SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS POIARES MADURO
vom 2. Dezember 2004 [1]

1. Die vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen des College van het Beroep voor het bedrijfsleven (Verwaltungsgericht für Handels- und Industriesachen) (Niederlande) gehen auf Klagen zurück, die Herr Tempelman sowie Herr und Frau Van Schaijk gegen den Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (Direktor der staatlichen Prüfbehörde für Vieh und Fleisch, im Folgenden: RVV) erhoben haben. Beiden Fällen liegt der Ausbruch der Maul- und Klauenseuche (im Folgenden: MKS) im Jahr 2001 zugrunde, und beide Fälle betreffen niederländische Präventivtötungsmaßnahmen. Das vorlegende Gericht ist sich nicht sicher, ob die in den Ausgangsverfahren angefochtenen Maßnahmen im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht getroffen worden sind, und stellt Fragen zum Ermessen der Mitgliedstaaten, Tilgungsmaßnahmen zu treffen, die über die in der Richtlinie 85/511/EWG des Rates vom 18. November 1985 zur Einführung von Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche [2] ausdrücklich vorgesehenen Maßnahmen hinausgehen.

I — Gemeinschaftsrechtlicher Rahmen

2. Das einschlägige Gemeinschaftsrecht für die vorliegenden Rechtssachen bestand zur maßgeblichen Zeit aus folgenden Rechtsakten: Richtlinie 90/425/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 [3], Richtlinie 85/511 in der durch die Richtlinie 90/423/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 [4] geänderten Fassung und Entscheidung 2001/246/EG der Kommission vom 27. März 2001 über die Bedingungen für die Bekämpfung und Tilgung der Maul- und Klauenseuche in den Niederlanden in Anwendung des Artikels 13 der Richtlinie 85/511 [5].

1 — Originalsprache: Portugiesisch.

2 — ABl. L 315, S. 11. Diese Richtlinie wurde durch die Richtlinie 2003/85/EG des Rates vom 29. September 2003 (ABl. L 306, S. 1) aufgehoben.

3 — Zur Regelung der veterinärrechtlichen und tierzüchterischen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel mit lebenden Tieren und Erzeugnissen im Hinblick auf den Binnenmarkt (ABl. L 224, S. 29).

4 — Richtlinie 90/423/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 zur Änderung der Richtlinie 85/511/EWG, der Richtlinie 64/432/EWG zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen und der Richtlinie 72/462/EWG zur Regelung viehseuchenrechtlicher und gesundheitlicher Fragen bei der Einfuhr von Rindern und Schweinen, von frischem Fleisch oder von Fleischerzeugnissen aus Drittländern (ABl. L 224, S. 13).

5 — ABl. L 88, S. 21. Geändert durch die Entscheidung 2001/279/EG der Kommission vom 5. April 2001 (ABl. L 96, S. 19).

3. In Artikel 10 der Richtlinie 90/425, soweit für die vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen maßgeblich, heißt es:

„(1) Jeder Mitgliedstaat unterrichtet die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission unverzüglich über das Auftreten in seinem Hoheitsgebiet von Krankheiten gemäß der Richtlinie 82/894/EWG sowie von allen Zoonosen, Krankheiten und anderen Ursachen, die eine Gefahr für die Tiere oder die menschliche Gesundheit darstellen können.

Der Versandmitgliedstaat trifft unverzüglich die von der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Gegenmaßnahmen und vorbeugenden Maßnahmen und legt insbesondere die darin vorgesehenen Schutzgebiete sowie sonstige ihm angemessen erscheinende Maßnahmen fest.

Der Durchfuhr- bzw. Bestimmungsmitgliedstaat, der bei einer Kontrolle gemäß Artikel 5 eine der in Unterabsatz 1 genannten Krankheiten und Ursachen festgestellt hat, kann erforderlichenfalls von der Gemeinschaftsregelung vorgesehene vorbeugende Maßnahmen treffen, einschließlich der Verbringung der Tiere in Quarantäne.

Solange die gemäß Absatz 4 zu ergreifenden Maßnahmen noch ausstehen, kann der Bestimmungsmitgliedstaat bei Vorliegen schwerwiegender Gründe betreffend den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier vorsorgliche Maßnahmen gegen die betreffenden Betriebe, Zentren oder Einrichtungen oder — im Fall einer Tierseuche — in Bezug auf die von der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Schutzgebiete ergreifen.

