FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 16. februar 1995 *

1. Med den præjudicielle anmodning, som vi skal beskæftige os med, ønsker Rechtbank van eerste aanleg, Gent, i det væsentlige oplyst, om der af fællesskabsbestemmelserne om bekæmpelse af klassisk svinepest kan udledes en ret til fuldstændig og øjeblikkelig erstatning til fordel for ejere af svin, der slås ned efter de nationale veterinærmyndigheders bestemmelse.

2. Af hensyn til forståelsen af den nøjagtige rækkevidde af de spørgsmål, der er forelagt Domstolen, bør der, i det omfang de er relevante i det foreliggende tilfælde, henvises til de retsakter, som er udstedt på dette område på fællesskabsniveau, og de foranstaltninger, som Kongeriget Belgien har truffet til disses gennemførelse.

3. Der er for det første tale om Rådets direktiv 80/217/EØF af 22. januar 1980 om fællesskabsforanstaltninger til kontrol med klassisk svinepest [1]. Det pålægger, navnlig med det formål at forbedre bestandenes sundhedstilstand og at fjerne hindringerne for handel med levende dyr og fersk kød inden for Fællesskabet [2], medlemsstaterne at træffe alle foranstaltninger til at sikre en øjeblikkelig og effektiv bekæmpelse af sygdommen, så snart den viser sig, og til at undgå, at den spredes.

Med dette formål for øje indføres der ved direktivet en forpligtelse til øjeblikkeligt at anmelde mistanke om eller konstatering af tilfælde af svinepest til de nationale myndigheder. Disse myndigheder skal så straks iværksætte de nødvendige undersøgelser for at bekræfte eller afkræfte tilstedeværelsen af sygdommen og i mellemtiden foranledige, at den pågældende bedrift sættes under myndighedernes tilsyn. Særligt må nævnes bestemmelserne i direktivets artikel 5, som går ud på følgende:

»Når der officielt er konstateret svinepest, påser medlemsstaterne, at den kompetente myndighed ... foranlediger, at:

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 47, s. 11. I henhold til Rådets tidligere direktiv 80/1101/EØF af 11.11.1980 om ikrafttrædelsesdatoen for direktiv 80/217/EØF om fællesskabsforanstaltninger til kontrol med klassisk svinepest (EFT L 325, s. 17) var fristen for gennemførelse af det nævnte direktiv 80/217 i national ret fastsat til den 1.7.1981.

2 — Se herved første og anden betragtning til direktivet.

— alle bedriftens svin straks slås ned under offentlig kontrol og på en sådan måde, at enhver risiko for spredning af svinepestvirus undgås såvel under transporten som under nedslagningen ...«

4. Stadig i 1980, den 11. november, blev Rådets direktiv 80/1095/EØF om bekæmpelse af klassisk svinepest på Fællesskabets område og om vedvarende beskyttelse mod sygdommen udstedt [3]. Det blev dernæst ændret ved Rådets direktiv 87/487/EØF af 22. september 1987 [4], hvorved varigheden af den indledte aktion blev forlænget i betragtning af den alvorlige epizooti af klassisk svinepest, som på det tidspunkt havde ramt forskellige områder i Fællesskabet og gjorde det vanskeligt fuldt ud at gennemføre udryddelsesprogrammerne inden for de fastsatte frister.

Ifølge direktivets artikel 3 skulle enhver medlemsstat, som ikke var officielt fri for svinepest, forelægge Kommissionen en plan for fremskyndet udryddelse af denne sygdom, som skulle gennemføres inden for en frist på højst seks år [5]. Artikel 3a, som blev indsat i 1987, bestemte dernæst, at de medlemsstater, som endnu ikke fuldt ud havde nået dette mål, kunne fremlægge en ny plan, som gav mulighed for at forlænge varigheden af den samlede foranstaltning til udryddelse på deres område til ti år. I artikel 4 og artikel 4a (den sidstnævnte blev også indsat ved direktiv 87/487) blev de kriterier præciseret, som de på nationalt plan udarbejdede udryddelsesplaner skulle opfylde.

5. Samtidig med direktiv 80/1095/EØF udstedte Rådet, stadig den 11. november 1980, beslutning 80/1096/EØF om en finansiel aktion fra Fællesskabets side med henblik på udryddelse af klassisk svinepest [6], som der ved beslutning 87/488/EØF af 22. september 1987 [7] blev givet tillæg til og ændring af, og hvis hovedformål ligeledes var at fastsætte en yderligere frist til gennemførelsen af den indledte aktion ligesom ved direktiv 80/1095.

