

**YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO**  
5 päivänä toukokuuta 1998 \*

Asiassa C-157/96,

jonka High Court of Justice, Queen's Bench Division (Yhdistynyt kuningaskunta) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadaksesen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

**The Queen**

vastaan

**Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ja**

**Commissioners of Customs & Excise,**

ex parte: **National Farmers' Union,**

**David Burnett and Sons Ltd,**

**R. S. and E. Wright Ltd,**

\* Oikeudenkäyntikieli: englantia.

**Anglo Beef Processors Ltd,**

**United Kingdom Genetics,**

**Wyjac Calves Ltd,**

**International Traders Ferry Ltd,**

**MFP International Ltd,**

**Interstate Truck Rental Ltd,**

**Vian Exports Ltd,**

**Anglo Dutch Meat Exports Ltd:n,**

**Beck Food Group Ltd:n,**

**First City Trading Ltd:n,**

**Weddel Swift Ltd:n,**

**Carrex August Ltd:n,**

**Meatal Supplies (Wholesale Meats) Ltd:n,**

**Meat Marketing Services (UK) Ltd:n,**

**NWL (Ireland) Ltd:n,**

**Hibernia Foods plc:n,**

**Duggins Ltd (D. T.):n,**

**Swallow Foods International Ltd:n, ja**

**British Association of Sheep Exportersin osallistuessa asian käsittelyyn,**

ennakkoratkaisun tietyistä BSE:hen liittyvistä kiireellisistä suojoitoimenpiteistä 27 päivänä maaliskuuta 1996 tehdyn komission päätöksen 96/239/EY (EYVL L 78, s. 47) 1 artiklan pätevyydestä,

## YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

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

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

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- National Farmers' Union ym., edustajinaan Stuart Isaacs, QC, ja barrister Clive Lewis, solicitor Badhams Thompsonin valtuuttamina,
- Anglo Dutch Meat Exports Ltd ym., edustajanaan barrister Nicholas Green, solicitor Michael Parkerin ja solicitor Conor McGuiren valtuuttamana,
- British Association of Sheep Exporters, edustajanaan David Vaughan, QC, ja barrister Conor Quigley, solicitor Anthony M. Burstow'n valtuuttamana,
- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Treasury Solicitor's Departmentin virkamies Lindsey Nicoll, jota avustaa Paul Lasok, QC, ja barrister David Anderson,
- Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään oikeudelliset neuvonantajat Arthur Brautigam ja Moyra Sims,
- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies James Macdonald Flett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan National Farmers' Union ym:iden, edustajinaan Stuart Isaacs, Clive Lewis ja barrister Sarah Moore, British Association of Sheep Exportersin,

edustajinaan David Vaughan ja Conor Quigley, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehenään Lindsey Nicoll, jota avustavat Paul Lasok ja David Anderson, neuvoston, asiamiehinään Arthur Brautigam ja Moyra Sims, ja komission, asiamiehenään James Macdonald Flett, 2.7.1997 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 30.9.1997 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

### tuomion

- 1 High Court of Justice, Queen's Bench Division on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 3.5.1996 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 8.5.1996, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksen tietyistä BSE:hen liittyvistä kiireellisistä suojatoimenpiteistä 27 päivänä maaliskuuta 1996 tehdyn komission päätöksen 96/239/EY (EYVL L 78, s. 47; jäljempänä päätös) 1 artiklan pätevydestä.
- 2 Tämä kysymys on esitetty riita-asiassa, jossa suurinta osaa maanviljelijöistä Englannissa ja Walesissa edustava ammatillinen etujärjestö National Farmers' Union ja yhdeksän maataloutta harjoittavaa yhtiötä, jotka ovat erikoistuneet nautojen kasvattamiseen myyntiä varten, ruokintaan, eläinten pitämiseen karjasuojissa, kuljetukseen ja vientiin, nautojen siemennesteeseen ja alkioihin sekä naudanlihan ja eläimistä saatujen tuotteiden jalostukseen ja vientiin (jäljempänä NFU ym.), ovat riitauttaneet useiden Ministry of Agriculture, Fisheries and Foodin ja Commissioners of Customs & Excisen päätöksen 1 artiklan nojalla tekemien toimien pätevyyden. Pääasiaan on tullut kaksitoista väliintulijaa tukemaan kantajien vaatimuksia. Yksitoista ensimmäistä väliintulijaa ovat International Meat Traders Associationin jäseniä ja lihanviejiä, ja kahdestoista väliintulija on lampaanviejien yhteenliittymä British Association of Sheep Exporters, joka väittää kärsineensä vakavaa vahinkoa päätöksen johdosta siksi, että lampaiden autolauttakuljetukset, jotka ovat yksinään kannattamattomia, on keskeytetty.

- 3 Päättös tehtiin Spongiform Encephalopathy Advisory Committeeen (jäljempänä SEAC), joka on riippumaton tieteellinen toimielin, jonka tehtävänä on neuvoo Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusta, 20.3. ja 24.3.1996 antamien kahden lausunnon jälkeen, jotka koskivat BSE:n ja Creutzfeldt-Jakobin taudin välistä mahdollista yhteyttä.
  
- 4 Tämä päätös perustuu EY:n perustamissopimukseen, eläinlääkärin- ja kotieläinjalostustarkastuksista yhteisön sisäisessä tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa 26 päivänä kesäkuuta 1990 annettuun neuvoston direktiiviin 90/425/ETY (EYVL L 224, s. 29), sellaisena kuin se on muutettuna eläinten terveyttä ja kansanterveyttä koskevista vaatimuksista sellaisten tuotteiden yhteisön sisäisessä kaupassa ja yhteisöön tuonnissa, joita eivät koske direktiivin 89/662/ETY ja, taudinaiheuttajien osalta, direktiivin 90/425/ETY liitteessä A olevassa I luvussa mainittujen erityisten yhteisön säädösten kyseiset vaatimukset, 17 päivänä joulukuuta 1992 annettulla direktiivillä 92/118/ETY (EYVL 1993, L 62, s. 49), ja varsinkin sen 10 artiklan 4 kohtaan, sekä eläinlääkärintarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 11 päivänä joulukuuta 1989 annettuun neuvoston direktiiviin 89/662/ETY (EYVL L 395, s. 13), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 92/118/ETY, ja erityisesti sen 9 artiklaan.
  
