

**YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN
TUOMIO (viides jaosto)**

15 päivänä huhtikuuta 1997 *

Asiassa T-390/94,

Aloys Schröder, Jan ja Karl-Julius Thamann, osakkaina Zuchtschweine Epe GbR:ssä, Saksan oikeuden mukaan perustettu yhtiö, kotipaikka Neuenkirchen (Saksa), edustajinaan asianajajat Wilhelm Clages, Gerd Rentzmann ja Rudolf Brenken, Quakenbrück, prosessiosoite Luxemburgissa asianajotoimisto Michel Molitor, Pierre Feltgen et André Harpes, 14 A rue des Bains,

kantajina,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies Claudia Schmidt, avustajanaan asianajaja Georg M. Berrisch, Hampuri ja Bryssel, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

jossa kantajat vaativat EY:n perustamissopimuksen 178 artiklan ja 215 artiklan toisen kohdan nojalla nostamallaan vahingonkorvauskanteella, että komissio velvoitetaan korvaamaan vahingot, joita kantajille on aiheutunut klassisen sikaruton torjumisesta Saksan liittotasavallassa koskevista komission päätöksistä,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

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

kirjaaja: hallintovirkamies A. Mair,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 12.11.1996 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Sovellettavat säännökset

- 1 Euroopan yhteisössä on sisämarkkinoiden toteuttamiseksi ja eläinten vapaan liikkuvuuden turvaamiseksi annettu useita säädöksiä, kuten eläinlääkärin- ja kotieläinjalostustarkastuksesta yhteisön sisäisessä tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa 26 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/425/ETY (EYVL L 224, s. 29, jäljempänä direktiivi 90/425/ETY), jossa säädetään yhtäältä,

että eläinlääkärintarkastukset tehdään pääasiallisesti eläinten lähetyspaikassa ja että ne voidaan tehdä määräpaikassa ainoastaan pistokokein, ja toisaalta, että jäsenvaltioiden on päätettävä välittömästi yhteisön oikeudessa edellytetyistä toimenpiteistä, jos niiden alueella ilmenee tiettyjä tauteja, esimerkiksi klassista sikaruttoa.

- 2 Direktiivin 90/425/ETY 10 artiklassa määritellään lähettäjä- ja määränpäävaltioiden sekä komission velvollisuudet sellaisten tautien ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, jotka ovat vakava vaara eläinten tai ihmisten terveydelle.
- 3 Direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

- 4 Direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 4 kohdan sanamuoto on seuraava:

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

- 5 Pysyvä eläinlääkintäkomitea, joka on perustettu 15.10.1968 tehdyllä neuvoston päätöksellä 68/361/ETY (EYVL L 255, s. 23), koostuu jäsenvaltioita edustavista asiantuntijoista, ja sitä johtaa komissio. Komission on saatettava tämän komitean käsiteltäväksi direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 4 kohdan mukaisten suoja-toimenpiteiden toteuttamiseksi tai muuttamiseksi tehdyt suunnitelmat.
- 6 Yhteisön toimenpiteistä klassisen sikaruton torjumiseksi 22 päivänä tammikuuta 1980 annetussa neuvoston direktiivissä 80/217/ETY (EYVL L 47, s. 11, jäljempänä direktiivi 80/217/ETY) on säädetty yhteisön toimenpiteistä klassisen sikaruton (jäljempänä sikarutto) torjumiseksi.
- 7 Direktiivin 80/217/ETY 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että sikaruton esiintymisestä tai epäillystä esiintymisestä on ilmoitettava välittömästi toimivaltaisille viranomaisille.”

- 8 Kyseisen direktiivin 4 artiklassa säädetään, että kun tilalla on sikoja, joiden epäillään sairastuneen sikaruttoon, viralliset tutkimukset on pantava toimeen välittömästi. Saman artiklan mukaan tila on asetettava viralliseen valvontaan ja erityisesti sikojen tuominen tilalle sekä niiden vieminen pois sieltä on kiellettävä. Direktiivin 5 artiklan mukaan silloin, kun sikaruton esiintyminen on virallisesti todettu, kaikki tilan siat on teurastettava viipymättä viranomaisen valvonnassa ja hävitettävä siten, ettei sikaruttoviruksen leviämistä ole. Direktiivin 7 ja 8 artiklan mukaan on tehtävä epitsootologisia selvityksiä muun muassa tartunnan mahdollisen alkuperän toteamiseksi ja sen tutkimiseksi, onko virus saattanut levitä kosketuksessa muihin sikaloihin.

- 9 Direktiivin 80/217/ETY 9 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna 11.12.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/685/ETY (EYVL L 377, s. 1, jäljempänä direktiivi 91/685/ETY) säädetään seuraavaa:

”Kun tilalla olevien sikojen klassisen sikaruton taudinmääritys on vahvistettu virallisesti, toimivaltaisen viranomaisen on perustettava suojavyöhyke, joka ulottuu vähintään 3 kilometrin säteelle tautipesäkkeestä ja joka sisältyy vähintään 10 kilometrin säteelle muodostettuun valvontavyöhykkeeseen.”

- 10 Saman direktiivin 9 artiklan 2 kohdassa luetellaan tiettyjä perusteita, jotka toimivaltaisten viranomaisten on kussakin yksittäistapauksessa otettava huomioon muodostaessaan suoja- ja valvontavyöhykkeitä. Tällaisia perusteita ovat muun muassa 7 artiklan mukaisesti tehtyjen epidemiologisten selvitysten tulokset, maantieteellinen sijainti (erityisesti luonnolliset rajat), tilojen sijainti ja läheisyys, kauppavirrat ja tarkastustilat.
- 11 Sikoja kasvattavat tilat ovat erikoistuneet valitsemaansa neljästä eri vaihtoehtoisesta tuotantomuodosta (jalostussikojen kasvatusta, porsaiden kasvatusta, lihotussikojen kasvatusta ja lihotusta). Tämän seurauksena myös jäsenvaltioiden välillä käydään runsasta eläinkauppaa.
- 12 Klassinen sikarutto on erittäin nopeasti leviävä virustartunta, jonka aiheuttama kuolleisuusaste voi olla 100 prosenttia tavanomaisista tartuntatapauksista. Tauti ei voi tarttua ihmisiin, mutta se voi levitä nopeasti ja uhata pysyvästi sikakarjan olemassaoloa. Taudin kehitysasteesta riippuen sen itämisaika on kahdesta kahteenkymmeneen päivään. Ennen kuin taudin oireet ilmenevät ja ennen kuin se voidaan havaita, taudinaiheuttaja on voinut saada aikaan jo useita tartuntoja. Tämä selittyy erityisesti sillä, että porsaiden ja lihotussikojen kasvatukseen erikoistuneet tilat myyvät eläimiään usein monille eri tiloille.

- 13 Yhteisössä noudatetaan sikaruton torjumiseksi politiikkaa, jonka mukaan eläimiä ei saa rokottaa, samalla tavalla kuin Amerikan yhdysvalloissa, Australiassa, Kanadassa, Uudessa Seelannissa, Norjassa, Unkarissa, Puolassa ja Tšekin tasavallassa. Useissa maissa on kielletty sellaisilta alueilta peräisin olevien sikojen tuonti, joilla rokottaminen on sallittu. Myös yhteisöön voidaan tuoda sikoja ainoastaan sellaisilta alueilta, joilla viimeisen kahdentoista kuukauden aikana ei ole todettu yhtään sikaruttotapausta ja joilla sikoja ei ole rokotettu tätä tautia vastaan.

Saksassa vuosina 1993—1994 ilmenneet sikaruttotapaukset ja komission toteuttamat toimenpiteet

- 14 Vuonna 1993 Saksassa todettiin 100 sikaruttotapausta, kun taas vuonna 1992 niitä oli 13 ja vuonna 1991 kuusi. Nämä 100 tapausta jakautuivat seitsemän osavaltion kesken, ja eniten sairastumistapauksia eli 60 tapausta ilmeni Ala-Saksin osavaltiossa, ja näistä 18 ilmeni 25.5. ja 16.6.1993 välisenä aikana.
- 15 Komissio teki 18.6.1993 direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 4 kohdan nojalla päätöksen 93/364/ETY klassisen sikaruton torjumiseksi Saksassa toteutettavista tietystä toimenpiteistä (EYVL L 150, s. 47, jäljempänä päätös 93/364/ETY). Koska päätöksen perustelukappaleiden mukaan tartuntavaara rajoittui pienelle maantieteelliselle alueelle, päätöksen 1 artiklassa määrättiin, että ”liitteessä I mainitulta alueelta peräisin olevia eläviä sikoja ei saa viedä Saksasta muihin jäsenvaltioihin”; nämä alueet olivat Ala-Saksin, Mecklemburg-Etu-Pommerin, Schleswig-Holsteinin, Nordrhein-Westfalenin ja Rheinland-Pfalzin osavaltioiden tietyt paikallishallintoalueet (Landkreis). Vaikka komissio totesi päätöksessään, että Saksa oli ryhtynyt toimenpiteisiin ja muun muassa perustanut suojelu- ja valvontavyöhykkeitä direktiivin 80/217/ETY mukaisesti, päätöksen 93/364/ETY 2 artiklassa komissio kuitenkin velvoitti Saksan toteuttamaan tarvittavat samantasoiset

toimenpiteet sen estämiseksi, ettei tauti leviä muualle Saksaan sieltä, missä rajoituksia sovellettiin. Päätöksen 93/364/ETY 3 artiklan mukaan liitteessä I mainituilla Saksan alueilla sijaitsevilta tiloilta ei saanut viedä muihin jäsenvaltioihin tuoretta sianlihaa eikä siellä kasvatettujen sikojen lihasta valmistettuja tuotteita.

- 16 Koska Saksassa oli tällä välin todettu uusia sikaruton tautipesäkkeitä, päätöksen 93/364/ETY muuttamisesta 15.9.1993 tehdyllä päätöksellä 93/497/ETY (EYVL L 233, s. 15, jäljempänä päätös 93/497/ETY) laajennettiin sitä Saksan aluetta, jota sikojen vientikiellot koskivat.
- 17 Kun Belgiassa havaittiin ensimmäinen sikaruttotapaus Saksasta tuotujen sikojen joukossa, Belgia kielsi 14.10.1993 antamallaan ministeriön päätöksellä sikojen tuonnin Saksasta, ja komissio laajensi sikojen vientikiellon koskemaan koko Saksan aluetta tietyistä suojatoimenpiteistä Saksassa ilmennyttä klassista sikaruttoa vastaan ja päätöksen 93/364/ETY kumoamisesta 20 päivänä lokakuuta 1993 tehdyllä päätöksellä 93/539/ETY (EYVL L 262, s. 67, jäljempänä päätös 93/539/ETY).
- 18 Päätöksen 93/539/ETY muuttamisesta 29 päivänä lokakuuta 1993 tehdyllä komission päätöksellä 93/553/ETY (EYVL L 270, s. 74) alun perin 29.10.1993 saakka sovellettavia vientikielloja jatkettiin 4.11.1993 saakka.
- 19 Tämän jälkeen komissio teki 4.11.1993 — taaskin direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 4 kohdan nojalla — päätöksen 93/566/EY tietyistä suojatoimenpiteistä Saksassa ilmennyttä klassista sikaruttoa vastaan ja päätöksen 93/539/ETY korvaamisesta (EYVL L 273, s. 60, jäljempänä päätös 93/566/EY). Tämän päätöksen mukaan liitteessä I mainituilta Saksan paikallishallintoalueilta (Landkreis) ei saanut lähettää muihin jäsenvaltioihin eikä myöskään muualle Saksaan eläviä sikoja (1 artikla) eikä tuoretta sianlihaa tai sianlihavalmisteita (2 artikla) (jäljempänä toimituskiellot).

