

ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer)

15 april 1997 *

In zaak T-390/94,

A. Schröder, J. en K.-J. Thamann, als vennoten van Zuchtschweine Epe GbR, vennootschap naar Duits recht, gevestigd te Neuenkirchen (Duitsland), vertegenwoordigd door **W. Clages, G. Rentzmann en R. Brenken**, advocaten te Quakenbrück, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van **M. Molitor, P. Feltgen en A. Harpes**, Rue des Bains 14 A,

verzoekers,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door **C. Schmidt**, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door **G. M. Berrisch**, advocaat te Hamburg en Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij **C. Gómez de la Cruz**, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

* Procestaal: Duits.

betreffende een schadevordering krachtens de artikelen 178 en 215, tweede alinea, EG-Verdrag, strekkende tot veroordeling van de Commissie tot vergoeding van de schade door verzoekers geleden ten gevolge van een aantal beschikkingen van de Commissie in het kader van de bestrijding van de klassieke varkenspest in de Bondsrepubliek Duitsland,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: R. García-Valdecasas, kamerpresident, J. Azizi en M. Jaeger, rechters,

griffier: A. Mair, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 12 november 1996,

het navolgende

Arrest

Juridische context

- 1 In het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt, en ter verzekering van het vrij verkeer van dieren, heeft de Gemeenschap een aantal maatregelen vastgesteld, waaronder richtlijn 90/425/EEG van de Raad van 26 juni 1990 inzake veterinaire en zoötechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en produkten in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB 1990, L 224, blz. 29; hierna: „richtlijn 90/425”), die

met name bepaalt, dat veterinaire controles hoofdzakelijk plaatsvinden op de plaats van verzending, en dat zij in de Lid-Staat van bestemming uitsluitend steekproefsgewijs kunnen worden verricht, en voorts, dat een Lid-Staat onmiddellijk de door het gemeenschapsrecht voorgeschreven maatregelen dient te nemen bij het uitbreken op zijn grondgebied van bepaalde ziekten, zoals de klassieke varkenspest.

2 In artikel 10 van richtlijn 90/425 is bepaald welke verplichtingen rusten op respectievelijk de Lid-Staten van verzending en van bestemming en op de Commissie, inzake preventie en bestrijding van elke ziekte die een ernstig gevaar kan opleveren voor de veestapel of voor de gezondheid van de mens.

3 Artikel 10, lid 3, bepaalt:

„Indien de Commissie niet van de genomen maatregelen op de hoogte is gebracht of indien zij de genomen maatregelen ontoereikend acht, kan zij in samenwerking met de betrokken Lid-Staat, in afwachting van de vergadering van het Permanent Veterinair Comité, conservatoire maatregelen nemen ten aanzien van de dieren (...) die uit het door de epidemische dierziekte getroffen gebied of van een bepaald bedrijf, centrum of instelling afkomstig zijn. Deze maatregelen worden onverwijld aan het Permanent Veterinair Comité voorgelegd om volgens de procedure van artikel 17 te worden bevestigd, gewijzigd of tenietgedaan.”

4 Artikel 10, lid 4, bepaalt:

„In alle gevallen ziet de Commissie erop toe dat de situatie zo spoedig mogelijk in het Permanent Veterinair Comité wordt besproken. Zij stelt volgens de procedure van artikel 17 de nodige maatregelen vast voor de in artikel 1 bedoelde dieren (...). De Commissie volgt het verdere verloop van de situatie en wijzigt op grond daarvan volgens dezelfde procedure de genomen beslissingen of trekt deze in.”

- 5 Het Permanent Veterinair Comité, dat is ingesteld bij besluit 68/361/EEG van de Raad van 15 oktober 1968 (PB 1968, L 255, blz. 23), is samengesteld uit vertegenwoordigers van de Lid-Staten en staat onder het voorzitterschap van de Commissie. Ingevolge artikel 10, lid 4, van richtlijn 90/425, is de Commissie verplicht elk ontwerp van vaststelling of wijziging van beschermingsmaatregelen aan het comité voor te leggen.

- 6 Bij richtlijn 80/217/EEG van de Raad van 22 januari 1980 tot vaststelling van gemeenschappelijke maatregelen ter bestrijding van klassieke varkenspest (PB 1980, L 47, blz. 11; hierna: „richtlijn 80/217”) zijn gemeenschappelijke maatregelen vastgesteld ter bestrijding van de klassieke varkenspest (hierna: „varkenspest”).

- 7 Artikel 3 daarvan bepaalt:

„De Lid-Staten zien erop toe dat, wanneer wordt vermoed of geconstateerd dat er varkenspest heerst, dit verplicht onmiddellijk aan de bevoegde autoriteit wordt gemeld.”

- 8 Artikel 4 van richtlijn 80/217 bepaalt, dat wanneer er zich in een bedrijf een of meer van varkenspest verdachte varkens bevinden, onverwijld alle officiële onderzoeksmaatregelen moeten worden genomen. Voorts heet het in die bepaling, dat het bedrijf onder officieel toezicht moet worden geplaatst, en meer in het bijzonder, dat het verboden is varkens in of uit het bedrijf te brengen. Ingevolge artikel 5 moeten, wanneer de aanwezigheid van varkenspest officieel wordt bevestigd, alle varkens op het bedrijf onverwijld onder officieel toezicht worden afgemaakt en vernietigd, op zodanige wijze dat alle gevaar voor verspreiding van het virus wordt voorkomen. Ingevolge de artikelen 7 en 8 dient epidemiologisch onderzoek te worden verricht, teneinde de mogelijke oorsprong van de infectie op te sporen en na te gaan of het virus zich bij contacten met andere bedrijven heeft kunnen verspreiden.

- 9 Artikel 9, lid 1, van richtlijn 80/217, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/685/EEG van de Raad van 11 december 1991 (PB 1991, L 377, blz. 1; hierna: „richtlijn 91/685”), bepaalt:

„Zodra de diagnose van klassieke varkenspest bij varkens op een bedrijf officieel is bevestigd, stelt de bevoegde autoriteit een beschermingsgebied in met een straal van ten minste 3 km en een toezichtsgebied met een straal van ten minste 10 km rond de plaats waar de uitbraak zich heeft voorgedaan.”

- 10 Artikel 9, lid 2, van dezelfde richtlijn bevat een opsomming van een aantal factoren die door de bevoegde autoriteit bij de afbakening van beschermingsgebieden en toezichtsgebieden naar gelang van het geval in aanmerking moeten worden genomen. Deze factoren zijn met name de resultaten van de overeenkomstig artikel 7 verrichte epidemiologische onderzoeken, de geografische situatie — met name de natuurlijke grenzen — de ligging en nabijheid van de bedrijven, de bestaande handelsstromen en de aanwezige controlevoorzieningen.
- 11 De varkenshouderij omvat gewoonlijk vier niveaus (productie van fokrassen, biggenfokkerij, productie van mestvarkens en mesterij), telkens in gespecialiseerde bedrijven. Deze activiteiten gaan gepaard met intensief verkeer van dieren, met name tussen de Lid-Statens.
- 12 Varkenspest is een besmettelijke en zeer acute virale infectie bij het varken; bij een typische infectie kan het sterftcijfer tot 100 % bedragen. De ziekte is niet overdraagbaar op de mens, doch kan zich snel verspreiden en gedurende langere tijd een bedreiging vormen voor de varkensstapel. Naar gelang van de evolutie van de ziekte, bedraagt de incubatietijd twee tot twintig dagen. Voordat de symptomen zichtbaar worden en de ziekte kan worden gediagnosticeerd, kan het virus reeds verschillende malen zijn overgedragen. Dit is hieraan te wijten, dat bedrijven die biggen fokken en mestvarkens produceren, hun dieren vaak aan tal van verschillende bedrijven doorverkopen.

- 13 Anders dan het geval is in de Verenigde Staten van Amerika, Australië, Canada, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Hongarije, Polen en de Tsjechische Republiek, bestaat het beleid van de Gemeenschap inzake de bestrijding van varkenspest erin, de dieren niet te vaccineren. Talrijke landen verbieden de invoer van varkens van oorsprong uit gebieden waar vaccinatie is toegelaten. Tevens kunnen in de Gemeenschap alleen varkens worden ingevoerd uit gebieden waar de voorbije twaalf maanden geen enkel geval van varkenspest is vastgesteld en waar geen enkele vaccinatie tegen deze ziekte is verricht.

Gevallen van varkenspest in Duitsland in 1993-1994, en door de Commissie genomen maatregelen

- 14 In Duitsland zijn in 1993 100 gevallen van varkenspest vastgesteld, tegen 13 in 1992 en 6 in 1991. Deze 100 gevallen waren gespreid over 7 Länder; het meest getroffen was het Land Niedersachsen, met 60 gevallen, waarvan 18 alleen al tijdens de periode van 25 mei tot 16 juni 1993.
- 15 Krachtens artikel 10, lid 4, van richtlijn 90/425 heeft de Commissie beschikking 93/364/EEG van 18 juni 1993 vastgesteld, betreffende bepaalde beschermende maatregelen in verband met klassieke varkenspest in Duitsland (PB 1993, L 150, blz. 47; hierna: „beschikking 93/364”). Aangezien volgens de considerans het besmettingsgevaar beperkt bleef tot een geografisch beperkt gebied, bepaalde artikel 1, dat „Duitsland geen levende varkens naar andere Lid-Statens mag vervoeren uit de in bijlage I [bij de beschikking] genoemde delen van zijn grondgebied”, te weten bepaalde Kreise van de Länder Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen en Rheinland-Pfalz. De Commissie heeft vastgesteld, dat Duitsland maatregelen heeft genomen, en overeenkomstig richtlijn 80/217 met name beschermingsgebieden en toezichtsgebieden heeft ingesteld, doch heeft bij artikel 2 van beschikking 93/364 Duitsland niettemin verplicht gelijkwaardige passende maatregelen vast te stellen om ervoor te zorgen dat de ziekte zich niet vanuit delen van zijn grondgebied waarvoor beperkingen gelden,

naar andere delen verspreidt. Artikel 3 van beschikking 93/364 bepaalde, dat Duitsland geen vers varkensvlees en varkensvleesproducten naar andere Lid-Staten mocht zenden die waren verkregen van varkens afkomstig van bedrijven in de in bijlage I vermelde delen van zijn grondgebied.