- 5 Direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

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

- 6 Direktiivin 90/425/ETY 1 artikla koskee liitteessä A lueteltuja eläviä eläimiä ja tuotteita sekä 21 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuja eläviä eläimiä ja tuotteita eli direktiivin 90/425/ETY liitteessä B tarkoitettuja eläimiä ja tuotteita.
- 7 Direktiivin 89/662/ETY 9 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

— —

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

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

- 8 Direktiivin 89/662/ETY 1 artikla koskee liitteessä A lueteltujen direktiivien katta-  
mia tai direktiivin 14 artiklan käsittämiä eläinperäisiä eli tämän direktiivin liittees-  
sä B tarkoitettuja tuotteita.
- 9 Päätöksen 96/239/EY johdanto-osassa viitataan uuden tieteellisen tiedon julkaise-  
miseen, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen toteuttamiin ylimääräisiin toi-  
menpiteisiin (yli 30 kuukauden ikäisistä naudoista peräisin olevien ruhojen leikkaa-  
minen Meat Hygiene Servicen valvomissa laitoksissa, leikkuujätteiden (trimming)  
luokittelu spesifioituiksi naudanlihan sivutuotteiksi (SOB) ja nisäkkäistä saadun  
liha-luujauhon käytön kieltäminen kaikkien kotieläinten ruokinnassa), eri jäsenval-  
tioiden toteuttamiin tuontikieltotoimenpiteisiin ja tieteellisen eläinlääkintäkomite-  
an lausuntoon. Päätöksen viidennessä, kuudennessa ja seitsemännessä perustelu-  
kappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tässä tilanteessa ei ole mahdollista ottaa lopullista kantaa siihen, voiko BSE tart-  
tua ihmiseen; vaaran olemassaoloa ei voi sulkea pois; tästä johtuva epä tietoisuus on  
aiheuttanut kuluttajissa vakavaa huolta; näissä olosuhteissa on syytä kieltää kiireel-  
lisenä toimenpiteenä väliaikaisesti kaikki nautaeläinten, naudanlihan ja siitä valmis-  
tettujen tuotteiden toimitukset Yhdistyneen kuningaskunnan alueelta muihin  
jäsenvaltioihin; samoja säännöksiä on sovellettava myös kolmansiin maihin tapah-  
tuvaan vientiin edellä tarkoitettun kiellon kiertämisen välttämiseksi,

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

tämän vuoksi tätä päätöstä on tarkistettava kaikkien edellä mainittujen osatekijöi-  
den tarkastelun jälkeen.”



10 Päätöksen 96/239/EY 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tilanteen kokonaisvaltaista tarkastelua odotettaessa ja riippumatta BSE:n torjuntaa koskevista yhteisön säännöksistä ja määräyksistä Yhdistynyt kuningaskunta ei saa toimittaa alueeltaan muihin jäsenvaltioihin tai kolmansiiin 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.”

11 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin oli asianosaisten ja muiden osapuolten esittämien väitteiden jälkeen epävarma päätöksen pätevydestä, ja se päätti lykätä asian ratkaisua ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

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

- 12 On syytä tutkia peräkkäin ne perusteet, joiden perusteella kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta arvioimaan päätöksen 1 artiklan pätevyden.

### **Komission toimivallan puuttumista koskeva peruste**

- 13 NFU ym. väittävät ensinnäkin, että päätöstä ei tehty ihmisten terveyden suojelemiseksi vakavalta vaaralta, jolloin komission toimivalta olisi ollut perusteltua direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY nojalla. Yhdistynyt kuningaskunta ja komissio olivat nimittäin jo toteuttaneet vuodesta 1988 lähtien kansanterveyden suojelemiseksi tarpeellisia toimenpiteitä, ja Creutzfeldt-Jakobin taudin tapauksista Yhdistyneessä kuningaskunnassa julkaistu uusi tieto ei luonteensa perusteella osoittanut, että olisi ollut olemassa uusi vaara. Sitä vastoin komissio ei tehnyt mitään lihan ja elävien nautojen suhteen, jotka oli viety ennen päätöstä.
- 14 Lisäksi kantajien mukaan direktiiveissä 90/425/ETY ja 89/662/ETY komissiolle ei anneta oikeutta kieltää vientiä Yhdistyneestä kuningaskunnasta kolmansiin maihin. Direktiiveissä ei säädetä siitä, ja komissio voi toimia ainoastaan nimenomaisesti määritellyn toimivallan rajoissa. Mitä sitten tulee siihen, että toimivalta olisi perusteltu ”kiellon kiertämisen välttämiseksi”, tällä ei voida perustella sellaista päätöstä, jolla ylitetään se, mikä on välttämätöntä sen estämiseksi, että Yhdistyneestä kuningaskunnasta vietyä tuotetta tuotaisiin myöhemmin takaisin yhteisöön.
- 15 NFU ym. toteavat, että vaikka on katsottava komissiolla olevan tietty toimivalta, sillä ei ole kuitenkaan toimivaltaa kieltää tiettyjen tuotteiden vientiä, koska nämä tuotteet ovat vaarattomia; tällaisia tuotteita ovat nautaeläinten siemenneste, nautaeläinten alkioit, alle kuuden kuukauden ikäiset elävät vasikat, teurastushetkellä alle kaksi ja puoli vuotta vanhoista nautaeläimistä saatu tuore liha, tali ja liivate.

- 16 Pääasian yksitoista ensimmäistä väliintulijaa, jotka ovat naudanlihaa vieviä yhdistyksiä ja yhtiöitä, riitauttavat päätöksen laillisuuden erityisesti kolmansiin maihin suuntautuvan viennin kieltämisen osalta. Ne katsovat, että sellainen kiello ei ole perusteltu direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY perusteella, koska ei ole olemassa merkittävää ja tuntuva kiellon kiertämisvaaraa tai vaaraa, että Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevan lihaa tuodaan takaisin yhteisöön. Nimittäin niiden kolmansien maiden lukumäärä, jotka saavat viedä tuoretta naudanlihaa tai naudanlihasta saatuja tuotteita yhteisöön, on rajoitettu, ja tämän lihan tai näiden tuotteiden on täytettävä yhteisön lainsäädännössä asetetut tiukat vaatimukset. Sitä paitsi kolmansiin maihin suuntautuvasta viennistä voidaan maksaa vientitukea, ja Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset tarkastavat tässä yhteydessä, että tuote on tullattu ja myyty määräraamassa. Lisäksi naudanlihaan sovelletaan tuontitullia, vaikka sillä on ensin ollut yhteisön alkuperä.
- 17 Komission petoksien osalta esittämien perustelujen osalta nämä väliintulijat katsovat, että perusteluja ei voida hyväksyä tai ainakaan niiden avulla ei voida perustella maailmanlaajuisista yleistä kielloa, vaan pikemminkin erityisiä kielloja, joista pääteetään sen jälkeen, kun on kuultu kyseisten kolmansien maiden ja sellaisten jäsenvaltioiden kansallisia viranomaisia, jotka saattavat tuoda takaisin yhteisöön kielloa kiertämällä vietyä lihaa. Joka tapauksessa kiellopääätös olisi pitänyt tehdä kolmansista maista peräisin olevan naudanlihan tuonnista annettujen erityisten säännösten perusteella eikä sisämarkkinoita koskevien säännösten perusteella.
- 18 Nämä yksitoista pääasian väliintulijaa katsovat siten, että komissio ei voi direktiiveissä 90/425/ETY ja 89/662/ETY sille siirretyn toimivallan perusteella päättää laajuudeltaan maailmanlaajuisesta kiellosta. Joka tapauksessa komission asiana ei ole päättää Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevan naudanlihan suhteen noudatettavasta politiikasta, vaan tästä päättäminen kuuluu kolmansien maiden hallituksille ja taloudellisille toimijoille.

