

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)
της 15ης Απριλίου 1997 *

Στην υπόθεση T-390/94,

Aloys Schröder, Jan και Karl-Julius Thamann, εταίροι της Zuchtschweine Epe GbR, εταιρίας γερμανικού δικαίου, με έδρα το Neuenkirchen (Γερμανία), εκπροσωπούμενοι από τους Wilhelm Clages, Gerd Rentzmann και Rudolf Brenken, δικηγόρους Quakenbrück, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο το δικηγορικό γραφείο Michel Molitor, Pierre Feltgen και André Harpes, 14 A, rue des Bains,

ενάγοντες,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από την Claudia Schmidt, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, επικουρούμενη από τον Georg M. Berrisch, δικηγόρο Αμβούργου και Βρυξελλών, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Carlos Gómez de la Cruz, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

εναγομένης,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

που έχει ως αντικείμενο αγωγή αποζημιώσεως ασκηθείσα δυνάμει των άρθρων 178 και 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ, με την οποία ζητείται να υποχρεωθεί η Επιτροπή να αποκαταστήσει τη ζημία που υπέστησαν οι ενάγοντες από μια σειρά αποφάσεων που εξέδωσε η Επιτροπή στο πλαίσιο της καταπολεμήσεως της κλασικής πανώλης των χοίρων στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας,

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους García-Valdecasas, Πρόεδρο, J. Azizi και M. Jaeger, δικαστές,

γραμματέας: A. Mair, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 12ης Νοεμβρίου 1996,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

Νομικό πλαίσιο

Με την προοπτική της υλοποιήσεως της εσωτερικής αγοράς και προκειμένου να διασφαλίσει την ελεύθερη κυκλοφορία των ζώων, η Κοινότητα έχει θεσπίσει ένα σύνολο μέτρων, στα οποία περιλαμβάνεται η οδηγία 90/425/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1990, σχετικά με τους κτηνιατρικούς και ζωοτεχνικούς ελέγχους που εφαρμόζονται στο ενδοκοινοτικό εμπόριο ορισμένων ζώντων ζώων και προϊόντων με προοπτική την υλοποίηση της

εσωτερικής αγοράς (ΕΕ L 224, σ. 29, στο εξής: οδηγία 90/425), η οποία μεταξύ άλλων προβλέπει, αφενός, ότι οι κτηνιατρικοί έλεγχοι πραγματοποιούνται κυρίως στον τόπο αποστολής και ότι δεν μπορούν να πραγματοποιούνται στο κράτος μέλος προορισμού παρά μόνο δειγματοληπτικά και, αφετέρου, ότι, σε περίπτωση εμφάνισης στο έδαφος κράτους μέλους ορισμένων νόσων, όπως η κλασική πανώλη των χοίρων, το εν λόγω κράτος μέλος θεσπίζει αμέσως τις διατάξεις που προβλέπει το κοινοτικό δίκαιο.

2 Το άρθρο 10 της οδηγίας 90/425 ορίζει τις υποχρεώσεις που υπέχουν, αντιστοίχως, τα κράτη μέλη αποστολής και προορισμού καθώς και τις υποχρεώσεις της Επιτροπής στον τομέα της προλήψεως και της καταπολεμήσεως κάθε νόσου που ενδέχεται να συνιστά σοβαρό κίνδυνο για τα ζώα ή για την υγεία των ανθρώπων.

3 Το άρθρο 10, παράγραφος 3, ορίζει τα εξής:

«Εάν η Επιτροπή δεν έχει ενημερωθεί για τα ληφθέντα μέτρα ή εάν κρίνει ότι τα ληφθέντα μέτρα είναι ανεπαρκή, μπορεί, σε συνεργασία με το εν λόγω κράτος μέλος και έως ότου συγκληθεί η μόνιμη κτηνιατρική επιτροπή, να λαμβάνει συντηρητικά μέτρα όσον αφορά τα ζώα (...) που προέρχονται από την πληγείσα από την επιζωοτία περιοχή ή από συγκεκριμένη εκμετάλλευση, κέντρο ή οργανισμό. Τα μέτρα αυτά υποβάλλονται, το συντομότερο δυνατό, στη μόνιμη κτηνιατρική επιτροπή προς επιβεβαίωση, τροποποίηση ή ακύρωση σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 17.»

4 Το άρθρο 10, παράγραφος 4, έχει ως εξής:

«Σε κάθε περίπτωση, η Επιτροπή εξετάζει την κατάσταση, το συντομότερο δυνατό, στα πλαίσια της μόνιμης κτηνιατρικής επιτροπής και θεσπίζει, με τη διαδικασία του άρθρου 17, τα απαραίτητα μέτρα για τα ζώα (...) που αναφέρονται στο άρθρο 1 (...). Η Επιτροπή παρακολουθεί την εξέλιξη της κατάστασης και, με την ίδια διαδικασία, τροποποιεί ή ακυρώνει, ανάλογα με αυτήν την εξέλιξη, τις ληφθείσες αποφάσεις.»

5 Η μόνιμη κτηνιατρική επιτροπή, η οποία έχει συσταθεί με την απόφαση 68/361/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Οκτωβρίου 1968 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/004, σ. 65), απαρτίζεται από εμπειρογνώμονες που εκπροσωπούν τα κράτη μέλη και προεδρεύεται από την Επιτροπή. Η Επιτροπή υποβάλλει υποχρωτικά στην εν λόγω επιτροπή τα σχέδια θεσπίσεως ή τροποποιήσεως των μέτρων προστασίας δυνάμει του άρθρου 10, παράγραφος 4, της οδηγίας 90/425.

6 Η οδηγία 80/217/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Ιανουαρίου 1980, περί θεσπίσεως κοινοτικών μέτρων για την καταπολέμηση της κλασικής πανώλης των χοίρων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/027, σ. 247, στο εξής: οδηγία 80/217), θεσπίζει κοινοτικά μέτρα καταπολεμήσεως της κλασικής πανώλης των χοίρων (στο εξής: ΚΠΧ).

7 Το άρθρο 3 της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε η υπόνοια ή η ύπαιρξη πανώλης των χοίρων να αποτελούν αντικείμενο υποχρεωτικής και άμεσης κοινοποίησης στην αρμόδια αρχή.»

8 Κατά το άρθρο 4 της οδηγίας αυτής, όταν σε εκμετάλλευση βρίσκονται ένας ή περισσότεροι χοίροι για τους οποίους υπάρχει υπόνοια ότι έχουν προσβληθεί από πανώλη των χοίρων, τα επίσημα μέτρα έρευνας πρέπει να τεθούν αμέσως σε εφαρμογή. Σύμφωνα με την ίδια διάταξη, η εκμετάλλευση πρέπει να τεθεί υπό επίσημη επίβλεψη, ιδίως δε να απαγορευθεί κάθε είσοδος χοίρων στην εκμετάλλευση και κάθε έξοδος χοίρων από αυτήν. Δυνάμει του άρθρου 5, όταν η παρουσία της πανώλης των χοίρων επιβεβαιώνεται επίσημα, όλοι οι χοίροι της εκμεταλλεύσεως πρέπει να θανατώνονται αμέσως υπό επίσημο έλεγχο και να καταστρέφονται κατά τρόπον ώστε να αποφεύγεται κάθε κίνδυνος εξαπλώσεως του ιού. Κατ' εφαρμογή των άρθρων 7 και 8, πρέπει να πραγματοποιούνται επιζωοτιολογικές έρευνες, μεταξύ άλλων, προκειμένου να διαπιστώνεται η πιθανή προέλευση της μολύνσεως και να εξακριβώνεται αν είναι δυνατό να έχει μεταδοθεί ο ιός μέσω επαφών με άλλες αγέλες.

- 9 Το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 80/217, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/685/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 1991 (ΕΕ 1991, L 377, σ. 1, στο εξής: οδηγία 91/685), ορίζει τα ακόλουθα:

«Αμέσως μόλις επιβεβαιωθεί επισήμως η διάγνωση κλασικής πανώλης των χοίρων στους χοίρους μιας εκμεταλλεύσεως, η αρμόδια αρχή ορίζει μια ζώνη προστασίας ακτίνας τριών τουλάχιστον χιλιομέτρων γύρω από την εστία, η οποία περικλείεται σε μια ζώνη επιτηρήσεως ακτίνας τουλάχιστον 10 χιλιομέτρων.»

- 10 Το άρθρο 9, παράγραφος 2, της ίδιας οδηγίας απαριθμεί μια σειρά παραγόντων τους οποίους η αρμόδια αρχή πρέπει να λάβει υπόψη για την οριοθέτηση των ζωνών προστασίας και επιτηρήσεως σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Στους παράγοντες αυτούς περιλαμβάνονται τα αποτελέσματα των επιδημιολογικών μελετών που διενεργούνται σύμφωνα με το άρθρο 7, η γεωγραφική θέση — ιδίως τα φυσικά σύνορα —, η θέση των εκμεταλλεύσεων και η μεταξύ τους απόσταση, τα ρεύματα των εμπορικών συναλλαγών και οι υλικές δυνατότητες ελέγχου.
- 11 Η χοιροτροφία περιλαμβάνει συνήθως τέσσερα επίπεδα (εκτροφή φυλών αναπαραγωγής, εκτροφή νεαρών θηλυκών χοίρων, εκτροφή χοίρων παχύνσεως και πάχυνση), καθένα από τα οποία αποτελεί αντικείμενο ειδικευμένων εκμεταλλεύσεων. Οι δραστηριότητες αυτές έχουν ως αποτέλεσμα ένα ανεπτυγμένο εμπόριο ζώων, ιδίως μεταξύ των κρατών μελών.
- 12 Η ΚΠΧ είναι μια μεταδοτική ιογενής λοίμωξη του χοίρου με υπεροξεία εξέλιξη και ποσοστό θνησιμότητας, το οποίο μπορεί να φθάσει το 100 % σε περίπτωση τυπικής μόλυνσεως. Δεν μπορεί να μεταδοθεί στον άνθρωπο, αλλά μπορεί να εξαπλωθεί ταχέως και να συνιστά μόνιμη απειλή για τους πληθυσμούς χοίρων. Ανάλογα με την εξέλιξη της νόσου, η περίοδος επώασεως διαρκεί από δύο έως είκοσι ημέρες. Πριν ακόμη εκδηλωθεί η νόσος και καταστεί δυνατή η διάγνωσή της, ο παθογόνος παράγων μπορεί να έχει ήδη μεταδοθεί πολλές φορές. Τούτο εξηγείται ιδίως από το γεγονός ότι οι εκμεταλλεύσεις που ασχολούνται με την εκτροφή νεαρών θηλυκών χοίρων και την εκτροφή χοίρων παχύνσεως μεταπωλούν συχνά τα ζώα τους σε πολυάριθμες εκμεταλλεύσεις.

- 13 Για την καταπολέμηση της ΚΠΧ, η Επιτροπή ακολουθεί μια πολιτική μη εμβολιασμού, όπως οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, η Αυστραλία, ο Καναδάς, η Νέα Ζηλανδία, η Νορβηγία, η Ουγγαρία, η Πολωνία και η Δημοκρατία της Τσεχίας. Πολλές χώρες απαγορεύουν την εισαγωγή χοίρων που προέρχονται από περιοχές όπου επιτρέπεται ο εμβολιασμός. Ομοίως, στην Κοινότητα μπορούν να εισάγονται μόνον οι χοίροι που προέρχονται από περιοχές όπου, κατά τη διάρκεια των τελευταίων δώδεκα μηνών, δεν έχει σημειωθεί κανένα κρούσμα ΚΠΧ και δεν έχει πραγματοποιηθεί κανένας εμβολιασμός κατά της νόσου αυτής.

Τα κρούσματα ΚΠΧ που εμφανίστηκαν στη Γερμανία κατά το διάστημα 1993-1994 και τα μέτρα που έλαβε η Επιτροπή

- 14 Το 1993 καταγράφηκαν στη Γερμανία 100 κρούσματα ΚΠΧ, έναντι 13 το 1992 και 6 το 1991. Τα 100 αυτά κρούσματα κατανέμονταν μεταξύ 7 ομοσπόνδων κρατών, από τα οποία εκείνο που είχε πληγεί περισσότερο ήταν της Κάτω Σαξωνίας με 60 κρούσματα, από τα οποία τα 18 είχαν εμφανιστεί μόνο στο χρονικό διάστημα από τις 25 Μαΐου έως τις 16 Ιουνίου 1993.

- 15 Βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 4, της οδηγίας 90/425, η Επιτροπή εξέδωσε την απόφαση 93/364/ΕΟΚ, της 18ης Ιουνίου 1993, σχετικά με ορισμένα μέτρα προστασίας που αφορούν την κλασική πανώλη των χοίρων στη Γερμανία (ΕΕ L 150, σ. 47, στο εξής: απόφαση 93/364). Δεδομένου ότι, όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις της αποφάσεως αυτής, ο κίνδυνος μόλυνσεως περιοριζόταν σε συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή, το άρθρο 1 προέβλεπε ότι «η Γερμανία δεν πρέπει να αποστέλλει σε άλλα κράτη μέλη ζωντανούς χοίρους που προέρχονται από περιοχές του εδάφους της που περιλαμβάνονται στο παράρτημα Ι» της αποφάσεως, δηλαδή από ορισμένες επαρχίες των ομοσπόνδων κρατών της Κάτω Σαξωνίας, του Mecklembourg-Dυτικής Πομερανίας, του Schleswig-Holstein, της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας και της Ρηνανίας-Παλατινάτου. Η Επιτροπή, μολονότι διαπίστωσε ότι η Γερμανία είχε λάβει μέτρα και ότι, μεταξύ άλλων, είχε καθορίσει ζώνες προστασίας και επιτηρήσεως, σύμφωνα με την οδηγία 80/217, εντούτοις, με το άρθρο 2 της αποφάσεως 93/364, της επέβαλε επίσης την υποχρέωση να θεσπίσει κατάλληλα μέτρα αντιστοίχου επιπέδου, με σκοπό να διασφαλίσει ότι η νόσος δεν θα εξαπλωθεί από τις υποκείμενες σε περιορισμούς περιοχές σε άλλα τμήματα του εδάφους της. Το άρθρο 3 της αποφά-

σεως 93/364 προέβλεπε ότι η Γερμανία όφειλε να μην αποστέλλει σε άλλα κράτη μέλη νωπό χοίρειο κρέας και προϊόντα έχοντα ως βάση το χοίρειο κρέας προερχόμενα από χοίρους εκμεταλλεύσεων οι οποίες βρίσκονταν στα διαλαμβανόμενα στο παράρτημα I τμήματα του εδάφους της.

- 16 Δεδομένου ότι στο μεταξύ επιβεβαιώθηκε η ύπαρξη νέων εστιών ΚΠΧ στη Γερμανία, η απόφαση 93/497/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 15ης Σεπτεμβρίου 1993, για την τροποποίηση της αποφάσεως 93/364 (ΕΕ L 233, σ. 15, στο εξής: απόφαση 93/497), διευρύνει το τμήμα του εδάφους το οποίο αφορούσαν οι απαγορεύσεις εξαγωγής χοίρων.
- 17 Δεδομένου ότι στο Βέλγιο διαπιστώθηκε ένα πρώτο κρούσμα ΚΠΧ σε χοίρους εισαχθέντες από τη Γερμανία, το Βέλγιο απαγόρευσε την εισαγωγή χοίρων από τη Γερμανία, με υπουργική απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 1993, η δε Επιτροπή επεξέτεινε τις απαγορεύσεις εξαγωγής χοίρων σε ολόκληρο το γερμανικό έδαφος, με την απόφαση 93/539/ΕΟΚ, της 20ής Οκτωβρίου 1993, σχετικά με ορισμένα μέτρα προστασίας που αφορούν την κλασική πανώλη των χοίρων στη Γερμανία και για την κατάργηση της αποφάσεως 93/364 (ΕΕ L 262, σ. 67, στο εξής: απόφαση 93/539).
- 18 Με την απόφαση 93/553/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 29ης Οκτωβρίου 1993, περί τροποποιήσεως της αποφάσεως 93/539 (ΕΕ L 270, σ. 74), η ισχύς των απαγορεύσεων εξαγωγής, οι οποίες είχαν αρχικά εφαρμογή μέχρι τις 29 Οκτωβρίου 1993, παρατάθηκε μέχρι τις 4 Νοεμβρίου 1993.
- 19 Ακολούθως, η Επιτροπή εξέδωσε, πάντοτε βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 4, της οδηγίας 90/425, την απόφαση 93/566/ΕΚ, της 4ης Νοεμβρίου 1993, σχετικά με ορισμένα μέτρα προστασίας που αφορούν την κλασική πανώλη των χοίρων στη Γερμανία και για την αντικατάσταση της αποφάσεως 93/539 (ΕΕ L 273, σ. 60, στο εξής: απόφαση 93/566). Η απόφαση αυτή προέβλεπε ότι η Γερμανία όφειλε να μην αποστέλλει ζώντες χοίρους (άρθρο 1) και νωπό χοίρειο κρέας ή προϊόντα έχοντα ως βάση το χοίρειο κρέας (άρθρο 2) που προέρχονται από τις περιοχές που αναφέρονται στο παράρτημα I ούτε σε άλλα κράτη μέλη αλλ' ούτε και σε άλλα τμήματα της ίδιου του εδάφους της (στο εξής: απαγορεύσεις μεταφορών).

