

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄYS
12 päivänä heinäkuuta 1996 *

Asiassa C-180/96 R,

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehinään Treasury Solicitor's Departmentin virkamies Lindsey Nicoll ja Attorney General Sir Nicholas Lyell, QC, avustajinaan K. P. E. Lasok, QC, ja barrister David Anderson, prosessiosoite Luxemburgissa Yhdistyneen kuningaskunnan suurlähetystö, 14 boulevard Roosevelt,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen pääneuvonantaja Dierk Booss ja oikeudellisen yksikön virkamies James Macdonald Flett, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jota tukee

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään oikeudelliset neuvonantajat Arthur Brautigam ja Moyra Sims, prosessiosoite Luxemburgissa c/o Euroopan investointipankin lakiasianosaston pääjohtaja Bruno Eynard, 100 boulevard Konrad Adenauer,

väliintulijana,

* Oikeudenkäyntikieli: englantia.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta lykkäämään tietyistä BSE:hen liittyvistä kiireellisistä suojatoimenpiteistä 27 päivänä maaliskuuta 1996 tehdyn komission päätöksen 96/239/EY (EYVL L 78, s. 47) täytäntöönpanon ja/tai määräämään välitoimia,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

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

julkisasiamies: G. Tesauro,
kirjaaja: R. Grass,

kuultuaan julkisasiamiestä,

on antanut seuraavan

määräyksen

- 1 Yhdistynyt kuningaskunta on yhteisöjen tuomioistuimeen 24.5.1996 jättämällä kanteella vaatinut EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan tietyistä BSE:hen liittyvistä kiireellisistä suojatoimenpiteistä 27 päivänä maaliskuuta 1996 tehdyn komission päätöksen 96/239/EY (EYVL L 78, s. 47) ja eräitä muita toimia.

- 2 Yhdistynyt kuningaskunta on yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon samana päivänä jättämälläan erillisellä hakemuksella vaatinut yhteisöjen tuomioistuinta lykkäämään EY:n perustamissopimuksen 185 ja 186 artiklan sekä yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 83 artiklan nojalla päätöksen 96/239/EY täytäntöönpanoa ja/tai määräämään tietyistä välimoimista.

- 3 Komissio on esittänyt 12.6.1996 kirjalliset huomautuksensa välimoimihakemuksesta.

- 4 Neuvosto on pyytänyt samana päivänä saada osallistua väliintulijana välimoimimennettelyyn tukeakseen komission vaatimuksia ja jättänyt välimoimihakemukseen liittyvät kirjalliset huomautuksensa. Väliintulohakemus hyväksytään EY:n tuomioistuimen perussäännön 37 artiklan 1 ja 4 kohdan ja yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 93 artiklan 1 ja 2 kohdan perusteella.

- 5 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti on 13.6.1996 tekemälläan päätöksellä siirtänyt väliintulohakemuksen yhteisöjen tuomioistuimen ratkaistavaksi työjärjestyksen 85 artiklan 1 kohdan perusteella.

- 6 Asianosaiset ovat esittäneet suulliset huomautuksensa 19.6.1996.

Oikeudenkäyntiä edeltävät vaiheet

- 7 Asiakirjoista käy ilmi, että BSE-tauti (bovine spongiform encephalopathy), eli "hullun lehmän tauti", todettiin ensimmäisen kerran Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuonna 1986. Se on yksi tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden (transmissible spongiform encephalopathies) ryhmään kuuluvista sairauksista, joille on tyypillistä aivojen rappeutuminen ja mikroskooppianalyyssissä havaittava hermo-

solujen sienimäisyys. Nämä sairaudet ilmenevät niin ihmisessä (Uuden Guinean kurusairaus ja Creutzfeldt-Jakobin tauti, joka ilmenee yleensä vanhemmilla ihmisillä) kuin eri eläinlajeissa, muun muassa naudoissa, lampaissa (lampaankutkatauti eli scrapie), kotieläiminä pidettävissä kissoissa ja tarhattavissa minkeissä.

- 8 BSE:n todennäköinen alkuperä on se, että naudoille tarkoitettun rehun koostumusta on muutettu, jolloin siihen on joutunut sairastuneista lampaista (scrapie) peräisin olevaa valkuaisainetta. Sairaudelle on ominaista useiden vuosien pituinen itämisaika, jonka kuluessa sairautta ei voida todeta niin kauan kuin eläin on elossa.
- 9 Tämän sairauden torjumiseksi Yhdistynyt kuningaskunta on päättänyt heinäkuusta 1988 lähtien useista toimenpiteistä, joita ovat muun muassa sellaisen märehäijöille tarkoitettun rehun myyntikielto, johon on käytetty märehäijöistä saatua valkuaisainetta, ja kielto ruokkia märehäijöitä sellaisella rehulla (vuoden 1988 *Bovine Spongiform Encephalopathy Orderiin*, sellaisena kuin se on muutettuna, sisältyvä *Ruminant Feed Ban*, SI 1988/1039). Kun otetaan huomioon sairauden oletettu alkuperä eli saastuneen ravinnon nauttiminen, tällaisen kiellon piti tiedemiesten mukaan ehkäistä kaikkien uusien BSE-tapausten ilmaantuminen eläimissä, jotka ovat syntyneet lain soveltamisen alkamisen jälkeen.
- 10 Vähentääkseen ihmisten terveydelle aiheutuvaa vaaraa Yhdistynyt kuningaskunta on myös toteuttanut joitakin toimenpiteitä, joihin kuuluu muun muassa kielto myydä tai käyttää joitakin spesifioituja naudanlihan sivutuotteita, joiden oletetaan sisältävän tartunnan aiheuttavia osia (vuoden 1989 *Bovine Offal (Prohibition) Regulations*, sellaisena kuin se on muutettuna, SI 1989/2061). Kiellettyjä osia ovat erityisesti pää ja selkäydin.
- 11 Yhdistynyt kuningaskunta on viitannut välitoimihakemuksessaan uuteen, toukuussa 1996 esitettyyn Mature Beef Assurance Scheme -ohjelmaan, jonka perusteella tietyt naudanlihan tuottajat voivat saada laatuleiman noudattaessaan tiettyjä, hyvin tiukkoja ehtoja, jotka koskevat erityisesti nautojen ruokintaa ja joissa edellytetään, ettei karjassa, johon eläin kuuluu, ole missään tapauksessa BSE:tä.

- 12 Myös komissio on tehnyt joitakin Yhdistyneessä kuningaskunnassa esiintyvää BSE:tä koskevia päätöksiä, joita ovat muun muassa joitakin kudoksia ja elimiä koskevista lisävaatimuksista BSE:n takia 9 päivänä huhtikuuta 1990 tehty komission päätös 90/200/ETY (EYVL 1990 L 105, s. 24), joka on korvattu BSE:hen liittyvistä tietyistä suoja-toimenpiteistä 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 viimeksi komission 18 päivänä heinäkuuta 1995 tekemällä päätöksellä 95/287/EY (EYVL L 181, s. 40). Nämä toimenpiteet koskevat sellaisten naudanlihan kudosten poistamista, jotka saattavat sisältää tartunnan aiheuttavaa taudinaiheuttajaa, sekä märehelijöiden ruokintaa. Nautaeläinten alkioiden BSE:hen (bovine spongiform encephalopathy) liittyvistä tietyistä suoja-toimenpiteistä Yhdistyneessä kuningaskunnassa 14 päivänä toukokuuta 1992 tehdystä komission päätöksessä 92/290/ETY (EYVL L 152, s. 37) on asetettu hyvin tiukat edellytykset alkioiden viennille.
- 13 Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (jäljempänä SEAC), joka on riippumaton tieteellinen toimielin, jonka tehtävänä on neuvoa Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusta, viittasi 20.3.1996 antamassaan lausunnossa siihen, että kymmenellä korkeintaan 42-vuotiaalla henkilöllä oli todettu Creutzfeldt-Jakobin taudin uusi muoto. Lausunnossa todettiin seuraavasti: ”Vaikka yhteydestä ei ole olemassa suoraa todistetta, nykyisen tiedon perusteella ja sen vuoksi, että ei ole olemassa uskottavaa selvitystä muusta vaihtoehdosta, tällä hetkellä todennäköisin selitys (‘the most likely explanation’) on se, että näillä tapauksilla on yhteys BSE:n kanssa kosketukseen joutumisen kanssa ennen vuonna 1989 toteutettua [spesifioitujen naudanlihan sivutuotteiden] kieltoa. Tämä aiheuttaa suurta huolestumista.”
- 14 SEAC korosti samassa lausunnossa, että oli välttämätöntä, että kansanterveyden suojelemiseksi toteutetut toimenpiteet pannaan oikealla tavalla täytäntöön, ja suosittelee jatkuvaa valvontaa sen varmistamiseksi, että selkäydin poistetaan kokonaan. Se suosittelee lisäksi, että yli 30 kuukauden ikäisistä naudoista peräisin olevien ruuhjen luuttomaksi leikkaaminen suoritetaan Meat Hygiene Servicen valvomissa

hyväksytyissä laitoksissa ja että leikkuujätteet (trimming) luokitellaan spesifioituiksi naudanlihan sivutuotteiksi ja että nisäkkäistä saadun lihaluujauhon käyttäminen kielletään kaikkien kotieläinten ruokinnassa.

