

RETTENS DOM (Femte Afdeling)

15. april 1997 ^{*}

I sag T-390/94,

Aloys Schröder, Jan og Karl-Julius Thamann, i disses egenskab af selskabsdeltagere i det tyske selskab Zuchtschweine Epe GbR, Neuenkirchen (Tyskland), ved advokaterne Wilhelm Clages, Gerd Rentzmann og Rudolf Brenken, Quakenbrück, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Michel Molitor, Pierre Felten og André Harpes, 14A, rue des Bains,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Claudia Schmidt, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat Georg M. Berisch, Hamburg og Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

^{*} Processprog: tysk.

hvor i der i henhold til EF-traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, er nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale det tab, som sagsøgerne har lidt på grund af en række beslutninger, Kommissionen har vedtaget som led i bekæmpelsen af klassisk svinepest i Forbundsrepublikken Tyskland,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. García-Valdecasas, og dommerne J. Azizi og M. Jaeger,

justitssekretær: fuldmægtig A. Mair,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 12. november 1996,

afsagt følgende

Dom

Retsregler

Med henblik på gennemførelsen af det indre marked og for at sikre den frie bevægelighed for dyr har Fællesskabet vedtaget en række foranstaltninger, herunder Rådets direktiv 90/425/EØF af 26. juni 1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 224, s. 29, herefter

»direktiv 90/425«). Dette direktiv bestemmer navnlig, dels at veterinærkontrollen i det væsentlige skal foretages på afsendelsesstedet og kun stikprøvevis må finde sted i bestemmelsesmedlemsstaten, dels at en medlemsstat straks skal iværksætte de foranstaltninger, der er fastsat i EF-bestemmelserne, når det konstateres, at der på dens område forekommer visse sygdomme, såsom klassisk svinepest.

2 Hvad angår foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af enhver sygdom, som kan udgøre en alvorlig fare for dyrs eller menneskers sundhed, fastlægger direktivets artikel 10 de respektive forpligtelser, der påhviler dels afsendelses- og bestemmelsesmedlemsstaterne, dels Kommissionen.

3 Artikel 10, stk. 3, bestemmer således:

»Hvis Kommissionen ikke er blevet informeret om disse foranstaltninger, eller hvis den finder de trufne foranstaltninger utilstrækkelige, kan den i samarbejde med den berørte medlemsstat træffe beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til dyrene ... fra det epizooti-ramte område eller fra en bestemt bedrift, et bestemt center eller organ, indtil Den Stående Veterinærkomité træder sammen. Disse foranstaltninger skal så hurtigt som muligt forelægges Den Stående Veterinærkomité for at blive stadfæstet, ændret eller ophævet efter fremgangsmåden i artikel 17.«

4 Artikel 10, stk. 4, er affattet således:

»Under alle omstændigheder lader Kommissionen snarest muligt Den Stående Veterinærkomité undersøge situationen. Den træffer efter fremgangsmåden i artikel 17 de nødvendige foranstaltninger for de i artikel 1 omhandlede dyr ... Den følger udviklingen i situationen og ændrer eller ophæver de trufne afgørelser efter samme fremgangsmåde på baggrund af denne udvikling.«

5 Den Stående Veterinærkomité, som blev oprettet ved Rådets afgørelse 68/361/EØF af 15. oktober 1968 (EFT 1968 II, s. 465), er sammensat af eksperter, som repræsenterer medlemsstaterne. Kommissionen har forsæde i komitéen og skal forelægge den forslag om vedtagelse eller ændring af beskyttelsesforanstaltninger i henhold til artikel 10, stk. 4, i direktiv 90/425.

6 Ved Rådets direktiv 80/217/EØF af 22. januar 1980 om fællesskabsforanstaltninger til kontrol med klassisk svinepest (EFT L 47, s. 11, herefter »direktiv 80/217«) blev der indført fællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af klassisk svinepest (herefter »svinepest«).

7 Dette direktivs artikel 3 bestemmer således:

»Medlemsstaterne påser, at mistanke om eller tilstedeværelse af svinepest straks anmeldes til den kompetente myndighed.«

8 Ifølge artikel 4 skal der, når der på en bedrift findes svin, der mistænkes for at have svinepest, straks iværksættes officielle undersøgelser. Ifølge samme bestemmelse skal bedriften sættes under myndighedernes tilsyn, og navnlig skal det forbydes at føre svin til og fra bedriften. Når der officielt er konstateret svinepest, skal alle bedriftens svin straks slås ned under offentlig kontrol og på en sådan måde, at enhver risiko for spredning af svinepestvirus undgås, jf. artikel 5. Ifølge artikel 7 og 8 skal der udføres epizootiske undersøgelser, navnlig med henblik på at fastslå infektionens mulige oprindelse og for at fastslå, om virusen har kunnet sprede sig ved kontakt med andre besætninger.

- 9 Artikel 9, stk. 1, i direktiv 80/217, som ændret ved Rådets direktiv 91/685/EØF af 11. december 1991 (EFT L 377, s. 1, herefter »direktiv 91/685«), bestemmer:

»Så snart diagnosen klassisk svinepest er blevet officielt bekræftet hos svin på en bedrift, etablerer de kompetente myndigheder et iagttagelsesdistrikt med en minimumsradius på 3 km omkring den angrebne bedrift, som samtidig indgår i et overvågningsområde med en minimumsradius på 10 km.«

- 10 Direktivets artikel 9, stk. 2, opregner en række faktorer, som de kompetente myndigheder i hvert enkelt tilfælde skal tage hensyn til ved afgrænsningen af iagttagelsesdistrikterne og overvågningsområderne. Disse faktorer er bl.a. resultaterne af de epizootologiske undersøgelser, der er foretaget i henhold til artikel 7, de geografiske forhold — særligt naturlige grænser — andre bedrifters beliggenhed og nærhed, handelsmønsteret og kontrolfaciliteterne.
- 11 Ved svineavl sondres normalt mellem fire niveauer (produktion af avlsracer, opdræt af smågrise, produktion af fedesvin og opfedning), som hver foregår på specialiserede bedrifter. I den forbindelse finder der en livlig handel sted med dyr, bl.a. mellem medlemsstaterne.
- 12 Svinepest er en smitsom virussygdom hos svin, som har et særdeles akut forløb. Ved en typisk infektion kan dødeligheden nå op på 100%. Sygdommen, som ikke kan overføres til mennesker, kan brede sig hurtigt og varigt true svinebesætningers eksistens. Afhængig af sygdommens udvikling udgør inkubationstiden fra to til tyve dage. Før sygdommen bryder ud og kan konstateres, kan det sygdomsfremkaldende element allerede have været overført flere gange. Dette skyldes navnlig, at de bedrifter, som driver avl med smågrise og fedesvin, ofte sælger deres dyr til andre bedrifter.

- 13 Ved bekæmpelsen af svinepest følger Fællesskabet en ikke-vaccinationspolitik i lighed med, hvad der gælder i Amerikas Forenede Stater, Australien, Canada, New Zealand, Norge, Ungarn, Polen og Den Tjekkiske Republik. Flere lande forbyder indførelse af svin fra områder, hvor det er tilladt at vaccinere. På samme måde kan der kun indføres svin til Fællesskabet fra områder, hvor der inden for de sidste tolv måneder ikke har været konstateret noget tilfælde af svinepest og ikke er foretaget nogen vaccination herimod.

Udbrud af svinepest i Tyskland i 1993-1994 og de af Kommissionen truffene foranstaltninger

- 14 I 1993 blev der anmeldt 100 udbrud af svinepest i Tyskland, mens der i 1992 blev anmeldt 13 og i 1991 6. Disse 100 tilfælde fordelte sig mellem 7 delstater, hvoraf Niedersachsen var hårdest ramt med 60 udbrud, heraf 18 alene i perioden fra den 25. maj til den 16. juni 1993.
- 15 I medfør af artikel 10, stk. 4, i direktiv 90/425 vedtog Kommissionen den 18. juni 1993 beslutning 93/364/EØF om visse beskyttelsesforanstaltninger mod klassisk svinepest i Tyskland (EFT L 150, s. 47, herefter »beslutning 93/364«). Da infektionsrisikoen ifølge betragtningerne til beslutningen var begrænset til et bestemt geografisk område, bestemtes det i artikel 1, at »Tyskland ... ikke [må] sende levende svin fra de i [beslutningens] bilag I omhandlede dele af sit område til andre medlemsstater«, dvs. fra visse distrikter i delstaterne Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen og Rheinland-Pfalz. Selv om Kommissionen fastslog, at Tyskland havde truffet foranstaltninger i overensstemmelse med direktiv 80/217 og navnlig oprettet iagttagelsesdistrikter og overvågningsområder, pålagde den dog ved artikel 2 i beslutning 93/364 samtidig Tyskland at træffe passende foranstaltninger til at sikre, at sygdommen ikke bredte sig

fra de dele af dets område, der var undergivet restriktioner, til andre dele. Ifølge artikel 3 i beslutning 93/364 måtte Tyskland ikke sende fersk svinekød og kødprodukter hidrørende fra svin, der kom fra bedrifter, som var beliggende i de i bilag I omhandlede dele af dets område, til andre medlemsstater.

- 16 Da der i den efterfølgende periode skete nye udbrud af svinepest i Tyskland, blev den del af tysk område, for hvilken der var udstedt forbud mod udførsel af svin, udvidet ved Kommissionens beslutning 93/497/EØF af 15. september 1993 om ændring af beslutning 93/364 (EFT L 233, s. 15, herefter »beslutning 93/497«).

- 17 Da der i Belgien var blevet diagnosticeret et første udbrud af svinepest hos svin, som var indført fra Tyskland, forbød Belgien ved ministeriel bekendtgørelse af 14. oktober 1993 indførslen af svin fra Tyskland, og Kommissionen udvidede forbuddene mod udførsel af svin til hele Tysklands område ved beslutning 93/539/EØF af 20. oktober 1993 om visse beskyttelsesforanstaltninger mod klassisk svinepest i Tyskland og om ophævelse af beslutning 93/364 (EFT L 262, s. 67, herefter »beslutning 93/539«).

- 18 Ved Kommissionens beslutning 93/553/EØF af 29. oktober 1993 om ændring af beslutning 93/539 (EFT L 270, s. 74) blev de udførselsforbud, som i første omgang gjaldt indtil den 29. oktober 1993, forlænget til den 4. november 1993.