- 20 Η επαρχία Osnabrück, όπου βρίσκεται η εκμετάλλευση των εναγόντων, περιλαμβάνονταν στις επαρχίες του ομόσπονδου κράτους της Κάτω Σαξωνίας οι οποίες απαριθμούνταν στο προαναφερθέν παράρτημα Ι.
- 21 Με την απόφαση 93/621/ΕΚ της Επιτροπής, της 30ής Νοεμβρίου 1993, για την τροποποίηση της αποφάσεως 93/566 και την αντικατάσταση της αποφάσεως 93/539 (ΕΕ L 297, σ. 36, στο εξής: απόφαση 93/621), τα εδάφη όπου ίσχυαν οι απαγορεύσεις μεταφορών οριοθετήθηκαν με γνώμονα τους δήμους και τις κοινότητες και όχι πλέον τις επαρχίες. Κατά την Επιτροπή, οι εν λόγω απαγορεύσεις ίσχυαν σε όλους τους δήμους και τις κοινότητες που βρίσκονταν εν όλω ή εν μέρει σε ακτίνα είκοσι χιλιομέτρων γύρω από τις εκμεταλλεύσεις όπου είχαν σημειωθεί κρούσματα ΚΠΧ. Ο δήμος Bramsche, όπου βρίσκεται η εκμετάλλευση των εναγόντων, περιλαμβάνονταν στους δήμους και κοινότητες της επαρχίας Osnabrück που απαριθμούνταν στο νέο παράρτημα Ι της αποφάσεως 93/566, όπως είχε τροποποιηθεί.
- 22 Με την απόφαση 93/671/ΕΚ της Επιτροπής, της 10ης Δεκεμβρίου 1993 (ΕΕ L 306, σ. 59, στο εξής: απόφαση 93/671), και με την απόφαση 93/720/ΕΚ της Επιτροπής, της 30ής Δεκεμβρίου 1993 (ΕΕ L 333, σ. 74, στο εξής: απόφαση 93/720), με τις οποίες τροποποιήθηκε για δεύτερη και για τρίτη φορά, αντιστοίχως, η απόφαση 93/566 και αντικαταστάθηκε η απόφαση 93/539, η έκταση των εδαφών στα οποία ίσχυαν οι απαγορεύσεις μεταφορών προσαρμόστηκε, ώστε να ληφθεί υπόψη η εξέλιξη της εμφανίσεως κρουσμάτων της ΚΠΧ.
- 23 Με την απόφαση 94/27/ΕΚ της Επιτροπής, της 20ής Ιανουαρίου 1994, σχετικά με ορισμένα μέτρα προστασίας που αφορούν την κλασική πανώλη των χοίρων στη Γερμανία και για την κατάργηση της αποφάσεως 93/566 (ΕΕ L 19, σ. 31, στο εξής: απόφαση 94/27), η οποία εκδόθηκε βάσει του άρθρου 10 της οδηγίας 90/425, μεταβλήθηκε εκ νέου η έκταση των εδαφών στα οποία ίσχυαν οι απαγορεύσεις μεταφορών. Οι απαγορεύσεις αυτές εξακολούθουσαν να ισχύουν μόνο σε ορισμένες κοινότητες τριών επαρχιών του ομόσπονδου κράτους της Κάτω Σαξωνίας. Ο δήμος Bramsche περιλαμβάνονταν στους δήμους και κοινότητες που απαριθμούνταν στο παράρτημα Ι της αποφάσεως αυτής.
- 24 Δεδομένου ότι σημειώθηκαν νέα κρούσματα ΚΠΧ σε άλλες περιοχές της Κάτω Σαξωνίας, το άρθρο 1, παράγραφος 1, της αποφάσεως 94/178/ΕΚ της Επιτροπής, της 23ης Μαρτίου 1994, για ορισμένα μέτρα προστασίας που αφορούν την κλασική πανώλη των χοίρων στη Γερμανία και για την κατά-

γηση των αποφάσεων 94/27/ΕΚ και 94/28/ΕΚ (ΕΕ L 83, σ. 54, στο εξής: απόφαση 94/178), επεξέτεινε σε ολόκληρο το έδαφος του ομόσπονδου κράτους της Κάτω Σαξωνίας τις απαγορεύσεις αποστολής χοίρων τόσο σε άλλες περιοχές της Γερμανίας όσο και σε άλλα κράτη μέλη. Επιπλέον, με το άρθρο 1, παράγραφος 2, της ίδιας απόφασης, απαγορεύθηκε η μεταφορά χοίρων ακόμη και στο εσωτερικό του ομόσπονδου κράτους της Κάτω Σαξωνίας, και συγκεκριμένα στα τμήματα του εδάφους του τα οποία διέτρεχαν ιδιαίτερο κίνδυνο, δηλαδή από τη ζώνη που αναφέρεται στο παράρτημα II της εν λόγω απόφασης προς τη ζώνη που αναφέρεται στο παράρτημα I.

25 Λόγω της επανεμφάνισης αυξημένου αριθμού εστιών της ΚΠΧ στο ομόσπονδο κράτος της Κάτω Σαξωνίας, η απόφαση 94/292/ΕΚ της Επιτροπής, της 19ης Μαΐου 1994 (ΕΕ L 128, σ. 21, στο εξής: απόφαση 94/292), τροποποίησε την απόφαση 94/178, με σκοπό ιδίως την προσαρμογή της οριζομένης στο παράρτημα II ζώνης.

26 Οι ενάγοντες εκτρέφουν νεαρούς θηλυκούς χοίρους της υβριδικής φυλής JSR στο χοιροτροφείο τους στο Epe, το οποίο ανήκει στον δήμο Bramsche, που βρίσκεται στην επαρχία Osnabrück του ομόσπονδου κράτους της Κάτω Σαξωνίας. Κατά τους ενάγοντες, οι εκμεταλλεύσεις τις οποίες εφοδιάζουν βρίσκονται κυρίως στις επαρχίες Vechta, Diepholz και Osnabrück καθώς και στην όμορη περιοχή του ομόσπονδου κράτους της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας.

27 Η εκμετάλλευση των εναγόντων δεν επλήγη από την ΚΠΧ, βρίσκεται όμως εντός των εδαφών όπου ισχύουν οι απαγορεύσεις μεταφορών που επιβάλλουν οι προαναφερθείσες αποφάσεις που εξέδωσε η Επιτροπή κατά το διάστημα από τις 4 Νοεμβρίου 1993 μέχρι τις 19 Μαΐου 1994.

Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

28 Υπό τις συνθήκες αυτές οι ενάγοντες άσκησαν, στις 15 Δεκεμβρίου 1994, την παρούσα αγωγή αποζημίωσης.

- 29 Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή, το Πρωτοδικείο (πέμπτο τμήμα) αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία και να λάβει, δυνάμει του άρθρου 64 του Κανονισμού Διαδικασίας, μέτρα οργανώσεως της διαδικασίας, ζητώντας από τους διαδίκους να απαντήσουν γραπτώς σε ορισμένες ερωτήσεις, στις οποίες δόθηκε δεόντως απάντηση.
- 30 Οι διάδικοι αγόρευσαν και απάντησαν στις ερωτήσεις του Πρωτοδικείου κατά τη δημόσια συνεδρίαση της 12ης Νοεμβρίου 1996.
- 31 Οι ενάγοντες ζητούν από το Πρωτοδικείο:
- να υποχρεώσει την εναγομένη να καταβάλει αποζημίωση ύψους 173 174,45 γερμανικών μάρκων (DM) προς αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν από τις επίδικες αποφάσεις·
 - να καταδικάσει την εναγομένη στα δικαστικά έξοδα.
- 32 Η Επιτροπή ζητεί από το Πρωτοδικείο:
- να κηρύξει την αγωγή απαράδεκτη ή να την απορρίψει ως αβάσιμη·
 - να καταδικάσει τους ενάγοντες στα δικαστικά έξοδα.

Επί του παραδεκτού

- 33 Κατά την Επιτροπή, η αγωγή είναι απαράδεκτη επειδή ασκήθηκε από την εταιρία «Aloys Schröder, Jan und Karl-Julius Thamann, Zuchtschweine Epe GbR», δηλαδή από μια αστική εταιρία (Gesellschaft bürgerlichen Rechts, στο εξής:

GbR) υπό την έννοια των άρθρων 705 επ. του γερμανικού Αστικού Κώδικα. Στο πλαίσιο, όμως, της γερμανικής νομοθεσίας, μια τέτοια αστική εταιρία δεν έχει ικανότητα για δικαστική παράσταση.

- 34 Η ερμηνεία της Επιτροπής δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Όπως ορθώς παρατηρούν οι ενάγοντες, τόσο από τα αναφερόμενα στην αρχή του δικογράφου της αγωγής και από την παράθεση των βάσεων της αγωγής και των επιχειρημάτων, όσο και από το δικαστικό πληρεξούσιο, όπου γίνεται λόγος για «ενάγοντες» και όχι για «ενάγουσα», προκύπτει ότι η αγωγή ασκήθηκε από τα φυσικά πρόσωπα Aloys Schröder, Jan και Karl-Julius Thamann, υπό την ιδιότητά τους ως εταίρων της αστικής εταιρίας «Zuchtschweine Epe GbR» και όχι από την εν λόγω αστική εταιρία.
- 35 Επομένως, η αγωγή είναι παραδεκτή.

Επί της ουσίας

- 36 Οι ενάγοντες υποστηρίζουν ότι οι αποφάσεις 93/566, 93/621, 93/671, 93/720, 94/27, 94/178 και 94/292 της Επιτροπής είναι παράνομες και τους έχουν προξενήσει ζημιά την οποία η Κοινότητα οφείλει να αποκαταστήσει κατ' εφαρμογήν του άρθρου 215, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ.
- 37 Κατά την Επιτροπή, δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις της ευθύνης της Κοινότητας από πράξεις των οργάνων της.

Α — Ως προς τη φύση των επιδίκων πράξεων

Επιχειρήματα των διαδίκων

38 Οι ενάγοντες θεωρούν ότι, σε αντιδιαστολή προς τις κανονιστικές πράξεις, οι εν λόγω αποφάσεις αποτελούν διοικητικές πράξεις των οποίων ο παράνομος χαρακτήρας αρκεί, από μόνος του, για να θεμελιώσει την ευθύνη της Κοινότητας. Επομένως, πρέπει να τύχουν εφαρμογής οι αρχές που έχει αναπτύξει το Δικαστήριο σχετικά με την αποκατάσταση της ζημίας που προκλήθηκε από πράξη της διοικήσεως (απόφαση του Δικαστηρίου της 28ης Απριλίου 1971 στην υπόθεση 4/69, Lütticke κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 769) και όχι οι αρχές σχετικά με την ευθύνη της Κοινότητας από κανονιστικές πράξεις που ενέχουν επιλογές οικονομικής πολιτικής (απόφαση του Δικαστηρίου της 2ας Δεκεμβρίου 1971 στην υπόθεση 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt κατά Συμβουλίου, Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 1025).

39 Συναφώς, οι ενάγοντες τονίζουν, καταρχάς, ότι όλες οι υποθέσεις στις οποίες το Δικαστήριο έκρινε ότι η ευθύνη για τις κανονιστικές πράξεις πρέπει να αξιολογείται βάσει αυστηρότερων κριτηρίων είχαν ως αντικείμενο κανονισμούς ή εκτελεστικούς κανονισμούς υπό την έννοια του άρθρου 189, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου (απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1962 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 16/62 και 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes κ.λπ. κατά Συμβουλίου, Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 829), μια πράξη μπορεί να έχει κανονιστικό χαρακτήρα και να αντιστοιχεί στη νομοθετική λειτουργία μόνον εφόσον το ρυθμιστικό της περιεχόμενο είναι επαρκώς αφηρημένο και έχει γενική ισχύ. Όμως, μόνον οι κανονισμοί έχουν τα χαρακτηριστικά αυτά.

40 Οι ενάγοντες ισχυρίζονται επίσης ότι μια απόφαση υπό την έννοια του άρθρου 189, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ αποτελεί συγκεκριμένο ατομικό μέτρο, πρόσφορο για την εκτέλεση διοικητικής πράξεως, δεδομένου ότι η Επιτροπή, υπό την ιδιότητά της ως εκτελεστικού οργάνου της Κοινότητας, είναι το επιφορτισμένο με την έκδοση αυτών των αποφάσεων όργανο.

- 41 Ακολούθως, οι ενάγοντες αντικρούουν την άποψη ότι ο κανονιστικός ή διοικητικός χαρακτήρας μιας πράξεως μπορεί να εξαρτάται από το αν το όργανο που την εκδίδει διαθέτει διακριτική εξουσία.
- 42 Κατά τους ενάγοντες, ο κανονιστικός χαρακτήρας μιας πράξεως δικαιολογεί τις αυστηρότερες προϋποθέσεις τις οποίες επιβάλλει η νομολογία όσον αφορά την ευθύνη της Κοινότητας. Συγκεκριμένα, η νομολογία αυτή απορρέει από τη μέριμνα αποτροπής των εμποδίων που επάγονται για την κανονιστική δράση της Κοινότητας οι ενδεχόμενες αγωγές αποζημιώσεως. Συναφώς, στην προαναφερθείσα στη σκέψη 38 απόφαση Zuckerfabrik Schöppenstedt κατά Συμβουλίου, σκέψη 11, το Δικαστήριο μετρίασε ευλόγως την ευθύνη της Κοινότητας για τη ζημία που είχε υποστεί ένας ιδιώτης, με την αιτιολογία ότι η εν λόγω υπόθεση αφορούσε μια «κανονιστική πράξη ενέχουσα επιλογές οικονομικής πολιτικής».
- 43 Οι ενάγοντες διατείνονται επίσης ότι, στον τομέα της οικονομικής πολιτικής, το Δικαστήριο αναγνωρίζει διακριτική εξουσία μόνο στον κοινοτικό νομοθέτη. Υπογραμμίζουν ότι η νομοθετική λειτουργία ασκείται, καταρχήν, από το Συμβούλιο και ότι η Επιτροπή ασκεί τη λειτουργία αυτή μόνο στις εξαιρετικές περιπτώσεις κατά τις οποίες της έχει απονεμηθεί, βάσει ειδικής εξουσιοδοτήσεως, η εξουσία εκδόσεως κανονιστικών πράξεων, ενώ η έκδοση εκτελεστικών κανονισμών αποτελεί το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα μιας τέτοιας εξουσιοδοτήσεως.
- 44 Κατά τους ενάγοντες, οι προαναφερθείσες αποφάσεις της Επιτροπής, οι οποίες εκδόθηκαν μεταξύ 4ης Νοεμβρίου 1993 και 19ης Μαΐου 1994, και οι οποίες θεσπίζουν απαγορεύσεις μεταφορών για συγκεκριμένες περιοχές, αποτελούν επαρκώς συγκεκριμένες ατομικές πράξεις, στηριζόμενες στο άρθρο 10, παράγραφος 4, της οδηγίας 90/425. Η διάταξη όμως αυτή δεν παρέχει στην Επιτροπή ειδική εξουσιοδότηση, η οποία της επιτρέπει να αναπτύξει κανονιστική δράση στο πλαίσιο διακριτικής εξουσίας όσον αφορά την οικονομική πολιτική, αλλά μια εξουσιοδότηση εφαρμογής του δικαίου σε συγκεκριμένες ατομικές περιπτώσεις, ενδεχομένως βάσει διακριτικής εξουσίας.