- 20 Osnabrücken paikallishallintoalue, jossa kantajien tila sijaitsee, on yksi edellä mainitussa liitteessä I mainituista Ala-Saksin osavaltion paikallishallintoalueista.
- 21 Päätöksen 93/566/EY muuttamisesta ja päätöksen 93/539/ETY korvaamisesta 30 päivänä marraskuuta 1993 tehdyssä komission päätöksessä 93/621/EY (EYVL L 297, s. 36, jäljempänä päätös 93/621/EY) ei määritetty toimituskielloissa tarkoitettua aluetta enää paikallishallintoalueittain (Landkreis) vaan kunnittain (Gemeine). Komission mielestä toimituskiellot koskivat kaikkia niitä kuntia, joiden alue oli kokonaan tai osittain 20 kilometrin säteellä niistä tiloista, joilla sikaruttoa oli todettu. Bramschen kunta, jossa kantajien tila sijaitsee, on yksi niistä Osnabrücken paikallishallintoalueeseen kuuluvista kunnista, jotka on mainittu muutetun päätöksen 93/566/EY uudessa liitteessä I.
- 22 Toimituskielloissa tarkoitettujen alueiden laajuutta muutettiin sikaruton leviämisen huomioon ottamiseksi 10.12.1993 tehdyllä komission päätöksellä 93/671/EY (EYVL L 306, s. 59, jäljempänä päätös 93/671/EY) sekä 30.12.1993 tehdyllä komission päätöksellä 93/720/EY (EYVL L 333, s. 74, jäljempänä päätös 93/720/EY), joilla päätöstä 93/566/EY muutettiin toisen ja kolmannen kerran ja joilla korvattiin päätös 93/539/ETY.
- 23 Toimituskielloissa tarkoitettujen alueiden laajuus määritettiin uudelleen klassisen sikaruton torjumiseksi Saksassa toteutettavista tietyistä suojatoimenpiteistä ja päätöksen 93/566/EY kumoamisesta 20 päivänä tammikuuta 1994 tehdyssä komission päätöksessä 94/27/EY (EYVL L 19, s. 31, jäljempänä päätös 94/27/EY), joka perustuu direktiivin 90/425/ETY 10 artiklaan. Kieltoja sovellettiin tämän jälkeen enää ainoastaan joihinkin Ala-Saksin paikallishallintoalueisiin kuuluvissa kunnissa.
- 24 Koska muilla Ala-Saksin alueilla oli todettu uusia sikaruttotapauksia, toimituskieltoja laajennettiin klassisen sikaruton torjumiseksi Saksassa toteutettavista tietyistä suojatoimenpiteistä ja päätösten 94/27/EY ja 94/28/EY kumoamisesta 23 päivänä

maaliskuuta 1994 tehdyn komission päätöksen 94/178/EY (EYVL L 83, s. 54, jäljempänä päätös 94/178/EY) 1 artiklan 1 kohdassa siten, että ne koskivat koko Ala-Saksin aluetta ja sekä Saksan muille alueille että muihin jäsenvaltioihin suuntautuvia lähetyksiä. Lisäksi saman päätöksen 1 artiklan 2 kohdassa kiellettiin sikojen luovutukset myös Ala-Saksin alueen sisällä erityisen tartuntavaarallisilla alueilla, eli päätöksen liitteessä II mainitulta alueelta liitteessä I mainitulle alueelle.

- 25 Koska sikaruttotapausten lukumäärä Ala-Saksin osavaltiossa uudelleen kasvoi, päätöstä 94/178/EY muutettiin 19.5.1994 tehdyllä komission päätöksellä 94/292/EY (EYVL L 128, s. 21, jäljempänä päätös 94/292/EY) erityisesti siksi, että liitteessä II määritettyä aluetta haluttiin muuttaa.
- 26 Kantajat kasvattavat JSR-rotuisia porsaita Ala-Saksin osavaltiossa Osnabrückin paikallishallintoalueella Bramschen kuntaan kuuluvassa Epassä sijaitsevassa sikalassa. Tilat, joille kantajat toimittavat sikoja, sijaitsevat kantajien esittämien tietojen mukaan pääasiallisesti Vechtan, Diepholzin ja Osnabrückin paikallishallintoalueilla sekä Nordrhein-Westfalenin osavaltion viereisellä alueella.
- 27 Kantajien tilalla ei ole ilmennyt sikaruttoa, mutta se sijaitsee edellä mainituissa komission 4.11.1993 ja 19.5.1994 tehdyissä päätöksissä määrättyjen toimituskieltojen soveltamisalueella.

Asian käsittelyn vaiheet ja asianosaisten vaatimukset

- 28 Tässä tilanteessa kantajat nostivat 15.12.1994 nyt käsiteltävänä olevan vahingonkorvauskanteen.

29 Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (viides jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn ja ryhtyä yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 64 artiklan mukaisiin prosessinjohtotoimiin sekä pyytää asianosaisia vastaamaan kirjallisesti tiettyihin kysymyksiin, joihin nämä ovat asianmukaisesti vastanneet.

30 Asianosaisten lausumat ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antamat vastaukset on kuultu 12.11.1996 pidetyssä julkisessa istunnossa.

31 Kantajat vaativat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— velvoittaa vastaajan maksamaan vahingonkorvausta 173 174,45 Saksan markkaa (DEM) riidanalaisista päätöksistä kantajille aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseksi;

— velvoittaa vastaajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

32 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— jättää kanteen tutkimatta tai hylkää sen perusteettomana;

— velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Tutkittavaksi ottaminen

33 Komission mukaan kanne on jätettävä tutkimatta, koska sen on nostanut Aloys Schröder, Jan und Karl-Julius Thamann, Zuchtschweine Epe GbR -niminen yhtiö,

joka on siis Saksan siviililain 705 pykälässä ja sitä seuraavissa pykälissä tarkoitettu siviiliyhtiö (Gesellschaft bürgerlichen Rechts, jäljempänä GbR). Tällaisella siviiliyhtiöllä ei kuitenkaan Saksan oikeudessa ole oikeudenkäyntikelpoisuutta.

- 34 Komission tulkintaa ei voida hyväksyä. Kuten kantajat ovat aiheellisesti huomauttaneet, sekä kannekirjelmästä käytetystä kirjelomakkeesta että esitetyistä kanneperusteista ja väitteistä sekä myös oikeudenkäyntivaltuutuksesta, joka on tehty kantajien eikä kantajan nimissä, ilmenee, että kanteen ovat nostaneet luonnolliset henkilöt Aloys Schröder, Jan ja Karl-Julius Thamann siviiliyhtiö Zuchtschweine Epe GbR:n osakkaina, eikä kanteen nostajana ole mainittu siviiliyhtiötä.
- 35 Näin ollen kanne on otettava tutkittavaksi.

Pääasia

- 36 Kantajat väittävät, että komission päätökset 93/566/EY, 93/621/EY, 93/671/EY, 93/720/EY, 94/27/EY, 94/178/EY, 94/292/EY ovat lainvastaisia ja että näistä päätöksistä on aiheutunut heille vahinkoa, jonka Euroopan yhteisö on velvollinen korvaamaan EY:n perustamissopimuksen 215 artiklan 2 kohdan mukaisesti.
- 37 Komission mukaan toimielinten toimista johtuvan yhteisön vahingonkorvausvastuun syntymisen edellytykset eivät täyty.

A — Riidanalaisten toimien luonne

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

- 38 Kantajien mielestä kyseiset päätökset ovat lainsäädäntötoimien vastakohtana hallintotoimia, jolloin pelkkä niiden lainvastaisuus riittää yhteisön vahingonkorvausvastuun syntymiseksi. Näin ollen on sovellettava hallintotoimesta aiheutuvan vahingon korvaamista koskevia yhteisöjen tuomioistuimen vahvistamia periaatteita (asia 4/69, Lütticke v. komissio, tuomio 28.4.1971, Kok. 1971, s. 325) eikä talouspoliittisia valintoja edellyttävistä lainsäädäntötoimista johtuvaa yhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevia periaatteita (asia 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt v. neuvosto, tuomio 2.12.1971, Kok. 1971, s. 975).
- 39 Tältä osin kantajat toteavat ensin, että kaikissa niissä asioissa, joissa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että lainsäädäntötoimista johtuvaa vahingonkorvausvastuuta on arvioitava ankarampien perusteiden mukaan, on ollut kyse perustamissopimuksen 189 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetuista asetuksista tai soveltamisasetuksista. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan (yhdistetyt asiat 16/62 ja 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes ym. v. neuvosto, tuomio 14.12.1962, Kok. 1962, s. 901) toimea voidaan pitää normatiivisena ja lainsäädännöllistä tehtävää toteuttavana ainoastaan, jos sen säännökset ovat riittävän abstrakteja ja jos sen soveltamisala on yleinen. Ainoastaan asetukset täyttävät kantajien mukaan nämä tunnusmerkit.
- 40 Lisäksi kantajat väittävät, että EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu päätös on yksittäistapauksessa tehtävä konkreettinen toimenpide, joka soveltuu hallintotoimen toteuttamiseen, ja komission tehtävänä on täytäntöönpanosta vastaavana yhteisön toimielimenä tällaisten päätösten tekeminen.

- 41 Kantajat väittävät tämän jälkeen, että se, onko toimea pidettävä lainsäädäntö- vai hallintotoimena, ei voi riippua siitä, onko sen tekevällä toimielimellä harkintavaltaa.
- 42 Kantajat väittävät, että oikeuskäytännössä asetetut ankarammat yhteisön korvausvastuun edellytykset ovat perusteltuja toimenpiteen normatiivisuuden vuoksi. Tämä oikeuskäytäntö perustuu siihen, että yhteisön lainsäädäntötoimintaa ei ole haluttu vaikeuttaa mahdollisten vahingonkorvausvaatimusten vuoksi. Kantajien mukaan yhteisöjen tuomioistuin aiheellisesti lievensi edellä 38 kohdassa mainitussa asiassa Zuckerfabrik Schöppenstedt vastaan neuvosto antamansa tuomion 11 kohdassa yhteisön vastuuta yksityisen kärsimästä vahingosta, koska kyseessä oli ”talouspoliittisia valintoja edellyttävä lainsäädäntötoimi”.
- 43 Kantajat väittävät lisäksi, että yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että talouspoliittinen harkintavalta kuuluu ainoastaan yhteisön lainsäätäjälle. He korostavat, että lainsäädännöllistä tehtävää hoitaa pääsääntöisesti juuri neuvosto, ja komissio toimii lainsäätäjänä ainoastaan poikkeuksellisesti, jolloin sille on erityisvaltuutuksella annettu lainsäädäntövalta; tyyppiesimerkkinä tällaisen valtuutuksen käytöstä on soveltamisasetus.
- 44 Kantajien mielestä edellä mainitut komission päätökset, jotka tehtiin 4.11.1993—19.5.1994 ja joissa määrättiin tiettyjä alueita koskevat toimituskiellot, ovat direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 4 kohtaan perustuvia riittävän konkreettisia yksittäisiä toimenpiteitä. Tässä säännöksessä komissiolle ei kuitenkaan anneta erityisvaltuutusta, jonka nojalla se voisi antaa säännöksiä talouspoliittista harkintavaltaa käyttäen, vaan siinä annetaan valtuus soveltaa oikeussääntöjä konkreettisiin yksittäistapauksiin tarvittaessa harkintavaltaa käyttäen.

