestuivat sitä mahdollisuutta koskevasta tiedosta, että BSE-tauti voi tarttua ihmiseen.
- 114 Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi todennut samalla tavoin edellä mainitussa asiassa Yhdistynyt kuningaskunta vastaan komissio annetussa 12.7.1996 antamassaan määräyksessä (87 kohta), että naudanlihan kysynnän lasku aiheutui siitä, että SEAC ja Yhdistynyt kuningaskunta itse olivat ilmoittaneet 20.3.1996, viikkoa ennen päätöksen 239/96/EY tekemistä, BSE:n ja Creutzfeldt-Jakobin taudin uuden muodon todennäköisestä yhteydestä.
- 115 On kuitenkin tutkittava, ovatko kantajat esittäneet sellaista näyttöä tai sellaisia todisteita, joilla voidaan näyttää toteen, että vastaajien virheellisiksi väitettyjen toimien ja laiminlyöntien sekä syntyneeksi väitetyn vahingon välillä on syy-seuraus yhteys.

- 116 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa tältä osin, että kantajat ovat tyytyneet ainoastaan väittämään, että voimakkaalla puuttumisella asiaan ajoissa tartuntapesäke olisi rajoitettu välittömästi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja että Euroopan markkinoille aiheutuneet vaikutukset olisi pystytty sen ansiosta välttämään. Tämän tapauksen olosuhteissa on tosin vaikeaa määritellä, mitä olisi tapahtunut, jos yhteisöjen toimeklimet olisivat vuonna 1990 päättäneet Yhdistyneen kuningaskunnan markkinoita koskevasta täydellisestä vientikiellosta. Kantajat eivät ole kuitenkaan esittäneet mitään seikkaa tai todistetta väitteidensä uskottavuuden tueksi näyttämällä toteen, että kyseisillä toimenpiteillä olisi voitu estää kysynnän lasku sen jälkeen kun 20.3.1996 oli ilmoitettu mahdollisuudesta, että tauti voi tarttua ihmiseen.
- 117 Mistään ei ilmene, että mikäli vuonna 1990 olisi päätetty täydellisestä vientikiellosta, markkinat eivät olisi romahtaneet silloin kun tieto siitä, että tauti voi tarttua ihmiseen, julkaistiin, sillä tiedon julkaiseminen olisi aiheuttanut kuluttajien keskuudessa samanlaista huolestumista kuin 20.3.1996 tapahtunut julkaiseminen.
- 118 Kuluttajien pelko ei nimittäin liity välittömästi Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevan BSE:n saastuttaman naudanlihan tuontiin, vaan siihen mahdollisuuteen, että tämä sairaus voi tarttua ihmiseen. Näin ollen ei ole kovinkaan todennäköistä, että tällaisessa tapauksessa ilmoittamalla vuodesta 1990 lähtien kaikista asianmukaisista taudin leviämisen estämiseksi toteutetuista toimenpiteistä olisi voitu välttää voimakkaan pelon syntyminen kuluttajien keskuudessa.
- 119 Tältä osin on todettava, että kuluttajien luottamuksen katoamiseen johtaneen SEAC:n lausunnon johtopäätökset on tehty kymmentä kuluttajilla ilmennyttä Creutzfeldt-Jacobin tautitapausta koskevan tutkimuksen perusteella; näiden tapaus-ten todennäköisin selitys on SEAC:n mukaan kosketuksiin joutuminen BSE:n taudinaiheuttajan kanssa ennen vuotta 1989, eli ajanjaksona, joka edelsi ajankohtaa, jona komission olisi pitänyt toteuttaa kantajien vaatimat toimenpiteet.