- 15 Maatalous-, kalastus-, ja elintarvikeministeriö teki samana päivänä päätöksen, jolla se toisaalta kielsi nisäkkäistä saatavan naudan lihaluujauhon myynnin ja jakelun sekä sen käyttämisen kotieläinten rehussa, mukaan lukien siipikarjan, hevosten ja kalojen rehut, ja toisaalta yli 30 kuukauden ikäisistä naudoista peräisin olevan lihan myynnin ihmisravinnoksi.
- 16 Samaan aikaan jotkut jäsenvaltiot ja kolmannet maat olivat toteuttaneet toimenpiteitä, joilla ne kielsivät nautaeläinten tai naudanlihan tuonnin Yhdistyneestä kuningaskunnasta; tiettyjen kolmansien maiden osalta kiello koski tuontia Euroopan unionista.
- 17 Euroopan unionin tieteellinen eläinlääkintäkomitea (jäljempänä eläinlääkintäkomitea) katsoi 22.3.1996, että käytettävissä olevan tiedon perusteella ei voida todistaa, että BSE voi tarttua ihmiseen. Ottaen kuitenkin huomioon tätä koskevan vaaran olemassaolon, jonka komitea oli aina ottanut lukuun, komitea suositteli, että Yhdistyneen kuningaskunnan toteuttamat toimenpiteet, jotka koskevat yli 30 kuukauden ikäisistä naudoista peräisin olevien ruhojen luuttomaksi leikkaamista hyväksytyissä laitoksissa, olisi toteutettava yhteisön sisäisessä kaupassa ja että yhteisön olisi päätettävä asianmukaisista toimenpiteistä, jotka koskevat naudan ja lihaluujauhon käyttämisen kielloa eläinten rehussa. Komitea katsoi lisäksi, että kaikki mahdolliset kontaktit toisaalta selkäydinkudoksen ja toisaalta rasvan, luiden ja lihan välillä on eliminoitava, ja siinä tapauksessa, että se ei onnistu, ruhoja on käsiteltävä yksilöityinä naudanlihan sivutuotteina. Lopuksi komitea suositteli, että tutkimusta siitä, voiko BSE tarttua ihmiseen, jatketaan.

- 18 SEAC vahvisti 24.3.1996 aikaisemmat suosituksensa, eli ruhojen luuttomaksi leikkaamisen hyväksytyissä laitoksissa; hermo- ja imukudoksia, selkärangan ja pään osia (lukuun ottamatta kieltä, jos se on saatu poistetuksi ilman saastumista) sisältävien leikkuujätteiden (trimming) luokittelu spesifioituiksi naudanlihan sivutuotteiksi, nisäkkäistä saatavan liha- tai luujauhon käytön kieltäminen märehitijöiden tai kotieläinten ruokinnassa (mukaan lukien kalat ja hevoset) tai lannoitteena sellaisilla alueilla, joille märehitijät voivat päästä. SEAC korosti kuitenkin, että se ei pystynyt vahvistamaan, onko BSE:n ja Creutzfeldt-Jakobin taudin äskettäin todetun muodon välillä syy-seuraus yhteys, ja että tähän kysymykseen vastaamiseksi tarvitaan laajempia tieteellisiä tutkimuksia.
- 19 Komissio teki 27.3.1996 päätöksen 96/239/EY, josta tässä oikeudenkäynnissä on pääasiassa kysymys. Päätös perustuu EY:n perustamissopimukseen, eläinlääkärin- ja kotieläinjalostustarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa 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 viimeksi muutettuna 17 päivänä joulukuuta 1992 annetulla neuvoston 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 viimeksi muutettuna direktiivillä 92/118/ETY, ja erityisesti sen 9 artiklaan.
- 20 Päätöksen 96/239/EY johdanto-osassa viitataan uuden tieteellisen tiedon julkaisemiseen, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen toteuttamiin ylimääräisiin toimenpiteisiin (yli 30 kuukauden ikäisistä nautoista peräisin olevien ruhojen leikkaaminen Meat Hygiene Servicen valvomissa laitoksissa, leikkuujätteiden (trimming) luokittelu spesifioituiksi naudanlihan sivutuotteiksi (SOB) ja nisäkkäistä saadun lihaluujauhon käytön kieltäminen kaikkien kotieläinten ruokinnassa), eri jäsenval-

tioiden toteuttamiin tuontikieltotoimenpiteisiin ja tieteellisen eläinlääkintäkomi-
tean lausuntoon. Päätöksen viidennessä, kuudennessa ja seitsemännessä perustelu-
kappaleessa todetaan seuraavaa

”— — tässä tilanteessa ei ole mahdollista ottaa lopullista kantaa siihen, voiko BSE
tarttua ihmiseen; vaaran olemassaoloa ei voi sulkea pois; tästä johtuva epätietoisuus
on aiheuttanut kuluttajissa vakavaa huolta; näissä olosuhteissa on syytä kieltää kii-
reellisenä toimenpiteenä väliaikaisesti kaikki nautaeläinten, nautanlihan ja siitä val-
mistettujen 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.”

21 Päätöksen 96/239/EY 1 artiklassa määrätään seuraavaa

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

— eläviä nautaeläimiä, näiden siemennestettä tai alkioita,

— Yhdistyneessä kuningaskunnassa teurastettujen nautaeläinten lihaa,

- Yhdistyneessä kuningaskunnassa teurastetuista nautaeläimistä saatuja tuotteita, jotka saattavat joutua ihmisten tai eläinten ravintoketjuun, tai lääketieteelliseen käyttöön, kosmetiikkaan tai lääkkeiden valmistukseen tarkoitettuja tuotteita,
- nisäkkäistä saatua liha- tai luujauhoa.”
- 22 Päätöksen 3 artiklan mukaan Yhdistynyt kuningaskunta toimittaa komissiolle joka toinen viikko kertomuksen BSE:hen liittyvien suojelutoimenpiteiden soveltamisesta ja tekee 4 artiklan mukaan ”uusien ehdotuksia BSE:n valvomiseksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa”.
- 23 Euroopan unionin neuvosto on käsitellyt 1.—3.4.1996 Luxemburgissa pitämässään ylimääräisessä kokouksessa BSE:hen liittyviä ongelmia. Neuvoston päätelmissä todetaan muun muassa seuraavaa

”1. Yhdistyneen kuningaskunnan julkistettua uusia BSE:tä koskevia tietoja neuvosto korostaa päättäväisyyttään toteuttaa kaikki kansanterveyden suojelemiseksi tarpeelliset toimenpiteet. Tärkein tavoite on terveyden suojelun korkea taso, joka perustuu luotettavimpiin käytettävissä oleviin tieteellisiin tietoihin.

2. BSE on vakava eläintauti ja sillä voi olla myös kansanterveydellisiä vaikutuksia. EU sekä myös Yhdistynyt kuningaskunta ovat tehneet useita tärkeitä päätöksiä kansanterveydelle mahdollisesti aiheutuvien riskien minimoimiseksi. Neuvosto tunnustaa kuitenkin sen, että on ryhdyttävä päättäväisiin toimiin taudin hallintaan saamiseksi ja lopulta sen hävittämiseksi kokonaan, jotta luottamus naudanlihaa kohtaan saataisiin palautetuksi.

3. Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja koko Euroopan unionia kohdanneiden seurausten johdosta komissio päätti 27. maaliskuuta 1996 varotoimenpiteenä väliaikaisesti kieltää nautaeläinten, naudanlihan, naudanlihatuotteiden jne. viennin Yhdistyneestä kuningaskunnasta muihin jäsenvaltioihin ja kolmansiin maihin. Neuvosto on siksi sopinut joukosta toimenpiteitä, jotka sisältävät terveyttä koskevia lisätoimenpiteitä sekä markkinoita tukevia toimenpiteitä. Neuvoston tavoitteena on palauttaa kuluttajien luottamus, markkinoiden vakaus ja sisämarkkinoiden toimivuus.”