- 45 Τέλος, οι ενάγοντες ισχυρίζονται ότι, στην περίπτωση των εν λόγω αποφάσεων, είναι δυνατή η εξατομίκευση των εγκατεστημένων στη Γερμανία χοιροτρόφων και εξαγωγέων χοίρων τους οποίους αυτές αφορούν. Επομένως, οι αποφάσεις αυτές αποτελούν διοικητικές πράξεις οι οποίες αφορούν συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά και των οποίων τα ρυθμιστικά αντικείμενα δεν είναι γενικά και αφηρημένα.
- 46 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, εν προκειμένω, έχουν εφαρμογή οι αρχές που διέπουν την ευθύνη της Κοινότητας από κανονιστικές πράξεις που ενέχουν επιλογές οικονομικής πολιτικής, δεδομένου ότι η έννοια των «κανονιστικών πράξεων», που χρησιμοποίησε το Δικαστήριο στην προαναφερθείσα στη σκέψη 38 απόφαση Zuckerfabrik Schöppensiedl κατά Συμβουλίου και στις μεταγενέστερες αποφάσεις του, καλύπτει όλες τις πράξεις που αναφέρονται στο άρθρο 189 της Συνθήκης, συμπεριλαμβανομένων των αποφάσεων που απευθύνονται στα κράτη μέλη.
- 47 Κατά την Επιτροπή, οι βαλλόμενες αποφάσεις ενέχουν «επιλογές οικονομικής πολιτικής», που είναι μια έννοια περικλείουσα όλες τις αποφάσεις που λαμβάνονται στο πλαίσιο της ασκήσεως διακριτικής εξουσίας και σκοπούν στην οργάνωση ενός τομέα, ιδίως δε μια κοινής οργανώσεως αγοράς (απόφαση του Δικαστηρίου της 24ης Οκτωβρίου 1973 στην υπόθεση 43/72, Merkur-Außenhandels κατά Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 667· απόφαση του Πρωτοδικείου της 21ης Φεβρουαρίου 1995 στην υπόθεση T-472/93, Campo Ebro Industrial κ.λπ. κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1995, σ. II-421, σκέψη 42). Συναφώς, για την έκδοση των επιδικίων αποφάσεων και ειδικά για τον προσδιορισμό των περιοχών στις οποίες έπρεπε να εφαρμοστούν οι απαγορεύσεις μεταφορών, η Επιτροπή όφειλε να σταθμίσει το γενικό συμφέρον της διεξαγωγής του εμπορίου χοίρων στο εσωτερικό της Κοινότητας, το συμφέρον της υγειονομικής προστασίας και της διατήρησης του χοιρείου ζωικού κεφαλαίου εντός της Κοινότητας, καθώς και τα συμφέροντα των χοιροτρόφων στις περιοχές της Γερμανίας όπου είχε εκδηλωθεί η ΚΠΧ.
- 48 Η Επιτροπή υπενθυμίζει επιπλέον τη νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία η ευθύνη της Κοινότητας από κανονιστική πράξη ενέχουσα επιλογές οικονομικής πολιτικής στοιχειοθετείται μόνο κατ' εξαίρεση και υπό ιδιαίτερες περιστάσεις, τούτο δε προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι, στον οικονομικό τομέα, τα κοινοτικά όργανα δεν θα «περιορίζονται, όσον αφορά τις ενέργειές τους, λόγω του ενδεχομένου ασκήσεως αγωγής αποζημιώσεως, κάθε φορά που θεσπίζουν, προς το γενικό συμφέρον, κανονιστικά μέτρα δυνάμενα να θίξουν τα συμφέροντα ιδιωτών» (απόφαση του Δικαστηρίου της 25ης Μαΐου

1978 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 83/76 και 94/76, 4/77, 15/77 και 40/77, HNL κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1978, σ. 381, σκέψη 5). Η νομολογία αυτή έχει εφαρμογή εν προκειμένω, δεδομένου ότι, αν η Επιτροπή φοβόταν την άσκηση αγωγών αποζημιώσεως κάθε φορά που είναι υποχρεωμένη να θεσπίζει μέτρα καταπολεμησεως των επιζωστιών, οι δυνατότητές της για ανάληψη δράσεως θα περιοριζόνταν σημαντικά. Σε τέτοιες περιπτώσεις, κατά τις οποίες απαιτείται κατά κανόνα ταχύτατη ανάληψη δράσεως, η ευθύνη της μπορεί να στοιχειοθετηθεί μόνο κατ' εξαίρεση και υπό ιδιαίτερες περιστάσεις.

Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

- 49 Το άρθρο 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ορίζει ότι, στο πεδίο της εξωσυμβατικής ευθύνης, η Κοινότητα υποχρεούται, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών, να αποκαθιστά τη ζημία που προξενούν τα όργανά της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.
- 50 Κατά πάγια νομολογία, προκειμένου να στοιχειοθετηθεί η ευθύνη της Κοινότητας, απαιτείται να πληρούνται ένα σύνολο προϋποθέσεων οι οποίες αφορούν το παράνομο της συμπεριφοράς που προσάπτεται στο κοινοτικό όργανο, το υποστατό της ζημίας και την ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παράνομης συμπεριφοράς και της προβαλλομένης ζημίας (απόφαση του Πρωτοδικείου της 9ης Ιανουαρίου 1996 στην υπόθεση T-575/93, Koelman κατά Επιτροπής, Συλλογή 1996, σ. II-1, σκέψη 89).
- 51 Όσον αφορά την πρώτη προϋπόθεση, σχετικά με την ύπαρξη παράνομης συμπεριφοράς, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, κάθε παράβαση του δικαίου στον τομέα των διοικητικών πράξεων συνιστά παρανομία ικανή να στοιχειοθετήσει την ευθύνη της Κοινότητας (απόφαση του Δικαστηρίου της 7ης Νοεμβρίου 1985 στην υπόθεση 145/83, Adams κατά Επιτροπής, Συλλογή 1985, σ. 3539).

- 52 Αντιθέτως, στον τομέα των κανονιστικών πράξεων, η ευθύνη της Κοινότητας στοιχειοθετείται μόνον εφόσον συντρέχει παράβαση υπέρτερου κανόνα δικαίου ο οποίος προστατεύει τους ιδιώτες. Εάν το κοινοτικό όργανο εξέδωσε την πράξη κατά την άσκηση ευρείας εξουσίας εκτιμήσεως, για να στοιχειοθετηθεί η ευθύνη της απαιτείται, επιπλέον, να είναι η παράβαση κατάφωρη, δηλαδή να έχει πρόδηλο και σοβαρό χαρακτήρα (απόφαση του Πρωτοδικείου της 13ης Δεκεμβρίου 1995 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις T-481/93 και T-484/93, *Exporteurs in Levende Varkens κ.λπ. κατά Επιτροπής*, Συλλογή 1995, σ. II-2941, σκέψη 81).
- 53 Επομένως, επιβάλλεται να εξεταστεί αν οι επίδικες αποφάσεις έχουν κανονιστικό ή διοικητικό χαρακτήρα και, κατά περίπτωση, αν η Επιτροπή διέθετε, για την έκδοσή τους, ευρεία εξουσία εκτιμήσεως.
- 54 Εκ προοιμίου, πρέπει να διευκρινιστεί ότι, σε αντίθεση προς τους ισχυρισμούς των εναγόντων, η έννοια της κανονιστικής πράξεως, όπως προκύπτει από τη νομολογία, μπορεί να τύχει εφαρμογής σε όλες τις πράξεις που αφορά το άρθρο 189 και όχι μόνο στους κανονισμούς. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, η φύση μιας πράξεως δεν μπορεί να αναζητηθεί στην εξωτερική της μορφή, αλλά στη γενική ή όχι ισχύ της (προαναφερθείσα στη σκέψη 52 απόφαση *Exporteurs in Levende Varkens κ.λπ. κατά Επιτροπής*, σκέψη 86).
- 55 Προκειμένου να προσδιοριστεί η φύση των επιδίκων πράξεων, πρέπει να ληφθούν υπόψη τα ακόλουθα:
- 56 Πρώτον, οι επίδικες αποφάσεις αναπτύσσουν έναντι των εναγόντων τα αποτελέσματα πράξεως γενικής ισχύος, όμοια με τα αποτελέσματα που θα ανέπτυξε ένας κανονισμός ο οποίος θα απαγόρευε σε όλους τους χοιροτρόφους και εξαγωγείς χοίρων που είναι εγκατεστημένοι σε ορισμένα τμήματα του εθνικού εδάφους να αποστέλλουν συγκεκριμένα ζώα ή προϊόντα σε άλλα κράτη μέλη ή σε άλλα τμήματα του εθνικού εδάφους.

- 57 Η διαπίστωση αυτή δεν αναιρείται από το επιχείρημα των εναγόντων, ότι δηλαδή είναι δυνατό να προσδιοριστεί η ταυτότητα όλων των χοιροτρόφων και των εξαγωγέων χοίρων που είναι εγκατεστημένοι στη Γερμανία και τους οποίους αφορούν οι επίδικες αποφάσεις. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, ο κανονιστικός χαρακτήρας μιας πράξης δεν θίγεται από τη δυνατότητα ακριβούς, κατά το μάλλον ή ήττον, προσδιορισμού του αριθμού ή ακόμη της ταυτότητας των υποκειμένων δικαίου επί των οποίων εφαρμόζεται σε μια δεδομένη στιγμή, εφόσον διαπιστώνεται ότι η εφαρμογή αυτή πραγματοποιείται δυνάμει αντικειμενικής νομικής ή πραγματικής καταστάσεως, καθοριζομένης από την πράξη σε σχέση με τον σκοπό που αυτή επιδιώκει (απόφαση του Δικαστηρίου της 18ης Μαΐου 1994 στην υπόθεση C-309/89, Codorniu κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1994, σ. I-1853, σκέψη 18).
- 58 Δεύτερον, όπως προκύπτει τόσο από το περιεχόμενο των επιδικών αποφάσεων όσο και από το γεγονός ότι η οδηγία 90/425, βάσει της οποίας έχουν εκδοθεί, παραπέμπει στο άρθρο 43 της Συνθήκης, οι αποφάσεις αυτές εμπίπτουν στον τομέα της κοινής γεωργικής πολιτικής· στον τομέα αυτό, τα κοινοτικά όργανα διαθέτουν κατά κανόνα ευρεία διακριτική εξουσία.
- 59 Τρίτον, για τη λήψη μέτρων διασφάλισης, όπως είναι οι επίδικες απαγορεύσεις και η οριοθέτηση των εδαφών στα οποία ισχύουν οι απαγορεύσεις αυτές, η Επιτροπή οφείλει να σταθμίζει τα γενικά συμφέροντα της ελεύθερης διακινήσεως των ζώων στο εσωτερικό της Κοινότητας, της υγειονομικής προστασίας και της διατηρήσεως του χοιρείου ζωικού κεφαλαίου εντός της Κοινότητας με τα κατ' ιδίαν συμφέροντα των χοιροτρόφων που θίγονται από τις απαγορεύσεις.
- 60 Τέταρτον, ενόψει του ανεπτυγμένου εμπορίου χοίρων μεταξύ των κρατών μελών και λαμβανομένων υπόψη του εξαιρετικά μεταδοτικού χαρακτήρα του παθογόνου παράγοντα που προξενεί την ΚΠΧ, της εξαιρετικά σύντομης περιόδου επωάσεώς της, καθώς της μοιραίας εκβάσεώς της για τα προσβληθέντα ζώα, η αναχαίτιση της εξαπλώσεως της ΚΠΧ απαιτεί κατά κανόνα ταχεία ανάληψη δράσεως εκ μέρους της Επιτροπής.

- 61 Τέλος, το Πρωτοδικείο έχει ήδη δεχθεί, με πρόσφατη απόφασή του (προαναφερθείσα στη σκέψη 52 απόφαση *Exporteurs in Levende Varkens* κ.λπ. κατά Επιτροπής, σκέψη 87), ότι απόφαση εκδοθείσα από την Επιτροπή βάσει του άρθρου 1, παράγραφος 4, της οδηγίας 90/425, η οποία απαγορεύει τις εξαγωγές των ζώντων χοίρων από ένα κράτος μέλος προς τα άλλα κράτη μέλη αποτελεί κανονιστική πράξη.
- 62 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει οι επίδικες αποφάσεις αποτελούν κανονιστικές πράξεις οι οποίες ενέχουν επιλογές οικονομικής πολιτικής και για την έκδοση των οποίων το κοινοτικό όργανο διαθέτει ευρεία διακριτική εξουσία.
- 63 Κατά την πάγια νομολογία που προαναφέρθηκε, τέτοιες πράξεις δεν μπορούν να θεμελιώσουν την ευθύνη της Κοινότητας παρά μόνον κατ' εξαίρεση και υπό ιδιαίτερες περιστάσεις, τούτο δε προκειμένου να διασφαλιστεί ότι τα κοινοτικά όργανα δεν θα περιορίζονται στις ενέργειές τους από το ενδεχόμενο της ασκήσεως αγωγών αποζημίωσης κάθε φορά που πρόκειται να λάβουν προς το γενικό συμφέρον κανονιστικά μέτρα δυνάμει να θίξουν τα συμφέροντα των ιδιωτών (προαναφερθείσα στη σκέψη 48 απόφαση στην υπόθεση *HNL* κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, σκέψη 5).
- 64 Επομένως, η ευθύνη της Κοινότητας μπορεί να στοιχειοθετηθεί εν προκειμένω μόνον εάν η Επιτροπή παρέβη, κατά τρόπο πρόδηλο και σοβαρό, υπέρτερο κανόνα δικαίου ο οποίος προστατεύει τους ιδιώτες.

B — Ως προς τη συνδρομή πρόδηλης και σοβαρής παραβάσεως υπέρτερου κανόνα δικαίου ο οποίος προστατεύει τους ιδιώτες

- 65 Προς απόδειξη της ελλείψεως νομιμότητας των επιδικών αποφάσεων, οι ενάγοντες προβάλλουν κατ' ουσίαν πέντε ισχυρισμούς. Ο πρώτος ισχυρισμός αντλείται από παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων, ο δεύτερος από προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας και του δικαιώματος ελεύθερης ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας, ο τρίτος από παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, ο τέταρτος από ανεπάρκεια της νομικής βάσεως των επιδικών αποφάσεων και ο πέμπτος από παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης.

- 66 Μολονότι επιβάλλεται να εξεταστούν οι τέσσερις πρώτοι ισχυρισμοί που αφορούν όλοι παράβαση υπέρτερου κανόνα δικαίου που προστατεύει τους ιδιώτες, παρέλκει η εξέταση του βασίμου του πέμπτου ισχυρισμού. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, η ανεπάρκεια της αιτιολογίας κανονιστικής πράξεως δεν μπορεί να θεμελιώσει την ευθύνη της Κοινότητας (βλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Σεπτεμβρίου 1982 στην υπόθεση 106/81, Kind κατά ΕΟΚ, Συλλογή 1982, σ. 2885, σκέψη 14· απόφαση του Πρωτοδικείου της 18ης Σεπτεμβρίου 1995 στην υπόθεση T-167/94, Nölle κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή 1995, σ. II-2589, σκέψη 57).