Die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen werden unverzüglich der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten mitgeteilt.

...

(4) In allen diesen Fällen prüft die Kommission im Ständigen Veterinärausschuss so bald wie möglich die Lage. Sie erlässt nach dem in Artikel 17 genannten Verfahren die notwendigen Maßnahmen für die Tiere und Erzeugnisse im Sinne des Artikels 1 und, falls es die Umstände erfordern, für die Folgeerzeugnisse. Sie verfolgt die Entwicklung der Lage und kann nach dem gleichen Verfahren die getroffenen Entscheidungen nach Maßgabe dieser Entwicklung ändern oder aufheben."

4. In den Artikeln 1, 2, 4, 5 und 13 der Richtlinie 85/511 in der durch die Richtlinie 90/423 geänderten Fassung heißt es:

„Artikel 1

Diese Richtlinie legt die Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche fest, die unabhängig vom Virustyp bei Auftreten der Seuche zu ergreifen sind.

Artikel 2

Für diese Richtlinie ...

... bedeutet

...

c) an Maul- und Klauenseuche erkranktes Tier: Tier der empfänglichen Arten, an dem

— klinische Symptome oder Post-mortem-Veränderungen, die auf Maul- und Klauenseuche schließen lassen, festgestellt worden sind, oder

— das Vorliegen von Maul- und Klauenseuche aufgrund einer Laboruntersuchung amtlich festgestellt worden ist;

d) maul- und klauenseuchenverdächtiges Tier: Tier der empfänglichen Arten, das klinische Symptome oder Post-mortem-Veränderungen aufweist, die Maul- und Klauenseuche vermuten lassen;

e) ansteckungsverdächtiges Tier: Tier der empfänglichen Arten, von dem aufgrund epizootologischer Nachforschungen anzunehmen ist, dass es mit dem Maul- und Klauenseuchevirus direkt oder indirekt in Berührung gekommen ist.

...

Artikel 4

(1) Befinden sich in einem Betrieb ein oder mehrere maul- und klauenseuchenverdächtige Tiere, so tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass unverzüglich die amtlichen Untersuchungsmaßnahmen durchgeführt werden, um das Vorliegen der Seuche zu

bestätigen oder zu entkräften, und insbesondere, dass der amtliche Tierarzt geeignete Proben für Laboruntersuchungen entnimmt oder entnehmen lässt.

Unmittelbar nach Eingang der Verdachtsmeldung unterstellt die zuständige Behörde den Betrieb der amtlichen Überwachung und ordnet insbesondere an, dass

— eine Zählung aller Tiere der empfänglichen Arten durchgeführt und bei jeder Tierart die Zahl der kranken, verendeten, seuchenverdächtigen und ansteckungsverdächtigen Tiere angegeben wird. Die während der Verdachtsperiode geborenen oder verendeten Tiere sind zu erfassen, damit die Zählung auf dem neuesten Stand gehalten wird. Die Zählungsdaten sind der zuständigen Behörde auf Verlangen vorzulegen und können bei jedem Kontrollbesuch überprüft werden;

— sämtliche Tiere der empfänglichen Arten des Betriebs in ihren jeweiligen Stallungen oder an anderen Orten, die ihre Isolierung ermöglichen, gehalten werden;

— kein Tier der empfänglichen Arten in den Betrieb verbracht oder aus diesem entfernt wird;

— außer mit Genehmigung der zuständigen Behörde Tiere anderer Arten weder in den Betrieb verbracht noch aus diesem entfernt werden;

— außer mit Genehmigung der zuständigen Behörde weder Fleisch oder Tierkörper der empfänglichen Arten noch Futtermittel, Geräte, Gegenstände oder sonstige Materialien wie Wolle, Dung und Abfälle, die die Maul- und Klauenseuche übertragen können, aus dem Betrieb entfernt werden;

...

(2) Die zuständige Behörde kann die in Absatz 1 vorgesehenen Maßnahmen auf Betriebe in der unmittelbaren Umgebung ausweiten, falls aufgrund ihrer Lage, der Ortsbeschaffenheit oder des Kontakts mit Tieren des seuchenverdächtigen Betriebs ein Ansteckungsverdacht besteht.

...

