DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)
den 6 april 1995 *

I mål C-315/93,

angående begäran enligt artikel 177 i EEG-fördraget, från Rechtbank van eerste aanleg te Gent (Belgien), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiggjorda målet mellan

1) Flip CV

2) O. Verdegem NV,

mot

Belgische staat

angående tolkningen och giltigheten av kommissionens beslut 88/529/EEG av den 7 oktober 1988 om godkännande av den utrotningsplan för klassisk svinpest som Konungariket Belgien har framlagt (EGT nr L 291, s. 78),

* Rättegångsspråk: nederländska.

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av C. Gulmann, avdelningsordförande, J.C. Moitinho de Almeida och J.-P. Puissochet (referent), domare,

generaladvokat: G. Tesauro,
justitiesekreterare: D. Louterman-Hubeau, avdelningsdirektör,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från

— sökandena i målet vid den nationella domstolen, genom advokat Luc van Parys, Gent,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Thomas van Rijn, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att sökandena i målet vid den nationella domstolen, företrädda av advokat Luc van Parys, svarandena i målet vid den nationella domstolen, företrädda av advokat Vastersavendts, Bryssel, och Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Thomas van Rijn, har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 19 januari 1995,

och efter att den 16 februari 1995 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Genom beslut av den 26 maj 1993, vilket inkom till domstolens kansli den 14 juni samma år, har Rechtbank van eerste aanleg te Gent (Belgien) med stöd av bestämmelserna i artikel 177 i EEG-fördraget ställt två frågor till domstolen för att få ett förhandsavgörande angående tolkningen och giltigheten av kommissionens beslut 88/529/EEG av den 7 oktober 1988 om godkännande av den utrotningsplan för klassisk svinpest som Konungariket Belgien har framlagt (EGT nr L 291, s. 78).

2 Dessa frågor har ställts inom ramen för tvister mellan jordbrukskollektivet Flip CV (nedan kallat "Flip") samt bolaget O. Verdegem NV (nedan kallat "Verdegem") och belgiska staten beträffande den ersättning som de förra anser sig ha rätt till på grund av att svin som de var ägare till har avlivats enligt beslut av de belgiska hälsovårdsmyndigheterna inom ramen för bekämpande av klassisk svinpest. Tvisterna gäller såväl vederbörliga ersättningars belopp som betalning av dröjsmålsränta.

3 Deras talan grundas på bestämmelserna i artikel 15.1 i den kungliga kungörelsen av den 10 september 1981 om sanitära tvångsåtgärder beträffande klassisk svinpest och afrikansk svinpest (*Moniteur belge* av den 11 november 1981, s. 14238), med följande lydelse:

"Inom budgetanslagens gränser beviljas ägaren till svin som har avlivats enligt beslut [av veterinärinspektionen] en ersättning motsvarande:

1. 50 procent av det uppskattade värdet av de svin som har avlivats enligt order, då de var eller misstänktes vara angripna.

2. Hela det uppskattade värdet av de svin som har avlivats enligt order, då de misstänktes vara smittade."

4 Inför den nationella domstolen hävdade den belgiska staten att denna artikel endast föreskrev betalning av ersättning, helt utan dröjsmålsränta och endast inom gränserna för tillgängliga budgetanslag.

5 Flip och Verdegem invände att den kungliga kungörelsen av den 10 september 1981 skulle tolkas i ljuset av gemenskapsbestämmelserna om bekämpning av svinpest och i synnerhet i ljuset av bestämmelserna i artikel 2.1 f i rådets beslut 80/1097/EEG av den 11 november 1980, om införandet av finansiella gemenskapsåtgärder för utrotning av afrikansk svinpest på Sardinien (EGT nr L 325, s. 8), med stöd av vilken planerna om att utrota svinpesten skall föreskriva en "omedelbar och fullständig ersättning till ägare av svin som har slaktats för att tillämpa planen".

6 De hävdade att denna bestämmelse bör betraktas som om den underförstått ingick i det ovannämnda beslutet 88/529 och att den nationella domstolen borde ta hänsyn till den vid tolkningen och tillämpningen av den kungliga kungörelsen av den 10 september 1981 i det förevarande fallet. De gjorde gällande att en diskriminering av de belgiska producenterna, i strid med artikel 7 i fördraget, skulle bli följden om inte den princip om ersättning som formulerats i artikel 2 i det ovannämnda beslutet 80/1097 kunde utsträckas till beslutet 88/529.