- 16 Aangezien intussen nieuwe haarden van varkenspest in Duitsland waren vastgesteld, heeft de Commissie bij beschikking 93/497/EEG van 15 september 1993 tot wijziging van beschikking 93/364/EEG (PB 1993, L 233, blz. 15; hierna: „beschikking 93/497”) het gedeelte van het grondgebied waarvoor het uitvoerverbod voor varkens gold, uitgebreid.
- 17 Nadat in België een eerste geval van varkenspest was vastgesteld bij uit Duitsland ingevoerde varkens, heeft België bij ministerieel besluit van 14 oktober 1993 de invoer van varkens uit Duitsland verboden, en heeft de Commissie bij beschikking 93/539/EEG van 20 oktober 1993 tot vaststelling van beschermende maatregelen in verband met klassieke varkenspest in Duitsland en tot intrekking van beschikking 93/364/EEG (PB 1993, L 262, blz. 67; hierna: „beschikking 93/539”) het uitvoerverbod voor varkens uitgebreid tot het volledige grondgebied van Duitsland.
- 18 Bij beschikking 93/553/EEG van de Commissie van 29 oktober 1993 tot wijziging van beschikking 93/539/EEG (PB 1993, L 270, blz. 74) is het aanvankelijk tot 29 oktober 1993 geldende uitvoerverbod verlengd tot 4 november 1993.
- 19 Later heeft de Commissie, nog steeds op basis van artikel 10, lid 4, van richtlijn 90/425, beschikking 93/566/EG van 4 november 1993 tot vaststelling van beschermende maatregelen in verband met klassieke varkenspest in Duitsland en houdende vervanging van beschikking 93/539/EEG (PB 1993, L 273, blz. 60; hierna: „beschikking 93/566”) vastgesteld. Ingevolge deze beschikking was het Duitsland verboden levende varkens (artikel 1) of vers varkensvlees en varkensvleesproducten (artikel 2) uit de in bijlage I opgesomde Kreise te verzenden naar andere Lid-Staten, én bovendien naar andere delen van zijn eigen grondgebied (hierna: „vervoersverboden”).

- 20 Kreis Osnabrück, waarin verzoekers' bedrijf is gelegen, is een van de in bijlage I bij de beschikking vermelde Kreise van het Land Niedersachsen.
- 21 Bij beschikking 93/621/EG van 30 november 1993 tot wijziging van beschikking 93/566/EEG (PB 1993, L 297, blz. 36; hierna: „beschikking 93/621”) heeft de Commissie het door de vervoersverboden getroffen gebied niet langer vastgesteld op basis van de Landkreise, doch op basis van de Gemeinden. Volgens de Commissie gold deze regeling voor alle Gemeinden waarvan het grondgebied volledig of gedeeltelijk binnen een straal van 20 km rond de bedrijven lag waar gevallen van varkenspest waren vastgesteld. De Gemeinde Bramsche, op het grondgebied waarvan verzoekers' bedrijf zich bevindt, is een van de in de nieuwe bijlage I bij beschikking 93/566, zoals gewijzigd, opgesomde Gemeinden van de Kreis Osnabrück.
- 22 Bij beschikkingen 93/671/EG van 10 december 1993 (PB 1993, L 306, blz. 59) en 93/720/EG van 30 december 1993 (PB 1993, L 333, blz. 74; hierna: „beschikking 93/671”), tot tweede, respectievelijk derde wijziging van beschikking 93/566/EEG, heeft de Commissie de omvang van de door de vervoersverboden getroffen gebieden aan de evolutie van de varkenspest aangepast.
- 23 Bij beschikking 94/27/EG van de Commissie van 20 januari 1994 tot vaststelling van beschermende maatregelen in verband met klassieke varkenspest in Duitsland en tot intrekking van beschikking 93/566/EG (PB 1994, L 19, blz. 31; hierna: „beschikking 94/27”), gebaseerd op artikel 10 van richtlijn 90/425, zijn de door de vervoersverboden getroffen gebieden opnieuw afgebakend. De verboden golden alleen nog voor bepaalde Gemeinden in drie Kreise van het Land Niedersachsen. De Gemeinde Bramsche behoort tot de in bijlage I bij deze beschikking vermelde Gemeinden.
- 24 Toen nieuwe gevallen van varkenspest in andere delen van Niedersachsen waren vastgesteld, heeft de Commissie bij artikel 1, lid 1, van beschikking 94/178/EG van de Commissie van 23 maart 1994 tot vaststelling van beschermende maatregelen in

verband met klassieke varkenspest in Duitsland en tot intrekking van de beschikkingen 94/27/EG en 94/28/EG (PB 1994, L 83, blz. 54; hierna: „beschikking 94/178”) het verbod om levende varkens naar andere Lid-Staten of naar andere delen van zijn grondgebied te zenden, uitgebreid tot het volledige grondgebied van het Land Niedersachsen. Bovendien is bij artikel 1, lid 2, van de beschikking een vervoersverbod afgekondigd binnen het Land Niedersachsen voor de meest bedreigde delen van zijn grondgebied, zodat geen varkens uit het in bijlage II omschreven gebied naar het in bijlage I omschreven gebied mochten worden gebracht.

- 25 Toen in het Land Niedersachsen opnieuw een stijgend aantal haarden van besmetting met varkenspest was vastgesteld, heeft de Commissie bij beschikking 94/292/EG van 19 mei 1994 (PB 1994, L 128, blz. 21; hierna: „beschikking 94/292”), beschikking 94/178 aldus gewijzigd, dat het in bijlage II omschreven gebied werd aangepast.
- 26 Verzoekers houden zich bezig met het fokken van biggen van het hybride ras JSR in hun fokkerij te Epe, Gemeinde Bramsche, Kreis Osnabrück, Land Niedersachsen. Volgens hun verklaringen leveren zij hoofdzakelijk in de Kreise Vechta, Diepholz en Osnabrück, en in het gebied dat grenst aan het Land Nordrhein-Westfalen.
- 27 Verzoekers' bedrijf, waar geen varkenspest is vastgesteld, bevindt zich evenwel in de gebieden waarvoor de vervoersverboden golden die bij voormelde beschikkingen van de Commissie tussen 4 november 1993 en 19 mei 1994 waren vastgesteld.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 28 Onder deze omstandigheden hebben verzoekers op 15 december 1994 de onderhavige schadevordering ingeleid.

29 Het Gerecht (Vijfde kamer) heeft, op rapport van de rechter-rapporteur, besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan, en overeenkomstig artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering maatregelen tot organisatie van de procesgang te gelasten, meer in het bijzonder partijen om een schriftelijk antwoord op een aantal vragen te verzoeken, aan welk verzoek zij gevolg hebben gegeven.

30 Ter terechtzitting van 12 november 1996 zijn partijen gehoord in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht.

31 Verzoekers concluderen, dat het het Gerecht behage:

— verweerster te veroordelen om hun ter vergoeding van de door de litigieuze beschikkingen veroorzaakte schade een bedrag van 173 174,45 DM te betalen;

— verweerster in de kosten te verwijzen.

32 De Commissie concludeert, dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk dan wel ongegrond te verklaren;

— verzoekers te verwijzen in de kosten.

De ontvankelijkheid

33 Volgens de Commissie is het beroep niet-ontvankelijk, omdat het is ingesteld door de vennootschap „Aloys Schröder, Jan und Karl-Julius Thamann, Zuchtschweine

Epe GbR”, dit wil zeggen door een vennootschap naar burgerlijk recht (Gesellschaft bürgerlichen Rechts; hierna: „GbR”) in de zin van de §§ 705 e. v. van het Duits Bürgerliche Gesetzbuch. Een vennootschap naar burgerlijk recht zou evenwel volgens het Duitse recht geen procesbevoegdheid hebben.

34 Deze zienswijze van de Commissie kan niet worden aanvaard. Zoals verzoekers terecht opmerken, volgt zowel uit de aanhef van het verzoekschrift als uit de middelen en de lastgeving ad litem, waarin sprake is van „de verzoekers” en niet van „verzoekster”, dat het beroep is ingesteld door de natuurlijke personen A. Schröder, J. en K.-J. Thamann in hun hoedanigheid van vennoten van de vennootschap naar burgerlijk recht „Zuchtschweine Epe GbR”, en niet door bedoelde vennootschap naar burgerlijk recht.

35 Het beroep is dus ontvankelijk.

Ten gronde

36 Verzoekers stellen, dat de beschikkingen 93/566, 93/621, 93/671, 93/720, 94/27, 94/178 en 94/292 van de Commissie onwettig zijn en hun schade hebben veroorzaakt die de Gemeenschap ingevolge artikel 215, tweede alinea, EG-Verdrag dient te vergoeden.

37 Volgens de Commissie is niet voldaan aan de voorwaarden voor de aansprakelijkheid van de Gemeenschap wegens handelingen van haar instellingen.

A — *De aard van de litigieuze handelingen**Argumenten van partijen*

38 Volgens verzoekers zijn de betrokken handelingen geen normatieve doch wel administratieve handelingen, zodat de loutere onwettigheid ervan volstaat om de aansprakelijkheid van de Gemeenschap mee te brengen. Bijgevolg moeten de beginselen worden toegepast die het Hof heeft ontwikkeld inzake vergoeding van schade veroorzaakt door een handeling van de administratie (arrest Hof van 28 april 1971, zaak 4/69, Lütticke, Jurispr. 1971, blz. 325), en niet die betreffende de aansprakelijkheid van de Gemeenschap wegens normatieve handelingen die bepaalde economische beleidskeuzen impliceren (arrest Hof van 2 december 1971, zaak 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt, Jurispr. 1971, blz. 975).

39 In dit verband wijzen verzoekers er in de eerste plaats op, dat alle zaken waarin het Hof van oordeel was dat bij de beoordeling van de aansprakelijkheid voor normatieve handelingen striktere criteria moeten worden gehanteerd, betrekking hadden op verordeningen of toepassingsverordeningen in de zin van artikel 189, tweede alinea, van het Verdrag. Volgens de rechtspraak van het Hof (arrest van 14 december 1962, gevoegde zaken 16/62 en 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e. a., Jurispr. 1962, blz. 941) kan een handeling alleen dan een normatief karakter hebben en als wetgeving zijn te beschouwen, wanneer zij, wat de inhoud van de daarin neergelegde regeling betreft, voldoende abstract en algemeen toepasselijk is. Alleen verordeningen vertonen deze kenmerken.

40 Volgens verzoekers is een beschikking in de zin van artikel 189, vierde alinea, EG-Verdrag een concrete individuele maatregel, die overeenkomt met een administratieve handeling, aangezien de Commissie als uitvoerend gemeenschapsorgaan met de vaststelling van dergelijke beschikkingen is belast.

- 41 De beantwoording van de vraag, of een handeling als normatief of administratief is te beschouwen, hangt er niet van af, of het orgaan dat de handeling vaststelt, over een beoordelingsbevoegdheid beschikt.
- 42 Volgens verzoekers rechtvaardigt het normatieve karakter van een handeling de door de rechtspraak voor de aansprakelijkheid van de Gemeenschap gestelde strengere voorwaarden. Deze rechtspraak is namelijk ingegeven door de zorg, de wetgevende activiteit van de Gemeenschap niet door de mogelijkheid van schadevorderingen te laten belemmeren. In dit verband heeft het Hof in het arrest Zuckerfabrik Schöppenstedt (reeds aangehaald, r. o. 11) terecht beperkingen gesteld aan de aansprakelijkheid van de Gemeenschap wegens aan een particulier veroorzaakte schade, op grond dat het ging om een „normatieve handeling die bepaalde economische beleidskeuzen impliceert”.
- 43 Overigens stellen verzoekers, dat het Hof inzake economisch beleid uitsluitend aan de gemeenschapswetgever een discretionaire bevoegdheid toekent. In beginsel komt de wetgevende bevoegdheid toe aan de Raad, terwijl de Commissie slechts in uitzonderlijke gevallen, waarin zij op grond van een bijzondere machtiging bevoegd is tot het vaststellen van normatieve handelingen, als wetgever kan optreden, wat inzonderheid het geval is wanneer zij uitdrukkelijk is belast met het vaststellen van een uitvoeringsverordening.
- 44 Voormelde beschikkingen, die tussen 4 november 1993 en 19 mei 1994 zijn vastgesteld door de Commissie, en waarbij voor bepaalde gebieden vervoersverboden werden vastgesteld, zijn volgens verzoekers individuele, voldoende concrete handelingen, die gebaseerd zijn op artikel 10, vierde alinea, van richtlijn 90/425. Deze bepaling kent de Commissie evenwel geen specifieke machtiging toe om normatieve voorschriften vast te stellen die bepaalde economische beleidskeuzen impliceren, doch is niet meer dan een machtiging om het recht toe te passen in concrete en specifieke gevallen, eventueel met gebruikmaking van een discretionaire bevoegdheid.

