JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIUSEPPE TESAURO
16 päivänä helmikuuta 1995 *

1. Tässä ennakkoratkaisupyynnössä Rechtbank van eerste aanleg te Gent kysyy asiallisesti ottaen, voidaanko klassisen sikaruton hävittämiseksi annettuihin yhteisön säännöksiin katsoa sisältyvän omistajien oikeus saada täysi ja välitön korvaus, silloin kun siat on teurastettu kansallisten eläinlääkintäviranomaisten määräyksestä.

2. Jotta saataisiin parempi käsitys yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjen kysymysten laajuudesta, on syytä ottaa huomioon asiaan liittyvät yhteisön säännökset ja toimet, joihin Belgian valtio on niiden nojalla ryhtynyt.

3. Toimiin klassista sikaruttoa vastaan ryhdyttiin neuvoston 22.1.1980 antamalla direktiivillä 80/217/ETY, jossa määriteltiin yhteisön toimenpiteet klassisen sikaruton hävittämiseksi. [1] Siinä määrätään, että erityisesti karjan terveydentilan parantamiseksi ja esteiden poistamiseksi yhteisön elävien eläinten ja tuoreen lihan kaupalta [2] jäsenvaltioiden tulee ryhtyä kaikkiin toimenpiteisiin varmistaakseen, että tauti hävitetään välittömästi ja tehokkaasti, sekä estääkseen sen leviäminen.

Tämän päämäärän saavuttamiseksi direktiivissä määrätään, että toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle on viipymättä ilmoitettava epäilty tai havaittu sikaruttotapaus. Viranomaisten tulee välittömästi ryhtyä tutkimuksiin varmistaakseen tai hävittääkseen taudin esiintyminen ja pitää sillä aikaa asianomaista tilaa viranomaisten valvonnassa. Tässä on syytä mainita erityisesti direktiivin 5 artiklan säännökset, joiden mukaan

"Tapauksissa, joissa todetaan virallisesti, että sikaruttoa esiintyy, jäsenvaltioiden on

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 47, s. 11. Määräajaksi, jossa direktiivin 80/217/ETY määräykset oli saatettava osaksi kansallista oikeusjärjestystä, asetettiin 1.7.1981 neuvoston 11.11.1980 yhteisön toimenpiteistä klassisen sikaruton hävittämiseksi antaman direktiivin 80/217/ETY täytäntöönpanosta antamalla direktiivillä 80/1101/ETY (EYVL L 325, s. 17).

2 — Direktiivin ensimmäinen ja toinen perustelukappale.

huolehdittava, että ... toimivaltainen viranomainen määrää, että:

— kaikki tilan siat on teurastettava viipymättä viranomaisen valvonnassa ja sillä tavoin, että sikaruttoviruksen leviämisvaara vältetään kuljetuksen ja teurastuksen aikana ..."

4. Marraskuun 11 päivänä edelleen vuonna 1980 neuvosto antoi direktiivin 80/1095/ETY [3] niistä toimenpiteistä, joilla yhteisön alue saataisiin puhdistetuksi klassisesta sikarutosta ja myös pysymään puhtaana siitä. Sittemmin tätä direktiiviä muutettiin 22.9.1987 neuvoston antamalla direktiivillä 87/487/ETY [4], jolla pidennettiin hankkeen kestoa, koska klassinen sikarutto levisi siihen aikaan kulkutautiepidemiana eri puolilla yhteisön aluetta ja haittasi taudin hävittämissuunnitelmien täyttä toteuttamista määräajassa.

Direktiivin 3 artiklan mukaan kaikkien niiden jäsenvaltioiden, joista sikarutto ei ollut vielä virallisesti hävinnyt, piti toimittaa komissiolle suunnitelma sen nopeasta hävittämisestä, joka piti toteuttaa enintään kuuden vuoden määräajassa. [5] Direktiiviin vuonna 1987 lisätyssä 3 a artiklassa annettiin niille valtioille, jotka eivät vielä täysin olleet saavuttaneet päämäärää, mahdollisuus esittää uusi ohjelma, jossa pidennetään hävittämistoimenpiteiden toteuttamista kymmeneen vuoteen niiden alueella. Neljännessä ja 4 a artiklassa (joka myös lisättiin direktiivillä 87/487) määritellään ne kriteerit, jotka kansallisen hävittämissuunnitelman tulee täyttää.