7 Den nationella domstolen frågade sig alltså hur gemenskapsrätten i detta ämne skulle tolkas och tillämpas. Den beslutade därefter att vilande-förklara vart och ett av de mål som har anhängiggjorts vid den och att ställa EG-domstolen följande frågor för förhandsavgörande:

"1) Angående tolkningen

a) Skall kommissionens beslut nr 88/529/EEG av den 7 oktober 1988 om godkännande av den utrotningsplan för klassisk svinpest som Konungariket Belgien har framlagt (EGT nr L 291 av den 25 oktober 1988, s. 78), med Konungariket Belgien som adressat, tolkas så att det även innefattar bestämmelsen 'en omedelbar och fullständig ersättning till ägare av svin som har slaktats för att tillämpa planen', så som denna framställs i artikel 2.1 f i rådets beslut nr 80/1097/EEG av den 11 november 1980 (EGT nr L 325 av den 1 december 1980, s. 8), riktat till Italienska republiken?

b) Leder ett jakande svar på frågan under 1 a) till att man även är skyldig att ersätta dröjsmålsränta och ränta under rättegång på huvudbeloppet?

2) Angående giltigheten

Bryter inte beslut nr 88/529/EEG, om frågorna ovan besvaras negativt, mot icke-diskrimineringsprincipen, som ingår i artikel 7 i EEG-fördraget, eftersom de italienska ägarna har rätt till en omedelbar och fullständig ersättning, medan de belgiska ägarna endast har rätt därtill inom budgetanslagens gränser, även om båda besluten skulle vara en naturlig följd av en enda och samma gemenskapsrättsliga regel?"

Gemenskapsåtgärderna för bekämpning av svinpest

8 Inledningsvis bör det påpekas att det ena av de beslut som åberopas av sökandena i målet vid den nationella domstolen och som nämns av den hänskjutande domstolen i de frågor den ställt, gäller den svinpest som kallas "klassisk" (beslut 88/529) medan det andra gäller den svinpest som kallas "afrikansk" (beslut 80/1097), vilket är två skilda djursjukdomar som har varit föremål för olika åtgärder från gemenskapens sida.

9 Vad beträffar den "klassiska" svinpesten inledde rådet åtgärder från och med år 1980. Rådet antog allra först direktivet 80/217/EEG av den 22 januari 1980 om införande av gemenskapsåtgärder för bekämpning av klassisk svinpest (EGT nr L 47, s. 11). Detta direktiv syftar till att harmonisera de nationella reglerna om förebyggande och bekämpande av klassisk svinpest. Den ovan nämnda kungliga kungörelsen av den 10 september 1981 har delvis som syfte att överföra detta direktiv till belgisk rätt.

10 För att utrota den klassiska svinpesten, som vid denna tid härjade inom gemenskapens territorium, antog rådet därefter direktivet 80/1095/EEG av den 11 november 1980, om fastställande av villkoren för att göra och hålla gemenskapens territorium fritt från klassisk svinpest (EGT nr L 325, s. 1). Detta direktiv ålade huvudsakligen de medlemsstater vars territorium berördes av sjukdomen att anta planer som syftade till att utrota denna inom en tid av fem år. Rådets beslut 80/1096/EEG av den 11 november 1980 om införandet av finansiella gemenskapsåtgärder för utrotning av klassisk svinpest (EGT nr L 325, s. 5) föreskrev ekonomiskt stöd från gemenskapen till medlemsstaterna.

11 Då dessa åtgärder visade sig otillräckliga vidtog rådet år 1987 en rad nya åtgärder som kompletterade och förstärkte de föregående åtgärderna. Rådet ålade bland annat de medlemsstater som ännu inte var fria från klassisk svinpest att utarbeta nya utrotningsplaner för att avlägsna sjukdomen inom en tid av fyra år. Dessa planer var även föremål för ett ekonomiskt bidrag från gemenskapen.

12 Det ovan nämnda beslutet 88/529, som den hänskjutande domstolens frågor gäller, har just som syfte att godkänna den nya utrotningsplan för klassisk svinpest som Konungariket Belgien har framlagt. Detta beslut föreskriver å ena sidan, i artikel 1, att "den plan som Belgien har framlagt för att fullborda utrotningen av klassisk

svinpest godkännes" och å andra sidan, i artikel 2, att "Belgien från och med den 1 januari 1988 låter de lagar, förordningar och andra föreskrifter träda i kraft som krävs för att verkställa den plan som avses i artikel 1".

13 Vad beträffar den svinpest som kallas "afrikansk", vidtog gemenskapen åtgärder mera punktvis vilka begränsade sig till utrotandet av sjukdomen inom vissa regioner eller inom vissa länder i gemenskapen.

