

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (femte avdelningen)
den 15 april 1997 *

I mål T-390/94,

Aloys Schröder samt Jan och Karl-Julius Thamann, i egenskap av bolagsmän i Zuchtschweine Epe GbR, bolag bildat enligt tysk rätt, Neuenkirchen (Tyskland), företrädda av advokaterna Wilhelm Clages, Gerd Rentzmann och Rudolf Brenken, Quakenbrück, delgivningsadress: advokatbyrån Michel Molitor, Pierre Feltgen och André Harpes, 14A, rue des Bains, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Claudia Schmidt, vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten Georg M. Berrisch, Hamburg och Bryssel, delgivningsadress: Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: tyska.

angående en skadeståndstalan som har väckts med stöd av artiklarna 178 och 215 andra stycket i EG-fördraget vari har yrkats att kommissionen skall åläggas att ersätta den skada som sökandena har vållats på grund av ett antal beslut som kommissionen har fattat inom ramen för bekämpningen av klassisk svinpest i Förbundsrepubliken Tyskland,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordförande R. García-Valdecasas samt domarna J. Azizi och M. Jaeger,

justitisekreterare: byrådirektören A. Mair,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 12 november 1996,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

- 1 För att förverkliga den inre marknaden och säkerställa den fria rörligheten för djur har gemenskapen antagit ett antal bestämmelser, bland annat rådets direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden (EGT L 224, s. 29, nedan kallat direktiv 90/425), där det

bland annat föreskrivs dels att veterinärkontroller huvudsakligen skall utföras på avsändarorten och att de endast får utföras som stickprov i mottagarstaten, dels att en medlemsstat omedelbart skall anta de bestämmelser som föreskrivs i gemenskapsrätten, för det fall att vissa sjukdomar, såsom klassisk svinpest, bryter ut inom dess territorium.

2 I artikel 10 i direktiv 90/425 definieras avsändar-respektive mottagarstatens samt kommissionens ansvar i fråga om förebyggande och bekämpning av alla sjukdomar som kan utgöra en allvarlig risk för djur eller för människors hälsa.

3 I artikel 10.3 föreskrivs följande:

”Om kommissionen inte har underrättats om de vidtagna åtgärderna, eller om den anser att de vidtagna åtgärderna är otillräckliga, får den i samarbete med den berörda medlemsstaten och i väntan på Ständiga veterinärkommitténs möte vidta provisoriska skyddsåtgärder avseende djur ... från den region som har drabbats av den epizootiska sjukdomen eller från en viss anläggning, central eller organisation. Dessa åtgärder skall läggas fram för Ständiga veterinärkommittén så snart som möjligt för att bekräftas, ändras eller upphävas enligt förfarandet i artikel 17.”

4 Artikel 10.4 har följande lydelse:

”Kommissionen skall i samtliga fall ompröva läget i Ständiga veterinärkommittén så snart som möjligt. Den skall vidta de åtgärder som behövs för de djur ... som avses i artikel 1 ... Kommissionen skall bevaka läget och med hänsyn till hur läget utvecklas enligt samma förfarande ändra eller återkalla de fattade besluten.”

- 5 Ständiga veterinärkommittén, som inrättades genom rådets beslut 68/361/EEG av den 15 oktober 1968 (EGT L 255, s. 23), består av experter från medlemsstaterna och leds av kommissionen. Kommissionen skall till veterinärkommittén hänskjuta förslag till beslut om eller ändring av de skyddsåtgärder som föreskrivs i artikel 10.4 i direktiv 90/425.

- 6 I rådets direktiv 80/217/EEG av den 22 januari 1980 om införande av gemenskapsåtgärder för bekämpning av klassisk svinpest (EGT L 47, s. 11, nedan kallat direktiv 80/217) införs gemenskapsåtgärder för bekämpning av klassisk svinpest.

- 7 I dess artikel 3 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall föreskriva obligatorisk skyldighet att omedelbart anmäla förekomst av svinpest och misstänkt förekomst av svinpest till den behöriga myndigheten.”

- 8 Enligt artikel 4 i detta direktiv skall offentliga undersökningar omedelbart påbörjas, om det på en anläggning finns svin som misstänks vara smittade av svinpest. Enligt denna bestämmelse skall anläggningen sättas under offentlig tillsyn. I synnerhet får inga svin föras till eller från anläggningen. I artikel 5 föreskrivs att så snart svinpest är officiellt bekräftad, skall alla svin på anläggningen utan dröjsmål slaktas under offentlig kontroll och förstöras på sådant sätt att det inte finns någon risk för att viruset skall spridas. Epizootiologiska undersökningar skall vidtas i enlighet med artiklarna 7 och 8 för att bland annat den möjliga källan till smittan skall fastställas och undersökas om viruset har kunnat överföras vid kontakter med andra svinbesättningar.

- 9 I artikel 9.1 i direktiv 80/217, ändrad genom rådets direktiv 91/685/EEG av den 11 december 1991 (EGT L 377, s. 1, nedan kallat direktiv 91/685), föreskrivs följande:

”Så snart diagnosen på klassisk svinpest hos svinen i en anläggning har bekräftats officiellt skall den behöriga myndigheten fastställa ett skyddsområde med minst tre kilometers radie kring den plats där sjukdomen har brutit ut, och detta område skall i sin tur ingå i ett övervakningsområde med minst 10 kilometers radie.”

- 10 I artikel 9.2 i detta direktiv uppräknas ett antal faktorer som den behöriga myndigheten skall ta hänsyn till vid avgränsningen av skydds- och övervakningsområdena i varje enskilt fall. Dessa faktorer utgörs just av de epidemiologiska studier som utförts enligt artikel 7, de geografiska förhållandena, särskilt naturliga gränser, anläggningarnas läge och närhet till varandra, mönstret vid handeln och kontrollmöjligheterna.

- 11 Svinproduktion sker vanligtvis på fyra nivåer (produktion av uppfödningdjur, uppfödning av grisar, produktion av gödsvin och gödning) vilka alla bedrivs i specialiserade anläggningar. Dessa verksamheter ger upphov till en intensiv handel med djur, i synnerhet mellan medlemsstaterna.

- 12 Klassisk svinpest är en smittsam virussjukdom hos svin, vilken har en hyperakut utveckling och en dödlighet som vid en typisk smitta kan uppgå till 100 procent. Denna sjukdom, som inte kan överföras på människor, kan spridas snabbt och på ett varaktigt sätt hota förekomsten av svinbesättningar. Beroende på sjukdomens utveckling är inkubationstiden mellan två och tjugo dagar. Innan sjukdomen bryter ut och kan upptäckas kan den patogena organismen redan ha överförts flera gånger. Detta förklaras i synnerhet av att de anläggningar där grisar uppföds och gödsvin produceras ofta säljer sina djur till flera anläggningar.

- 13 Gemenskapen bedriver vid bekämpningen av klassisk svinpest en icke-vaccineringspolitik i likhet med Förenta Staterna, Australien, Kanada, Nya Zeeland, Norge, Ungern, Polen och Tjeckiska republiken. Flera länder förbjuder import av svin från regioner där vaccinering är tillåten. På samma sätt kan endast sådana svin importeras till gemenskapen som härrör från regioner där det under de senaste tolv månaderna inte har upptäckts något fall av klassisk svinpest och där det inte har utförts några vaccineringar mot denna sjukdom.

Fallen av utbrott av klassisk svinpest i Tyskland under åren 1993-1994 och de åtgärder som kommissionen har vidtagit

- 14 År 1993 meddelades 100 fall av klassisk svinpest i Tyskland, mot 13 fall år 1992 och 6 fall år 1991. Dessa 100 fall var fördelade på sju delstater och delstaten Niedersachsen drabbades värst med 60 fall, av vilka 18 inträffade endast under perioden mellan den 25 maj och den 16 juni 1993.
- 15 Kommissionen fattade på grundval av artikel 10.4 i direktiv 90/425 beslut 93/364/EEG av den 18 juni 1993 om vissa skyddsåtgärder mot klassisk svinpest i Tyskland (EGT L 150, s. 47, nedan kallat beslut 93/364, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). Eftersom smittorisken enligt övervägandena begränsades till ett begränsat område, föreskrevs i artikel 1 att "Tyskland [inte] kommer att till andra medlemsstater sända levande svin som härrör från den del av dess territorium som avses i bilaga I" till beslutet, nämligen vissa distrikt i delstaten Niedersachsen samt delstaterna Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen och Rheinland-Pfalz. Samtidigt som kommissionen konstaterade att Tyskland hade fastställt skydds- och övervakningsområden i enlighet med direktiv 80/217, ålade den emellertid i artikel 2 i beslut 93/364 Tyskland att vidta lämpliga åtgärder på motsvarande nivå, med syftet att säkerställa att sjukdomen inte skulle överföras till andra delar av dess territorium från de delar

som hade underkastats begränsningar i förhållande till andra delar. I artikel 3 i beslut 93/364 föreskrevs att Tyskland skulle avstå från att till andra medlemsstater sända färskt svinkött eller svinköttsprodukter som framställts av svin som har uppfötts på anläggningar belägna i de delar av dess territorium som angetts i bilaga I.

- 16 Eftersom förekomsten av nya härdar av klassisk svinpest under tiden hade upptäckts i Tyskland, utvidgades den del av territoriet som berördes av förbuden mot export av svin genom kommissionens beslut 93/497/EEG av den 15 september 1993 om ändring av beslut 93/364 (EGT L 233, s. 15, nedan kallat beslut 93/497, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version av tillgå).
- 17 Efter att ett första fall av klassisk svinpest diagnostiserats i Belgien hos svin som hade importerats från Tyskland, förbjöd Belgien genom ministeriebeslut av den 14 oktober 1993 import av svin från Tyskland. Kommissionen utvidgade genom beslut 93/539/EEG av den 20 oktober 1993 om vissa skyddsåtgärder mot klassisk svinpest i Tyskland samt om upphävande av beslut 93/364 (EGT L 262, s. 67, nedan kallat beslut 93/539, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) förbuden mot export av svin till att gälla hela Tysklands territorium.
- 18 Genom kommissionens beslut 93/553/EEG av den 29 oktober 1993 om ändring av beslut 93/539 (EGT L 270, s. 74, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) förlängdes giltighetstiden av de exportförbud som ursprungligen var tillämpliga till och med den 29 oktober 1993, till att gälla till och med den 4 november 1993.
- 19 Kommissionen antog sedan, alltjämt på grundval av artikel 10.4 i direktiv 90/425, beslut 93/566/EG av den 4 november 1993 om vissa skyddsåtgärder mot klassisk svinpest i Tyskland, vilket ersätter beslut 93/539 (EGT L 273, s. 60, nedan kallat beslut 93/566, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). Enligt detta beslut skulle Tyskland inte sända levande svin (artikel 1) eller färskt svinkött eller svinköttsprodukter (artikel 2) som härrör från de distrikt som avses i bilaga I vare sig till andra medlemsstater eller till andra delar av sitt eget territorium (nedan kallade förbud att lämna anläggningen).

