DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)
6. april 1995 *

I sag C-315/93,

angående en anmodning, som Rechtbank van eerste aanleg, Gent (Belgien), i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

1) Flip CV

2) O. Verdegem NV

mod

Belgische Staat,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af Kommissionens beslutning 88/529/EØF af 7. oktober 1988 om godkendelse af den af Kongeriget Belgien forelagte plan for udryddelse af klassisk svinepest (EFT L 291, s. 78),

har

* Processprog: nederlandsk.

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann, og dommerne J.C. Moitinho de Almeida og J.-P. Puissochet (refererende dommer),

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— sagsøgerne i hovedsagen ved advokat Luc van Parys, Gent

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Thomas van Rijn, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 19. januar 1995 er afgivet mundtlige indlæg af sagsøgerne i hovedsagen ved advokat Luc van Parys, af sagsøgte i hovedsagen ved advokat Vastersavendts, Bruxelles, og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Thomas van Rijn,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. februar 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 26. maj 1993, registreret på Domstolens Justitskontor den 14. juni 1993, har Rechtbank van eerste aanleg, Gent (Belgien), i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af Kommissionens beslutning 88/529/EØF af 7. oktober 1988 om godkendelse af den af Kongeriget Belgien forelagte plan for udryddelse af klassisk svinepest (EFT L 291, s. 78).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under tvister mellem på den ene side landbrugsandelsforeningen Flip CV (herefter benævnt »Flip«) og selskabet O. Verdegem NV (herefter benævnt »Verdegem«) og på den anden side den belgiske stat vedrørende den erstatning, som de førstnævnte mener at have krav på som følge af, at svin, de var ejere af, var blevet slået ned efter de belgiske sundhedsmyndigheders bestemmelse som led i foranstaltninger til bekæmpelse af klassisk svinepest. Tvisterne vedrører både de skyldige erstatningers størrelse og spørgsmålet om betaling af morarenter.

3 Sagsøgernes krav er baseret på bestemmelserne i artikel 15, stk. 1, i den belgiske kongelige anordning af 10. september 1981 om veterinærpolitimæssige foranstaltninger vedrørende klassisk svinepest og afrikansk svinepest (*Moniteur belge* af 11.11.1981, s. 14238), som bestemmer følgende:

»Inden for grænserne af budgetbevillingerne gives der ejeren af svin, som slås ned efter ordre [fra veterinærinspektionen], 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 svin, der slås ned efter ordre, og som mistænkes for at være smittet.«

4 For den nationale ret har den belgiske stat anført, at denne artikel kun pålagde betaling af en erstatning, men ikke af morarenter, og kun inden for de givne budgetbevillinger.

5 Flip og Verdegem har heroverfor anført, at den kongelige anordning af 10. september 1981 skal fortolkes i lyset af fællesskabsbestemmelserne om bekæmpelse af svinepest, navnlig i lyset af bestemmelserne i artikel 2, nr. 1, litra f), i Rådets beslutning 80/1097/EØF af 11. november 1980 om en finansiel aktion fra Fællesskabets side med henblik på udryddelse af afrikansk svinepest på Sardinien (EFT L 325, s. 8), hvorefter planer for udryddelse af svinepest skal omfatte »øjeblikkelig og fuldstændig erstatning til ejere, hvis svin er blevet slagtet i forbindelse med gennemførelse af planen«.

6 De har anført, at denne bestemmelse må anses for at være stiltiende indeholdt i den nævnte beslutning 88/529, og at den nationale ret skal tage hensyn til den ved fortolkningen og anvendelsen i det foreliggende tilfælde af den kongelige anordning af 10. september 1981. De har gjort gældende, at såfremt erstatningsprincippet i artikel 2 i beslutning 80/1097 ikke også skal omfatte beslutning 88/529, vil dette føre til en forskelsbehandling af belgiske producenter, hvilket er i strid med traktatens artikel 7.