- 45 Lopuksi kantajat väittävät, että kyseisten päätösten perusteella niissä tarkoitetut Saksassa toimivat sikojen kasvattajat ja maastaviejät voidaan yksilöidä. Nämä päätökset ovat siten kantajien mukaan konkreettisia yksittäistapauksia koskevia hallintotoimia, eikä niillä ole yleisiä ja abstrakteja lainsäädännöllisiä tarkoituseriä.
- 46 Komissio väittää, että käsiteltävänä olevassa tapauksessa on sovellettava talouspoliittisia valintoja edellyttävistä lainsäädäntötoimista johtuvaa yhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevia periaatteita, koska se lainsäädäntötoimen käsite, jota yhteisöjen tuomioistuin on käyttänyt edellä 38 kohdassa mainitussa asiassa Zuckerfabrik Schöppenstedt vastaan neuvosto antamassa tuomiossa ja sitä seuraavissa tuomioissa, kattaa kaikki perustamissopimuksen 189 artiklassa mainitut toimet jäsenvaltioille osoitetut päätökset mukaan lukien.
- 47 Komission mukaan riitautetut päätökset edellyttävät ”talouspoliittisia valintoja”, ja tämä käsite kattaa kaikki harkintavaltaa käyttäen tehdyt päätökset, joilla pyritään järjestämään tiettyä alaa erityisesti yhteisillä markkinajärjestelyillä (asia 43/72, Merkur-Außenhandels v. komissio, tuomio 24.10.1973, Kok. 1973, s. 1055; asia T-472/93, Campo Ebro Industrial ym. v. neuvosto, tuomio 21.2.1995, Kok. 1995, s. II-421, 42 kohta). Tältä osin komissio väittää, että se on riidanalaisia päätöksiä tehdessään ja erityisesti niitä alueita määrittäessään, joita toimituskielto koskee, joutunut vertaamaan toisiinsa niitä yleisiä intressejä, jotka liittyvät yhteisössä käytävän sikojen kaupan toimintaan, terveydenhuoltoon ja sikakarjan säilyttämiseen yhteisössä, ja niillä Saksan alueilla toimivien sikojen kasvattajien intressejä, joilla sikaruttoa oli ilmennyt.
- 48 Lisäksi komissio muistuttaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jonka mukaan talouspoliittisia valintoja edellyttävästä lainsäädäntötoimesta voi seurata yhteisön vahingonkorvausvastuu ainoastaan poikkeuksellisesti ja erityisissä olosuhteissa, ja tällä pyritään takaamaan se, ettei toimielinten lainsäädäntötoiminta talouselämän alalla ”vaikeudu mahdollisten vahingonkorvauskanteiden vuoksi aina silloin, kun yhteisön toimielinten on yleisen edun vuoksi ryhdyttävä lainsäädäntötoimiin, jotka saattavat loukata yksityisten etuja” (yhdistetyt asiat 83/76 ja 94/76, 4/77, 15/77 ja 40/77, HNL ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 25.5.1978,

Kok. 1978, s. 1209, 5 kohta). Tätä oikeuskäytäntöä voidaan soveltaa nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa, koska jos komission olisi varauduttava vahingonkorvausvaatimukseen joka kerta, kun sen on päätettävä toimenpiteistä eläintautien torjumiseksi, sen toimintamahdollisuudet kaventuisivat huomattavasti. Tällaisissa tapauksissa, joissa yleensä vaaditaan nopeita toimenpiteitä, komission korvausvastuu voi syntyä ainoastaan poikkeuksellisesti ja erityisissä olosuhteissa.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 49 Perustamissopimuksen 215 artiklan toisessa kohdassa määrätään, että yhteisön on sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun perusteella korvattava toimielintensä ja henkilöstönsä tehtäviään suorittaessaan aiheuttama vahinko jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisten yleisten periaatteiden mukaisesti.
- 50 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön vahingonkorvausvastuu syntyy ainoastaan, jos seuraavat edellytykset täyttyvät: yhteisön toimielimen toiminta on lainvastaista, vahinko on todella syntynyt ja lainvastaisen toiminnan ja väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys (asia T-575/93, Koelman v. komissio, tuomio 9.1.1996, Kok. 1996, s. II-1, 89 kohta).
- 51 Ensimmäisen, lainvastaista toimintaa koskevan edellytyksen osalta yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneessa oikeuskäytännössään todennut, että hallintotoimien yhteydessä mitä tahansa oikeussääntöjen rikkomista on pidettävä sellaisena lainvastaisuutena, joka voi aiheuttaa yhteisön vahingonkorvausvastuun (asia 145/83, Adams v. komissio, tuomio 7.11.1985, Kok. 1985, s. 3539).

- 52 Sitä vastoin lainsäädäntötoimien osalta yhteisön korvausvastuu syntyy ainoastaan silloin, kun on kyse yksityisiä suojaavien ylemmäntasoisien oikeussääntöjen rikkomisesta. Jos toimielin on tehnyt toimen laajaa harkintavaltaa käyttäen, korvausvastuun syntyminen edellyttää lisäksi, että tällaisia oikeussääntöjä on rikottu riittävän ilmeisellä, eli selvällä ja vakavalla tavalla (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, 81 kohta).
- 53 Näin ollen on tutkittava, onko riidanalaisia päätöksiä pidettävä lainsäädäntö- vai hallintotoimina, ja oliko komissiolla päätökset tehdessään laaja harkintavalta.
- 54 Aluksi on todettava, että toisin kuin kantajat väittävät, oikeuskäytännön mukaista lainsäädäntötoimen käsitettä voidaan soveltaa kaikkiin 189 artiklassa tarkoitettuihin toimiin eikä yksinomaan asetuksiin. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimen luonnetta ei nimittäin pidä tutkia sen ulkoisen muodon perusteella vaan sen perusteella, onko sitä sovellettava yleisesti (edellä 52 kohdassa mainittu asia *Exporteurs in Levende Varkens ym. v. komissio*, tuomion 86 kohta).
- 55 Riidanalaisen toimien luonnetta määritettäessä on kiinnitettävä huomiota seuraaviin seikkoihin.
- 56 Ensinnäkin riidanalaiset päätökset vaikuttavat kantajien asemaan samalla tavalla kuin yleisesti sovellettava säädös, kuten asetus, jolla kiellettäisiin kaikkia jäsenvaltion tietyllä alueella toimivia sikojen kasvattajia tai maastaviejiä lähettämästä eläimiä tai tiettyjä tuotteita muihin jäsenvaltioihin tai muualle tässä jäsenvaltiossa.

- 57 Tätä toteamusta ei kumoa kantajien väite siitä, että kaikki Saksassa toimivat sikojen kasvattajat tai maastaviejät, joita riidanalaiset päätökset koskevat, voidaan yksilöidä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan nimittäin toimen normatiivisuutta ei estä se, että on mahdollista määritellä jotakuinkin täsmällisesti niiden oikeussubjektien lukumäärä, joihin sitä sovelletaan tiettyinä ajankohtana, tai jopa nimetä nämä oikeussubjektit, jos on selvää, että toimenpidettä sovelletaan sen tarkoituksen mukaisesti määritellyn objektiivisen oikeudellisen tai tosiasiallisen tilanteen perusteella (asia C-309/89, Codorniu v. neuvosto, tuomio 18.5.1994, Kok.1994, s. I-1853, 18 kohta).
- 58 Toiseksi riidanalaiset päätökset kuuluvat yhteisen maatalouspolitiikan alaan, mikä käy ilmi sekä itse niiden sisällöstä että päätösten perustana olevassa direktiivissä 90/425/ETY tehdystä viittauksesta perustamissopimuksen 43 artiklaan; toimielimillä on tällä alalla yleensä laaja harkintavalta.
- 59 Kolmanneksi on todettava, että kun komissio määrää riidanalaiden kieltojen kaltaisia suojatoimenpiteitä ja määrittää näiden kieltojen soveltamisalueita, sen on verrattava toisiinsa niitä yleisiä intressejä, jotka liittyvät yhteisössä toteutettavaan eläinten vapaaseen liikkuvuuteen, terveydenhuoltoon ja sikakarjan säilyttämiseen yhteisössä, sekä niitä yksityisiä intressejä, jotka kieltojen vaikutuspiiriin kuuluvilla sikojen kasvattajilla on.
- 60 Neljänneksi on todettava, että sikaruton leviämisen estäminen edellyttää komissiolta yleensä nopeita toimenpiteitä, koska sikakauppa jäsenvaltioiden välillä on vilkasta, koska sikaruttoa aiheuttava taudinaiheuttaja on erittäin tarttuva ja taudin itämisaika suhteellisen lyhyt ja koska tartunta johtaa eläinten kuolemaan.

- 61 Lopuksi on todettava, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on jo eräässä viimeaikaisessa tuomiossaan (edellä 52 kohdassa mainittu asia *Exporteurs in Levende Varkens ym. v. komissio*, tuomion 87 kohta) katsonut, että komission direktiivin 90/425/ETY 1 artiklan 4 kohdan perusteella tekemä päätös, jossa kielletään elävien sikojen vienti tietystä jäsenvaltiosta toisiin jäsenvaltioihin, on lainsäädäntötoimi.
- 62 Edellä esitetystä seuraa, että riidanalaiset päätökset ovat talouspoliittisia valintoja edellyttäviä lainsäädäntötoimia, joita tehdessään toimielimellä on laaja harkintavalt.
- 63 Edellä mainitun vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön vahingonkorvausvastuu voi syntyä tällaisten toimien vuoksi ainoastaan poikkeuksellisesti ja erityisissä olosuhteissa, jotta voidaan taata se, ettei yhteisön toimielinten lainsäädäntötoiminta vaikeudu mahdollisten vahingonkorvauskanteiden vuoksi aina silloin, kun niiden on yleisen edun vuoksi ryhdyttävä lainsäädäntötoimiin, jotka saattavat loukata yksityisten etuja (ks. edellä 48 kohdassa mainittu asia *HNL ym. v. neuvosto ja komissio*, tuomion 5 kohta).
- 64 Yhteisön vahingonkorvausvastuu voi siis tässä tapauksessa syntyä ainoastaan, jos komissio on selvällä ja vakavalla tavalla rikkonut yksityisiä suojaavaa ylemmäntasoisia oikeussääntöä.

B — Yksityisiä suojaavan ylemmäntasoisien oikeussäännön selvä ja vakava rikkominen

- 65 Kantajat vetoavat pääasiallisesti viiteen kanneperusteeseen riidanalaisien päätösten lainvastaisuuden osoittamiseksi. Ensimmäinen peruste koskee syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista, toinen omaisuudensuojan ja ammatin harjoittamisen vapauden loukkaamista, kolmas suhteellisuusperiaatteen loukkaamista, neljäs riidanalaisien päätösten oikeudellisen perustan riittämättömyyttä ja viides perustamissopimuksen 190 artiklan rikkomista.

- 66 Neljä ensimmäistä kanneperustetta koskevat kaikki yksityisiä suojaavan ylempätasoisien oikeussäännön rikkomista; sitä vastoin viidettä perustetta ei ole syytä tutkia. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan nimittäin lainsäädäntötoimen perustelujen puutteellisuus ei aiheuta yhteisön korvausvastuuta (ks asia 106/81, Kind v. ETY, tuomio 15.9.1982, Kok. 1982, s. 2885, 14 kohta ja asia T-167/94, Nölle v. neuvosto ja komissio, tuomio 18.9.1995, Kok. 1995, s. II-2589, 57 kohta).

Syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista koskeva kanneperuste

- 67 Syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista koskeva kanneperuste jakautuu kolmeen osaan. Näissä kantajat väittävät joutuneensa syrjinnän kohteeksi ensinnäkin Belgian tilanteeseen nähden, toiseksi hallinnollisten rajojen perusteella tehdyn toimenpiteiden soveltamisalueen rajaamisen vuoksi ja kolmanneksi Nordrhein-Westfalenin osavaltion tilanteeseen nähden.