5. Samaan aikaan direktiivin 80/1095/ETY kanssa neuvosto teki 11.11.1980 päätöksen 80/1096/ETY yhteisön avustusohjelmasta klassisen sikaruton hävittämiseksi [6], jota täydennettiin ja muutettiin 22.9.1987 tehdyllä päätöksellä 87/488/ETY [7], jonka pääasiallisena tavoitteena oli antaa lisäaikaa hankkeen toteuttamiseen, kuten direktiivissä 80/1095.

Tätä päätöstä sovellettaessa jäsenvaltiot ovat voineet saada avustusta Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastosta (jäljempänä

3 — EYVL L 325, s. 1.

4 — EYVL L 280, s. 24.

5 — Määräaika asetettiin viideksi vuodeksi vuonna 1980 annetussa direktiivissä, mutta muutettiin jälkeenpäin kuudeksi vuodeksi neuvoston 7.4.1987 antamalla päätöksellä 87/230/ETY (EYVL L 99, s. 16).

6 — EYVL L 325, s. 5.

7 — EYVL L 280, s. 26.

rahasto) kuluihin, joita niille on aiheutunut direktiivien 80/217 ja 80/1095 toimenpideohjelmista. 5 artiklan 1 ja 1 a kohdassa — jälkimmäinen on lisätty vuonna 1987 tehdyillä muutoksilla — säädetään, että asianomaiset jäsenvaltiot toimittavat komissiolle suunnitelmansa klassisen sikaruton hävittämiseksi sekä direktiivin 80/1095 3 ja 3 b artiklan mukaiset lisäsuunnitelmat. Tämän jälkeen komissio tutkii, täyttyvätkö kaikki yhteisön rahallisen tuen edellytykset (5 artiklan 3 kohta). Kolmannen artiklan 2 kohdassa täsmennetään:

"Ohjausrahastosta korvataan jäsenvaltioille 5 artiklassa mainitun suunnitelman mukaan:

a) enintään 50 % kuluista, jotka ovat aiheutuneet korvausten suorittamisesta omistajille, joiden eläimiä on teurastettu ja hävitetty ..."

Saman artiklan 2 a kohdassa, joka on lisätty useaan otteeseen mainitulla päätöksellä 87/488, säädetään lisäksi, että:

"Yhteisö korvaa jäsenvaltioille lisäsuunnitelman toimintaohjelman mukaan ...

a) enintään 50 % kuluista, jotka ovat aiheutuneet korvausten suorittamisesta omistajille, joiden sikoja on teurastettu ja hävitetty todetuissa taudin leviämispaikoissa jäsenvaltion alueella;

b) enintään 50 % kuluista, jotka ovat aiheutuneet korvausten suorittamisesta omistajille, joiden sikoja on teurastettu ja hävitetty 5 artiklan 1 a kohdassa tarkoitetun uuden suunnitelman mukaisissa systemaattisissa serologisissa seulontakampanjoissa ..."

6. Tämän säännöstön soveltamiseksi komissio teki 7.10.1988 päätöksen 88/529/ETY, jolla se hyväksyi Belgian kuningaskunnan esittämän klassisen sikaruton hävittämistä koskevan suunnitelman [8], kun Belgian oli 15.5.1981 annetussa päätöksessä 81/400/ETY [9] virallisesti todettu olevan niiden valtioiden joukossa, joista tauti ei ollut hävinnyt. Koska hävittäminen ei ollut onnistunut ensimmäisen komission hyväksymän suunnitelman avulla, joulukuussa 1987 Belgian valtio toimitti yhteisön viranomaisille uuden suunnitelman toimintaohjelman päätökseen saattamiseksi, jota edellä mainittu komission päätös siis koski. Koska suunnitelma oli myös direktiivien 80/217 ja

8 — EYVL L 291, s. 78.

9 — Tässä päätöksessään komissio arvoi sikaruton hävittämisen tilaa jäsenvaltioissa (EYVL L 152, s. 37).