- 19 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus kiistää, että päätös voisi olla perusteltu taudin rajoittamistarpeen takia, sillä rajoittamistoimenpide ei ole asianmukainen toimenpide BSE:n osalta, joka ei ole tarttuva tauti.
- 20 Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan komissiolla ei ollut toimivaltaa toteuttaa kolmansien maiden kanssa käytävään kauppaan sovellettavia toimenpiteitä. Direktiiveissä 90/425/ETY ja 89/662/ETY viitataan ainoastaan ”yhteisön sisäiseen kauppaan sisämarkkinoiden toteutumista varten”. Nämä direktiivit koskevat kolmansien maiden vientiin tarkoitettuja eläimiä ja tuotteita ainoastaan siltä osin kuin yhteisössä on olemassa vaara eläinten ja ihmisten terveydelle silloin, kun eläin tai tuote on vielä yhteisön alueella, esimerkiksi kun sitä kuljetetaan jäsenvaltion alueen kautta (ks. erityisesti direktiivin 90/425/ETY 3 artiklan 1 kohdan g alakohta ja direktiivin 89/662/ETY 3 artiklan 2 kohta). Komissiolla ei ollut siten toimivaltaa kieltää Yhdistyneestä kuningaskunnasta kolmansiin maihin suuntautuvaa vientiä, jos vietäviä tuotteita ei kuljeteta toisen jäsenvaltion alueen kautta. Naudoista ei sitä paitsi aiheudu minkäänlaista vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle, koska BSE ei ole tarttuva tauti. Siinä tapauksessa, että lihasta tai naudasta saatavista tuotteista aiheutuisi vaaraa, kolmansien maiden — eikä komission — tehtävänä on arvioida tämä vaara ja toteuttaa Office international des épizooties'n (kansainvälinen eläintautivirasto) code zoosanitairen (eläinten terveyttä koskevat säännöt) perusteella toimenpiteitä.
- 21 Neuvosto esittää, että direktiivit 90/425/ETY ja 89/662/ETY kuuluvat yhtenäiseen ja tyhjentävään lainsäädäntökokonaisuuteen, joka on toteutettu jokaisen jäsenvaltion yksipuolisesti perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla toteuttamien toimenpiteiden korvaamiseksi yhteisillä säännöksillä. Se katsoo, että komissio on saanut siltä direktiiveillä 90/425/ETY ja 89/662/ETY nimenomaisen ja erityisen toimivalan toteuttaa kaikki elävien eläinten ja eläinperäisten tuotteiden kannalta tarpeelliset toimenpiteet. Ottaen huomioon komissiolle kuuluva laaja harkintavalta, joka komissiolla on katsottava olevan suojatoimenpiteitä koskevien lausekkeiden perusteella, neuvosto katsoo, että komissio, joka on toiminut varovaisella ja kansanterveyden kannalta varmimmalla tavalla, ei ole arvioinut ilmeisen virheellisesti ihmisten tai eläinten terveydelle aiheutuvaa vaaraa eikä selvästi ylittänyt sille annettua toimivaltaa.

- 22 Neuvosto katsoo, että kiireellisiä toimenpiteitä on käytetty perustellusti yhteisön kolmansiin maihin suuntautuvassa viennissä. Perustamissopimuksen 43 artikla on asianmukainen ja riittävä oikeusperusta käytettäväksi kolmansien maiden kanssa käytävän kaupan yhteydessä, eikä minkään direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY sisältämien seikkojen perusteella voida päätellä, että neuvosto olisi nimenomaisesti rajoittanut komission suojatoimenpiteitä koskevan lausekkeen nojalla käyttämää toimivaltaa sulkemalla selvästi pois kolmansiin maihin suuntautuvan viennin. Lisäksi kansanterveydestä johtuvat vaatimukset ovat yhtenäisiä ja yleisiä siten, että olisi mahdotonta puolustaa kahden standardin soveltamista sen mukaan, onko tuotteiden määräpaikka yhteisö vai kolmannet maat. Joka tapauksessa kiellon laajentaminen koskemaan kolmansiin maihin suuntautuvaa vientiä oli perusteltua jo kiellon kiertämisen välttämistä koskevan huolen takia.
- 23 Erityisesti uuden vakavan vaaran ilmaantumisesta koskevan kysymyksen osalta komissio katsoo, että vaikka BSE oli jo olemassa, SEAC:n ilmoitusten jälkeen tämän taudin luokittelu muuttui, koska sen ei enää katsottu koskevan pelkästään eläimiä, vaan aiheuttavan vaaraa ihmisten terveydelle. Nämä uudet tiedot muuttivat vaaran arviointia, ja komission puuttuminen asiaan direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY nojalla oli niiden vuoksi perusteltua. Komissio toteaa lisäksi, että mikään ei viittaa siihen, että Creutzfeldt-Jakobin taudin uudet tapaukset johtuvat joutumisesta kosketuksiin BSE:n kanssa ennen spesifioitujen naudanlihan sivutuotteiden (SOB) kieltoa, vaan SEAC on päinvastoin suositellut ylimääräisten toimenpiteiden toteuttamista. Lisäksi taudin pääasiallinen tarttumislähde ei välttämättä ole saastunut rehu. Komissio toteaa vielä, että vuoden 1988 rehukielto alkoi vaikuttaa liian myöhään, vuoden 1989 naudanlihan spesifioitujen sivutuotteiden (SOB) kieltö oli tehoton ja nautojen valvontajärjestelmä ei ollut asianmukainen, koska yli 11 000 tapauksessa BSE-tartunnan saaneen eläimen alkuperäkarjan yksilöiminen oli mahdotonta.
- 24 Niistä toimenpiteistä, joita komissiolla oli direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY nojalla toimivalta toteuttaa, se toteaa ensinnäkin, että yhteisön lainsäätäjällä on laaja harkintavalta yhteisen maatalouspolitiikan alalla. Neuvosto saattaa joutua yhteisen maatalouspolitiikan osalta siirtämään komissiolle laajoja täytäntöönpanovaltuuksia, koska komissio on ainoa, joka voi jatkuvasti ja tarkasti seurata maatalousmarkkinoiden kehitystä ja toimia tilanteen vaatimalla nopeudella. Nämä