- 45 Ten slotte kan op basis van de litigieuze beschikkingen worden vastgesteld welke de betrokken individuele producenten en exporteurs van varkens en varkensvleesproducten in Duitsland zijn. Deze beschikkingen zijn dus administratieve handelingen, die concrete situaties betreffen en geen abstracte en algemene regelingen behelzen.
- 46 Volgens de Commissie gelden in casu de beginselen inzake de aansprakelijkheid van de Gemeenschap voor normatieve handelingen die economische beleidskeuzen impliceren, en omvat het door het Hof in het arrest Zuckerfabrik Schöppenstedt (reeds aangehaald) en in latere arresten gebruikte begrip „normatieve handelingen” alle in artikel 189 EG-Verdrag genoemde handelingen, met inbegrip van de tot de Lid-Staten gerichte beschikkingen.
- 47 De betrokken beschikkingen impliceren „economische beleidskeuzen”, welk begrip alle beschikkingen omvat die het resultaat zijn van de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid bij de regeling van een sector, meer in het bijzonder van een gemeenschappelijke marktordening (arrest Hof van 24 oktober 1973, zaak 43/72, Merkur, Jurispr. 1973, blz. 1055; arrest Gerecht van 21 februari 1995, zaak T-472/93, Campo Ebro e. a., Jurispr. 1995, blz. II-421, r. o. 42). In die context heeft de Commissie bij de vaststelling van de bestreden beschikkingen, en inzonderheid om uit te maken voor welke gebieden een vervoersverbod zou gelden, het algemeen belang van de goede werking van het intracommunautaire handelsverkeer in varkens en het belang van de gezondheid en de instandhouding van de varkensstapel in de Gemeenschap moeten afwegen tegen de belangen van de varkensproducenten in de gebieden in Duitsland waar varkenspest was uitgebroken.
- 48 De Commissie herinnert overigens aan de rechtspraak van het Hof, volgens welke de Gemeenschap slechts uitzonderlijk en alleen in bijzondere omstandigheden aansprakelijk kan worden gesteld voor de gevolgen van een normatieve handeling die economische beleidskeuzen impliceert, om ervoor te zorgen dat de instellingen op economisch gebied „niet telkens in hun voorbereidingen worden belemmerd door de mogelijkheid van schadevergoedingsacties, wanneer zij aanleiding hebben, in het

algemeen belang normatieve maatregelen te nemen, die de belangen van particulieren kunnen aantasten” (arrest Hof van 25 mei 1978, gevoegde zaken 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 en 40/77, HNL e. a., Jurispr. 1978, blz. 1209, r. o. 5). Deze rechtspraak is in de onderhavige zaak van toepassing, aangezien de mogelijkheid voor de Commissie om op te treden, aanzienlijk zou worden beperkt indien zij telkens wanneer zij maatregelen tegen epidemische dierziekten overweegt, rekening zou moeten houden met de mogelijkheid van schadevorderingen. In dergelijke gevallen, waarin in de regel dringende maatregelen vereist zijn, kan zij slechts uitzonderlijk en in bijzondere omstandigheden aansprakelijk worden gesteld.

Beoordeling door het Gerecht

- 49 Artikel 215, tweede alinea, van het Verdrag bepaalt, dat inzake de niet-contractuele aansprakelijkheid de Gemeenschap overeenkomstig de algemene beginselen welke de rechtsstelsels der Lid-Staten gemeen hebben, de schade moet vergoeden die door haar instellingen in de uitoefening van hun functies is veroorzaakt.
- 50 Volgens vaste rechtspraak is voor de aansprakelijkheid van de Gemeenschap vereist dat is voldaan aan een aantal voorwaarden: onrechtmatigheid van de handeling die de gemeenschapsinstelling wordt verweten, bestaan der schade, causaal verband tussen de gestelde schade en de onrechtmatige handeling (arrest Gerecht van 9 januari 1996, zaak T-575/93, Koelman, Jurispr. 1996, blz. II-1, r. o. 89).
- 51 Wat de eerste voorwaarde betreft, betreffende het bestaan van een onrechtmatige handeling, is het vaste rechtspraak van het Hof, dat inzake administratieve handelingen elke schending van het recht een onregelmatigheid vormt waarvoor de Gemeenschap aansprakelijk kan worden gesteld (arrest Hof van 7 november 1985, zaak 145/83, Adams, Jurispr. 1985, blz. 3539).

- 52 Wat daarentegen de normatieve handelingen betreft, kan de Gemeenschap slechts aansprakelijk worden gesteld in geval van schending van een hogere, ter bescherming van particulieren gegeven rechtsregel. Indien de instelling de handeling in de uitoefening van een ruime discretionaire bevoegdheid heeft vastgesteld, is voor de aansprakelijkstelling van de Gemeenschap bovendien vereist, dat de schending gekwalificeerd is, dat wil zeggen dat het een klaarblijkelijke en ernstige schending is (arrest Gerecht van 13 december 1995, gevoegde zaken T-481/93 en T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens e. a., Jurispr. 1995, blz. II-2941, r. o. 81).
- 53 Onderzocht moet dus worden, of de bestreden beschikkingen een normatief dan wel een administratief karakter hebben, en eventueel of de Commissie bij de vaststelling daarvan over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikte.
- 54 Vooraf zij gepreciseerd, dat anders dan verzoekers stellen, het begrip normatieve handeling in de zin van de rechtspraak voor alle in artikel 189 genoemde handelingen kan gelden, en niet uitsluitend voor verordeningen. Het is namelijk vaste rechtspraak dat de aard van een handeling niet moet worden gezocht in haar uiterlijke vorm, doch in de al dan niet algemene strekking ervan (arrest Exporteurs in Levende Varkens e. a., reeds aangehaald, r. o. 86).
- 55 Bij de vaststelling van de aard van de litigieuze handelingen, dient rekening te worden gehouden met het volgende.
- 56 In de eerste plaats hebben de bestreden beschikkingen ten opzichte van verzoekers de gevolgen van een handeling van algemene strekking, alsof het ging om een verordening die alle producenten en exporteurs van varkens in bepaalde gebieden van het land verbod oplegt dieren of bepaalde producten naar andere Lid-Staten of andere delen van het grondgebied van het land te vervoeren.

- 57 Aan deze vaststelling doet niet af, dat het, zoals verzoekers stellen, mogelijk is de identiteit vast te stellen van alle producenten en exporteurs van varkens in Duitsland die door de bestreden beschikkingen worden geraakt. Het is namelijk vaste rechtspraak, dat het normatieve karakter van een bepaling niet wordt aangetast door de mogelijkheid, dat het aantal of zelfs de identiteit van de rechtssubjecten waarop deze op een bepaald moment van toepassing is, met meer of mindere mate van zekerheid kan worden bepaald, zolang maar vaststaat, dat deze toepassing geschiedt op grond van een door de handeling omschreven objectieve situatie rechs of feitelijk, en in samenhang met de doelstelling van de bepaling (arrest Hof van 18 mei 1994, zaak C-309/89, Codornú, Jurispr. 1994, blz. I-1853, r. o. 18).
- 58 In de tweede plaats vallen de bestreden beschikkingen binnen het bestek van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, hetgeen blijkt uit hun inhoud en uit de verwijzing in richtlijn 90/425, waarop zij gebaseerd zijn, naar artikel 43 EG-Verdrag; op dit gebied hebben de instellingen over het algemeen een ruime beoordelingsbevoegdheid.
- 59 In de derde plaats dient de Commissie bij de vaststelling van beschermingsmaatregelen zoals de litigieuze verbodsbepalingen en de afbakening van zones waarvoor deze verbodsbepalingen gelden, het algemeen belang van het vrij verkeer van dieren binnen de Gemeenschap, de bescherming van de gezondheid van dieren en de bescherming van de varkensstapel in de Gemeenschap af te wegen tegen de specifieke belangen van de door de verbodsbepalingen getroffen varkensproducenten.
- 60 In de vierde plaats is voor de bestrijding van de verspreiding van de varkenspest in de regel een snel optreden van de Commissie vereist, gelet op de intensieve handel in varkens tussen de Lid-Staten, de omstandigheid dat het virus uiterst besmettelijk is, de betrekkelijk korte incubatietijd en de dodelijke afloop voor de besmette dieren.

- 61 In de vijfde plaats heeft het Gerecht in een recent arrest (arrest Exporteurs in Levende Varkens e. a., reeds aangehaald, r. o. 87) verklaard, dat een beschikking van de Commissie op basis van artikel 1, vierde alinea, van richtlijn 90/425, waarbij de uitvoer van levende varkens van de ene naar de andere Lid-Staat wordt verboden, een normatieve handeling is.
- 62 Uit een en ander volgt, dat de litigieuze beschikkingen normatieve handelingen zijn die economische beleidskeuzen impliceren waarvoor de instelling over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt.
- 63 Volgens de reeds aangehaalde vaste rechtspraak, kunnen dergelijke handelingen slechts bij uitzondering en in bijzondere omstandigheden tot aansprakelijkheid van de gemeenschapsinstellingen leiden, zodat de instellingen, wanneer zij zich genoopt zien in het algemeen belang normatieve handelingen te nemen die de belangen van particulieren kunnen aantasten, bij hun besluitvorming niet telkens worden belemmerd door de mogelijkheid van schadevorderingen (arrest HNL, reeds aangehaald, r. o. 5).
- 64 De Gemeenschap kan in casu dus slechts aansprakelijk worden gesteld, indien de Commissie een hogere, ter bescherming van particulieren gegeven rechtsregel kennelijk en ernstig zou hebben geschonden.

B — Het bestaan van een kennelijke en ernstige schending van een hogere, ter bescherming van particulieren gegeven rechtsregel

- 65 Verzoekers voeren in wezen vijf middelen aan ten betoge dat de litigieuze beschikkingen onwettig zijn. Het eerste middel is ontleend aan een schending van het discriminatieverbod, het tweede aan een schending van het eigendomsrecht en het recht op vrije uitoefening van een beroepsactiviteit, het derde aan schending van het evenredigheidsbeginsel, het vierde aan ontoereikendheid van de rechtsgrondslag van de litigieuze beschikkingen, en het vijfde aan schending van artikel 190 van het Verdrag.