80/1095 mukainen, Belgia sai yhteisön rahallista avustusta. Päätöksen 88/529 2 artiklassa määrätään nimenomaisesti, että Belgian tulee saattaa voimaan "lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä 1.1.1988 lähtien pannakseen ohjelmansa täytäntöön".

7. Samanaikaisesti klassisen sikaruton torjumiseksi annettujen säädösten ja hyväksyttyjen toimintaohjelmien kanssa neuvosto ryhtyi yksityiskohtaisiin toimenpiteisiin toisen sikoja vaivaavan taudin eli afrikkalaisen sikaruton torjumiseksi. Tässä voidaan mainita 11.11.1980 tehty päätös 80/1097/ETY yhteisön rahallisesta avustuksesta afrikkalaisen sikaruton hävittämiseksi Sardiniasta [10], johon kansallinen tuomioistuin on viitannut päätöksessään.

Ensimmäinen raha-avustus oli myönnetty vuonna 1976 [11], mutta päätöksessä todettiin, että tauti ei ollut kokonaan hävinnyt ja italialaisten viranomaisten uusi pyyntö saada yhteisön avustusta hyväksyttiin. Ensimmäisessä artiklassa velvoitetaan Italia toimittamaan komissiolle kiireellinen ohjelma taudin hävittämiseksi, jonka tehokkuus tulee taata, ja 2 artiklassa määrätään tarkoista toimenpiteistä. Tämän asian kannalta on kiinnostavaa, että artiklassa määrätään:

"Ensimmäisen artiklan tarkoittamaan suunnitelmaan tulee sisältyä:

1. ankaria hävittämistoimia, ja varsinkin

...

f) välitön ja täysi korvaus niille sianomistajille, joiden siat on teurastettu suunnitelman tavoitteiden saavuttamiseksi ..."

8. On syytä mainita, että koska tauti on itsepintaisesti levinnyt tällä alueella, neuvosto on päätöksellään 25.4.1990 [12] eli pääasian vireilletulon jälkeen määrännyt Italian laatimaan uuden suunnitelman afrikkalaisen sikaruton hävittämiseksi Sardiniasta, jonka toteuttamiseksi luvattiin yhteisön avustusta. Päätöksen 2 artiklassa luetellaan toimenpiteet, joita

10 — EYVL L 325, s. 8.

11 — Tapauksessa oli kyseessä yhteisön avustus, jonka neuvosto myönsi 21.12.1976 päätöksellään 77/97/ETY tiettyihin kiireellisiin eläinlääkintätoimenpiteisiin (EYVL L 26, s. 78).

12 — Päätös 90/217/ETY yhteisön raha-avustuksesta afrikkalaisen sikaruton hävittämiseksi Sardiniasta (EYVL L 116, s. 24).

suunnitelman tulee sisältää, jotka ovat suurin piirtein samat kuin jo vuoden 1980 päätöksessä; erotuksena aikaisempaan kuitenkin, että teurastettujen sikojen omistajille on turvattava "välitön ja riittävä" korvaus.

9. Lopuksi voidaan todeta, että direktiivi 80/217 on muunnettu osaksi Belgian lainsäädäntöä 10.9.1981 klassisen sikaruton ja afrikkalaisen sikaruton edellyttämistä terveyspoliittisista toimenpiteistä annetulla kuninkaallisella asetuksella. [13] Sen 7 pykälässä määrätään, että heti kun sikaruton esiintyminen tilalla on virallisesti varmistettu, eläinlääkintäviranomaisen tulee määrätä kaikki tilan siat teurastettaviksi IV luvun säännösten mukaan. Näistä säännöksistä voidaan mainita 15 pykälä, jonka sisältö kuuluu seuraavasti:

"Talousarviomäärärahojen rajoissa teurastettavaksi määrättyjen sikojen omistajille maksetaan korvaus, jonka määrä on

1. 50 prosenttia teurastettaviksi määrättyjen sairaiden tai sairaaksi epäiltyjen sikojen arvioidusta arvosta;

2. tartunnan saaneiksi epäiltyjen teurastettaviksi määrättyjen sikojen arvioitu arvo."