- 20 Distriktet Osnabrück, där sökandenas anläggning är belägen, ingick i de distrikt i delstaten Niedersachsen som räknades upp i den ovan angivna bilaga I.
- 21 Genom kommissionens beslut 93/621/EG av den 30 november 1993 om ändring av beslut 93/566, och som ersatte beslut 93/539 (EGT L 297, s. 36, nedan kallat beslut 93/621, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), avgränsades det territorium som berördes av förbuden att lämna anläggningen inte längre utifrån distrikt utan utifrån kommuner. Enligt kommissionen berördes alla kommuner vilkas territorium helt eller delvis var beläget inom en radie av 20 kilometer kring de anläggningar där fall av klassisk svinpest hade upptäckts. Kommunen Bramsche, där sökandenas anläggning är belägen, ingick bland de kommuner i distriktet Osnabrück som räknades upp i den nya bilaga I till det ändrade beslutet 93/566.
- 22 Genom kommissionens beslut 93/671/EG av den 10 december 1993 (EGT L 306, s. 59, nedan kallat beslut 93/671, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) samt kommissionens beslut 93/720/EG av den 30 december 1993 om ändring för andra, respektive tredje, gången av beslut 93/566, och som ersatte beslut 93/539 (EGT L 333, s. 74, nedan kallat beslut 93/720, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), anpassades omfånget av de territorier som berördes av förbuden att lämna anläggningen för att hänsyn skulle tas till utvecklingen av förekomsten av fall av klassisk svinpest.
- 23 I kommissionens beslut 94/27/EG av den 20 januari 1994 om vissa skyddsåtgärder mot klassisk svinpest i Tyskland samt om upphävande av beslut 93/566 (EGT L 19, s. 31, nedan kallat beslut 94/27, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), grundat på artikel 10 i direktiv 90/425, bestämdes på nytt omfånget av de territorier som berördes av förbuden att lämna anläggningen. Endast vissa kommuner i tre distrikt i delstaten Niedersachsen berördes fortsättningsvis av förbuden. Kommunen Bramsche ingick bland de kommuner som räknades upp i bilaga I till detta beslut.
- 24 Eftersom nya fall av klassisk svinpest hade upptäckts i andra regioner av Niedersachsen, utvidgades förbuden att lämna anläggningen gentemot andra delar av Tyskland och andra medlemsstater genom artikel 1.1 i kommissionens beslut

94/178/EG av den 23 mars 1994 om vissa skyddsåtgärder mot klassisk svinpest i Tyskland samt om upphävande av besluten 94/27/EG och 94/28/EG (EGT L 83, s. 54, nedan kallat beslut 94/178, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) till att gälla hela delstaten Niedersachsens territorium. Dessutom utfärdades i artikel 1.2 i detta beslut ett förbud mot transporter inom själva delstaten Niedersachsen från de särskilt svårt drabbade delarna av dess territorium, vilka nämndes i bilaga II till det angivna beslutet till det område som avsågs i bilaga I.

- 25 På grund av att ett ökat antal härdar av klassisk svinpest uppkommit i delstaten Niedersachsen ändrades beslut 94/178 genom kommissionens beslut 94/292/EG av den 19 maj 1994 (EGT L 128, s. 21, nedan kallat beslut 94/292, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) för att bland annat anpassa det område som bestämdes genom bilaga II.
- 26 Sökandena uppföder grisar av hybridrasen JSR vid sin uppfödninganläggning som är belägen i Epe i kommunen Bramsche i distriktet Osnabrück i delstaten Niedersachsen. De anläggningar till vilka sökandena levererar är enligt vad de uppgett huvudsakligen belägna i distrikten Vechta, Diepholz och Osnabrück, samt i gränstrakterna till delstaten Nordrhein-Westfalen.
- 27 Sökandenas anläggning har inte drabbats av klassisk svinpest, men är belägen i de delar av territoriet som berörs av de förbud att lämna anläggningen som har införts genom de ovan nämnda beslut som kommissionen fattade mellan den 4 november 1993 och den 19 maj 1994.

Förfarande och parternas yrkanden

- 28 Det är under dessa omständigheter som sökandena den 15 december 1994 har väckt förevarande skadeståndstalan.

29 Förstainstansrätten (femte avdelningen) har på grundval av referentens rapport beslutat att inleda ett muntligt förfarande och vidta åtgärder för processledning i enlighet med artikel 64 i rättegångsreglerna, vilka innebär en begäran om att parterna skriftligen skulle besvara ett visst antal frågor, en begäran som vederbörligen har efterkommit.

30 Parterna har utvecklat sin talan och besvarat förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 12 november 1996.

31 Sökandena har yrkat att förstainstansrätten skall

— förplikta svaranden att till sökanden betala ett om belopp 173 174,45 DM för den skada som sökanden har orsakats genom de omtvistade besluten, och

— förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna.

32 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa eller ogilla talan, och

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning

33 Enligt kommissionen skall talan avvisas, eftersom den har väckts av bolaget "Aloys Schröder, Jan und Karl-Julius Thamann, Zuchtschweine Epe GbR", det vill säga

ett civilrättsligt bolag (Gesellschaft bürgerlichen Rechts, nedan kallat GbR) i enlighet med paragraf 705 och följande paragrafer i den tyska civilkoden. Ett sådant civilrättsligt bolag har enligt tysk rätt emellertid talerätt.

- 34 Kommissionens tolkning kan inte godtas. Såsom sökandena helt riktigt har påpekat, framgår det av såväl ansökans inledning, som av framställningen av grunder och argument samt av rättegångsfullmakten att talan har väckts av de fysiska personerna Aloys Schröder, Jan Thamann och Karl-Julius Thamann i deras egenskap av bolagsmän i det civilrättsliga bolaget "Zuchtschweine Epe GbR" och inte av det ovan nämnda civilrättsliga bolaget.
- 35 Av detta följer att talan kan prövas.

Prövning i sak

- 36 Sökandena har hävdat att kommissionens beslut 93/566, 93/621, 93/671, 93/720, 94/27, 94/178 och 94/292 är rättsstridiga och har orsakat dem en skada som gemenskapen skall ersätta i enlighet med artikel 215.2 i EG-fördraget.
- 37 Enligt kommissionen är villkoren för att gemenskapen skall vara ansvarig på grund av dess institutioners handlande inte uppfyllda.

*A — De omtvistade rättsakternas natur**Parternas argument*

- 38 Enligt sökandena utgör besluten i fråga, i motsats till normativa rättsakter, administrativa rättsakter beträffande vilka det är tillräckligt att de är rättsstridiga för att gemenskapens ansvar skall aktualiseras. Således finns det anledning att tillämpa de principer som domstolen har utarbetat vad gäller ersättning för en skada som har orsakats genom en administrativ rättsakt (domstolens dom av den 28 april 1971 i mål 4/69, Lütticke mot kommissionen, Rec. 1971, s. 325) i stället för principerna avseende gemenskapens ansvar på grund av normativa rättsakter som utgör avgöranden av ekonomisk-politisk karaktär (domstolens dom av den 2 december 1971 i mål 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt mot rådet, Rec. 1971, s. 975).
- 39 Sökandena har i detta avseende inledningsvis anfört att alla de mål i vilka domstolen har ansett att ansvaret för normativa rättsakter skall bedömas enligt strängare kriterier, har avsett förordningar eller tillämpningsförfordningar i den mening som avses i artikel 189 andra stycket i fördraget. Enligt domstolens rättspraxis (dom av den 14 december 1962 i de förenade målen 16/62 och 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m. fl. mot rådet, Rec. 1962, s. 901) kan en rättsakt vara av normerande karaktär och ha en lagstiftande funktion endast när dess normativa innehåll är tillräckligt abstrakt och när den har allmän giltighet. Endast förordningar har emellertid dessa kännetecken.
- 40 Sökandena har vidare påstått att ett beslut i den mening som avses i artikel 189 fjärde stycket i EG-fördraget utgör en konkret individuell åtgärd som är lämplig för genomförandet av en administrativ rättsakt, eftersom kommissionen är den institution som har i uppgift att fatta sådana beslut i egenskap av gemenskapens verkställande organ.

- 41 Sökandena har vidare bestridit att en rättsakts normerande eller administrativa karaktär skulle kunna vara beroende av om den institution som har antagit rättsakten har ett utrymme för skönsmässig bedömning.
- 42 Enligt sökandena motiverar en rättsakts normerande karaktär de striktare villkor som uppställs i rättspraxis i fråga om gemenskapens ansvar. Denna rättspraxis följer nämligen av omsorgen att inte hindra gemenskapens lagstiftande verksamhet genom möjligheten att yrka skadestånd. Domstolen mildrade i detta hänseende i punkt 11 i den ovan i punkt 38 nämnda domen i målet Zuckerfabrik Schöppenstedt mot rådet med omsorg gemenskapens ansvar för den skada som orsakats den enskilde, på grund av att det i det fallet gällde "en normativ rättsakt som [utgjorde] avgöranden av ekonomisk-politisk karaktär".
- 43 Sökandena har för övrigt påstått att domstolen har tillskrivit endast gemenskapslagstiftaren ett utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller ekonomisk politik. De har betonat att det i princip är rådet som har den lagstiftande funktionen och att kommissionen endast i undantagsfall handlar i denna egenskap när den har getts särskild befogenhet att anta normativa rättsakter. En tillämpningsförordning utgör ett typfall av utövandet av en sådan befogenhet.
- 44 Enligt sökandena utgör kommissionens ovan nämnda, mellan den 4 november 1993 och den 19 maj 1994 fattade beslut avseende förbud att lämna anläggningen i vissa regioner individuella, tillräckligt konkreta rättsakter som grundas på artikel 10.4 i direktiv 90/425. Denna bestämmelse medför likväl inte någon särskild befogenhet för kommissionen att anta normativa rättsakter inom ett utrymme för skönsmässig bedömning beträffande ekonomisk politik, utan en befogenhet att utöva rättstillämpning i enskilda konkreta fall, i förekommande fall inom ett utrymme för skönsmässig bedömning.