- 66 De eerste vier middelen betreffen telkens een hogere, ter bescherming van particulieren gegeven rechtsregel; op de gegrondheid van het vijfde middel behoeft evenwel niet te worden ingegaan. Volgens vaste rechtspraak kan een ontoereikende motivering van een regelgevende handeling namelijk niet tot aansprakelijkheid van de Gemeenschap leiden (zie arrest Hof van 15 september 1982, zaak 106/81, Kind, Jurispr. 1982, blz. 2885, r. o. 14; arrest Gerecht van 18 september 1995, zaak T-167/94, Nölle, Jurispr. 1995, blz. II-2589, r. o. 57).

Het middel ontleend aan schending van het discriminatieverbod

- 67 Het middel ontleend aan schending van het discriminatieverbod omvat drie onderdelen. Verzoekers beklagen zich over discriminatie ten opzichte van België, discriminatie in de vorm van afbakening van de zones volgens administratieve grenzen, en discriminatie ten opzichte van het Land Nordrhein-Westfalen.

Eerste onderdeel: discriminatie ten opzichte van België

— Argumenten van partijen

- 68 Verzoekers voeren aan, dat zij worden gediscrimineerd ten opzichte van de varkensproducenten in België. Nagenoeg op hetzelfde tijdstip als in Duitsland, is ook in België varkenspest vastgesteld, in de gemeente Wingene in West-Vlaanderen, in welk gebied door de Belgische autoriteiten evenwel enkel de maatregelen zijn genomen die met betrekking tot de beschermings- en toezichtsgebieden zijn vastgesteld bij artikel 4 van richtlijn 64/432/EEG van de Raad van 26 juni 1964 inzake veterinairerechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens (PB 1964, blz. 1977; hierna: „richtlijn 64/432”) en bij richtlijn 80/217, zonder dat de Commissie enige extra beschermingsmaatregel heeft vastgesteld voor de getroffen of in de directe omgeving gelegen territoriale administratieve eenheden (arrondissementen of gemeenten).

- 69 De wezenlijke verschillen tussen de regeling voor België en die voor het Land Niedersachsen zouden objectief niet gerechtvaardigd zijn; de bestreden beschikkingen van de Commissie bevatten volgens verzoekers geen objectieve rechtvaardiging voor deze ongelijke behandeling.
- 70 De varkenspestepidemieën in België en in Niedersachsen waren volgens hen evenwel vergelijkbaar. De twee gevallen hadden niet uitsluitend op basis van het absolute aantal ziektegevallen mogen worden vergeleken. Dit aantal is niet bepalend voor de omvang van de economische schade; bij een grondige en gedetailleerde analyse dringt de conclusie zich op, dat de ontwikkeling en de gevolgen van de varkenspestepidemieën in de jaren 1993 en 1994 in België en in Niedersachsen volkomen vergelijkbaar waren. In West-Vlaanderen en in Niedersachsen ging het om dezelfde virusstam „Lotharingen”, een in dezelfde zin gestructureerde varkenshouderij, een even grote varkensbezetting en een besmetting tijdens dezelfde periode van het jaar. Men kan dan ook niet stellen, dat de Belgische autoriteiten, afgezien van de omstandigheid dat zij onmiddellijk een beschermingsgebied met een straal van 20 km hebben ingesteld, bij de bestrijding van de varkenspest in de betrokken periode efficiënter zijn opgetreden dan de Duitse overheid.
- 71 Verzoekers verwijten de Commissie dat zij niet het concrete bewijs heeft geleverd, dat de autoriteiten van Niedersachsen tekort zijn geschoten in vergelijking met de Belgische autoriteiten. In de zevende overweging van de considerans van beschikking 93/566 heeft de Commissie integendeel uitdrukkelijk erkend, dat „Duitsland maatregelen heeft genomen overeenkomstig richtlijn 80/217/EEG en bovendien in de besmette gebieden verdere maatregelen heeft getroffen”.
- 72 Ook wanneer een verschil in behandeling objectief gerechtvaardigd was geweest, diende het evenredig te zijn aan de gestelde omstandigheden (arresten Hof van 5 juli 1977, zaak 114/76, Bela-Mühle, Jurispr. 1977, blz. 1211; 13 november 1973, gevoegde zaken 63/72-69/72, Werhahn, Jurispr. 1973, blz. 1229, en Merkur, reeds aangehaald). Aangezien volgens de Commissie de vervoersverboden bedoeld waren om de verspreiding van varkenspest te voorkomen door rond de besmette bedrijven uitgestrekte gebieden af te sluiten, had een verband moeten bestaan tussen

deze verboden en de precieze plaats van de besmettingshaard. Op administratieve grenzen gebaseerde criteria waaruit dit verband niet blijkt, zijn derhalve ongeschikt, en houden geen verband met het doel van de verboden, inzonderheid wanneer zoals in Nedersachsen de administratieve eenheden een zeer ruim territorium bestrijken. Toen de besmetting gestabiliseerd was, werd beschikking 93/566 gewijzigd bij beschikking 93/621, waarbij de gebieden waarvoor de verbodsbepalingen golden, werden afgebakend op grond van de gemeentegrenzen, wat erop zou wijzen, dat de Commissie zich ervan bewust was dat de vervoersverboden gebaseerd op de afbakening van de Kreise ongeschikt en onevenredig waren.

- 73 De Commissie is van mening, dat inzake varkenspest de situatie in België niet dezelfde was als die in Duitsland.
- 74 De Commissie stelt, dat in 1993 in België slechts 7 gevallen van varkenspest zijn vastgesteld, tegen 100 in Duitsland tijdens dezelfde periode (13 in 1992 en 6 in 1991), waarvan 60 gevallen alleen reeds in Nedersachsen. Inzake bestrijding van de varkenspest is het aantal vastgestelde gevallen en niet de omvang van de uit het afmaken van de dieren voortvloeiende economische schade bepalend voor de vaststelling van vervoersverboden. Aan de hand van het criterium van het aantal besmettingsgevallen kan namelijk worden beoordeeld, of de nationale instanties er al dan niet in slagen de verspreiding van de epidemie onder controle te houden, en of het aangewezen is vervoersverboden op te leggen.
- 75 De Belgische instanties zijn bij de bestrijding van de varkenspest efficiënter opgetreden, inzonderheid omdat zij van meet af aan extra gebieden met een straal van 20 km hebben vastgesteld en op grotere schaal onderzoek naar de besmettelijke ziekte hebben gedaan. In casu is niet beslissend welke concrete verzuimen de autoriteiten van Nedersachsen kunnen worden verweten, aangezien zij er, gelet op het grote aantal gevallen van varkenspest, kennelijk niet in zijn geslaagd de epidemie onder controle te brengen en het gevaar bestond dat zij verder zou uitbreiden. Daarbij komt nog dat de Duitse autoriteiten, anders dan de Belgische instanties die de Commissie doorlopend op de hoogte hebben gehouden, eigener beweging geen informatie over de ontwikkeling van de ziekte of over de situatie ter plaatse aan de

Commissie hebben meegedeeld. De Commissie is nochtans op deze samenwerking aangewezen met het oog op de vaststelling van verbodsbepalingen en alle vereiste beschermingsmaatregelen.

- 76 Gesteld ten slotte dat de situaties in België en in Duitsland vergelijkbaar waren geweest, ware de verschillende behandeling toch feitelijk gerechtvaardigd geweest, aangezien de Commissie alleen dan in het belang van de instandhouding van het handelsverkeer in varkens in de Gemeenschap en ter bescherming van de varkensstapel in de andere Lid-Staten moet optreden, wanneer de nationale instanties er niet in slagen de varkenspest onder controle te houden en doeltreffend te bestrijden. Gebleken is, dat de Belgische autoriteiten de varkenspest met succes hebben bestreden, terwijl anderzijds op 4 november 1993, de datum waarop de eerste van de bestreden beschikkingen is vastgesteld, in Duitsland voor 1993 reeds 92 gevallen van varkenspest waren vastgesteld.

— Beoordeling door het Gerecht

- 77 Volgens artikel 40, lid 3, tweede alinea, EG-Verdrag moet de in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid tot stand te brengen gemeenschappelijke marktordening „elke discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap uitsluiten”. Het is vaste rechtspraak, dat het in deze bepaling neergelegde discriminatieverbod slechts een bijzondere uitdrukking is van het algemene gelijkheidsbeginsel, dat één van de grondbeginselen van het gemeenschapsrecht is (arrest Gerecht van 14 september 1995, zaak T-571/93, Lefebvre e. a., Jurispr. 1995, blz. II-2379, r. o. 78).
- 78 Het discriminatieverbod is een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel, waarvan de schending de aansprakelijkheid van de Gemeenschap kan teweegbrengen (zie bijvoorbeeld arrest Gerecht van 27 juni 1991, zaak T-120/89, Stahlwerke Peine-Salzgitter, Jurispr. 1991, blz. II-279, r. o. 117 en 118).

- 79 Onderzocht moet dus worden, of de vaststelling door de Commissie van de bestreden beschikkingen een kennelijke en ernstige schending vormt van dit beginsel, dat volgens vaste rechtspraak inhoudt, dat vergelijkbare situaties niet verschillend mogen worden behandeld, tenzij dit objectief gerechtvaardigd is (arrest Campo Ebro e. a., reeds aangehaald, r. o. 82).
- 80 Verzoekers stellen ten onrechte, dat zij zijn gediscrimineerd ten opzichte van de in België gevestigde varkensproducenten. In 1993 zijn in België namelijk slechts 7 gevallen van varkenspest gemeld, terwijl zich in dezelfde periode in Duitsland 100 gevallen hebben voorgedaan, waarvan 60 alleen reeds in Nedersachsen. In een gebied met een zeer hoge concentratie aan varkenshouderijen is het aantal gevallen van varkenspest, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, een passend criterium voor de beoordeling van het risico van uitbreiding van de epidemie en de noodzaak van een tussenkomst van de Commissie ter bescherming van de varkensstapel van de andere Lid-Statens.
- 81 Tevens zij eraan herinnerd, dat artikel 10 van richtlijn 90/425 de Lid-Statens de verplichting oplegt het uitbreken van ziekten zoals varkenspest onmiddellijk bij de Commissie te melden, alsmede de vastgestelde beschermings- of preventie maatregelen, en dat de Commissie ingevolge lid 3 van bedoeld artikel conservatoire maatregelen kan nemen indien zij niet van de genomen maatregelen op de hoogte is gebracht.
- 82 In casu hebben de Belgische autoriteiten, anders dan de Duitse instanties, de diensten van de Commissie permanent op de hoogte gehouden van de ontwikkeling van de varkenspestepidemie op hun grondgebied en van de nationale maatregelen ter bestrijding daarvan. De Commissie was dus uitstekend op de hoogte van de situatie in België, zodat zij in het kader van haar maatregelen tegen de verspreiding van de varkenspest op Belgisch grondgebied kon afwijken van de in Duitsland opgelegde maatregelen. Aangezien de maatregelen tegen de verspreiding van de varkenspest gebaseerd moeten zijn op het objectieve gevaar voor een dergelijke verspreiding, behoeft niet nader te worden ingegaan op eventuele verzuimen van de bevoegde nationale instanties bij de bestrijding van de varkenspest.