- 120 Lisäksi kuluttajien pelkoja olivat omiaan aiheuttamaan muutkin seikat, kuten:
- se, että vuodesta 1988 lähtien BSE-tapauksia on havaittu myös mantereella, mikä saattoi heikentää Yhdistyneen kuningaskunnan markkinoiden eristämistoimenpiteiden tehoa,
  - mahdollisuus, että Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevaa naudanlihaa tuotiin mantereelle vientikiellosta huolimatta,
  - nautaeläimillä ilmenevän BSE-taudin viidestä vuodesta kymmeneen vuoteen kestävä hyvin pitkä itämisaika, joka merkitsee sitä, että eläimet ovat voineet saada taudin ilman että itämisaikana ilmenisi kliinisiä oireita,
  - se, että tänäkään päivänä ei ole täysin selvää, millä tavalla eläimet saattavat saada tartunnan,
- 121 Lisäksi on todettava, että SEAC ilmoitti lausunnossaan olevansa epävarma siitä, kuinka monia tapauksia tulevaisuudessa saattaa ilmetä.
- 122 Tämän vuoksi ei ole näytetty, että vastaajien virheellisiksi väitetyt toimet ja laiminlyönnit olisivat aiheuttaneet kysynnän laskun. Ei ole myöskään näytetty toteen, että vaikka vastaajat olisivatkin toteuttaneet ne toimenpiteet, joiden toteuttamatta jättämisestä kantajat moittivat niitä, nautaeläinten kasvattajille ei olisi aiheutunut vahinkoa markkinoiden romahtamisen johdosta.
- 123 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo edellä esitetyn perusteella, että syntyneeksi väitetyn vahingon ja yhteisöjen toimielinten virheelliseksi väitetyn toiminnan välillä ei ole näytetty olevan syy-yhteyttä.

124 Näin ollen vahingonkorvausvaatimukset on hylättävä perusteettomina ilman, että olisi tarpeen lausua siitä, täytyvätkö muut sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vahingonkorvausvastuun edellytykset, eli toimielinten moititun toiminnan lainvastaisuus ja vahingon tosiasiallinen syntyminen, eikä myöskään ole tarpeen lausua kantajien esittämästä asiantuntijalausannon hankkimista koskevasta vaatimuksesta.

## Asetuksen N:o 1357/96 kumoamisvaatimukset

### *Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut*

125 Kantajat vaativat asetuksen N:o 1357/96 kumoamista siltä osin kuin siinä säädetään nautacläinten kasvattajille maksettavista lisämaksuista ”alan tulevaisuuden varmistamiseksi”. Nämä säännökset ovat kantajien mukaan lainvastaisia siltä osin kuin niissä säädetään lisämaksun myöntämisestä karjankasvattajien pienentyneiden tulojen eikä kantajien kannettaviksi tulneiden kohonneiden kustannusten perusteella. Näiden lisämaksujen maksamisella niiltä, joille vahinkoa on aiheutunut, ei voida viedä oikeutta saada korvaus koko vahingosta.

126 Kantajien mukaan kanteen kohteena olevasta asetuksesta puuttuvat perustelut siten, että asetuksen osalta rikotaan perustamissopimuksen 190 artiklaa. Siinä ei ole täsmennetty etenkään, miksi neuvosto on päättänyt maksaa lisämaksuja vahingon korvaamisen sijasta, miksi maksukorvausten määrää on rajoitettu tiukasti suhteessa tosiasiallisesti aiheutettujen vahinkojen määrään ja miksi neuvosto ei ole ottanut huomioon kustannusten nousua, joka nykyisin aiheutuu karjankasvattajille.

127 Kantajat täsmenävät kuitenkin, että ne vaativat tämän asetuksen kumoamista ainoastaan siltä osin kuin sillä estetään niitä vaatimasta korvausta koko aiheutuneesta vahingosta.

- 128 Neuvosto ja komissio esittävät oikeudenkäyntiväitteen tämän asetuksen kumoamisvaatimuksen osalta. Niiden mukaan asetus ei Coldirettiin lukuun ottamatta koske muita kantajia erikseen. Coldiretti puolestaan ei ole näyttänyt toteen, että kyseisellä säädöksellä olisi puututtu sen asemaan neuvottelijaosapuolena, ja neuvottelijaosapuolena olemisella ei voida perustella sitä, että Coldiretti tulee järjestön jäsenistöön kuuluvien karjankasvattajien tilalle, vaikka ne pystyisivät itsekkin nostamaan kanteen.
- 129 Komission mukaan kanteen kohteena olevalla asetuksella tavoiteltu päämäärä ei ole, toisin kuin kantajat virheellisesti väittävät, rajoittaa yhteisön mahdollista vastuuta sen väitetystä viivyttelystä eläintautien kiireellisessä torjunnassa, vaan päättää karjankasvattajia koskevista kiireellisistä tukitoimista, jotta markkinoiden BSE-kriisistä aiheutuneista poikkeuksellisista vaikeuksista voidaan selviytyä. Sen mukaan tämä rajoitus ei missään tapauksessa merkitse sitä, että yhteisöjen toimielimet haluaisivat rajoittaa korvausta, jonka saamiseen kantajat väittävät olevansa oikeutettuja.
- 130 Myös neuvosto katsoo, että asetuksen päämäärällä ei ole selvästi mitään yhteyttä oikeuteen nostaa perustamissopimuksen 215 artiklan mukainen kanne.
- 131 Kantajat toteavat vastauksessaan, että koska neuvosto ja komissio ovat katsoneet, ettei asetuksella N:o 1357/96 ole mitään vaikutusta niiden sopimussuhteen ulkopuoliseen vastuuseen, esitettyihin oikeudenkäyntiväitteisiin ei ole tarpeen vastata. Ne katsovat, että jos ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin vahvistaa vastaajien väitteen, asetuksen kumoamista koskevaa kysymystä ei ole syytä käsitellä enempää.
- 132 Kantajat ovat vahvistaneet istunnossa, että jos ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hyväksyy tämän väitteen, se voi katsoa kantajien luopuneen kumoamisvaatimuksistaan.

*Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta*

- 133 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin toteaa, että neuvosto ja komissio ovat vahvistaneet sekä kirjelmässään että istunnossa, että asetuksella N:o 1357/96 ei rajoiteta sopimussuhteen ulkopuolista yhteisön vastuuta.
- 134 Kanteen kohteena olevan asetuksen ensimmäisestä ja toisesta perustelukappaleesta käy nimittäin ilmi, että sen päämääränä ei ole, toisin kuin kantajat virheellisesti väittävät, rajoittaa yhteisön mahdollista vastuuta sen väitetystä viivytteystä eläintautien kiireellisessä torjunnassa, vaan päättää tämän alan tulevaisuuden varmistamiseksi karjankasvattajia koskevista kiireellisistä tukitoimista, jotta markkinoiden BSE-kriisistä aiheutuneista poikkeuksellisista vaikeuksista voidaan selviytyä.
- 135 Tämän vuoksi ei ole tarpeen ratkaista kanteen tutkittavaksi ottamista koskevaa kysymystä eikä aineellista kysymystä. Riittää, että merkitään, että kantajat ovat luopuneet kumoamisvaatimuksistaan, ja todetaan, että lausunnon antaminen näistä vaatimuksista raukeaa.

**Oikeudenkäyntikulut**

- 136 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantajat ovat hävinneet asian, ne on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, koska vastaajat ovat sitä vaatineet.

Näillä perusteilla

**YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN**  
(viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

- 1) **Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti (Coldiretti) -nimisen ammattijärjestön vahingonkorvausvaatimukset jätetään tutkimatta.**
- 2) **Muina kantajina olevien maanviljelijöiden vahingonkorvausvaatimukset hylätään perusteettomina.**
- 3) **Lausunnon antaminen vuonna 1996 suoritettavista lisämaksuista naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 805/68 tarkoitettujen palkkioiden osalta sekä kyseisen asetuksen muuttamisesta 8 päivänä heinäkuuta 1996 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1357/96 kumoamisvaatimuksista raukeaa.**
- 4) **Kantajat velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Azizi

García-Valdecasas

Jaeger

Julistettiin Luxemburgissa 30 päivänä syyskuuta 1998.

H. Jung

J. Azizi

kirjaaja

viidennen jaoston puheenjohtaja



## Sisällys

Oikeusriidan perustana olevat tosiseikat .....	II - 3845
Oikeudenkäynti ja asianosaisten vaatimukset .....	II - 3853
Vahingonkorvausvaatimukset .....	II - 3856
Tutkittavaksi ottaminen .....	II - 3856
Neuvoston esittämä oikeudenkäyntiväite, jonka mukaan kanne ei ole työjärjestyksen 44 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukainen .....	II - 3856
— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut .....	II - 3856
— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta .....	II - 3857
Vastaajien Coldirettin oikeussuojaintressin puuttumisesta tekemä oikeudenkäyntiväite	II - 3859
— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut .....	II - 3859
— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta .....	II - 3860
Komission oikeudenkäyntiväite, jonka mukaan vaatimus perustuu jokaiselle yhteisön kansalaiselle tunnustettuun oikeuteen terveyden suojeluun .....	II - 3862
— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut .....	II - 3862
— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta .....	II - 3862
Pääasia .....	II - 3863
Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut .....	II - 3863
— Neuvoston ja komission lainvastainen toiminta .....	II - 3863
— Vahingon ja syy-yhteyden olemassaolo .....	II - 3871
Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta .....	II - 3872
Asetuksen N:o 1357/96 kumoamisvaatimukset .....	II - 3879
Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut .....	II - 3879
Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta .....	II - 3881
Oikeudenkäyntikulut .....	II - 3881
	II - 3883