14 Å ena sidan ålade rådet vissa medlemsstater att upprätta utrotningsplaner för sjukdomen i utbyte mot ekonomisk hjälp från gemenskapen. Detta var i synnerhet fallet beträffande de åtgärder som vidtogs för att utrota den afrikanska svinpest som år 1977 uppstod på Sardinien. Efter att under en första tid ha beviljat Italien ett ekonomiskt stöd, antog rådet det ovannämnda beslutet 80/1097. Detta beslut ålägger Italienska republiken att upprätta en krisplan för att utrota afrikansk svinpest på Sardinien inom en tid av fem år. Beslutet föreskriver att planen skall innehålla strikta utrotningsåtgärder och bland annat "en omedelbar och fullständig ersättning till ägare av svin som har slaktats i avsikt att tillämpa planen" [artikel 2.1 f]. Då sjukdomen fortsatte var de italienska myndigheterna tvungna att anta en ny utrotningsplan för afrikansk svinpest med tillämpning av rådets beslut 90/217/EEG av den 25 april 1990 om införandet av finansiella gemenskapsåtgärder för utrotning av afrikansk svinpest på Sardinien (EGT nr L 116, s. 24).

15 Å andra sidan vidtog gemenskapen sanitära tvångsåtgärder vilka syftade till att undvika att djur eller kött från de zoner som berördes av sjukdomen rörde sig inom gemenskapen.

Den hänskjutande domstolens frågor

16 Av skälen till hänskjutningsbeslutet framgår att den nationella domstolen, med hänsyn tagen till de argument som framställts inför denna, ställer sig frågan om bestämmelserna i artikel 15.1 i den ovannämnda kungliga kungörelsen av den 10 september 1981 är förenliga med gemenskapsrätten, i den mån som dessa inte föreskriver en fullständig och omedelbar ersättning till ägare av svin som har slaktats enligt beslut av myndigheterna inom ramen för bekämpningsåtgärder mot klassisk svinpest.

17 Beslutet 88/529, vilket den hänskjutande domstolens frågor just gäller, är en tillämpningsföreskrift för det ovan nämnda direktivet 80/1095 och för de direktiv som har medfört ändringar i detta, medan den kungliga kungörelsen av den 10 september 1981 säkerställer en överföring av det ovan nämnda direktivet 80/217 till belgisk rätt. Beslutet har alltså ett annat syfte än kungörelsen. Dessutom innehåller det inga tvingande åtgärder vad beträffar den belgiska staten, om det inte skulle vara för skyldigheten att verkställa utrotningsplanen från och med den 1 januari 1988, en plan vars bestämmelser inte är i fråga i tvisten vid den nationella domstolen.

18 Man har alltså ingen nytta av vare sig tolkningen av beslut 88/529 eller bedömningen av dess giltighet för att svara på de frågor som den hänskjutande domstolen i själva verket ställer sig.

19 För att den hänskjutande domstolen skall kunna få ett fullständigt och användbart svar, anser EG-domstolen att de frågor som ställts i begäran om förhandsavgörande skall förstås som om de mera allmänt gällde huruvida det gemenskapsrättsliga regelverket beträffande bekämpning av klassisk svinpest i sin helhet skall tolkas som om det föreskriver en fullständig och omedelbar ersättning till ägare av svin som har slaktats enligt beslut av de nationella myndigheterna, och, om så inte

är fallet, om detta regelverk skall anses förenligt med den icke-diskriminerings princip som formuleras i artikel 7 i EEG-fördraget, vilken har blivit artikel 6 i EG-fördraget.

Angående tolkningen av det gemenskapsrättsliga regelverket

20 Sökandena i målet vid den nationella domstolen gör gällande att det gemenskapsrättsliga regelverket beträffande bekämpningen av svinpest skall tolkas så att det avser en omedelbar och fullständig ersättning, det vill säga inklusive dröjsmålsränta, till ägare av svin som har slaktats. De gör gällande att detta regelverk utgör ett enhetligt system inom vilket besluten 88/529 och 80/1097, vilka nämnts av den hänskjutande domstolen i dess frågor, inte kan läsas isolerat. Enligt sökandena formulerar artikel 2.1 f i beslut 80/1097 en allmän regel för gemenskapspolitiken på området, vilken, under alla omständigheter, skall betraktas som underförstått ingående i beslut 88/529.