Artikel 5

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die zuständige Behörde Folgendes veranlasst,

sobald die Bestätigung vorliegt, dass sich eines oder mehrere der in Artikel 2 Buchstabe c genannten Tiere in einem Betrieb befinden:

1. Der amtliche Tierarzt hat geeignete Probeentnahmen für die Untersuchungen durch das im Anhang genannte Laboratorium vorzunehmen oder vornehmen zu lassen, sofern diese Probeentnahmen und Untersuchungen nicht schon gemäß Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 1 während des Verdachtszeitraums stattgefunden haben.

2. Zusätzlich zu den in Artikel 4 Absatz 1 genannten Maßnahmen sind unverzüglich folgende Maßnahmen zu treffen:

— Alle Tiere der empfänglichen Arten des Betriebs sind unverzüglich unter amtlicher Aufsicht an Ort und Stelle so zu töten, dass jede Gefahr einer Ausbreitung des Maul- und Klauenseuchevirus vermieden wird;

— nach dem Töten sind die Tiere unter amtlicher Aufsicht so zu beseitigen, dass jede Gefahr einer Ausbreitung des Maul- und Klauenseuchevirus vermieden wird;

...

4. Die zuständige Behörde kann die unter Nummer 1 vorgesehenen Maßnahmen auf Betriebe in der unmittelbaren Umgebung ausweiten, wenn aufgrund ihrer Lage, Ortsbeschaffenheit oder des Kontakts mit den Tieren des seuchenbefallenen Betriebs ein Ansteckungsverdacht besteht.

...

Artikel 13

Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass

— der Gebrauch von MKS-Impfstoffen verboten wird;

...

(3) Unbeschadet der Bestimmungen von Absatz 1 über die Verwendung von MKS-Impfstoffen kann beschlossen werden, dass mit Techniken, die eine volle Immunität der Tiere gewährleisten, bei bestätigtem MKS-Befund und drohender Seuchenverschlep-

pung die Notimpfung durchgeführt werden kann. In diesem Fall ist insbesondere Folgendes festzulegen:

— die geografische Abgrenzung des Gebiets, in dem eine Notimpfung durchzuführen ist,

— die Art und das Alter der zu impfenden Tiere,

— die Dauer der Impfkampagne,

— eine Verbringungssperre für geimpfte Tiere und ihre Erzeugnisse,

— die besondere Identifizierung und die besondere Registrierung der geimpften Tiere,

— andere der Notlage entsprechende Vorkehrungen.

Die Notimpfung wird von der Kommission im Benehmen mit dem betreffenden Mitgliedstaat nach dem Verfahren des Artikels 16 beschlossen. Dabei ist der Bestandsdichte in bestimmten Regionen und der Notwendigkeit, spezielle Rassen zu schützen, in besonderer Weise Rechnung zu tragen.

Abweichend von Unterabsatz 1 kann der Beschluss zur Durchführung einer Notimpfung im Umkreis des Krankheitsherdes jedoch von dem betroffenen Mitgliedstaat nach Unterrichtung der Kommission getroffen werden, sofern grundlegende Gemeinschaftsinteressen nicht berührt werden. Dieser Beschluss wird unverzüglich im Ständigen Veterinärausschuss gemäß dem Verfahren des Artikels 16 überprüft."

5. Die auf Artikel 10 der Richtlinie 90/425 und Artikel 13 der Richtlinie 85/511 gestützte Entscheidung 2001/246/EG der Kommission bestimmt in den Artikeln 1 und 2:

„Artikel 1

Zum Zwecke dieser Entscheidung gelten folgende Definitionen:

1. ‚Präventivtötung': Tötung empfänglicher Tiere in Betrieben in einem

bestimmten Umkreis um Betriebe, die gemäß Artikel 4 bzw. 5 der Richtlinie 85/511/EWG gesperrt wurden.

Die Präventivtötung dient der schnellen Verringerung der Anzahl Tiere empfänglicher Arten in einem Seuchengebiet.

2. ‚Suppressivimpfung': Notimpfung von Tieren empfänglicher Arten in ausgewiesenen Betrieben innerhalb eines abgegrenzten Gebiets (Impfzone), die ausschließlich in Verbindung mit der Präventivtötung gemäß Nummer 1 durchgeführt wird.

Die Suppressivimpfung dient der schnellen Verringerung der Anzahl zirkulierender Viren und der Minderung des Risikos der Virusverschleppung über die Grenzen der Impfzone hinaus, ohne jedoch die Präventivtötungen hinauszuzögern.