- 45 Sökandena har avslutningsvis gjort gällande att besluten i fråga gör det möjligt att individualisera de i Tyskland berörda etablerade svinproducenterna och -exportörerna. Dessa beslut utgör således administrativa rättsakter som rör konkreta faktiska omständigheter och avser inte allmänna och abstrakta regleringsändamål.
- 46 Kommissionen har hävdad att i det föreliggande fallet är principerna om gemenskapens ansvar på grund av normativa rättsakter, som utgör avgöranden av ekonomisk-politisk karaktär, tillämpliga. Vidare är begreppet "normativa rättsakter", vilket domstolen använde i den ovan i punkt 38 nämnda domen i målet Zuckerrfabrik Schöppenstedt mot rådet tillämpligt, samt därpå följande domar som omfattar samtliga rättsakter som nämns i artikel 189 i fördraget, inklusive de beslut som riktas till medlemsstaterna.
- 47 De ifrågasatta besluten utgör "avgöranden av ekonomisk-politisk karaktär", som är ett begrepp som omfattar alla beslut som fattas genom skönsässig bedömning, och som avser organisationen av en sektor, särskilt en gemensam organisation av marknaden (domstolens dom av den 24 oktober 1973 i mål 43/72, Merkur-Außenhandels mot kommissionen, Rec. 1973, s. 1055, förstainstansrättens dom av den 21 februari 1995 i mål T-472/93, Campo Ebro Industrial m. fl. mot rådet, REG 1995, s. II-421, punkt 42). I detta avseende borde kommissionen, då den fattade de omtvistade besluten, och särskilt då den bestämde vilka regioner som skulle utgöra föremål för förbud att lämna anläggningen, ha gjort en avvägning mellan allmänintresset av en fungerande handel med svin inom gemenskapen, intresset av skydd för hälsan och av bevarandet av svinbeståndet inom gemenskapen samt svinproducenternas intressen i de regioner i Tyskland där klassisk svinpest hade brutit ut.
- 48 Kommissionen har för övrigt erinrat om att det av domstolens rättspraxis framgår att gemenskapens ansvar uppkommer endast undantagsvis och under speciella förhållanden på grund av en normativ rättsakt som utgör ett avgörande av ekonomisk-politisk karaktär, för att säkerställa att institutionerna på det ekonomiska planet "inte får hindras i sitt beslutsfattande av att det är möjligt att väcka skadeståndstalan, när det för allmänintresset antas normativa beslut som kan skada enskildas intressen" (domstolens dom av den 25 maj 1978 i de förenade målen

83/76, 94/76, 4/77, 15/77 och 40/77, HNL m. fl. mot rådet och kommissionen, Rec. 1978, s. 1209, punkt 5). Denna rättspraxis skall vara tillämplig i det föreliggande fallet, eftersom kommissionen, om den skulle frukta en skadeståndstalan varje gång den måste fatta beslut om åtgärder för bekämpning av epizootiska sjukdomar, skulle få sina möjligheter att handla avsevärt inskränkta. I sådana situationer där det allmänt sett fordras att åtgärder snabbt vidtas, kan kommissionens ansvar aktualiseras endast undantagsvis och under speciella förhållanden.

Förstainstansrättens bedömning

49 I artikel 215 andra stycket i fördraget föreskrivs att gemenskapen i fråga om utomobligatoriskt ansvar, i enlighet med de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar, skall ersätta skada, som orsakats av dess institutioner under tjänsteutövning.

50 Enligt en fast rättspraxis förutsätter ansvar för skada att ett antal villkor uppfylls avseende rättsstridigheten i det beteende som gemenskapsinstitutionen klandras för, att en verklig skada skall föreligga och att ett orsakssamband mellan det rättsstridiga beteendet och den åberopade skadan skall föreligga (förstainstansrättens dom av den 9 januari 1996 i mål T-575/93, Koelman mot kommissionen, REG 1996, s. II-1, punkt 89).

51 Vad gäller det första villkoret, rörande förekomsten av ett rättsstridigt beteende, har domstolen i en fast rättspraxis angett att alla överträdelse av rättigheter på området för administrativa rättsakter utgör en rättsstridighet som kan medföra att gemenskapens ansvar aktualiseras (domstolens dom av den 7 november 1985 i mål 145/83, Adams mot kommissionen, Rec. 1985, s. 3539).

- 52 Vad däremot gäller normativa rättsakter aktualiseras gemenskapens ansvar endast om en överordnad rättsregel om skydd för enskilda har åsidosatts. Om institutionen vid antagandet av rättsakten haft ett stort utrymme för skönsmässig bedömning krävs det att överträdelsen är uppenbar och allvarlig för att gemenskapen skall bli ansvarig (förstainstansrättens dom av den 13 december 1995 i förenade målen T-481/93 och T-484/93, *Exporteurs in Levende Varkens m. fl. mot kommissionen*, REG 1995, s. II-2941, punkt 81).
- 53 Det skall således undersökas om de omtvistade besluten är av normativ eller administrativ natur och i förekommande fall om kommissionen hade ett stort utrymme för skönsmässig bedömning då den antog dem.
- 54 Inledningsvis skall förtydligas att begreppet normativ rättsakt i den mening som avses i rättspraxis — till skillnad från vad sökandena har hävdad — kan tillämpas på alla rättsakter som avses i artikel 189 och inte enbart på förordningar. Det är nämligen enligt en fast rättspraxis så, att en rättsakts beskaffenhet inte beror på dess yttre form utan på om rättsakten i fråga har allmän giltighet eller ej (den ovan i punkt 52 nämnda domen i målet *Exporteurs in Levende Varkens m. fl. mot kommissionen*, punkt 86).
- 55 För att bestämma de omtvistade rättsakternas natur skall följande omständigheter beaktas.
- 56 För det första har de omtvistade besluten gentemot sökandena samma verkningar som en rättsakt med allmän giltighet, på samma sätt som en förordning som skulle förbjuda alla svinproducenter och-exportörer som är etablerade i vissa delar av det nationella territoriet att sända djur eller vissa produkter till andra medlemsstater eller andra delar av det nationella territoriet.

- 57 Detta konstaterande kullkastas inte av sökandenas argument att det skulle vara möjligt att identifiera alla svinproducenter och-exportörer som är etablerade i Tyskland och som avses av de omtvistade besluten. Enligt en fast rättspraxis ifrågasätts en rättsakts normerande karaktär nämligen inte på grund av att det är möjligt att mer eller mindre exakt bestämma antalet eller till och med identiteten på de rättssubjekt som den är tillämplig på vid en given tidpunkt, om den otvivelaktigt är tillämplig på grundval av en objektiv rättslig eller faktisk situation som definieras i rättsakten och sammanhänger med dennas ändamål (domstolens dom av den 18 maj 1994 i mål C-309/89, Codorniu mot rådet, Rec. 1994, s. I-1853, punkt 18).
- 58 För det andra faller de omtvistade besluten inom området för den gemensamma jordbrukspolitik, vilket framgår av såväl deras innehåll som hänvisningen till artikel 43 i fördraget i direktiv 90/425 på grundval av vilket besluten har fattats. På detta område har institutionerna vanligtvis ett stort utrymme för skönsässig bedömning.
- 59 För det tredje skall kommissionen, då den vidtar skyddsåtgärder som de omtvistade förbuden och avgränsningen av de delar av territoriet som är underkastade nämnda förbud, göra en avvägning mellan de allmänna intressena av fri rörlighet för djur inom gemenskapen samt av skydd för hälsan och bevarande av svinbeståndet inom gemenskapen och de särskilda intressena hos de svinproducenter som påverkas av förbuden.
- 60 För det fjärde kräver bekämpningen av överföringen av klassisk svinpest i allmänhet snabba åtgärder från kommissionen, med beaktande av den ytterst smittsamma karaktären av den patogena organism som framkallar klassisk svinpest, dess relativt korta inkubationstid samt den höga dödligheten bland smittade djur.

- 61 Förstainstansrätten har avslutningsvis i en nyligen meddelad dom (den ovan i punkt 52 nämnda domen i målet *Exporteurs in Levende Varkens m. fl. mot kommissionen*, punkt 87) redan fastställt att ett beslut som kommissionen har fattat på grundval av artikel 1.4 i direktiv 90/425 och som innebär ett förbud att exportera levande svin från en medlemsstat till andra medlemsstater utgör en normativ rättsakt.
- 62 Av det ovan anförda följer att de omtvistade besluten är normativa rättsakter som utgör avgöranden av ekonomisk-politisk karaktär beträffande vilka institutionen har ett stort utrymme för skönsässig bedömning då de antas.
- 63 Enligt ovan nämnda fasta rättspraxis kan sådana rättsakter endast undantagsvis och under speciella förhållanden leda till att gemenskapens ansvar aktualiseras, för att säkerställa att gemenskapsinstitutionerna inte hindras i sitt beslutsfattande av att det är möjligt att väcka skadeståndstalan, när det för allmänintresset antas normerande beslut som kan skada enskildas intressen (den ovan i punkt 48 nämnda domen i målet *HNL m. fl. mot rådet och kommissionen*, punkt 5).
- 64 I det föreliggande fallet kan kommissionens ansvar således inträda endast om kommissionen uppenbart och allvarligt har åsidosatt en överordnad rättsregel om skydd för enskilda.

B — Förekomsten av ett uppenbart och allvarligt åsidosättande av en överordnad rättsregel om skydd för enskilda

- 65 Sökandena har i huvudsak åberopat fem grunder till stöd för att de omtvistade besluten är rättsstridiga. Den första grunden avser åsidosättande av principen om icke-diskriminering, den andra åsidosättande av äganderätten och rätten att utöva näringsverksamhet, den tredje åsidosättande av proportionalitetsprincipen, den fjärde bristande rättslig grund för de omtvistade besluten och den femte överträdelse av artikel 190 i fördraget.

- 66 Även om samtliga de första fyra grunderna avser åsidosättande av en överordnad rättsregel om skydd för enskilda, saknas anledning att undersöka om den femte grunden är motiverad. Enligt en fast rättspraxis är en bristfällig motivering av en rättsakt i varje fall inte av sådan art att den aktualiserar gemenskapens ansvar (se domstolens dom av den 15 september 1982 i mål 106/81, Kind mot EEG, Rec. 1982, s. 2885, punkt 14, och förstainstansrättens dom av den 18 september 1995 i mål T-167/94, Nölle mot rådet och kommissionen, REG 1995, s. II-2589, punkt 57).