- 19 Senere vedtog Kommissionen, stadig i medfør af artikel 10, stk. 4, i direktiv 90/425, beslutning 93/566/EF af 4. november 1993 om visse beskyttelsesforanstaltninger mod klassisk svinepest i Tyskland og om ophævelse af beslutning 93/539 (EFT L 273, s. 60, herefter »beslutning 93/566«). Ifølge denne beslutning måtte Tyskland ikke sende levende svin (artikel 1) eller fersk svinekød og kødprodukter (artikel 2), der kom fra de i bilag I omhandlede områder, hverken til de andre medlemsstater eller til andre dele af dets eget område (herefter »forsendelsesforbuddene«).

- 20 Osnabrück-distriktet, hvori sagsøgernes bedrift er beliggende, var blandt de områder i delstaten Niedersachsen, som var nævnt i beslutningens bilag I.
- 21 Ved Kommissionens beslutning 93/621/EF af 30. november 1993 om ændring af beslutning 93/566 og ophævelse af beslutning 93/539 (EFT L 297, s. 36, herefter »beslutning 93/621«) blev det område, forsendelsesforbuddene gjaldt for, ikke længere afgrænset efter distrikter, men efter kommuner. Ifølge Kommissionen var alle de kommuner, hvis område helt eller delvis var beliggende i en radius på 20 km omkring de bedrifter, hvor der var konstateret svinepest, ramt heraf. Kommunen Bramsche, hvori sagsøgernes bedrift er beliggende, var opregnet blandt de kommuner i Osnabrück-distriktet, som var nævnt i det nye bilag til den ændrede affattelse af beslutning 93/566.
- 22 Ved Kommissionens beslutning 93/671/EF af 10. december 1993 (EFT L 306, s. 59, herefter »beslutning 93/671«) samt Kommissionens beslutning 93/720/EF af 30. december 1993 (EFT L 333, s. 74, herefter »beslutning 93/720«) om henholdsvis anden og tredje ændring af beslutning 93/566 og om afløsning af beslutning 93/539 blev udstrækningen af de områder, som var omfattet af forsendelsesforbuddene, tilpasset for at tage hensyn til udviklingen i forekomsten af svinepest.
- 23 Ved Kommissionens beslutning 94/27/EF af 20. januar 1994 om visse beskyttelsesforanstaltninger mod klassisk svinepest i Tyskland og om ophævelse af beslutning 93/566 (EFT L 19, s. 31, herefter »beslutning 94/27«), som var udstedt i henhold til artikel 10 i direktiv 90/425, blev udstrækningen af de områder, som var omfattet af forsendelsesforbuddene, på ny ændret. Kun visse kommuner i tre distrikter inden for delstaten Niedersachsen var fortsat omfattet af forbuddene. Kommunen Bramsche var nævnt blandt de kommuner, som var opregnet i beslutningens bilag I.
- 24 Da der forekom nye udbrud af svinepest i andre områder af Niedersachsen, blev forbuddet mod at foretage forsendelser såvel til andre dele af Tysklands område som til andre medlemsstater udvidet til at gælde for hele Niedersachsen

ved artikel 1, stk. 1, i Kommissionens beslutning 94/178/EF af 23. marts 1994 om visse beskyttelsesforanstaltninger mod klassisk svinepest i Tyskland og om ophævelse af beslutning 94/27/EF og 94/28/EF (EFT L 83, s. 54, herefter »beslutning 94/178«). Desuden blev der ved samme beslutnings artikel 1, stk. 2, udstedt et forbud mod at foretage transport inden for selve delstaten Niedersachsen for de dele af dens område, som var særligt truet, nemlig fra det i beslutningens bilag II omhandlede område til det i bilag I omhandlede område.

- 25 På grund af et øget antal udbrud af svinepest i delstaten Niedersachsen blev beslutning 94/178 ændret ved Kommissionens beslutning 94/292/EF af 19. maj 1994 (EFT L 128, s. 21, herefter »beslutning 94/292«), navnlig med henblik på en tilpasning af grænserne for det i bilag II omhandlede område.
- 26 Sagsøgerne driver avl med smågrise af hybridracen JSR i deres svineavlsbedrift i Epe, som er beliggende i Niedersachsen i kommunen Bramsche, Osnabrück-distriktet. Sagsøgernes bedrift er efter det af dem oplyste hovedsagelig beliggende i distrikterne Vechta, Diepholz og Osnabrück og i det område, der grænser op til delstaten Nordrhein-Westfalen.
- 27 Sagsøgernes bedrift har ikke været ramt af svinepest, men er beliggende i de landområder, der var omfattet af de forsendelsesforbud, som blev udstedt ved de ovenfor nævnte beslutninger, som Kommissionen vedtog fra den 4. november 1993 til den 19. maj 1994.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 28 Det er på baggrund af de anførte omstændigheder, at sagsøgerne har anlagt nærværende erstatningssøgsmål den 15. december 1994.

29 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og, som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 64, at anmode parterne om at besvare en række spørgsmål skriftligt, hvilken anmodning er blevet behørigt efterkommet.

30 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål i det offentlige retsmøde den 12. november 1996.

31 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionen tilpligtes at betale en erstatning på 173 174,45 DM for det tab, sagsøgerne har lidt som følge af de anfægtede beslutninger.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

32 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises, eller Kommissionen frifindes.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

33 Kommissionen har gjort gældende, at sagen må afvises, da den er anlagt af selskabet »Aloys Schröder, Jan und Karl-Julius Thamann, Zuchtschweine Epe GbR«,

dvs. et civilretligt selskab i den betydning, dette begreb har i § 705 ff. i den tyske borgerlige lovbog (Gesellschaft bürgerlichen Rechts). Et sådant civilretligt selskab har imidlertid ikke nogen søgsmålskompetence efter tysk ret.

- 34 Kommissionens fortolkning kan ikke lægges til grund. Som det nemlig med rette er gjort gældende af sagsøgerne, fremgår det såvel af hovedet til stævningen, fremstillingen af anbringenderne og argumenterne som af rettergangsfuldmagten — hvori der tales om »sagsøgerne« og ikke »sagsøgeren« — at sagen er anlagt af de fysiske personer Aloys Schröder samt Jan og Karl-Julius Thamann i disses egenkab af selskabsdeltagere i det civilretlige selskab »Zuchtschweine Epe GbR« og ikke af det nævnte civilretlige selskab.
- 35 Følgelig kan sagen tages under realitetspåkendelse.

Realiteten

- 36 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionens beslutning 93/566, 93/621, 93/671, 93/720, 94/27, 94/178 og 94/292 er ulovlige, og at de har påført sagsøgerne en skade, som Fællesskabet er forpligtet til at erstatte i henhold til EF-traktatens artikel 215, stk. 2.
- 37 Kommissionen har gjort gældende, at betingelserne for, at Fællesskabet kan pådrage sig erstatningsansvar som følge af retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner, ikke er opfyldt.

A — *De ansøgte retsakters karakter**Parternes argumenter*

- 38 Efter sagsøgernes opfattelse har de omhandlede beslutninger ikke karakter af generelle retsakter, men er forvaltningsakter, som udløser et ansvar for Fællesskabet på den ene betingelse, at de er ulovlige. Følgelig må de af Domstolen udviklede principper for erstatning af tab, som er forvoldt af en forvaltningsakt, anvendes (Domstolens dom af 28.4.1971, sag 4/69, Lütticke mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 73, org. ref.: Rec. s. 325), og ikke de principper, som gælder vedrørende Fællesskabets ansvar som følge af generelle retsakter, der bygger på et økonomisk-politisk valg (Domstolens dom af 2.12.1971, sag 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt mod Rådet, Sml. 1971, s. 275, org. ref.: Rec. s. 975).
- 39 I den forbindelse har sagsøgerne først anført, at alle de sager, hvori Domstolen har fastslået, at ansvaret for generelle retsakter måtte vurderes efter strengere kriterier, vedrørte forordninger eller gennemførelsesforordninger i henhold til traktatens artikel 189, stk. 2. Ifølge Domstolens praksis (dom af 14.12.1962, forenede sager 16/62 og 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m.fl. mod Rådet, Sml. 1954-1964, s. 359, org. ref.: Rec. s. 901) har en retsakt alene generel karakter og udfylder en lovgivende funktion, såfremt dens regelfastsættende indhold er tilstrækkelig abstrakt og finder generel anvendelse. Det er imidlertid kun forordninger, der opfylder disse betingelser.
- 40 Endvidere anfører sagsøgerne, at en beslutning i EF-traktatens artikel 189, stk. 4's forstand er en konkret individuel foranstaltning, som helt svarer til en forvaltningsakt, da det påhviler Kommissionen som Fællesskabets udøvende institution at vedtage sådanne beslutninger.

- 41 Desuden finder sagsøgerne, at spørgsmålet om, hvorvidt en retsakt har karakter af en generel retsakt eller af en forvaltningsakt, ikke kan være afhængig af, om der er overladt den institution, som vedtager retsakten, noget skøn.
- 42 Efter sagsøgernes opfattelse er den omstændighed, at en retsakt har en generel karakter, begrundelsen for at anvende de strengere betingelser for Fællesskabets ansvar, som gælder efter domspraksis. Denne domspraksis bygger nemlig på det hensyn, at Fællesskabets lovgivende virksomhed ikke må hindres af eventuelle erstatningskrav. Således har Domstolen i præmis 11 i den ovenfor i præmis 38 nævnte dom i sagen Zuckerfabrik Schöppenstedt mod Rådet med rette indskrænket Fællesskabets ansvar for det tab, som en privat havde lidt, med den begrundelse, at der var tale om en »generel retsakt, som [indebar] valg af økonomisk-politisk karakter«.
- 43 I øvrigt anerkender Domstolen ifølge sagsøgerne kun, at fællesskabslovgiver har en skønsmæssig beføjelse på det økonomisk-politiske område. Det er principielt Rådet, som udøver den lovgivende funktion, og Kommissionen kan kun i undtagelsestilfælde varetage denne funktion, når den efter særlig bemyndigelse hertil tillægges beføjelse til at vedtage generelle retsakter, således som det typisk er tilfældet, når den bemyndiges til at udstede gennemførelsesforordninger.
- 44 Efter sagsøgernes opfattelse var de ovenfor nævnte beslutninger, som Kommissionen vedtog mellem den 4. november 1993 og den 19. maj 1994, og som fastsætter forsendelsesforbud for bestemte områder, individuelle og tilstrækkeligt konkrete retsakter, som var udstedt i henhold til artikel 10, stk. 4, i direktiv 90/425. Denne bestemmelse indeholder imidlertid ingen særskilt bemyndigelse for Kommissionen til at fastsætte regler som led i en skønsmæssig beføjelse på det økonomisk-politiske område, men en bemyndigelse til at anvende retsreglerne i konkrete tilfælde, i givet fald under udøvelsen af et vist skøn.