Sie wird nur durchgeführt, wenn aus mindestens einem der nachstehend angeführten Gründe die Präventivtötung von Tieren empfänglicher Arten voraussichtlich für längere Zeit zurückgestellt werden muss, als aller Wahrscheinlichkeit nach für die wirksame Eindämmung der Virusverschleppung durch Immunisierung erforderlich ist:

— Durchführung der Tötung von Tieren empfänglicher Arten nach den Kriterien der Richtlinie 93/119/EWG des Rates,

— begrenzte Kapazität zur Beseitigung von Tieren gemäß Artikel 5 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 85/511/EWG.

Artikel 2

(1) Unbeschadet der Richtlinie 85/511/EWG des Rates und insbesondere der Artikel 4, 5 und 9 der Richtlinie können die Niederlande beschließen, unter den im Anhang festgelegten Bedingungen Suppressivimpfungen durchzuführen.

(2) Bevor die Maßnahmen gemäß Absatz 1 in Angriff genommen werden, stellen die Niederlande sicher, dass die Mitgliedstaaten und die Kommission offiziell über die Einzelheiten der geografischen und administrativen Definition der Impfzone, die Zahl der

betroffenen Betriebe, den Zeitpunkt des Beginns und der Beendigung der Impfungen sowie den Rechtfertigungsgrund für die Maßnahme unterrichtet werden.

Anschließend stellen die Niederlande sicher, dass die gemäß Unterabsatz 1 vorgelegten Informationen umgehend um Angaben betreffend die Tötung geimpfter Tiere und insbesondere über die Zahl der getöteten Tiere, die Zahl der betroffenen Betriebe, den Zeitpunkt der Beendigung der Tötungen sowie über Änderungen der für die betroffenen Gebiete geltenden Sperrmaßnahmen ergänzt werden."

II — Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen

6. Herr und Frau Van Schaijk unterhielten einen biologisch-dynamischen Viehbetrieb in Ravenstein. Mit Bescheid vom 26. März 2001 — einen Tag, bevor die Kommission die Entscheidung 2001/246 erließ — teilte der RVV ihnen mit, dass alle paarhufigen Tiere in ihrem Betrieb als der Maul- und Klauenseuche verdächtig betrachtet und folglich getötet würden, weil weniger als einen Kilometer (772 Meter) von ihrem Betrieb entfernt ein Betrieb liege, in dem eines oder mehrere Tiere ernstlich maul- und klauenseuchenverdächtig seien. Am 27. März legten Herr und Frau Van Schaijk Widerspruch gegen den Bescheid des RVV ein. Mit Schreiben vom selben Tag beantragten sie beim Präsidenten des vorlegenden Gerichts vorläufigen Rechtsschutz, namentlich die Aussetzung des Bescheides. Der Antrag wurde mit Urteil vom 28. März 2001 zurückgewiesen, und die paarhufigen Tiere von Herrn und Frau Van Schaijk wurden getötet [6]. Mit Bescheid vom 15. November 2001 erklärte der RVV den Widerspruch von Herrn und Frau Van Schaijk gegen den Bescheid vom 26. März 2001 für unbegründet. Daraufhin erhoben diese Klage beim vorlegenden Gericht.

7. Herr Tempelman hielt in Wenum, einem Dorf in der Nähe von Oene, Angoraziegen. Am 3. April 2001 entschied der Minister für Landwirtschaft, Landschaftspflege und Fischerei, dass alle Paarhufer in der Region Oene zu impfen und später zu töten sind. Nachdem der RVV von den Angoraziegen von Herrn Tempelman erfahren hatte, teilte er ihm am 23. Mai 2001 mit, dass seine Ziegen als maul- und klauenseuchenverdächtig gälten, da in der Umgebung des Haltungsorts dieser Ziegen verschiedene Fälle von MKS festgestellt worden seien. Die Angoraziegen wurden am selben Tag getötet. Mit Schreiben vom 12. Juni 2001 legte Herr Tempelman Widerspruch gegen den Bescheid des RVV ein. Mit Bescheid vom 15. November 2001 erklärte der RVV den Widerspruch von Herrn Tempelman für unbegründet. Dagegen erhob dieser Klage beim vorlegenden Gericht.