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

- 25 Komissio korostaa seuraavaksi, että direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 4 kohdan ja direktiivin 89/662/ETY 9 artiklan 4 kohdan huolellisessa tarkastelussa käy ilmi, että niissä ei kielletä sitä toteuttamasta toimenpiteitä kolmansien maiden osalta silloin, kun nämä toimenpiteet ovat tarpeellisia. Tilanteen kiireellisyyden takia ja ottaen huomioon se, että BSE oli ennen kaikkea Yhdistynyttä kuningaskuntaa koetteleva ongelma, olisi ollut ilmeisen epäasianmukaista ja tehotonta tukeutua kolmansista maista peräisin olevia eläimiä ja tuotteita koskeviin säädöksiin, sillä se olisi edellyttänyt yhteisöön suuntautuvaa tuontia koskevien direktiivien muuttamista tai kolmansien maiden kanssa käytävien neuvottelujen toteuttamista.
- 26 Sen määrittämiseksi, oliko komissio päätöksen tehdessään toiminut direktiiveissä 90/425/ETY ja 89/662/ETY sille annetun toimivallan rajoissa, on tutkittava, ovatko direktiiveissä tarkoitettujen suojatoimenpiteiden toteuttamisedellytykset täyttyneet, saiko komissio kieltää viennin ja saatiinko tämä kieltä ulottaa kolmansiin maihin.
- 27 Direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 1 kohdan ja direktiivin 89/662/ETY 9 artiklan 1 kohdan mukaan suojatoimenpiteitä voidaan toteuttaa zoonoosin, sellaisen taudin tai muun seikan, joka saattaa olla vakava vaara eläimille tai ihmisten terveydelle, esiintyessä.
- 28 Tässä tapauksessa on tutkittava erityisesti se, saatiinko SEAC:n lausuntojen perusteella, joissa se totesi, että BSE oli Creutzfeldt-Jakobin taudin uuden muodon ilmaantumisen todennäköisin selitys (”the most likely explanation”), toteuttaa

suojatoimenpiteitä, vaikka BSE oli ollut olemassa jo useita vuosia, vaikka Yhdistynyt kuningaskunta ja yhteisö olivat jo toteuttaneet toimenpiteitä ja vaikka taudin tartumisvaara ihmiseen oli jo otettu huomioon.

- 29 Tältä osin on todettava, että komission toimivaltaa toteuttaa suojatoimenpiteitä voidaan perustella direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY mukaan nimenomaan sillä, että zoonoosin, taudin tai muun seikan katsotaan voivan olla vakava vaara.
- 30 Direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY päämäärä on nimittäin se, että komissio voi puuttua nopeasti asiaan estääkseen taudin leviämisen eläinten keskuudessa tai haitan aiheutumisen ihmisen terveydelle. Tämän päämäärän vastaista olisi olla antamatta komissiolle mahdollisuutta toteuttaa tarvittavia toimenpiteitä taudista olevaa tietoa, erityisesti sen tarttuvuuden ja seurausten osalta, merkittävästi muuttavien uusien tietojen julkaisemisen jälkeen, sillä perusteella että tauti oli ollut olemassa jo pitkään.
- 31 Tässä tapauksessa SEAC:n lausuntoon sisältyvässä uudessa tiedossa oli kysymys siitä, että teoreettisesta olettamasta siirryttiin hyväksymään mahdollisuus, että BSE:n ja Creutzfeldt-Jakobin taudin välillä oli yhteys. Nimittäin ”todennäköisimmän selityksen” (”the most likely explanation”) mukaan Creutzfeldt-Jakobin taudin tapauksilla on yhteys BSE:n kanssa kosketukseen joutumiseen ennen vuonna 1989 toteutettua spesifioitujen naudanlihan sivutuotteiden (SOB) kieltoa.
- 32 Huolimatta siitä, että BSE oli olemassa aikaisemmin, SEAC:n ilmoittamilla uusilla tiedoilla muutettiin merkittävästi ihmisten terveydelle aiheutuvaa vaaraa koskevaa käsitystä, joten komissio sai toteuttaa direktiiveissä 90/425/ETY ja 89/662/ETY tarkoitettuja suojatoimenpiteitä.

- 33 Komission toimivallan osalta on todettava, että direktiiveissä 90/425/ETY ja 89/662/ETY on käytetty laaja-alaisia sanamuotoja siten, että niissä annetaan komissiolle lupa toteuttaa ”tarvittavia toimenpiteitä” elävien eläinten, näistä eläimistä saatujen tuotteiden, eläinperäisten tuotteiden ja näistä tuotteista saatujen tuotteiden osalta ilman, että toimenpiteiden soveltamisalaa olisi rajoitettu ajan tai paikan osalta.
- 34 Direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY säännöksistä seuraa, että kauppaan voivat olla tarkoitettuja ainoastaan näissä direktiiveissä säädetyt edellytykset täyttävät eläimet ja eläinperäiset tuotteet. Lähettävien jäsenvaltioiden viranomaisten tehtävänä on valvoa, että nämä ehdot täyttyvät ennen vientilupien antamista (direktiivin 90/425/ETY 3 ja 4 artikla ja direktiivin 89/662/ETY 3 ja 4 artikla).
- 35 Siinä tapauksessa, että lähetyksen määräpaikassa tai kuljetuksen aikana todetaan zoonoosi tai tauti tai joku muu seikka, joka saattaa olla vakava vaara eläimille tai ihmisille, direktiiveissä 89/662/ETY ja 90/425/ETY säädetään, että määrävaltiona olevan jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat määrätä eläimen tai eläinlähetyksen asetettavaksi karanteeniin lähimmälle karanteeniasemalle tai teurastettavaksi tai tuhottavaksi (direktiivin 90/425/ETY 8 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäinen alakohta) tai määrätä eläinperäiset lähetykset hävitettäväksi tai käytettäväksi jollakin muulla yhteisön säännöstössä säädetyllä tavalla (direktiivin 89/662/ETY 7 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäinen alakohta).
- 36 Nämä säännökset osoittavat riittävällä tavalla, että sellaisen zoonoosin, taudin tai muun sellaisen seikan, joka saattaa olla vakava vaara eläimille tai ihmiselle, ollessa kysymyksessä eläinten ja tuotteiden liikkumisen kieltäminen ja niiden rajoittaminen määrätyle alueille on sopiva toimenpide, sillä sekä vientijäsenvaltion että tuontijäsenvaltion viranomaiset voivat päättää tästä toimenpiteestä.