Ensimmäinen osa: syrjintä verrattuna Belgian tilanteeseen

— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

- 68 Kantajat katsovat, että heitä syrjitään Belgiassa toimiviin siiankasvattajiin verrattuna. He muistuttavat, että sikaruttoa oli ilmennyt Belgiassa Länsi-Flanderissa sijaitsevassa Wingenen kunnassa suunnilleen samaan aikaan kuin Saksassa, ja toteavat, että Belgian viranomaiset olivat toteuttaneet tällä alueella ainoastaan toimenpiteitä, joita sovellettiin eläinten terveyteen liittyvistä ongelmista yhteisön sisäisessä nautaeläinten ja sikojen kaupassa 26 päivänä kesäkuuta 1964 annetun neuvoston direktiivin 64/432/ETY (EYVL 1964, 121, s. 1977, jäljempänä direktiivi 64/432/ETY) 4 artiklassa ja direktiivissä 80/217/ETY tarkoitetuilla suoja- ja valvontavyöhykkeillä, mutta komissio ei ollut määrännyt minkäänlaisia muita suoja-toimenpiteitä sovellettaviksi niillä paikallishallintoalueilla, joilla sikaruttoa oli ilmennyt, tai näiden lähellä olevilla alueilla.

- 69 Kantajien mukaan Belgiassa ja Ala-Saksin osavaltiossa sovellettavien kieltojen väliset olennaiset erot eivät ole objektiivisesti perusteltavissa, eikä riidanalaisissa komission päätöksissä ole esitetty objektiivisia syitä tällaiselle syrjinnälle.
- 70 Belgiassa ja Ala-Saksissa ilmenneitä sikaruttoepidemioita voitiin kantajien mielestä kuitenkin verrata toisiinsa. Vertailua ei kuitenkaan olisi pitänyt tehdä yksinomaan sikaruttotapausten absoluuttisen lukumäärän perusteella. Kantajien mukaan tästä luvusta ei nimittäin ilmene taloudellisen vahingon suuruus, ja kun tilannetta tarkastellaan tarkasti ja yksityiskohtaisesti, voidaan päätellä, että vuosina 1993 ja 1994 todettujen sikaruttoepidemioiden kehitys ja vaikutukset Belgiassa ja Ala-Saksissa olivat täysin toisiinsa verrattavissa. Kantajat väittävät, että Länsi-Flanderissa ja Ala-Saksissa esiintyi samaa Lorraine-nimistä viruskantaa, niissä oli samankaltainen sikatuotannon rakenne ja suhteessa yhtä paljon sikoja alueen kokoon nähden, ja tauti levisi molemmissa paikoissa samana vuodenaikana. Näin ollen ei voida väittää, että Belgian viranomaiset olisivat olleet sikaruton torjunnassa kyseisenä aikana tehokkaampia kuin Saksan viranomaiset, paitsi että ne olivat heti vahvistaneet 20 kilometrin laajuiset suojavyöhykkeet.
- 71 Kantajat väittävät, että komissio ei ole esittänyt konkreettista näyttöä Ala-Saksin viranomaisten väitetystä tehottomuudesta Belgian viranomaisiin verrattuna. Päin vastoin, komissio on päätöksen 93/566/EY seitsemännessä perustelukappaleessa nimenomaisesti todennut, että ”Saksa [oli] ryhtynyt direktiivissä 80/217/ETY edellyttyihin toimenpiteisiin ja että komissio [oli] määrännyt muita toimenpiteitä niillä alueilla, joilla tautia oli ilmennyt”.
- 72 Lopuksi kantajat väittävät, että vaikka erilainen kohtelu olisi ollut objektiivisesti perusteltavissa, sen olisi kuitenkin pitänyt olla kohtuullisessa suhteessa niihin seikkoihin, joihin vedottiin (ks. asia 114/76, Bela-Mühle, tuomio 5.7.1977, Kok. 1977, s. 1211; yhdistetyt asiat 63/72—69/72, Werhahn Hansamühle ym. v. neuvosto, tuomio 13.11.1973, Kok. 1973, s. 1229 ja edellä 47 kohdassa mainittu asia Merkur-Außenhandels v. komissio). Kun komission mukaan toimituskieltojen tarkoitus oli sikaruton leviämisen estäminen perustamalla laajat suojavyöhykkeet niiden tilojen ympärille, joilla tartuntaa oli ilmennyt, kiellot olisi pitänyt määrätä juuri suhteessa siihen paikkaan, jossa sikaruttoa oli ilmennyt. Näin ollen kieltojen soveltamisaluita määritettäessä on sopimatonta käyttää hallinnollisia perusteita, joilla ei enää ole

minkäänlaista kytkeä sikaruton ilmenemisalueeseen ja jotka eivät millään tavalla palvele kieltojen tarkoitusta, etenkin kun otetaan huomioon, että esimerkiksi Ala-Saksissa paikallishallintoalueet ovat erittäin laajoja. Päätöstä 93/566/EY muutettiin päätöksellä 93/621/EY siten, että kieltojen soveltamisalueet määräytyivät kuntien rajojen mukaan, ja tämä muutos tehtiin ajankohtana, jolloin eläntätaudin leviäminen oli jo pysähtynyt, mikä osoittaa, että komissio oli tietoinen siitä, että paikallishallintoalueiden rajojen mukaan sovellettavat toimituskiellot olivat sopimattomia ja suhteettoman ankaria.

- 73 Komission mielestä Belgian ja Saksan sikaruttotilanteet olivat erilaiset.
- 74 Vastaaja toteaa, että vuonna 1993 Belgiassa oli todettu ainoastaan seitsemän sikaruttotapausta, kun taas samana vuonna Saksassa oli todettu sata tapausta (vrt. 13 tapausta vuonna 1992 ja kuusi vuonna 1991), joista 60 oli ilmennyt yksin Ala-Saksin osavaltiossa. Päätettäessä siitä, onko sikaruton torjumiseksi asetettava toimituskieltoja, vastaajan mielestä ratkaiseva merkitys on nimenomaan todettujen sikaruttotapausten lukumäärällä eikä sikojen teurastuksesta aiheutuneilla taloudellisilla vahingoilla. Sikaruttotapausten lukumäärän perusteella voidaan vastaajan mukaan arvioida, pystyvätkö kansalliset viranomaiset estämään taudin leviämisen, ja selvittää, onko tarpeen määrätä toimituskieltoja.
- 75 Belgian viranomaiset ovat komission mukaan olleet Saksan viranomaisia tehokkaampia sikaruton torjunnassa, koska ne olivat alusta alkaen perustaneet 20 kilometrin laajuiset ylimääräiset suojavyöhykkeet ja tehneet laajempia eläntätautiopillisiä tutkimuksia. Tässä tapauksessa on komission mielestä hyödytöntä selvittää Ala-Saksin viranomaisten konkreettisia virheitä, koska ilmenneiden sikaruttotapausten lukumäärän perusteella oli selvää, etteivät ne olleet pystyneet tukahduttamaan tautia, ja että taudin leviämiskaava oli olemassa. Toisin kuin Belgian viranomaiset, jotka olivat jatkuvasti antaneet tilanteesta tietoja komissiolle, Saksan viranomaiset eivät myöskään olleet oma-aloitteisesti toimittaneet komissiolle

minkäänlaisia tietoja taudin kehityksestä eikä paikan päällä vallitsevasta tilanteesta. Tällainen yhteistyö on kuitenkin komission kannalta välttämätöntä, jotta se voi määrätä kieltoja ja ryhtyä muihin tarvittaviin suojaustoimenpiteisiin.

- 76 Lopuksi komissio toteaa, että vaikka Belgian ja Saksan tilanteet olisivat olleet toisiinsa verrattavissa, erilainen menettely oli objektiivisesti perusteltua, koska komission on ryhdyttävä toimenpiteisiin sikakaupan ylläpitämisen turvaamiseksi yhteisössä ja sikakarjan suojaamiseksi muissa jäsenvaltioissa ainoastaan silloin, kun kansalliset viranomaiset eivät pysty tukahduttamaan ja torjumaan sikaruttoa tehokkaasti. Belgian viranomaiset ovat osoittautuneet luotettaviksi sikaruton torjunnassa, kun taas 4.11.1993, jolloin ensimmäinen riidanalaisista päätöksistä tehtiin, Saksan alueella oli sinä vuonna todettu jo 92 sikaruttotapausta.

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 77 Perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan mukaan yhteisen maatalouspolitiikan yhteydessä toteutettavassa maatalouden yhteisessä markkinajärjestelyssä ei ”saa syrjiä tuottajia tai kuluttajia yhteisössä”. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tässä määräyksessä asetettu syrjintäkielto on pelkkä erityisilmentymä yhteisön oikeuden peruseriaatteisiin kuuluvasta yleisestä yhdenvertaisuuseriaatteesta (asia T-571/93, Lefebvre ym. v. komissio, tuomio 14.9.1995, Kok. 1995, s. II-2379, 78 kohta).
- 78 Syrjintäkiellon periaate on yksityisiä suojaava ylemmäntasoinen oikeussääntö, jonka rikkominen voi aiheuttaa yhteisön vahingonkorvausvastuun (ks. esim. asia T-120/89, Stahlwerke Peine-Salzgitter v. komissio, tuomio 27.6.1991, Kok. 1991, s. II-279, 117 ja 118 kohta).

- 79 Tästä syystä on tutkittava, onko komissio riidanalaisia päätöksiä tehdessään rikkonut selvällä ja vakavalla tavalla tätä periaatetta, joka oikeuskäytännön mukaan edellyttää, ettei toisiinsa verrattavissa olevissa tilanteissa menetellä eri tavalla, jollei tällaista eroa voida objektiivisesti perustella (edellä 47 kohdassa mainittu asia Campo Ebro Industrial ym. v. neuvosto, tuomion 82 kohta).
- 80 Kantajat eivät voi väittää, että heitä olisi syrjitty Belgiassa toimiviin sikojen kasvatajiin verrattuna. Vuonna 1993 Belgiassa oli nimittäin todettu ainoastaan seitsemän sikaruttotapausta, kun taas samana vuonna Saksassa oli todettu 100 tapausta, joista 60 oli ilmennyt yksin Ala-Saksin osavaltiossa. Alueella, jolle on keskittynyt runsaasti sikatiloja, sikaruttotapausten lukumäärä on, kuten komissio on aiheellisesti todennut, asianmukainen peruste arvioitaessa taudin leviämistä ja komission toimenpiteiden välttämättömyyttä sikakarjan suojaamiseksi jäsenvaltioissa.
- 81 On myös syytä muistaa, että jäsenvaltioille asetetaan direktiivin 90/425/ETY 10 artiklassa velvollisuus ilmoittaa komissiolle välittömästi eläintautien, kuten klas-sisen sikaruton, ilmenemisestä sekä taudin tukahduttamiseksi tai ehkäisemiseksi toteutetuista toimenpiteistä, ja saman artiklan 3 kohdassa säädetään, että jos komissiolle ei ole annettu tietoa toteutetuista toimenpiteistä, se voi toteuttaa väliaikaiset varotoimenpiteet.
- 82 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa Belgian viranomaiset ovat, toisin kuin Saksan viranomaiset, jatkuvasti ja heti antaneet komissiolle tietoja sikaruton kehityksestä alueellaan ja taudin torjumiseksi toteutetuista kansallisista toimenpiteistä. Komissio oli siten täysin selvillä Belgian tilanteesta, minkä vuoksi se on voinut perustellusti suhtautua sikaruton leviämisen estämiseksi Belgian alueella toteutettuihin toimenpiteisiin eri tavalla kuin Saksan alueella toteutettuihin toimenpiteisiin. Joka tapauksessa sikaruton leviämisen estämiseksi toteutetut suojatoimenpiteet riippuvat sikaruton todellisesta leviämistävaarasta, joten ei ole tarpeen enempää tutkia, ovatko toimivaltaiset kansalliset viranomaiset mahdollisesti toimineet tehottomasti sikaruton torjumisessa.

- 83 Näin ollen Belgian ja Saksan tilanteet eivät olleet toisiinsa verrattavissa, joten syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista koskevan kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä.