6 — Einige Wochen später ergaben Laboranalysen der vor der Tötung entnommenen Blutproben, dass es weder im Primärbetrieb noch in einem Umkreis von einem Kilometer um ihn Spuren des MKS-Virus gegeben hatte.

8. In seinem Urteil vom 7. Januar 2003 entschied das vorlegende Gericht, dass die Klagegründe von Herrn Tempelman nicht stichhaltig seien, soweit sie auf das nationale Recht gestützt seien. In seinem Urteil vom selben Tag im Rechtsstreit zwischen Herrn und Frau Van Schaijk und dem RVV kam das vorlegende Gericht zu einem ähnlichen Ergebnis: Die Entscheidung des RVV vom 26. März 2001, die Tiere von Herrn und Frau Van Schaijk zu töten, finde im maßgeblichen nationalen Recht eine hinreichende Rechtsgrundlage. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts ist jedoch noch zu klären, ob die angefochtenen Entscheidungen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar waren.

9. Das vorlegende Gericht hat beschlossen, dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Kann ein Mitgliedstaat dem Gemeinschaftsrecht die Befugnis entnehmen, die Tötung von Tieren anzuordnen, die der Ansteckung mit dem MKS-Virus verdächtig sind?

2. Lässt die Richtlinie 85/511/EWG in der durch die Richtlinie 90/423/EWG geänderten Fassung den Mitgliedstaaten Raum für den Erlass ergänzender nationaler Maßnahmen zur Bekämpfung von MKS?

3. Welche Grenzen zieht das Gemeinschaftsrecht einem Mitgliedstaat im Hinblick auf den Erlass ergänzender anderer nationaler Maßnahmen, als sie in der Richtlinie 85/511/EWG in der durch die Richtlinie 90/423/EWG geänderten Fassung vorgesehen sind?

10. Herr Tempelman, Herr und Frau Van Schaijk, die Kommission, die niederländische, die griechische, die irische und die italienische Regierung sowie die Regierung des Vereinigten Königreichs haben beim Gerichtshof schriftliche Erklärungen eingereicht. In der Sitzung vom 29. September 2004 haben Herr und Frau Van Schaijk, die Kommission und die Regierungen Griechenlands, der Niederlande, Irlands und des Vereinigten Königreichs mündliche Ausführungen gemacht.

III — Beurteilung

11. In seinem Vorlageurteil führt das vorlegende Gericht aus, die Antworten auf seine Fragen könnten davon abhängen, wie Artikel 10 der Richtlinie 90/425 zu verstehen sei. Dies liege nicht auf der Hand und könne die Auslegung der Richtlinie 85/511 beeinflussen. Deshalb werde ich zunächst versuchen, das Verhältnis der Richtlinie 85/511 zur Richtlinie 90/425, insbesondere zu deren Artikel 10, zu klären. Danach werde ich im Einzelnen auf die Fragen des vorlegenden Gerichts eingehen.

A — *Das Verhältnis zwischen den Richtlinien 90/425 und 85/511*

12. Die Richtlinie 90/425 und die Richtlinie 85/511 haben übereinstimmende Ziele. Beide Richtlinien betreffen den Schutz der Tiergesundheit im Licht des freien Verkehrs von Tieren und landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Die Richtlinie 90/425 und die Richtlinie 90/423, mit der die Richtlinie 85/511 geändert wurde, wurden am selben Tag auf der Grundlage von Artikel 43 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 37 EG) erlassen.

13. Die Richtlinie 90/425 zielt im Hinblick auf die Verwirklichung des Binnenmarktes darauf ab, die veterinärrechtlichen Kontrollen auf den Abgangsort statt der Vornahme bei Grenzkontrollen zu beschränken, wofür die wesentlichen Anforderungen an den Schutz der Tiergesundheit harmonisiert werden müssen [7]. Für den Fall, dass eine Krankheit auftritt, die eine Gefahr für die Tiere oder die menschliche Gesundheit darstellen kann, sieht Artikel 10 der Richtlinie 90/425 einen Mechanismus von vorbeugenden Maßnahmen vor, um die Ausbreitung der Krankheit zu verhindern. Nach Artikel 10 Absatz 1 können oder müssen die betroffenen Mitgliedstaaten unverzüglich vorbeugende oder vorsorgliche Maßnahmen treffen. Die Kommission muss rasch endgültige Maßnahmen nach Artikel 10 Absatz 4 erlassen, wie hier die Entscheidung 2001/246.