- 37 On todettava, että sellaisen rajoittamisen tehokkuuden kannalta on, tilanteen niin vaatiessa, tarpeen kieltää kokonaan eläinten ja tuotteiden liikkuminen kyseisen jäsenvaltion rajojen yli, ja tällainen kieltä vaikuttaa siten myös kolmansiin maihin suuntautuvaan vientiin.
- 38 Tältä osin on todettava, että direktiiveissä 90/425/ETY ja 89/662/ETY ei nimenomaisesti suljeta pois komission toimivaltaa kieltää kolmansiin maihin suuntautuva vientiä. Lisäksi, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 23 kohdassa esittänyt, tällaista rajoitusta ei voida johtaa siitä, että näissä direktiiveissä viitataan yhteisön sisäisessä kaupassa suoritettavaan valvontaan, koska komission toimivalan käyttöä ei koske edellytys, jonka mukaan toteutettujen toimenpiteiden olisi oltava välttämättömiä terveyden suojelemiseksi yhtenäisillä markkinoilla.
- 39 On viitattava vielä siihen, että koska komissiolla on laaja harkintavalta erityisesti sen toteuttamien toimenpiteiden luonteen ja ulottuvuuden suhteen, tuomioistuinten harjoittamassa valvonnassa on rajoituttava tutkimaan ainoastaan sitä, että toimivaltaa ei ole käytetty ilmeisen virheellisellä tavalla tai että harkintavaltaa ei ole käytetty väärin taikka että komissio ei ole selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajoja (ks. asia 98/78, Racke, tuomio 25.1.1979, Kok. 1979, s. 69, 5 kohta).
- 40 Tässä tapauksessa julkaistuissa uusissa tieteellisissä tiedoissa oli osoitettu todennäköinen yhteys nautakarjassa Yhdistyneessä kuningaskunnassa ilmenevän sairauden ja ihmisessä ilmenevän, kuolemaan johtavan sairauden välillä, johon ei tunneta tällä hetkellä parannuskeinoa.
- 41 Ottaen tältä osin huomioon toisaalta epävarmuus siitä, miten riittäviä ja tehokkaita Yhdistyneen kuningaskunnan ja yhteisön aikaisemmin toteuttamat toimenpiteet olivat, ja toisaalta kansanterveydelle vakavaksi katsottu vaara (ks. asia C-180/96 R,

Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, määräys 12.7.1996, Kok. 1996, s. I-3903, 63 kohta) komissio ei ole selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajoja pyrkiessään rajoittamaan taudin Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle kieltämällä tältä alueelta peräisin olevien nautojen, naudanlihan ja niistä saatujen tuotteiden viennin sekä muihin jäsenvaltioihin että kolmansiiin maihin.

### Harkintavallan väärinkäyttöä koskeva kanneperuste

- 42 NFU ym. lausuvat, että siinä tapauksessa, että komissiolla olisi katsottava olevan toimivalta tehdä tämä päätös, se on kuitenkin käyttänyt toimivaltaansa väärin. Viidennen perustelukappaleen sanamuodosta käy nimittäin ilmi, että päätöksen tarkoituksena ei ollut niinkään ihmisten terveyden suojelemisen varmistaminen vakaalta vaaralta kuin kuluttajien rauhoittaminen.
- 43 Tämän osalta on syytä muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen toimielin on toimenpidettä tehdessään käyttänyt harkintavaltaa väärin, jos toimenpide on tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai perustamisso-  
pimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi (asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996, Kok. 1996, s. I-5755, 69 kohta).
- 44 Kuten julkisasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 21 kohdassa, olisi väärin ottaa kaikista riidanalaisen päätöksen perustelukappaleista huomioon ainoastaan kuluttajien huolta koskeva lause päätöksen päämäärän selvittämiseksi.

- 45 Nimittäin jos päätöksen päämäärä on selvitettävä sen perustelukappaleiden erittelyn avulla, tämän erittelyn on koskettava koko tekstiä eikä ainoastaan sen erillistä osaa. Tässä tapauksessa päätöksen perustelukappaleista kokonaisuudessaan seuraa, että komissio on toteuttanut väliaikaiset toimenpiteet sen huolen vuoksi, että BSE voi tarttua ihmiseen, tutkittuaan Yhdistyneen kuningaskunnan toteuttamat toimenpiteet ja kuultuaan tieteellistä eläinlääkintäkomiteaa ja pysyvää eläinlääkintäkomiteaa.
- 46 Lisäksi minkään seikan perusteella ei voida tukea väitettä, jonka mukaan komission päämäärä olisi yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin ollut kuluttajien rauhoittaminen. Siten ei ole näytetty toteen, että harkintavaltaa olisi käytetty väärin.

### Suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskeva kanneperuste

- 47 NFU ym. esittävät neljä syytä, joiden mukaan päätöksen on katsottava olevan suhteeton kokonaan tai toissijaisesti tiettyjen tuotteiden osalta. Ne katsovat ensinnäkin, että vientikielto ei ollut tarpeellinen, kun otetaan toisaalta huomioon jo yhteisön tasolla toteutetut ja Yhdistyneen kuningaskunnan toteuttamat toimenpiteet, ja toisaalta se, että 20.3.1996 saadut uudet tiedot, joiden mukaan SEAC katsoi, että BSE:n ja Creutzfeldt-Jakobin taudin välillä on mahdollisesti olemassa yhteys, eivät viittaa siihen, että päätöksen 1 artiklassa olevien tuotteiden kieltäminen tai asianmukainen. Ne väittävät, että minkäänlaista näyttöä ei ole esitetty siitä, että kolmansiin maihin suuntautuvan viennin kieltäminen oli tarpeen kansanterveydestä johtuvista syistä tai kuluttajien rauhoittamiseksi tai että kieltäminen kiertettiin. Ne korostavat lisäksi, että päätöksestä, joka oli tehty toistaiseksi, erityisesti naudanliha-alalle aiheutuvat seuraukset ovat suhteettomia sillä tavoiteltuun päämäärään nähden silloinkin kun päätöksen katsottaisiin vastaavan kansanterveyden suojelemista koskevia vaatimuksia. NFU ym. katsovat lisäksi, että asiassa olisi pitänyt toteuttaa vähemmän rajoittavia toimenpiteitä. Kolmansien maiden osalta olisi ollut mahdollista säätää tuotteiden takaisintuontia yhteisöön koskevasta kiellosta ja siihen liittyvästä asianmukaisesta todistusjärjestelmästä. Muiden jäsenvaltioiden

osalta olisi voitu harkita todistus- ja/tai pakkausmerkintäjärjestelmää, jossa täsmennettäisiin, että liha on peräisin sellaisesta karjasta Yhdistyneestä kuningaskunnasta, jossa ei ole BSE-tartuntaa, ja ettei karjan saama rehu ole sisältänyt eläinperäisiä valkuaisaineita.