Grunden avseende åsidosättande av principen om icke-diskriminering

- 67 Grunden avseende åsidosättande av principen om icke-diskriminering består av tre delar. Inom ramen för dessa delar har sökandena åberopat diskriminering i förhållande till Belgien, diskriminering som följer av att områdena avgränsades i enlighet med administrativa gränser samt diskriminering i förhållande till delstaten Nordrhein-Westfalen.

Den första delen: diskriminering i förhållande till Belgien

— Parternas argument

- 68 Sökandena anser att de har utsatts för diskriminering i förhållande till de svinuppfödare som är etablerade i Belgien. Sökandena har påmint om att klassisk svinpest bröt ut i kommunen Wingene i Västflandern nästan samtidigt som i Tyskland och har anfört att de belgiska myndigheterna endast vidtog de åtgärder i denna region som är tillämpliga på de skydds- och övervakningsområden som föreskrivs i artikel 4 i rådets direktiv 64/432/EEG av den 26 juni 1964 om djurhälsoproblem som påverkar handeln med nötkreatur och svin inom gemenskapen (EGT 121, 1964, s. 1977, nedan kallat direktiv 64/432) och i direktiv 80/217, utan att kommissionen skulle ha beslutat om några ytterligare skyddsåtgärder för de administrativa territoriella enheter (distrikt och kommuner) som drabbades av klassisk svinpest eller låg i närheten av dessa enheter.

- 69 De väsentliga skillnaderna mellan de förbud som tillämpades i Belgien och i delstaten Niedersachsen kunde inte motiveras objektivt och kommissionens ifrågasatta beslut innehåller inte några objektiva förklaringar som motiverar denna diskriminering.
- 70 Epidemierna av klassisk svinpest i Belgien och Niedersachsen var nämligen jämförbara. Jämförelsen borde inte ha gjorts enbart på grundval av det absoluta antalet fall av klassisk svinpest. Detta antal ger inte uttryck för den ekonomiska skadans omfattning. En noggrann och detaljerad analys skulle göra det möjligt att sluta sig till att utvecklingen och verkningarna av epidemierna av klassisk svinpest under åren 1993 och 1994 var helt jämförbara i Belgien och Niedersachsen. I Västflandern och Niedersachsen rörde det sig om en och samma stam av viruset "Lothringen", om en liknande produktionsstruktur för svin, om ett motsvarande antal svin och nedsmittning hade skett under samma period av året. Det kan således inte påstås att de belgiska myndigheterna, förutom att de genast hade inrättat skyddsområden på 20 kilometer, skulle ha varit mer effektiva i sin bekämpning av klassisk svinpest under perioden i fråga än de tyska myndigheterna.
- 71 Sökandena har klandrat kommissionen för att inte ha ingett det konkreta bevis för att myndigheterna i Niedersachsen skulle ha handlat på ett bristfälligt sätt i förhållande till de belgiska myndigheterna. Kommissionen angav tvärtom uttryckligen i det sjätte övervägandet i beslut 93/566 att "Tyskland [hade] vidtagit åtgärder i enlighet med direktiv 80/217/EEG och att staten [hade] infört andra åtgärder i de drabbade områdena".
- 72 Även om särbehandling slutligen vore objektivt motiverad, borde den ha stått i skälig relation till de anförda omständigheterna (se domstolens dom av den 5 juli 1977 i mål 114/76, Bela-Mühle, Rec. 1977, s. 1211, av den 13 november 1973 i de förenade målen 63/72-69/72, Werhahn Hansamühle m. fl. mot rådet, Rec. 1973, s. 1229, och den ovan i punkt 47 nämnda domen i målet Merkur-Außenhandels mot kommissionen). I den utsträckning som förbuden att lämna anläggningen enligt kommissionen hade syftat till att undvika överföringen av klassisk svinpest genom att avgränsa stora områden kring de nedsmittade anläggning-

arna, borde förbuden ha haft ett samband med just den plats där klassisk svinpest hade brutit ut. Följaktligen är kriterierna avseende administrativ avgränsning olämpliga och saknar samband med ändamålet med förbuden, när dessa kriterier inte längre uppvisar ett sådant samband, särskilt när den territoriella administrativa indelningen är mycket vidsträckt, såsom i Niedersachsen. Att genom beslut 93/621 ändra beslut 93/566, varigenom de områden som berördes av förbuden avgränsades i enlighet med kommungränserna, vid en tidpunkt då den epizootiska sjukdomen stagnerat visar att kommissionen var medveten om att de förbud att lämna anläggningen som tillämpades i enlighet med distriktsgränserna var olämpliga och oproportionerliga.

- 73 Enligt kommissionen var läget beträffande klassisk svinpest olika i Belgien och Tyskland.
- 74 Svaranden har anfört att enbart 7 fall av klassisk svinpest upptäcktes i Belgien år 1993, medan 100 fall upptäcktes i Tyskland under samma period (jämfört med 13 fall år 1992 och 6 fall år 1991) av vilka 60 fall endast i delstaten Niedersachsen. I fråga om bekämpningen av klassisk svinpest är det antalet fall av klassisk svinpest och inte den ekonomiska skada som har orsakats av nedläggningen av svin som skall vara avgörande vid utfärdandet av förbud att lämna anläggningen. Kriteriet för antalet fall av klassisk svinpest gör det möjligt att bedöma om de nationella myndigheterna lyckats förhindra överföringen av epidemin eller ej, och gör det möjligt att veta om det är lämpligt att införa förbud att lämna anläggningen.
- 75 De belgiska myndigheterna bekämpade, enligt svaranden, klassisk svinpest mer effektivt, huvudsakligen därför att de från början hade fastställt tilläggszoner med en radie av 20 kilometer och genomfört mer omfattande epizootologiska undersökningar. Det är i det föreliggande fallet onödigt att veta vilket konkret oriktigt beteende som myndigheterna i Niedersachsen kan klandras för, eftersom det med beaktande av det stora antalet fall av klassisk svinpest var odiskutabelt att de inte hade lyckats kontrollera epidemin och att risk för överföring förelåg. Likaledes hade de tyska myndigheterna — i motsats till de belgiska myndigheterna som ständigt hade hållit kommissionen underrättad om situationen — inte på eget initiativ

gett någon upplysning till kommissionen vare sig om epidemins utveckling eller om läget på platsen. Kommissionen är emellertid beroende av detta samarbete för att kunna utfärda förbud och vidta alla nödvändiga skyddsåtgärder.

- 76 Även om det skulle antas att situationen i Belgien och Tyskland vore jämförbara, skulle särbehandlingen kunna objektivt motiveras, eftersom kommissionen, för att upprätthålla handeln med svin och skydda svinbestånden i de andra medlemsstaterna, får ingripa endast när de nationella myndigheterna inte kan kontrollera och effektivt bekämpa klassisk svinpest. De belgiska myndigheterna hade visat sig vara tillförlitliga i fråga om bekämpning av klassisk svinpest, medan det fram till den 4 november 1993, som är den dag då det första av de ifrågasatta besluten fattades, under år 1993 redan hade upptäckts 92 fall av klassisk svinpest inom det tyska territoriet.

— Förstainstansrättens bedömning

- 77 Enligt lydelsen av artikel 40.3 andra stycket i fördraget skall den gemensamma organisation av jordbruksmarknaderna som skall upprättas inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikerna "utesluta varje form av diskriminering mellan producenter eller konsumenter inom gemenskapen". Enligt en fast rättspraxis utgör det förbud mot diskriminering som uppställs i denna bestämmelse endast ett särskilt uttryck för den allmänna skälighetsprincip som är en av gemenskapsrättens allmänna grundläggande principer (förstainstansrättens dom av den 14 september 1995 i mål T-571/93, Lefebvre m. fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-2379, punkt 78).
- 78 Principen om icke-diskriminering utgör en överordnad rättsregel om skydd för enskilda av vilket ett åsidosättande kan innebära att gemenskapens ansvar aktualiseras (se exempelvis förstainstansrättens dom av den 27 juni 1991 i mål T-120/89, Stahlwerke Peine-Salzgitter mot kommissionen, Rec. 1991, s. II-279, punkterna 117 och 118).

- 79 Således skall kontrolleras om kommissionen, då den fattade de omtvistade besluten, på ett uppenbart och allvarligt sätt åsidosatte denna princip som enligt rättspraxis innebär att jämförbara situationer inte skall behandlas olika, om särbehandling inte är objektivt motiverad (den ovan i punkt 47 nämnda domen i målet Campo Ebro Industrial m. fl. mot rådet, punkt 82).
- 80 Sökandena kan inte hävda att de har utsatts för diskriminering i förhållande till de svinuppfödare som är etablerade i Belgien. År 1993 upptäcktes nämligen enbart 7 fall av klassisk svinpest i Belgien, medan 100 fall upptäcktes i Tyskland under samma period, av vilka 60 fall endast i delstaten Niedersachsen. I en region med en mycket hög koncentration av svinuppfödningens anläggningar utgör antalet fall av klassisk svinpest — såsom kommissionen på goda grunder har gjort gällande — ett lämpligt kriterium för bedömning av risken för överföring av sjukdomen och av behovet av ett ingripande från kommissionens sida för att skydda svinbesättningen i medlemsstaterna.
- 81 Det skall även erinras om att artikel 10 i direktiv 90/425 ålägger medlemsstaterna att omedelbart underrätta kommissionen om utbrott av sådana sjukdomar som klassisk svinpest samt om de åtgärder för bekämpning eller förebyggande som har vidtagits, och att det i punkt 3 föreskrivs att om kommissionen inte har underrättats om de vidtagna åtgärderna, kan den vidta provisoriska skyddsåtgärder.
- 82 I det föreliggande fallet hade de belgiska myndigheterna emellertid, i motsats till sina tyska kollegor, ständigt i tid underrättat kommissionen om utvecklingen av klassisk svinpest inom dess territorium och de nationella åtgärder som hade vidtagits för att bekämpa denna sjukdom. Kommissionen var således fullständigt informerad om situationen i Belgien, vilket rätteligen gjorde det möjligt för kommissionen att särskilja sina åtgärder för bekämpning av spridningen av klassisk svinpest inom det belgiska territoriet från de åtgärder som den vidtog inom det tyska territoriet. Eftersom skyddsåtgärderna för spridning av klassisk svinpest är beroende av den objektiva risken för överföring av klassisk svinpest, är det i varje fall inte nödvändigt att vidare undersöka de eventuella bristerna i de nationella behöriga instansernas handlande i fråga om bekämpningen av klassisk svinpest.