- 45 Endelig anfører sagsøgerne, at de omhandlede beslutninger gør det muligt at identificere de pågældende svineproducenter og -eksportører, som er etableret i Tyskland. Beslutningerne har derfor karakter af forvaltningsakter vedrørende konkrete tilfælde og ikke af generelle og abstrakte forskrifter.
- 46 Kommissionen har gjort gældende, at man i den foreliggende sag må anvende principperne vedrørende Fællesskabets ansvar som følge af generelle retsakter, der bygger på et økonomisk-politisk valg, dvs. begrebet »generel retsakt«, som dette anvendes af Domstolen i den ovenfor i præmis 38 nævnte dom i sagen Zuckerfabrik Schöppenstedt mod Rådet og i de efterfølgende domme vedrørende alle de retsakter, som er nævnt i traktatens artikel 189, herunder de beslutninger, som er rettet til medlemsstaterne.
- 47 De omhandlede beslutninger bygger på »økonomisk-politiske valg«, hvilket begreb sigter til alle de beslutninger, der træffes som led i udøvelsen af en skøns-mæssig beføjelse, og som vedrører organisationen af en sektor, navnlig en fælles markedsordning (Domstolens dom af 24.10.1973, sag 43/72, Merkur-Außenhandels mod Kommissionen, Sml. s. 1055, og Rettens dom af 21.2.1995, sag T-472/93, Campo Ebro Industrial m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 421, præmis 42). I den forbindelse anfører Kommissionen, at den, da den vedtog de omtvistede beslutninger, og navnlig da den fastsatte de områder, for hvilke der måtte udstedes forsendelsesforbud, var nødt til at afveje det generelle hensyn til samhandelen med svin inden for Fællesskabet over for hensynet til beskyttelse af svinebestandens sundhed og dens bevarelse inden for Fællesskabet samt hensynet til svineproducenterne i de områder af Tyskland, hvor der var konstateret svinepest.
- 48 Kommissionen henviser endvidere til Domstolens praksis, hvorefter Fællesskabet kun undtagelsesvis og under særlige omstændigheder kan pådrage sig et ansvar som følge af en generel retsakt, der bygger på et økonomisk-politisk valg, idet institutionerne ikke på det økonomiske område »må hindres i [deres] dispositioner ved udsigten til erstatningskrav, hver gang [de] i den almene interesse skal træffe generelle foranstaltninger, som kan skade privates interesser« (Domstolens dom af 25.5.1978, forenede sager 83/76 og 94/76, 4/77, 15/77 og 40/77, HNL m.fl. mod

Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1209, præmis 5). Denne praksis må efter Kommissionens opfattelse anvendes i den foreliggende sag, da det i væsentlig grad ville begrænse Kommissionens handlemuligheder, såfremt den måtte befrygte erstatningssager hver gang, den skal træffe foranstaltninger til bekæmpelse af epidemier blandt dyr. I sådanne tilfælde, hvor det normalt er nødvendigt at handle meget hurtigt, kan Kommissionen kun undtagelsesvis og under særlige omstændigheder pådrage sig et ansvar.

Rettens bemærkninger

- 49 Ifølge traktatens artikel 215, stk. 2, skal Fællesskabet for så vidt angår ansvar uden for kontraktforhold i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, erstatte skader forvoldt af dets institutioner under udøvelsen af deres hverv.
- 50 Efter fast retspraksis kan Fællesskabet kun ifalde ansvar, hvis en række betingelser er opfyldt, nemlig at den adfærd, der lægges den pågældende fællesskabsinstitution til last, er retsstridig, at der er indtrådt et tab, og at der er årsagsforbindelse mellem den retsstridige adfærd og det påberåbte tab (Rettens dom af 9.1.1996, sag T-575/93, Koelman mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 89).
- 51 Hvad angår den første betingelse om, at der skal foreligge en retsstridig adfærd, er det Domstolens faste praksis vedrørende forvaltningsakter, at enhver retskrænkelse udgør en retsstridig adfærd, som kan påføre Fællesskabet et ansvar (Domstolens dom af 7.11.1985, sag 145/83, Adams mod Kommissionen, Sml. s. 3539).

- 52 Hvad derimod angår generelle retsakter kan Fællesskabet kun ifalde ansvar, såfremt der foreligger en krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private. Hvis institutionen har udstedt retsakten under udøvelsen af en vid skønsbeføjelse, er det desuden en forudsætning for, at Fællesskabet kan ifalde erstatningsansvar, at overtrædelsen er tilstrækkeligt kvalificeret, dvs. at den er åbenbar og grov (Rettens dom af 13.12.1995, forenede sager T-481/93 og T-484/93, *Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen*, Sml. II, s. 2941, præmis 81).
- 53 Det må derfor undersøges, om de anfægtede beslutninger er generelle retsakter eller forvaltningsakter og i givet fald, om Kommissionen ved vedtagelsen heraf rådede over en vid skønsbeføjelse.
- 54 Det bemærkes indledningsvis, at i modsætning til, hvad sagsøgerne har hævdet, kan begrebet generel retsakt, således som dette forstås i retspraksis, finde anvendelse på alle de retsakter, der er omhandlet i artikel 189, og ikke blot på forordninger. Efter fast retspraksis bestemmes en retsakts karakter nemlig ikke af dens ydre form, men af, om den er almen gyldig eller ej (se den ovenfor i præmis 52 nævnte dom i sagen *Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen*, præmis 86).
- 55 Ved bestemmelsen af de omtvistede retsakters karakter må der tages hensyn til følgende betragtninger.
- 56 For det første har de anfægtede beslutninger i forhold til sagsøgerne haft tilsvarende virkninger som en almen gyldig retsakt, ligesom hvis der var tale om en forordning, der forbød samtlige svineproducenter og -eksportører, som er etableret inden for visse områder af det nationale område, at sende bestemte dyr eller produkter til andre medlemsstater eller til andre dele af det nationale område.

- 57 Denne konstatering afkræftes ikke af sagsøgernes argument om, at det er muligt at identificere samtlige svineproducenter og -eksportører, som er etableret i Tyskland og omfattet af de anfægtede beslutninger. Efter fast retspraksis mister en retsakt nemlig ikke sin almen gyldighed, fordi det er muligt mere eller mindre nøjagtigt at fastlægge antallet eller endog identiteten af de retssubjekter, som den på et givet tidspunkt finder anvendelse på, når det er ubestridt, at den anvendes på grundlag af objektive faktiske og retlige omstændigheder, som er beskrevet i retsakten i forbindelse med dennes formål (Domstolens dom af 18.5.1994, sag C-309/89, Codorníu mod Rådet, Sml. I, s. 1853, præmis 18).
- 58 For det andet henhører de anfægtede beslutninger under området for den fælles landbrugspolitik, som det fremgår såvel af disses indhold som af henvisningen i direktiv 90/425 til traktatens artikel 43, som de er udstedt på grundlag af. Institutionerne råder normalt over en vid skønsbeføjelse på dette område.
- 59 For det tredje er Kommissionen, når den træffer beskyttelsesforanstaltninger, såsom ved udstedelsen af de omtvistede forbud og ved afgrænsningen af de territoriale områder, som er omfattet af disse forbud, nødt til at afveje flere hensyn, nemlig det almene hensyn til den frie bevægelighed for dyr inden for Fællesskabet, hensynet til beskyttelse af svinebestandens sundhed og bevarelse inden for Fællesskabet samt de særlige hensyn til de svineproducenter, som er berørt af forbuddene.
- 60 For det fjerde er det normalt nødvendigt, at Kommissionen handler hurtigt for at kunne bekæmpe udbredelsen af svinepest, på grund af den intensive handel med svin mellem medlemsstaterne, og fordi det sygdomsfremkaldende element i svinepest er yderst smitsomt, inkubationstiden er meget kort, og de inficerede dyr må slås ned.

- 61 Endelig har Retten i en nyligt afsagt dom (den ovenfor i præmis 52 nævnte dom i sagen *Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen*, præmis 87) fastslået, at en beslutning, som Kommissionen havde vedtaget i henhold til artikel 1, stk. 4, i direktiv 90/425, og som indeholdt et forbud mod at udføre levende svin fra en medlemsstat til de øvrige medlemsstater, var en generel retsakt.
- 62 Af det anførte følger, at de anfægtede beslutninger er generelle retsakter, som bygger på et økonomisk-politisk valg, og til hvis vedtagelse institutionen råder over en vid skønsbeføjelse.
- 63 Efter fast praksis ved Fællesskabets retsinstanser kan sådanne retsakter kun undtagesvis og under særlige omstændigheder påføre Fællesskabet et ansvar, hvilket beror på, at Fællesskabets institutioner ikke må hindres i deres dispositioner ved udsigten til erstatningskrav, hver gang de i den almene interesse skal træffe generelle foranstaltninger, som kan skade private interesser (se den ovenfor i præmis 48 nævnte dom i sagen *FINL m.fl. mod Rådet og Kommissionen*, præmis 5).
- 64 Fællesskabet kan derfor kun pådrage sig et ansvar i den foreliggende sag, såfremt Kommissionen åbenbart og groft har tilsidesat en højere retsregel til beskyttelse af private.

B — Spørgsmålet, om der foreligger en åbenbar og grov tilsidesættelse af en højere retsregel til beskyttelse af private

- 65 Sagsøgerne har reelt fremført fem anbringender til godtgørelse af, at de anfægtede beslutninger er retsstridige. Det første anbringende er, at forbuddet mod forskelsbehandling er tilsidesat, det andet, at der foreligger en tilsidesættelse af ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse, det tredje, at proportionalitetsprincippet er tilsidesat, det fjerde, at de anfægtede beslutninger ikke har den fornødne hjemmel, og det femte, at traktatens artikel 190 er tilsidesat.

- 66 Mens de fire første anbringender alle vedrører spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en tilsidesættelse af en højere retsregel til beskyttelse af private, er det vedrørende det femte anbringende uforment at undersøge, om dette anbringende er begrundet. Efter fast retspraksis kan Fællesskabet nemlig ikke ifalde ansvar, blot fordi en retsakt ikke er begrundet (se Domstolens dom af 15.9.1982, sag 106/81, Kind mod EØF, Sml. s 2885, præmis 14, og Rettens dom af 18.9.1995, sag T-167/94, Nölle mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 2589, præmis 57).

Anbringendet om tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling

- 67 Anbringendet om tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling er opdelt i tre led, idet sagsøgerne har gjort gældende, at der foreligger en forskelsbehandling dels i forhold til Belgien, dels som følge af afgrænsningen af områderne efter administrative grænser og endelig i forhold til delstaten Nordrhein-Westfalen.