24 Euroopan unionin neuvosto päätti myös joistakin eläinten terveyttä koskevista toimenpiteistä, joita olivat yli 30 kuukauden ikäisinä teurastettujen Yhdistyneen kuningaskunnan nautaeläinten ja alle 30 kuukauden ikäisinä teurastettujen brittiläisten nautaeläinten spesifioitujen naudanlihan sivutuotteiden (SOB) eliminointi ihmisten ja eläinten ravintoketjusta; valvonnan tehostaminen muun muassa niiden tarkastusten osalta, jotka koskevat karjatilojen rekisteröintijärjestelmää ja nautojen yksilöllistä tunnistamisjärjestelmää sen varmistamiseksi, että eläinten siirtymistä ja jäljitettävyyttä (traceability) voidaan tehokkaasti valvoa; sellaisen asiantuntijaryhmän kokoaminen, johon kuuluu jäsenvaltioiden asiantuntijoita ja jonka tehtävänä on valvoa Yhdistyneen kuningaskunnan suorittamien toimenpiteiden toteuttamista; sekä naudanlihamarkkinoiden tukitoimia koskevat toimenpiteet.

25 Maailman terveysjärjestön (WHO) koolle kutsuma kansainvälinen asiantuntijaryhmä kokoontui samaan aikaan Genevessä; kokoukseen osallistui myös Yhdistyneiden kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestö (FAO) ja Office international des Épizooties (OIE; kansainvälinen eläintautivirasto). Nämä asiantuntijat päätyivät myös siihen johtopäätökseen, että BSE:n ja Creutzfeldt-Jakobin taudin uuden muodon välistä yhteyttä ei ollut todistettu mutta että kaikkein todennäköisin selitys jälkimmäisen sairauden Yhdistyneessä kuningaskunnassa todetuille tapauksille oli Ison-Britannian väestön joutuminen kosketuksiin BSE:n kanssa. Asiantuntijat suosittelevat erityisesti, että kaikki valtiot huolehtisivat siitä, että tarttuvan BSE-taudin saaneet eläimet teurastetaan ja että kaikki eläinten osat ja kaikki eläimistä saatavat tuotteet hävitetään siten, että tartuntaa aiheuttava taudinaiheuttaja ei voi joutua mihinkään ravintoketjuun; he katsoivat lisäksi, että jäsenvaltioiden on tarpeen tarkastaa naudanruhojen käsittelymenetelmien toiminta sen takaamiseksi, että tarttuvan spongiform encephalopathyn taudinaiheuttajat inaktivoidaan tehokkaasti.

26 Asiantuntijaryhmä esitti tiettyjen tuotteiden osalta seuraavaa

”— Maito ja maitotuotteet, jopa sellaisissa maissa, joissa esiintyy runsaasti BSE:tä, katsotaan turvallisiksi. (Muiden tapausten perusteella, jotka koskevat spongiform encephalopathy -sairauksiin sairastuneita eläimiä tai ihmisiä, on olemassa todisteita siitä, että nämä sairaudet eivät tartu maidon välityksellä.)

— Gelatiinin käyttö ravintoketjussa katsotaan turvalliseksi, jos se on valmistettu sellaisen tuotantomenetelmän mukaisesti, jossa käytettyjen tuotannonedellytysten on näytetty merkittävällä tavalla inaktivoivan kaikki tartuntaa aiheuttavat jäännökset — —, jotka ovat voineet olla alkuperäisissä kudoksissa.

— Tali katsotaan myös turvalliseksi, jos ruhojen käsittelyssä käytetään tehokkaita menetelmiä — — .”

27 Tieteellinen eläinlääkintäkomitea antoi 9.4.1996 lausunnon, jonka mukaan kudokset, joista gelatiinia valmistetaan, ja tali kuuluvat ”vähäisen vaaran” tuotteisiin. Se kuvaili lisäksi tuotantomenetelmiä, joilla pystytään antamaan parhaat mahdolliset takuut terveyden osalta.

28 Tieteellinen eläinlääkintäkomitea antoi 18.4.1996 toisen lausunnon, jonka mukaan BSE ei tartu nautaeläinten siemennesteen välityksellä. Komitea totesi lisäksi, että kaikki tieteelliset tutkimukset, jotka koskevat BSE:n tarttumismahdollisuuksia alkioiden kautta, eivät olleet vielä valmistuneet, ja että siihen mennessä ei ollut todettu yhtään tapausta, jossa BSE olisi siirtynyt periytymällä (vertikaalinen siirtyminen), mutta sen sijaan on olemassa todisteita lampaankutkataudin siirtymisestä tällä tavoin. Tämän seurauksena tieteellinen eläinlääkintäkomitea on katsonut, että on välttämätöntä antaa yhteisön säädös, jossa säädetään, että alkioita saavat luovuttaa ainoastaan sellaiset eläimet, jotka ovat syntyneet vuoden 1988 heinäkuun jälkeen ja jotka eivät ole sellaisten emien jälkeläisiä, joilla on epäilty olevan tai todettu BSE. Koska lihan erottelusta ja märehitijöiden rehusta annettuja säännöksiä ei ollut

noudatettu Yhdistyneessä kuningaskunnassa heti niiden voimaantulosta alkaen, komitea ehdotti, että ratkaisevaksi määräpäiväksi vahvistetaan 1.8.1993 vuoden 1988 heinäkuun asemesta.

29 Tieteellinen eläinlääkintäkomitea perehtyi 26.4.1996 WHO:n yhteydessä kokoon-tuneiden asiantuntijoiden laatimaan kertomukseen. Siinä kuvattiin erityisesti menettelyjä, joita on käytettävä gelatiinin ja talin käsittelyssä.

30 EU:n maatalousasiain neuvosto tutustui 29.—30.4. pidetyssä kokouksessaan komission, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa käy-neen yhteisön tarkastusryhmän ja eläinlääkintäasiantuntijoiden laatimiin kerto-muksiin. Se totesi, että tietyt toimenpiteet oli vielä toteutettava yli 30 kuukauden ikäisten eläinten teurastamisen ja ruhojen hävittämisen osalta ja että eläinten jäljit-tämisen ja tunnistamisen mahdollistavassa järjestelmässä (traceability) oli havaittu jonkin verran puutteita. Neuvosto totesi päätelmissään muun muassa, että ”Yhdis-tyneen kuningaskunnan päättämät toimenpiteet, niiden asianmukainen täytäntöön-pano ja seuranta komission valvonnassa, valikoivasti toteutettu teurastusohjelma, lisätoimenpiteet ja lisäksi entistä suurempi tarve nojautua perusteltuun tieteelliseen tietoon tulevia päätöksiä tehtäessä, ovat osa prosessia, jonka pitäisi johtaa vienti-kiellon asteittaiseen poistamiseen vaihe vaiheelta”.

31 Comité international de l'Office international des Épizooties (kansainvälisen eläin-tautiviraston kansainvälinen toimikunta) hyväksyi 20.—24.5.1996 pidetyssä istun-nessaan uudet suositukset, joissa täsmennettiin erityisesti, että sellaisissa maissa, joissa BSE:tä esiintyy runsaasti, on tärkeää tarkastaa, ovatko eläimet syntyneet sen

jälkeen, kun rehua koskevaa kieltoa oli alettu soveltaa tehokkaasti, tai ovatko eläimet peräisin karjoista, joissa sairautta ei ole esiintynyt lainkaan, ja onko niitä koskaan ruokittu liha- tai luujauholla.