I henhold til denne beslutning kunne medlemsstaterne få støtte fra Den Europæiske

3 — EFT L 325, s. 1.

4 — EFT L 280, s. 24.

5 — Fristen, som blev fastsat til fem år i det i 1980 udstedte direktiv, blev senere forlænget til seks år ved Rådets beslutning 87/230/EØF af 7.4.1987 (EFT L 99, s. 16).

6 — EFT L 325, s. 5.

7 — EFT L 280, s. 26.

Udviklings- og Garantifond for Landbruget (herefter benævnt »fonden«) til de udgifter, som de afholdt som led i den fælles aktion, der var fastsat ved direktiv 80/217 og 80/1095. Herved bestemmer artikel 5, stk. 1 og 1a — sidstnævnte stykke blev indsat som følge af de ændringer, der blev indført i 1987 — at de berørte medlemsstater meddeler Kommissionen de planer til udryddelse af klassisk svinepest samt de supplerende planer, der er udarbejdet i henhold til artikel 3 og 3a i direktiv 80/1095. Det påhviler dernæst Kommissionen at undersøge, om alle betingelser for tilskud fra Fællesskabet er opfyldt (artikel 5, stk. 3). Herved bestemmer artikel 3, stk. 2, følgende:

»Medlemsstaterne får i forbindelse med en udryddelsesplan, som omhandlet i artikel 5, af fonden, Udviklingssektionen, refunderet:

a) højst 50% af udgifterne til godtgørelse til ejerne for nedslagning og destruktion af dyr ...«

Samme artikels stk. 2a, som blev indsat ved den flere gange nævnte beslutning 87/488, bestemmer bl.a., at:

»I forbindelse med den i artikel 2, stk. 1, omhandlede supplerende aktion yder Fællesskabet refusion til medlemsstaterne ...

a) højst 50% af udgifterne til godtgørelse til ejerne for nedslagning og destruktion af svin i de besætninger, hvor der er konstateret sygdomsudbrud på en medlemsstats område

b) højst 50% af udgifterne til godtgørelse til ejerne for nedslagning og destruktion af svin som led i systematisk serologisk kontrolundersøgelse med henblik på gennemførelsen af den i artikel 5, stk. 1a, omhandlede nye plan ...«

6. Det er i henhold til disse bestemmelser, at Kommissionen udstedte beslutning 88/529/EØF af 7. oktober 1988 om godkendelse af den af Kongeriget Belgien forelagte plan for udryddelse af klassisk svinepest [8], som var blandt de lande, der officielt blev anerkendt som ikke fri for denne sygdom ved beslutning 81/400/EØF af 15. maj 1981 [9]. Da udryddelsen ikke kunne fuldføres inden for rammerne af den første plan, som Kommissionen havde godkendt, forelagde den belgiske stat i december 1987 Fællesskabets myndigheder en ny plan til fuldførelse af den indledte aktion, som er genstand for den nævnte beslutning. Da den viste sig at være i overensstemmelse med direktiverne 80/217 og 80/1095, blev der ligeledes givet tilskud hertil fra Fællesskabet. Artikel 2 i

8 — EFT L 291, s. 78.

9 — Det drejer sig om Kommissionens beslutning, som fastlægger medlemsstaternes status med hensyn til klassisk svinepest i forbindelse med udryddelsen af denne sygdom (EFT L 152, s. 37).

beslutning 88/529 fastsatte navnlig en forpligtelse for Kongeriget Belgien til pr. 1. januar 1988 at sætte de »for gennemførelse af [planen] nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft«.

For så vidt angår det, som er relevant her, bestemmer denne artikel følgende:

»Den i artikel 1 nævnte plan skal omfatte:

7. Samtidig med vedtagelsen af bestemmelserne og de særlige handlingsplaner til bekæmpelse af klassisk svinepest traf Rådet en række enkeltstående foranstaltninger til bekæmpelse af en anden sygdom, som også ramte svin, nemlig afrikansk svinepest. I denne forbindelse bør nævnes beslutning 80/1097/EØF af 11. november 1980 om en finansiel aktion fra Fællesskabets side med henblik på udryddelse af afrikansk svinepest på Sardinien [10], som den forelæggende ret henviser til i sin kendelse.

1. strenge udryddelsesforanstaltninger, navnlig

...

f) øjeblikkelig og fuldstændig erstatning til ejere, hvis svin er blevet slagtet i forbindelse med gennemførelse af planen ...«

I forlængelse af ydelsen i 1976 af et første tilskud [11] tages det i denne beslutning til efterretning, at sygdommen ikke er blevet helt udryddet, og de italienske myndigheders nye ansøgning om fællesskabsfinansiering accepteres. Artikel 1 pålægger følgelig Italien at forelægge Kommissionen en hasteplan for udryddelse af sygdommen, hvis effektivitet skulle sikres ved, at den omfattede en række foranstaltninger, der præciseres i artikel 2.