- 83 Av detta följer att situationen i Belgien och Tyskland inte var jämförbara, vilket innebär att den första delen av grunden avseende åsidosättande av principen om icke-diskriminering inte kan godtas.

Den andra delen: diskriminering som följer av att områdena avgränsades i enlighet med administrativa gränser

— Parternas argument

- 84 Sökandena har anmärkt på att kommissionen har utfärdat förbud att lämna anläggningen i enlighet med administrativa områden (kommuner och distrikt) i stället för att utgå från en radie i förhållande till smitthärden, som i fråga om skydds- och övervakningsområdena enligt artikel 9.1 i direktiv 80/217. Genom att avgränsa delar av territoriet på grundval av administrativa kriterier har hänsyn inte tagits till den faktiska smittofaran. Detta har diskriminerat sökandena i förhållande till andra anläggningar som i själva verket är belägna på samma avstånd från smitthärden av klassisk svinpest, men i ett annat administrativt område som inte har berörts av förbuden att lämna anläggningen.
- 85 Enligt rättspraxis är en åtgärd inte objektivt berättigad, om den är uppenbart olämplig. I fråga om bekämpning av epizootiska sjukdomar kan lämplighetsbedömningen endast vara beroende av graden av den risk för nedsmittning och överföring som den epizootiska sjukdomen medför. Sökandena anser att även om förbud att lämna anläggningen som avser vissa delar av territoriet i enlighet med administrativa enheter faktiskt kan förhindra att klassisk svinpest överförs till områden utanför dessa enheter, kan de ändå inte förhindra att den utvecklas inom enheterna.
- 86 Kommissionen har hävdats att den, för att avgöra vilka delar av territoriet som skall omfattas av förbud att lämna anläggningen, inte skall grunda sig på enbart rent geografiska kriterier, och än mindre på endast avståndet till smitthärdar, utan också

kan använda sig av administrativa enheter. Detta följer i synnerhet av artikel 9 i direktiv 80/217. Kommissionen har ett utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller avgränsningen av de delar av territoriet som berörs av de förbudsåtgärder som har antagits på grundval av direktiv 90/425, antingen enligt huvudsakligen geografiska kriterier eller i enlighet med administrativa områden eller genom att sammanföra dessa kriterier. Gränserna för dess behörighet överskrids endast om åtgärden i fråga framstår som uppenbart olämplig (domstolens dom av den 21 februari 1990 i de förenade målen C-267/88-C-285/88, Wuidart m. fl., Rec. 1990, s. I-435, punkt 14). Så är emellertid inte fallet här.

87 I detta avseende är avgränsningsmetoden omstridd bland medlemsstaterna och frågan skall diskuteras inom Ständiga veterinärkommittén. Kommissionen beaktar i mån av möjlighet det avgränsningssätt som den berörda medlemsstaten föredrar. I det föreliggande fallet förordade Förbundsrepubliken Tyskland själv en avgränsning på grundval av administrativa enheter därför att veterinärskyddet har organiserats på distriktsnivå. En sådan avgränsning skulle också erbjuda de bästa garantierna för effektiv kontroll och tillämpning, eftersom den gjorde det möjligt att omedelbart använda de verksamma administrativa kontrollstrukturerna.

88 Kommissionen har också påpekat att även om förbuden att lämna anläggningen hade utfärdats på grundval av huvudsakligen geografiska kriterier, skulle sökandenas anläggning ändå ha kunnat beröras av dessa. Förbuden skulle nämligen inte nödvändigtvis ha begränsats till de delar av territoriet som är belägna inom en radie av 20 kilometer kring en smitthärd, eftersom det också hade funnits anledning att beakta särskilda geografiska kriterier, såsom naturliga gränser och koncentrationen av anläggningar för svinuppfödning. Enligt vad de tyska myndigheterna har angett har distriktet Osnabrück samt de angränsande distrikten Vechta och Diepholz emellertid den största koncentrationen av anläggningar för svinuppfödning i världen.

- 89 Sökandena har, enligt kommissionen, för övrigt inte visat att andra anläggningar som kan jämföras med deras anläggning och som ligger närmare smitthärdarna inte skulle ha blivit underkastade några förbud att lämna anläggningen.
- 90 Kommissionen har avslutningsvis angett att även om ingen ny härd bröt ut i distriktet Osnabrück mellan den 31 oktober 1993 och den 20 januari 1994, upptäcktes likväl 13 härdar i Niedersachsen, varav merparten i distriktet Vechta, som gränsar till distriktet Osnabrück. Kommissionen har tillagt att 12 av de 13 fallen härrörde från förvaltningsområdet (Regierungsbezirk) Weser Ems, till vilket även distriktet Osnabrück hör, och att förvaltningsområdet utgör den administrativa enhet som är ansvarig för koordinationen av åtgärder för bekämpning av klassisk svinpest. De upprepade fallen av klassisk svinpest i förvaltningsområdet Weser Ems visade att fel uppenbart hade begåtts vid koordinationen av åtgärder för att utrota epidemin, i synnerhet vad gäller de epidemiologiska undersökningarna.

— Förstainstansrättens bedömning

- 91 I direktiv 90/425, på grundval av vilket de omtvistade besluten fattades, fastställs varken något geografiskt eller administrativt kriterium för avgränsningen av de delar av territoriet som berörs av de skyddsåtgärder som kommissionen har utfärdat.
- 92 Sökandena kan inte påstå att kommissionen inte borde ha utfärdat förbud att lämna anläggningen för de delar av det tyska territoriet som är belägna inom en radie av 3 eller 10 kilometer kring smitthärdarna, såsom föreskrivs i artikel 9 i direktiv 80/217 för inrättande av skydds- och övervakningsområden. Denna bestämmelse rör nämligen inte de skyddsåtgärder som kommissionen kan bli tvungen att vidta, om den anser det nödvändigt, utan enbart fastställandet av de skydds- och övervakningsområden som medlemsstaternas behöriga myndigheter skall utföra så snart förekomsten av klassisk svinpest officiellt har bekräftats.

- 93 Den ändamålsenliga verkan av kommissionens åtgärder på grundval av direktiv 90/425 skulle ifrågasättas, om de endast skulle kunna vidtas på samma villkor och enligt samma kriterier som gäller för de nationella myndigheterna då dessa skall fastställa skydds- och övervakningsområden enligt direktiv 80/217. Inom gemenskapssystemet för bekämpning av klassisk svinpest skall kommissionen tvärtom ingripa endast vid behov, när de åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit inte undanröjer risken för medlemsstaternas svinbesättningar.
- 94 Av detta följer att bestämmelserna i artikel 9 i direktiv 80/217 inte är tvingande för kommissionen när den vidtar åtgärder som grundas på artikel 10.4 i direktiv 90/425, utan på sin höjd utgör faktorer som kommissionen kan ta intryck av inom ramen för sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning.
- 95 I varje fall är det inte ens vid en bedömning av kommissionens beslut som ifrågasatts i förhållande till bestämmelserna i artikel 9 i direktiv 80/217 möjligt att fastslå att sökandenas påstående är välgrundat. För det första utgör de radier av 3 och 10 kilometer kring smitthärdarna som föreskrivs i artikel 9.1 i direktiv 80/217 endast minimiradier för fastställelse av skydds- och övervakningsområden. Denna bestämmelse möjliggör således med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall att områden med en större radie fastställs. För det andra har sökandena inte visat att en avgränsning av de delar av territoriet som omfattades av förbuden som grundades på endast kriteriet geografiskt avstånd till smitthärdarna skulle ha inneburit att deras anläggning inte skulle ha berörts av förbuden att lämna anläggningen. För det tredje skall fastställelsen av områden i enlighet med artikel 9.2 inte ske endast på grundval av geografiska kriterier, än mindre enbart på grundval av avståndet till smitthärdarna. I denna bestämmelse föreskrivs nämligen att den behöriga myndigheten, när områdena inrättas, skall beakta ett antal andra faktorer, i synnerhet mönstret vid handeln med svin samt kontrollmöjligheterna. Enligt vad kommissionen har påstått, vilket sökandena inte har bestridit, har distriktet Osnabrück, där sökandenas anläggning är belägen, samt de angränsande distrikten Vechta och Diepholz, där flera fall av klassisk svinpest har upptäckts, emellertid den största koncentrationen av anläggningar för svinuppfödning i världen.

- 96 Kommissionen hade följaktligen rätt att avgränsa de delar av territoriet som berördes av förbuden att lämna anläggningen i enlighet med gränserna för administrativa enheter.
- 97 Det skall trots det undersökas om kommissionen överskred gränserna för sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning när den fattade de omtvistade besluten.
- 98 I detta avseende skall erinras om att det i direktiv 90/425 föreskrivs att kommissionen i samarbete med medlemsstaterna skall undersöka vilka åtgärder som skall vidtas och som skall framläggas inom Ständiga veterinärkommittén som består av företrädare för medlemsstaterna.
- 99 Kommissionen har hävdad, utan att sökandena har bestridit detta, att Förbundsrepubliken Tyskland själv föreslog en avgränsning på grundval av administrativa enheter (distrikt och/eller kommuner). Såsom sökandena medgav vid förhandlingen, röstade förbundsministeriets behörige tjänsteman, som var delegationschef och den ende samtalspartnern för kommissionens tjänstemän, trots att det inom delegationen rådde oenighet till följd av motstånd från Niedersachsens företrädare, för en avgränsning grundad på de administrativa enheterna.
- 100 Kommissionen samarbetade således faktiskt med de tyska federala myndigheterna då de områden av territoriet som berördes av förbuden att lämna anläggningen avgränsades i enlighet med administrativa enheter. Denna samordning motsvarar för övrigt kommissionens sedvanliga praxis att beakta den berörda medlemsstatens önskemål, åtminstone i den utsträckning som dessa förefaller lämpliga för att säkerställa de vidtagna åtgärdernas effektivitet.
- 101 Avgränsningsmetoden i enlighet med administrativa enheter var så mycket mer berättigad i det föreliggande fallet, eftersom den erbjöd de bästa garantierna för effektiv kontroll och effektivt genomförande av de vidtagna åtgärderna. Enligt

paragraf 2.1 i Ausführungsgesetz zum Tierseuchengesetz (*Niedersächsisches Gesetz-und Verordnungsblatt* nr 18, 1994), delstaten Niedersachsens lag om genomförande av förbudslagen om epizootiska sjukdomar, är det distriktet och de städer som inte omfattas av något distrikt som är behöriga att vidta åtgärder för bekämpning av epizootiska sjukdomar och i synnerhet för att vidta, övervaka och kontrollera de åtgärder som följer av rådets och kommissionens rättsakter. Det är emellertid de behöriga veterinära myndigheterna i den berörda medlemsstaten som verkställer kontrollen och genomförandet på plats, och deras effektivitet utgör en förutsättning för att en åtgärd för förbud mot omsättning för att förhindra överföringen av klassisk svinpest skall vara effektiv.