7 Den nationale ret fandt herefter, at der var tvivl om fortolkningen og gyldigheden af fællesskabsrettens bestemmelser på området. Den besluttede dernæst at udsætte hver af de to sager, som verserede for den, og at stille Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Med hensyn til fortolkningen

a) Skal Kommissionens beslutning 88/529/EØF af 7. oktober 1988, som er rettet til Kongeriget Belgien, om godkendelse af den af Kongeriget Belgien forelagte plan for udryddelse af klassisk svinepest (EFT L 291 af 25.10.1988, s. 78) fortolkes således, at den også omfatter bestemmelsen om 'øjeblikkelig og fuldstændig erstatning til ejere, hvis svin er blevet slagtet i forbindelse med gennemførelse af planen', som fastsat i artikel 2, nr. 1, litra f), i Rådets beslutning 80/1097/EØF af 11. november 1980, som er rettet til Den Italienske Republik (EFT L 325 af 1.12.1980, s. 8)?

b) Følger det af et bekræftende svar på spørgsmål 1) a), at der også skal betales morarenter og renter efter loven af hovedstolen?

2) Med hensyn til gyldigheden

Såfremt de ovenstående spørgsmål skal besvares benægtende, er beslutning 88/529/EØF da i strid med forbuddet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 7, da italienske ejere har ret til øjeblikkelig og fuldstændig erstatning, mens de belgiske ejere kun vil have denne ret inden for budgetbevillingerne, på trods af, at det må konstateres, at begge beslutninger er udtryk for samme fællesskabslovgivning?«

Fællesskabsforanstaltningerne til bekæmpelse af svinepest

8 Indledningsvis bemærkes, at de beslutninger, som sagsøgerne i hovedsagen har påberåbt sig, og som nævnes af den forelæggende ret i dens spørgsmål, vedrører dels såkaldt »klassisk« svinepest (beslutning 88/529), dels såkaldt »afrikansk« svinepest (beslutning 80/1097), som er to forskellige husdyrsygdomme, der har været genstand for særskilte foranstaltninger fra Fællesskabets side.

9 Hvad angår »klassisk« svinepest, indledte Rådet en aktion allerede fra 1980. Det udstedte først direktiv 80/217/EØF af 22. januar 1980 om fællesskabsforanstaltninger til kontrol med klassisk svinepest (EFT L 47, s. 11). Dette direktiv har til formål at harmonisere de nationale bestemmelser om forebyggelse og bekæmpelse af klassisk svinepest. Den tidligere nævnte kongelige anordning af 10. september 1981 har bl.a. til formål at gennemføre dette direktiv i belgisk ret.

10 For at udrydde klassisk svinepest, som på det tidspunkt var et akut problem på Fællesskabets område, udstedte Rådet dernæst direktiv 80/1095/EØF af 11. november 1980 om bekæmpelse af klassisk svinepest på Fællesskabets område og om vedvarende beskyttelse mod sygdommen (EFT L 325, s. 1). Dette direktiv pålagde i det væsentlige de medlemsstater, hvis område var ramt af sygdommen, at udarbejde planer til udryddelse af denne inden for en frist på fem år. Ved Rådets beslutning 80/1096/EØF af 11. november 1980 om en finansiel aktion fra Fællesskabets side med henblik på udryddelse af klassisk svinepest (EFT L 325, s. 5) blev der indført økonomisk støtte fra Fællesskabet til medlemsstaterne.

11 Da denne aktion viste sig utilstrækkelig, vedtog Rådet i 1987 en ny række foranstaltninger, der skulle supplere og forstærke dets allerede trufne foranstaltninger. Det pålagde navnlig de medlemsstater, som endnu ikke var fri for klassisk svinepest, at udarbejde nye udryddelsesplaner for at eliminere sygdommen inden for en frist på fire år. Der blev også givet økonomisk støtte til disse planer fra Fællesskabet.

12 Den nævnte beslutning 88/529, som den forelæggende rets spørgsmål henviser til, angår netop godkendelsen af den af Kongeriget Belgien forelagte plan for udryddelse af klassisk svinepest. Denne beslutning bestemmer i artikel 1, at »den af Belgien forelagte plan for afsluttende bekæmpelse af klassisk svinepest godkendes«,

og i artikel 2, at »Belgien sætter pr. 1. januar 1988 de for gennemførelse af den i artikel 1 nævnte plan nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft«.

13 Med hensyn til den såkaldte »afrikanske« svinepest har Fællesskabet truffet mere specifikke foranstaltninger, som er begrænset til udryddelse af sygdommen i visse regioner eller visse lande i Fællesskabet.