Ως προς τον ισχυρισμό που αντλείται από παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων

- 67 Ο ισχυρισμός που αντλείται από παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων περιλαμβάνει τρία σκέλη. Στο πλαίσιο αυτών, οι ενάγοντες προβάλλουν, αντιστοίχως, δυσμενή διάκριση σε σχέση με το Βέλγιο, δυσμενή διάκριση απορρέουσα από την οριοθέτηση των περιοχών με γνώμονα τα διοικητικά σύνορα και δυσμενή διάκριση σε σχέση με το ομόσπονδο κράτος της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας.

Πρώτο σκέλος: δυσμενή διάκριση σε σχέση με το Βέλγιο

— Επιχειρήματα των διαδίκων

- 68 Οι ενάγοντες θεωρούν ότι υφίστανται δυσμενή διάκριση σε σχέση με τους εγκατεστημένους στο Βέλγιο χοιροτρόφους. Υπενθυμίζοντας ότι η ΚΠΧ εκδηλώθηκε στο Βέλγιο, στην κοινότητα Wingene της δυτικής Φλάνδρας, κατά την ίδια περίπου στιγμή που εκδηλώθηκε στη Γερμανία, οι ενάγοντες τονίζουν ότι, στην περιοχή αυτή, οι βελγικές αρχές έλαβαν μόνο τα μέτρα που εφαρμόζονται στις ζώνες προστασίας και επιτηρήσεως που προβλέπονται στο άρθρο 4 της οδηγίας 64/432/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1964, περί των προβλημάτων υγειονομικού ελέγχου στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών βοοειδών και χοιροειδών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/001, σ. 108, στο εξής: οδηγία 64/432), και στην οδηγία 80/217, ενώ η Επιτροπή δεν θέσπισε κανένα πρόσθετο μέτρο προστασίας για τα εδάφη των διοικητικών υποδιαίρεσεων (επαρχιών, δήμων και κοινοτήτων) που είχαν πληγεί ή που βρισκόνταν πλησίον εκείνων που είχαν πληγεί από την ΚΠΧ.

69 Κατά τους ενάγοντες, οι σημαντικές διαφορές μεταξύ των απαγορεύσεων που τέθηκαν σε ισχύ στο Βέλγιο και εκείνων που τέθηκαν σε ισχύ στο ομόσπονδο κράτος της Κάτω Σαξωνίας δεν δικαιολογούνται αντικειμενικά, οι δε επίδικες αποφάσεις της Επιτροπής δεν περιέχουν αντικειμενικές εξηγήσεις δικαιολογούσες τη δυσμενή αυτή διάκριση.

70 Ωστόσο, οι επιδημίες της ΚΠΧ στο Βέλγιο και στην Κάτω Σαξωνία ήταν συγκρίσιμες. Η σύγκριση δεν έπρεπε να στηριχθεί αποκλειστικά στον απόλυτο αριθμό κρουσμάτων ΚΠΧ. Ο αριθμός αυτός δεν απεικονίζει το μέγεθος της οικονομικής ζημίας, ενώ από μια συγκεκριμένη και διεξοδική ανάλυση μπορεί να συναχθεί ότι η εξέλιξη και τα αποτελέσματα των επιδημιών πανώλης των χοίρων στο Βέλγιο και στην Κάτω Σαξωνία κατά τα έτη 1993 και 1994 ήταν απολύτως συγκρίσιμα. Η δυτική Φλάνδρα και η Κάτω Σαξωνία επλήγησαν από τον ίδιο στέλεχος του «ιού της Λωραίνης», χαρακτηρίζονταν από παρόμοια διάθρωση της χοιροτροφίας και από μια εξίσου μεγάλη πυκνότητα του πληθυσμού χοίρων, ενώ και οι δύο περιοχές μολύνθηκαν κατά την ίδια περίοδο του έτους. Επομένως, μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι βελγικές αρχές, πέραν του ότι καθόρισαν αμέσως ζώνες προστασίας είκοσι χιλιομέτρων, ήταν αποτελεσματικότερες απ' ό,τι οι γερμανικές αρχές, όσον αφορά την καταπολέμηση της ΚΠΧ κατά την εν λόγω περίοδο.

71 Οι ενάγοντες προσάπτουν στην Επιτροπή ότι δεν απέδειξε συγκεκριμένα σε τι ενέκειτο η πλημμελής συμπεριφορά για την οποία κατηγορήσε τις αρχές της Κάτω Σαξωνίας, σε σχέση με τη συμπεριφορά των βελγικών αρχών. Αντιθέτως, με την έβδομη αιτιολογική σκέψη της αποφάσεως 93/566, η Επιτροπή αναγνώρισε ρητά, κατ' αυτούς, ότι «η Γερμανία [είχε] λάβει μέτρα σύμφωνα με την οδηγία 80/217/ΕΟΚ και [είχε] θεσπίσει επιπλέον μέτρα στις περιοχές στις οποίες εκδηλώθηκε η νόσος».

72 Τέλος, ακόμη κι αν η διαφορετική μεταχείριση δικαιολογούνταν αντικειμενικά, θα έπρεπε να τελεί σε εύλογη σχέση προς τις προβαλλόμενες περιστάσεις (βλ. αποφάσεις του Δικαστηρίου της 5ης Ιουλίου 1977 στην υπόθεση 114/76, *Bela-Mühle*, Συλλογή τόμος 1977, σ. 385, της 13ης Νοεμβρίου 1973 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 63/72 έως 69/72, *Werhahn Hansamühle* κ.λπ. κατά Συμβουλίου, Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 759, και την προαναφερθείσα στη σκέψη 47 απόφαση *Mercur-Außenhandels* κατά Επιτροπής). Στο μέτρο, όμως, που οι απαγορεύσεις μεταφορών σκοπούσαν, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, να αποτρέψουν την εξάπλωση της ΚΠΧ μέσω της οριοθέτησεως ευρέων ζωνών γύρω από τις εκμεταλλεύσεις που είχαν μολυνθεί, οι εν λόγω απαγορεύσεις έπρεπε να συνδέονται με τον συγκεκριμένο τόπο όπου είχε εκδηλωθεί

η ΚΠΧ. Επομένως, κατά τους ενάγοντες, τα κριτήρια διοικητικής οριοθέτησης τα οποία δεν παρουσιάζουν τέτοιο σύνδεσμο, ιδίως στην περίπτωση που, όπως συμβαίνει στην Κάτω Σαξωνία, οι διοικητικές υποδιαίρεσεις του εδάφους είναι πολύ εκτεταμένες, είναι ακατάλληλα και δεν έχουν καμία σχέση με τον σκοπό των απαγορεύσεων. Από την τροποποίηση που επέφερε στην απόφαση 93/566 η απόφαση 93/621, η οποία οριοθέτησε τις ζώνες τις οποίες αφορούσαν οι απαγορεύσεις με γνώμονα τα όρια των δήμων και κοινοτήτων σε μια στιγμή κατά την οποία η επιζωοτία ήταν στάσιμη, μπορεί να συναχθεί ότι η Επιτροπή είχε συναίσθηση του ότι οι απαγορεύσεις διακινήσεως που εφαρμόζονταν με γνώμονα τα όρια των επαρχιών ήταν ακατάλληλες και δυσανάλογες.

- 73 Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι καταστάσεις που δημιούργησε η ΚΠΧ στο Βέλγιο και στη Γερμανία ήταν διαφορετικές.
- 74 Η εναγομένη τονίζει ότι το 1993 είχαν σημειωθεί μόνον επτά κρούσματα ΚΠΧ στο Βέλγιο, ενώ κατά τον ίδιο χρόνο είχαν σημειωθεί 100 κρούσματα στη Γερμανία (έναντι 13 το 1992 και 6 το 1991), από τα οποία τα 60 είχαν εμφανιστεί μόνο στο ομόσπονδο κράτος της Κάτω Σαξωνίας. Στον τομέα της καταπολεμήσεως της ΚΠΧ, αποφασιστικό στοιχείο για τη θέσπιση των απαγορεύσεων μεταφορών πρέπει να είναι ο αριθμός των εκδηλωθέντων κρουσμάτων ΚΠΧ και όχι το μέγεθος της οικονομικής ζημίας που προκαλείται από τη σφαγή χοίρων. Κατά την Επιτροπή, ο αριθμός των κρουσμάτων ΚΠΧ είναι το κριτήριο βάσει του οποίου μπορεί να αξιολογηθεί αν οι εθνικές αρχές κατορθώνουν ή όχι να αναχαιτίσουν την εξάπλωση της επιδημίας και να διαπιστωθεί αν είναι εύλογη η επιβολή απαγορεύσεων μεταφορών.
- 75 Κατά την Επιτροπή, οι βελγικές αρχές ήταν πιο αποτελεσματικές όσον αφορά την καταπολέμηση της ΚΠΧ, κυρίως επειδή, ευθύς εξαρχής, είχαν καθορίσει πρόσθετες ζώνες ακτίνας 20 χιλιομέτρων και είχαν προβεί σε πιο εκτεταμένες επιζωοτιολογικές μελέτες. Εν προκειμένω, είναι περιττό να εξακριβωθεί σε τι ενέκειτο συγκεκριμένα η πλημμελής συμπεριφορά που προσάπτεται στις αρχές της Κάτω Σαξωνίας, αφού είναι αναμφισβήτητο, ενόψει του μεγάλου αριθμού των εκδηλωθέντων κρουσμάτων ΚΠΧ, ότι δεν είχαν κατορθώσει να ελέγξουν την επιδημία και ότι υπήρχε κίνδυνος εξάπλωσεως. Ομοίως, αντίθετα προς τις βελγικές αρχές, οι οποίες ενημέρωναν συνεχώς την Επιτροπή για την κατάσταση, οι γερμανικές αρχές δεν είχαν διαβιβάσει με δική τους πρωτοβουλία καμία πληροφορία στην Επιτροπή ούτε σχετικά με

την εξέλιξη της επιδημίας ούτε σχετικά με την επιτόπια κατάσταση. Ωστόσο, η συνεργασία αυτή ήταν απαραίτητη προκειμένου η Επιτροπή να θεσπίσει τις απαγορεύσεις και να λάβει όλα τα αναγκαία προστατευτικά μέτρα.

76 Τέλος, έστω και αν υποθεθεί ότι οι καταστάσεις στο Βέλγιο και στη Γερμανία ήταν συγκρίσιμες, η διαφορετική μεταχείριση δικαιολογούνταν αντικειμενικά, δεδομένου ότι η Επιτροπή οφείλει να παρεμβαίνει, προς το συμφέρον της προστασίας του εμπορίου χοίρων εντός της Κοινότητας και για την προστασία του χοιρείου ζωικού κεφαλαίου στα άλλα κράτη μέλη, μόνον εάν οι εθνικές αρχές δεν είναι ικανές να ελέγξουν και να καταπολεμήσουν αποτελεσματικά την ΚΠΧ. Οι βελγικές αρχές αποδείχθηκαν αξιόπιστες όσον αφορά την καταπολέμηση της ΚΠΧ, ενώ, στις 4 Νοεμβρίου 1993, οπότε εκδόθηκε η πρώτη από τις επίδικες αποφάσεις, είχαν ήδη σημειωθεί, κατά τη διάρκεια του 1993, 92 κρούσματα ΚΠΧ στο γερμανικό έδαφος.

— Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

77 Κατά το άρθρο 40, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, η κοινή οργάνωση των γεωργικών αγορών που πρέπει να καθιερωθεί στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής «πρέπει να αποκλείει κάθε διάκριση μεταξύ παραγωγών ή καταναλωτών εντός της Κοινότητας». Κατά πάγια νομολογία, η απαγόρευση των διακρίσεων που θεσπίζεται με τη διάταξη αυτή αποτελεί απλώς ειδική έκφραση της γενικής αρχής της ισότητας, η οποία συγκαταλέγεται στις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου (απόφαση του Πρωτοδικείου της 14ης Σεπτεμβρίου 1995 στην υπόθεση T-571/93, *Lefebvre κ.λπ. κατά Επιτροπής*, Συλλογή 1995, σ. II-2379, σκέψη 78).

78 Η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων έχει τον χαρακτήρα υπέρτερου κανόνα δικαίου ο οποίος προστατεύει τους ιδιώτες και του οποίου η παράβαση μπορεί να θεμελιώσει την ευθύνη της Κοινότητας (βλ., π.χ., απόφαση του Πρωτοδικείου της 27ης Ιουνίου 1991 στην υπόθεση T-120/89, *Stahlwerke Peine-Salzgitter κατά Επιτροπής*, Συλλογή 1991, σ. II-279, σκέψεις 117 και 118).

- 79 Επομένως, πρέπει να ερευνηθεί αν η Επιτροπή, εκδίδοντας τις επίδικες αποφάσεις, παραβίασε κατά τρόπο πρόδηλο και σοβαρό την αρχή αυτή, η οποία, κατά τη νομολογία, απαγορεύει τη διαφορετική αντιμετώπιση παρόμοιων καταστάσεων, εκτός αν η διαφορετική αυτή αντιμετώπιση δικαιολογείται αντικειμενικά (προαναφερθείσα στη σκέψη 47 απόφαση *Campo Ebro Industrial κ.λπ. κατά Συμβουλίου*, σκέψη 82).
- 80 Ο ισχυρισμός των εναγόντων ότι υπέστησαν δυσμενή διάκριση σε σχέση με τους χοιροτρόφους που είναι εγκατεστημένοι στο Βέλγιο είναι αβάσιμος. Πράγματι, το 1993, στο Βέλγιο σημειώθηκαν μόνον επτά κρούσματα ΚΠΧ, ενώ, κατά την ίδια περίοδο, στη Γερμανία εκδηλώθηκαν 100 κρούσματα, από τα οποία τα 60 εκδηλώθηκαν μόνο στο ομόσπονδο κράτος της Κάτω Σαξωνίας. Όπως ορθώς υποστήριξε η Επιτροπή, σε μια περιοχή με εξαιρετικά μεγάλη συγκέντρωση εκμεταλλεύσεων χοίρων, ο αριθμός των κρουσμάτων της ΚΠΧ αποτελεί πρόσφορο κριτήριο για την αξιολόγηση του κινδύνου εξαπλώσεως της νόσου και της ανάγκης παρεμβάσεως της Επιτροπής για την προστασία του χοιρείου ζωικού κεφαλαίου στα κράτη μέλη.
- 81 Πρέπει επίσης να υπομνηστεί ότι το άρθρο 10 της οδηγίας 90/425 επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να ενημερώνουν αμέσως την Επιτροπή για την εμφάνιση νόσων όπως η ΚΠΧ, καθώς και για τα ληφθέντα μέτρα καταπολεμήσεως ή προλήψεως, και προβλέπει, στην παράγραφο 3, ότι, αν η Επιτροπή δεν έχει ενημερωθεί για τα ληφθέντα μέτρα, μπορεί να λάβει συντηρητικά μέτρα.
- 82 Εν προκειμένω, οι βελγικές αρχές, αντίθετα προς τις γερμανικές αρχές, ενημέρωναν συνεχώς και αμέσως τις υπηρεσίες της Επιτροπής για την εξέλιξη της ΚΠΧ στο έδαφός τους και για τις ενέργειες που έγιναν σε εθνικό επίπεδο για την καταπολέμηση της εν λόγω νόσου. Επομένως, δεδομένου ότι η Επιτροπή είχε πλήρη ενημέρωση για την κατάσταση στο Βέλγιο, ευλόγως διαφοροποίησε τις ενέργειες στις οποίες προέβη για την αναχαίτιση της εξαπλώσεως της ΚΠΧ στο βελγικό έδαφος σε σχέση με τα μέτρα που επέβαλε στο γερμανικό έδαφος. Εν πάση περιπτώσει, δεδομένου ότι τα μέτρα προστασίας κατά της εξαπλώσεως της ΚΠΧ συναρτώνται προς την αντικειμενική κατάσταση την οποία συνιστά ο κίνδυνος εξαπλώσεως της ΚΠΧ, παρέλκει η περαιτέρω εξέταση της πλημμελούς συμπεριφοράς που επέδειξαν ενδεχομένως τα αρμόδια εθνικά όργανα, όσον αφορά την καταπολέμηση της ΚΠΧ.

83 Επομένως, δεδομένου ότι οι καταστάσεις στο Βέλγιο και στη Γερμανία δεν ήσαν συγκρίσιμες, το πρώτο σκέλος του ισχυρισμού που αντλείται από την παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων πρέπει να απορριφθεί.