Første led: forskelsbehandling i forhold til Belgien

— Parternes argumenter

- 68 Sagsøgerne har anført, at de er blevet forskelsbehandlet i forhold til svineavlere i Belgien. De henviser til, at der blev konstateret svinepest i Belgien, nemlig i kommunen Wingene i Vestflandern, på nogenlunde samme tidspunkt som i Tyskland, men at det inden for dette område kun var de belgiske myndigheder, der traf de foranstaltninger om etablering af iagttagelsesdistrikter og overvågningsområder, som var fastsat i artikel 4 i Rådets direktiv 64/432/EØF af 26. juni 1964 om veterinærpolitimæssige problemer ved handel inden for Fællesskabet med kvæg og svin (EFT 1963-1964, s. 154, herefter »direktiv 64/432«) og i direktiv 80/217, og at Kommissionen ikke traf nogen foranstaltninger med henblik på en supplerende beskyttelse for så vidt angår de territoriale, administrative enheder (distrikter og kommuner), som var berørt eller beliggende i nærheden af dem, der var berørt af svinepest.

- 69 Ifølge sagsøgerne var de væsentlige forskelle mellem de forbud, der gjaldt i Belgien, og dem, der gjaldt i delstaten Niedersachsen, ikke objektivt begrundet, og de anfægtede kommissionsbeslutninger indeholder ingen objektiv forklaring, der kan retfærdiggøre denne forskelsbehandling.
- 70 Efter sagsøgernes opfattelse var de svinepestepidemier, som brød ud i Belgien og Niedersachsen, derimod sammenlignelige. Sammenligningen mellem dem burde ikke udelukkende have været foretaget på grundlag af det absolutte antal af udbrud af svinepest. Dette antal afspejler nemlig ikke omfanget af det økonomiske tab, og en præcis og detaljeret undersøgelse af forholdene viser, at udviklingen og virkningerne af svinepestepidemierne i 1993 og 1994 var helt analoge i Belgien og Niedersachsen. Det var nemlig dels den samme virusstamme, den såkaldte »Lorraine-virus«, der forekom i Vestflandern og Niedersachsen, dels har disse områder en ensartet struktur i deres svineproduktion og en lige omfattende svinebestand, og endelig fandt smitten sted på det samme tidspunkt af året. Det kan derfor ikke med rette hævdes, at de belgiske myndigheder — bortset fra, at de straks havde oprettet en beskyttelseszone på 20 km — inden for den pågældende periode havde været mere effektive end de tyske myndigheder i bekæmpelsen af svinepesten.
- 71 Sagsøgerne gør endvidere gældende, at Kommissionen ikke har fremlagt noget konkret bevis for, at myndighederne i Niedersachsen gjorde sig skyldig i forsømmelighed sammenlignet med myndighederne i Belgien. Tværtimod har Kommissionen selv udtrykkeligt i syvende betragtning til beslutning 93/566 erkendt, at »Tyskland [havde] truffet foranstaltninger i henhold til direktiv 80/217/EØF og ... desuden [havde] indført yderligere foranstaltninger i de smitteramte områder«.
- 72 Endelig gør sagsøgerne gældende, at selv om en forskellig behandling måtte være objektivt begrundet, skal den stå i rimeligt forhold til de påberåbte omstændigheder (se Domstolens dom af 5.7.1977, sag 114/76, Bela-Mühle, Sml. s. 1211, af 13.11.1973, forenede sager 63/72-69/72, Werhahn Hansamühle m.fl. mod Rådet, Sml. s. 1229, og den ovenfor i præmis 47 nævnte dom i sagen Merkur-Außenhandels mod Kommissionen). Såfremt de udstedte forsendelsesforbud imidlertid efter det af Kommissionen anførte havde til formål at forhindre en videre udbredelse af svinepesten ved at fastlægge brede zoner uden om de smittede

bedrifter, burde disse forbud have haft en direkte forbindelse med det præcise sted, hvor der fandtes svinepestudbrud. Det var derfor uhensigtsmæssigt og uden enhver sammenhæng med formålet med forbuddene at anvende kriterier, som var baseret på en territorial administrativ inddeling, og som var uden forbindelse med dette sted, navnlig når de territorielt afgrænsede administrative enheder er meget store, således som det er tilfældet i Niedersachsen. Den ændring af beslutning 93/566, som skete ved beslutning 93/621, og hvorved de områder, som var omfattet af forbuddene, blev afgrænset efter kommunale grænser på et tidspunkt, hvor svinepesten var stagnerende, bekræfter, at Kommissionen var klar over, at de udstedte transportforbud, som blev anvendt efter distrikts- og delstatsgrænser, var uegnede og uforholdsmæssige.

- 73 Efter Kommissionens opfattelse var situationen hvad angår svinepestudbruddene i Belgien og Tyskland forskellig.
- 74 Kommissionen anfører, at der i 1993 kun blev anmeldt 7 svinepestudbrud i Belgien, men 100 i Tyskland (imod 13 i 1992 og 6 i 1991), hvoraf 60 var forekommet alene i Niedersachsen. Det afgørende for udstedelsen af forsendelsesforbuddene ved bekæmpelsen af svinepest er ifølge Kommissionen antallet af de anmeldte udbrud og ikke omfanget af de økonomiske tab, som en nedslagtning af svin forvolder. På grundlag af antallet af de anmeldte udbrud af svinepest kan det nemlig bedømmes, om det er lykkedes de nationale myndigheder at standse den videre udbredelse af epidemien, og om det er hensigtsmæssigt at udstede forsendelsesforbud.
- 75 De belgiske myndigheder havde været mere effektive i bekæmpelsen af svinepest, først og fremmest fordi de fra begyndelsen havde fastsat supplerende zoner med en radius på 20 km og foretaget mere omfattende epizootiologiske undersøgelser. Det er i den foreliggende sag uden interesse af fastslå, hvilken fejlagtig adfærd man konkret kan lægge myndighederne i Niedersachsen til last, da det i betragtning af de mange svinepestudbrud, som forekom, er uomtvistet, at det ikke var lykkedes dem at få epidemien under kontrol, og at der var fare for spredning. Desuden havde de tyske myndigheder i modsætning til de belgiske — som konstant havde holdt Kommissionen underrettet om situationen — ikke på eget initiativ informeret den hverken om udviklingen i epidemien eller om situationen på stedet. Et

sådant samarbejde er imidlertid en forudsætning for, at Kommissionen kan udstede forbud og træffe alle nødvendige beskyttelsesforanstaltninger.

- 76 Endelig anfører Kommissionen, at selv om situationen i Belgien og Tyskland måtte have været sammenlignelig, var en forskellig behandling objektivt begrundet, da Kommissionen af hensyn til opretholdelsen af samhandelen med svin inden for Fællesskabet og med henblik på beskyttelsen af svinebestanden i de øvrige medlemsstater kun bør træffe foranstaltninger, når de nationale myndigheder ikke er i stand til at holde svinepesten under kontrol og bekæmpe den effektivt. De belgiske myndigheder havde imidlertid vist sig at være pålidelige i forbindelse med bekæmpelsen af svinepest, mens der på den dato, da Kommissionen vedtog den første af de anfægtede beslutninger, nemlig den 4. november 1993, allerede inden for dette samme år var konstateret 92 svinepestudbrud på tysk område.

— Rettens bemærkninger

- 77 Ifølge traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit, skal den fælles markedsordning, som skal oprettes inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, »udelukke enhver form for forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere«. Efter fast retspraksis er det forbud mod forskelsbehandling, som er indeholdt i denne bestemmelse, blot et konkret udtryk for det generelle lighedsprincip, som udgør et af fællesskabsrettens grundlæggende principper (Rettens dom af 14.9.1995, sag T-571/93, Lefebvre m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2379, præmis 78).
- 78 Forbuddet mod forskelsbehandling er en højere retsregel til beskyttelse af private, hvis overtrædelse kan begrunde et ansvar for Fællesskabet (se f.eks. Rettens dom af 27.6.1991, sag T-120/89, Stahlwerke Peine-Salzgitter mod Kommissionen, Sml. II, s. 279, præmis 117 og 118).

- 79 Det må derfor undersøges, om Kommissionen, da den vedtog de anfægtede beslutninger, åbenbart og groft tilsidesatte dette forbud, som ifølge retspraksis indebærer, at sammenlignelige situationer ikke må behandles forskelligt, medmindre en sådan forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. den ovenfor i præmis 47 nævnte dom i sagen Campo Ebro Industrial m.fl. mod Rådet, præmis 82).
- 80 Herom bemærkes, at sagsøgerne ikke kan hævde, at de er blevet forskelsbehandlet i forhold til de i Belgien etablerede svineavlere. I 1993 var der nemlig kun blevet anmeldt 7 svinepestudbrud i Belgien, mens der inden for samme periode var forekommet 100 tilfælde i Tyskland, heraf 60 alene i delstaten Niedersachsen. Inden for et område, hvor der findes mange svinebedrifter, må antallet af svinepestudbrud, som Kommissionen med rette har gjort gældende, anses for et egnet kriterium ved vurderingen af risikoen for spredning af sygdommen og nødvendigheden af, at Kommissionen griber ind til beskyttelse af svinebestanden i medlemsstaterne.
- 81 Endvidere bemærkes, at medlemsstaterne ifølge artikel 10 i direktiv 90/425 straks skal underrette Kommissionen, såfremt der konstateres sygdomme, såsom svinepest, og underrette den om de trufne foranstaltninger til bekæmpelse eller forebyggelse. Endvidere kan Kommissionen efter artikel 10, stk. 3, træffe beskyttelsesforanstaltninger, hvis ikke den er blevet informeret om de trufne foranstaltninger.
- 82 I den foreliggende sag holdt de belgiske myndigheder, i modsætning til de tyske, Kommissionens tjenestegrene løbende og aktuelt underrettet om udviklingen af svinepest på deres område og om de nationale foranstaltninger, der var truffet til bekæmpelse heraf. Kommissionen var derfor fuldt ud informeret om situationen i Belgien, hvorfor den med føje kunne finde anledning til at træffe andre foranstaltninger til at bekæmpe udbredelsen af svinepest på belgisk område end dem, der blev truffet på tysk område. Under alle omstændigheder var de trufne foranstaltninger til at forhindre en videre spredning af svinepesten et resultat af det objektive forhold, at der bestod en fare for en sådan spredning, hvorfor det ikke er nødvendigt at foretage en yderligere undersøgelse af, om de kompetente nationale myndigheder måtte have gjort sig skyldige i en forsømmelighed ved bekæmpelse af svinepesten.

- 83 Følgelig var situationen i Belgien og Tyskland ikke sammenlignelig, hvorfor første led af anbringendet om tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling må forkastes.