- 32 Komissio hyväksyi 11.6.1996, eli nyt käsiteltävänä olevan välitoimihakemuksen jättämisen jälkeen, päätöksen 96/239/EY muuttamisesta tehdyn päätöksen 96/362/EY (EYVL L 139, s. 17).
- 33 Päätöksen 96/362/EY perustelukappaleissa viitataan eri tieteellisten komiteoiden lausuntoihin sekä siihen, ettei pysyvä eläinlääkintäkomitea ole antanut lausuntoa, ja siihen, että komissio on 23.5.1996 ehdottanut neuvostolle toteutettavia toimenpiteitä direktiivin 89/662/ETY 17 artiklan mukaisesti.
- 34 Päätöksessä 96/362/EY kumotaan vientikielto nautaeläinten siemennesteen osalta, jonka tieteellinen eläinlääkintäkomitea on katsonut turvalliseksi BSE:n suhteen. Kielto kumotaan myös erilaisten tuotteiden — gelatiinin, dikalsiumfosfaatin, aminohappojen ja peptidien, talin ja taliperäisten tuotteiden — osalta sillä ehdolla, että ne valmistetaan päätöksen liitteessä kuvattujen menetelmien mukaisesti eläinlääketieteellisessä virallisessa valvonnassa olevissa laitoksissa, joiden on osoitettu toimivan liitteessä vahvistettujen edellytysten mukaisesti (1 artiklan 2 kohta), ja että tuotteet varustetaan etiketillä tai ne yksilöidään muulla tavalla valmistusmenetelmän ja tuotantolaitoksen osoittamiseksi (1 artiklan 3 kohta).
- 35 Päätöksen 96/239/EY 1 a artiklassa, sellaisena kuin se on muutettuna, määrätään lisäksi tietyn tyyppisen lihan viennin virallisesta eläinlääketieteellisestä valvonnasta ja sellaisen jäljitysjärjestelmän käyttöönotosta, jolla pystytään takaamaan raaka-

aineen alkuperä tuotantoketjun kaikissa vaiheissa. Artiklan 2 kohdan mukaan komissiolle ja muille jäsenvaltioille on toimitettava luettelo laitoksista, jotka täyttävät nämä edellytykset.

36 1 artiklan c kohdassa säädetään seuraavaa

”1. Komissio suorittaa yhteisön tarkastuksia paikan päällä Yhdistyneessä kuningaskunnassa todetakseen, että tämän päätöksen määräyksiä sovelletaan, erityisesti virallisen valvonnan täytäntöönpanossa.

2. Edellä 1 kohdassa mainitut tarkastukset on tehtävä tarkoitetuista tuotteista ennen kuin niiden toimitukset aloitetaan uudelleen.

3. Komissio kuultuaan jäsenvaltioita pysyvän eläinlääkärikomitean puitteissa määrää päivämäärän, josta alkaen toimitukset voidaan aloittaa uudelleen.”

37 Komissio on toteuttanut huhtikuusta 1996 lähtien lukuisia naudanlihamarkkinoiden tukitoimenpiteitä koko yhteisön alueella siten, että se on erityisesti käyttänyt huomattavasti laajempia interventioedellytyksiä. Tietyt näistä toimenpiteistä koskevat erityisesti naudanlihamarkkinoita Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ja niissä määrätään yhteisön osallistumisesta sellaisen ohjelman rahoitukseen, joka koskee yli 30 kuukauden ikäisten nautaeläinten teurastamista ja tätä seuraavaa hävittämistä. Näihin toimenpiteisiin kuuluu naudanliha-alan poikkeuksellisista markkinatukitoimenpiteistä Yhdistyneessä kuningaskunnassa 19 päivänä huhtikuuta 1996 tehty komission asetus (EY) N:o 716/96 (EYVL L 99, s. 14).

Asiansaisten vaatimukset

38 Yhdistynyt kuningaskunta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin EY:n perustamissopimuksen 185 ja/tai 186 artiklan nojalla

A) määrää komission päätöksen 96/239/EY 1 artiklan täytäntöönpanon lykättäväksi paitsi siltä osin, kuin se koskee

1) nautaeläimen lihaa, joka on peräisin Yhdistyneessä kuningaskunnassa yli 30 kuukauden ikäisinä teurastetuista nautaeläimistä, jotka eivät täytä Mature Beef Assurance Schemen ehtoja,

ja

2) nisäkkäistä saatua lihaluujauhoa,

B) toissijaisesti määrää komission päätöksen 96/239/EY 1 artiklan täytäntöönpanon lykättäväksi siltä osin, kuin se koskee

1) riitautetussa päätöksessä tarkoitettujen eläinten, lihan, tuotteiden ja materiaalin vientiä kolmansiiin maihin (tai vaihtoehtoisesti vientiä kolmansiiin maihin, joista käsin ei ole olemassa todellista vaaraa kiellon kiertämisestä),

2) sellaisista nautaeläimistä peräisin oleva lihaa, jotka täyttävät Mature Beef Assurance Schemen ehdot,

- 3) 1.5.1996 jälkeen syntyneitä nautaeläimiä, jotka eivät ole sellaisten nautojen jälkeläisiä, joiden on epäilty tai vahvistettu saaneen BSE:n, sekä sellaisten eläinten lihaa ja sellaisista eläimistä saatavia tuotteita,

- 4) nautaeläinten siemennestettä,

- 5) nautaeläinten alkioita,

- 6) talia ja taliperäisiä tuotteita komission 22.5.1996 hyväksymin edellytyksin, ja/tai

- 7) gelatiinia komission 22.5.1996 hyväksymin edellytyksin,

- C) toissijaisesti määrää sellaisten komission päätöksen 96/239/EY kohtien täytännönpanon lykkäämisestä, joiden soveltamisen lykkääminen se katsoo tarpeelliseksi, ja päättää muista tarpeellisiksi katsomistaan välitoimista,

- D) velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Yhdistynyt kuningaskunta on kuitenkin luopunut 19.6.1996 pidetyssä istunnossa toissijaisen vaatimuksensa 4 kohdasta (siemenneste), 6 kohdasta (tali) ja 7 kohdasta (gelatiini) päätöksen 96/362/EY johdosta.

39 Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää välimiä koskevan hakemuksen

— velvoittaa Yhdistyneen kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

40 Neuvosto vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää välimiä koskevan hakemuksen.

Välimiä määräämistä koskevat edellytykset

41 Yhteisöjen tuomioistuin voi EY:n perustamissopimuksen 185 ja 186 artiklan mukaan määrätä kanteen kohteena olevan säädöksen täytäntöönpanon lykättäväksi, jos se katsoo, että olosuhteet sitä edellyttävät, tai päättää käsiteltävinään olevissa asioissa muista välimiästä.

42 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 83 artiklan 2 kohdan mukaan välimiähakemuksissa on ilmoitettava oikeudenkäynnin kohde ja seikat, joiden vuoksi asia on kiireellinen, sekä ne tosiseikat ja oikeudelliset perusteet, joiden vuoksi vaaditusta välimiästä määrääminen on ilmeisesti perusteltua.

43 Yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 36 artiklan 3 kohdan ja yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 86 artiklan 4 kohdan mukaan välimiämääräys on väliaikainen eikä millään tavoin vaikuta yhteisöjen tuomioistuimen pääasiassa antamaan ratkaisuun.

- 44 Välitoimista päättävä tuomioistuin voi siten määrätä välitoimista, jos on selvitetty, että niistä määrääminen on ensi arviolta perusteltua tosiseikkojen ja oikeusseikkojen vuoksi (*fumus boni juris*) ja että ne ovat kiireellisiä siinä mielessä, että kantajan etuja koskevan vakavan ja korjaamattoman vahingon välttämiseksi välitoimista määrääminen ja välitoimilla aikaansaavat vaikutukset ovat tarpeen jo ennen kuin pääasiassa annetaan ratkaisu (asia C-149/95 P (R), komissio v. Atlantic Container Line ym., määräys 19.7.1995, Kok. 1995, s. I-2165, 22 kohta). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan välitoimista päättävä tuomioistuin suorittaa myös kysymyksessä olevien intressien vertailun. Sitä paitsi EY:n perustamissopimuksen 186 artiklan mukaan myönnettävät täytäntöönpanon lykkäykset ja muut välitoimet ovat väliaikaisia siten, ettei niillä millään tavoin vaikuteta riidan tosiseikoista tai oikeuseikoista annettavaan ratkaisuun eikä niillä tehdä etukäteen tyhjäksi pääasiassa myöhemmin annettavan ratkaisun vaikutuksia (ks. em. asia komissio v. Atlantic Container Line ym., määräyksen 22 kohta).
- 45 Tämän kokonaisuuden tutkimisessa välitoimista päättävällä tuomioistuimella on laaja harkintavalta, ja se voi asian ominaispiirteiden perusteella vapaasti päättää, miten ja millaisessa järjestyksessä se tutkii nämä erilaiset edellytykset, sillä yhteisön oikeudessa ei ole säädetty siitä, miten tuomioistuimen olisi arvioitava sitä, onko asiassa tarpeen määrätä välitoimia (ks. em. asia komissio v. Atlantic Container Line ym., määräyksen 23 kohta).