Δεύτερο σκέλος: δυσμενής διάκριση απορρέουσα από την οριοθέτηση των ζωνών με γνώμονα τα διοικητικά σύνορα

— Επιχειρήματα των διαδίκων

84 Οι ενάγοντες προσάπτουν στην Επιτροπή ότι προσδιόρισε το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής των απαγορεύσεων μεταφορών με γνώμονα διοικητικές υποδιαιρέσεις (δήμους και κοινότητες, επαρχίες), παρά μια ακτίνα σε σχέση με την εστία της επιδημίας, όπως στην περίπτωση των ζωνών προστασίας και επιτηρήσεως που προβλέπει το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 80/217. Ισχυρίζονται ότι η οριοθέτηση των τμημάτων του εδάφους βάσει διοικητικών κριτηρίων δεν λαμβάνει υπόψη τον πραγματικό κίνδυνο μόλυνσεως και ότι τους περιήγαγε σε μειονεκτική θέση σε σχέση με άλλες εκμεταλλεύσεις, ευρισκόμενες στην πραγματικότητα σε ίση απόσταση από την εστία της επιδημίας της ΚΠΧ, αλλά σε διοικητική υποδιαίρεση όπου δεν ισχύουν οι απαγορεύσεις μεταφορών.

85 Οι ενάγοντες διατείνονται ότι, κατά τη νομολογία, ένα μέτρο δεν δικαιολογείται αντικειμενικά αν είναι προδήλως ακατάλληλο. Στην περίπτωση όμως της καταπολεμήσεως μιας επιζωοτίας, κριτήριο για την αξιολόγηση της καταλληλότητας δεν μπορεί να είναι παρά μόνον το μέγεθος του κινδύνου μόλυνσεως και μεταδόσεως τον οποίο ενέχει η επιζωοτία. Οι ενάγοντες θεωρούν ότι, μολονότι οι απαγορεύσεις μεταφορών που αφορούν τμήματα εδάφους προσδιορισθέντα με γνώμονα διοικητικές υποδιαιρέσεις μπορούν πράγματι να εμποδίσουν την εξάπλωση της ΚΠΧ εκτός των τμημάτων αυτών, δεν μπορούν, εντούτοις, να εμποδίσουν την επέκτασή της στο εσωτερικό τους.

86 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, για τον προσδιορισμό των τμημάτων του εδάφους στα οποία ισχύουν οι απαγορεύσεις μεταφορών, δεν υποχρεούται να λαμβάνει υπόψη αποκλειστικά αμιγώς γεωγραφικά κριτήρια ή, κατά μείζονα λόγο, μόνον την απόσταση από τις εστίες της επιδημίας, αλλά μπορεί επίσης

να λαμβάνει υπόψη τις διοικητικές υποδιαιρέσεις. Τούτο προκύπτει ιδίως από το άρθρο 9 της οδηγίας 80/217. Η Επιτροπή διαθέτει, όπως υποστηρίζει, ευρεία εξουσία εκτιμήσεως για την οριοθέτηση των τμημάτων του εδάφους όπου ισχύουν απαγορευτικά μέτρα εκδιδόμενα δυνάμει της οδηγίας 90/425, είτε βάσει γεωγραφικών κυρίως κριτηρίων είτε βάσει διοικητικών υποδιαιρέσεων είτε με συνδυασμό των κριτηρίων αυτών, ενώ υπέρβαση των ορίων της εξουσίας αυτής συντρέχει μόνον αν το οικείο μέτρο αποδεικνύεται προδήλως ακατάλληλο (απόφαση του Δικαστηρίου της 21ης Φεβρουαρίου 1990 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-267/88 έως C-285/88, Wuidart κ.λπ., Συλλογή 1990, σ. I-435, σκέψη 14). Τούτο όμως δεν συμβαίνει εν προκειμένω.

87 Συναφώς, η επιλογή της μεθόδου της οριοθέτησεως αποτελεί αντικείμενο διαμάχης μεταξύ των κρατών μελών και συζητήσεων στο πλαίσιο της μόνιμης κτηνιατρικής επιτροπής. Η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη, στο μέτρο του δυνατού, τον τρόπο οριοθέτησεως που προκρίνει το οικείο κράτος μέλος. Εν προκειμένω, η ίδια η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προέκρινε μια οριοθέτηση με γνώμονα τις διοικητικές υποδιαιρέσεις, με την αιτιολογία ότι η κτηνιατρική προστασία είναι οργανωμένη σε επίπεδο επαρχιών. Η οριοθέτηση αυτή θα παρείχε έτσι μεγαλύτερες εγγυήσεις αποτελεσματικότητας, όσον αφορά τον έλεγχο και την εφαρμογή των ληφθέντων μέτρων, καθόσον θα καθιστούσε δυνατή την άμεση χρήση λειτουργικών διοικητικών δομών ελέγχου.

88 Η Επιτροπή παρατηρεί επίσης ότι, ακόμη και αν το πεδίο εφαρμογής των απαγορεύσεων μεταφορών είχε προσδιοριστεί με γνώμονα γεωγραφικά κυρίως κριτήρια, η εκμετάλλευση των εναγόντων θα είχε ενδεχομένως, παρά ταύτα, υπαχθεί στις εν λόγω απαγορεύσεις. Πράγματι, οι απαγορεύσεις δεν περιορίζονταν κατ' ανάγκη σε τμήματα του εδάφους ευρισκόμενα σε ακτίνα 20 χιλιομέτρων γύρω από εστία μόλυνσεως, αφού έπρεπε επίσης να ληφθούν υπόψη ιδιαίτερα γεωγραφικά κριτήρια, όπως τα φυσικά σύνορα και η πυκνότητα των εκμεταλλεύσεων χοιροτροφίας. Σύμφωνα όμως με τα στοιχεία των γερμανικών αρχών, η επαρχία Osnabrück, όπως και οι όμορες επαρχίες Vechta και Diepholz, παρουσιάζουν τη μεγαλύτερη πυκνότητα εκμεταλλεύσεων χοιροτροφίας σε παγκόσμια κλίμακα.

89 Επιπλέον, η Επιτροπή διατείνεται ότι οι ενάγοντες δεν απέδειξαν ότι άλλες εκμεταλλεύσεις, παρόμοιες με τη δική τους και ευρισκόμενες σε μικρότερη απόσταση από τις εστίες μολύνσεως, δεν υπήχθησαν στις απαγορεύσεις μεταφορών.

90 Τέλος, η Επιτροπή διευκρινίζει ότι, μολονότι κατά το διάστημα μεταξύ 31ης Οκτωβρίου 1993 και 20ής Ιανουαρίου 1994 δεν εκδηλώθηκε στην επαρχία Osnabrück καμία νέα εστία, εντούτοις, στην Κάτω Σαξωνία σημειώθηκαν 13 εστίες, οι περισσότερες από τις οποίες βρίσκονταν στην επαρχία Vechta, η οποία συνορεύει με την επαρχία Osnabrück. Η Επιτροπή προσθέτει ότι τα 12 από τα 13 κρούσματα προέρχονταν από τον νομό (Regierungsbezirk) Weser Ems, στον οποίο ανήκει επίσης η επαρχία Osnabrück, και ότι ο εν λόγω νομός συνιστά τη διοικητική υποδιαίρεση που φέρει την ευθύνη για τον συντονισμό των μέτρων καταπολεμής της ΚΠΧ. Από τα επανειλημμένα κρούσματα ΚΠΧ στον νομό Weser Ems φάνηκε ότι είχαν διαπραχθεί προδήλως σφάλματα κατά τον συντονισμό των μέτρων εξαλείψεως της επιδημίας, ιδίως όσον αφορά τις επιδημιολογικές μελέτες.

— Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

91 Η οδηγία 90/425, βάσει της οποίας εκδόθηκαν οι επίδικες αποφάσεις, δεν προβλέπει κανένα, ούτε γεωγραφικό ούτε διοικητικό, κριτήριο για την οριοθέτηση των τμημάτων του εδάφους τα οποία αφορούν τα μέτρα προστασίας και διασφαλίσεως που θεσπίζει η Επιτροπή.

92 Δεν είναι βάσιμος ο ισχυρισμός των εναγόντων ότι η Επιτροπή δεν είχε το δικαίωμα να επιβάλει απαγορεύσεις μεταφορών σε τμήματα του γερμανικού εδάφους ευρισκόμενα σε ακτίνα μεγαλύτερη των 3 ή των 10 χιλιομέτρων από τις εστίες μολύνσεως, όπως προβλέπει το άρθρο 9 της οδηγίας 80/217, όσον αφορά τον καθορισμό ζωνών προστασίας και επιτηρήσεως. Πράγματι, η διάταξη αυτή δεν αφορά τα μέτρα προστασίας και διασφαλίσεως τα οποία η Επιτροπή μπορεί να θεσπίσει αν το κρίνει αναγκαίο, αλλά μόνον τον προσδιορισμό των ζωνών προστασίας και επιτηρήσεως τις οποίες οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών υποχρεούνται να θεσπίσουν αφ' ης στιγμής επιβεβαιωθεί επισήμως η διάγνωση της ΚΠΧ.

- 93 Η πρακτική αποτελεσματικότητα των μέτρων που λαμβάνει η Επιτροπή βάσει της οδηγίας 90/425 θα διακυβευόταν αν η θέσπισή τους ήταν δυνατή μόνον υπό τις ίδιες προϋποθέσεις και βάσει των ιδίων κριτηρίων με εκείνα που απαιτούνται για τον προσδιορισμό από τις εθνικές αρχές των ζωνών προστασίας και επιτηρήσεως υπό την έννοια της οδηγίας 80/217. Αντιθέτως, στο πλαίσιο του κοινοτικού συστήματος αναχαιτίσεως της εξαπλώσεως της ΚΠΧ, η Επιτροπή παρεμβαίνει μόνο σε περίπτωση ανάγκης, οσάκις τα ληφθέντα από τα κράτη μέλη μέτρα δεν είναι ικανά να εξαλείψουν τον κίνδυνο που απειλεί τα ζωικά κεφάλαια των κρατών μελών.
- 94 Επομένως, οι επιταγές του άρθρου 9 της οδηγίας 80/217 δεν δεσμεύουν την Επιτροπή κατά τη θέσπιση μέτρων βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 4, της οδηγίας 90/425, αλλά συνιστούν, το πολύ, παράγοντες τους οποίους η Επιτροπή μπορεί να λαμβάνει υπόψη στο πλαίσιο της ευρείας εξουσίας της εκτιμήσεως.
- 95 Εν πάση περιπτώσει, ούτε η αξιολόγηση των επιδίκων αποφάσεων της Επιτροπής υπό το φως των επιταγών του άρθρου 9 της οδηγίας 80/217 μπορεί να οδηγήσει στο βάσιμο της απόψεως των εναγόντων. Πρώτον, οι ακτίνες των 3 και των 10 χιλιομέτρων γύρω από τις εστίες μόλυνσεως, οι οποίες προβλέπονται στο άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας 80/217, δεν αποτελούν παρά τις ελάχιστες ακτίνες για τον προσδιορισμό των ζωνών προστασίας και επιτηρήσεως. Επομένως, η διάταξη αυτή επιτρέπει, ανάλογα με τις εκάστοτε περιστάσεις, τον προσδιορισμό ζωνών μεγαλύτερης ακτίνας. Δεύτερον, οι ενάγοντες δεν απέδειξαν ότι η οριοθέτηση των τμημάτων του εδάφους όπου επιβλήθηκαν οι απαγορεύσεις με μοναδικό κριτήριο τη γεωγραφική απόσταση από τις εστίες μόλυνσεως θα είχε ως αποτέλεσμα να μείνει η εκμετάλλευσή τους εκτός του πεδίου εφαρμογής της απαγορεύσεως μεταφορών. Τρίτον, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 9, παράγραφος 2, οι ζώνες δεν πρέπει να προσδιορίζονται αποκλειστικά βάσει γεωγραφικών κριτηρίων ούτε, κατά μείζονα λόγο, βάσει μόνον του κριτηρίου της αποστάσεως από τις εστίες μόλυνσεως. Πράγματι, η διάταξη αυτή προβλέπει ότι, κατά τον καθορισμό των ζωνών, η αρμόδια αρχή οφείλει να λαμβάνει υπόψη μια ολόκληρη σειρά άλλων παραγόντων στους οποίους περιλαμβάνονται, ιδίως, τα ρεύματα του εμπορίου χοίρων και οι υλικές δυνατότητες ελέγχου. Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της Επιτροπής, τους οποίους δεν διέψευσαν οι ενάγοντες, η επαρχία Osnabrück, όπου βρίσκεται η εκμετάλλευση των εναγόντων, καθώς και οι όμορες επαρχίες Vechta και Diepholz, όπου έχουν σημειωθεί πολυάριθμα κρούσματα ΚΠΧ, παρουσιάζουν τη μεγαλύτερη πυκνότητα εκμεταλλεύσεων χοιροτροφίας σε παγκόσμια κλίμακα.

- 96 Επομένως, η Επιτροπή είχε το δικαίωμα να οριοθετήσει τα τμήματα του εδάφους τα οποία αφορούσαν οι απαγορεύσεις μεταφορών με γνώμονα τα όρια των διοικητικών υποδιαιρέσεων.
- 97 Ωστόσο, επιβάλλεται να εξεταστεί αν η Επιτροπή, εκδίδοντας τις επίδικες αποφάσεις, υπερέβη τα όρια της ευρείας εξουσίας της εκτιμήσεως.
- 98 Συναφώς, επιβάλλεται να υπομνηστεί ότι η οδηγία 90/425 επιβάλλει στην Επιτροπή την υποχρέωση να μελετά, σε συνεργασία με το οικείο κράτος μέλος, τα μέτρα που επιβάλλεται να ληφθούν και να προβαίνει, στο πλαίσιο της μόνιμης κτηνιατρικής επιτροπής, η οποία απαρτίζεται από αντιπροσώπους των κρατών μελών, στην εξέταση της καταστάσεως.
- 99 Η Επιτροπή υποστήριξε, χωρίς να αντικρουσθεί από τους ενάγοντες, ότι η ίδια η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας πρότεινε, εν προκειμένω, μια οριοθέτηση με γνώμονα τις διοικητικές υποδιαιρέσεις (επαρχίες και/ή δήμους και κοινότητες). Όπως αναγνώρισαν οι ενάγοντες κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο αρμόδιος υπάλληλος του ομοσπονδιακού υπουργείου, ο οποίος προΐσταται της αντιπροσωπείας και είναι ο μόνος που συνδιαλέγεται εκ μέρους των εθνικών αρχών με την Επιτροπή, ψήφισε υπέρ της οριοθέτησεως με γνώμονα τις διοικητικές υποδιαιρέσεις, παρά τη διαφωνία που είχε σημειωθεί εντός της αντιπροσωπείας λόγω της αντιθέσεως ενός εκπροσώπου της Κάτω Σαξωνίας.
- 100 Επομένως, η Επιτροπή πράγματι συνεργάστηκε με τις γερμανικές ομοσπονδιακές αρχές κατά την οριοθέτηση των τμημάτων του εδάφους στις οποίες ίσχυαν οι απαγορεύσεις μεταφορών με γνώμονα τις διοικητικές υποδιαιρέσεις. Η συνεννόηση αυτή ανταποκρίνεται εξάλλου στη συνήθη πρακτική της Επιτροπής να λαμβάνει υπόψη τις επιθυμίες που εκφράζει το οικείο κράτος μέλος, τουλάχιστον στο μέτρο που αυτές φαίνονται κατάλληλες να διασφαλίσουν ότι τα λαμβανόμενα μέτρα θα είναι αποτελεσματικά σε ικανοποιητικό βαθμό.
- 101 Η εφαρμογή της μεθόδου οριοθέτησεως με γνώμονα τις διοικητικές υποδιαιρέσεις δικαιολογούνταν εν προκειμένω για τον πρόσθετο λόγο ότι παρείχε τις μεγαλύτερες εγγυήσεις αποτελεσματικότητας όσον αφορά τον έλεγχο και την εφαρμογή των ληφθέντων μέτρων. Πράγματι, κατά το άρθρο 2, παράγραφος

1, του *Ausführungsgesetz zum Tierseuchengesetz (Niedersächsisches Gesetz-und Verordnungsblatt n° 18, 1994)*, δηλαδή του νόμου του ομόσπονδου κράτους της Κάτω Σαξωνίας περί εκτελέσεως του ομοσπονδιακού νόμου για τις επιζωοτίες, αρμοδιότητα για τη λήψη των μέτρων που αφορούν την καταπολέμηση των επιζωοτιών και, ειδικότερα, για τη λήψη, την εποπτεία και τον έλεγχο των μέτρων που απορρέουν από τις πράξεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής έχουν, αφενός, οι επαρχίες και, αφετέρου, οι δήμοι και οι κοινότητες που δεν εξαρτώνται από κάποια επαρχία. Όμως, οι αρμόδιες κτηνιατρικές αρχές του οικείου κράτους μέλους είναι εκείνες που προβαίνουν επιτοπίως στον έλεγχο και στην εκτέλεση από την αποτελεσματικότητα των οποίων εξαρτάται η επιτυχία ενός μέτρου απαγορεύσεως των μεταφορών το οποίο έχει ληφθεί προκειμένου να αναχαιτιστεί η εξάπλωση της ΚΠΧ.