14 For det første har Rådet pålagt nogle medlemsstater at udarbejde planer for udryddelse af sygdommen mod økonomisk støtte fra Fællesskabet. Dette gælder navnlig foranstaltninger truffet for at udrydde den afrikanske svinepest, som brød ud i 1977 på Sardinien. Efter i en første fase at have givet økonomisk støtte til Italien udstedte Rådet den nævnte beslutning 80/1097. Denne beslutning pålægger Den Italienske Republik at udarbejde en hasteplan for udryddelse af afrikansk svinepest på Sardinien inden fem år. Den bestemmer, at denne plan skal omfatte strenge udryddelsesforanstaltninger, navnlig »øjeblikkelig og fuldstændig erstatning til ejere, hvis svin er blevet slagtet i forbindelse med gennemførelse af planen« [artikel 2, nr. 1, litra f)]. Da sygdommen varede ved, måtte de italienske myndigheder vedtage en ny plan for udryddelse af afrikansk svinepest til gennemførelse af Rådets beslutning 90/217/EØF af 25. april 1990 om finansiel støtte fra Fællesskabet til udryddelse af afrikansk svinepest på Sardinien (EFT L 116, s. 24).

15 For det andet har Fællesskabet vedtaget veterinærpolitimæssige foranstaltninger for at undgå, at dyr eller kød af dyr hidrørende fra de områder, der er ramt af sygdommen, omsættes inden for Fællesskabet.

Den forelæggende rets spørgsmål

16 Det fremgår af forelæggelseskendelsens grunde, at den nationale ret på baggrund af den argumentation, der er fremført for den, er i tvivl om, hvorvidt bestemmelserne i artikel 15, stk. 1, i den kongelige anordning af 10. september 1981 er forenelige med fællesskabsretten, for så vidt de ikke bestemmer, at der skal betales fuldstændig og øjeblikkelig erstatning til ejere, hvis svin er blevet slået ned efter myndighedernes bestemmelse som en foranstaltning til bekæmpelse af klassisk svinepest.

17 Beslutning 88/529, som den forelæggende rets spørgsmål udtrykkeligt angår, er en foranstaltning til gennemførelse af det ovenfor omtalte direktiv 80/1095 og af ændringsdirektiverne hertil, mens den kongelige anordning af 10. september 1981 skal gennemføre det ligeledes omtalte direktiv 80/217 i belgisk ret. Beslutningen har altså en anden genstand end anordningen. Desuden indeholder den ingen bindende foranstaltning over for den belgiske stat, bortset fra forpligtelsen til at gennemføre udryddelsesplanen pr. 1. januar 1988; denne plans bestemmelser er ikke omtvistet i hovedsagen.

18 Fortolkningen af beslutning 88/529 samt vurderingen af dens gyldighed er således irrelevant for besvarelsen af de spørgsmål, som den forelæggende ret i virkeligheden har rejst.

19 For at give den forelæggende ret et fuldstændigt og brugbart svar finder Domstolen, at de præjudicielle spørgsmål må fortolkes således, at de mere generelt går ud på, om fællesskabsbestemmelserne om bekæmpelse af klassisk svinepest i deres helhed skal fortolkes således, at de foreskriver, at der skal gives fuldstændig og øjeblikkelig erstatning til producenter, hvis svin er blevet slået ned efter de nationale

myndigheders bestemmelse, og, såfremt dette ikke er tilfældet, om disse bestemmelser skal anses for forenelige med forbuddet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 7, nu EF-traktatens artikel 6.

Fortolkningen af fællesskabsbestemmelserne

20 Sagsøgerne i hovedsagen har anført, at fællesskabsbestemmelserne om bekæmpelse af svinepest må fortolkes således, at de foreskriver, at der skal betales øjeblikkelig og fuldstændig erstatning, altså også morarenter, til ejere, hvis svin er blevet slået ned. De har gjort gældende, at disse bestemmelser udgør en ensartet ordning, inden for hvilken beslutningerne 88/529 og 80/1097, som nævnes af den forelæggende ret i dens spørgsmål, ikke kan betragtes isoleret. Ifølge sagsøgerne indeholder artikel 2, nr. 1, litra f), i beslutning 80/1097 et generelt princip for fællesskabspolitikken på området, som i hvert fald må anses for at være stiltiende indeholdt i beslutning 88/529.