- 83 De situatie in België en die in Duitsland was dus niet vergelijkbaar, zodat het eerste onderdeel van het middel ontleend aan schending van het discriminatieverbod moet worden verworpen.

Tweede onderdeel: discriminatie voortvloeiend uit de afbakening van de gebieden op basis van administratieve grenzen

— Argumenten van partijen

- 84 Verzoekers verwijten de Commissie, dat zij vervoersverboden heeft vastgesteld voor administratieve eenheden (Gemeinden en Kreise), en niet in een straal rond de besmettingshaard, zoals voor de beschermings- en toezichtsgebieden is bepaald in artikel 9, lid 1, van richtlijn 80/217. De afbakening van gebieden op basis van administratieve criteria houdt geen rekening met de omvang van het werkelijke besmettingsgevaar en vormt een discriminatie ten opzichte van andere bedrijven, die op dezelfde afstand van de besmettingshaard waren gelegen, doch in een territoriale eenheid waarvoor de vervoersverboden niet golden.

- 85 Volgens de rechtspraak is een maatregel objectief ongerechtvaardigd, wanneer hij kennelijk ongeschikt is ter bereiking van zijn doel. Bij de bestrijding van een epidemie kan bij de beoordeling van de geschiktheid van een maatregel alleen worden uitgegaan van de ernst van het gevaar van besmetting en verspreiding van de epidemische dierziekte. Verzoekers zijn van mening, dat het verbod op het vervoer van dieren buiten de grenzen van territoriale administratieve eenheden van een land weliswaar de verspreiding van varkenspest buiten deze gebieden kan verhinderen, doch niet kan voorkomen dat de ziekte binnen deze gebieden verder uitbreiding neemt.

- 86 De Commissie stelt zich op het standpunt, dat zij bij de afbakening van de delen van het grondgebied waarvoor de vervoersverboden gelden, niet verplicht is zich bij uitsluiting te baseren op geografische criteria of zelfs alleen op de afstand tot de

besmettingshaarden, doch eveneens kan uitgaan van de grenzen van territoriale administratieve eenheden. Dit volgt met name uit artikel 9 van richtlijn 80/217. De Commissie beschikt over een discretionaire bevoegdheid bij de afbakening van de gedeelten van het grondgebied waarvoor verbodsbepalingen krachtens richtlijn 90/425 gelden, en kan daarbij uitgaan van hoofdzakelijk geografische criteria, dan wel van de grenzen van de territoriale administratieve eenheden, of ook nog van een combinatie van deze criteria; de grenzen van deze bevoegdheid worden slechts overschreden wanneer blijkt, dat de betrokken maatregel kennelijk ongeschikt is (arrest Hof van 21 februari 1990, gevoegde zaken C-267/88-C-285/88, *Wuidart e. a.*, Jurispr. 1990, blz. I-435, r. o. 14). Dit is in casu evenwel niet het geval.

87 In dit opzicht bestaat tussen de Lid-Staten geen eensgezindheid over de wijze van afbakening; het Permanent Veterinair Comité heeft zich over deze kwestie gebogen. De Commissie houdt bij de keuze van de afbakeningmethode zoveel mogelijk rekening met de voorkeur van de betrokken Lid-Staat. In casu gaf de Bondsrepubliek Duitsland zelf de voorkeur aan een afbakening op basis van territoriale administratieve eenheden, op grond dat de veterinaire instanties per Kreis zijn georganiseerd. Deze afbakening bood de hoogste garanties voor een doeltreffende controle en toepassing van de maatregelen, aangezien een direct beroep kon worden gedaan op een operationele administratieve structuur.

88 Ook wanneer bij de vaststelling van vervoersverboden in de eerste plaats van geografische criteria was uitgegaan, had verzoekers' bedrijf onder de verbodsbepalingen kunnen vallen. De verboden zouden namelijk niet noodzakelijkerwijs beperkt zijn gebleven tot het grondgebied in een straal van 20 km rond de besmettingshaard, want men had ook rekening moeten houden met bijzondere geografische criteria, zoals natuurlijke grenzen en de concentratie van varkenshouderijen. Volgens de door de Duitse autoriteiten meegedeelde inlichtingen, kennen de Kreis Osnabrück en de aangrenzende Kreise Vechta en Diepholz namelijk de hoogste concentratie van varkenshouderijen ter wereld.

- 89 Overigens hebben verzoekers niet het bewijs geleverd, dat andere bedrijven die met het hunne kunnen worden vergeleken, en dichter bij de besmettingshaard zijn gelegen, niet aan de vervoersverboden onderworpen zouden zijn geweest.
- 90 Ten slotte preciseert de Commissie, dat tussen 31 oktober 1993 en 20 januari 1994 in de Kreis Osnabrück weliswaar geen nieuwe gevallen zijn vastgesteld, doch dat in Niedersachsen 13 gevallen zijn gemeld, meestal in de Kreis Vechta, die aan de Kreis Osnabrück grenst. 12 van de 13 gevallen zijn vastgesteld in het Regierungsbezirk Weser-Ems, waarvan ook de Kreis Osnabrück deel uitmaakt; zij tekent daarbij aan, dat de coördinatie van de maatregelen tegen varkenspest geschiedt op het administratieve niveau van het Regierungsbezirk. De herhaalde gevallen van varkenspest in het Regierungsbezirk Weser-Ems wijzen er derhalve duidelijk op, dat bij de coördinatie van de maatregelen tot uitroeiing van de epidemie, inzonderheid wat de epidemiologische onderzoeken betreft, fouten zijn gemaakt.

— Beoordeling door het Gerecht

- 91 Richtlijn 90/425, op basis waarvan de bestreden beschikkingen zijn vastgesteld, stelt geen geografische of administratiefrechtelijke criteria voor de afbakening van delen van het grondgebied vast waarop de beschermings- en vrijwaringsmaatregelen van de Commissie van toepassing zijn.
- 92 Verzoekers kunnen niet aanvoeren, dat de Commissie geen vervoersverboden had mogen opleggen voor gedeelten van het Duitse grondgebied op meer dan 3 respectievelijk 10 km van de besmettingshaard, zoals in artikel 9 van richtlijn 80/217 voor de instelling van beschermings- en toezichtsgebieden is bepaald. Deze bepaling betreft namelijk niet de beschermings- en vrijwaringsmaatregelen die de Commissie kan vaststellen indien zij zulks noodzakelijk acht, doch uitsluitend de vaststelling van beschermings- en toezichtsgebieden die de bevoegde instanties van de Lid-Staten moeten instellen zodra varkenspest officieel is vastgesteld.

- 93 De nuttige werking van de door de Commissie overeenkomstig richtlijn 90/425 genomen maatregelen zou in het gedrang komen indien deze alleen mochten worden vastgesteld onder de voorwaarden en volgens de criteria die ingevolge richtlijn 80/217 gelden voor de instelling van beschermings- en toezichtsgebieden door de nationale autoriteiten. In het kader van de communautaire regeling ter voorkoming van de verspreiding van varkenspest, dient de Commissie integendeel slechts tussenbeide te komen in geval van noodzaak, wanneer de door de Lid-Staten getroffen maatregelen niet volstaan om het risico voor de varkensstapel van de Lid-Staten weg te nemen.
- 94 Hieruit volgt, dat het bepaalde in artikel 9 van richtlijn 80/217 voor de Commissie bij de vaststelling van maatregelen krachtens artikel 10, lid 4, van richtlijn 90/425 niet verbindend is, en niet meer is dan een element waardoor de Commissie zich bij de uitoefening van haar ruime beoordelingsbevoegdheid kan laten leiden.
- 95 Bovendien kan zelfs bij een toetsing van de bestreden beschikkingen van de Commissie aan het bepaalde in artikel 9 van richtlijn 80/217, niet worden vastgesteld dat verzoekers' zienswijze gegrond is. In de eerste plaats is de in artikel 9, lid 1, van richtlijn 80/217 voorgeschreven straal van 3, respectievelijk 10 km rond de besmettingshaard slechts een minimumnorm voor de vaststelling van beschermings- en toezichtsgebieden. Deze bepaling verzet zich er dus niet tegen, dat naar gelang van de omstandigheden een gebied met een grotere straal wordt vastgesteld. In de tweede plaats hebben verzoekers niet aangetoond dat in geval van afbakening van de door de verbodsbepalingen getroffen gebieden uitsluitend op grond van de geografische afstand ten opzichte van de besmettingshaarden, de verbodsbepalingen niet van toepassing zouden zijn geweest op hun onderneming. In de derde plaats mag de vaststelling van de gebieden overeenkomstig artikel 9, lid 2, niet uitsluitend plaatsvinden op grond van geografische criteria, en zeker niet uitsluitend op basis van het criterium van de afstand ten opzichte van de besmettingshaarden. In die bepaling heet het namelijk, dat de bevoegde autoriteit bij de instelling van de gebieden rekening dient te houden met een aantal andere factoren, waaronder meer in het bijzonder de bestaande handelsstromen in varkens en de aanwezige controlevoorzieningen. Volgens de door verzoekers niet weersproken verklaringen van de Commissie, hebben de Kreis Osnabrück, waarin verzoekers' bedrijf gelegen is, en de aanpalende Kreise Vechta en Diepholz, waar talrijke gevallen van varkenspest zijn vastgesteld, de hoogste concentratie van varkenshouderijen ter wereld.

- 96 Het stond derhalve aan de Commissie, om de gebieden waarvoor de vervoersverboden golden, af te bakenen op basis van de grenzen van territoriale administratieve eenheden.
- 97 Onderzocht dient evenwel te worden, of de Commissie bij de vaststelling van de bestreden beschikkingen niet buiten de grenzen van haar ruime beoordelingsbevoegdheid is getreden.
- 98 In dit verband zij eraan herinnerd, dat volgens richtlijn 90/425 de Commissie tezamen met de betrokken Lid-Staat dient na te gaan welke de aangewezen maatregelen zijn, en in het kader van het Permanent Veterinair Comité, dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de Lid-Staten, de situatie dient te onderzoeken.
- 99 De Commissie heeft, door verzoekers onweersproken, verklaard, dat de Bondsrepubliek Duitsland in het onderhavige geval zelf een afbakening op basis van de grenzen van de administratieve eenheden (Landkreise en/of Gemeinden) heeft voorgesteld. Zoals verzoekers tijdens de mondelinge behandeling hebben uiteengezet, heeft de bevoegde ambtenaar van het Bondsministerie, hoofd van de delegatie en enig gesprekspartner van de diensten van de Commissie, ondanks de bezwaren van de vertegenwoordiger van Nedersachsen binnen de delegatie, voor de afbakening op basis van administratieve eenheden gestemd.
- 100 De Commissie heeft dus bij de vaststelling van de door de vervoersverboden getroffen gedeelten van het grondgebied op basis van de grenzen van de administratieve eenheden, wel degelijk overleg gepleegd met de Duitse autoriteiten. Dit overleg komt overigens overeen met de courante praktijk van de Commissie, die met de door de betrokken Lid-Staat geformuleerde wensen rekening houdt voor zover zij verenigbaar zijn met de doeltreffendheid van de genomen maatregelen.
- 101 De afbakening op basis van de grenzen van de administratieve eenheden was in de onderhavige zaak des te meer gerechtvaardigd, omdat zij betere garanties bood voor een doeltreffende controle en tenuitvoerlegging van de getroffen maatregelen.