Andet led: forskelsbehandling som følge af afgrænsningen af områderne på grundlag af administrative grænser

— Parternes argumenter

- 84 Sagsøgerne har kritiseret Kommissionen for at have udstedt forsendelsesforbuddene på grundlag af administrative enheder (kommuner og distrikter) i stedet for at fastsætte en radius fra det sted, hvor epidemien var konstateret, således som det er foreskrevet i artikel 9, stk. 1, i direktiv 80/217 hvad angår etableringen af iagttagelsesdistrikter og overvågningsområder. Ved en afgrænsning af de territoriale områder på grundlag af administrative kriterier tages der ikke hensyn til den reelle smittefare, og denne afgrænsning har diskrimineret sagsøgerne i forhold til de øvrige bedrifter, som er beliggende i samme afstand fra det sted, hvor svinepestepidemien var brudt ud, men som ligger i et administrativt område, der ikke var omfattet af forsendelsesforbuddene.

- 85 Efter retspraksis er en foranstaltning ikke objektivt begrundet, hvis den er åbenbart uegnet. Ved bekæmpelsen af en epidemi blandt dyr afhænger vurderingen af foranstaltningernes egnethed alene af graden af den fare for smitte og overførsel, som epidemien udgør. Efter sagsøgernes opfattelse kunne forsendelsesforbuddene for de territoriale områder, som var fastlagt efter administrative enheder, forhindre en udbredelse af svinepesten uden for disse enheder, men ikke forhindre, at den bredte sig inden for disse.

- 86 Kommissionen gør heroverfor gældende, at den ved afgrænsningen af de territoriale områder, som omfattes af et forsendelsesforbud, ikke udelukkende bør basere sig på et kriterium vedrørende afstanden i forhold til de angrebne bedrifter, men

også kan fastlægge grænserne efter administrative enheder. Dette fremgår bl.a. af artikel 9 i direktiv 80/217. Kommissionen har et skøn ved afgrænsningen af de territoriale områder, som omfattes af de i medfør af direktiv 90/425 udstedte forbud, det være sig overvejende efter geografiske kriterier, administrative enheder eller en kombination af disse to kriterier, og grænserne for dette skøn kan ikke anses for overskredet, medmindre den pågældende foranstaltning viser sig åbenbart uegnet (Domstolens dom af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 — C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 14). Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag.

- 87 Valget af afgrænsningsmetoden er omtvistet blandt medlemsstaterne, og spørgsmålet har været genstand for drøftelser i Den Stående Veterinærkomité. Kommissionen tager i videst muligt omfang hensyn til den afgrænsningsmetode, som den pågældende medlemsstat foretrækker. I den foreliggende sag foreslog Forbundsrepublikken Tyskland selv en afgrænsning på grundlag af administrative enheder med den begrundelse, at dyresundhedsbeskyttelsen er opbygget på distriktsniveau. Denne afgrænsning har derfor givet den bedst mulige garanti for effektivitet i kontrollen og ved anvendelsen af foranstaltningerne, fordi man med øjeblikkelig virkning har kunnet gøre brug af en funktionsdygtig forvaltning.
- 88 Ifølge Kommissionen kunne sagsøgenes bedrift være blevet ramt af forsendelsesforbuddene, selv om disse overvejende havde været fastsat på grundlag af geografiske kriterier. Forbuddene ville nemlig ikke nødvendigvis have været begrænset til de territoriale områder, som befandt sig i en radius på 20 km omkring den angrebne bedrift, men man måtte også have taget hensyn til særlige geografiske kriterier, såsom de naturlige grænser og svineavlsbedriftenes tæthed. Ifølge oplysningerne fra de tyske myndigheder har Osnabrück-distriktet og de tilgrænsende distrikter Vechta og Diepholz den højeste koncentration i verden af svineavlsbedrifter.

89 I øvrigt har sagsøgerne ifølge Kommissionen ikke godtgjort, at der fandtes andre bedrifter, som kunne sammenlignes med deres, og som lå tættere ved de angrebne bedrifter, men som ikke var omfattet af forsendelsesforbuddene.

90 Endelig anfører Kommissionen, at der i Osnabrück-distriktet ganske vist ikke var forekommet nye udbrud i perioden mellem den 31. oktober 1993 og den 20. januar 1994, men at der blev anmeldt 13 udbrud i Niedersachsen, hvoraf de fleste forekom i Vechta-distriktet, som har fælles grænse med Osnabrück-distriktet. 12 ud af de 13 udbrud forekom i forvaltningsdistriktet (Regierungsbezirk) Weser Ems, som også Osnabrück-distriktet hører under, og forvaltningsdistriktet er den administrative enhed, som er ansvarlig for koordineringen af foranstaltninger til bekæmpelse af svinepest. Gentagne udbrud af svinepest i forvaltningsdistriktet Weser Ems viste, at der klart var begået fejl ved samordningen af foranstaltningerne til udryddelse af epidemien, navnlig hvad angår de epidemiologiske undersøgelser.

— Rettens bemærkninger

91 I direktiv 90/425, som de anfægtede beslutninger er truffet på grundlag af, er der hverken fastsat geografiske eller administrative kriterier for afgrænsningen af de territoriale områder, som omfattes af de af Kommissionen truffne beskyttelses- og bevarelsesforanstaltninger.

92 Sagsøgerne kan ikke hævde, at Kommissionen ikke burde have udstedt forsendelsesforbud for de dele af det tyske område, som ligger i en større afstand end en radius på 3 eller 10 km omkring de angrebne bedrifter, således som det er foreskrevet i artikel 9 i direktiv 80/217 hvad angår etableringen af iagttagelsesdistrikter og overvågningsområder. Denne bestemmelse vedrører nemlig ikke de beskyttelses- og bevarelsesforanstaltninger, som Kommissionen kan blive foranlediget til at træffe, såfremt den finder det nødvendigt, men udelukkende fastsættelsen af de iagttagelsesdistrikter og overvågningsområder, som de kompetente myndigheder i medlemsstaterne er forpligtet til at etablere, så snart diagnosen svinepest er blevet officielt bekræftet.

- 93 Effektiviteten af de foranstaltninger, som Kommissionen træffer i henhold til direktiv 90/425, vil blive bragt i fare, hvis de kun kan vedtages på de betingelser og efter de kriterier, som gælder for de nationale myndigheders etablering af iagttagelsesdistrikter og overvågningsområder i henhold til direktiv 80/217. Efter Fællesskabets ordning til bekæmpelse af udbredelse af svinepest skal Kommissionen nemlig tværtimod kun gribe ind i de tilfælde, hvor det er nødvendigt, dvs. når de af medlemsstaterne truffne foranstaltninger ikke helt fjerner truslen for medlemsstaternes bestande.
- 94 De bestemmelser, der er fastsat i artikel 9 i direktiv 80/217, gælder derfor ikke for Kommissionen, når den vedtager foranstaltninger i henhold til artikel 10, stk. 4, i direktiv 90/425, men udgør højst elementer, som Kommissionen kan lade indgå i sine overvejelser ved udøvelsen af den vide skønsbeføjelse, som tilkommer den.
- 95 Heller ikke hvis de anfægtede kommissionsbeslutninger vurderes i forhold til betingelserne i artikel 9 i direktiv 80/217, er der fornødent grundlag for sagsøgerens opfattelse. For det første er radierne på 3 og 10 km omkring de angrebne bedrifter, som er foreskrevet i artikel 9, stk. 1, i direktiv 80/217, kun minimumsradier for etableringen af iagttagelsesdistrikter og overvågningsområder. Efter denne bestemmelse er det altså, afhængig af sagens omstændigheder, muligt at fastsætte distrikter og områder med en større radius. For det andet har sagsøgerne ikke godtgjort, at såfremt de territoriale områder, som var omfattet af forbuddene, udelukkende var blevet afgrænset på grundlag af et kriterium vedrørende den geografiske afstand til de angrebne bedrifter, ville dette have medført, at deres bedrift ikke var omfattet af forsendelsesforbuddet. For det tredje skal fastsættelsen af distrikterne og områderne efter artikel 9, stk. 2, ikke ske udelukkende på grundlag af geografiske kriterier og derfor heller ikke udelukkende på grundlag af et kriterium vedrørende afstanden til de angrebne bedrifter. Ifølge denne bestemmelse er den kompetente myndighed nemlig ved etableringen af distrikterne og områderne forpligtet til at tage hensyn til en række andre faktorer, herunder handelsmønstret for svin og bekæmpelsesfaciliteterne. Ifølge det af Kommissionen oplyste, som ikke er modsagt af sagsøgerne, har Osnabrück-distriktet, hvor sagsøgerens bedrift er beliggende, og de tilgrænsende distrikter Vechta og Diepholz, hvor der var konstateret mange udbrud af svinepest, den største koncentration af svineavlsbedrifter i verden.

- 96 Kommissionen var derfor berettiget til at afgrænse de territoriale områder, som var omfattet af forsendelsesforbuddene, efter de grænser, der gælder for de administrative enheder.
- 97 Det må dog undersøges, om Kommissionen i forbindelse med vedtagelsen af de anfægtede beslutninger har overskredet grænserne for sin vide skønsbeføjelse.
- 98 Der er her grund til at fremhæve, at Kommissionen i henhold til direktiv 90/425 i samarbejde med den pågældende medlemsstat skal gennemgå de foranstaltninger, der bør træffes, og skal foranstalte en undersøgelse af situationen i Den Stående Veterinærkomité, som er sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne.
- 99 Kommissionen har, uden at være blevet modsagt af sagsøgerne, gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland i den foreliggende sag selv havde foreslået en territorial afgrænsning på grundlag af administrative enheder (distrikter og/eller kommuner). Som sagsøgerne har erkendt under den mundtlige forhandling, udtalte den tjenestemand, som sagen henhørte under i det pågældende forbundsministerium, og som er chef for delegationen og Kommissionens tjenestegrenes eneste forhandlingspartner, sig til fordel for en afgrænsning på grundlag af forvaltningsenheder, selv om der inden for delegationen var uenighed herom på grund af modstanden fra en af Niedersachsens repræsentanter.
- 100 Kommissionen samarbejdede således effektivt med de tyske forbundsmyndigheder ved afgrænsningen af de territoriale områder, som var omfattet af de forsendelsesforbud, der var udstedt på grundlag af de administrative enheder. Dette samarbejde var i øvrigt i overensstemmelse med Kommissionens normale praksis med at tage hensyn til den pågældende medlemsstats ønsker i hvert fald i det omfang, disse ønsker synes egnede til at sikre, at de trufne foranstaltninger virker godt og effektivt.
- 101 Metoden for afgrænsningen af de territoriale områder efter administrative enheder var så meget mere velbegrunderet i den foreliggende sag, som den ydede de bedste garantier for en effektiv kontrol og gennemførelse af de trufne foranstaltninger.