Toinen osa: hallinnollisten rajojen mukaan tehdystä toimenpiteiden soveltamisalueen rajaamisesta johtuva syrjintä

— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

- 84 Kantajat syyttävät komissiota siitä, että tämä on määrännyt toimituskiellot hallintoyksiköittäin (kunnat ja paikallishallintoalueet) eikä suhteessa välimatkaan tautipesäkkeestä siten kuin direktiivin 80/217/ETY 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut suoja- ja valvontavyöhykkeet määritetään. Jos kieltojen soveltamisalueet rajataan hallinnollisin perustein, todellista tartuntavaaraa ei kantajien mukaan oteta huomioon, ja tämä merkitsisi kantajien syrjintää muihin sellaisiin tiloihin verrattuna, jotka sijaitsevat tosiasiaassa saman välimatkan päässä sikaruton tautipesäkkeestä mutta jotka sijaitsevat sellaisen hallintoyksikön alueella, jota toimituskiellot eivät koske.
- 85 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpide ei ole objektiivisesti perusteltu, jos se on ilmeisen epätarkoituksenmukainen. Epitesoittisten eläntautien torjunnassa toimenpiteen tarkoituksenmukaisuutta voidaan arvioida ainoastaan taudin tartunta- ja leviämiskaavan perusteella. Kantajat katsovat, että vaikka hallintoyksiköittäin määritettyjä alueita koskevilla toimituskielloilla voidaan tehokkaasti estää sikaruton leviäminen näiden alueiden ulkopuolelle, niillä ei voida estää taudin kehittymistä näiden alueiden sisällä.
- 86 Komissio toteaa, ettei sen ole toimituskieltojen soveltamisalueita määrittäessään nojaututtava yksinomaan puhtaasti maantieteellisiin perusteisiin eikä etenkin pelkkään tautipesäkkeistä olevaan välimatkaan, vaan se voi käyttää perusteena

myös hallintoyksiköitä. Tämä käy ilmi muun muassa direktiivin 80/217/ETY 9 artiklasta. Komissiolla on harkintavaltaa määrittäessään niitä alueita, joita direktiivin 90/425/ETY perusteella määrättävät kiellot koskevat, ja se voi määrittää ne joko pääasiallisesti maantieteellisin perustein tai hallintoyksiköittäin taikka yhdistää nämä perusteet; komissio ylittää tämän harkintavallan rajat ainoastaan, jos toimenpide osoittautuu ilmeisen epätarkoituksenmukaiseksi (yhdistetyt asiat C-267/88—C-285/88, Wuidart ym., tuomio 21.2.1990, Kok. 1990, s. I-435, 14 kohta). Komission mukaan näin ei kuitenkaan ole tässä tapauksessa.

- 87 Jäsenvaltiot eivät ole yhtä mieltä toimenpiteiden soveltamisalueiden rajaamisessa käytettävän menetelmän valinnasta, ja komission mukaan kysymystä käsitellään parhaillaan pysyvässä eläinlääkintäkomiteassa. Komissio ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon kyseisen jäsenvaltion puoltaman rajaamisen menetelmän. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa Saksan liittotasavalta oli komission mukaan itse suositaneet toimenpiteiden soveltamisalueiden rajaamista hallintoyksiköittäin, koska eläinten terveydenhuolto on järjestetty paikallishallintoalueittain. Määrittämällä kieltojen soveltamisalueet tällä tavalla voitiin siten parhaiten taata tehokas valvonta ja toimenpiteiden soveltaminen, koska siten valvonnasta vastaavia toiminnallisia hallintorakenteita voitiin käyttää viivytyksettä.
- 88 Tämän lisäksi komissio huomauttaa, että vaikka toimituskiellot olisi määrätty pääasiallisesti maantieteellisin perustein, ne olisivat silti voineet koskea kantajien tilaa. Kieltoja ei nimittäin välttämättä olisi rajoitettu koskemaan niitä alueita, jotka sijaitsivat 20 kilometrin säteellä tautipesäkkeestä, koska myös erityiset maantieteelliset perusteet, kuten luonnolliset rajat ja sikojen kasvatustilojen määrä suhteessa alueen kokoon, olisi pitänyt ottaa huomioon. Saksan viranomaisten esittämien tietojen mukaan Osnabrückin paikallishallintoalueella sekä sen naapureina olevilla Vechtan ja Diepholzin paikallishallintoalueilla oli alueen kokoon nähden eniten sikojen kasvatustiloja maailmassa.

- 89 Lisäksi komissio väittää, että kantajat eivät ole näyttäneet toteen, ettei toimituskieltoja olisi määrätty muille heidän tilaansa vastaaville tiloille, jotka sijaitsivat lähempänä tautipesäkkeitä.
- 90 Lopuksi komissio täsmentää, että vaikka Osnabrückin paikallishallintoalueella ei ollut ilmennyt yhtään uutta tautipesäkettä 31.10.1993 ja 20.1.1994 välisenä aikana, Ala-Saksissa oli kuitenkin todettu 13 tautipesäkettä, joista suurin osa oli Vechtan paikallishallintoalueella, jolla on yhteinen raja Osnabrückin kanssa. Lisäksi komissio toteaa, että 13 tapauksesta 12 oli peräisin Weser Emsin hallintopiiristä (Regierungsbezirk), johon Osnabrückin paikallishallintoalue kuuluu, ja että hallintopiiri on sikaruttoa koskevien torjuntatoimenpiteiden koordinoinnista vastaava hallintoyksikkö. Weser Emsin hallintopiirissä ilmenneet lukuisat tapaukset osoittivat komission mielestä, että taudin hävittämiseksi toteutettujen toimenpiteiden koordinoinnissa oli selvästi tehty virheitä erityisesti epidemiologisten tarkastusten yhteydessä.

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 91 Direktiivissä 90/425/ETY, jonka perusteella riidanalaiset päätökset on tehty, ei vahvisteta maantieteellisiä eikä hallinnollisia perusteita niiden alueiden rajaamiseksi, joita komission määräämät suojatoimenpiteet koskevat.
- 92 Kantajat eivät voi väittää, ettei komission olisi pitänyt määrätä toimituskieltoja niille Saksan alueille, jotka sijaitsivat kauempana kuin kolmen kilometrin tai kymmenen kilometrin säteellä tautipesäkkeistä, vaikka direktiivin 80/217/ETY 9 artiklassa säädetäänkin tämänlaajuisten suoja- ja valvontavyöhykkeiden perustamisesta. Tämä säännös ei nimittäin koske niitä suojatoimenpiteitä, jotka komissio voi tarpeelliseksi katsoessaan toteuttaa, vaan ainoastaan niiden suoja- ja valvontavyöhykkeiden määrittämistä, jotka jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on perustettava heti, kun sikaruton taudinmääritys on virallisesti vahvistettu.

- 93 Direktiivin 90/425/ETY perusteella toteutettujen komission toimenpiteiden tehokas vaikutus (effet utile) estyisi, jos ne voitaisiin toteuttaa ainoastaan niissä olosuhteissa ja sellaisin perustein, joita edellytetään kansallisten viranomaisten määrittäessä direktiivissä 80/217/ETY tarkoitettuja suoja- ja valvontavyöhykkeitä. Päinvastoin, sikaruton leviämisen torjumiseen tähtäävässä yhteisön järjestelmässä komission on ryhdyttävä toimenpiteisiin ainoastaan tarpeen vaatiessa silloin, kun jäsenvaltioiden toteuttamilla toimenpiteillä ei voida poistaa jäsenvaltioiden sikakarjalle aiheutuvaa uhkaa.
- 94 Näin ollen direktiivin 80/217/ETY 9 artiklan säännökset eivät sido komissiota sen päättäessä direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 4 kohdan mukaisista toimenpiteistä, mutta komissio voi kuitenkin laajan harkintavaltansa rajoissa ottaa nämä säännökset huomioon.
- 95 Kantajien väitettä ei kuitenkaan voida missään tapauksessa pitää perusteltuna, vaikka riidanalaisia komission päätöksiä arvioitaisiin direktiivin 80/217/ETY 9 artiklan säännösten kannalta. Ensinnäkin on todettava, että direktiivin 80/217/ETY 9 artiklan 1 kohdassa mainitut kolmen kilometrin ja kymmenen kilometrin säteet tautipesäkkeistä ovat ainoastaan vähimmäisvälimatkoja, jotka vaaditaan suoja- ja valvontavyöhykkeitä perustettaessa. Tässä säännöksessä sallitaan siten laajempien vyöhykkeiden perustaminen yksittäistapausten olosuhteiden mukaan. Toiseksi kantajat eivät myöskään ole näyttäneet toteen, että jos kieltojen soveltamisalueiden rajat olisi määritetty yksinomaan tautipesäkkeisiin olevan maantieteellisen välimatkan mukaan, toimituskiellot eivät olisi koskeneet niiden tilaa. Kolmanneksi on todettava, että direktiivin 80/217/ETY 9 artiklan 2 kohdan perusteella suoja- ja valvontavyöhykkeitä ei saa muodostaa yksinomaan maantieteellisin perustein eikä etenään pelkän tautipesäkkeisiin olevan välimatkan perusteella. Tämän säännöksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen on nimittäin suoja- vyöhykettä perustaessaan otettava huomioon useita muita tekijöitä, joita ovat muun muassa sikojen kauppa ja tarkastusmahdollisuudet. Komission väitteiden mukaan, joita kantajat eivät ole kiistäneet, Osnabrückin paikallishallintoalueella, jossa kantajien tila sijaitsee, sekä tämän naapureina olevilla Vechtan ja Diepholzin paikallishallintoalueilla, joissa on ilmennyt lukuisia sikaruttotapauksia, on eniten sikojen kasvatusta harjoittavia tiloja alueen kokoon nähden maailmassa.

- 96 Näin ollen komissiolla oli oikeus määrittää toimituskieltojen soveltamisalueet hallintoyksiköiden rajojen mukaan.
- 97 On kuitenkin tutkittava, onko komissio riidanalaisia päätöksiä tehdessään ylittänyt laajan harkintavaltansa rajat.
- 98 Tältä osin on muistettava, että direktiivin 90/425/ETY mukaan komission on tutkittava yhteistyössä kyseisen jäsenvaltion kanssa, mihin toimenpiteisiin on syytä ryhtyä, ja että komission on tutkittava tilannetta jäsenvaltioiden edustajista koostuvassa pysyvässä eläinlääkintäkomiteassa.
- 99 Komissio on väittänyt, että Saksan liittotasavalta olisi tässä tapauksessa itse ehdottanut kieltojen soveltamisalueen määrittämistä hallintoyksiköittäin (paikallishallintoalueet ja/tai kunnat), eivätkä kantajat ole kiistäneet tätä väitettä. Kuten kantajat ovat suullisessa käsittelyssä todenneet, liittovaltion ministeriön toimivaltainen virkamies, joka oli Saksan valtuuskunnan puheenjohtaja ja ainoa komission virkamiesten yhteyshenkilö, oli äänestänyt hallintoyksiköihin perustuvasta toimituskieltojen soveltamisalueen määrittämisestä siitä huolimatta, että valtuuskunnassa oli tästä sisäisiä erimielisyyksiä Ala-Saksin edustajan vastustuksen vuoksi.
- 100 Todellisuudessa komissio toimi siten yhteistyössä Saksan liittovaltion viranomaisien kanssa määrittäessään toimituskieltojen soveltamisalueet hallintoyksiköiden perusteella. Tällainen yhteistyö kuuluu myös komission tavanomaiseen käytäntöön, jossa se ottaa huomioon kyseisen jäsenvaltion esittämät toiveet ainakin siinä määrin, kuin nämä vaikuttavat asianmukaisilta toteutettujen toimenpiteiden tehokkaan vaikutuksen takaamiseksi.
- 101 Toimenpiteiden soveltamisalueen rajaaminen hallintoyksiköittäin oli tässä tapauksessa erityisen perusteltua, koska näin voitiin taata parempi määrättyjen toimenpiteiden soveltamisen tehokas valvonta ja täytäntöönpano. *Ausführungsgesetz zum Tierseuchengesetzin* (epitsoottisia eläintauteja koskevan liittovaltion lain

täytäntöönpanemiseksi annettu Ala-Saksin osavaltion laki, Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt nro 18, 1994) 2 1 momentin mukaan juuri paikallishallintoalueilla ja niistä riippumattomilla kaupungeilla on toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin epitsoottisten eläintautien torjumiseksi ja erityisesti toteuttaa neuvoston tai komission säädösten tai päätösten edellyttämät toimenpiteet ja valvoa niiden noudattamista. Juuri kyseisen jäsenvaltion toimivaltaiset eläinlääkintäviranomaiset huolehtivat valvonnasta ja täytäntöönpanosta paikan päällä, ja sikaruton leviämisen estämiseksi määrätyn luovutuskiellon onnistuminen riippuu tällaisen valvonnan ja täytäntöönpanon onnistumisesta.