Asianosaisten kannat

- 46 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo ensinnäkin, että naudanliha ja naudanlihatuotteet, joiden osalta se vaatii vientikiellon kumoamista, eivät ole vaarallisia ihmisten kulutuksessa tai muilla asianmukaisilla tavoilla käytettyinä ja että vientikielto ei ole oikeudellisesti perusteltu ja toiseksi että tämä kielto on aiheuttanut ja aiheuttaa edelleen vakavaa ja korjaamatonta vahinkoa ja että intressivertailu osoittaa, että vientikielto on kumottava välittömästi.

- 47 Yhdistynyt kuningaskunta toteaa erityisesti, että vientikiellolla ei ole minkäänlaista tieteellistä perustetta ja että siitä on päätetty yksinomaan tai pääasiassa kuluttajien rauhoittamiseksi ja naudanlihamarkkinoiden suojelemiseksi. Kiellolla ei ole kuitenkaan saavutettu tätä tavoitetta, vaan sen vaikutukset ovat olleet käänteisiä kuluttajien luottamuksen osalta.
- 48 Komissio sitä vastoin katsoo, että Yhdistynyt kuningaskunta ei ole näyttänyt *fumus boni jurista*, kiireellisyyttä tai vakavan ja korjaamattoman vahingon todennäköisyyttä. Komission mukaan intressivertailu johtaa selvästi voimassa olevien väliaikaisten kiireellisten suojatoimenpiteiden pysyttämiseen siihen saakka, kunnes ne voidaan kumota käynnissä olevista tutkimuksista mahdollisesti saatavien luotettavien perusteiden nojalla. Neuvosto tukee komission vaatimuksia.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 49 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo *fumus boni jurisin* osalta ensinnäkin, että komissiolla ei ollut toimivaltaa päätöksen ja muiden riitautettujen toimien tekemiseen ja että komissio on ylittänyt harkintavaltansa niistä päättäessään ja että niitä ei voida perustella ihmisten tai eläinten terveyttä koskevalla vakavalla vaaralla ja että ne estävät lainvastaisella tavalla tavaroiden vapaata liikkuvuutta yhteisössä ja että niiden osalta harkintavaltaa on käytetty väärin ja että ne ovat ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 39 artiklan 1 kohdassa asetettujen yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden kanssa, ja toiseksi että niitä ei ole perusteltu asianmukaisesti, kolmanneksi että ne ovat syrjiviä ja EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan ja 40 artiklan 3 kohdan vastaisia, neljänneksi että niillä loukataan suhteellisuusperiaatetta ja viidenneksi että päätöksen 96/239/EY 1 artiklan kolmas luetelmakohta on lainvastainen, koska sillä loukataan oikeusvarmuuden periaatetta eikä noudateta perusteluvollisuutta ja koska se koskee tuotteita, joiden osalta komissiolla ei ole toimivaltaa.
- 50 Yhdistynyt kuningaskunta katsoo lisäksi, että direktiivit 89/662/ETY ja 90/425/ETY ovat lainvastaisia siltä osin kuin niitä voidaan käyttää oikeudellisena perustana vientikiellon laajentamiselle sellaisiin tuotteisiin, joita ei ole lueteltu EY:n perustamissopimuksen liitteessä II.

- 51 Se täsmentää vielä, että ”riitautetun päätöksen suhteettomuus ja lainvastaisuus ovat erityisen ilmeisiä niiltä osin, kun kysymys on viennistä kolmansiin maihin, sellaisista karjoista, joissa ei ole BSE:tä, peräisin olevien eläinten lihasta, 1.5.1996 jälkeen syntyneistä nautaeläimistä, siemennesteestä sekä talista ja gelatiinista”.
- 52 Sen arvioimiseksi, onko komissio ilmeisesti ylittänyt toimivaltansa, kuten Yhdistynyt kuningaskunta esittää ensimmäisenä väitteensä, on syytä tutkia niiden säännösten sisältö, joihin riitautettu päätös perustuu, eli direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 4 kohta ja direktiivin 89/662/ETY 9 artikla, ja selvittää näiden säännösten valossa riitautetun päätöksen tavoite ja lopulta tutkia, oliko se tieto, jonka perusteella päätös on annettu, luonteeltaan merkittävää sen määrittelemiseksi, uhkasiko eläimiä ja ihmisten terveyttä vakava vaara.
- 53 ETY:n perustamissopimuksen 43 artiklan nojalla annettujen direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY tarkoituksena on korvata yhteisön sisärajoilla suoritettujen eläinlääkärintarkastukset tavaroiden lähtöpaikalla suoritettavilla tarkastuksilla. Direktiivin 90/425/ETY kuudennen perustelukappaleen mukaan ”tämä ratkaisu edellyttää luottamuksen lisääntymistä lähettjävaltiossa suoritettuja eläinlääkärintarkastuksia kohtaan” ja ”on tärkeää, että lähettävä jäsenvaltio huolehtii tällaisten eläinlääkärintarkastusten asianmukaisesta suorittamisesta”.
- 54 Direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan ja direktiivin 89/662/ETY 9 artiklan mukaan, joissa on käytetty samanlaista sanamuotoa, jokaisen jäsenvaltion on välittömästi ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle zoonosin, sellaisen sairauden tai muun seikan, joka saattaa olla vakava vaara eläimille tai ihmisten terveydelle, puhkeamisesta. Samoien säännösten mukaan lähettävän jäsenvaltion on välittömästi pantava täytäntöön yhteisön säännöstössä edellytetyt toimenpiteet taudin torjumi-

seksi tai ehkäisemiseksi, ja määrävaltiona oleva jäsenvaltio voi toteuttaa turvaamistoimenpiteitä. Näiden artikloiden 4 kohdassa säädetään, että komissio tutkii tilanteen pysyvässä eläinlääkintäkomiteassa mahdollisimman pian ja hyväksyy tarvittavat toimenpiteet direktiiveissä tarkoitettujen tuotteiden osalta ja tilanteen vaatiessa eläimistä saatavien tuotteiden osalta ja että komissio seuraa tilannetta ja muuttaa tehtyjä päätöksiä tai kumoaa ne samaa menettelyä noudattaen tilanteen kehittymisen mukaisesti. Direktiivin 90/425/ETY liitteeseen C sisältyy luettelo taudeista ja episoottisista eläintaudeista, jotka ovat pakollisten hätätoimenpiteiden alaisia alueellisin rajoituksin ja jotka voivat koskea yhtä tai useampaa jäsenvaltiota, aluetta tai vyöhykettä.

- 55 Tämän jälkeen on tärkeää määritellä päätöksen 96/239/EY päämäärä.
- 56 Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan tämä päätös on annettu taloudellisten seikkojen ja kuluttajien rauhoittamista ja lihamarkkinoiden suojelemista kokonaisuudessaan koskevan tarpeen perusteella. Se viittaa tältä osin päätöksen viidennen perustelukappaleen kolmanteen lauseeseen ja komission maatalousasioista vastaavan jäsenen julkiseen lausumaan.
- 57 Komissio on istunnossa kuvaillut päätöstään ”rajoittamistoimenpiteeksi”, jonka jälkeen toteutetaan erityiset toimenpiteet, joilla pyritään sairauden hävittämiseen kokonaan, ja on täsmentänyt, että päätöksen päämäärä on laaja, eli kansanterveyden suojeleminen sisämarkkinoilla. Neuvosto yhtyi tähän määritelmään, mikä ilmenee erityisesti sen 1.—3.4.1996 pidetyssä ylimääräisessä kokouksessaan hyväksymistä loppupäätelmistä.
- 58 Tässä vaiheessa on syytä korostaa, että päätöksen 96/239/EY toisessa perustelukappaleessa viitataan uusiin tietoihin, jotka liittyvät siihen, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa on ilmennyt joitakin Creutzfeldt-Jakobin taudin tapauksia. Lisäksi viidennen perustelukappaleen kahdessa ensimmäisessä virkkeessä täsmennetään, että ”tässä tilanteessa ei ole mahdollista ottaa lopullista kantaa siihen, voiko BSE tarttua ihmiseen” ja että ”vaaran olemassaoloa ei voi sulkea pois”. Ei ole mahdollista erottaa yhtä osaa tästä perustelukappaleesta ja viitata ainoastaan yhteen

virkkeeseen, joka koskee kuluttajien vakavaa huolta. Riidanalainen teksti on otettava huomioon kokonaisuudessaan. Sitä paitsi hyväksytyjen toimien luonne huomioon ottaen on selvää, että päätöksessä 96/239/EY määrätään rajoittavasta toimenpiteestä, joka toteutetaan odotettaessa BSE:n hävittämiseksi toteutettavia myöhempiä toimenpiteitä.