Ifølge § 2, stk. 1, i Ausführungsgesetz zum Tierseuchengesetz (*Niedersächsisches Gesetz-und Verordnungsblatt* nr. 18, 1994) — som er den lov, delstaten Niedersachsen har vedtaget til gennemførelse af forbundsloven om epizootier — er det distrikterne og de byer, der ikke henhører under et distrikt, som er kompetente til at træffe foranstaltninger til bekæmpelse af epizootier og navnlig til at træffe, overvåge og kontrollere de foranstaltninger, der beror på de af Rådet og Kommissionen vedtagne retsakter. Det er således de kompetente veterinærmyndigheder i den pågældende medlemsstat, som foretager kontrollen og gennemførelsen af foranstaltningerne på stedet, og det er disse foranstaltningers effektivitet, som er afgørende for, om et forbud mod transport, som udstedes for at forhindre udbredelsen af svinepest, har nogen gavnlig virkning.

- 102 En territorial afgrænsning på grundlag af de allerede eksisterende administrative enheder har endvidere den fordel, at den gør det muligt at handle hurtigt. Derimod forudsætter en afgrænsning af områderne efter geografiske kriterier en undersøgelse af området og navnlig af de naturlige grænser (vandløb, veje osv.) samt af bedrifternes placering. Forudsætningen for at anvende denne metode er derfor, at den pågældende medlemsstats kompetente myndigheder fremlægger en detaljeret dokumentation. Det er imidlertid ubestridt, at dette ikke skete i den foreliggende sag.
- 103 Endelig er de territoriale grænser for de administrative enheder — således som sagsøgerne selv har anført i deres skriftlige svar på Rettens spørgsmål — normalt fastlagt således, at der tages hensyn til visse geografiske naturforhold (såsom vandløb, veje osv.).
- 104 Under disse forhold er det Rettens opfattelse, at Kommissionen ikke åbenbart og groft har overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse ved at afgrænse områderne efter administrative enheder.
- 105 Følgelig må andet led af anbringendet om tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling forkastes.

Tredje led: forskelsbehandling i forhold til delstaten Nordrhein-Westfalen

— Parternes argumenter

- 106 Sagsøgerne har gjort gældende, at de på grund af de forsendelsesforbud, der er fastsat efter administrative grænser, er blevet forskelsbehandlet i forhold til visse bedrifter i Nordrhein-Westfalen, som ikke blev ramt af forbuddene, selv om de var beliggende i samme afstand fra den angrebne bedrift som sagsøgernes bedrift. Situationen i de to delstater kan kun sammenlignes ud fra den fare, som epidemien blandt dyr udgjorde, og ikke, som hævdede af Kommissionen, ud fra antallet af svinepestudbrud.
- 107 Som eksempler på det anførte henviser sagsøgerne til visse bedrifter, som er beliggende i kommunen Westerkappeln (den nordøstlige del af Steinfurt-distriktet i delstaten Nordrhein-Westfalen), og som ikke var omfattet af forbuddene, selv om de kun befandt sig 15 km fra svinepestudbruddet i Rieste (Osnabrück-distriktet i delstaten Niedersachsen), og til visse bedrifter, som er beliggende i kommunen Stemwede (Minden-Lübbecke-distriktet i delstaten Nordrhein-Westfalen), og som befandt sig mindre end 10 km fra svinepestudbruddet i Damme-Rüschendorf (Vechta-distriktet i delstaten Niedersachsen).
- 108 Da situationen i de to delstater var sammenlignelig hvad angår den fare, som svinepest udgjorde uden for de administrative grænser, og hvad angår formålet med de foranstaltninger, som skulle træffes for at forhindre dens udbredelse, var en forskellig behandling ikke objektivt begrundet.
- 109 Kommissionen bestrider, at sagsøgerne blev forskelsbehandlet i forhold til bedrifterne i Nordrhein-Westfalen. Den anfører, at situationerne ikke var sammenlignelige, da myndighederne i Nordrhein-Westfalen havde vist sig at være i stand til at

bekæmpe og kontrollere svinepest effektivt, idet der ikke var konstateret nogen svinepestudbrud inden for den periode, som var omfattet af de anfægtede beslutninger. Afstanden i forhold til den angrebne bedrift var ikke det eneste kriterium, som Kommissionen anvendte ved udstedelsen af forsendelsesforbuddene. Eksempelvis havde myndighederne i Nordrhein-Westfalen haft en så effektiv kontrol, at der ikke var nogen risiko for spredning af svinepest til andre områder eller til andre medlemsstater. Kommissionen havde derfor ikke, da den vedtog de anfægtede beslutninger, udstedt noget forbud for Nordrhein-Westfalen, da denne delstat generelt var meget aktiv i bekæmpelsen af svinepesten og rådede over en mere effektiv veterinærforvaltning, hvilket bekræftes af det lave antal svinepestudbrud, som forekom på denne delstats område (7 i 1993, 1 i 1994 og 2 i 1995), i forhold til dem, som forekom i Niedersachsen (64 i 1993, 66 i 1994 og 23 i 1995).

- 110 Selv om det ikke desto mindre måtte antages, at situationerne var sammenlignelige, var den forskellige behandling efter Kommissionens opfattelse objektivt begrundet, da myndighederne i Nordrhein-Westfalen var i stand til at holde svinepesten under effektiv kontrol, således at der ikke var nogen fare for spredning af svinepesten til andre områder og navnlig til andre medlemsstater. Kommissionen præciserer dog, at delstaternes territoriale grænser ikke kom i betragtning ved fastsættelsen af de iagttagelsesdistrikter og overvågningsområder, som er omhandlet i artikel 9 i direktiv 80/217, og at de bedrifter i Nordrhein-Westfalen, som var beliggende i umiddelbar nærhed af en angrebet bedrift i Niedersachsen, var undergivet de restriktioner, som gjaldt for disse distrikter og områder. Ifølge Kommissionen har sagsøgerne ikke godtgjort, at nogle bedrifter i Nordrhein-Westfalen lå nærmere ved en angrebet bedrift end deres egen.

— Rettens bemærkninger

- 111 Det bemærkes, at de bedrifter i delstaten Nordrhein-Westfalen, som var beliggende i nærheden af en angrebet bedrift i Niedersachsen, var undergivet de restriktioner, som gjaldt for de iagttagelsesdistrikter og overvågningsområder, som de tyske myndigheder havde etableret i overensstemmelse med direktiv 80/217.

- 112 Det må imidlertid konstateres, at situationen i delstaten Niedersachsen klart ikke var sammenlignelig med situationen i Nordrhein-Westfalen. Inden for den periode, som er omhandlet i de anfægtede beslutninger, blev der nemlig ikke konstateret noget svinepestudbrud Nordrhein-Westfalen. Selv om det antages, således som hævdede af sagsøgerne, at visse bedrifter i denne delstat var beliggende i en kortere afstand fra de angrebne bedrifter end sagsøgernes egen bedrift, kunne Kommissionen derfor med føje mene, at de kompetente myndigheder i delstaten Nordrhein-Westfalen var i stand til at holde svinepesten under effektiv kontrol, og at der ikke i dette område var nogen spredningsrisiko, der gjorde det nødvendigt, at myndighederne traf yderligere beskyttelsesforanstaltninger.
- 113 Heller ikke det tredje led af anbringendet om tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling er herefter begrundet.
- 114 Følgelig har Kommissionen ikke tilsidesat forbuddet mod forskelsbehandling. Det første anbringende må herefter forkastes.

Anbringendet om tilsidesættelse af ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse

Parternes argumenter

- 115 Sagsøgerne har gjort gældende, at de forsendelsesforbud, som blev pålagt ved de anfægtede kommissionsbeslutninger, begrænsede sagsøgernes mulighed for at udnytte deres ejendom i en sådan grad, at de i praksis svarede til en beslaglæggelse af ejendommen. De gjorde det nemlig umuligt for dem at drive virksomhed med svineavl og -opfedning.
- 116 Ifølge sagsøgerne er forsendelsesforbuddene en foranstaltning, som er uegnet til at bekæmpe en epidemi blandt dyr, og som står i misforhold til deres formål, da de, i modsætning til, hvad der gælder for etableringen af iagttagelsesdistrikter og overvågningsområder i henhold til direktiv 80/217, ikke er knyttet til stedet for epide-

mien, men alene fastsat på grundlag af de administrative enheder uden hensyn til den konkrete epidemifare, som truer en bedrift, fordi den ligger i nærheden af en epidemiramt bedrift.

- 117 Sagsøgerne anfører endvidere, at forsendelsesforbuddene reelt er forbud mod markedsføring og dermed udgør en ulovlig ekspropriation, da et forbud mod, at en indehaver af en ejendom frit råder over og udnytter denne, ifølge Domstolens praksis er ensbetydende med at berøve ham ejendommen (Domstolens dom af 13.12.1979, sag 44/79, Hauer, Sml. s. 3727). Sagsøgerne henviser i den forbindelse til, at det ifølge artikel 1 i tillægsprotokollen til den europæiske konvention af 4. november 1950 om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, såvel som efter medlemsstaternes forfatningstraditioner, kun er lovligt at foretage ekspropriation, såfremt det sker mod ydelse af en hurtig, rimelig og effektiv erstatning, hvilket ikke har været tilfældet i den foreliggende sag.
- 118 Sagsøgerne bestrider Kommissionens anbringende om, at de udstedte forbud, som var fastsat efter administrative grænser, var mere effektive og lettere at kontrollere. Efter sagsøgernes opfattelse findes der ingen kontrolorganer i Tyskland i kommunerne, distrikterne eller delstaterne, som effektivt kan påse overholdelsen af de forsendelsesforbud, som var fastsat på grundlag af administrative enheder.
- 119 Af de samme grunde er de anfægtede beslutninger efter sagsøgernes opfattelse i strid med deres ret til fri erhvervsudøvelse.
- 120 Kommissionen har gjort gældende, at en foranstaltning ikke kan antages at indebære en ejendomsberøvelse, når »ejerens fortsat frit kan råde over den og anvende den til ethvert andet formål, der ikke er forbudt« (jf. den ovenfor i præmis 117 nævnte Hauer-dom, præmis 19). Uanset de udstedte forsendelsesforbud kunne sagsøgerne nemlig fortsat råde over deres ejendom.