10. Tämän tultua täsmennetyksi on syytä lyhyesti selvittää pääasiaa.

Kantajat, osuuskunta Flip CV ja yhdistys O. Verdegem NV, joiden sikoja on eläinlääkintäviranomaisten määräyksestä teurastettu klassisen sikaruton torjumiseksi, ovat vaatineet Belgian valtiolta korvausta edellä mainitun 10.9.1981 annetun kuninkaallisen asetuksen 15 pykälän nojalla.

Kantajat ovat nostaneet kanteen kansallisessa tuomioistuimessa, koska heidän mukaansa heille myönnetty korvaus ei vastaa teurastetun karjan arvoa eikä siihen sisälly viivästyskorkoa. Belgian valtio on esittänyt, että säännöksen perusteella korvausta maksetaan vain talousarviomäärärahojen rajoissa, eikä siihen sisälly muuta kuin varsinainen korvaus, mitä näkökantaa kantajat ovat vastustaneet sillä perusteella, että vuoden 1981 kuninkaallista asetusta tulee tulkita yhteisön

13 — *Moniteur Belge*, 11.11.1981, s. 14238.

säännöstön valossa. Heidän mielestään nimittäin tästä seuraa, että terveydellisistä syistä teurastettujen sikojen omistajilla on oikeus saada "välitön ja täysi" korvaus, niin kuin edellä mainitun päätöksen 80/1097/ETY 2 artiklan 1 kohdan f alakohdassa nimenomaisesti määrätään.

11. Kantajien esittämät perustelut kuultuaan kansallinen tuomioistuin on saattanut yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi kolme ennakkoratkaisukysymystä tiettyjen yhteisön oikeuden säännösten tulkinnasta ja pätevyydestä.

Rechtbank van eerste aanleg te Gent kysyy ensiksikin, onko Belgian kuningaskunnan esittämän klassisen sikaruton hävittämistä koskevan suunnitelman hyväksymisestä annettua komission päätöstä 88/529/ETY tulkittava siten, että siihen sisältyy myös ilmaus "välittömästä ja täydestä korvauksesta niille sianomistajille, joiden siat on teurastettu suunnitelman tavoitteiden saavuttamiseksi", niin kuin on esitetty afrikkalaisen sikaruton hävittämiseksi Sardiniasta annetun päätöksen 80/1097/ETY 2 artiklan 1 kohdan f alakohdassa.

Mikäli vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myönteinen, kansallinen tuomioistuin pyytää täsmentämään, seuraako siitä, että korvaukseen on sisällyttävä myös viivästyskorot ja lailliset korot.

Mikäli ensimmäiseen kysymykseen annetaan kielteinen vastaus, kansallinen tuomioistuin kysyy lopuksi, onko päätös 88/529 katsottava mitättömäksi sillä perusteella, että se rikkoo ETY:n perustamissopimuksen 7 artiklaa (nykyisin 6 artikla EY:n perustamissopimuksessa tehtyjen numerointimuutosten vuoksi), koska italialaisilla omistajilla on oikeus välittömään ja täyteen korvaukseen, mutta belgialaisilla omistajilla on oikeus siihen vain talousarviomäärärahojen rajoissa, vaikka molemmat päätökset perustuvat samaan yhteisön oikeuden säännökseen.

12. Aluksi on huomattava, että vaikka kysymykset onkin muotoiltu koskemaan vain päätöstä 88/529, niiden tarkoitus on itse asiassa selvittää, onko klassisen sikaruton torjumiseksi annetussa yhteisön säännöstössä asetettu yleinen velvollisuus suorittaa välitön ja täysi korvaus niille eläinten omistajille, joiden eläimet on teurastettu, koska niillä oli tämä tauti. Jotta kansalliselle tuomioistuimelle voitaisiin antaa sitä hyödyttävä vastaus, on tarpeen muokata kysymyksiä koskemaan myös erityisesti direktiivejä 80/217 ja 80/1095 sekä päätöstä 80/1096 sellaisina kuin ne ovat viimeisimpien muutosten jälkeen.