- 102 Toimenpiteiden soveltamisalueen määrittämiseen olemassa olevien hallintoyksiköiden perusteella liittyy myös se etu, että se nopeuttaa toimenpiteisiin ryhtymistä. Sitä vastoin näiden alueiden määrittäminen maantieteellisin perustein edellyttää maaston ja erityisesti luonnollisten rajojen (vesistöt/vesitiet, tiet jne.) sekä tilojen sijainnin tarkastelua. Tällaisen menetelmän käyttäminen edellyttäisi siten yksityiskohtaisia selvityksiä kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisilta viranomaisilta. On kuitenkin selvää, ettei näin ole tapahtunut käsiteltävänä olevassa tapauksessa.
- 103 Lopuksi on todettava, kuten kantajat ovat todenneet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kysymyksiin esittämissään kirjallisissa vastauksissa, että luonnolliset maantieteelliset tekijät (vesistöt/vesitiet, tiet jne.) on otettu huomioon aluehallintoyksiköiden rajoja määritettäessä.
- 104 Näin ollen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että komissio ei ole selvä ja vakavalla tavalla ylittänyt toimivaltansa rajoja määrittäessään toimenpiteiden soveltamisalueet hallintoyksiköittäin.
- 105 Näin ollen syrjintäkiellon periaatteen loukkaamista koskevan kanneperusteen toinen osa on hylättävä.

Kolmas osa: syrjintä Nordrhein-Westfalenin osavaltion tilanteeseen nähden

— Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

- 106 Kantajat väittävät, että heitä on syrjitty hallinnollisten rajojen mukaan määrätyillä toimituskielloilla verrattuna tiettyihin Nordrhein-Westfalenissa sijaitseviin tiloihin, koska toimituskiellot eivät koskeneet näitä viimeksi mainittuja tiloja, vaikka ne olivat saman välimatkan päässä tautipesäkkeestä kuin kantajien tila. Näiden kahden osavaltion tilannetta olisi kantajien mukaan pitänyt verrata toisiinsa ainoastaan epitoottisen eläintaudin aiheuttaman vaaran osalta eikä sikaruttotapausten lukumäärän osalta, kuten komissio oli tehnyt.
- 107 Esimerkkinä tästä kantajat mainitsevat Westerkappelnin kunnassa (Steinfurthin paikallishallintoalueen koillisosa, Nordrhein-Westfalenin osavaltio) sijaitsevat tilat, joita kiellot eivät koskeneet, vaikka ne sijaittivat ainoastaan 15 kilometrin päässä Riestessä (Osnabrücken paikallishallintoalue, Ala-Saksin osavaltio) ilmenneestä sikaruttoepidemiasta, sekä Stemweden kunnassa (Minden-Lübbecken paikallishallintoalue, Nordrhein-Westfalenin osavaltio) sijaitsevat tilat, jotka sijaittivat vähemmän kuin 10 kilometrin päässä Damme-Rüschendorfissa (Vechtanin osavaltio, Ala-Saksin osavaltio) ilmenneestä sikaruttoepidemiasta.
- 108 Kantajien mielestä erilaista kohtelua ei voitu objektiivisesti perustella, koska näiden kahden osavaltion tilanteet olivat toisiinsa verrattavissa ottaen huomioon, että sikaruton vaara ulottui hallinnollisten rajojen yli, ja ottaen huomioon sen leviämisen estämiseksi toteuttavien toimenpiteiden tarkoituksen.
- 109 Komissio kiistää väitteen siitä, että kantajia olisi syrjitty Nordrhein-Westfalenin tiloihin verrattuna. Komissio väittää, ettei näiden alueiden tilanteita voitu verrata toisiinsa sen vuoksi, että Nordrhein-Westfalenin viranomaiset olivat pystyneet

tukahduttamaan sikaruton ja valvomaan sikaruttotilannetta tehokkaasti, koska riidanalaisissa päätöksissä tarkoitettuna aikana ei ollut havaittu yhtään sikaruttotapausta. Komission mukaan välimatka tautipesäkkeeseen ei ollut ainoa peruste, jonka se otti huomioon toimituskieltoja määrätessään. Nordrhein-Westfalenin viranomaiset olivat komission mielestä valvoneet sikaruttotilannetta tehokkaasti siten, ettei sen leviämisestä muille alueille tai muihin jäsenvaltioihin ollut vaaraa. Näin ollen komissio väittää, ettei se ollut riidanalaisia päätöksiä tehdessään määrännyt Nordrhein-Westfalenille minkäänlaista kieltoa, koska se otti huomioon sen, että yleensä tässä osavaltiossa oli erittäin aktiivisesti taisteltu sikaruttoa vastaan ja sen eläinlääkintähallinto oli yksi tehokkaimmista, minkä osoittaa sen alueella ilmenneiden sikaruttotapausten vähäinen lukumäärä (7 tapausta vuonna 1993, 1 vuonna 1994 ja 2 vuonna 1995) verrattuna Ala-Saksin alueella ilmenneisiin tapauksiin (64 tapausta vuonna 1993, 66 vuonna 1993 ja 23 vuonna 1995).

- 110 Komissio väittää, että vaikka tilanteita olisi voitu verrata toisiinsa, erilainen kohtelu oli objektiivisesti perusteltavissa, koska Nordrhein-Westfalenin viranomaiset pystyivät valvomaan sikaruttotilannetta tehokkaasti siten, ettei sikaruton leviämisestä muille alueille ja erityisesti muihin jäsenvaltioihin ollut vaaraa. Vastaaaja täsmentää kuitenkin, ettei osavaltioiden alueellisia rajoja otettu huomioon vahvistettaessa direktiivin 80/217/ETY 9 artiklassa säädettyjä suoja- ja valvontavyöhykkeitä ja että näillä vyöhykkeillä sovellettavat rajoitukset koskivat niitä Nordrhein-Westfalenin tiloja, jotka sijaitsivat Ala-Saksin tautipesäkkeen välittömässä läheisyydessä. Vastaaaja huomauttaa myös, etteivät kantajat ole näyttäneet toteen, että Nordrhein-Westfalenin tilat olisivat sijainneet lähempänä tautipesäkettä kuin heidän tilansa.

— Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 111 On todettava, että niitä rajoituksia, jotka johtuivat Saksan viranomaisten direktiivin 80/217/ETY mukaisesti perustamista suoja- ja valvontavyöhykkeistä, sovellettiin Ala-Saksin tautipesäkkeen läheisyydessä sijaitseviin Nordrhein-Westfalenin osavaltion tiloihin.

- 112 On todettava, etteivät Ala-Saksin osavaltion ja Nordrhein-Westfalenin tilanteet selvästikään olleet toisiinsa verrattavissa. Nordrhein-Westfalenissa ei nimittäin ollut havaittu yhtään sikaruttotapausta riidanalaisissa päätöksissä tarkoitettuna aikana. Vaikka siis jotkut tässä osavaltiossa sijaitsevat tilat olisivat todellisuudessa olleet lähempänä tautipesäketä kuin kantajien tila, kuten kantajat väittävät, komissio on kuitenkin perustellusti voinut katsoa, että Nordrhein-Westfalenin toimivaltaiset viranomaiset pystyivät tehokkaasti valvomaan sikaruttotilannetta ja ettei tällä alueella ollut sikaruton leviämisaavaa, jonka vuoksi olisi ollut välttämätöntä ryhtyä muihin suojaustoimenpiteisiin.
- 113 Näin ollen syrjäntäkiellon loukkaamista koskevan kanneperusteen kolmas osa ei myöskään ole perusteltu.
- 114 Edellä esitetystä seuraa, että komissio ei ole loukannut syrjäntäkiellon periaatetta. Ensimmäinen kanneperuste on siten hylättävä.

Omaisuuksensuojan ja ammatin harjoittamisen vapauden loukkaamista koskeva kanneperuste

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

- 115 Kantajat väittävät, että riidanalaisissa komission päätöksissä määrättyillä kielloilla rajoitettiin heidän mahdollisuuttaan käyttää omaisuuttaan, ja kielloilla oli siten käytännössä sama vaikutus kuin omaisuuden takavarikoimisella. Kantajat väittävät, että sikojen kasvatus ja lihotus oli kieltojen vuoksi tosiasiaa mahdotonta.
- 116 Tämän jälkeen kantajat väittävät, etteivät toimituskiellot ole asianmukainen keino epitsoottisen eläintaudin torjumiseksi ja etteivät ne ole oikeassa suhteessa niiden tavoitteeseen, koska direktiivissä 80/217/ETY säädetyistä suoja- ja valvontavyöhykkeistä poiketen kieltoja ei ole määrätty suhteessa tautipesäkkeen sijaintiin, vaan

ne on määrätty ainoastaan hallintoyksiköiden mukaan ottamatta huomioon tiloja uhkaavaa todellista epidemian leviämistä, joka johtuu tilojen läheisestä maantieteellisestä sijainnista tautipesäkkeeseen nähden.

- 117 Tämän jälkeen kantajat väittävät, että toimituskiellot ovat tosiasiallisesti markkinoille saattamista koskevia kieltoja, joten ne täyttävät laittoman omaisuudenriiston tunnusmerkit, koska yhteisöjen tuomioistuimien on katsonut, että jos omistajaa kielletään määräämästä vapaasti omaisuudestaan ja käyttämästä sitä vapaasti, tämä tarkoittaa samaa kuin tämän omaisuuden riistäminen (asia 44/79, Hauer, tuomio 13.12.1979, Kok. 1979, s. 3727). Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi 4 päivänä marraskuuta 1950 tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaan — kuten myös jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteiden mukaan — omaisuudenriisto sallitaan ainoastaan välitöntä, kohtuullista ja tehokasta korvausta vastaan, jota ei tässä tapauksessa ollut myönnetty.
- 118 Kantajat kiistävät komission väitteen siitä, että hallinnollisten rajojen mukaan määrättyt kiellot olisivat tehokkaampia ja niiden noudattaminen paremmin valvottavissa. Heidän mukaansa Saksan kunnissa, paikallishallintoalueilla tai osavaltioissa ei ole valvontaviranomaisia, jotka pystyisivät valvomaan tehokkaasti hallintoyksiköittäin määrättyjen toimituskieltojen noudattamista.
- 119 Samoista syistä kantajat väittävät, että riidanalaisilla päätöksillä loukataan heidän ammatin harjoittamisen vapauttaan.
- 120 Komissio muistuttaa, ettei toimenpidettä voida pitää omaisuudenriistona, jos ”omistaja voi edelleen vapaasti määrätä omaisuudestaan ja käyttää sitä kaikkiin muihin tarkoituksiin, joita ei ole kielletty” (edellä 117 kohdassa mainittu asia Hauer, tuomion 19 kohta). Komissio korostaa, että kantajat ovat toimituskielloista huolimatta voineet edelleen määrätä omaisuudestaan.