Ingevolge § 2, lid 1, van het Ausführungsgesetz zum Tierseuchengesetz (*Niedersächsisches Gesetz-und Verordnungsblatt*, nr. 18, 1994), wet ter uitvoering van de Bondswet inzake epidemische dierziekten, zijn de Kreise en de niet in een Kreis ingedeelde steden bevoegd inzake het nemen van maatregelen ter bestrijding van epidemische dierziekten en inzonderheid voor het vaststellen, het toezicht op en de controle van de maatregelen voortvloeiend uit de handelingen van de Raad en de Commissie. Het succes van een vervoersverbod ter voorkoming van de verspreiding van varkenspest, hangt evenwel af van de efficiëntie van de bevoegde veterinaire autoriteiten van de betrokken Lid-Staat, die het verbod ter plaatse controleren en ten uitvoer leggen.

- 102 Een afbakening op basis van de grenzen van bestaande administratieve eenheden heeft bovendien het voordeel, dat zij een snel optreden mogelijk maakt. Voor de vaststelling van gebieden op basis van geografische criteria daarentegen is een onderzoek van het gebied, en inzonderheid van de natuurlijke grenzen (waterlopen, wegen, enz.) en van de ligging van de bedrijven noodzakelijk. Bij de toepassing van die methode dienen de bevoegde autoriteiten van de betrokken Lid-Staat dus een gedetailleerd dossier over te leggen. Onweersproken is, dat dit in de onderhavige zaak niet is gebeurd.
- 103 Zoals verzoekers in hun schriftelijke antwoorden op vragen van het Gerecht hebben uiteengezet, houden de grenzen van territoriale administratieve eenheden over het algemeen rekening met aardrijkskundige gegevens (waterlopen, wegen, enz.).
- 104 Onder die voorwaarden is het Gerecht van oordeel, dat de Commissie, waar zij de gebieden laat samenvallen met de territoriale administratieve eenheden, niet kennelijk en ernstig buiten de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid is getreden.
- 105 Hieruit volgt, dat het tweede onderdeel van het middel ontleend aan schending van het discriminatieverbod, niet kan slagen.

Derde onderdeel: discriminatie ten opzichte van het Land Nordrhein-Westfalen

— Argumenten van partijen

- 106 Verzoekers stellen, dat de vervoersverboden op basis van de grenzen van de administratieve eenheden, wat hen betreft neerkomen op een discriminatie ten opzichte van bepaalde bedrijven in Nordrhein-Westfalen, waarvoor de verbodsbepalingen niet golden, hoewel die bedrijven zich op dezelfde afstand van de besmettingshaard bevonden als het hunne. De situatie in de twee Länder kan alleen worden vergeleken wanneer wordt uitgegaan van het criterium van het besmettingsgevaar, en niet van het aantal ziektegevallen, welk criterium door de Commissie is toegepast.
- 107 Verzoekers halen in dit verband het voorbeeld aan van bedrijven in de gemeente Westerkappeln (Noordoosten van de Landkreis Steinfurt, Nordrhein-Westfalen), waarvoor de verbodsbepalingen niet golden, hoewel zij gelegen zijn op nauwelijks 15 km van de besmettingshaard te Rieste (Kreis Osnabrück, Niedersachsen), en dat van bedrijven in de gemeente Stemwede (Kreis Minden-Lübbecke, Nordrhein-Westfalen), op minder dan 10 km van de besmettingshaard te Damme-Rüschendorf (Kreis Vechta, Niedersachsen).
- 108 Wat het risico van verspreiding van de varkenspest buiten de administratieve grenzen en het doel van de maatregelen ter voorkoming van een dergelijke verspreiding betreft, was de situatie in de twee Länder vergelijkbaar, zodat volgens verzoekers een verschil in behandeling objectief ongerechtvaardigd was.
- 109 Volgens de Commissie zijn verzoekers niet anders behandeld dan bedrijven in Nordrhein-Westfalen. De situaties waren niet vergelijkbaar, nu gebleken is dat de autoriteiten in Nordrhein-Westfalen erin slaagden de varkenspest efficiënt te

bestrijden en onder controle te houden, aangezien in de loop van de periode waarop de bestreden beschikkingen betrekking hadden, geen enkel geval van varkenspest is vastgesteld. De afstand ten opzichte van een besmettingshaard was voor de Commissie niet het enige criterium bij de vaststelling van vervoersverboden. De autoriteiten van Nordrhein-Westfalen hebben de varkenspest goed onder controle gehouden, zodat er geen gevaar was voor verspreiding naar andere gebieden of andere Lid-Staten. De Commissie heeft dus voor Nordrhein-Westfalen geen verbodsbepalingen vastgesteld, omdat zij bij de vaststelling van de bestreden beschikkingen rekening heeft gehouden met de omstandigheid, dat dit Land de ziekte over het algemeen zeer doeltreffend heeft bestreden, en over uiterst efficiënte veterinaire instanties kon beschikken, wat blijkt uit het gering aantal gevallen van varkenspest in Nordrhein-Westfalen (7 in 1993, 1 in 1994 en 2 in 1995) in vergelijking met de cijfers voor Nedersachsen (64 gevallen in 1993, 66 in 1994 en 23 in 1995).

- 110 Zelfs indien van vergelijkbare situaties moest worden uitgegaan, zou de verschillende behandeling nog objectief gerechtvaardigd zijn, aangezien de autoriteiten van Nordrhein-Westfalen de ziekte goed onder controle hadden, zodat niet moest worden gevreesd voor verspreiding naar andere gebieden, inzonderheid naar andere Lid-Staten. Bij de vaststelling van beschermings- en toezichtsgebieden overeenkomstig artikel 9 van richtlijn 80/217 blijven de grenzen van de Länder evenwel buiten beschouwing; bedrijven in Nordrhein-Westfalen, in de onmiddellijke nabijheid van een besmettingshaard in Nedersachsen, waren onderworpen aan de aldaar geldende beperkingen. Bovendien hebben verzoekers volgens de Commissie niet het bewijs geleverd, dat er in Nordrhein-Westfalen bedrijven waren die dichter bij een besmettingshaard waren gelegen dan hun eigen bedrijf.

— Beoordeling door het Gerecht

- 111 Er zij aan herinnerd, dat de bedrijven in Nordrhein-Westfalen, gelegen in de nabijheid van een besmettingshaard in Nedersachsen, onderworpen waren aan de beperkingen die voortvloeiden uit de vaststelling door de Duitse autoriteiten van beschermings- en toezichtsgebieden ingevolge richtlijn 80/217.

- 112 Vastgesteld moet worden, dat de situatie in Niedersachsen kennelijk niet kan worden vergeleken met die in Nordrhein-Westfalen. In Nordrhein-Westfalen was namelijk in de periode waarop de bestreden beschikkingen betrekking hadden, geen enkel geval van varkenspest vastgesteld. Zelfs wanneer, zoals verzoekers stellen, bepaalde bedrijven in dit Land inderdaad dichterbij een besmettingshaard waren gelegen dan hun eigen bedrijf, kon de Commissie er dus op goede gronden van uitgaan, dat de bevoegde autoriteiten van het Land Nordrhein-Westfalen in staat waren de varkenspest onder controle te houden, zodat in dat gebied het risico van verspreiding van de ziekte onbestaand was, en er dus geen bijkomende vrijwaringsmaatregelen nodig waren.
- 113 Ook het derde onderdeel van het middel ontleend aan schending van het discriminatieverbod, is derhalve ongegrond.
- 114 Uit een en ander volgt, dat de Commissie het discriminatieverbod niet heeft geschonden. Mitsdien moet het eerste middel worden afgewezen.

Het middel ontleend aan schending van het eigendomsrecht en van het recht op de vrije beroepsuitoefening

Argumenten van partijen

- 115 Verzoekers voeren aan, dat de door de Commissie met de bestreden beschikkingen opgelegde vervoersverboden een zodanige beperking van hun eigendomsrecht hebben teweeggebracht, dat zij in feite neerkwamen op een onteigening. Deze verboden hadden namelijk tot gevolg, dat de varkensfokkerij en -mesterij onmogelijk werd gemaakt.
- 116 Verzoekers stellen, dat de vervoersverboden ongeschikt zijn ter bestrijding van een dierziekte, en onevenredig zijn ten opzichte van het nagestreefde doel, aangezien er anders dan bij de instelling van beschermings- en toezichtsgebieden in de zin van richtlijn 80/217, geen aanknopingspunt is met de besmettingshaard, en de

betrokken verbodsbepalingen gelden voor territoriale administratieve eenheden, ongeacht het specifieke besmettingsgevaar dat voor het bedrijf voortvloeit uit de nabijheid van een besmettingshaard.

- 117 Verzoekers stellen vervolgens, dat de vervoersverboden in feite verboden zijn om hun producten op de markt te brengen, en dus neerkomen op een ongeoorloofde onteigening, aangezien volgens vaste rechtspraak, wanneer de eigenaar het recht wordt ontzegd vrij over zijn eigendom te beschikken en er gebruik van te maken, dit hierop neerkomt dat de eigendom hem wordt onttrokken (arrest Hof van 13 december 1979, zaak 44/79, Hauer, Jurispr. 1979, blz. 3727). Ingevolge artikel 1 van het Eerste protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950, dat aansluit bij de constitutionele traditie van de Lid-Staten, is onteigening namelijk alleen mogelijk tegen snelle, billijke en daadwerkelijke vergoeding, waarin in casu evenwel niet is voorzien.
- 118 Verzoekers betwisten de zienswijze van de Commissie, dat op de grenzen van de territoriale administratieve eenheden gebaseerde verboden doeltreffender en gemakkelijker te controleren zijn. In Duitsland bestaan er op het niveau van de Gemeinden, Kreise of Länder geen controleorganen die zouden kunnen instaan voor een doeltreffende controle van de per administratieve eenheid ingestelde vervoersverboden.
- 119 Op dezelfde gronden zouden de bestreden beschikkingen een schending vormen van verzoekers' recht op vrije beroepsuitoefening.
- 120 De Commissie herinnert eraan, dat een maatregel niet tot een eigendomsberoving leidt wanneer „de eigenaar vrij blijft over zijn eigendom te beschikken en het voor alle niet-verboden gebruik te bestemmen” (arrest Hauer, reeds aangehaald, r. o. 19). Zij wijst erop, dat verzoekers ondanks de vervoersverboden vrij over hun eigendom bleven beschikken.