8. Det bør i øvrigt nævnes, at da sygdommen vedblev at forekomme i den pågældende region, pålagde Rådet ved beslutning af 25. april 1990 [12] efter de faktiske omstændigheder i hovedsagen Den Italienske Republik at udarbejde en ny plan til udryddelse af afrikansk svinepest på Sardinien, til hvis gennemførelse det ligeledes bestemtes, at Fællesskabet skulle give tilskud. De foranstaltnin-

10 — EFT L 325, s. 8.

11 — Det pågældende tilskud var blevet givet ved Rådets beslutning 77/97/EØF af 21.12.1976 om Fællesskabets finansiering af visse veterinære aktioner af hastende karakter (EFT 1977 L 26, s. 78).

12 — Det drejer sig om beslutning 90/217/EØF om finansiel støtte fra Fællesskabet til udryddelse af afrikansk svinepest på Sardinien (EFT L 116, s. 24).

ger, som planen skal omfatte, er opregnet i beslutningens artikel 2 og svarer i vidt omfang til dem, der allerede er fastsat ved beslutningen af 1980; til forskel fra, hvad der tidligere var blevet bestemt, skal erstatningen til ejerne af de nedslagne svin imidlertid være »øjeblikkelig og fuldstændig«.

9. Endelig bør det nævnes, at direktiv 80/217 blev gennemført i den belgiske retsorden ved kongelig anordning af 10. september 1981 om veterinærpolitimæssige foranstaltninger vedrørende klassisk svinepest og afrikansk svinepest [13]. Denne anordnings artikel 7 bestemmer, at så snart det officielt bekræftes, at der er svinepest i en bedrift, træffer veterinæren bestemmelse om, at samtlige svin på bedriften slås ned i overensstemmelse med bestemmelserne i kapitel IV. Blandt disse bestemmelser bør især nævnes artikel 15, som lyder således:

»Inden for grænserne af budgetbevillingerne gives der ejeren af svin, som slås ned, en erstatning svarende til:

1. 50% af den anslåede værdi af de svin, der slås ned efter ordre, og som er angrebet eller mistænkes for at være angrebet

2. hele den anslåede værdi af de svin, der slås ned efter ordre, og som mistænkes for at være smittet.«

10. Efter at det er sagt, bør der ligeledes gives en meget kort gennemgang af omstændighederne i hovedsagen.

Sagsøgerne, andelsselskabet Flip og selskabet Verdegem, som er ejere af svin, der blev slået ned på veterinærmyndighedernes ordre som led i foranstaltninger til bekæmpelse af klassisk svinepest, havde ansøgt den belgiske stat om en erstatning i henhold til artikel 15 i den nævnte kongelige anordning af 10. september 1981.

For den nationale ret havde de følgelig bestridt størrelsen af den erstatning, som var blevet tildelt dem, fordi den ikke svarede til den nedslagne besætnings samlede værdi og ikke omfattede morarenter. Over for den belgiske stats argument, hvorefter betaling af erstatning på grundlag af denne bestemmelse kun kan ske inden for grænserne af budgetbevillingerne, og hvorefter enhver anden betaling end hovedstolen er udelukket, da der ikke er fastsat nogen frist herfor, har sagsøgerne anført, at den kongelige anordning af 1981 skal fortolkes på baggrund af fællesskabsbestemmelserne. Heraf følger efter

13 — *Moniteur belge* af 11.11.1981, s. 14238.

deres opfattelse en ret for ejerne af svin, der slås ned af sundhedsmæssige grunde, til at få »øjeblikkelig og fuldstændig erstatning«, som det udtrykkeligt bestemmes i artikel 2, stk. 1, litra f), i den nævnte beslutning 80/1097/EØF.

11. I betragtning af sagsøgernes argumenter har den forelæggende ret derfor forelagt Domstolen tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af en række bestemmelser i fællesskabsretten.

Rechtbank van eerste aanleg, Gent, spørger for det første, om Kommissionens beslutning 88/529 om godkendelse af den af Kongeriget Belgien forelagte plan for udryddelse af klassisk svinepest skal fortolkes således, at den også omfatter bestemmelsen om »øjeblikkelig og fuldstændig erstatning til ejere, hvis svin er blevet slået ned i forbindelse med gennemførelsen af planen«, som fastsat i artikel 2, nr. 1, litra f), i Kommissionens beslutning 80/1097 om udryddelse af afrikansk svinepest på Sardinien.

Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, ønsker den forelæggende ret også præciseret, om det deraf følger, at der også skal betales morarenter og renter efter loven af hovedstolen.

Såfremt det første spørgsmål derimod besvares benægtende, spørger den forelæggende ret endelig Domstolen, om beslutning 88/529 er ugyldig, fordi den er i strid med EØF-traktatens artikel 7 (nu artikel 6 efter den nye nummerering, der følger af EF-traktaten), da italienske ejere har ret til øjeblikkelig og fuldstændig erstatning, mens de belgiske ejere kun vil have denne ret inden for grænserne af budgetbevillingerne, på trods af, at begge beslutninger er udtryk for samme fællesskabslovgivning.

12. Indledningsvis vil jeg bemærke, at skønt spørgsmålene udelukkende er blevet formuleret med henvisning til beslutning 88/529, går de i virkeligheden ud på, om fællesskabsbestemmelserne om bekæmpelse af klassisk svinepest — som den nævnte beslutning skal gennemføre — har fastsat en generel forpligtelse til at betale »øjeblikkelig og fuldstændig« erstatning til ejere af dyr, som har måttet slås ned, fordi de var ramt af denne sygdom. For altså at give den forelæggende ret et brugbart svar, finder jeg, at spørgsmålene må omformuleres således, navnlig under henvisning til direktiverne 80/217 og 80/1095 og til beslutning 80/1096 samt til de senere ændringer heraf.

13. Efter på denne måde at have præciseret ordvalget i den anmodning, der er indgivet til Domstolen, mener jeg, at den bør besvares

benægtende. Jeg mener nemlig ikke, at det kan udledes at fællesskabsbestemmelserne, at der består et generelt princip, hvorefter ejere af husdyr, der slås ned af veterinærpolitiske årsager, under alle omstændigheder har ret til at få »øjeblikkelig og fuldstændig« erstatning.

Hvad for det første angår de bestemmelser, som specifikt har bekæmpelse af klassisk svinepest til formål, fastsætter de blot dels de veterinære foranstaltninger, som medlemsstaterne skal indføre med det dobbelte formål at forhindre, at sygdommen forekommer, og at undgå, at den spredes, og dels Fællesskabets tilskud til de berørte staters aktion til udryddelse af sygdommen på deres område. I denne forbindelse har vi set, at beslutning 80/1096, skønt den blandt de udgifter, hvortil der kan gives støtte fra Fællesskabet, indbefatter udgifterne til godtgørelse af ejerne for nedslagning og destruktion af dyr [14], intet siger om, hvilke karakteristika denne godtgørelse skal have, og dels end ikke pålægger nogen forpligtelse til at udbetale en godtgørelse. I mangel af særlige bestemmelser herom kan man kun anvende bestemmelserne i national ret: Hvad særligt angår Kongeriget Belgien, findes disse i den nævnte kongelige anordning af 10. september 1981.

14. Hvis vi gennemgår de øvrige fællesskabsretsakter, som er udstedt på det veterinære område for at sikre og forbedre niveauet for den sundhedsmæssige beskyttelse, og særligt dem, der har til formål at udrydde sygdomme, der kan overføres til mennesker, kan resultatet, hvad angår erstatning til husdyrholdere og dens karakteristika, ikke være mere uensartet.

Der blev f.eks. intet nærmere bestemt herom i Rådets direktiv 77/391/EØF af 17. maj 1977 om indførelse af en fællesskabsaktion med henblik på udryddelse af brucellose, tuberkulose og leukose hos kvæg [15]. Det er først senere, med Rådets beslutninger 90/424/EØF af 26. juni 1990 om visse udgifter på veterinærområdet [16] og 90/638/EØF af 27. november 1990 om fastsættelse af fællesskabskriterier for foranstaltninger til udryddelse og overvågning af en række dyresygdomme [17], at man, for at sikre fællesskabsaktionens effektivitet, har bestemt, at de nationale programmer til udryddelse af disse og andre sygdomme, som opregnes i beslutning 90/424, skal fastsætte »hurtig og passende godtgørelse til dyreejerne« [18].

14 — Artikel 3, stk. 2 og 2a, se ovenfor, punkt 5.

15 — EFT L 145, s. 44.

16 — EFT L 224, s. 19.

17 — EFT L 347, s. 27.