- 121 Komissio muistuttaa, että sekä omistusoikeutta että ammatin harjoittamisen vapautta voidaan rajoittaa (asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-4973, 78 kohta).
- 122 Komissio väittää, ettei näitä kantajien oikeuksia ole rajoitettu. Se toteaa, että kantajien tila sijaitsee Osnabrückin paikallishallintoalueella, että heidän pääasiallisten asiakkaidensa tilat sijaitsevat sen naapureina olevilla Diepholzin ja Vechtan paikallishallintoalueilla ja että toimituskiellot koskivat näitä kolmea paikallishallintoaluetta. Tällä perusteella komissio katsoo, että kantajat voivat periaatteessa jatkaa porsaiden myymistä entisille asiakkailleen, koska komission päätöksissä sallittiin sikojen myynti kyseisten alueiden sisällä. Komission mielestä sikojen kysynnän mahdollinen lasku ei merkitse kantajien omistusoikeuden rajoittamista eikä varsinkaan sen riistämistä. Kantajat eivät nimittäin voi vaatia omistusoikeutta siihen, että niille taataan tietty kysyntä.
- 123 Komissio toteaa, etteivät kantajat ole selittäneet syitä sille, miksi he eivät voineet enää toimittaa sikoja entisille asiakkailleen tai muille ostajille. Lisäksi se toteaa, etteivät kantajat ole toimittaneet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle voimassa olevia toimitussopimuksiaan.
- 124 Komissio katsoo, että vaikka riidanalaisilla päätöksillä olisi mahdollisesti loukattu kantajien omaisuudensuojaa tai ammatin harjoittamisen vapautta, tässä tapauksessa olisi kyseessä oikeuskäytännössä vahvistettujen periaatteiden mukaan sallittu oikeuksien rajoittaminen. Riidanalaisien kieltojen tavoitteena on yhteisön yleinen etu. Ne ovat välttämättömiä sikakarjan suojelemiseksi, sikakaupan ylläpitämiseksi ja siten myös sikataloustuotannon säilyttämiseksi. Näin ollen niillä ei loukata omaisuudensuojan tai ammatin harjoittamisen vapauden perussisältöä.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 125 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusoikeudet, joihin kantajat ovat vedonneet, eivät ole ehdottomia oikeuksia. Niiden käyttöä voidaan rajoittaa esimerkiksi yhteisten markkinajärjestelyjen yhteydessä sillä edellytyksellä, että rajoitukset palvelevat todellisuudessa yleisen edun mukaisia yhteisön tavoitteita ja että ne eivät merkitse rajoitusten tavoite huomioon ottaen suhteetonta ja sietämätöntä puuttumista, jolla vahingoitettaisiin taattujen oikeuksien keskeistä sisältöä (asia 265/87, Schröder, tuomio 11.7.1989, Kok. 1989, s. 2237, 15 kohta).
- 126 Näin ollen on tutkittava, mihin tavoitteeseen riidanalaisilla päätöksillä pyritään ja ovatko toimituskiellot kohtuullisessa suhteessa tähän tavoitteeseen.
- 127 Ensinnäkin on todettava, että suojaustoimenpiteet vaikuttavat jo luonteensa puolesta yleensä aina omistusoikeuteen ja ammatin harjoittamisen vapauteen ja aiheuttavat siten vahinkoa osapuolille, jotka eivät ole millään tavalla vastuussa suojaustoimenpiteiden määräämiseen johtaneesta tilanteesta (ks. asia C-84/95, Bosphorus, tuomio 30.7.1996, Kok. 1996, s. I-3953, 22 kohta). Näin ollen pelkästään se, että toimituskielloilla oli kielteisiä seurauksia kantajille, vaikka kantajien mukaan heidän tilallaan ei ollut ilmennyt sikaruttoa eikä siitä myöskään ollut uhkaa, ei merkitse, että kiellot olisivat olleet kiellettyjä rajoituksia.
- 128 Tämän jälkeen on todettava, että tietyille elinkeinonharjoittajille aiheutuvia kielteisiä ja huomattaviakin seurauksia voitiin perustella sillä, että riidanalaisten päätösten tavoitteet olivat niin merkittäviä; päätöksillä pyrittiin estämään sellaisen

epitsoottisen eläntaudin eli sikaruton leviäminen, joka johti eläinten kuolemaan ja josta aiheutui niin vakavia häiriöitä, että yhteisön koko sikatuotannon kannattavuus oli huomattavassa vaarassa.

- 129 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa toteutetut toimenpiteet eivät kuitenkaan aiheuttaneet kielteisiä tai huomattavia seurauksia kyseisille sikojen kasvattajille. Ensinnäkään kantajia ei veloitettu toteuttamaan jyrkkiä toimenpiteitä, esimerkiksi teurastamaan suuria määriä sikoja, vaan heille on riidanalaisissa päätöksissä määrätty ainoastaan sikojen luovutuksia koskevia väliaikaisia rajoituksia. Toiseksi nämä rajoitukset koskivat vain maantieteellisesti rajattuja alueita, joilla oli erityinen taudin leviämisen vaara. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on syrjäntäkiellon periaatteen loukkaamista koskevan kanneperusteen yhteydessä katsonut, kieltojen soveltamisalueiden rajaaminen hallintoyksiköittäin oli asianmukainen keino estää sikaruton leviäminen, joten komissio ei ole näin menetellessään ylittänyt ilmeisellä ja vakavalla tavalla harkintavaltansa rajoja.
- 130 Joka tapauksessa on todettava, etteivät kantajat ole näyttäneet toteen, että heidän omistusoikeuttaan tai ammatin harjoittamisen vapauttaan olisi loukattu. Kantajien itsensä esittäminen tietojen mukaan heidän tilansa sijaitsee Osnabrückin paikallishallintoalueella ja heidän pääasialliset asiakkaansa ovat Osnabrückin, Diepholzin ja Vechtan paikallishallintoalueilla; nämä kolme paikallishallintoaluetta kuuluvat riidanalaisissa komission päätöksissä määrättyjen suojatoimenpiteiden soveltamisalueisiin. Koska sikojen luovutukset toimenpiteiden soveltamisalueen sisällä olivat yhä pääasiallisesti sallittuja ainakin siihen saakka, kun päätöksessä 94/178/EY määrättiin muita suojatoimenpiteitä, kantajien olisi pitänyt osoittaa, millä tavalla komission päätökset estivät heitä myymästä sikoja entisille asiakkailleen. Suullisessa käsittelyssä esitettyä luetteloa kieltojen soveltamisalueiden ulkopuolella olevista asiakkaista ei voida pitää riittävänä näyttönä kantajien väittämästä vahingosta; sitä paitsi tätä todistetta ei voida ottaa huomioon, koska se on esitetty liian myöhään.
- 131 Näin ollen riidanalaisissa päätöksissä määrättyjä toimituskieltoja ei voida pitää sopimattomina tai suhteettomina. Omaisuuden suojan ja ammatin harjoittamisen vapauden loukkaamista koskeva kanneperuste on siten hylättävä.

Suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskeva kanneperuste

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

- 132 Kantajat väittävät, että riidanalaiset päätökset ovat suhteellisuusperiaatteen vastaisia.
- 133 Kantajat viittaavat ensin edellisen kanneperusteen yhteydessä esitettyihin väitteisiin ja erityisesti niihin väitteisiin, jotka koskevat toimituskieltojen soveltamisalueiden määrittämistä hallintoyksiköittäin.
- 134 Tämän jälkeen kantajat väittävät, että riidanalaiset päätökset ovat suhteettoman ankaria, koska heidän tilallaan ei ollut ilmennyt sikaruttoa ja koska näissä olosuhteissa ennalta ehkäisevä tai hätärokotus olisi ollut heidän kannaltaan selvästi lievempi keino. Kantajien tietojen mukaan Saksan toimivaltaiset viranomaiset olivat pyytäneet hätärokotusta, mutta komissio oli hylännyt pyynnön.
- 135 Komissio toteaa jälleen, että sen mielestä väite, joka koskee toimituskieltojen soveltamisalueiden rajaamista hallintoyksiköittäin, on perusteeton. Lisäksi se toteaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön (ks. edellä 121 kohdassa mainittu asia Saksa v. neuvosto, tuomion 90 kohta) mukaan yhteisen maatalouspolitiikan alalla toteutetut toimenpiteet ovat olosuhteisiin nähden suhteettoman ankaria ainoastaan silloin, kun ne ovat ilmeisen sopimattomia tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Komissio toteaa, että kantajat eivät väitä, että toimituskiellot olisivat olleet ilmeisen sopimattomia sikaruton uuden leviämisen estämiseksi ja sikakaupan turvaamiseksi yhteisössä.

- 136 Komissio kiistää myös väitteen siitä, että rokotus olisi yhtä sopiva keino kuin toimituskiellot. Komissio toteaa, että yhteisössä noudatetaan tarkoituksellisesti politiikkaa, jonka mukaan epitsoottisten eläintautien torjumiseksi ei käytetä rokotusta. Hätärokitukset eivät takaa — edes pienellä maantieteellisellä alueella — viruksen häviämistä, koska rokotteet eivät vaikuta tartunnan saaneisiin eläimiin. Rokotteet eivät myöskään estä sellaisten porsaiden syntymistä, jotka vaikuttavat terveiltä mutta jotka ovat viruksen kantajia. Myöskään serologisissa tutkimuksissa ei voida erottaa, ovatko vasta-aineet peräisin tartunnasta vai rokotuksesta. Toisin sanoen rokotettu eläin voi olla viruksen kantaja ja jatkaa taudin levittämistä.
- 137 Lisäksi vastaaja toteaa, että Saksan liittotasavallan 7.2.1994 esittämän, hätärokitusten sallimista koskevan pyynnön hylkäämiselle oli myös muita syitä. Kun komissio oli havainnut, että muun muassa eläinten tunnistaminen ja niiden luovutusten valvonta oli vaikeaa ja huolestuttavan puutteellista, se epäili, että kasvattajat laiminlöisivät suojoimenpiteet rokottamisen jälkeen, ja rokottaminen vaarantaisi siten sikaruton torjumiseen tähtäävän yhteisön politiikan. Lisäksi hätärokitushjelma olisi komission mukaan edellyttänyt rokotusvyöhykkeiltä peräisin olevien sikojen ja sianlihavalmistajien kaupan ehdotonta kieltämistä 12 kuukauden ajan. Vastaaja huomauttaa, että rokotteiden kieltämistä koskevan politiikan jatkaminen on osoittautunut äärimmäisen tärkeäksi kauppasuhteissa kolmansiin valtioihin, jotka myös todennäköisesti noudattavat tällaista politiikkaa.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 138 Suhteellisuusperiaate edellyttää, että yhteisön säädöksessä tai päätöksessä määrätyt toimenpiteet ovat sellaisia, että niillä voidaan saavuttaa tavoiteltu päämäärä ilman, että ne ovat ankarampia kuin tavoitteen kannalta on tarpeen. Suhteellisuusperiaate edellyttää lisäksi, että jos voidaan valita useista tarkoituksenmukaisista toimenpiteistä, on valittava sellainen, joka aiheuttaa vähiten rajoituksia, ja että aiheutettu haitta ei saa olla suhteeton tavoiteltuun päämäärään nähden (edellä 52 kohdassa mainittu asia *Exporteurs in Levende Varkens ym. v. komissio*, tuomion 119 kohta).

- 139 Edellä esitettyjen kanneperusteiden tarkastelu osoittaa, että käsiteltävänä olevassa tapauksessa hallintoyksiköittäin rajatuille alueille määrätyt kiellot olivat asianmukainen keino sikaruton torjumiseksi, eivätkä ne olleet suhteettoman ankaria.
- 140 Sen väitteen osalta, jonka mukaan rokottaminen olisi ollut lievempi keino sikaruton torjumiseksi, on todettava ensinnäkin, että rokotteen käyttö sikaruttoa vastaan on pääsääntöisesti kielletty direktiivin 80/217/ETY 14 artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/685/ETY.
- 141 Vaikka hätärokotus on edelleen tietyissä olosuhteissa sallittua, rokotuskielto on yhteisön vakiintuneen politiikan mukainen. Tämän vahingonkorvauskanteen yhteydessä ei voida arvioida yhteisön sikaruton torjunnassa noudattamaa politiikkaa vaan ainoastaan sitä, onko komissio toiminut laittomasti ylittämällä selvällä ja vakavalla tavalla harkintavaltansa rajat. Tällaisena harkintavallan ylityksenä ei voida pitää sitä, että komissio ei noudattamansa politiikan mukaisesti salli hätärokotusta.
- 142 Joka tapauksessa on todettava, että direktiivin 80/217/ETY 14 artiklan 3 ja 4 kohdassa, sellaisena kuin artikla on muutettuna direktiivillä 91/685/ETY, säädetään, että jos hätärokotus suoritetaan, yhtään elävää sikaa ei saa viedä pois rokotusvyöhykkeeltä kuuden kuukauden aikana siitä alkaen, kun rokotustoimenpiteet on toteutettu. Kantajien ehdottama toimenpide ei siis olisi heidän kannaltaan vähemmän rajoittava kuin riidanalaiset kiellot.
- 143 Näin ollen riidanalaisilla päätöksillä ei ole selvällä ja vakavalla tavalla loukattu suhteellisuusperiaatetta.