- 102 Μια οριοθέτηση, βασιζόμενη σε προϋπάρχουσες διοικητικές υποδιαιρέσεις, έχει επίσης το πλεονέκτημα ότι επιτρέπει την ταχεία ανάληψη δράσεως. Αντιθέτως, ο προσδιορισμός ζωνών βάσει γεωγραφικών κριτηρίων προϋποθέτει την πραγματοποίηση εργασιών εξετάσεως του εδάφους και, ιδίως, των φυσικών συνόρων (υδάτινων ρευμάτων, οδών κ.λπ.), καθώς και της τοποθεσίας των εκμεταλλεύσεων. Επομένως, η προσφυγή σε μια τέτοια μέθοδο προϋποθέτει την κατάρτιση εμπειριστατωμένου φακέλου από τις αρμόδιες αρχές του οικείου κράτους μέλους. Είναι όμως αναμφισβήτητο ότι τούτο δεν συνέβη εν προκειμένω.
- 103 Τέλος, όπως προκύπτει από τις γραπτές απαντήσεις που έδωσαν οι ενάγοντες στις ερωτήσεις του Πρωτοδικείου, για την οριοθέτηση των εδαφών των διοικητικών υποδιαιρέσεων λαμβάνονται υπόψη κατά κανόνα φυσικοί γεωγραφικοί παράγοντες (υδάτινα ρεύματα, οδοί, κ.λπ.).
- 104 Υπ' αυτές τις συνθήκες, το Πρωτοδικείο εκτιμά ότι η Επιτροπή, οριοθετώντας τις ζώνες με γνώμονα τις διοικητικές υποδιαιρέσεις, δεν υπερέβη προδήλως και σοβαρώς τα όρια της εξουσίας της εκτιμήσεως.
- 105 Επομένως, το δεύτερο σκέλος του ισχυρισμού που αντλείται από παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων πρέπει να απορριφθεί.

Τρίτο σκέλος: δυσμενής διάκριση σε σχέση με το ομόσπονδο κράτος της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας

— Επιχειρήματα των διαδίκων

- 106 Οι ενάγοντες υποστηρίζουν ότι η οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής των απαγορεύσεων μεταφορών με γνώμονα τα διοικητικά σύνορα τους περιήγαγε σε μειονεκτική θέση σε σχέση με ορισμένες εκμεταλλεύσεις της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας, στο μέτρο που οι εκμεταλλεύσεις αυτές δεν εθίγησαν από τις απαγορεύσεις, μολονότι βρίσκονταν στην ίδια απόσταση από την εστία μόλυνσεως όπως και η δική τους εκμετάλλευση. Οι καταστάσεις στα δύο ομόσπονδα κράτη δεν μπορούν να συγκριθούν παρά μόνο σε σχέση με τον κίνδυνο που αντιπροσωπεύει η επιζωοτία και όχι τον αριθμό των κρουσμάτων ΚΠΧ, που είναι το κριτήριο που χρησιμοποιεί η Επιτροπή.
- 107 Οι ενάγοντες αναφέρουν συναφώς το παράδειγμα εκμεταλλεύσεων στον δήμο Westerkappeln (στο βορειοανατολικό τμήμα της επαρχίας Steinfurt, του ομόσπονδου κράτους της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας), οι οποίες δεν υπήχθησαν στις απαγορεύσεις, μολονότι βρίσκονταν σε απόσταση 15 μόνο χιλιομέτρων από το κρούσμα ΚΠΧ που εκδηλώθηκε στο Rieste (επαρχία Osnabrück του ομόσπονδου κράτους της Κάτω Σαξωνίας), καθώς και το παράδειγμα εκμεταλλεύσεων στον δήμο Stemwede (επαρχία Minden-Lübbecke του ομόσπονδου κράτους της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας), οι οποίες βρίσκονταν σε απόσταση μικρότερη των 10 χιλιομέτρων από το κρούσμα ΚΠΧ που εκδηλώθηκε στο Damme-Rüschendorf (επαρχία Vechta του ομόσπονδου κράτους της Κάτω Σαξωνίας).
- 108 Κατά τους ενάγοντες, δεδομένου ότι οι καταστάσεις στα δύο ομόσπονδα κράτη ήταν συγκρίσιμες από την άποψη του κινδύνου που αντιπροσώπευε η ΚΠΧ πέραν των διοικητικών συνόρων και από την άποψη του σκοπού των μέτρων που έπρεπε να ληφθούν για να αναχαιτιστεί η εξάπλωσή της, δεν δικαιολογούνταν αντικειμενικά διαφορετική μεταχείριση.
- 109 Η Επιτροπή αμφισβητεί ότι οι ενάγοντες περιήλθαν σε μειονεκτική θέση σε σχέση με τις εκμεταλλεύσεις της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας. Η Επιτροπή διατείνεται ότι οι καταστάσεις δεν ήταν συγκρίσιμες, δεδομένου ότι οι αρχές

της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας φάνηκαν ικανές να καταπολεμήσουν και να ελέγξουν αποτελεσματικά την ΚΠΧ, όπως συνάγεται από το ότι, κατά το διάστημα που αφορούσαν οι επιδίκες αποφάσεις, δεν σημειώθηκε κανένα κρούσμα ΚΠΧ. Η απόσταση από μια εστία μόλυνσεως δεν ήταν το μοναδικό κριτήριο που έλαβε υπόψη η Επιτροπή για να επιβάλει τις απαγορεύσεις μεταφορών. Συναφώς, οι αρχές της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας είχαν θέσει αποτελεσματικά υπό έλεγχο την ΚΠΧ, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει κανένας κίνδυνος εξαπλώσεως της ΚΠΧ σε άλλες περιοχές ή σε άλλα κράτη μέλη. Υπ' αυτές τις συνθήκες, κατά την έκδοση των επιδίκων αποφάσεων, η Επιτροπή δεν επέβαλε καμία απαγόρευση στη Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι το εν λόγω ομόσπονδο κράτος είχε εν γένει αναπτύξει μια εξαιρετικά ενεργό δράση για την καταπολέμηση της ΚΠΧ και διέθετε μια από τις πιο αποτελεσματικές υπηρεσίες στον κτηνιατρικό τομέα, όπως προκύπτει από τον μικρό αριθμό κρουσμάτων ΚΠΧ που εκδηλώθηκαν στο έδαφός του (7 κρούσματα το 1993, 1 το 1994 και 2 το 1995) σε σύγκριση με εκείνα που εκδηλώθηκαν στην Κάτω Σαξωνία (64 κρούσματα το 1993, 66 το 1994 και 23 το 1995).

- 110 Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, ακόμη και αν υποθεθεί ότι οι καταστάσεις ήταν συγκρίσιμες, η διαφορετική μεταχείριση θα ήταν αντικειμενικά δικαιολογημένη επειδή οι αρχές της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας ήταν ικανές να ελέγξουν αποτελεσματικά την ΚΠΧ, οπότε δεν υφίστατο πλέον κίνδυνος εξαπλώσεως της ΚΠΧ σε άλλα εδάφη, και ειδικότερα σε άλλα κράτη μέλη. Η εναγομένη διευκρινίζει ωστόσο ότι τα γεωγραφικά σύνορα των ομοσπόνδων κρατών δεν λαμβάνονται υπόψη για τον προσδιορισμό των ζωνών προστασίας και επιτηρήσεως που προβλέπει το άρθρο 9 της οδηγίας 80/217 και ότι οι εκμεταλλεύσεις της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας οι οποίες γειτνιάζαν άμεσα με εστία μόλυνσεως της Κάτω Σαξωνίας υπήχθησαν στους περιορισμούς που ίσχυαν στις ζώνες αυτές. Η Επιτροπή διατείνεται ότι οι ενάγοντες δεν απέδειξαν ότι ορισμένες εκμεταλλεύσεις της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας βρίσκονταν σε μικρότερη απόσταση από εστία μόλυνσεως απ' ό,τι η δική τους εκμετάλλευση.

— Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

- 111 Πρέπει να υπομνηστεί ότι οι εκμεταλλεύσεις του ομοσπόνδου κράτους της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας που βρίσκονταν πλησίον μιας εστίας μόλυνσεως της Κάτω Σαξωνίας υπήχθησαν στους περιορισμούς που απέρρεαν από τις ζώνες προστασίας και επιτηρήσεως που καθόρισαν οι γερμανικές αρχές σύμφωνα με την οδηγία 80/217.

- 112 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, προδήλως, οι καταστάσεις στο ομόσπονδο κράτος της Κάτω Σαξωνίας και στο ομόσπονδο κράτος της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας δεν ήταν συγκρίσιμες. Πράγματι, κατά την περίοδο την οποία αφορούσαν οι επίδικες αποφάσεις, δεν σημειώθηκε κανένα κρούσμα ΚΠΧ στη Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία. Επομένως, ακόμη κι αν υποθεθεί, όπως υποστηρίζουν οι ενάγοντες, ότι ορισμένες εκμεταλλεύσεις κείμενες στο εν λόγω ομόσπονδο κράτος βρίσκονταν πράγματι σε μικρότερη απόσταση από τις εστίες μόλυνσεως απ' ό,τι η δική τους εκμετάλλευση, ορθώς η Επιτροπή θεώρησε ότι οι αρμόδιες αρχές του ομόσπονδου κράτους της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας μπορούσαν να ελέγξουν αποτελεσματικά την ΚΠΧ και ότι, στην περιοχή αυτή, δεν υπήρχε κίνδυνος εξαπλώσεως της ΚΠΧ, ο οποίος να καθιστά αναγκαία την εκ μέρους της Επιτροπής λήψη συμπληρωματικών μέτρων διασφαλίσεως.
- 113 Επομένως, ούτε το τρίτο σκέλος του ισχυρισμού που αντλείται από παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων είναι βάσιμο.

- 114 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι η Επιτροπή δεν παραβίασε την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Επομένως, ο πρώτος ισχυρισμός πρέπει να απορριφθεί.

Ως προς τον ισχυρισμό που αντλείται από προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας και του δικαιώματος ελεύθερης ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 115 Οι ενάγοντες διατείνονται ότι οι απαγορεύσεις μεταφορών που επιβλήθηκαν με τις επίδικες αποφάσεις της Επιτροπής περιόρισαν τις δυνατότητες χρήσεως της ιδιοκτησίας τους, έτσι ώστε να ισοδυναμούν, στην πράξη, με κατάσχεση. Πράγματι, οι εν λόγω απαγορεύσεις είχαν ως συνέπεια να καταστήσουν αδύνατη την εκτροφή και την πάχυνση των χοίρων.
- 116 Οι ενάγοντες ισχυρίζονται ότι οι απαγορεύσεις μεταφορών αποτελούν ακατάλληλο μέσο για την καταπολέμηση μιας επιζωτικής και ότι είναι δυσανάλογες προς τον σκοπό τους, δεδομένου ότι, αντίθετα προς τον καθορισμό των ζωνών προστασίας και επιτηρήσεως που προβλέπει η οδηγία 80/217, δεν

συναρτώνται προς την εστία της επιδημίας, αλλά καθορίζονται με γνώμονα αποκλειστικά τις διοικητικές υποδιαιρέσεις, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ο ιδιαίτερος κίνδυνος μόλυνσεως που απειλεί την εκμετάλλευση λόγω της γεωγραφικής της εγγύτητας προς την εστία της επιδημίας.

- 117 Ακολούθως, οι ενάγοντες υποστηρίζουν ότι, στην πραγματικότητα, οι απαγορεύσεις μεταφορών αποτελούν απαγορεύσεις διαθέσεως στο εμπόριο και ότι, επομένως, συνιστούν παράνομη απαλλοτρίωση, δεδομένου ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η επιβολή στον ιδιοκτήτη απαγορεύσεως διαθέσεως και ελεύθερης χρήσεως της ιδιοκτησίας του ισοδυναμεί με στέρηση της ιδιοκτησίας (απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Δεκεμβρίου 1979 στην υπόθεση 44/79, Hauer, Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 749). Δυνάμει όμως του άρθρου 1 του πρώτου πρόσθετου πρωτοκόλλου που έχει επισυναφθεί στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση προασπίσεως των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών της 4ης Νοεμβρίου 1950, αλλά και σύμφωνα με τις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, απαλλοτρίωση επιτρέπεται μόνον έναντι ταχείας, δίκαιης και πραγματικής αποζημιώσεως, η οποία δεν προβλέφθηκε εν προκειμένω.
- 118 Οι ενάγοντες αμφισβητούν τον ισχυρισμό της Επιτροπής, ότι δηλαδή οι απαγορεύσεις των οποίων το πεδίο εφαρμογής έχει οριοθετηθεί με γνώμονα τα διοικητικά σύνορα είναι αποτελεσματικότερες και μπορούν να ελέγχονται καλύτερα. Κατά τους ενάγοντες, δεν υπάρχουν στη Γερμανία, στο επίπεδο των δήμων και κοινοτήτων, των επαρχιών ή των ομοσπόνδων κρατών, όργανα ελέγχου ικανά να διασφαλίσουν πραγματικά την τήρηση των απαγορεύσεων μεταφορών των οποίων το πεδίο εφαρμογής έχει οριοθετηθεί με γνώμονα τις διοικητικές υποδιαιρέσεις.
- 119 Για τους ίδιους λόγους, οι ενάγοντες υποστηρίζουν ότι οι επίδικες αποφάσεις προσβάλλουν το δικαίωμά τους περί ελεύθερης ασκήσεως της επαγγελματικής δραστηριότητάς.
- 120 Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι ένα μέτρο δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνεπάγεται στέρηση της ιδιοκτησίας αν «ο κύριος του πράγματος παραμένει ελεύθερος να το διαθέτει, και μάλιστα για οποιαδήποτε χρήση, εφόσον δεν είναι απαγορευμένη» (προαναφερθείσα στη σκέψη 117 απόφαση Hauer, σκέψη 19). Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, παρά τις απαγορεύσεις μεταφορών, οι ενάγοντες εξακολούθησαν να έχουν τη δυνατότητα διαθέσεως τις ιδιοκτησίας τους.