- 102 Avgränsning som grundas på redan befintliga administrativa enheter har också fördelen att den möjliggör snabba åtgärder. Fastställelse av områden enligt geografiska kriterier förutsätter däremot en analys av området och i synnerhet av de naturliga gränserna (vattenvägar, vägar och så vidare) samt av anläggningarnas placering. Att tillämpa en sådan metod förutsätter följaktligen att de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten lägger fram en detaljerad utredning. Det har emellertid inte bestridits att så inte var fallet i detta mål.
- 103 Såsom sökandena har angett i sina skriftliga svar på förstainstansrättens frågor, överensstämmer slutligen gränserna för de administrativa territoriella enheterna i allmänhet med de naturliga geografiska variationerna (vattenvägar, vägar och så vidare).
- 104 Förstainstansrätten anser under dessa omständigheter att kommissionen inte på ett uppenbart och allvarligt sätt har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönmässig bedömning genom att avgränsa områdena i enlighet med de administrativa enheterna.
- 105 Av detta följer att den andra delen av grunden avseende åsidosättande av principen om icke-diskriminering inte kan godtas.

Den tredje delen: diskriminering i förhållande till delstaten Nordrhein-Westfalen

— Parternas argument

- 106 Sökandena har hävdad att förbuden att lämna anläggningen, som hade fastställts enligt administrativa gränser, utsatte dem för diskriminering i förhållande till vissa anläggningar i Nordrhein-Westfalen, eftersom dessa sistnämnda inte berördes av förbuden fastän de var belägna på samma avstånd från smitthärden som deras anläggning. Situationen i de två delstaterna skulle endast kunna jämföras i fråga om den risk som den epizootiska sjukdomen medför och inte, såsom kommissionen gör, i fråga om antalet fall av klassisk svinpest.
- 107 Sökandena har i detta avseende nämnt exemplet med anläggningar belägna i kommunen Westerkappeln (nordöstra delen av distriktet Steinfurt i delstaten Nordrhein-Westfalen) som inte var underkastade några förbud, trots att de var belägna endast 15 kilometer från fallet av klassisk svinpest i Rieste (distriktet Osnabrück i delstaten Niedersachsen), samt exemplet med anläggningar belägna i kommunen Stemwede (distriktet Minden-Lübbecke i delstaten Nordrhein-Westfalen), på mindre än 10 kilometers avstånd från fallet av klassisk svinpest i Damme-Rüschendorf (distriktet Vechta i delstaten Niedersachsen).
- 108 Eftersom situationen i de två delstaterna var jämförbar med avseende på den risk som klassisk svinpest innebar på ömse sidor om de administrativa gränserna och med avseende på ändamålet med de åtgärder som skulle vidtas för att hindra dess överföring, var särbehandlingen inte objektivt motiverad.
- 109 Kommissionen har bestridit att sökandena skulle ha diskriminerats i förhållande till anläggningarna i Nordrhein-Westfalen. Den har påstått att situationen inte var jämförbar, eftersom myndigheterna i Nordrhein-Westfalen hade visat sig vara i

stånd att effektivt bekämpa och kontrollera klassisk svinpest, så att inget fall av klassisk svinpest noterades under den tid som avses av de omtvistade besluten. Avståndet till en smitthärd var inte det enda kriterium som kommissionen beaktade vid utfärdandet av förbuden att lämna anläggningen. I detta hänseende hade myndigheterna i Nordrhein-Westfalen effektivt kontrollerat klassisk svinpest, så det förelåg inte någon risk för att klassisk svinpest skulle överföras till andra regioner eller andra medlemsstater. Då kommissionen fattade de omtvistade besluten hade den under dessa omständigheter inte utfärdat något förbud för Nordrhein-Westfalen med beaktande av att denna delstat allmänt sett förde en mycket aktiv kamp mot klassisk svinpest och hade en av de mest effektiva veterinära förvaltningarna, vilket bevisas av det ringa antalet fall av klassisk svinpest inom dess territorium (7 fall år 1993, 1 fall år 1994 och 2 fall år 1995) jämfört med de fall som hade brutit ut i Niedersachsen (64 fall år 1993, 66 fall år 1994 och 23 fall år 1995).

- 110 Kommissionen har gjort gällande att även om situationen hade varit jämförbar, skulle särbehandlingen ha varit objektivt motiverad på grund av att myndigheterna i Nordrhein-Westfalen var i stånd att effektivt kontrollera klassisk svinpest, så att det inte förelåg någon risk för att klassisk svinpest skulle överföras till andra territorier, särskilt till andra medlemsstater. Svaranden har emellertid preciserat att delstaternas territoriella gränser inte tas i beaktande vid fastställelsen av de skydds- och övervakningsområden som föreskrivs i artikel 9 i direktiv 80/217 och att de anläggningar i Nordrhein-Westfalen som var belägna i närheten av en smitthärd i Niedersachsen var underkastade de begränsningar som berörde dessa områden. Kommissionen har gjort gällande att sökandena inte har visat att anläggningarna i Nordrhein-Westfalen låg närmare en smitthärd än deras egen anläggning.

— Förstainstansrättens bedömning

- 111 Det skall erinras om att de anläggningar i delstaten Nordrhein-Westfalen som var belägna i närheten av en smitthärd i Niedersachsen var underkastade de begränsningar som följde av de skydds- och övervakningsområden som de tyska myndigheterna hade inrättat i enlighet med direktiv 80/217.

- 112 Det skall konstateras att situationen i delstaten Niedersachsen uppenbart inte var jämförbar med situationen i delstaten i Nordrhein-Westfalen. Under den period som avses i de omtvistade besluten hade det nämligen inte noterats något fall av klassisk svinpest i Nordrhein-Westfalen. Även om det skulle antas — såsom sökandena har hävdad — att vissa anläggningar i denna delstat faktiskt var belägna på ett kortare avstånd från smitthärdarna än sökandenas anläggning, kunde kommissionen på goda grunder anse att de behöriga myndigheterna i delstaten Nordrhein-Westfalen var i stånd att effektivt kontrollera klassisk svinpest, och att det i denna region inte fanns någon risk för överföring av klassisk svinpest som skulle ha föranlett kommissionen att vidta ytterligare skyddsåtgärder.
- 113 Även den tredje delen av grunden avseende åsidosättande av principen om icke-diskriminering skall således ogillas.
- 114 Av det ovan anförda följer att kommissionen inte har åsidosatt principen om icke-diskriminering. Talan kan följaktligen inte vinna bifall på denna grund.

Grunden avseende åsidosättande av äganderätten och rätten att utöva näringsverksamhet

Parternas argument

- 115 Sökandena har hävdad att de förbud att lämna anläggningen som infördes genom kommissionens ifrågasatta beslut har förhindrat dem att nyttja egendomen på ett sådant sätt att förbuden i praktiken kan likställas med konfiskering. Förbuden har nämligen lett till att det har blivit omöjligt att uppföda och göda svin.
- 116 Sökandena har påstått att förbuden att lämna anläggningen inte utgör ett lämpligt medel för att bekämpa en epizootisk sjukdom och att de är oproportionerliga i förhållande till sitt syfte, eftersom de, till skillnad från inrättandet av skydds- och övervakningsområden som föreskrivs i direktiv 80/217, inte har samband med

epidemins centrum utan inrättas enbart i enlighet med administrativa enheter, utan hänsyn till den särskilda risk anläggningen löper på grund av sin geografiska närhet till epidemins centrum.

- 117 Sökandena har vidare hävdad att förbuden att lämna anläggningen i själva verket utgör förbud mot marknadsföring och är således en rättsstridig expropriation, eftersom ett förbud för ägaren att bestämma över och fritt nyttja sin egendom enligt domstolens rättspraxis likställs med att ägaren berövas egendomen (domstolens dom av den 13 december 1979 i mål 44/79, Hauer, Rec. 1979, s. 3727). Enligt artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna av den 4 november 1950, samt i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella tradition, är expropriation nämligen möjlig endast mot snabb, skälig och reell ersättning, vilket inte har utgetts i det föreliggande fallet.
- 118 Sökandena har ifrågasatt kommissionens påstående att förbud som har fastställts i enlighet med administrativa gränser är effektivare och lättare att kontrollera. Enligt sökandena finns det inte några kontrollinstanser på nivån för kommuner, distrikt eller delstater, vilka effektivt kan säkerställa efterlevnaden av förbud att lämna anläggningen som har fastställts i enlighet med administrativa enheter.
- 119 Av samma skäl innebär de omtvistade besluten att sökandenas rätt att utöva näringsverksamhet åsidosätts.
- 120 Kommissionen har erinrat om att en åtgärd inte kan anses åsidosätta äganderätten när "ägaren förblir fri att förfoga över sin egendom och nyttja den för alla andra icke-förbjudna ändamål" (den ovan i punkt 117 nämnda domen i målet Hauer, punkt 19). Kommissionen har betonat att sökandena trots förbuden att lämna anläggningen fortsättningsvis har kunnat förfoga över sin egendom.