21 Kommissionen och den belgiska regeringen hävdar däremot att det gemenskapsrättsliga regelverket beträffande bekämpningen av klassisk svinpest inte föreskriver principen om en omedelbar och fullständig ersättning till ägare av svin som har slaktats. Enligt dem innehåller inte regelverket beträffande bekämpningen av klassisk svinpest någon bestämmelse i detta avseende och en ersättning av denna typ utgör varken en allmän gemenskapsrättslig princip eller en princip för gemenskapspolitiken på detta område. Kommissionen gör i synnerhet gällande att en sådan princip inte skulle kunna utläsas av sådana bestämmelser som rådets beslut 86/649/EEG och 86/650/EEG av den 16 december 1986 (EGT nr L 382, s. 5 och 9), 89/145/EEG av den 20 februari 1989 (EGT nr L 53, s. 55), 90/424/EEG av den 26 juni 1990 (EGT nr L 224, s. 19) eller 90/638/EEG av den 27 november 1990 (EGT nr L 347, s. 27), vilka rör andra djursjukdomar än klassisk svinpest och föreskriver andra ersättningsprinciper.

22 Kommissionens ståndpunkt bör godtas.

23 Principen om ersättning till ägare av svin som har slaktats inom ramen för bekämpningsåtgärder mot klassisk svinpest följer varken av lydelsen av eller ändamålet för de direktiv och beslut som har antagits inom detta område.

24 Genom att anta direktiven 80/217 och 80/1095 har den gemenskapsrättslige lagstiftaren endast velat förordna de sanitära och förebyggande åtgärder som medlemsstaterna är skyldiga att vidta för att förebygga och avlägsna klassisk svinpest inom sitt territorium. Till dessa åtgärder räknas bland annat vaccinering av djuren, övervakning av infekterade driftsställen, förstörelse av djur, kött och produkter som misstänks vara smittade, desinficering av smittade lokaler och även utarbetandet och genomförandet av utrotningsplaner under kommissionens kontroll.

25 Däremot framgår det varken av övervägandena eller av bestämmelserna i dessa två direktiv att den gemenskapsrättslige lagstiftaren skulle ha avsett att reglera de ekonomiska aspekter som de berörda ägarnas genomförande av dessa åtgärder omfattar och framför allt inte att föreskriva åtgärder för ersättning till dessa ägare. Direktiven innehåller i synnerhet ingen bestämmelse som uttryckligen eller underförstått föreskriver en sådan ersättning.

26 Det ovannämnda beslutet 80/1096 inrättar förvisso en ekonomisk hjälp från gemenskapen till de medlemsstater som bland annat har ådragit sig utgifter för ersättning till ägare av djur som har slaktats eller förstörts inom ramen för bekämpningen av klassisk svinpest. Men även om den gemenskapsrättslige lagstiftaren, inom ramen för det stora utrymme för en skönsmässig bedömning som denne förfogar över inom jordbruksområdet (se bland annat domen av den 19 mars 1992, Hierl, C-311/90, Rec. s. I-2061, punkt 13), kunde ha betraktat ersättningen till ägare av djur som har slaktats helt eller delvis som ett medel som skulle kunna underlätta bekämpningen av klassisk svinpest och att det vore lämpligt att

hjälpa medlemsstaterna att använda sig av det, framgår det varken av övervägandena eller av lydelsen i detta beslut att lagstiftaren skulle ha velat göra ersättningen till ägare av djur som har slaktats till en gemenskapspolitisk princip på området. Artikel 3.2 a och 3.2a a i beslutet 80/1096, i dess lydelse efter komplettering och ändring genom rådets beslut 87/488/EEG av den 22 september 1987 (EGT nr L 280, s. 26), begränsar sig således till att ge medlemsstaterna möjlighet att få ersättning genom FEOGA för de utgifter de vid behov har haft för ersättning till ägare vars djur har slaktats, dock högst med 50 procent av dessa utgifter.

27 Principen om ersättning till ägare av djur som har slaktats inom ramen för åtgärder för bekämpning av klassisk svinpest kan, såsom kommissionen med all rätt framhåller i sina anmärkningar, inte heller följa av bestämmelserna i artikel 2.1 f i det ovan nämnda beslutet 80/1097, vilka nämns av den hänskjutande domstolen i dess frågor, och inte heller av jämförbara bestämmelser i det gemenskapsrättsliga regelverket beträffande bekämpningen av djursjukdomar.