- 121 Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι τόσο το δικαίωμα ιδιοκτησίας όσο και το δικαίωμα ελεύθερης ασκήσεως της επαγγελματικής δραστηριότητας μπορούν να υπαχθούν σε περιορισμούς (απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Οκτωβρίου 1994 στην υπόθεση C-280/93, Γερμανία κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1994, σ. I-4973, σκέψη 78).
- 122 Η Επιτροπή αντικρούει τον ισχυρισμό ότι επιβλήθηκαν συναφώς περιορισμοί στα δικαιώματα των εναγόντων. Επισημαίνει ότι η εκμετάλλευση των εναγόντων βρίσκεται στην επαρχία Osnabrück, ότι οι εκμεταλλεύσεις των βασικών πελατών τους βρίσκονταν στις όμορες επαρχίες Diepholz και Vechta και ότι οι απαγορεύσεις μεταφορών ίσχυαν στις τρεις αυτές επαρχίες. Εντεύθεν η Επιτροπή συνάγει ότι οι ενάγοντες μπορούσαν καταρχήν να εξακολουθήσουν να πωλούν τους νεαρούς θηλυκούς χοίρους τους στους παραδοσιακούς πελάτες τους, δεδομένου ότι οι αποφάσεις της Επιτροπής επέτρεπαν τη διάθεση στο εμπόριο των χοίρων εντός των οικείων εδαφών. Ενδεχόμενη μείωση της ζητήσεως νεαρών θηλυκών χοίρων δεν μπορεί να συνιστά ούτε περιορισμό ούτε, κατά μείζονα λόγο, στέρηση του δικαιώματος ιδιοκτησίας των εναγόντων. Πράγματι, οι ενάγοντες δεν μπορούν να διεκδικήσουν δικαίωμα ιδιοκτησίας επί μιας ζητήσεως η οποία τους έχει εξασφαλιστεί.
- 123 Η Επιτροπή διαπιστώνει ότι οι ενάγοντες δεν εξηγούν τους λόγους για τους οποίους δεν μπορούσαν πλέον να εφοδιάζουν τους παραδοσιακούς τους αγοραστές ή άλλους αγοραστές. Η Επιτροπή προσθέτει ότι οι ενάγοντες παρέλειψαν να προσκομίσουν στο Πρωτοδικείο τις φερόμενες ως δεσμευτικές συμβάσεις πωλήσεων.
- 124 Η Επιτροπή θεωρεί ότι, ακόμη και αν υποθεθεί ότι οι προσβαλλόμενες αποφάσεις προσέβαλαν το δικαίωμα ιδιοκτησίας ή το δικαίωμα ελεύθερης ασκήσεως της δραστηριότητας των εναγόντων, πρέπει να γίνει δεκτό ότι πρόκειται για περιορισμό επιτρεπόμενο από τις απορρέουσες από τη νομολογία αρχές. Οι επίδικες απαγορεύσεις επιδιώκουν σκοπούς γενικού συμφέροντος της Κοινότητας. Κατά την Επιτροπή, οι εν λόγω απαγορεύσεις είναι αναγκαίες για την προστασία του χοιρείου ζωικού κεφαλαίου, για τη διατήρηση του εμπορίου χοίρων και, κατά συνέπεια, για τη διασφάλιση του οικονομικού τομέα της χοιροτροφίας. Επομένως, οι απαγορεύσεις αυτές δεν συνιστούν προσβολή της ουσίας του δικαιώματος ιδιοκτησίας ή του δικαιώματος ελεύθερης ασκήσεως της επαγγελματικής δραστηριότητας.

Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

- 125 Κατά πάγια νομολογία, τα θεμελιώδη δικαιώματα τα οποία προβάλλουν οι ενάγοντες δεν αποτελούν απόλυτα προνόμια. Η επιβολή περιορισμών στην άσκησή τους είναι δυνατή, ιδίως στο πλαίσιο κοινής οργάνωσης αγοράς, υπό την προϋπόθεση ότι οι περιορισμοί αυτοί ανταποκρίνονται πραγματικά σε σκοπούς γενικού συμφέροντος τους οποίους επιδιώκει η Κοινότητα και δεν αποτελούν, ενόψει του επιδιωκόμενου σκοπού, υπέρμετρη και επαχθή παρέμβαση που θα προσέβαλε την ίδια την ουσία των διασφαλιζομένων κατ' αυτόν τον τρόπο δικαιωμάτων (απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Ιουλίου 1989 στην υπόθεση 265/87, Schröder, Συλλογή 1989, σ. 2237, σκέψη 15).
- 126 Επομένως, επιβάλλεται να εξεταστεί ποιος είναι ο σκοπός που επιδιώκουν οι επίδικες αποφάσεις και να αξιολογηθεί αν υφίσταται εύλογη σχέση μεταξύ του σκοπού αυτού και των απαγορεύσεων μεταφορών.
- 127 Καταρχάς, πρέπει να τονιστεί ότι κάθε μέτρο διασφάλισης συνεπάγεται, εξ ορισμού, αποτελέσματα που θίγουν τα δικαιώματα ιδιοκτησίας και ελεύθερης ασκήσεως των επαγγελματικών δραστηριοτήτων, προξενώντας έτσι ζημία σε πρόσωπα τα οποία δεν φέρουν καμία ευθύνη για την κατάσταση η οποία οδήγησε στη λήψη των μέτρων διασφάλισης (βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση του Δικαστηρίου της 30ής Ιουλίου 1996 στην υπόθεση C-84/95, Bosporus, Συλλογή 1996, σ. I-3953, σκέψη 22). Επομένως, από μόνον το γεγονός ότι οι απαγορεύσεις μεταφορών είχαν επιπτώσεις για τους ενάγοντες, μολονότι, όπως υποστηρίζουν, η εκμετάλλυσή τους δεν προσβλήθηκε ούτε απειλήθηκε από την ΚΠΧ, δεν μπορεί να συναχθεί ότι οι εν λόγω απαγορεύσεις αποτελούσαν ανεπίτρεπτους περιορισμούς.
- 128 Ακολούθως, επιβάλλεται να υπογραμμιστεί ότι η σπουδαιότητα των σκοπών που επιδιώχθηκαν με τις επίδικες αποφάσεις, δηλαδή η αναχαίτιση της εξαπλώσεως μιας επιζωοτικής νόσου, της ΚΠΧ, η οποία, λόγω της θνησιμότητας

και των διαταραχών τις οποίες προκαλεί, υπάρχει ο κίνδυνος να βλάψει αισθητά την αποδοτικότητα ολόκληρου του τομέα της χοιροτροφίας στην Κοινότητα, μπορούσε να δικαιολογήσει τις αρνητικές συνέπειες, ακόμη και σημαντικές, για ορισμένους επιχειρηματίες.

129 Ωστόσο, τα μέτρα που ελήφθησαν εν προκειμένω δεν είχαν καμία αρνητική συνέπεια για τους οικείους χοιροτρόφους. Αφενός, δεν επρόκειτο για ριζικά μέτρα, όπως είναι οι μαζικές σφαγές, αλλά επρόκειτο απλώς για την πρόβλεψη προσωρινών περιορισμών στη διακίνηση χοίρων. Αφετέρου, οι περιορισμοί αφορούσαν μόνο γεωγραφικώς περιορισμένα τμήματα του εδάφους, στα οποία υπήρχε ιδιαίτερος κίνδυνος. Επιπλέον, όπως έκρινε το Πρωτοδικείο στο πλαίσιο της εξετάσεως του ισχυρισμού που αντλείται από την παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων, η οριοθέτηση των τμημάτων του εδάφους με γνώμονα τις διοικητικές υποδιαίρεσεις αποτελούσε πρόσφορο μέσο αναχαιτίσεως της εξαπλώσεως της ΚΠΧ, οπότε η Επιτροπή, ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο, δεν υπερέβη προδήλως και σοβαρώς τα όρια της εξουσίας της εκτιμήσεως.

130 Εν πάση περιπτώσει, οι ενάγοντες δεν απέδειξαν ότι απώλεσαν πράγματι τα δικαιώματά τους ιδιοκτησίας και ελεύθερης ασκήσεως της δραστηριότητάς τους. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τα όσα ανέφεραν οι ίδιοι οι ενάγοντες, των οποίων η εκμετάλλευση βρίσκεται στην επαρχία Osnabrück, οι βασικοί πελάτες τους βρίσκονται στις επαρχίες Osnabrück, Diepholz και Vechta, οι οποίες περιλαμβάνονται και οι τρεις στα τμήματα του εδάφους που υπήχθησαν στα μέτρα προστασίας που επιβλήθηκαν με τις επίμαχες αποφάσεις της Επιτροπής. Δεδομένου ότι οι μεταφορές στα εν λόγω εδάφη παρέμειναν κατ' ουσίαν ελεύθερες, τουλάχιστον μέχρι τη λήψη συμπληρωματικών μέτρων προστασίας με την απόφαση 94/178, οι ενάγοντες θα έπρεπε να είχαν αποδείξει γιατί οι αποφάσεις της Επιτροπής εμπόδισαν τις πωλήσεις τους προς τους παραδοσιακούς πελάτες τους. Η προσκόμιση απλώς κατά την προφορική διαδικασία — απαράδεκτη, εξάλλου, ως εκπρόθεσμη — ενός καταλόγου άλλων πελατών εγκατεστημένων εκτός των ζωνών ισχύος των απαγορεύσεων δεν μπορεί να θεωρηθεί επαρκής απόδειξη της ζημίας την οποία προβάλλουν οι ενάγοντες.

131 Επομένως, οι απαγορεύσεις μεταφορών που προβλέπουν οι επίδικες αποφάσεις δεν μπορούν να θεωρηθούν ακατάλληλες ή δυσανάλογες. Συνεπώς, ο ισχυρισμός που αντλείται από προσβολή των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας και ελεύθερης ασκήσεως της επαγγελματικής δραστηριότητας πρέπει να απορριφθεί.

Ως προς τον ισχυρισμό που αντλείται από παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 132 Οι ενάγοντες υποστηρίζουν ότι οι επίδικες αποφάσεις παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας.
- 133 Καταρχάς, παραπέμπουν στα επιχειρήματα που προβλήθηκαν στο πλαίσιο του προηγούμενου ισχυρισμού και, ειδικότερα, στα επιχειρήματα που αφορούν την οριοθέτηση των τμημάτων του εδάφους με γνώμονα τις διοικητικές υποδιαιρέσεις.
- 134 Ακολούθως, οι ενάγοντες ισχυρίζονται ότι οι επίδικες αποφάσεις είναι δυσανάλογες, δεδομένου ότι η εκμετάλλευση των εναγόντων δεν προσβλήθηκε από την ΚΠΧ και ότι, υπ' αυτές τις συνθήκες, ένας προληπτικός εμβολιασμός ή ένας εμβολιασμός έκτακτης ανάγκης θα αποτελούσε έναντι αυτών ένα αισθητά ηπιότερο μέσο. Οι ενάγοντες διατείνονται ότι οι αρμόδιες γερμανικές αρχές είχαν υποβάλει αίτηση για την πραγματοποίηση εμβολιασμού έκτακτης ανάγκης, η οποία όμως απορρίφθηκε από την Επιτροπή.
- 135 Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι θεωρεί αβάσιμη την αιτίαση που στηρίζεται στην οριοθέτηση των ζωνών ισχύος των απαγορεύσεων με γνώμονα τις διοικητικές υποδιαιρέσεις. Επιπλέον, υποστηρίζει ότι, κατά πάγια νομολογία (βλ. προαναφερθείσα στη σκέψη 121 απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Γερμανία κατά Συμβουλίου, σκέψη 90), τα μέτρα που λαμβάνονται στον τομέα της κοινής γεωργικής πολιτικής είναι δυσανάλογα μόνον αν είναι προδήλως ακατάλληλα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Η Επιτροπή τονίζει όμως ότι οι ενάγοντες δεν ισχυρίζονται ότι οι απαγορεύσεις μεταφορών ήσαν προδήλως ακατάλληλες για να εμποδίσουν μια περαιτέρω εξάπλωση της ΚΠΧ και για να διασφαλίσουν τη διεξαγωγή του εμπορίου χοίρων εντός της Κοινότητας.

- 136 Η Επιτροπή αμφισβητεί περαιτέρω τον ισχυρισμό ότι ο εμβολιασμός αποτελεί εξίσου κατάλληλο μέσον όπως και οι απαγορεύσεις μεταφορών. Η Κοινότητα εφαρμόζει σκοπίμως πολιτική μη εμβολιασμού για την καταπολέμηση των επιζωοτιών. Οι εμβολιασμοί έκτακτης ανάγκης, ακόμη κι όταν εφαρμόζονται σε περιορισμένη γεωγραφική έκταση, δεν εγγυώνται την εξάλειψη του ιού, δεδομένου ότι δεν εντοπίζονται τα ζώα που έχουν προσβληθεί. Οι εν λόγω εμβολιασμοί δεν εμποδίζουν, κατά την άποψη της Επιτροπής, ούτε τη γέννηση φαινομενικά υγιών χοίρων, οι οποίοι όμως είναι φορείς του ιού. Επιπλέον, από τις ορρολογικές εξετάσεις δεν είναι δυνατό να διαπιστωθεί αν τα αντισώματα προέρχονται από μόλυνση ή από εμβολιασμό. Με άλλα λόγια, ένα εμβολιασμένο ζώο μπορεί να είναι φορέας του ιού και να εξακολουθεί να μεταδίδει τη νόσο.
- 137 Η εναγομένη προσθέτει ότι υπάρχουν και άλλοι λόγοι για τους οποίους απορρίφθηκε η αίτηση που είχε υποβάλει στις 7 Φεβρουαρίου 1994 η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας για να της επιτραπεί να προβεί σε εμβολιασμούς έκτακτης ανάγκης. Πράγματι, η Επιτροπή, έχοντας διαπιστώσει την ύπαρξη ανησυχητικών δυσχερειών και κενών, ιδίως όσον αφορά τον εντοπισμό των ζώων και τον έλεγχο των κινήσεών τους, φοβήθηκε ότι οι εμβολιασμοί θα μπορούσαν να έχουν ως αποτέλεσμα να παραμελήσουν οι εκτροφείς τα μέτρα προστασίας με αποτέλεσμα να διακυβευθεί η όλη κοινωνική πολιτική καταπολέμησης της ΚΠΧ. Επιπλέον, ένα οργανωμένο πρόγραμμα εμβολιασμού έκτακτης ανάγκης καθιστά αναγκαία την επιβολή, επί δώδεκα μήνες, απόλυτης απαγορεύσεως μεταφορών χοίρων και προϊόντων εχόντων ως βάση το χοίρειο κρέας που προέρχονται από τις ζώνες εμβολιασμού. Η εναγομένη παρατηρεί ότι η διατήρηση σε ισχύ της πολιτικής του μη εμβολιασμού αποδεικνύεται εξαιρετικά σημαντική από την άποψη των εμπορικών σχέσεων με τις τρίτες χώρες οι οποίες υποτίθεται ότι ακολουθούν την ίδια πολιτική.

Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

- 138 Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, τα μέτρα που επιβάλλονται με κοινοτική πράξη πρέπει να είναι κατάλληλα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού χωρίς να υπερβαίνουν τα προς τούτο απαιτούμενα όρια. Η αρχή αυτή επιβάλλει επίσης ότι, όταν προσφέρονται προς επιλογή περισσότερα κατάλληλα μέτρα, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο καταναγκαστικό, οι δε επιβαλλόμενες επιβαρύνσεις δεν πρέπει να είναι υπέρμετρες σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς (προαναφερθείσα στη σκέψη 52 απόφαση *Exporteurs in Levende Varkens* κ.λπ. κατά Επιτροπής, σκέψη 119).