Oikeudellisen perustan riittämättömyyttä koskeva kanneperuste

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

- 144 Kantajat väittävät ensinnäkin, että riidanalaisissa päätöksissä määrättyjen kieltojen kaltaiset eläintautien valvontatoimenpiteet eivät voi perustua direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 4 kohtaan, jonka ainoa tarkoitus on säätää eläinlääkärintarkastuksista ja eläinteknisistä tarkastuksista sisämarkkinoilla eikä määrätä toimituskieltoja.
- 145 Tätä kantaa tukee kantajien mukaan se, että epitsoottisia eläintauteja koskevista valvontatoimenpiteistä säädetään erityissäädöksissä. Kantajat toteavat, että direktiivi 64/432/ETY sekä eläinten terveyttä koskevista seikoista yhteisön sisäisessä tuoreen lihan kaupassa 12 päivänä joulukuuta 1972 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 302, s. 24, jäljempänä direktiivi 72/461/ETY) ja eläinten terveyttä koskevista vaatimuksista yhteisön sisäisessä lihavalmisteiden kaupassa 22 päivänä tammikuuta 1980 annettu neuvoston direktiivi 80/215/ETY (EYVL L 47, s. 4, jäljempänä direktiivi 80/215/ETY) ovat erityissäädöksiä, jotka koskevat nimenomaisesti elävien sikojen, sianlian ja sianlihavalmisteiden kauppaa sikaruton ilmetessä.
- 146 Toiseksi kantajat väittävät, että vaikka direktiivissä 90/425/ETY komissiolle annetaan toimivalta määrätä toimituskieltojen kaltaisia suojatoimenpiteitä, komissiolla ei ole toimivaltaa määrätä tietyn jäsenvaltion sisällä sovellettavia kieltoja, koska eläintautien valvonnasta annetut direktiivit 64/432/ETY, 72/461/ETY ja 80/215/ETY koskevat ainoastaan jäsenvaltioiden rajat ylittävää kauppaa eikä yhden jäsenvaltion sisäistä kauppaa.
- 147 Kantajat toteavat myös, ettei perustamissopimuksen 7 a artiklalla ole poistettu jäsenvaltioiden välisiä rajoja. Euroopan yhteisöllä ei ole toimivaltaa säännellä täysin kansallisia asioita, koska 7 a artiklan ainoa tavoite on jäsenvaltioiden välisten rajoitusten poistaminen tai tarvittaessa yhdenmukaistaminen.

- 148 Lisäksi kantajat huomauttavat, että alueperusteista menettelyä koskeva komission väite on ristiriidassa sen kanssa, että kiellot oli välttämätöntä määrätä hallintoalueittain, koska ne alueet, joilla tartuntavaara oli suuri, olisi voitu rajata kiinnittämättä huomiota hallinnollisiin rajoihin.
- 149 Komissio väittää ensinnäkin, että direktiivin 90/425/ETY 10 artikla on tässä tapauksessa asianmukainen oikeudellinen perusta. Se muistuttaa, että kyseisen direktiivin 10. perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”On tärkeää säätää suojatoimenpiteistä; tällä alalla vastuun on oltava erityisesti tehokkuussyistä ensisijaisesti lähettävällä jäsenvaltiolla; komission on pystyttävä toimimaan nopeasti, erityisesti vierailemalla kyseisessä paikassa ja hyväksymällä tilanteessa tarvittavat toimenpiteet.” Komissio muistuttaa myös, että mainitun direktiivin 10 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että komissio voi toteuttaa väliaikaisia varotoimenpiteitä eläintaudin alaiselta alueelta tai tietyltä tilalta, keskukselta tai järjestöstä peräisin olevien eläinten tai tuotteiden osalta.
- 150 Toiseksi komissio väittää, että se voi direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 4 kohdan nojalla määrätä yhdessä jäsenvaltiossa sovellettavia toimituskieltoja. Sekä tämän direktiivin otsikosta että sen kahdesta ensimmäisestä perustelukappaleesta voidaan päätellä, että se on annettu sisämarkkinoita varten; perustamissopimuksen 7 a kohdan toisen alakohdan mukaan sisämarkkinat käsittävät ”alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan tämän sopimuksen määräysten mukaisesti”. Yhteisön aluetta on siten pidettävä yksinä markkinoina, joten ei ole syytä tehdä eroa sen mukaan, onko kyse eläinten luovutuksista epitoimittaisen eläintaudin alaiselta alueelta muihin jäsenvaltioihin vai sieltä peräisin olevien eläinten luovutuksista muille kyseisen jäsenvaltion alueille.
- 151 Komissio toteaa lisäksi, että alueperusteisen menettelyn noudattamiseksi suojatoimenpiteet on rajoitettava mahdollisuuksien mukaan sille alueelle, jolla tautia on ilmennyt, koska maantieteellisesti rajatuilla toimenpiteillä kauppaa rajoitetaan huomattavasti vähemmän. Ainoastaan poikkeuksellisissa tapauksissa jäsenvaltion alue

voitaisiin kokonaisuudessaan sulkea yhteisön sisäisen kaupan ulkopuolelle. Vastaaaja huomauttaa, että päätöksen 93/566/EY viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: "Silloin, kun on mahdollista määritellä maantieteellisesti rajattu alue, joka on erityisesti vaarassa, kaupalle asetettavia rajoituksia voidaan soveltaa alueellisesti."

- 152 Lopuksi komissio korostaa, että se oli tässä tapauksessa ensin yrittänyt estää sikaruton leviämisen toimenpiteillä, joilla ainoastaan kiellettiin sikojen luovutukset tietyiltä eläintaudin alaisilta Saksan alueilta muihin jäsenvaltioihin, ja sikoja voitiin edelleen vapaasti myydä Saksan alueen sisällä. Näillä toimenpiteillä ei kuitenkaan voitu tehokkaasti torjua sikaruttoa, jonka leviäminen Saksassa jatkui ja joka oli leviämässä myös Belgiaan.

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 153 Kantajat eivät voi perustellusti väittää, ettei komissio voisi direktiivin 90/425/ETY perusteella määrätä toimituskieltojen kaltaisia suojatoimenpiteitä.
- 154 Toisin kuin kantajat väittävät, mainitun direktiivin soveltamisala ei rajoitu eläinlääkärintarkastusten ja eläinteknisten tarkastusten järjestämiseen.
- 155 Direktiivissä säädetään myös suojatoimenpiteistä, kuten sen 10. perustelukappaleessa todetaan. Komissio voi siten direktiivin 10 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaan toteuttaa väliaikaisia varotoimenpiteitä epitoottisen eläintaudin alaiselta alueelta peräisin olevien eläinten tai tuotteiden osalta, ja päättää tarvittavista toimenpiteistä tutkittuaan tilanteen pysyvässä eläinlääkintäkomiteassa.

- 156 Tältä osin on syytä muistaa, että yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-52/92, Portugalista vastaan komissio, 26.5.1993 antamassaan tuomiossa (Kok. 1993, s. I-2961) jo todennut, että sellainen direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan nojalla tehty komission päätös on lainmukainen, jolla tiettyjä jäsenvaltioita kiellettiin lähettämästä muihin jäsenvaltioihin sellaiselta alueelta peräisin olevia tuotantosikoja, jolla taudin vaara oli suuri.
- 157 Kantajat eivät voi myöskään vedota siihen, että komissiolla ei olisi direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 4 kohdan nojalla toimivaltaa tehdä päätöksiä, joissa määrätty toimituskiellot koskevat yhteisön sisäisen kaupan lisäksi myös yhden jäsenvaltion sisäistä kauppaa.
- 158 Itse asiassa yhdessäkään direktiivin 90/425/ETY säännöksessä ei todeta, että komission toimenpiteet voisivat koskea ainoastaan jäsenvaltioiden välistä kauppaa.
- 159 Sitä paitsi vaikka komissio voi suhteellisuusperiaatetta noudattaen päättää suojatoimenpiteistä, jotka eivät koske jäsenvaltion koko aluetta vaan ainoastaan sen osaa, sen on kuitenkin huolehdittava siitä, että näillä toimenpiteillä voidaan saavuttaa tavoiteltu päämäärä. Jos kiellto koskee ainoastaan eläinten luovutuksia niiltä jäsenvaltion alueilta, joilla eläintautia on ilmennyt, muihin jäsenvaltioihin mutta ei luovutuksia muualle kyseiseen jäsenvaltioon, on edelleen olemassa vaara siitä, että epitsoottinen eläintauti leviää muualle kyseiseen jäsenvaltioon ja näin ollen myös muihin jäsenvaltioihin jatkuu. Eläinten luovutuskielto valtion niiltä alueilta, joilla eläintautia on ilmennyt muualle tähän valtioon, kuten muihin jäsenvaltioihin, voi näissä olosuhteissa olla välttämätön täydennys sille, että kiellot on rajattu alueellisesti.
- 160 Tässä tapauksessa on todettava, että päätöksillä 93/364/ETY ja 93/497/ETY, joissa kiellettiin ainoastaan sikojen luovutukset muihin jäsenvaltioihin ja joissa myynti Saksan alueen sisällä jätettiin vapaaksi, ei ole pystytty tehokkaasti estämään sikaruton leviämistä, koska sikaruton leviäminen Saksassa jatkui ja se oli leviämässä myös Belgiaan.

- 161 Näin ollen riidanalaisissa päätöksissä määrätyt kiellot toimittaa sikoja muualle Saksaan olivat todellisuudessa välttämätön täydennys muihin jäsenvaltioihin suuntautuvien toimitusten kiellolle, ja niiden tarkoituksena oli siten estää sikaruton leviäminen muihin jäsenvaltioihin.
- 162 Näin ollen on todettava, että riidanalaiset päätökset eivät koskeneet puhtaasti kansallista tilannetta, ilman että olisi tarpeen lausua perustamissopimuksen 7 a artiklan merkityksestä.
- 163 Tästä seuraa, että oikeudellisen perustan riittämättömyyttä koskeva kanneperuste on perusteeton.
- 164 Edellä esitetyn perusteella on todettava, etteivät kantajat ole näyttäneet toteen, että komissio olisi riidanalaiset päätökset tehdessään loukannut selvällä ja vakavalla tavalla yksityisiä suojaavaa ylemmäntasoisia oikeussääntöä. Tästä syystä kanne on hylättävä perusteettomana ilman, että olisi tarpeen tutkia, täytyvätkö muut yhteisön vahingonkorvausvastuun edellytykset tässä tapauksessa.

Oikeudenkäyntikulut

- 165 Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan hävinnyt asianosainen veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantajat ovat hävinneet asian, heidät on komission vaatimusten mukaisesti veloitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

- 1) **Kanne hylätään.**

- 2) **Kantajat velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

García-Valdecasas

Azizi

Jaeger

Julistettiin Luxemburgissa 15 päivänä huhtikuuta 1997.

H. Jung

R. García-Valdecasas

kirjaaja

viidennen jaoston puheenjohtaja