- 48 British Association of Sheep Exporters katsoo, että tehdessään päätöksen arvioimatta elävien lampaiden viennille aiheutuvia vaikutuksia komissio on käyttänyt sille kuuluvaa harkintavaltaa selvästi epäasianmukaisella tavalla ja siten loukannut suhteellisuusperiaatetta ja hyvän hallintotavan periaatetta.
- 49 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, että kolmansien maihin suuntautuvan viennin kieltämisellä, jonka syynä on halu estää kiellon kiertäminen, loukataan suhteellisuusperiaatetta, koska tämä kieltäminen ei ole asianmukainen keino vaaran poistamiseksi, ja että se ei ole tarpeellinen eikä oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden. Nimittäin Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan kieltäminen on aiheuttanut vakavaa vahinkoa kolmansien maiden markkinoilla toimiville kyseisen alan toimijoille, samalla kun kiellon kiertämisvaara on suurimmaksi osaksi teoreettinen, kun otetaan huomioon se, että niiden kolmansien maiden lukumäärä, jotka saavat viedä nautoja, tuoretta naudanlihaa tai lihatuotteita yhteisön jäsenvaltioihin, on rajoitettu, tiukat vientiä koskevat edellytykset, vientitukia koskevien säännösten perusteella tehtävät tarkastukset ja tuontitullien soveltaminen. Nautojen siemennesteseen ja alkioihin sovellettavien vaatimusten takia Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevien tuotteiden tuonti jäsenvaltioihin kolmannen maan kautta on mahdotonta.
- 50 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo lopuksi, että vähemmän rajoittava toimenpide ei-halutun naudan takaisintuonnin estämiseksi olisi ollut soveltaa erityisiä kolmansista maista peräisin olevien nautojen tuonnissa sovellettavia direktiivejä, kuten kolmansista maista yhteisöön tuotavien tuotteiden eläinlääkintätarkastusten järjestämistä koskevista periaatteista 10 päivänä joulukuuta 1990 annettua neuvoston direktiiviä 90/675/ETY (EYVL L 373, s. 1) ja kolmansista maista

yhteisöön tuotavien eläinten eläinlääkintätarkastusten järjestämistä koskevista periaatteista ja direktiivien 89/662/ETY, 90/425/ETY ja 90/675/ETY muuttamisesta 15 päivänä heinäkuuta 1991 annettua neuvoston direktiiviä 91/496/ETY (EYVL L 268, s. 56).

- 51 Komissio muistuttaa, että sen päätös on sairauden hävittämiseen tähtäävä rajoittamistoimenpide, johon on liitetty markkinoita tukevia toimenpiteitä ja muita tukitoimia. Sen mukaan rajoittaminen katsotaan yleismaailmallisesti nyt esillä olevan tilanteen kaltaisessa tilanteessa käytettynä perustelluksi toimenpiteeksi, jonka tarkoituksena on ehkäistä sairauden leviäminen. Yhdistyneen kuningaskunnan määrittely alueeksi, johon tauti rajoitetaan, johtui siitä, että useiden syiden takia ei olisi ollut asianmukaista luoda paikallisia eristysalueita ja 99,7 prosenttia todetuista BSE-tapauksista oli tullut esiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Komissio viittaa myös siihen, että erityisiä tauteja koskevien direktiivien mukaan taudin rajoittamisalueet on määriteltävä luonnollisten esteiden ja hallinnollisen valvonnan mukaisesti.
- 52 Komission mukaan päätös on perusteltu eläviä eläimiä koskevilta osin siksi, että asiassa oli tärkeää arvioida olemassa olevien epäilysten merkitys uudelleen erityisesti mitä tuli BSE:n taudinaiheuttajan esiintymiseen nuorilla eläimillä, eläinten jäljittämistä ja vaaralle altistuneiden eläinten tunnistamista koskevaan järjestelmään liittyviin epävarmuuksiin ja eläimen teurastusikää koskevaan epävarmuuteen ja siihen vaaraan, että tauti voisi siirtyä periytyväällä (vertikaalinen siirtyminen) tai olisi tarttuva (horisontaalinen siirtyminen).
- 53 Siemennesteen osalta kielto kumottiin tieteellisen eläinlääkintäkomitean lausunnon jälkeen. Tämä ei kuitenkaan vaikuta komission mukaan tämän päätöksen pätevyyteen, joka oli kiireellisenä toimenpiteenä perusteltu vertikaalista siirtymistä koskevan vaaran vuoksi, edelleen käynnissä olevien tutkimusten takia, jotka koskevat taudin siirtymistä sellaisten lehmien alkionsiirtojen yhteydessä, jotka on siemennetty BSE:tä sairastavien sonnien siemennesteellä, ja vielä tieteellisen eläinlääkintäkomitean tuoreen lausunnon puuttumisen vuoksi.

- 54 Samat perustelut on otettava komission mukaan huomioon alkioiden osalta, samoin kuin tieteellisen eläinlääkintäkomitean lausunto, jonka mukaan on olemassa todisteita lampaankutkataudin eli scrapien siirtymisestä alkionsiirrossa.
- 55 Komissio viittaa lisäksi lihaa koskeviin epäilyihin, jotka liittyvät muun muassa tunnistamis- ja jäljitysjärjestelmän toimintaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja spesifioitujen naudanlihan sivutuotteiden (SOB) hävittämistä koskevan valvontajärjestelmän täytäntöönpanon tehokkuuteen. Komissio lisää vielä, että kaikki lihapalat sisältävät pieniä imukudosmääriä ja että yksi tieteellisen eläinlääkintäkomitean jäsenistä katsoi, että lihaksena olevaa lihaa koskevan vaaran mahdollisuus ei ole poissuljettu.
- 56 Samanlaiset toteamukset koskevat myös johdannaistuotteita, kuten talia ja liivatetta. Nisäkkäistä saadun liha- tai luujauhon osalta on todettava, että ne ovat BSE-epidemian pääsyy.
- 57 Komission mukaan päätös oli tarpeellinen myös niiltä osin kuin se koskee kolmansiin maihin suuntautuvaa vientiä. Tämä vienti on vain 5 prosenttia Britannian naudanlihantuotannosta, mikä merkitsee, että täydellisen tehokkaasta rajoittamistoinenpiteestä maksettava hinta on suhteellisen vähäinen. Sitä paitsi on olemassa vaara, että eläimiä, lihaa tai johdannaistuotteita tuotaisiin takaisin maahan mahdollisesti toisessa muodossa ja tietyissä olosuhteissa siten, että tuotteilla olisi toinen alkuperä. Petoksen vaara on todellinen, kun otetaan huomioon vientitukia koskevista petoksista käytössä olevat tilastot. Komission mukaan toteutettujen toimenpiteiden tehokkuus vaarantuisi ilman kolmansiin maihin suuntautuvan viennin kieltä, ja näin kolmansiin maihin suuntautuvan viennin kieltä on riidanalaisen päätöksen erottamaton ja tarpeellinen osa, ja se on täten suhteellisuusperiaatteen mukainen. Toimimatta jättäminen kolmansiin maihin suuntautuvan viennin suhteen ei lisäksi varmasti olisi ollut perustamissopimuksen perusteella neuvostolle tai komissiolle kuuluvien velvollisuuksien, erityisesti velvollisuuden ottaa huomioon