- 121 Kommissionen henviser til, at såvel ejendomsretten som retten til fri erhvervsudøvelse kan underkastes begrænsninger (jf. Domstolens dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 78).
- 122 Kommissionen bestrider, at der i så henseende blev gjort nogen indskrænkninger i sagsøgernes rettigheder. Sagsøgernes bedrifter er beliggende i Osnabrück-distriktet, deres hovedaftageres bedrifter var beliggende i de tilgrænsende distrikter Diepholz og Vechta, og forsendelsesforbuddene omfattede disse tre distrikter. Følgelig kunne sagsøgerne principielt fortsat sælge deres smågrise til deres traditionelle kunder, idet det efter Kommissionens beslutninger var muligt at afsætte svin inden for de pågældende territoriale områder. En eventuel nedgang i efterspørgslen efter smågrise udgjorde ingen begrænsning i sagsøgernes ejendomsret og så meget mindre en ejendomsberøvelse, da sagsøgerne ikke kan rejse krav om en ejendomsret til en garanteret efterspørgsel.
- 123 Sagsøgerne har ifølge Kommissionen ikke godtgjort, hvorfor de ikke længere kunne levere til deres traditionelle aftagere eller til andre. Sagsøgerne har heller ikke for Retten fremlagt de påberåbte kontrakter om fast levering.
- 124 Selv om det ikke desto mindre måtte antages, at de anfægtede beslutninger gjorde indgreb i sagsøgernes ejendomsret eller deres ret til fri erhvervsudøvelse, foreligger der efter Kommissionens opfattelse en lovlig indskrænkning heri efter de principper, som er fastlagt i retspraksis. De anfægtede beslutninger var nemlig udstedt af hensyn til beskyttelsen af Fællesskabets almene interesser. De var nødvendige til beskyttelse af svinebestanden, til opretholdelse af handelen med svin og dermed nødvendige for at sikre den økonomiske sektor, som svineproduktionen udgør. Følgelig udgjorde de ikke noget indgreb i ejendomsrettens kerne eller i kernen i retten til fri erhvervsudøvelse.

Rettens bemærkninger

- 125 Ifølge fast retspraksis kan de grundlæggende rettigheder, som sagsøgerne i denne sag har påberåbt sig, ikke betragtes som absolutte forrettigheder. Udøvelsen af disse rettigheder kan underkastes begrænsninger, navnlig inden for rammerne af en fælles markedsordning, forudsat at sådanne begrænsninger virkelig er i overensstemmelse med de formål, som Fællesskabet forfølger i almenhedens interesse, og ikke, når henses til det forfulgte formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker selve kernen i de garanterede rettigheder (Domstolens dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schröder, Sml. s. 2237, præmis 15).
- 126 Det må derfor undersøges, hvilket formål der forfølges med de omtvistede beslutninger, og vurderes, om der er en rimelig forbindelse mellem dette formål og forsendelsesforbuddene.
- 127 Det bemærkes først, at enhver beskyttelsesforanstaltning ifølge sin natur har virkninger, der berører ejendomsrettigheder og den frie erhvervsudøvelse, og derved skader parter, der på ingen måde er ansvarlige for den situation, der har ført til vedtagelsen af beskyttelsesforanstaltningerne (se herom Domstolens dom af 30.7.1996, sag C-84/95, Bosphorus, Sml. I, s. 3953, præmis 22). Følgelig kan den omstændighed alene, at forsendelsesforbuddene måtte have skadelige virkninger for sagsøgerne, selv om deres bedrift efter deres opfattelse hverken var ramt eller truet af svinepest, ikke i sig selv medføre, at forbuddene må betegnes som uacceptable restriktioner.
- 128 Desuden bemærkes, at de formål, som blev forfulgt med de anfægtede beslutninger, og som var at bekæmpe udbredelsen af en epidemi blandt dyr, nemlig svinepest — der medfører en så stor dødelighed og så store forstyrrelser, at den kunne forringe rentabiliteten for Fællesskabets samlede svineproduktion — var så vigtige, at de

kunne retfærdiggøre vedtagelsen af beslutninger, selv om disse havde skadelige — og endog særdeles skadelige — virkninger for visse erhvervsdrivende.

129 De her i sagen omhandlede foranstaltninger havde imidlertid ikke skadelige — eller særdeles skadelige — virkninger for de pågældende svineproducenter. Dels indebar de ikke radikale foranstaltninger, såsom massive nedslagtninger, men alene midlertidige restriktioner for transporten af svin. Dels ramte restriktionerne kun geografisk begrænsede områder, hvor der bestod en særlig fare. Som Retten har fastslået ved gennemgangen af anbringendet om tilsidesættelsen af forbuddet mod forskelsbehandling, udgjorde afgrænsningen af de territoriale områder efter administrative enheder desuden et egnet middel til bekæmpelse af spredning af svinepesten, hvorfor Kommissionen ikke ved den anvendte fremgangsmåde åbenbart og groft har overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse.

130 Under alle omstændigheder har sagsøgerne ikke godtgjort, at der faktisk skete en krænkelse af deres ejendomsret og ret til fri erhvervsudøvelse. Ifølge oplysningerne fra sagsøgerne selv, hvis bedrift er beliggende i Osnabrück-distriktet, er sagsøgerenes hovedaftagere etableret i distrikterne Osnabrück, Diepholz og Vechta, og alle disse tre distrikter befinder sig inden for det territoriale område, som var omfattet af de beskyttelsesforanstaltninger, der blev indført ved de anfægtede kommissionsbeslutninger. Da der i alt væsentligt fortsat var fri bevægelighed inden for dette territoriale område, i hvert fald indtil der ved beslutning 94/178 blev vedtaget supplerende beskyttelsesforanstaltninger, måtte det have påhvilet sagsøgerne at godtgøre, hvorledes Kommissionens beslutninger forhindrede dem i at sælge til deres traditionelle kunder. Den liste over andre kunder, som er etableret uden for de områder, der var omfattet af forbuddet, som sagsøgerne fremlagde i retsmødet, og som i øvrigt ikke kan admitteres, da den er fremlagt for sent, udgør ikke tilstrækkeligt bevis for, at sagsøgerne har lidt det tab, som de hævder.

131 Følgelig kan de forsendelsesforbud, som blev udstedt ved de anfægtede beslutninger, ikke anses for uegnede eller uforholdsmæssige. Anbringendet om, at der er sket en tilsidesættelse af ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse, må derfor forkastes.

Anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

Parternes argumenter

- 132 Sagsøgerne har gjort gældende, at de anfægtede beslutninger strider mod proportionalitetsprincippet.
- 133 De påberåber sig herved først de samme argumenter, som de har fremført som led i det foregående anbringende, og navnlig argumenterne om afgrænsningen af de territoriale områder efter administrative enheder.
- 134 Dernæst anfører de, at de anfægtede beslutninger er uforholdsmæssige, da deres bedrift ikke var ramt af svinepest, hvorfor en præventiv vaccination eller en nødvaccination ville have været et betydeligt lempeligere middel i forhold til dem. Så vidt det er sagsøgerne bekendt, anmodede de kompetente tyske myndigheder Kommissionen om, at der blev foretaget en nødvaccination, hvilket denne imidlertid afslog.
- 135 Kommissionen har gjort gældende, at anbringendet om afgrænsningen af forbudsområderne på grundlag af administrative enheder er ubegrundet. Den henviser i øvrigt til, at de foranstaltninger, som træffes inden for den fælles landbrugspolitik, efter fast retspraksis (jf. Domstolens ovenfor i præmis 121 nævnte dom i sagen Tyskland mod Rådet, præmis 90) kun kan anses for uforholdsmæssige, når de er åbenbart uegnede i forhold til det tilstræbte formål. Sagsøgerne har imidlertid ikke gjort gældende, at forsendelsesforbuddene var åbenbart uegnede til at forhindre en yderligere udbredelse af svinepesten og til at sikre opretholdelsen af samhandelen med svin inden for Fællesskabet.

- 136 Desuden anfører Kommissionen, at en vaccination ikke er et lige så egnet middel som et forsendelsesforbud. Fællesskabet fører helt bevidst en ikke-vaccinations politik ved bekæmpelsen af epidemier blandt dyr. Nødvaccinationer udgør ingen garanti for, at virusen udryddes, selv om de foretages inden for et begrænset geografisk område, da visse angrebne dyr ikke bliver fundet. De forhindrer heller ikke, at der fødes svin, som tilsyneladende er sunde, men som er smittebærende. Det er heller ikke ved serologiske undersøgelser muligt at se, om antistofferne hidrører fra et sygdomsangreb eller en vaccination. Et vaccineret dyr kan med andre ord være virusbærende og sprede sygdommen.
- 137 Der var andre grunde til, at Kommissionen afslog Forbundsrepublikken Tysklands anmodning af 7. februar 1994 om tilladelse til at foretage nødvaccinationer. Efter at have konstateret, at der var flere foruroligende vanskeligheder og mangler, navnlig ved identifikationen af dyrene og kontrollen med transporten heraf, fandt Kommissionen, at det måtte befrygtes, at vaccinationerne ville få svineavlerne til at negligere beskyttelsesforanstaltningerne og dermed bringe hele Fællesskabets politik vedrørende bekæmpelse af svinepesten i fare. Desuden forudsætter en plan for nødvaccinationer, at der over en periode på tolv måneder gælder et absolut forbud mod transport af svin og svinekødsprodukter fra de områder, hvor vaccinationen er foretaget. Ifølge Kommissionen er det af største betydning at opretholde politikken med ikke-vaccination af hensyn til handelsforbindelserne med tredjelande, som også forventes at føre denne politik.

Rettens bemærkninger

- 138 Efter proportionalitetsprincippet skal de foranstaltninger, som træffes ved retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner, være egnede til at gennemføre det tilsigtede mål og må ikke gå videre end nødvendigt i dette øjemed. Det følger endvidere af dette princip, at såfremt der er mulighed for at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. den ovenfor i præmis 52 nævnte dom i sagen *Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen*, præmis 119).

- 139 Det fremgår af gennemgangen af de foregående anbringender, at de forbud, som i den foreliggende sag blev udstedt inden for visse områder efter administrative enheder, var et egnet og ikke uforholdsmæssigt middel til at bekæmpe den videre udbredelse af svinepest.
- 140 Hvad angår argumentet om, at vaccinationer ville have været et lempeligere middel til bekæmpelse af svinepesten, bemærkes først, at der ved artikel 14 i direktiv 80/217, som ændret ved direktiv 91/685, er udstedt et principielt forbud mod anvendelse af vaccine mod svinepest.
- 141 Selv om det under visse omstændigheder er tilladt at benytte nødvaccination, er det Fællesskabets faste politik ikke at anvende vaccination. Det kommer ikke i den foreliggende erstatningssag på tale at vurdere, om Fællesskabets politik vedrørende bekæmpelse af svinepest er rigtig, men det skal alene undersøges, om Kommissionen har udvist en retsstridig adfærd ved åbenbart og groft at overskride grænserne for sin skønsbeføjelse. I den forbindelse kan Kommissionens afslag på i overensstemmelse med sin politik på området at tillade anvendelsen af nødvaccination ikke anses for en sådan retsstridig adfærd.
- 142 Under alle omstændigheder må det fremhæves, at ifølge artikel 14, stk. 3 og 4, i direktiv 80/217, som ændret ved direktiv 91/685, må i tilfælde af nødvaccination ingen levende svin føres ud af vaccinationsområdet i de første seks måneder efter afslutningen af vaccinationerne. Den foranstaltning, som sagsøgerne har foreslået, udgjorde derfor ikke et mindre restriktivt middel over for dem end de anfægtede forbud.
- 143 Følgelig udgjorde de omtvistede beslutninger ikke nogen åbenbar og grov tilside-sættelse af proportionalitetsprincippet.