28 I själva verket syftar beslutet 80/1097 till att utrota en djursjukdom som skiljer sig från den klassiska svinpesten, nämligen den afrikanska svinpesten. Dessutom syftar det, såsom framgår av andra och tredje övervägandena, till att förstärka de nationella bekämpningsåtgärderna mot denna sjukdom i en särskild region inom gemenskapen för att där säkerställa en fullständig utrotning och på ett brådskande sätt. I detta sammanhang kan en omedelbar och fullständig ersättning till ägare av svin som har slaktats eller förstörts tyckas som ett viktigt och till och med avgörande element i bekämpningen av sjukdomen genom den uppmuntran den utgör att avlägsna de djur som är angripna eller endast misstänks vara angripna av sjukdomen. Slutligen bör man framhålla att det ovannämnda beslutet 90/217, vilket ålägger Italienska republiken att utarbeta en ny utrotningsplan för afrikansk svinpest på Sardinien, i artikel 2.1 c endast föreskriver principen om en "omedelbar och tillräcklig" ersättning till de berörda ägarna.

29 På samma sätt gäller de övriga rådsbeslut som kommissionen nämnt i sina anmärkningar, nämligen de ovan nämnda besluten 86/649, 86/650, 89/145, 90/424 och 90/638, vilka avser ersättning till ägare av djur som har slaktats enligt beslut av

veterinärmyndigheterna, andra djursjukdomar än klassisk svinpest och påbjuder endast en rättvis och tillräcklig ersättning till ägarna av djur som har slaktats.

30 Ersättningen till ägare av djur som har slaktats enligt beslut av de nationella myndigheterna inom ramen för bekämpningsåtgärder mot klassisk svinpest faller, i brist på gemenskapsrättsliga bestämmelser på denna punkt, under varje medlemsstats behörighet.

31 Härav följer att det tillämpliga gemenskapsrättsliga regelverket beträffande bekämpningen av svinpest skall tolkas så att det inte ålägger medlemsstaterna att föreskriva ett system för ersättning till ägare av svin som har slaktats enligt beslut av de nationella myndigheterna.

Angående det gemenskapsrättsliga regelverkets giltighet

32 Den nationella domstolen frågar likväl, i ett sådant fall, om det gemenskapsrättsliga regelverkets giltighet i förhållande till det förbud mot diskriminering på grund av nationalitet som formulerats i artikel 7 i fördraget.

33 I motsats till vad sökandena i målet vid den nationella domstolen hävdar, åsidosätter inte det gemenskapsrättsliga regelverket på denna punkt det förbud mot diskriminering på grund av nationalitet som formulerats i denna artikel.

34 I själva verket föreskriver detta regelverk inte ett ersättningssystem som varierar alltefter de slaktade djurens ägares nationalitet, eftersom det, såsom redan har sagts

ovan, inte reglerar frågan om ersättning till dessa ägare. Det förhållandet att vissa medlemsstater, inom ramen för den behörighet som de har behållit, skulle ha antagit ett ersättningssystem för dessa ägare medan andra medlemsstater inte skulle ha antagit ett sådant bryter inte heller emot fördragets regler.

35 Att slutligen gemenskapen har föreskrivit fullständig eller delvis ersättning till ägare av djur som har slaktats för att bekämpa andra djursjukdomar än klassisk svinpest bryter inte heller mot vare sig icke-diskrimineringsprincipen eller principen att alla skall behandlas lika, vilka har formulerats i artikel 40.3 i fördraget, under förutsättning att det gäller objektivt olika situationer.

36 Härefter finns det anledning att svara på de frågor som ställts i begäran om förhandsavgörande, å ena sidan, att det gemenskapsrättsliga regelverk som är tillämpligt beträffande bekämpningen av klassisk svinpest skall tolkas så att det inte åläger medlemsstaterna att föreskriva ett system för ersättning till ägare av svin som har slaktats enligt beslut av de nationella myndigheterna, och, å andra sidan, att granskningen av det gemenskapsrättsliga regelverket i denna fråga inte har lett till något resultat av den arten att det påverkar dess giltighet.

Rättegångskostnader

37 De kostnader som har förorsakats av den belgiska regeringen och av Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 26 maj 1993 förts vidare av Rechtbank van eerste aanleg te Gent (Belgien) — följande dom:

1) **Det gemenskapsrättsliga regelverk som är tillämpligt beträffande bekämpningen av klassisk svinpest skall tolkas så att inte medlemsstaterna åläggs att föreskriva ett system för ersättning till ägare av svin som har slaktats enligt beslut av de nationella myndigheterna.**

2) **Granskningen av detta gemenskapsrättsliga regelverk i denna fråga har inte lett till något resultat av den arten att det påverkar dess giltighet.**

Gulmann Moitinho de Almeida Puissochet

Avkunnad vid offentlig förhandling i Luxemburg den 6 april 1995.

R. Grass C. Gulmann

Justitiesekreterare Ordförande på tredje avdelningen