- 121 Kommissionen har erinrat om att såväl äganderätten som rätten att fritt utöva näringsverksamhet kan inskränkas (domstolens dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet, Rec. 1994, s. I-4973, punkt 78).
- 122 Kommissionen har bestridit att sökandenas rättigheter i detta hänseende skulle ha begränsats. Kommissionen har anfört att sökandenas anläggning är belägen i distriktet Osnabrück, att deras största kunders anläggningar var belägna i de angränsande distrikten Diepholz och Vechta, och att förbuden att lämna anläggningen berörde dessa tre distrikt. Kommissionen har av detta slutit sig till att sökandena i princip fortsättningsvis kunde sälja sina grisar till sina sedvanliga kunder, eftersom kommissionens beslut tillät saluföring av svin inom ifrågavarande delar av territoriet. En eventuell minskning av efterfrågan på grisar betyder emellertid inte att sökandenas äganderätt skulle ha begränsats och än mindre att sökanden skulle ha berövats den. Sökandena kan nämligen inte göra anspråk på äganderätt på grundval av att de har garanterats en viss efterfrågan.
- 123 Kommissionen har konstaterat att sökandena inte har förklarat skälen till att de inte längre kan leverera till sina sedvanliga köpare eller andra köpare. Kommissionen har tillagt att sökandena har underlåtit att för förstainstansrätten lägga fram de påstådda fasta leveransavtalen.
- 124 Kommissionen anser att även om de kritiserade besluten hade kunnat innebära att sökandenas äganderätt eller rätt att utöva näringsverksamhet åsidosattes, skulle det i det föreliggande fallet röra sig om en begränsning som är tillåten med hänsyn till de principer som framgår av rättspraxis. De omtvistade förbuden motsvarar gemenskapens syften av allmänintresse. De är nödvändiga för att skydda svinbeståndet, upprätthålla handeln med svin och följaktligen bevara den ekonomiska sektorn för svinproduktion. De innebär följaktligen inte något åsidosättande av äganderätten eller rätten att utöva näringsverksamhet.

Förstainstansrättens bedömning

- 125 Enligt en fast rättspraxis förefaller de grundläggande rättigheter som sökandena har åberopat inte ha någon absolut företrädesrätt. De kan begränsas, särskilt inom ramen för en gemensam organisation av marknader, förutsatt att dessa begränsningar faktiskt motsvarar ett allmänintresse som eftersträvas av gemenskapen, och inte utgör något oproportionerligt och otillåtet ingrepp i förhållande till det mål som eftersträvas, så att själva grunden till de således garanterade rättigheterna påverkas (domstolens dom av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schröder, Rec. 1989, s. 2237, punkt 15).
- 126 Således skall undersökas vilket syftet är med de omtvistade besluten och om det finns ett skäligt samband mellan detta syfte och förbuden att lämna anläggningen.
- 127 Det finns i detta hänseende anledning att först påpeka att alla sanktionsåtgärder per definition innefattar verkningar som berör äganderätten och friheten att bedriva yrkesverksamhet, vilka således inverkar menligt på de parter som inte på något sätt är ansvariga för den situation som ledde till att sanktionsåtgärderna vidtogs (se i detta avseende domstolens dom av den 30 juli 1996 i mål C-84/95, Bosphorus, REG 1996, s. I-3953, punkt 22). Av detta följer att endast den omständigheten att förbuden att lämna anläggningen medförde negativa verkningar för sökandena, medan deras företag, enligt vad de har angett, varken drabbades eller hotades av klassisk svinpest, inte i sig kan innebära att förbuden utgjorde otillåtna begränsningar.
- 128 Vidare skall anföras att betydelsen av de syften som eftersträvades genom de omtvistade besluten, nämligen bekämpning av överföringen av en epizootisk sjukdom, klassisk svinpest, som medför en sådan dödlighet och sådana störningar att

den riskerar att väsentligen äventyra lönsamheten av hela svinuppfödningen inom gemenskapen, kunde motivera till och med ansevärd negativa följder för vissa aktörer.

- 129 De åtgärder som vidtogs i det föreliggande fallet medförde inte några ansevärd negativa följder för de berörda svinproducenterna. Dels vidtogs inte några radikala åtgärder, såsom storskaliga nedläggningar, utan de begränsades till tillfälliga begränsningar av rörligheten för svin. Dels avsåg begränsningarna enbart geografiskt avgränsade delar av territoriet, där risken var särskilt stor. Såsom förstainstansrätten för övrigt har fastslagit inom ramen för prövningen av grunden avseende åsidosättande av principen om icke-diskriminering, utgjorde avgränsningen av delar av territoriet enligt administrativa områden ett lämpligt medel vid bekämpning av överföringen av klassisk svinpest, vilket innebär att kommissionen, genom detta tillvägagångssätt, inte på något uppenbart och allvarligt sätt överskred gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning.
- 130 Sökandena har i varje fall inte visat att deras äganderätt och rätt att utöva näringsverksamhet rent konkret har åsidosatts. Enligt vad sökandena — vilkas anläggning är belägen i distriktet Osnabrück — själva har angett finns deras största kunder nämligen i distriktet Osnabrück, Diepholz och Vechta, vilka alla omfattas av de delar av territoriet som har varit underkastade de skyddsåtgärder som infördes genom kommissionens ifrågasatta beslut. Eftersom rörligheten inom de berörda delarna av territoriet huvudsakligen förblev fri, åtminstone fram till dess att ytterligare skyddsåtgärder vidtogs genom beslut 94/178, borde sökandena ha visat på vilket sätt kommissionens beslut hindrade dem från att sälja till sina sedvanliga kunder. Att vid förhandlingen endast lägga fram en lista på andra kunder som är etablerade utanför de områden där förbudet gällde — som för övrigt inte kunde beaktas, eftersom den var för sent inlämnad — kan inte utgöra ett tillräckligt bevis för förekomsten av den skada som sökandena har påstått.
- 131 Av detta följer att de förbud att lämna anläggningen som ingår i de omtvistade besluten inte kan anses olämpliga eller opropotionerliga. Grunden avseende åsidosättande av äganderätten och rätten att utöva näringsverksamhet kan således inte godtas.

Grunden avseende åsidosättande av proportionalitetsprincipen

Parternas argument

- 132 Sökandena har hävdad att proportionalitetsprincipen åsidosattes av de omtvistade besluten.
- 133 Sökandena har inledningsvis hänvisat till de argument som de har åberopat inom ramen för den föregående grunden och särskilt till de argument som rör avgränsningen av delar av territoriet enligt administrativa enheter.
- 134 Sökandena har vidare hävdad att de omtvistade besluten är oproportionerliga, eftersom deras anläggning inte har drabbats av klassisk svinpest och en förebyggande vaccinering eller vaccinering i samband med ett sjukdomsutbrott under dessa omständigheter skulle ha utgjort ett avsevärt mer måttfullt medel. De tror sig emellertid veta att de behöriga tyska myndigheterna begärde vaccinering i samband med sjukdomsutbrottet, en begäran som kommissionen emellertid avslog.
- 135 Kommissionen har erinrat om att den anser att anmärkningen avseende avgränsningen av förbudsområdena i enlighet med administrativa enheter saknar grund. Kommissionen har för övrigt gjort gällande att de åtgärder som har vidtagits på området för den gemensamma jordbrukspolitiken enligt en fast rättspraxis (se domstolens ovan i punkt 121 nämnda dom i målet Tyskland mot rådet, punkt 90) är oproportionerliga endast när de är uppenbart olämpliga med avseende på det eftersträfvade syftet. Kommissionen har emellertid anfört att sökandena inte har hävdad att förbudet att lämna anläggningen skulle ha varit uppenbart olämpliga för att förhindra ny spridning av klassisk svinpest och för att säkerställa funktionen av handeln med svin inom gemenskapen.

- 136 Kommissionen har dessutom bestridit att vaccinering utgör ett lika lämpligt medel som förbuden att lämna anläggningen. Gemenskapen för medvetet en icke-vaccineringspolitik vid bekämpningen av epizootiska sjukdomar. Vaccineringar i samband med ett sjukdomsutbrott säkerställer inte att viruset utrotas, även om de utförs inom ett geografiskt begränsat område, eftersom nedsmittade djur förblir oupptäckta. Vaccinering förhindrar inte heller att svin föds som förefaller friska men som bär viruset. Serologiska undersökningar gör det dessutom inte möjligt att urskilja om antikropparna härrör från smitta eller vaccinering. Med andra ord kan ett vaccinerat djur bära viruset och fortsätta överföra sjukdomen.
- 137 Svaranden har tillagt att andra skäl talar för att den begäran som Förbundsrepubliken Tyskland inlämnade den 7 februari 1994 om tillstånd för vaccineringar i samband med sjukdomsutbrottet skulle avslås. Efter att ha konstaterat oroväckande svårigheter och brister, i synnerhet i fråga om identifiering av djur och kontroll av deras rörelser misstänkte kommissionen nämligen att vaccineringar skulle leda till att uppfödarna skulle försumma skyddsåtgärder och således äventyra hela gemenskapspolitiken i fråga om bekämpning av klassisk svinpest. Dessutom skulle ett vaccineringsprogram som organiseras i samband med ett sjukdomsutbrott förutsätta ett tolv månader långt totalförbud mot rörlighet för svin och svinköttsprodukter som härrör från vaccinationsområdena. Svaranden har påpekat att upprätthållandet av en icke-vaccineringspolitik visar sig vara ytterst viktigt vad avser de ekonomiska relationerna med tredje länder som även förväntas följa en sådan politik.

Förstainstansrättens bedömning

- 138 Proportionalitetsprincipen förutsätter att de åtgärder som åläggs genom en av gemenskapens rättsakter skall vara lämpliga för förverkligandet av det åsyftade målet, utan att gå utanför gränserna för vad som är nödvändigt för detta ändamål (se den ovan i punkt 52 nämnda domen i målet *Exporteurs in Levende Varkens m. fl. mot kommissionen*, punkt 119).

- 139 Det framgår av en undersökning av de ovanstående grunderna att de förbud som hade utfärdats i de regioner som hade avgränsats i enlighet med de administrativa enheterna i det föreliggande fallet utgjorde ett lämpligt och icke oproportionerligt medel för bekämpning av överföringen av klassisk svinpest.
- 140 Vad gäller argumentet att vaccineringarna skulle ha utgjort ett mer måttfullt medel vid bekämpningen av klassisk svinpest, skall det inledningsvis erinras om att användningen av vaccin mot klassisk svinpest i princip är förbjuden enligt artikel 14 i direktiv 80/217, såsom det ändrats genom direktiv 91/685.
- 141 Även om vaccinering i samband med ett sjukdomsutbrott under vissa omständigheter är tillåten, är icke-vaccinering gemenskapens fasta politik. Inom ramen för förevarande skadeståndstalan kan det inte vara fråga om att bedöma om gemenskapens politik för att bekämpa klassisk svinpest har varit välgrundad, utan enbart om kommissionen har förfarit rättsstridigt genom att på ett uppenbart och allvarligt sätt överskrida sina gränser för skönsmässig bedömning. I detta avseende kan kommissionens vägran, som skett i enlighet med dess politik på området, att tillåta vaccinering i samband med ett sjukdomsutbrott emellertid inte anses utgöra en sådan överträdelse.
- 142 Det skall under alla omständigheter erinras om att det följer av artikel 14.3 och 14.4 i direktiv 80/217, som ändrats genom direktiv 91/685, att när vaccinering i samband med ett sjukdomsutbrott utförs, får inga levande svin lämna vaccinationsområdet under sex månader efter att vaccineringen har slutförts. Den åtgärd som sökandena har föreslagit skulle följaktligen inte ha utgjort ett mindre tvingande medel för dem än de omtvistade förbuden.
- 143 Av detta följer att proportionalitetsprincipen inte på ett uppenbart och allvarligt sätt har åsidosatts genom de ifrågasatta besluten.