- 139 Από την εξέταση των ισχυρισμών που προεκτέθηκαν προκύπτει ότι, εν προκειμένω, οι απαγορεύσεις που επιβλήθηκαν στις περιοχές που οριοθετήθηκαν με γνώμονα τις διοικητικές υποδιαιρέσεις αποτελούσαν κατάλληλο και μη δυσανάλογο μέσο αναχαίτισης της εξαπλώσεως της ΚΠΧ.
- 140 Όσον αφορά το επιχείρημα ότι οι εμβολιασμοί θα αποτελούσαν ηπιότερο μέσο καταπολεμήσεως της ΚΠΧ, επιβάλλεται να υπομνηστεί καταρχάς ότι η χρήση εμβολίων κατά της ΚΠΧ απαγορεύεται καταρχήν από το άρθρο 14 της οδηγίας 80/217, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/685.
- 141 Μολονότι η προσφυγή στον εμβολιασμό έκτακτης ανάγκης εξακολουθεί να επιτρέπεται υπό ορισμένες περιστάσεις, ο μη εμβολιασμός αποτελεί πάγια πολιτική της Κοινότητας. Στο πλαίσιο της παρούσας αγωγής αποζημιώσεως, το κρίσιμο ζήτημα δεν μπορεί να αφορά τον βάσιμο χαρακτήρα της πολιτικής που ακολουθεί η Επιτροπή για την καταπολέμηση της ΚΠΧ, αλλά αποκλειστικά το αν η Επιτροπή υπερέβη προδήλως και σοβαρώς τα όρια της εξουσίας της εκτιμήσεως, με αποτέλεσμα η συμπεριφορά της να είναι παράνομη. Συναφώς, όμως, η άρνηση της Επιτροπής να επιτρέψει την προσφυγή σε εμβολιασμό έκτακτης ανάγκης, άρνηση η οποία συνάδει προς την πολιτική της στον τομέα αυτό, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι στοιχειοθετεί τέτοια παράβαση.
- 142 Εν πάση περιπτώσει, επιβάλλεται να τονιστεί ότι, κατά το άρθρο 14, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 80/217, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/685, σε περίπτωση πραγματοποίησεως εμβολιασμού έκτακτης ανάγκης, κανένας ζων χοίρος δεν μπορεί να απομακρυνθεί από τη ζώνη εμβολιασμού για διάστημα έξι μηνών από της ολοκληρώσεως του εμβολιασμού. Επομένως, το μέτρο που προτείνουν οι ενάγοντες δεν θα είχε αποτελέσει λιγότερο καταναγκαστικό μέσο έναντι αυτών απ' ό,τι οι επίδικες απαγορεύσεις.
- 143 Επομένως, οι επίδικες αποφάσεις δεν συνιστούν πρόδηλη και σοβαρή παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.

Ως προς τον ισχυρισμό που αντλείται από ανεπάρκεια της νομικής βάσεως

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 144 Οι ενάγοντες αμφισβητούν, πρώτον, τη δυνατότητα να αποτελέσει έρεισμα των μέτρων υγειονομικού ελέγχου, όπως είναι οι απαγορεύσεις μεταφορών που προβλέπονται από τις επίδικες αποφάσεις, το άρθρο 10, παράγραφος 4, της οδηγίας 90/425, του οποίου ο αποκλειστικός σκοπός είναι να προσδιορίσει τους κτηνιατρικούς και ζωοτεχνικούς ελέγχους που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς και όχι να επιβάλει απαγορεύσεις μεταφορών.
- 145 Η άποψη αυτή επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι τα μέτρα υγειονομικού ελέγχου που λαμβάνονται για την αντιμετώπιση των επιζωοτιών διέπονται από ειδικές διατάξεις. Συναφώς, οι ενάγοντες υπογραμμίζουν ότι η οδηγία 64/432, όπως και οι οδηγίες 72/461/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1972, περί προβλημάτων υγειονομικού ελέγχου στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών νωπών κρεάτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/008, σ. 236, στο εξής: οδηγία 72/461), και 80/215/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Ιανουαρίου 1980, περί προβλημάτων υγειονομικού ελέγχου στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών προϊόντων με βάση το κρέας (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/027, σ. 240, στο εξής: οδηγία 80/215), αποτελούν ειδικές ρυθμίσεις, οι οποίες αφορούν ρητά το εμπόριο των ζώντων χοίρων, του χοιρείου κρέατος και των προϊόντων με βάση το χοιρείο κρέας, σε περίπτωση εκδηλώσεως της ΚΠΧ.
- 146 Οι ενάγοντες υποστηρίζουν, δεύτερον, ότι, μολονότι η οδηγία 90/425 εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να λαμβάνει μέτρα διασφάλισης, όπως είναι οι απαγορεύσεις μεταφορών, η Επιτροπή δεν είναι αρμόδια να επιβάλλει απαγορεύσεις ισχύουσες στο εσωτερικό κράτους μέλους, δεδομένου ότι οι εφαρμοστέες στον τομέα του υγειονομικού ελέγχου οδηγίες 64/432, 72/461 και 80/215 αφορούν αποκλειστικά το διασυνοριακό εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών και όχι το εμπόριο στο εσωτερικό ενός από αυτά.
- 147 Οι ενάγοντες τονίζουν επίσης ότι το άρθρο 7 Α της Συνθήκης δεν κατάργησε τα σύνορα μεταξύ των κρατών μελών. Κατά την άποψή τους, η Κοινότητα δεν έχει ρυθμιστική αρμοδιότητα όσον αφορά αμιγώς εθνικές πραγματικές καταστάσεις, δεδομένου ότι αποκλειστικός σκοπός του άρθρου 7 Α είναι η κατάργηση ή, κατά περίπτωση, η εναρμόνιση των περιορισμών μεταξύ των κρατών μελών.

- 148 Τέλος, οι ενάγοντες υποστηρίζουν ότι το επιχείρημα της Επιτροπής το οποίο στηρίζεται στην αρχή της λήψεως μέτρων κατά περιφέρειες αντιφάσκει προς την ανάγκη θεσπίσεως απαγορεύσεων με γνώμονα τις διοικητικές υποδιαιρέσεις, αφού η οριοθέτηση των ζωνών όπου ο κίνδυνος μόλυνσεως ήταν αυξημένος μπορούσε να πραγματοποιηθεί με άλλο κριτήριο, και όχι τα διοικητικά σύνορα.
- 149 Η Επιτροπή υποστηρίζει, πρώτον, ότι το άρθρο 10 της οδηγίας 90/425 αποτελεί την κατάλληλη νομική βάση. Υπενθυμίζει ότι η δέκατη αιτιολογική σκέψη της εν λόγω οδηγίας αναφέρει τα εξής: «(...) πρέπει να προβλεφθεί καθεστώς διασφάλισεως (...) στον τομέα αυτό, ιδίως για λόγους αποτελεσματικότητας, η ευθύνη ανήκει καταρχήν στο κράτος αποστολής (...) η Επιτροπή πρέπει να μπορεί να ενεργεί γρήγορα, ιδίως επισκεπτόμενη τον τόπο και λαμβάνοντας τα κατάλληλα για την περίπτωση μέτρα». Ομοίως, η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι το άρθρο 10, παράγραφοι 3 και 4, της εν λόγω οδηγίας προβλέπει ρητά ότι η Επιτροπή μπορεί να λάβει συντηρητικά μέτρα όσον αφορά τα ζώα ή τα προϊόντα που προέρχονται από την πληγείσα από την επιζωοτία περιοχή ή από συγκεκριμένη εκμετάλλευση κέντρο ή οργανισμό.
- 150 Η Επιτροπή υποστηρίζει, δεύτερον, ότι το άρθρο 10, παράγραφος 4, της οδηγίας 90/425 επιτρέπει την επιβολή απαγορεύσεων μεταφορών οι οποίες ισχύουν στο εσωτερικό του κράτους μέλους. Τόσο από τον τίτλο της όσο και από τις δύο πρώτες αιτιολογικές της σκέψεις προκύπτει ότι η οδηγία αυτή εκδόθηκε με προοπτική την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς η οποία, κατά το άρθρο 7 Α, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης, περιλαμβάνει «έναν χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας Συνθήκης». Επομένως, το έδαφος της Κοινότητας πρέπει, κατά την άποψη της Επιτροπής, να θεωρείται ως μία μόνη αγορά και δεν πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ των μεταφορών ζώων από μολυσμένες ζώνες προς άλλα κράτη μέλη, αφενός, και των μεταφορών ζώων από τις ζώνες αυτές προς άλλες ζώνες του οικείου κράτους μέλους, αφετέρου.
- 151 Η Επιτροπή προσθέτει ότι, στο πλαίσιο της τηρήσεως της αρχής της λήψεως μέτρων κατά περιφέρειες, η εφαρμογή μέτρων διασφάλισεως πρέπει να περιορίζεται, στο μέτρο του δυνατού, στην περιοχή όπου εμφανίστηκε η νόσος, κυρίως διότι τα μέτρα που ισχύουν σε γεωγραφικώς ορισμένη περιοχή αποτελούν ένα πολύ ηπιότερο μέσο. Μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις μπορεί να αποκλείεται ολόκληρο το έδαφος κράτους μέλους από το ενδοκοινοτικό

εμπόριο. Συναφώς, η εναγομένη τονίζει ότι η πέμπτη αιτιολογική σκέψη της αποφάσεως 93/566 αναφέρει τα εξής: «εφόσον είναι δυνατόν να προσδιοριστεί μια γεωγραφικώς ορισμένη περιοχή η οποία παρουσιάζει ιδιαίτερο κίνδυνο, οι περιορισμοί του εμπορίου μπορούν να εφαρμόζονται σε περιφερειακή βάση».

152 Τέλος, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι, εν προκειμένω, είχε αρχικά επιχειρήσει να αναχαιτίσει την εξάπλωση της ΚΠΧ με μέτρα τα οποία συνίσταντο απλώς στην απαγόρευση των μεταφορών χοίρων από ορισμένες πληγείσες ζώνες της Γερμανίας προς άλλα κράτη μέλη και τα οποία άφηναν ελεύθερες τις πωλήσεις στο εσωτερικό της Γερμανίας. Ωστόσο, τα μέτρα αυτά δεν κατέστησαν δυνατή την αποτελεσματική καταπολέμηση της ΚΠΧ, η οποία εξακολούθησε να εξαπλώνεται στη Γερμανία ενώ έπληξε ακόμη και το Βέλγιο.

Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

153 Ο ισχυρισμός των εναγόντων ότι η οδηγία 90/425 δεν παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να θεσπίσει μέτρα διασφάλισης, όπως είναι οι απαγορεύσεις μεταφορών, είναι αβάσιμος.

154 Πράγματι, αντίθετα προς τους ισχυρισμούς τους, το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής δεν περιορίζεται στην οργάνωση κτηνιατρικών και ζωοτεχνικών ελέγχων.

155 Η εν λόγω οδηγία προβλέπει επίσης, όπως αναφέρει η δέκατη αιτιολογική σκέψη, ένα καθεστώς διασφάλισης. Ενδεικτικά, κατά το άρθρο 10, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας αυτής, η Επιτροπή μπορεί να λάβει συντηρητικά μέτρα όσον αφορά τα ζώα ή τα προϊόντα που προέρχονται από την πληγείσα από την επιζωοτία περιοχή και, κατόπιν εξετάσεως των μέτρων αυτών στο πλαίσιο της μόνιμης κτηνιατρικής επιτροπής, να θεσπίσει τα αναγκαία μέτρα.

- 156 Συναφώς, επιβάλλεται να υπομνηστεί ότι το Δικαστήριο έχει ήδη επιβεβαιώσει, με την απόφασή του της 26ης Μαΐου 1993 στην υπόθεση C-52/92, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Σύλλογή 1993, σ. I-2961), τη νομιμότητα μιας αποφάσεως της Επιτροπής εκδοθείσας βάσει του άρθρου 10 της οδηγίας 90/425, η οποία απαγόρευε σε ορισμένα κράτη μέλη να αποστέλλουν σε άλλα κράτη μέλη χοίρους παραγωγής προερχομένους από διοικητικές περιφέρειες υψηλού κινδύνου.
- 157 Οι ενάγοντες δεν μπορούν να επικαλεστούν ούτε την αναρμοδιότητα της Επιτροπής προς έκδοση, βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 4, της οδηγίας 90/425, αποφάσεων περί επιβολής απαγορεύσεων μεταφορών οι οποίες αφορούν όχι μόνο το ενδοκοινοτικό εμπόριο αλλά και το εμπόριο στο εσωτερικό κράτους μελών.
- 158 Πράγματι, καμία διάταξη της οδηγίας 90/425 δεν προβλέπει ότι τα μέτρα που λαμβάνει η Επιτροπή δεν μπορούν να αφορούν παρά μόνο το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών.
- 159 Επιπλέον, μολονότι η Επιτροπή, τηρώντας την αρχή της αναλογικότητας, μπορεί να θεσπίζει μέτρα διασφάλισης τα οποία δεν καλύπτουν ολόκληρο το έδαφος κράτους μέλους, αλλά μόνο την πληγείσα περιοχή του κράτους αυτού, παρά ταύτα, υποχρεούται να εξασφαλίζει ότι τα μέτρα αυτά καθιστούν δυνατή την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Ωστόσο, μέτρα τα οποία δεν απαγορεύουν παρά μόνο τη μεταφορά ζώων από μολυνθείσες περιοχές κράτους μέλους προς τα άλλα κράτη μέλη, και όχι προς τα λοιπά τμήματα του εδάφους του εν λόγω κράτους μέλους, δεν εξαλείφουν τον κίνδυνο να εξακολουθήσει η επιζωοτία να εξαπλώνεται στο υπόλοιπο έδαφος του κράτους αυτού και από εκεί, ακολούθως, στα άλλα κράτη μέλη. Η απαγόρευση μεταφοράς ζώων προερχομένων από τις μολυνθείσες περιοχές ενός κράτους προς τα άλλα τμήματα του εδάφους του κράτους αυτού, όπως επίσης μεταφοράς των ζώων αυτών προς τα άλλα κράτη μέλη μπορεί, υπ' αυτές τις συνθήκες, να αποτελεί το αναγκαίο συμπλήρωμα του περιορισμού της ισχύος των απαγορεύσεων σε περιφερειακό επίπεδο.
- 160 Εν προκειμένω, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι αποφάσεις 93/364 και 93/497, με τις οποίες δεν απαγορεύθηκαν οι μεταφορές χοίρων προς τα άλλα κράτη μέλη, ενώ παρέμειναν ελεύθερες οι πωλήσεις εντός του γερμανικού εδάφους, δεν κατέστησαν δυνατή την αποτελεσματική αναχαίτιση της εξαπλώσεως της ΚΠΧ, δεδομένου ότι η εν λόγω νόσος εξαπλώθηκε περαιτέρω στη Γερμανία και προσέβαλε ακόμη και το Βέλγιο.

- 161 Υπ' αυτές τις συνθήκες, οι απαγορεύσεις μεταφορών προς τα λοιπά τμήματα του γερμανικού εδάφους, οι οποίες θεσπίστηκαν με τις επίδικες αποφάσεις αποτέλεσαν πραγματικά το αναγκαίο συμπλήρωμα των απαγορεύσεων μεταφορών προς τα άλλα κράτη μέλη και σκοπούσαν επομένως στην αναχαίτιση της εξαπλώσεως της ΚΠΧ στα άλλα κράτη μέλη.
- 162 Επομένως, χωρίς να χρειάζεται να εξεταστεί το περιεχόμενο του άρθρου 7 Α της Συνθήκης, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι επίδικες αποφάσεις δεν αφορούσαν αμιγώς εσωτερική κατάσταση.
- 163 Επομένως, ο ισχυρισμός που αντλείται από ανεπάρκεια της νομικής βάσεως είναι αβάσιμος.
- 164 Από το σύνολο των προεκτεθέντων προκύπτει ότι οι ενάγοντες δεν απέδειξαν ότι η Επιτροπή, εκδίδοντας τις επίδικες αποφάσεις, παρέβη προδήλως και σοβαρώς υπέρτερο κανόνα δικαίου ο οποίος προστατεύει τους ιδιώτες. Κατά συνέπεια, η αγωγή πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμη, ενώ δεν χρειάζεται να εξετασθεί αν συντρέχουν εν προκειμένω οι λοιπές προϋποθέσεις ευθύνης της Κοινότητας.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 165 Κατά το άρθρο 87, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα. Δεδομένου ότι οι ενάγοντες ηττήθηκαν, πρέπει, σύμφωνα με το σχετικό αίτημα της Επιτροπής, να καταδικαστούν στα δικά τους δικαστικά έξοδα καθώς και στα έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η Επιτροπή.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ (πέμπτο τμήμα)

αποφασίζει:

- 1) Απορρίπτει την αγωγή.**

- 2) Καταδικάζει τους ενάγοντες στα δικαστικά έξοδα.**

García-Valdecasas

Azizi

Jaeger

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 15 Απριλίου 1997.

Ο Γραμματέας

H. Jung

Ο Πρόεδρος

R. García-Valdecasas