21 Kommissionen og den belgiske regering har heroverfor anført, at fællesskabsbestemmelserne om bekæmpelse af klassisk svinepest ikke fastsætter et princip om øjeblikkelig og fuldstændig erstatning til ejere, hvis dyr er blevet slået ned. De har anført, at bestemmelserne om klassisk svinepest ikke indeholder nogen bestemmelse herom, og en erstatning af denne art er ikke et generelt princip i fællesskabsretten og heller ikke et princip i Fællesskabets politik på dette område. Kommissionen har navnlig gjort gældende, at et sådant princip ikke kan udledes af bestemmelser som dem, der findes i Rådets beslutning 86/649/EØF og 86/650/EØF af 16. december 1986 (EFT L 382, s. 5 og 9), 89/145/EØF af 20. februar 1989 (EFT L 53, s. 55), 90/424/EØF af 26. juni 1990 (EFT L 224, s. 19) og 90/638/EØF af 27. november 1990 (EFT L 347, s. 27), som angår andre husdyrsygdomme end klassisk svinepest og fastsætter andre erstatningsprincipper.

22 Kommissionens opfattelse må tiltrædes.

23 Et princip om erstatning til ejere, hvis svin er blevet slået ned som led i foranstaltninger til bekæmpelse af klassisk svinepest, fremgår hverken af opbygningen eller ordlyden af de direktiver og beslutninger, der er udstedt på dette område.

24 Med udstedelsen af direktiv 80/217 og 80/1095 har fællesskabslovgiver blot villet fastsætte de sundhedsmæssige og forebyggende foranstaltninger, som medlemsstaterne er forpligtet til at træffe for at forebygge og for at udrydde klassisk svinepest på deres område. Blandt disse foranstaltninger er bl.a. vaccination af dyr, overvågning af sygdomsramte bedrifter, destruktion af dyr, kød og produkter, som kan være inficeret, desinfektion af inficerede lokaler samt udarbejdelse og udførelse af udryddelsesplaner under Kommissionens kontrol.

25 Derimod fremgår det hverken af betragtningerne til eller bestemmelserne i disse to direktiver, at fællesskabslovgiver skulle have haft til hensigt at fastsætte bestemmelser om de økonomiske konsekvenser, som de berørte ejeres gennemførelse af disse foranstaltninger har, og navnlig foreskrive foranstaltninger om erstatning til disse ejere. Direktiverne indeholder navnlig ingen bestemmelse, hvoraf det udtrykkeligt eller selv indirekte fremgår, at der skal betales en sådan erstatning.

26 Ved den nævnte beslutning 80/1096 indføres der ganske vist en økonomisk støtte fra Fællesskabet til medlemsstater, som bl.a. har haft udgifter til erstatning til ejere, hvis dyr er blevet slået ned og destrueret som led i foranstaltninger til bekæmpelse af klassisk svinepest. Selv om fællesskabslovgiver inden for rammerne af de vide skønsmæssige beføjelser, som denne har inden for landbrugspolitikken (se bl.a. dom af 19.3.1992, sag C-311/90, Hierl, Sml. I, s. 2061, præmis 13), har kunnet anse en fuldstændig eller delvis erstatning til ejere af dyr, der er blevet slået ned, for at være et egnet middel til at fremme bekæmpelsen af klassisk svinepest og kunne finde, at medlemsstaternes eventuelle brug af dette middel burde støttes, fremgår

det imidlertid hverken af denne beslutnings betragtninger eller ordlyd, at det har været hensigten at gøre erstatning til ejere af nedslagne dyr til et princip i den fælles landbrugspolitik på området. Artikel 3, stk. 2, litra a), og stk. 2a, litra a), i beslutning 80/1096, som suppleret og ændret ved Rådets beslutning 87/488/EØF af 22. september 1987 (EFT L 280, s. 26), går således ikke videre end til at hjemle refusion fra EUGFL til medlemsstaterne af udgifter, der i givet fald er afholdt til erstatning til ejere, hvis svin er blevet slået ned, dog højst 50% af disse udgifter.

27 Som Kommissionen med rette har anført i sit indlæg, kan et princip om erstatning til ejere, hvis dyr er blevet slået ned som led i foranstaltninger til bekæmpelse af klassisk svinepest, heller ikke udledes af bestemmelserne i artikel 2, stk. 1, litra f), i beslutning 80/1097, som nævnes af den forelæggende ret i dens spørgsmål, eller af tilsvarende bestemmelser i fællesskabslovgivningen om bekæmpelse af husdyrsygdomme.