59 Lopuksi on tutkittava, oliko tieto, jonka perusteella komissio teki riitautetun päätöksensä, luonteeltaan merkittävää ja oliko todella olemassa vakava vaara eläinten ja ihmisten terveydelle.

60 Tämän osalta on kiistatonta, että SEAC:n lausunto, jossa viitattiin BSE:n ja Creutzfeldt-Jakobin taudin uuden muodon väliseen yhteyteen, on katsottava erityisen tärkeäksi tiedoksi, jonka vuoksi oli perusteltua tutkia uudelleen Yhdistyneestä kuningaskunnasta peräisin olevien nautaeläinten, naudanlihan ja siitä saatavien tuotteiden vientiä koskevien toimenpiteiden soveltuvuus. Vaikka tiedemiehet olivat varovaisuussyistä pidättäytyneet ottamasta varmaa kantaa, tilanne oli muuttunut huomattavasti, koska BSE:n tarttumista ihmiseen ei pidetty enää teoreettisena mahdollisuutena, vaan sen katsottiin olevan nykyisin kaikkein todennäköisin selitys Creutzfeldt-Jakobin taudin uudelle muodolle, joka oli äskettäin todettu tietyissä henkilöissä. Vaikka tällaista ihmisten terveyttä koskevan vaaran mahdollisuutta on aavisteltu usean vuoden ajan, SEAC:n lausunnosta käy ilmi uusia seikkoja, jotka tekevät tämän vaaran mahdollisuuden paljon todennäköisemmäksi ja joiden nojalla komission puuttumista asiaan voidaan pitää perusteltuna.

61 Komission päätöstä 96/239/EY tehdessä huomioon ottama tieto oli siten luonteeltaan erityisen merkittävää. Sitä paitsi Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on katsonut tiedon sellaiseksi, koska se päätti itse välittömästi omista eri toimenpiteistä SEAC:n suositusten noudattamiseksi.

62 Millään perusteella ei voida tämän vuoksi katsoa, että komissio toimi, kuten Yhdistynyt kuningaskunta väittää, pelkästään taloudellisista syistä tasapainottaakseen naudanlihamarkkinat. Viidennestä perustelukappaleesta kokonaisuudessaan luet-

tuna käy päinvastoin ilmi, että komissio on tehnyt riitautetun päätöksen ennen kaikkea kansanterveyden suojelemiseksi sisämarkkinoiden yhteydessä, mihin sillä on sitä paitsi velvollisuus direktiivien 90/425/ETY ja 89/662/ETY perusteella.

- 63 Tässä on korostettava, että EY:n perustamissopimuksen 3 artiklan o kohdassa määrätään yhteisön päämääräksi muun muassa ”myötävaikuttaminen korkean terveyden suojelun tason saavuttamiseen”. Tämä päämäärä on toistettu EY:n perustamissopimuksen 129 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, jonka mukaan yhteisö myötävaikuttaa ihmisten terveyden korkeatasoisen suojelun toteuttamiseen. Saman kohdan kolmannessa alakohdassa täsmennetään vielä, että terveyden suojelua koskevat vaatimukset kuuluvat osana yhteisön muuhun politiikkaan. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimien on jo todennut, että yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteisiin pyrittäessä ei voida jättää ottamatta huomioon sellaisia yleisen edun, kuten kuluttajansuojan tai ihmisten ja eläinten terveyden ja elämän suojelemisen, mukaisia vaatimuksia, jotka yhteisön toimielinten on otettava huomioon toimivaltansa käyttäessään (asia 68/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988, Kok. 1988, s. 855, 12 kohta).
- 64 Toiseksi Yhdistynyt kuningaskunta lausuu perusteluvollisuuden osalta, että vaikka oletettaisiinkin, että päätös 96/239/EY olisi tehty ihmisten tai eläinten terveyden suojelemiseksi, se on kumottava sen takia, että siinä on EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan vastaisesti jätetty esittämättä ne syyt, joiden perusteella komissio katsoi, etteivät aiemmin toteutetut toimenpiteet olleet riittäviä, ja joiden johdosta uudet toimenpiteet olisivat siten perusteltuja.
- 65 Päätöksen 96/239/EY perustelukappaleita tutkittaessa käy ilmi, että sitä on perusteltu useilla eri seikoilla, joihin kuuluvat muun muassa ensinnäkin uuden tiedon julkaiseminen, joka koskee tiettyjä Yhdistyneessä kuningaskunnassa ilmenneitä Creutzfeldt-Jakobin taudin tapauksia sekä se seikka, että Yhdistynyt kuningaskunta on toteuttanut ylimääräisiä toimenpiteitä, jotka koskevat naudanlihan käsittelyä ja lihaluujauhon käyttöä kotieläinten rehussa, ja lopuksi muiden jäsenvaltioiden toteuttamat tuontikiellot. Nämä seikat riittävät osoittamaan, että kyseisen

vaaran valossa oli huomattavan epävarmaa, miten tehokkaita Yhdistyneen kuningaskunnan ja Euroopan yhteisön aiemmin hyväksymät toimenpiteet olivat.

- 66 Yhdistynyt kuningaskunta väittää kolmanneksi, että päätöksessä 96/239/EY syrjitään mielivaltaisesti Yhdistynyttä kuningaskuntaa sekä Ison-Britannian tuottajia, taloudellisia toimijoita ja kuluttajia, koska muiden jäsenvaltioiden osalta ei ole otettu käyttöön minkäänlaisia suojatoimenpiteitä. Yhdistynyt kuningaskunta ei ole kantajan mukaan ainoa valtio, jossa on todettu BSE-tapauksia, vaikka sairautta esiintyykin eniten siellä. Yhdistyneen kuningaskunnan kuluttajien väitetty syrjintä perustuu siihen, että päätöksellä 96/239/EY voidaan korkeintaan palauttaa kuluttajien luottamus muualla yhteisön alueella, mutta heidän luottamustaan ei voida palauttaa Yhdistyneessä kuningaskunnassa.
- 67 Tältä osin on riittävää todeta, että, kuten istunnossa korostettiin, 97,9 prosenttia kaikista BSE-tapauksista Euroopassa on rekisteröity Yhdistyneessä kuningaskunnassa.
- 68 Lisäksi, kuten komissio ja neuvosto ovat esittäneet, syy siihen, miksi rajoittamistoimenpiteet koskevat koko Yhdistynyttä kuningaskuntaa eivätkä yhtä tai useampaa aluetta, on se, että sairaus, jota esiintyi vuosia sitten paikallisesti, on levinnyt koko maahan, ja koska kaikkia eläimiä ei voitu tunnistaa asianmukaisesti, oli mahdotonta määritellä, mistä ne olivat peräisin, samoin kuin selvittää sitä, olivatko ne joskus elämänsä aikana kuuluneet karjaan, jossa oli todettu BSE-tapauksia. Yhdistynyt kuningaskunta on nimittäin esittänyt istunnossa, että ainoastaan BSE-tartunnan saaneet eläimet tai eläimet, joiden epäillään saaneen tämän tartunnan, oli rekisteröity, ja se ei kiistänyt komission esittämää lukua, jonka mukaan eläimen alkuperäkarjaa ei ole pystytty yksilöimään 11 000 BSE-tartunnan saaneen eläimen kohdalla.
- 69 Tieteessä esiintyy kuitenkin epätietoisuutta sairauden tarttumistavoista. Rekisteriin oli merkitty 31.10.1995 23 148 BSE-tapausta eläimillä, jotka olivat syntyneet sen jälkeen, kun kielto käyttää sairauden syyksi oletettua liha- tai luujauhoa nautaeläinten rehussa oli tullut voimaan (Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain, A Progress Report, marraskuu 1995, 7 kohta). Ainoastaan tunnistamalla,

mistä karjasta sairas eläin on peräisin, ja selvittämällä muut siihen kuuluneet eläimet, voitaisiin toisaalta tarkistaa, onko karja saanut kiellosta huolimatta saastunutta rehua vai onko sairauden syytä etsittävä jostain muualta, ja toisaalta jos rehu ei ole ollut kunnollista, olisi saatava selville ne eläimet, joita on ruokittu samalla tavoin ja jotka ovat siten voineet saada tartunnan, vaikka niissä ei vielä ilmene sairauden näkyviä merkkejä.