18 — Artikel 3, stk. 2, sidste led, i beslutning 90/424. Bilag I til beslutning 90/638 udtrykker sig i tilsvarende vendinger ved at fastsætte »kriterier for udryddelsesprogramer«. Indholdet af artikel 3, stk. 2, litra d), i Rådets beslutning 89/145/EØF af 20.2.1989 om indførelse af en EF-finansieringsforanstaltning til udryddelse af oksens smitsomme lungesygdomme (PPCB) i Portugal er ikke anderledes, fordi det heri bestemmes, stadig for at sikre effektiviteten af den foretagne aktion, at den plan, som Portugal skal udarbejde, skal omfatte en »omgående og tilstrækkelig godtgørelse til ejerne af kreaturer, der er blevet slagtet ...« (EFT L 53, s. 55).

I Rådets beslutning 86/649/EØF [19] og 86/650/EØF [20] af 16. december 1986, hvorved der blev indført en finansiel fællesskabsforanstaltning til udryddelse af afrikansk svinepest i henholdsvis Portugal og Spanien, skulle den af de nationale myndigheder udarbejdede plan, for at sikre dens effektivitet og opnå tilskud fra Fællesskabet, omfatte »øjeblikkelig og tilstrækkelig godtgørelse til ejere af svin, der er blevet slået ned« [21].

Hvad angår bestemmelserne i de to beslutninger, hvorved der blev indført en finansiel fællesskabsforanstaltning til udryddelse af afrikansk svinepest på Sardinien, vil jeg endelig henvise til, hvad jeg allerede har sagt tidligere.

15. Selv om bestemmelsen om erstatning til ejere af husdyr ganske vist, især fra 1989, er blevet en standardbestemmelse i fællesskabsprogrammerne til bekæmpelse af dyresygdomme, fremgår det dog, at den i det væsentlige er dikteret af ønsket om at sikre den indledte aktions effektivitet gennem de berørtes aktive samarbejde. Som Kommissionen har anført i sit indlæg, gælder den nævnte bestemmelse ikke blot afhængigt af de nærmere regler for fællesskabsfinansieringen, men også hvis og for så vidt den anses for en nødvendig betingelse for at sikre, at en bestemt aktion på det veterinære område lykkes. Fordi dette er dens formål, mener jeg ikke, at man heraf kan udlede en anerkendelse af en ret for ejere af dyr, der slås ned, til at få erstatning. I øvrigt viser de anvendte formuleringers varierede og ofte generelle karakter — erstatningen skal være henholdsvis »hurtig og passende« eller »øjeblikkelig og tilstrækkelig« — at dette område fortsat er reguleret af national ret, som det også tilkommer at afgøre, om der eventuelt skal betales morarenter og procesrenter.

16. Hvad endelig angår den hævdede forskelsbehandling mellem belgiske og italienske husdyrejere, vil jeg begrænse mig til følgende bemærkninger:

Det er for det første ubestrideligt, at direktiv 80/1095, i forbindelse med hvilket spørgsmålet navnlig er opstået — for så vidt beslutning 88/529 blot godkender den udryddelsesplan, som de belgiske myndigheder har fremlagt i henhold til dette direktiv — finder ensartet anvendelse på hele Fællesskabets område, dvs. uafhængigt af husdyrejernes nationalitet og hjemsted. At der foreligger en forskelsbehandling, kan heller ikke udledes af den omstændighed, at beslutning 80/1097 bestemmer, at der skal gives »øjeblikkelig og fuldstændig« erstatning til sardinske husdyrejere, da denne beslutning drejer sig om bekæmpelse af afrikansk svinepest; en anden sygdom end klassisk svinepest, som er genstand for direktiv 80/1095.

19 — EFT L 382, s. 5.

20 — EFT L 382, s. 9.

21 — Artikel 2, stk. 1, litra c), i begge de pågældende beslutninger, som har samme indhold.

17. På baggrund af disse betragtninger foreslår jeg derfor Domstolen at besvare de spørgsmål, der er stillet af Rechtbank van eerste aanleg, Gent, således:

»Kommissionens beslutning 88/529/EØF af 7. oktober 1988 om godkendelse af den af Kongeriget Belgien forelagte plan for udryddelse af klassisk svinepest skal fortolkes således, at den belgiske stat ikke er forpligtet til i alle tilfælde at garantere en øjeblikkelig og fuldstændig erstatning til ejere af svin, der slås ned i henhold til denne plan.

Gennemgangen af Rådets direktiv af 11. november 1980, som fastsætter bestemmelser, der har til formål at gøre og holde Fællesskabets område frit for klassisk svinepest, samt gennemgangen af Kommissionens nævnte beslutning 88/529/EØF af 7. oktober 1988 har intet frembragt, der kan rejse tvivl om deres gyldighed.«