13. Katson, että näin tarkennettuun yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyyn kysymykseen on vastattava kielteisesti. Mielestäni yhteisön

säännöstöstä ei voida johtaa sellaista yleisperiaatetta, jonka mukaan niille omistajille, joiden eläimiä on teurastettu eläinlääkinnällisistä syistä, syntyisi kaikissa tapauksissa oikeus saada välitön ja täysi korvaus.

Ensiksi, klassisen sikaruton torjumiseksi annettu säännöstö rajoittuu määräämään yhtäältä niistä eläinlääkintätoimenpiteistä, joihin jäsenvaltioiden on ryhdyttävä kahta päämäärää silmällä pitäen eli taudin torjumiseksi ja sen leviämisen estämiseksi, ja toisaalta yhteisön rahallisesta avustuksesta niille jäsenvaltioille, jotka ovat ryhtyneet suunnitelman mukaisiin toimenpiteisiin alueellaan leviävän taudin hävittämiseksi. Jälkimmäisestä säännöstöstä olen käsitellyt esimerkkinä päätöstä 80/1096, jossa kylläkin hyväksytään yhteisön korvattavaksi sellaisia kuluja, jotka ovat aiheutuneet korvausten suorittamisesta niille omistajille, joiden eläimiä on teurastettu ja hävitetty [14], mutta jossa ei mainita mitään siitä, millainen tämän korvauksen pitäisi olla eikä varsinkaan aseteta velvollisuutta suorittaa korvausta. Koska erityissäännöksiä ei tässä suhteessa ole, on sovellettava kansallisen oikeuden säännöksiä: Belgiassa siis 10.9.1981 annettua kuninkaallista asetusta.

14. Tutkittaessa muita yhteisön säännöksiä, joita on annettu eläinlääkintäalalla terveyden turvaamiseksi ja sen tason parantamiseksi ja erityisesti niitä säännöksiä, jotka on annettu sellaisten tautien hävittämiseksi, jotka voivat tarttua ihmiseen, ei voida havaita suuria eroja säännöksissä kasvattajille suoritettavasta korvauksesta ja sen erityispiirteistä.

Esimerkiksi 17.5.1977 yhteisön toimintaohjelmasta luomistaudin, tuberkuloosin ja nautojen leukoosin hävittämiseksi annetussa neuvoston direktiivissä 77/391/ETY [15] ei ole säädetty mitään korvauksista. Ainoastaan 26.6.1990 tietyistä kuluista eläinlääkintäalalla annetussa neuvoston päätöksessä 90/424/ETY [16] ja 27.11.1990 tiettyjen eläintautien valvonnasta ja niiden hävittämiseksi laadittujen ohjelmien kriteereistä annetussa neuvoston päätöksessä 90/638/ETY [17] määrätään yhteisön toimintaohjelman tehokkuuden takaamiseksi, että kyseisten tautien sekä päätöksessä 90/424 mainittujen muiden tautien hävittämiseksi laadituissa kansallisissa ohjelmissa on määrättävä "nopea ja riittävä korvaus kasvattajille". [18]

14 — 3 artiklan 2 ja 2 a kohta, ks. edellä 5 kohta.

15 — EYVL L 145, s. 44.

16 — EYVL L 224, s. 19.

17 — EYVL L 347, s. 27.

18 — Päätöksen 90/424 3 artiklan 2 kohdan viimeinen luetelmakohta. Päätöksen 90/638 I liitteessä määrätään vastaavasti taudin hävittämiseksi laadittujen ohjelmien kriteereistä. Yhteisön toimintaohjelmasta tarttuvan nautojen keuhkoruton hävittämiseksi Portugalista 20.2.1989 annetun neuvoston päätöksen 90/145/ETY 3 artiklan 2 kohdan d alakohdan sisältö ei myöskään eroa edellisistä, sillä siinä määrätään, että toimintaohjelman tehokkuuden takaamiseksi Portugalin laatimassa suunnitelmassa on määrättävä "välittömästä ja riittävästä korvauksesta niille omistajille, joiden nautoja on teurastettu ..." (EYVL L 53, s. 55).