- 121 Zij herinnert eraan, dat zowel het eigendomsrecht als het recht op vrije beroepsuitoefening aan beperkingen kunnen worden onderworpen (arrest Hof van 5 oktober 1994, zaak C-280/93, Duitsland/Raad, Jurispr. 1994, blz. I-4973, r. o. 78).
- 122 Zij betwist evenwel, dat aan verzoekers' rechten in dit opzicht beperkingen zouden zijn gesteld. Verzoekers' bedrijf ligt in de Kreis Osnabrück, en de bedrijven van hun belangrijkste afnemers in de aanpalende Kreise Diepholz en Vechta, en de vervoersverboden golden voor deze drie Kreise. Er is dus van uit te gaan, dat verzoekers in beginsel hun biggen konden blijven verkopen aan hun traditionele klanten, aangezien de verhandeling van varkens binnen de betrokken delen van het nationale grondgebied ingevolge de beschikkingen van de Commissie mogelijk bleef. Een eventuele daling van de vraag naar biggen betekent evenwel niet, dat verzoekers' eigendomsrecht is beperkt en zeker niet dat dit recht hun is ontzegd. Ten aanzien van een gegarandeerde vraag kunnen zij namelijk geen eigendomsrecht geldend maken.
- 123 De Commissie stelt vast, dat verzoekers niet gepreciseerd hebben waarom zij niet meer aan hun traditionele afnemers of aan andere afnemers konden leveren. Voorts hebben zij nagelaten de vaste leveringsovereenkomsten waarop zij zich beroepen, over te leggen.
- 124 Zelfs wanneer wordt vastgesteld dat de bestreden beschikkingen een aantasting vormen van verzoekers' eigendomsrecht of van hun recht van vrije beroepsuitoefening, gaat het volgens de Commissie in casu om een beperking die geoorloofd is ingevolge in de rechtspraak ontwikkelde beginselen. De litigieuze verboden beantwoorden aan doelstellingen van algemeen nut van de Gemeenschap. Zij zijn noodzakelijk ter bescherming van de varkensbestanden, voor de instandhouding van de handel in varkens, en dus ook voor de bescherming van de bedrijfssector van de varkensproductie. Zij vormen dus geen aantasting van het wezen van het eigendomsrecht of van het recht op vrije beroepsuitoefening.

Beoordeling door het Gerecht

- 125 Volgens vaste rechtspraak hebben de door verzoekers aangevoerde fundamentele rechten geen absolute gelding. De uitoefening van die rechten kan met name in het kader van een gemeenschappelijke markt aan beperkingen worden onderworpen, voor zover zulke beperkingen werkelijk beantwoorden aan doeleinden van algemeen belang die de Gemeenschap nastreeft, en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduidbare ingreep, waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast (arrest Hof van 11 juli 1989, zaak 265/87, Schröder, Jurispr. 1989, blz. 2237, r. o. 15).
- 126 Onderzocht moet dus worden, welke doelstelling met de bestreden beschikkingen is nagestreefd, en of er een redelijk verband bestaat tussen deze doelstelling en de vervoersverboden.
- 127 In de eerste plaats zij erop gewezen, dat elke beschermende maatregel per definitie gevolgen heeft die het eigendomsrecht en het recht van vrije beroepsuitoefening aantasten, en waardoor schade wordt veroorzaakt aan partijen die op geen enkele wijze verantwoordelijk zijn voor de situatie naar aanleiding waarvan de beschermende maatregelen zijn vastgesteld (zie arrest Hof van 30 juli 1996, zaak C-84/95, Bosphorus, Jurispr. 1996, blz. I-3953, r. o. 22). Hieruit volgt, dat het enkele feit dat de vervoersverboden voor verzoekers negatieve gevolgen hebben gehad, hoewel hun bedrijf volgens hen niet door varkenspest was aangetast of bedreigd, op zich niet kan meebrengen dat deze verboden als ontoelaatbare beperkingen zijn te beschouwen.
- 128 Vervolgens zij erop gewezen, dat het belang van de met de bestreden beschikkingen nagestreefde oogmerken — bestrijden van de verspreiding van een dierziekte, varkenspest, die tot zodanige sterftcijfers en verstoringen leidt, dat de rentabiliteit

van de volledige varkensproductie in de Gemeenschap in het gedrang komt — van dien aard was, dat het zelfs zeer negatieve gevolgen voor bepaalde markt-deelnemers kon rechtvaardigen.

- 129 De in het onderhavige geval vastgestelde maatregelen hebben evenwel geen — en zeker geen ernstige — negatieve gevolgen teweeggebracht voor de betrokken varkensproducenten. In de eerste plaats ging het niet om radicale maatregelen, zoals slachting van het volledige bestand, doch louter om voorlopige beperkingen van het vervoer van varkens. Bovendien betroffen de beperkingen slechts nauwkeurig afgebakende delen van het nationale grondgebied waar het risico bijzonder hoog was. Zoals het Gerecht in het kader van het middel ontleend aan schending van het discriminatieverbod heeft vastgesteld, is bovendien de afbakening van delen van het grondgebied op basis van de grenzen van administratieve eenheden een passend middel om de verspreiding van varkenspest tegen te gaan, zodat de Commissie aldus niet kennelijk en ernstig buiten de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid is getreden.
- 130 Daarbij komt nog, dat verzoekers niet het bewijs hebben geleverd, dat hun eigendomsrecht en hun recht op vrije beroepsuitoefening hen daadwerkelijk is ontnoemen. Verzoekers, wier bedrijf is gelegen in de Kreis Osnabrück, hebben verklaard dat hun belangrijkste afnemers gevestigd zijn in de Kreise Osnabrück, Diepholz en Vechta, die alle deel uitmaken van de gebieden waarvoor de bij de bestreden beschikkingen van de Commissie vastgestelde beschermende maatregelen golden. Aangezien het verkeer binnen de betrokken gebieden althans tot de vaststelling van bijkomende beschermende maatregelen bij beschikking 94/178 nagenoeg vrij bleef, hadden verzoekers moeten bewijzen, in welk opzicht de beschikkingen van de Commissie een belemmering vormden voor de verkoop van hun producten aan hun traditionele klanten. Dat ter terechtzitting een lijst is overgelegd, bovendien te laat, zodat deze overlegging niet-ontvankelijk is, van andere klanten buiten de door het verbod getroffen gebieden, volstaat niet als bewijs van het bestaan van de door verzoekers gestelde schade.
- 131 Bijgevolg zijn de bij de bestreden beschikkingen opgelegde vervoersverboden niet ongeschikt of onevenredig. Het middel ontleend aan schending van het eigendomsrecht en het recht van vrije beroepsuitoefening moet dus worden afgewezen.

Het middel ontleend aan schending van het evenredigheidsbeginsel

Argumenten van partijen

- 132 Verzoekers stellen, dat de bestreden beschikkingen in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel.
- 133 Zij verwijzen in de eerste plaats naar de in het kader van het vorige middel aangevoerde argumenten, inzonderheid naar die betreffende de afbakening van een deel van het nationale grondgebied op basis van de grenzen van administratieve eenheden.
- 134 Vervolgens stellen zij, dat de bestreden beschikkingen onevenredig zijn, omdat in hun bedrijf geen varkenspest is vastgesteld en een preventieve of noodvaccinatie voor hen een veel minder ingrijpende maatregel zou zijn geweest. Zij menen te weten, dat de bevoegde Duitse autoriteiten om een noodvaccinatie hebben verzocht, en dat de Commissie dit verzoek heeft afgewezen.
- 135 De Commissie herinnert eraan, dat haars inziens de grief ontleend aan de afbakening van de verbodsgebieden op basis van de grenzen van administratieve eenheden, ongegrond is. Zij voert overigens ook aan, dat volgens de rechtspraak (arrest Hof, Duitsland/Raad, reeds aangehaald, r. o. 90), de op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid vastgestelde maatregelen alleen dan onevenredig zijn, wanneer zij kennelijk ongeschikt zijn ter bereiking van het nagestreefde doel. Volgens de Commissie stellen verzoekers evenwel niet, dat de vervoersverboden kennelijk ongeschikt waren om een verdere verspreiding van de varkenspest te voorkomen en het normale verloop van het handelsverkeer in varkens in de Gemeenschap te verzekeren.

- 136 Bovendien deelt de Commissie niet de zienswijze, dat vaccinaties even geschikt zijn als vervoersverboden. Bij de bestrijding van epidemische dierziekten ziet de Commissie bewust af van vaccinatie. Noodvaccinaties, zelfs wanneer zij tot een bepaald gebied beperkt blijven, garanderen niet de uitroeiing van het virus, aangezien niet kan worden vastgesteld welke dieren besmet zijn. Ook kunnen zij niet de geboorte verhinderen van schijnbaar gezonde biggen, die evenwel dragers zijn van het virus. Ten slotte kan bij serologisch onderzoek niet worden vastgesteld of de antilichamen afkomstig zijn van een infectie of van een vaccinatie. Een gevaccineerd dier kan met andere woorden drager van het virus zijn en de ziekte verder verspreiden.
- 137 Er waren bovendien nog andere gronden voor de afwijzing van het verzoek van de Bondsrepubliek Duitsland van 7 februari 1994 om toestemming te verlenen voor noodvaccinaties. De Commissie was namelijk geconfronteerd met zorgwekkende problemen en tekortkomingen, met name inzake de identificatie der dieren en de controle op het vervoer, en zij vreesde dat vaccinaties de producenten ertoe zouden bewegen het met de beschermende maatregelen niet te nauw te nemen, wat de gehele communautaire actie ter bestrijding van varkenspest in gevaar zouden brengen. Bovendien dient bij een correct ten uitvoer gelegd noodvaccinatieprogramma gedurende twaalf maanden een volledig verbod op het vervoer van varkens en varkensvleesproducten van oorsprong uit de vaccinatiegebieden in acht te worden genomen. Verweerster wijst op het groot belang van een voortgezet niet-vaccinatiebeleid vanuit het oogpunt van de handelsrelaties met derde landen, van wie de toepassing van hetzelfde beleid wordt verwacht.

Beoordeling door het Gerecht

- 138 Krachtens het evenredigheidsbeginsel moeten de in een gemeenschapshandeling voorgeschreven maatregelen geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken en mogen zij de grenzen van hetgeen daartoe noodzakelijk is, niet overschrijden. Het evenredigheidsbeginsel vereist bovendien dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel wordt gekozen die de minste belasting met zich mee brengt, en dat de opgelegde lasten niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel (arrest *Exporteurs in Levende Varkens* e. a., reeds aangehaald, r. o. 119).

- 139 Uit het onderzoek van de vorige middelen volgt, dat in de onderhavige zaak de verboden die werden opgelegd voor bepaalde, op basis van de grenzen van de administratieve eenheden vastgestelde gebieden, een geschikt en niet onevenredig middel waren om de verspreiding van varkenspest tegen te gaan.
- 140 Wat het argument betreft, dat vaccinaties een minder ingrijpend middel waren geweest ter bestrijding van varkenspest, zij opgemerkt, dat het gebruik van vaccins tegen varkenspest in beginsel verboden is bij artikel 14 van richtlijn 80/217, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/685.
- 141 Hoewel noodvaccinatie onder bepaalde omstandigheden toegelaten blijft, is niet-vaccinatie sedert jaren de beleidslijn van de Gemeenschap. In het kader van de onderhavige schadevordering kan het er niet om gaan, de juistheid van het door de Gemeenschap ter bestrijding van varkenspest gevolgde beleid te toetsen, doch enkel daarom, of de Commissie onrechtmatig heeft gehandeld door kennelijk en ernstig buiten de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid te treden. De weigering van de Commissie, conform haar beleid ter zake, om noodvaccinaties toe te laten, kan niet als een dergelijke schending worden beschouwd.
- 142 Bovendien mogen ingevolge artikel 14, leden 3 en 4, van richtlijn 80/217, zoals gewijzigd bij richtlijn 91/685, in geval van noodvaccinatie geen levende varkens uit het vaccinatiegebied worden afgevoerd gedurende een periode van zes maanden na voltooiing van de vaccinatiewerkzaamheden. De door verzoekers gesuggereerde maatregel zou dus te hunnen aanzien niet een minder ingrijpende maatregel zijn geweest dan de litigieuze verboden.
- 143 Hieruit volgt, dat de bestreden beschikkingen niet een kennelijke en ernstige schending vormden van het evenredigheidsbeginsel.