- 70 Koska eläinten merkitseminen ja niiden siirtymisen valvonta puuttuvat, ei ole myöskään mahdollista noudattaa Office international des Épizooties'n kansainvälisten asiantuntijoiden suosituksia, joiden mukaan olisi tunnistettava sellaiset eläimet, jotka ovat peräisin karjoista, joissa ei ole koskaan todettu BSE:tä (ks. International Animal Health Code, tarkistettu luku, hyväksytty kokouksessa 20.—24.5.1996).
- 71 Sitä paitsi ei ole näytetty, ettei sairaus tarttuisi emän kautta. Asiaa tutkitaan koko ajan, mutta saatuja tuloksia on vaikea tulkita, koska kieltoa käyttä nautaeläimen liha- tai luujauhoa nautojen rehuissa ei ole noudatettu. Itse asiassa 31.10.1995 oli todettu 933 BSE-tapausta sellaisissa jälkeläisissä, jotka olivat syntyneet sairaista emistä kiellon voimaan tulemisen jälkeen. Näissä tapauksissa ei ole kuitenkaan mahdollista määritellä, onko sairaus tarttunut siirtymällä emästä vai onko se saatu ravinnoksi nautitusta saastuneesta rehusta (em. Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain, 9 kohta). Sitä vastoin on näytetty, että lampaankutkatauti voi siirtyä emosta vertikaalisesti. Mahdollisuus, että sairaus voi siirtyä samalla tavalla nautojen kohdalla, on otettava siksi vakavasti.
- 72 Vaikka tämä sairaus ei näytä olevan tarttuva (horisontaalinen siirtyminen), on kuitenkin havaittu selittämättömän suuri määrä sellaisten vasikoiden tartuntoja, jotka ovat syntyneet lähellä toisen, tartunnan saaneen lehmän poikimispäivää (perinataalinen tartunta).
- 73 Neljänneksi suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen osalta on todettava, että kieltoimenpide oli perusteltu laillisella päämäärällä, eli terveyden suojelemisella, ja että kielto oli rajoittamistoimenpiteenä ennen hävittämistoimenpiteitä välttämätön tämän päämäärän saavuttamiseksi.

- 74 Ei ole kiistetty, etteikö Yhdistyneen kuningaskunnan määräämä kiello käyttöä märehitijöiden liha- tai luujauhoa märehitijöiden ravinnossa ja sen toteuttamat lihan käsittelyä koskevat toimenpiteet ole tuottaneet myönteisiä tuloksia, joihin kuuluu erityisesti se, että BSE-tapausten määrä on vähentynyt. Toimenpiteiden tehokkuutta epäillään kuitenkin edelleen vakavasti. Näyttää nimittäin siltä, että vuonna 1988 asetetusta kiellosta huolimatta joidenkin karjojen eläimiä on silti ruokittu epäilyttävällä jauholla vähintään viiden vuoden ajan, koska jotkut kasvattajat ovat käyttäneet varastonsa loppuun ja antaneet tietoisesti tai tahattomasti muille maatilalan eläimille tarkoitettua märehitijöiden liha- tai luujauhoa naudoille tai koska he ovat ruokkineet nautoja puhtaana pitämälläan rehulla, joka oli kuitenkin saastunut sen valmistamisen aikana riittämättömien varotoimenpiteiden vuoksi.
- 75 Joka tapauksessa, vaikka pystyttäisiinkin selvittämään varmasti, minkälaisista rehuista kukin maanviljelijä on antanut eläimilleen, ei kuitenkaan ole olemassa keinoa, jolla voitaisiin selvittää, mistä eläimet ovat peräisin ja miten niitä on siirretty (traceability), ja siksi ei ole mahdollista määrittellä varmuudella sitä karjaa, jossa eläin on syntynyt, ja sitä, kuinka monta kertaa se on vaihtanut omistajaa, eikä selvittää siten kunkin karjan osalta, johon eläin on kuulunut, onko sitä voitu ruokkia tartuntaa aiheuttavalla rehulla.
- 76 Mitä tulee eläinten teurastamista ja lihan leikkaamista koskeviin toimenpiteisiin, Yhdistyneen kuningaskunnan kumoamista koskevan kannekirjelmän liitteinä olevista asiakirjoista käy ilmi, että kyseisiin yrityksiin on tehty ennalta ilmoittamattomia tarkastuskäyntejä vasta toukokuusta 1995 lähtien (em. Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain, 16 kohta). Kertomuksen mukaan 48 prosenttia teurastamoista ei noudattanut syyskuussa 1995 täydellisesti lainsäädännön vaatimuksia. On osoitettu, että osa säännösten noudattamatta jättämisistä koskee spesifioituja naudanlihan sivutuotteita (pää, selkäydin). Lokakuussa 1995 34 prosenttia teurastamoista ei edelleenkään noudattanut lakia.
- 77 Sen väitteen osalta, joka koskee päätöksen 96/239/EY 1 artiklan kolmannen luetelmakohdan ja päätöksen tekemisen perustana olleiden direktiivien 89/662/ETY ja 90/425/ETY lainvastaisuutta, on katsottava, että ne näyttävät ensi näkemältä merkityksellisiltä ainoastaan naudanlihasta saatavien tuotteiden osalta (derived beef

products). Nämä tuotteet kuuluivat päätöksen 96/362/EY soveltamisalaan, jolla kumotaan tietyiltä osin päätöksessä 96/239/EY asetettu kieltö, ja Yhdistynyt kuningaskunta on sen takia luopunut sen toissijaisen vaatimuksen 4, 6 ja 7 kohdasta. Tämän takia ei tunnu tarpeelliselta tutkia tässä vaiheessa näitä väitteitä.

- 78 Mitä tulee Yhdistyneen kuningaskunnan toissijaisessa vaatimuksessaan mainitsemiin erityisiin tuotteisiin, kun otetaan huomioon se, että osasta näitä vaatimuksia on luovuttu päätöksen 96/362/EY tekemisen jälkeen, esitetyt perusteet koskevat pääasiassa lihaa, joka on peräisin sellaisista karjoista, joissa ei ole BSE-tartuntoja, eli 1.5.1996 jälkeen syntyneitä nautoja ja alkioita. Kun otetaan huomioon epävarmuus sairauden tarttumistavoista, merkitsemisen puuttuminen ja se, että ei ole olemassa keinoa, jolla voitaisiin selvittää, mistä eläimet ovat peräisin ja miten niitä on siirretty, eli mahdottomuus määrittellä, mihin karjaan ne ovat kuuluneet, perusteet, joilla pyritään osoittamaan päätöksen laittomuus tai suhteettomuus näiden tuotteiden osalta, eivät näytä ensi näkemältä perustelluilta.
- 79 Yhdistynyt kuningaskunta väittää lopulta kolmansiä maita koskevan vientikiellon osalta, että komission päätökseltä puuttuu oikeudellinen perusta, koska direktiivit, joiden perusteella päätös on tehty, koskevat ainoastaan yhteisön sisäistä kauppaa.
- 80 Komissio vastaa tähän väitteeseen, että päätöksellä oli ennen hävittämistoimenpiteitä toteutettavana rajoittamistoimenpiteenä tarkoitus eristää kokonaan alue, jossa sairautta ilmeni, ja naudanlihan tuonnin alalla tehtyjen petosten suuren määrän huomioon ottaen vientikiellon laajentaminen kolmansiin maihin oli välttämätöntä sen tehokkaan vaikutuksen (effet utile) takaamiseksi. Neuvosto on tukenut komissiota istunnossa tältä osin ja esittänyt lisäksi toissijaisen perustelun, joka perustuu siihen, että komission yhteisen maatalouspolitiikan päivittäistä hallinnointia koskevaa toimivaltaa on tulkittava laajasti.