28 Beslutning 80/1097 vedrører således udryddelsen af en anden husdyrsygdom end klassisk svinepest, nemlig afrikansk svinepest. Som det desuden fremgår af beslutningens anden og tredje betragtning, skal den forstærke nationale foranstaltninger til bekæmpelse af denne sygdom i en bestemt region i Fællesskabet for at sikre en total og hurtig udryddelse. På denne baggrund kan øjeblikkelig og fuldstændig erstatning til ejere, hvis svin er blevet slået ned og destrueret, vise sig at være et væsentligt eller endog afgørende led i bekæmpelsen af sygdommen ved den tilskyndelse, som den giver til at fjerne dyr, som er angrebet eller blot mistænkt for at være angrebet af sygdommen. Endelig bør det bemærkes, at beslutning 90/217, som pålægger den italienske republik at udarbejde en ny plan for udryddelse af afrikansk svinepest på Sardinien, i artikel 2, nr. 1, litra c), blot indeholder et princip om »øjeblikkelig og tilstrækkelig« erstatning til de berørte ejere.

29 Rådets øvrige beslutninger, som Kommissionen har nævnt i sit indlæg, nemlig beslutning 86/649, 86/650, 89/145, 90/424 og 90/638, som bestemmer, at der skal betales erstatning til ejere, hvis dyr slås ned efter ordre fra veterinærmyndighe-

derne, vedrører ligeledes andre husdyrsygdomme end klassisk svinepest og foreskriver blot en rimelig og tilstrækkelig erstatning til ejere af nedslagne dyr.

30 I mangel af fællesskabsbestemmelser herom henhører spørgsmål om erstatning til ejere, hvis svin er blevet slået ned efter de nationale myndigheders bestemmelse som led i foranstaltninger til bekæmpelse af klassisk svinepest, under hver enkelt medlemsstats kompetence.

31 Det følger heraf, at fællesskabsbestemmelserne om bekæmpelse af klassisk svinepest skal fortolkes således, at de ikke pålægger medlemsstaterne at indføre en erstatningsordning for ejere, hvis svin er blevet slået ned efter de nationale myndigheders bestemmelse.

Fællesskabsbestemmelsernes gyldighed

32 Den nationale ret finder det imidlertid tvivlsomt, om fællesskabsbestemmelserne da er gyldige, når henses til forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i traktatens artikel 7.

33 Hvad dette punkt angår, er fællesskabsbestemmelserne om bekæmpelse af klassisk svinepest, i modsætning til, hvad sagsøgerne i hovedsagen har hævdet, ikke i strid med forbuddet mod forskelsbehandling i den nævnte artikel.

34 Disse bestemmelser fastsætter nemlig ikke en erstatningsordning, der er forskellig efter de nedslagne dyrs ejeres nationalitet, fordi de som allerede anført ikke

regulerer spørgsmålet om erstatning til disse ejere. Den omstændighed, at nogle medlemsstater inden for rammerne af de beføjelser, som de fortsat har, har indført en ordning for erstatning til disse ejere, mens andre medlemsstater ikke har indført en sådan ordning, kan heller ikke være en tilsidesættelse af traktatens bestemmelser.

35 Endelig er den omstændighed, at Fællesskabet har foreskrevet, at der skal betales fuld eller delvis erstatning til ejere af dyr, der slås ned for at bekæmpe andre husdyrsygdomme end klassisk svinepest, heller ikke en tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling eller af ligebehandlingsprincippet i traktatens artikel 40, stk. 3, da de pågældende situationer er objektivt forskellige.

36 Følgelig må de stillede præjudicielle spørgsmål besvares med, at fællesskabsbestemmelserne om bekæmpelse af klassisk svinepest skal fortolkes således, at de ikke pålægger medlemsstaterne at indføre en erstatningsordning for ejere, hvis svin er blevet slået ned efter de nationale myndigheders bestemmelse, og at gennemgangen af fællesskabsbestemmelserne vedrørende dette punkt intet har frembragt, der kan rejse tvivl om deres gyldighed.

Sagens omkostninger

37 De udgifter, der er afholdt af den belgiske regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Rechtbank van eerste aanleg, Gent (Belgien), ved kendelse af 26. maj 1993, for ret:

1) **Fællesskabsbestemmelserne om bekæmpelse af klassisk svinepest skal fortolkes således, at de ikke pålægger medlemsstaterne at indføre en erstatningsordning for ejere, hvis svin er blevet slået ned efter de nationale myndigheders bestemmelse.**

2) **Gennemgangen af disse fællesskabsbestemmelser vedrørende dette punkt har intet frembragt, der kan rejse tvivl om deres gyldighed.**

Gulmann Moitinho de Almeida Puissochet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. april 1995.

R. Grass
Justitssekretær

C. Gulmann
Formand for Tredje Afdeling