Het middel ontleend aan ontoereikende rechtsgrondslag

Argumenten van partijen

- 144 Volgens verzoekers kunnen maatregelen van veterinairerechtelijke aard zoals de uit de bestreden beschikkingen voortvloeiende vervoersverboden niet worden gebaseerd op artikel 10, lid 4, van richtlijn 90/425, waarvan het doel er uitsluitend in bestaat veterinairerechtelijke en zoötechnische controles in het kader van de interne markt in te stellen en niet vervoersverboden op te leggen.
- 145 Deze zienswijze vindt steun in de omstandigheid dat bijzondere veterinairerechtelijke regelingen zijn vastgesteld inzake dierziekten. Verzoekers wijzen erop, dat richtlijn 64/432, alsmede richtlijnen 72/461/EEG van de Raad van 12 december 1972 inzake veterinairerechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees (PB 1972, L 302, blz. 24; hierna: „richtlijn 72/461”), en 80/215/EEG van de Raad van 22 januari 1980 inzake veterinairerechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vleesprodukten (PB 1980, L 47, blz. 4; hierna: „richtlijn 80/215”) bijzondere regelingen zijn die in geval van varkenspest uitdrukkelijk van toepassing zijn op de handel in levende varkens, varkensvlees en varkensproducten.
- 146 In feite is de Commissie, gesteld dat zij ingevolge richtlijn 90/425 beschermende maatregelen zoals vervoersverboden zou kunnen opleggen, volgens verzoekers niet bevoegd om verboden op te leggen die gelden binnen één Lid-Staat, nu de inzake veterinairerechtelijke maatregelen relevante richtlijnen 64/432, 72/461 en 80/215 uitsluitend de grensoverschrijdende handel tussen de Lid-Staten betreffen en niet de handel binnen één van die Lid-Staten.
- 147 Bovendien heeft artikel 7 A van het Verdrag de grenzen tussen de Lid-Staten niet afgeschaft. De Gemeenschap is niet bevoegd om louter nationale materies te regelen, aangezien artikel 7 A er uitsluitend toe strekt de beperkingen tussen de Lid-Staten af te schaffen of eventueel te harmoniseren.

- 148 Ten slotte voeren zij nog aan, dat het door de Commissie aan het regionaliseringsbeginsel ontleende argument in tegenspraak is met haar argumenten inzake de noodzaak verboden vast te stellen op basis van de grenzen van de administratieve eenheden, aangezien de gebieden met een hoger besmettingsrisico hadden kunnen worden afgebakend zonder te verwijzen naar de grenzen van de administratieve eenheden.
- 149 De Commissie zet in de eerste plaats uiteen, dat artikel 10 van richtlijn 90/425 een toereikende rechtsgrondslag vormt. Zij verwijst naar de tiende overweging van de considerans van deze richtlijn, waarin het heet, „dat moet worden voorzien in beschermende maatregelen; dat, met name voor de doeltreffendheid, de verantwoordelijkheid ter zake in de eerste zaak moet berusten bij het land van verzending; dat de Commissie snel moet kunnen optreden, waarbij zij zich met name ter plaatse moet kunnen begeven en adequate maatregelen moet kunnen nemen”. Voorts is in artikel 10, leden 3 en 4, van deze richtlijn uitdrukkelijk bepaald, dat de Commissie tegenover dieren of producten, die uit een door de epidemie getroffen gebied of van een bepaald bedrijf of centrum of instelling afkomstig zijn, conservatoire maatregelen kan nemen.
- 150 In de tweede plaats voorziet artikel 10, lid 4, van richtlijn 90/425 in de mogelijkheid om binnen een Lid-Staat geldende vervoersverboden op te leggen. Uit het opschrift van deze richtlijn en uit de eerste twee overwegingen van de considerans volgt, dat zij is vastgesteld in de context van de interne markt, die ingevolge artikel 7 A, tweede alinea, van het Verdrag „een ruimte zonder binnengrenzen omvat, waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van dit Verdrag”. Bijgevolg is het grondgebied van de Gemeenschap als één enkele markt te beschouwen, en mag geen onderscheid worden gemaakt tussen het vervoer van dieren uit besmette gebieden naar andere Lid-Staten en het vervoer van deze dieren naar andere gebieden van de betrokken Lid-Staat.
- 151 Beschermende maatregelen moeten krachtens het beginsel van de regionalisering zoveel mogelijk beperkt blijven tot het gebied waar de besmetting is vastgesteld, met name omdat regionaal beperkte maatregelen een aanzienlijk minder ingrijpend middel zijn. Slechts in uitzonderlijke gevallen kan het volledige grondgebied van

een Lid-Staat van de intracommunautaire handel worden uitgesloten. In dat verband heet het in de vijfde overweging van de considerans van beschikking 93/566, dat „aangezien bepaalde gebieden kunnen worden omschreven waar het gevaar bijzonder groot is, de beperkingen op het handelsverkeer op regionale basis kunnen worden toegepast”.

- 152 Ten slotte voegt de Commissie daar nog aan toe, dat zij in de onderhavige zaak eerst heeft gepoogd de verspreiding van varkenspest tegen te gaan door alleen het vervoer van varkens uit bepaalde gebieden van Duitsland naar andere Lid-Staten te verbieden, terwijl aan de verkoop binnen Duitsland geen beperkingen werden gesteld. Deze maatregelen volstonden evenwel niet voor een doeltreffende bestrijding van de varkenspest, die zich in Duitsland verder heeft verspreid en daarbij zelfs tot in België is doorgedrongen.

Beoordeling door het Gerecht

- 153 Verzoekers stellen ten onrechte, dat richtlijn 90/425 de Commissie niet de mogelijkheid biedt beschermende maatregelen zoals vervoersverboden op te leggen.
- 154 Anders dan zij beweren, is het toepassingsgebied van deze richtlijn namelijk niet beperkt tot het opleggen van veterinaire en zoötechnische controles.
- 155 Daarnaast voorziet de richtlijn blijkens de tiende overweging van de considerans ervan, ook in beschermende maatregelen. Volgens artikel 10, leden 3 en 4, kan de Commissie ten aanzien van de dieren of producten die uit het door de epidemische dierziekte getroffen gebied afkomstig zijn, conservatoire maatregelen nemen, en kan zij na voorlegging aan het Permanent Veterinair Comité de nodige maatregelen vaststellen.

- 156 Zo heeft het Hof in het arrest van 26 mei 1993 in zaak C-52/92 (Commissie/Portugal, Jurispr. 1993, blz. I-2961) reeds de regelmatigheid bevestigd van een beschikking van de Commissie op basis van artikel 10 van richtlijn 90/425, waarbij bepaalde Lid-Staten verbod werd opgelegd mestvarkens uit gemeenten met een groot besmettingsrisico naar andere Lid-Staten te vervoeren.
- 157 Verzoekers kunnen zich evenmin erop beroepen, dat de Commissie onbevoegd was op grond van artikel 10, lid 4, van richtlijn 90/425 beschikkingen vast te stellen en daarbij vervoersverboden op te leggen die niet enkel golden voor de handel tussen de Lid-Staten maar ook voor die binnen één Lid-Staat.
- 158 In richtlijn 90/425 is namelijk niet bepaald, dat de maatregelen van de Commissie uitsluitend de handel tussen Lid-Staten mogen betreffen.
- 159 Voor het overige kan de Commissie weliswaar met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel beschermende maatregelen vaststellen die niet voor het volledige doch enkel voor het getroffen gedeelte van het grondgebied van een Lid-Staat gelden, doch zij moet zich ervan vergewissen, dat deze maatregelen de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling mogelijk maken. Maatregelen waarbij het vervoer van dieren uit de besmette gebieden van een Lid-Staat slechts worden verboden voor zover de dieren naar andere Lid-Staten worden overgebracht, doch niet voor zover zij naar andere delen van het grondgebied van eerstbedoelde Lid-Staat worden overgebracht, sluiten niet het risico uit, dat de besmetting naar de rest van het grondgebied van deze staat wordt overgebracht en zich van daaruit naar andere Lid-Staten verspreidt. Het verbod dieren uit de besmette gebieden van een Lid-Staat naar andere Lid-Staten én naar de rest van het grondgebied van eerstbedoelde staat te vervoeren, kan dus een noodzakelijke aanvulling vormen op de beperking van de verboden tot het regionale niveau.
- 160 In casu waren de beschikkingen 93/364 en 93/497, waarbij het vervoer van varkens naar andere Lid-Staten werd verboden, doch de afzet binnen Duitsland onbeperkt toegelaten bleef, niet toereikend voor een doeltreffende bestrijding van de varkenspest, die zich verder in Duitsland heeft verspreid en zelfs tot in België is doorgedrongen.

- 161 Onder die voorwaarden waren de met de bestreden beschikkingen opgelegde vervoersverboden naar andere delen van het Duitse grondgebied inderdaad een noodzakelijke aanvulling op de vervoersverboden naar de andere Lid-Staten, en waren zij dus bedoeld om de verspreiding van de varkenspest naar andere Lid-Staten tegen te gaan.
- 162 Zonder dat nader behoeft te worden ingegaan op de strekking van artikel 7 A van het Verdrag, moet worden vastgesteld dat de bestreden beschikkingen niet een louter binnenlandse situatie betroffen.
- 163 Hieruit volgt, dat het middel ontleend aan een ontoereikende rechtsgrondslag, ongegrond is.
- 164 Verzoekers hebben dus niet het bewijs geleverd, dat de Commissie met de vaststelling van de bestreden beschikkingen een kennelijke en ernstige schending van een ter bescherming van particulieren gegeven hogere rechtsregel heeft begaan. Het beroep moet derhalve worden verworpen, zonder dat behoeft te worden onderzocht of aan de verdere voorwaarden voor de aansprakelijkheid van de Gemeenschap is voldaan.

Kosten

- 165 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is georderd. Aangezien verzoekers in het ongelijk zijn gesteld, moeten zij overeenkomstig de conclusies van de Commissie worden verwezen in hun eigen kosten en in die van de Commissie.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

rechtdoende:

- 1) Verwerpt het beroep.
- 2) Verwijst verzoekers in de kosten.

García-Valdecasas

Azizi

Jaeger

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 april 1997.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

H. Jung

R. García-Valdecasas