yhteisön maataloustuotannon asema maailmanmarkkinoilla, mukaista; se ei olisi ollut myöskään yhteisön kahdenvälisen tai monenvälisen kansainvälisten velvoitteiden mukaista.

- 58 Komissio katsoo, että muunlaisen ratkaisun tekeminen ei ollut mahdollista. Tiettyjen spesifioitujen naudanlihan sivutuotteiden (SOB) yhteisönlajainen kieltö ei olisi myötävaikuttanut BSE:n hävittämiseen, ja siitä olisi ollut hyvin vähän hyötyä ottaen huomioon se, miten vähän BSE:tä esiintyi muissa jäsenvaltioissa. Sitä paitsi siihen, että sellainen toimenpide olisi ollut tehokas, olisi vaadittu paljon aikaa, mikä taas ei ollut asianmukaista tilanteen kiireellisyyteen nähden. Valvonnan parantaminen ja tietynlaisten lihojen todistukset eivät olleet tarkoituksenmukaisia keinoja asian kiireellisyyden ja Britannian valvontajärjestelmien tehokkuutta koskevien epäilysten vuoksi.
- 59 Komissio korostaa vielä, että sen arvioimiseksi, onko riidanalainen päätös suhteellisuusperiaatteen mukainen, päätöstä on tutkittava toteutettujen, kustannuksiltaan noin 2,5 miljardin ecun suuruisten toimenpiteiden valossa (erityisesti interventio-kynnysten muuttaminen, Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja muita jäsenmaita koskevat poikkeukselliset tukitoimet, vasikoiden jalostuspalkkiot, naudanlihan tuottajien tulotuet, viejiä koskevat toimenpiteet, vasikanlihan yksityisen varastoinnin tuki, vientituet, korkealaatuisen naudanlihan menekin edistämistä koskevat toimenpiteet, tutkimukseen myönnettävä tuki).
- 60 On syytä todeta, että yhteisön oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaan yhteisön toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää sitä, mikä on asianmukaista ja tarpeellista niiden lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi, koska on selvää, että kun on mahdollista valita usean asianmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava ja että toimenpiteistä aiheutuvat haitat eivät saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13.11.1990, Kok. 1990, s. I-4023, 13 kohta ja yhdistetyt asiat C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, Crispoltoni ym., tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-4863, 41 kohta).

- 61 Tuomioistuimien edellä mainittujen edellytysten osalta suorittamasta valvonnasta on todettava, että yhteisen maatalouspolitiikan alalla yhteisön lainsäätäjällä oleva harkintavalta vastaa perustamissopimuksen 40—43 artiklassa sille annettuja poliittisia tehtäviä. Näin ollen yhteisen maatalouspolitiikan alaan kuuluva toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan kun kyseinen toimenpide on toimielimen tavoittelemien päämäärien saavuttamiseksi ilmeisen epäasianmukainen (ks. em. asia Fedesa ym., tuomion 14 kohta ja em. yhdistetyt asiat Crispoltoni ym., tuomion 42 kohta).
- 62 Päätöksen tekemisaikaan oltiin hyvin epävarmoja eläviä eläimiä, naudanlihaa ja johdannaistuotteita koskevista vaaroista.
- 63 On kuitenkin katsottava, että kun esiintyy epävarmuutta siitä, onko olemassa ihmisten terveyteen kohdistuvaa vaaraa, tai siitä, minkä laajuinen tämä vaara on, toimielimet saavat toteuttaa suojatoimenpiteitä odottamatta, että näiden vaarojen olemassaolo ja vaarojen vakavuus osoitetaan täysin.
- 64 EY:n perustamissopimuksen 130 R artiklan 1 kohta vahvistaa tämän näkökannan oikeellisuuden; kyseisen kohdan mukaan ihmisten terveyden suojelu kuuluu yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteisiin. Saman artiklan 2 kohdassa määrätään, että tämä suojelun korkeaan tasoon pyrkivä politiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteelle, jonka mukaan olisi ryhdyttävä ennalta ehkäiseviin toimiin, ja siinä määrätään, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä yhteisön muun politiikan määrittelyyn ja toteuttamiseen.
- 65 Päätös on tehty ”kiireellisenä toimenpiteenä”, jossa määrätään vientikiellosta ”väliaikaisesti” (viides perustelukappale). Komissio on päätöksessä katsonut olevan välttämätöntä tutkia tieteellisellä tasolla laajemmin uusien tietojen ja toteutettavien toimenpiteiden merkitystä, ja se on näin ollen katsonut välttämättömäksi tarkistaa päätöstä kaikkien osatekijöiden tarkastelun jälkeen (seitsemäs perustelukappale).