Grunden avseende bristande rättslig grund

Parternas argument

- 144 Sökandena har för det första bestridit att åtgärder avseende djurhälsa, såsom de förbud att lämna anläggningen som föreskrevs genom de omtvistade besluten, kan grundas på artikel 10.4 i direktiv 90/425, vars enda syfte är att fastställa veterinära och avelstekniska kontroller inom den inre marknaden och inte att utfärda förbud att lämna anläggningen.
- 145 Denna ståndpunkt skulle stödjas av att det finns speciella texter som styr åtgärder avseende djurhälsa i fråga om epizootiska sjukdomar. Sökandena har i detta avseende anført att direktiv 64/432 samt rådets direktiv 72/461/EEG av den 12 december 1972 om hygienproblem som påverkar handeln med färskt kött inom gemenskapen (EGT L 302, s. 24, nedan kallat direktiv 72/461) och rådets direktiv 80/215/EEG av den 22 januari 1980 om djurhälsoproblem som påverkar handeln med köttprodukter inom gemenskapen (EGT L 47, s. 4, nedan kallat direktiv 80/215) utgör särskilda bestämmelser som uttryckligen avser handeln med levande svin, svinkött och svinkötsprodukter i fall av klassisk svinpest.
- 146 Sökandena har vidare hävdatt att även om direktiv 90/425 ger kommissionen befogenhet att vidta säkerhetsåtgärder, såsom förbud att lämna anläggningen, är kommissionen inte behörig att utfärda förbud som är tillämpliga inom en medlemsstat, eftersom direktiven 64/432, 72/461 och 80/215, som är relevanta i fråga om djurhälsa, endast avser gränsöverskridande handel mellan medlemsstaterna och inte handeln inom en av medlemsstaterna.
- 147 Sökandena har även anført att gränserna mellan medlemsstaterna inte avskaffades genom artikel 7 a i fördraget. Gemenskapen saknar behörighet att reglera rent nationella faktiska omständigheter, eftersom målet med artikel 7 a endast är att avskaffa, eller i förekommande fall harmonisera, begränsningarna mellan medlemsstaterna.

- 148 Sökandena har slutligen gjort gällande att kommissionens argument avseende principen om regionalisering strider mot behovet att besluta om förbud på grundval av administrativa områden, eftersom de områden i vilka smittorisken var stor skulle ha kunnat avgränsas utan hänvisning till administrativa gränser.
- 149 Kommissionen har för det första hävdats att artikel 10 i direktiv 90/425 utgör en adekvat rättslig grund. Kommissionen har erinrat om att det tionde övervägandet i nämnda direktiv har följande lydelse: "[b]estämmelser skall utfärdas för skyddsåtgärder och med hänsyn till effektiviteten måste ansvaret på detta område i första hand vila på den avsändande medlemsstaten. Kommissionen skall kunna agera snabbt, särskilt i fråga om stickprovsbesök och beslut om de åtgärder som läget kräver". Kommissionen har även erinrat om att det i artikel 10.3 och 10.4 i nämnda direktiv uttryckligen föreskrivs att kommissionen kan vidta provisoriska skyddsåtgärder avseende djur eller varor från den region som har drabbats av den epizootiska sjukdomen eller från en viss anläggning, central eller organisation.
- 150 Kommissionen har för det andra hävdats att artikel 10.4 i direktiv 90/425 gör det möjligt att utfärda förbud att lämna anläggningen som är tillämpliga inom en medlemsstat. Det följer av såväl rubriken till detta direktiv som dess första två överväganden att direktivet har antagits för den inre marknaden, som enligt artikel 7 a andra stycket i fördraget skall omfatta "ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i detta fördrag". Gemenskapens territorium skall således betraktas som en enda marknad och det saknas anledning att göra en åtskillnad mellan rörligheten för djur från nedsmittade områden till andra medlemsstater och rörligheten för dessa djur till andra områden i den berörda medlemsstaten.
- 151 Kommissionen har tillagt att skyddsåtgärderna med hänsyn till principen om regionalisering i möjligaste mån skall begränsas till den region där sjukdomen har brutit ut, i synnerhet därför att geografiskt avgränsade åtgärder utgör ett avsevärt mindre tvingande medel. Det är enbart i undantagsfall som en medlemsstats terri-

torium i dess helhet kan utestängas från handeln inom gemenskapen. Svaranden har i detta avseende anfört att femte övervägandet i beslut 93/566 har följande lydelse: "eftersom det är möjligt att definiera ett geografiskt avgränsat område där en särskild risk föreligger, kan begränsningar av handeln göras på grundval av regionala kriterier".

- 152 Kommissionen har avslutningsvis betonat att den i det föreliggande fallet inledningsvis hade försökt förhindra överföringen av klassisk svinpest genom åtgärder som inskränktes till ett förbud mot rörlighet för svin från vissa drabbade områden i Tyskland till andra medlemsstater, medan försäljningen i Tyskland förblev fri. Dessa åtgärder var emellertid inte tillräckliga för att möjliggöra en effektiv bekämpning av klassisk svinpest, som fortsatte att överföras i Tyskland och som till och med nådde Belgien.

Förstainstansrättens bedömning

- 153 Sökandena saknar grund för att hävda att kommissionen enligt direktiv 90/425 är förhindrad att vidta sådana skyddsåtgärder som förbud att lämna anläggningen.
- 154 I motsats till vad sökandena har påstått begränsas detta direktivs tillämpningsområde nämligen inte till organiseringen av veterinära och avelstekniska kontroller.
- 155 I direktivet föreskrivs även skyddsåtgärder, såsom framgår av dess tionde övervägande. Enligt artikel 10.3 och 10.4 i direktivet kan kommissionen vidta provisoriska skyddsåtgärder avseende djur eller varor från den region som har drabbats av den epizootiska sjukdomen och efter en undersökning av Ständiga veterinärkommittén besluta om de åtgärder som behövs.

- 156 I detta avseende skall det erinras om att domstolen i sin dom av den 26 maj 1993 i mål C-52/92, kommissionen mot Portugal (Rec. 1993, s. I-2961) redan fastställde rättsenligheten av ett kommissionsbeslut som hade fattats på grundval av artikel 10 i direktiv 90/425, och varigenom vissa medlemsstater förbjöds att till andra medlemsstater sända svin för avel som härrörde från kommuner där risken var stor.
- 157 Sökandena kan inte heller åberopa att kommissionen skulle sakna behörighet att på grundval av artikel 10.4 i direktiv 90/425 fatta beslut att utfärda förbud att lämna anläggningen som inte enbart avser handeln inom gemenskapen, utan även handeln inom en medlemsstat.
- 158 Direktiv 90/425 innehåller nämligen inte någon bestämmelse om att kommissionens åtgärder endast får röra handeln mellan medlemsstaterna.
- 159 Även om kommissionen med hänsyn till proportionalitetsprincipen får besluta om skyddsåtgärder som inte omfattar en medlemsstats territorium i dess helhet, utan endast den drabbade regionen i denna medlemsstat, är den trots det skyldig att säkerställa att dessa åtgärder gör det möjligt att uppnå det eftersträvade syftet. Åtgärder som endast innebär förbud mot rörlighet för djur från de nedsmittade regionerna i en medlemsstat till andra medlemsstater, men inte till andra delar av samma medlemsstats territorium, leder således till att risken kvarstår för att den epizootiska sjukdomen fortsätter att överföras till resten av denna medlemsstats territorium, och sedan därifrån till andra medlemsstater. Förbudet mot rörlighet för djur som härrör från de nedsmittade regionerna i en medlemsstat till andra delar av denna medlemsstats territorium kan på samma sätt som förbudet mot rörligheten till andra medlemsstater under dessa omständigheter utgöra ett oundgängligt tillägg till avgränsningen av förbuden till den regionala nivån.
- 160 I det föreliggande fallet skall konstateras att besluten 93/364 och 93/497, som endast innebär förbud mot rörlighet för svin till andra medlemsstater medan handeln inom det tyska territoriet förblev fri, inte gjorde det möjligt att effektivt bekämpa överföringen av klassisk svinpest, eftersom den fortsatte att överföras inom Tyskland och nådde till och med Belgien.

- 161 Under dessa omständigheter utgjorde de förbud att lämna anläggningen avseende andra delar av det tyska territoriet, som utfärdades genom de ifrågasatta besluten, rent faktiskt den oundgängliga följderna av förbuden att lämna anläggningen avseende de andra medlemsstaterna, och syftade således till att bekämpa överföringen av klassisk svinpest till andra medlemsstater.
- 162 Utan att det är nödvändigt att ta ställning till räckvidden av artikel 7 a i fördraget skall det således konstateras att de ifrågasatta besluten inte rörde en rent nationell situation.
- 163 Talan kan följaktligen inte vinna bifall på denna grund avseende bristande rättslig grund.
- 164 Av samtliga ovanstående överväganden följer att sökandena inte har visat att kommissionen, genom att fatta de omtvistade besluten, på ett uppenbart och allvarligt sätt har åsidosatt en överordnad rättsregel om skydd för enskilda. Utan att det är nödvändigt att undersöka om övriga villkor för gemenskapens ansvar har uppfyllts i det föreliggande fallet skall talan följaktligen ogillas.

Rättegångskostnader

- 165 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökandena skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målet, skall de i enlighet med kommissionens yrkande förpliktas att bära sina rättegångskostnader samt ersätta kommissionens rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

följande dom:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Sökandena skall ersätta rättegångskostnaderna.**

García-Valdecasas

Azizi

Jaeger

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 15 april 1997.

H. Jung

R. García-Valdecasas

Justitiesekreterare

Ordförande