Anbringendet om manglende hjemmel

Parternes argumenter

- 144 Sagsøgerne har for det første bestridt, at veterinærpolitimæssige foranstaltninger, såsom de forsendelsesforbud, der blev udstedt ved de omtvistede beslutninger, kan udstedes i henhold til artikel 10, stk. 4, i direktiv 90/425, hvis eneste formål er at fastlægge de veterinære og zootekniske kontrolforanstaltninger, der kan træffes inden for det indre marked, og ikke at foreskrive fastsættelse af forsendelsesforbud.
- 145 Denne opfattelse bekræftes ifølge sagsøgerne af, at der er udstedt særregler vedrørende veterinærpolitimæssige foranstaltninger over for epidemier blandt dyr. Sagsøgerne henviser i den forbindelse til, at direktiv 64/432 såvel som Rådets direktiv 72/461/EØF af 12. december 1972 om sundhedsmæssige problemer vedrørende handel med fersk kød inden for Fællesskabet (EFT 1972, 31. december, s. 73, herefter »direktiv 72/461«) og Rådets direktiv 80/215/EØF af 22. januar 1980 om veterinærpolitimæssige problemer i forbindelse med samhandelen med kødprodukter inden for Fællesskabet (EFT L 47, s. 4, herefter »direktiv 80/215«) er særregler, som udtrykkeligt vedrører handelen med levende svin, svinekød og svinekødsprodukter i tilfælde af svinepest.
- 146 For det andet anfører de, at direktiv 90/425 ganske vist bemyndiger Kommissionen til at træffe beskyttelsesforanstaltninger, såsom forsendelsesforbud, men at Kommissionen ikke er kompetent til at udstede forbud, som kun skal gælde inden for én medlemsstat, da direktiv 64/432, 72/461 og 80/215, som angår de veterinærpolitimæssige spørgsmål, udelukkende vedrører den grænseoverskridende handel mellem medlemsstaterne og ikke handelen inden for en og samme medlemsstat.
- 147 Sagsøgerne anfører desuden, at grænserne mellem medlemsstaterne ikke er blevet ophævet ved traktatens artikel 7 A. Fællesskabet har ikke kompetence til at regulere rent interne forhold, idet formålet med artikel 7 A alene er at ophæve eller — efter omstændighederne — harmonisere restriktionerne mellem medlemsstaterne.

- 148 Endelig anfører sagsøgerne, at Kommissionens argument vedrørende princippet om regionalisering er i modstrid med dens argument om nødvendigheden af at udstede forbud, som følger de administrative distrikters grænser, da de områder, hvor der var en stor infektionsrisiko, kunne have været afgrænset uden hensyn til de administrative grænser.
- 149 Heroverfor har Kommissionen for det første anført, at artikel 10 i direktiv 90/425 er den rette hjemmel. Den henviser til, at det udtales i tiende betragtning til dette direktiv, at »det er vigtigt at fastsætte en beskyttelsesordning«, og at ansvaret »på dette felt ... især af hensynet til effektiviteten i første omgang [bør] påhvile afsendelsesmedlemsstaten«, ligesom »Kommissionen bør kunne gribe ind, bl.a. ved at undersøge forholdene på stedet og ved at træffe foranstaltninger, der er afpasset efter situationen«. Endvidere henviser Kommissionen til direktivets artikel 10, stk. 3 og 4, som udtrykkeligt foreskriver, at den kan træffe beskyttelsesforanstaltninger over for dyr eller produkter fra det epizooti-ramte område eller fra en bestemt bedrift, et bestemt center eller organ.
- 150 For det andet anfører Kommissionen, at artikel 10, stk. 4, i direktiv 90/425 indeholder hjemmel til at udstede forsendelsesforbud, som gælder inden for en medlemsstat. Det fremgår såvel af direktivets titel som af dets to første betragtninger, at det er vedtaget med henblik på gennemførelsen af det indre marked, som ifølge traktatens artikel 7 A, stk. 2, indebærer »et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital i overensstemmelse med bestemmelserne i denne traktat«. Fællesskabets område må derfor anses for ét sammenhængende marked, og der er ikke grundlag for at sondre mellem transporten af dyr fra smittede områder til andre medlemsstater og transporten af sådanne dyr til andre områder i den pågældende medlemsstat.
- 151 Kommissionen tilføjer, at beskyttelsesforanstaltninger af hensyn til overholdelsen af princippet om regionalisering i videst muligt omfang bør begrænses til den region, hvor sygdommen er forekommet, navnlig da geografisk begrænsede foranstaltninger udgør et betydeligt mindre restriktivt middel. Kun i undtagelsestilfælde

kan hele en medlemsstats område udelukkes fra samhandelen inden for Fællesskabet. Kommissionen henviser i den forbindelse til femte betragtning til beslutning 93/566, som indeholder følgende udtalelse: »Da det er muligt at afgrænse et geografisk område, hvor risikoen er specielt stor, kan handelsrestriktionerne anvendes på regionalt plan.«

- 152 Endelig anfører Kommissionen, at den i den foreliggende sag først havde forsøgt at forhindre en spredning af svinepesten ved hjælp af foranstaltninger, som alene forbød transporten af svin fra visse af de ramte områder i Tyskland til andre medlemsstater, mens der inden for Tyskland var fri handel hermed. Det var imidlertid ikke muligt at bekæmpe svinepesten effektivt ved hjælp af disse foranstaltninger, idet den fortsatte med at brede sig i Tyskland og endog nåede til Belgien.

Rettens bemærkninger

- 153 Det er ikke korrekt, som hævdet af sagsøgerne, at Kommissionen ikke har mulighed for at træffe beskyttelsesforanstaltninger, såsom forsendelsesforbud på grundlag af direktiv 90/425.
- 154 Dette direktivs anvendelsesområde er nemlig ikke, som hævdet af sagsøgerne, begrænset til gennemførelsen af veterinærkontrol og zooteknisk kontrol.
- 155 Som det fremgår af tiende betragtning til direktivet, foreskriver dette også en beskyttelsesordning. Det fremgår nemlig af selve ordlyden af direktivets artikel 10, stk. 3 og 4, at Kommissionen kan træffe beskyttelsesforanstaltninger for dyr eller produkter fra det epizooti-ramte område, og at den, efter at Den Stående Veterinærkomité har undersøgt situationen, skal træffe de nødvendige foranstaltninger.

- 156 I den forbindelse er der grund til at anføre, at Domstolen allerede i dommen af 26. maj 1993 i sag C-52/92, Kommissionen mod Portugal (Sml. I, s. 2961), bekræftede lovligheden af en beslutning, som Kommissionen havde truffet i henhold til artikel 10 i direktiv 90/425, og hvorved den forbød visse medlemsstater at sende fedesvin fra kommuner med stor sundhedsrisiko til andre medlemsstater.
- 157 Sagsøgerne kan heller ikke gøre gældende, at Kommissionen ikke har nogen kompetence efter artikel 10, stk. 4, i direktiv 90/425 til at træffe beslutninger om udstedelse af forsendelsesforbud, der ikke kun omfatter handelen mellem medlemsstater, men også handelen inden for en og samme medlemsstat.
- 158 Der er nemlig ikke nogen af bestemmelserne i direktiv 90/425, som foreskriver, at de af Kommissionen vedtagne foranstaltninger kun kan angå handelen mellem medlemsstater.
- 159 Endvidere bemærkes, at selv om Kommissionen af hensyn til overholdelsen af proportionalitetsprincippet ikke kan vedtage beskyttelsesforanstaltninger, som omfatter hele en medlemsstats område, men kun det sygdomsramte område i den pågældende medlemsstat, er den dog forpligtet til at sikre, at de pågældende foranstaltninger kan opfylde det tilstræbte formål. Foranstaltninger, som kun forbyder transport af dyr fra de smitteramte områder af en medlemsstat til andre medlemsstater, men ikke til andre dele af den pågældende medlemsstats område, fjerner ikke risikoen for, at epidemien fortsætter med at brede sig til resten af den pågældende medlemsstats område og derfra breder sig videre til andre medlemsstater. Forbuddet mod transport af dyr fra de ramte områder i en medlemsstat til andre områder inden for denne kan derfor ligesom forbuddet mod transport til andre medlemsstater være et nødvendigt supplement til en begrænsning af forbuddene til regionalt niveau.
- 160 Det må i den foreliggende sag konstateres, at beslutning 93/364 og 93/497, som kun indeholdt et forbud mod transport af svin til de andre medlemsstater, men fortsat tillod en fri handel hermed på tysk område, ikke muliggjorde en effektiv bekæmpelse af spredning af svinepesten, da sygdommen fortsat havde bredt sig i Tyskland og endog var nået til Belgien.

161 Under disse forhold måtte de forbud mod forsendelser til andre dele af tysk område, som var fastsat ved de anfægtede beslutninger, anses for et nødvendigt supplement til forbuddene mod forsendelse til de andre medlemsstater og havde således til formål at bekæmpe spredning af svinepesten til de andre medlemsstater.

162 Det må derfor fastslås — uden at det er nødvendigt at tage stilling til rækkevidden af traktatens artikel 7 A — at de anfægtede beslutninger ikke vedrørte rent interne forhold i en medlemsstat.

163 Følgelig er anbringendet om manglende hjemmel ubegrundet.

164 Det følger af samtlige de foranstående betragtninger, at sagsøgerne ikke har godtgjort, at Kommissionen med vedtagelsen af de anfægtede beslutninger åbenbart og groft tilsidesatte en højere retsregel til beskyttelse af private. Påstandene i sagen må derfor forkastes som ubegrundede, uden at det er nødvendigt at undersøge, om de øvrige betingelser for, at Fællesskabet kan pådrage sig ansvar, er opfyldt.

Sagens omkostninger

165 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagen, bør de i overensstemmelse med Kommissionens påstande pålægges at betale deres egne samt Kommissionens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEEN (Femte Afdeling)

- 1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**
- 2) **Sagsøgerne betaler sagens omkostninger.**

García-Valdecasas

Azizi

Jaeger

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. april 1997.

H. Jung

R. García-Valdecasas

Justitssekretær

Afdelingsformand