- 66 Ottaen huomioon että elävien eläinten vienti oli kielletty jo BSE:hen liittyvistä tietystä suojatoimenpiteistä ja päätösten 89/469/ETY ja 90/200/ETY kumoamisesta 27 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyllä komission päätöksellä 94/474/EY (EYVL L 194, s. 96), jota on muutettu 18.7.1995 tehdyllä komission päätöksellä 95/287/EY (EYVL L 181, s. 40), nyt kyseessä olevasta päätöksestä johtuva vientikielto koski ainoastaan alle kuuden kuukauden ikäisiä nautoja, jotka olivat sellaisten lehmien jälkeläisiä, joiden ei epäilty sairastavan BSE:tä tai joissa sitä ei ollut todettu. Kuitenkin taudin tarttumistavoista vallitsevien epävarmuuksien, ja erityisesti sen osalta, siirtyykö se emästä jälkeläiseen, ja eläinten merkitsemisen ja niiden liikkumisen valvonnan puuttumisen takia ei ollut mahdollista saada varmuutta siitä, että vasikka oli sellaisen lehmän jälkeläinen, jolla ei ole ollenkaan BSE-tartuntaa, tai vaikka näin olisi, että vasikalla itsellään ei ole ollenkaan tällaista tartuntaa.
- 67 Näin ollen elävien eläinten vientikiellon ei voida katsoa olevan ilmeisen epäasianmukainen toimenpide.
- 68 Naudanlihan osalta on riittävää todeta, että tämän taudin pitkän itämisajan takia jokaista vähintään kuuden kuukauden ikäistä eläintä on pidettävä potentiaalisena BSE-tartunnan saaneena eläimenä, vaikka sillä ei olisi mitään ulkoisia oireita. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on toteutettu erityisiä eläinten teurastamiseen ja lihan leikkaamiseen liittyviä toimenpiteitä. Kuitenkin vasta toukokuusta 1995 lähtien alettiin tehdä ennalta ilmoittamattomia tarkastuskäyntejä Yhdistyneen kuningaskunnan yrityksissä näiden toimenpiteiden noudattamisen tarkistamiseksi (Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain, A Progress Report, marraskuu 1995, 16 kohta); nämä tarkastuskäynnit osoittivat, että prosentuaalisesti suuri osa teurastamoista ei noudattanut lakiin perustuvia vaatimuksia.
- 69 Lisäksi tieteellisen eläinlääkintäkomitean 11.7.1994 antamasta kertomuksesta ilmenee, että naudanliha sisältää aina hermo- ja imukudosten jäänteitä. Tieteellisen eläinlääkintäkomitean 22.3.1996 antamaan lausuntoon liitetyn erään komitean jäsenen mielipiteen mukaan infektion tarttumisvaaraa ei ole tieteellisesti suljettu pois lihaksena olevan naudanlihan osalta.

- 70 Tästä tieteellisen eläinlääkintäkomitean lausunnosta käy ilmi, että käytettävissä olevan tiedon perusteella ei voida todistaa, että BSE voi tarttua ihmiseen. Ottaen kuitenkin huomioon tätä koskevan vaaran olemassaolo, jonka komitea oli aina ottanut lukuun, komitea suositteli, että Yhdistyneen kuningaskunnan äskettäin toteuttamat toimenpiteet, jotka koskevat yli 30 kuukauden ikäisistä naudoista peräisin olevien ruhojen luuttomaksi leikkaamista hyväksytyissä laitoksissa, olisi toteutettava yhteisön sisäisessä kaupassa ja että yhteisön olisi päätettävä asianmukaisista toimenpiteistä, jotka koskevat lihaluujauhon käyttämisen kieltä eläinten rehussa. Komitea katsoi lisäksi, että kaikki mahdolliset kontaktit toisaalta selkäydinkudoksen ja toisaalta rasvan, luiden ja lihan välillä on eliminotava, ja siinä tapauksessa, että se ei onnistu, ruhoja on käsiteltävä spesifioituina naudanlihan sivutuotteina (SOB). Lopuksi komitea suositteli, että tutkimuksia siitä, voiko BSE tarttua ihmiseen, jatketaan. Tämän lausunnon liitteessä eräs komitean jäsen ilmoittaa, että ”rajoitettujen tieteellisten tietojen perusteella, jotka perustuvat pelkästään yhdeksästä nautaeläimestä saadun aineiston arviointiin, emme todellakaan voi olla varmoja siitä, ettei naudanliha lihaksen muodossa aiheuta BSE:n tarttumisvaaraa”.
- 71 Tästä seuraa, ettei myöskään naudanlihan tuonnin kiellon voida katsoa olevan ilmeisen epäasianmukainen toimenpide.
- 72 Siemennesteen ja alkioiden osalta riittää, että muistetaan, että vertikaalin siirtymisen vaara ei ollut lopullisesti suljettu pois päätöksen tekemisajankohtana.
- 73 Muiden tuotteiden, kuten talin ja liivatteen, osalta on katsottava, että komissio on osoittanut asianmukaista varovaisuutta kieltäessään niiden viennin tilanteen kokonaisvaltaiseen uudelleentarkasteluun asti.
- 74 Kolmansiin maihin suuntautuvan viennin kieltämisen osalta toimi oli asianmukainen, koska sen ansiosta voitiin taata toimenpiteen tehokkuus rajoittamalla Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle kaikki ne ainekset, joihin BSE saattoi olla tarttunut. Niiden kolmansien maiden määrän rajoittamisella, joista tuonti oli sallittu, ja

tätä tuontia koskevalla valvonnalla ei nimittäin voida sulkea pois mahdollisuutta, että naudan lihaa tuodaan takaisin maahan muussa muodossa tai että kieltoa kierretään.

- 75 Yhdistynyt kuningaskunta on esittänyt muita ajateltavissa olevia vaihtoehtoja. Ottaen kuitenkin huomioon vaaran vakavuus ja asian kiireellisyys, komissio ei ole reagoinut ilmeisen epäasianmukaisella tavalla päättäessään tieteellisiä lisätietoja odottaessa väliaikaisesti nautojen, naudanlihan ja johdannaistuotteiden kokonaisvaltaisesta vientikiellosta.
- 76 Näin ollen komissio ei ole loukannut suhteellisuusperiaatetta.
- 77 Edellä olevasta seuraa, että komissio oli toimivaltainen tekemään päätöksen ja että se ei ole päätöstä tehdessään käyttänyt väärin harkintavaltaa eikä loukannut suhteellisuusperiaatetta.
- 78 Näin ollen esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että sen tutkimuksessa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat päätöksen 1 artiklan pätevyYTEEN.

### Oikeudenkäyntikulut

- 79 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle sekä neuvostolle ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

## YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut High Court of Justice, Queen's Bench Divisionin 3.5.1996 tekemäl-  
lään päätöksellä esittämän kysymyksen seuraavasti:

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

|                    |           |         |  |                     |
|--------------------|-----------|---------|--|---------------------|
| Rodríguez Iglesias |           | Gulmann |  | Ragnemalm           |
| Wathelet           | Schintgen | Mancini |  | Moitinho de Almeida |
| Murray             |           | Edward  |  | Puissochet          |
|                    | Hirsch    | Jann    |  | Sevón               |

Julistettiin Luxemburgissa 5 päivänä toukokuuta 1998.

R. Grass

kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias

presidentti