Yhteisön avustusohjelmasta afrikkalaisen sikaruton hävittämiseksi Portugalista ja Espanjasta 16.12.1986 annetuissa neuvoston päätöksissä 86/649/ETY [19] ja 86/650/ETY [20] määrätään, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten laatiman suunnitelman on sisällettävä "välitön ja riittävä korvaus omistajille, joiden eläimiä on teurastettu" [21], jotta taattaisiin suunnitelman tehokkuus ja yhteisön rahallinen apu.

Mitä tulee kahteen päätökseen yhteisön avustusohjelmasta afrikkalaisen sikaruton hävittämiseksi Sardiniasta mainitsen lopuksi, että niissä varauduttiin korvaamaan suurempia summia.

15. Vaikka onkin totta, että erityisesti vuodesta 1989 lähtien omistajille ja kasvattajille suoritettavaan korvaukseen varautumisesta on tullut yleinen säännös eläintautien torjumiseksi laadituissa yhteisön toimintaohjelmissa, näyttää kuitenkin siltä, että säännös on laadittu, jotta asianomaiset toimisivat aktiivisesti yhteistyössä ja näin voitaisiin taata toimintaohjelman tehokkuus. Kuten komissio on kirjelmässään todennut, tätä säännöstä ei sovelleta ainoastaan yhteisön rahoitusehtoihin vaan myös toimenpiteisiin, joita pidetään välttämättöminä edellytyksinä tietyn eläinlääkintäohjelman onnistumiselle. Koska päämäärä on tällainen, sellaista johtopäätöstä ei voida tehdä, että teurastettujen eläinten omistajilla olisi oikeus saada korvausta. Toisaalta, kun myös tässä yhteydessä käytetty sanamuoto vaihtelee ja on usein hyvin yleinen — korvauksen on oltava "nopea ja tarkoituksenmukainen" tai "välitön ja riittävä" — ja siitä käy ilmi, että korvaus on edelleen säänneltävä kansallisesti, jossa on myös päätettävä siitä, sisältyvätkö korvauksiin viivästyskorot ja lailliset korot.

16. Lopuksi teen huomioita väitetystä syrjinnästä belgialaisten ja italialaisten kasvattajien välillä.

Ensiksikin on kiistämätön tosiseikka, että kuten päätöksessä 88/529, jossa on hyväksytty belgialaisten viranomaisten direktiivin 80/1095 perusteella laatima hävittämissuunnitelma, tätä direktiiviä, josta kysymys on osittain tehty, on sovellettava yhdenmukaisesti koko yhteisön alueella, eli siis ottamatta huomioon kasvattajien kansallisuutta tai kotipaikkaa. Syrjintää ei myöskään ole se, että päätöksessä 80/1097 määrätään välittömästä ja täydestä korvauksesta sardinialaisille kasvattajille, koska tämä päätös on tehty afrikkalaisen sikaruton torjumiseksi, joka on eri tauti kuin klassinen sikarutto, josta säädetään direktiivissä 80/1095.

19 — EYVL L 382, s. 5.

20 — EYVL L 382, s. 9.

21 — Sisällöltään toisiaan vastaavien päätösten 2 artiklan 1 kohdan c alakohta.

17. Edellä olevan perusteella teen Rechtbank van eerste aanleg te Gentin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavan ratkaisuehdotuksen:

"Komission 7.10.1988 tekemää päätöstä 88/529/ETY, jolla se hyväksyi Belgian kuningaskunnan esittämän klassisen sikaruton hävittämistä koskevan suunnitelman, on tulkittava siten, että Belgian valtiolla ei ole velvollisuutta taata kaikissa tapauksissa välitöntä ja täyttä korvausta niille sianomistajille, joiden eläimiä on teurastettu suunnitelman toteuttamiseksi.

Yhteisön alueen klassisesta sikarutosta vapaaksi tekemistä ja vapaana säilyttämistä koskevista edellytyksistä 11.11.1980 annetun neuvoston direktiivin sekä komission 7.10.1988 tekemän päätöksen arviointi ei ole tuonut esiin mitään syytä, joka vaikuttaisi niiden pätevyyteen."