- 81 Sekä Yhdistyneen kuningaskunnan että komission ja neuvoston esittämät väitteet ja perustelut tuovat ensi näkemältä esiin monimutkaisia oikeudellisia kysymyksiä, jotka antavat aiheen tutkia asiaa syvällisesti osapuolten argumenttien kuulemisen jälkeen.
- 82 Mitä tulee vaadittujen toimenpiteiden kiireellisyyteen, kiireellisyyttä on arvioitava sen mukaan, onko asiassa tarpeen antaa väliaikais määräs en välttämiseksi, että pääasiassa riitautetun toimenpiteen soveltamisen seurauksena syntyy vakavaa ja korjaamatonta vahinkoa ennen kuin yhteisöjen tuomioistuin päättää kyseessä olevasta kanteesta.
- 83 Yhdistynyt kuningaskunta esittää tämän osalta ensinnäkin, että elävien nautaeläinten, naudanlihan ja nautaeläimistä saatujen tuotteiden viennin määrä oli vuonna 1995 yli 840 miljoona ecua ja että tämä ala auttaa säilyttämään noin 500 000 työpaikkaa. Se lausuu vielä, että vientimarkkinoiden sulkeminen vaikuttaa vakavalla tavalla maanviljelijöihin ja erityisesti niihin, jotka ovat erikoistuneet naudanlihan tuotantoon. Riitautettu päätös vaikuttaa myös kaikkiin toimijoihin, jotka harjoittavat naudanlihan vientiin liittyvää toimintaa, erityisesti viejiin, kuljetusyrittäisiin ja teurastamoihin. Tämän osalta kantaja viittaa muun muassa konkursseihin, irtisanomisiin ja edellä mainittuihin seikkoihin liittyviin sosiaalisiin ongelmiin. Lisäksi vientikielto aiheuttaa haittaa lampaankasvattajille ja -viejille sekä maitotuotteiden tuottajille ja viejille. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan taloudelliset menetykset voivat olla yli 1,2 miljardia ecua vuodessa. BSE-kriisi uhkaa naudanliha-alalla välittömästi noin 55 000 työpaikkaa, joista monet ovat välittömässä vaarassa vientikiellon takia.
- 84 Yhdistynyt kuningaskunta myöntää, että riitautetussa päätöksessä tarkoitettujen tuotteiden kysyntä olisi vääjäämättä laskenut myös ilman yhteisön vientikieltoa. Sen mukaan markkinoiden menetyksen seurauksena aiheutuva vakava ja korjaamatonta vahinko johtuu kuitenkin suurelta osin riitautetusta päätöksestä. Päätös on lisännyt ja pitkittänyt kuluttajien pelkoja naudanlihan suhteen ja antanut peloille laillisen leiman. Yhdistyneen kuningaskunnan naudanlihan ja naudanlihatuotteiden pääsy tiettyjen yhteisöön kuuluvien ja kolmansien maiden markkinoille estyy pelkästään sen takia.

- 85 Tämän osalta on todettava, että vastuu kansallisella tasolla yleisiksi katsotuista eduista, erityisesti taloudellisista ja sosiaalisista eduista, kuuluu jäsenvaltioille, ja niillä on asiavaltuus puolustaa näitä etuja tuomioistuimissa. Näin ollen ne voivat vedota sellaisiin vahinkoihin, jotka koskevat jotakin niiden talouden kokonaista alaa, erityisesti jos riitautettu yhteisön toimenpide saattaa aiheuttaa epäedullisia seurauksia työllisyyden tai elinkustannusten osalta (asia C-280/93 R, Saksa v. neuvosto, määräys 29.6.1993, Kok. 1993, s. I-3667, 27 kohta).
- 86 Yhteisöjen tuomioistuimessa esitettyjen selvitysten valossa on syytä olettaa, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa on aiheutunut vakavaa vahinkoa ja että taloudellisten toimijoiden, erityisesti naudanlihan tuottajien ja viejien, tilanne on tällä hetkellä hyvin vaikea; ei myöskään voida sulkea pois mahdollisuutta, että vahinko on osittain sellainen, jota ei voida korvata.
- 87 Tämän vahingon pääasiallinen syy on jäänyt kuitenkin epäselväksi, eikä ole osoitettu, että se johtuisi päätöksestä 96/239/EY. Naudanlihan kysynnän lasku aiheutui nimittäin siitä, että SEAC ja Yhdistynyt kuningaskunta olivat ilmoittaneet BSE:n ja Creutzfeldt-Jakobin taudin uuden muodon todennäköisestä yhteydestä viikkoa ennen päätöksen tekemistä. Sitä paitsi ennen päätöksen 96/239/EY tekemistä muut jäsenvaltiot ja jotkut kolmannet maat olivat päättäneet kieltotoimenpiteistä. Oikeudenkäynnin tässä vaiheessa ei voida katsoa osoitetuksi, että päätöksellä 96/239/EY merkittävästi suurennettiin näiden toimenpiteiden aiheuttamaa vahinkoa tai että siinä tapauksessa, ettei sellaista päätöstä olisi tehty, Yhdistyneen kuningaskunnan naudanlihan kysyntä olisi toipunut muissa jäsenvaltioissa tai kolmansissa maissa, kun otetaan huomioon tiedotusvälineiden asiaa koskevan tiedottamisen laajuus ja kuluttajien kasvanut tietoisuus terveyteen liittyvistä asioista.
- 88 Lisäksi on todettava, — kuten komissio on korostanut, ja mitä Yhdistynyt kuningaskunta ei ole kiistänyt, — että toimielimet ovat päättäneet kysymyksessä olevien taloudellisten toimijoiden hyväksi tulevista erilaisista toimenpiteistä välttääkseen sen, että näiden toimijoiden markkina-asemalle aiheutuisi korjaamattomia seurauksia.

- 89 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että vaikka joitakin Yhdistyneen kuningaskunnan esittämiä väitteitä ei voidakaan kokonaan hylätä tässä vaiheessa, komissio on kuitenkin esittänyt merkittäviä perusteita sen puolesta, että päätös kokonaisuudessaan on laillinen, sekä siltä osin, kuin siinä on kysymys yhteisön sisäisestä kaupasta ja viennistä kolmansiin maihin. Näin ollen, vaikka oletettaisiinkin, että Yhdistynyt kuningaskunta olisi täysin näyttänyt toteen vakavan ja korjaamattoman vahingon olemassaolon, yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on kuitenkin verrata kantajan intressiä saada nautaeläinten, naudanimalien ja siitä saatavien tuotteiden vientikielto lykättyksi muiden osapuolten intressiin pysyttää sellainen kiello. Tätä varten tuomioistuimen olisi ratkaistava, voidaanko pääasiasta päättävän tuomioistuimen tekemällä kiistanalaisen päätöksen mahdollisella kumoamisella muuttaa päätöksen välittömällä täytäntöönpanolla aikaansaatava tilanne toiseksi ja estettäisiinkö vastaavasti päätöksen täytäntöönpanon lykkäämisellä päätöksen täysien oikeusvaikutusten ilmeneminen, jos pääasian kanne hylättäisiin.
- 90 Tämän osalta on todettava, että intressivertailu tukee joka tapauksessa komission päätöstä, koska riidanalaisen päätöksen voimassa pysyttämistä koskeva intressi on vaikeasti verrattavissa kantajan intressiin lykätä päätöksen täytäntöönpanoa.
- 91 On totta, että suoritettu arviointi osoittaa, että vientikiellon pysyttamisestä voimassa toistaiseksi aiheutuu todennäköisesti taloudellista vahinkoa ja sosiaalisia ongelmia ja että osaa tästä vahingosta ei voitaisi helposti korjata, jos pääasian vaatimukset hyväksyttäisiin.
- 92 Tämä vahinko ei kuitenkaan voi olla merkittävämpi kuin se vakava haitta, joka saattaa aiheutua kansanterveydelle, jos riitautetun päätöksen täytäntöönpanoa lykätään, ja jota ei voitaisi korjata, jos pääasian vaatimukset myöhemmin hylättäisiin.

- 93 Tiedemiesten tieto Creutzfeldt-Jakobin taudista ja erityisesti sen äskettäin löydetystä muodosta on toistaiseksi puutteellista. Sen kuolemaan johtavia seurauksia korostettiin useaan otteeseen istunnossa. Tällä hetkellä sairautta ei voida parantaa. Kuolema seuraa muutaman kuukauden kuluessa sairauden toteamisesta. Koska todennäköisin selitys tälle kuolemaan johtavalle sairaudelle on joutuminen alttiiksi BSE:lle, asiassa ei ole tilaa epäroinnille. Samalla kun yhteisöjen tuomioistuin myöntää, että komission päätöksestä aiheutuu Yhdistyneessä kuningaskunnassa taloudellisia ja sosiaalisia vaikeuksia, se katsoo, että se ei voi olla asettamatta terveyden suojelemista ensisijaiseen asemaan.
- 94 Edellä esitetyn perusteella Yhdistyneen kuningaskunnan esittämän hakemuksen sekä ensisijaiset että toissijaiset vaatimukset on hylättävä.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on määrännyt seuraavaa:

- 1) Yhdistyneen kuningaskunnan hakemus hylätään.
- 2) Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

Annettiin Luxemburgissa 12 päivänä heinäkuuta 1996.

R. Grass

kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias

presidentti