7 — Vgl. die Präambel der Richtlinie.

14. Durchfuhr- oder Bestimmungsmitgliedstaaten können nach Artikel 10 von der Gemeinschaftsregelung vorgesehene vorbeugende Maßnahmen treffen. Bei Vorliegen schwerwiegender Gründe betreffend den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier können sie vorsorgliche Maßnahmen treffen, solange die von der Kommission gemäß Artikel 10 Absatz 4 zu ergreifenden Maßnahmen noch ausstehen. In seinem Urteil vom 26. Mai 1993 in der Rechtssache C-52/92 (Kommission/Portugal) [8] hat der Gerichtshof deutlich gemacht, dass die Bestimmungsmitgliedstaaten, wenn die Kommission erst einmal eine Entscheidung nach Artikel 10 Absatz 4 erlassen hat, nicht befugt sind, andere als die dort ausdrücklich vorgesehenen Maßnahmen zu treffen.

15. Artikel 10 Absatz 1 Unterabsatz 2 betrifft die Versandmitgliedstaaten. Danach trifft beim Auftreten einer Krankheit „[d]er Versandmitgliedstaat ... unverzüglich die von der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Gegenmaßnahmen und vorbeugenden Maßnahmen ... sowie [9] sonstige ihm angemessen erscheinende Maßnahmen".

16. Herr und Frau Van Schaijk und die niederländische Regierung vertreten diametral entgegengesetzte Auslegungen des in dieser Passage in der niederländischen Sprachfassung verwendeten Wortes „of". Beide Auslegungen sollen die Frage klären,

8 — Slg. 1993, I-2961, Randnr. 19. Vgl. auch Urteil vom 5. Juli 1990 in der Rechtssache C-304/88 (Kommission/Belgien, Slg. 1990, I-2801, Randnr. 19).

9 — Anm. d. Ü.: Dem Wort „sowie" entspricht in der niederländischen Sprachfassung formal das Wort „of", was wörtlich „oder" bedeutet.

ob die Gemeinschaftsregelung zur Bekämpfung von Tierseuchen Raum für ein zusätzliches Tätigwerden der Mitgliedstaaten lässt, und wirken sich somit darauf aus, wie die Richtlinie 85/511 zum Zweck der Beantwortung der Vorlagefragen des vorlegenden Gerichts zu verstehen ist.

17. Nach Ansicht von Herrn und Frau Van Schaijk folgt aus der Verwendung des Wortes „of" in der niederländischen Sprachfassung, dass, sobald eine Gemeinschaftsregelung besteht, davon ausgegangen werden muss, dass diese ein zusätzliches Tätigwerden der Mitgliedstaaten ausschließt.

18. Nach Auffassung der niederländischen Regierung ist „of" im Sinne von „und" auszulegen; die Bestimmung sei so zu verstehen, dass sie den Mitgliedstaaten stets Raum für den Erlass von Maßnahmen neben denjenigen Maßnahmen lasse, die nach einer Gemeinschaftsregelung erforderlich seien. Die niederländische Regierung stützt sich auf die deutsche Sprachfassung der Richtlinie, in der anstelle des Wortes „of" das Wort „sowie" verwendet wird.

19. Jedoch erscheint im Licht des Zieles der Richtlinie 90/425 keine der beiden Auslegungen völlig überzeugend. Ich halte es nicht für wahrscheinlich, dass Artikel 10 Absatz 1 dieser Richtlinie die Frage umfassend regeln soll, ob jede frühere und spätere Gemeinschaftsregelung zur Bekämpfung von Tierseuchen abschließend ist. Außerdem ist es im Fall offenkundig voneinander abweichender Sprachfassungen einer Bestimmung vorzuziehen, die in Rede stehende Frage so zu lösen, dass keinem der betreffenden Texte der Vorzug gegeben wird [10].

20. Meiner Auffassung nach soll mit der betreffenden Wendung ausgedrückt werden, dass die Versandmitgliedstaaten die ihnen angemessen erscheinenden Maßnahmen ergreifen müssen, wenn es keine einschlägige Gemeinschaftsregelung gibt oder wenn und soweit eine solche Gemeinschaftsregelung nicht abschließend ist. Natürlich kann eine Gemeinschaftsregelung z. B. in einer auf Artikel 10 Absatz 4 gestützten Entscheidung der Kommission, in einer einschlägigen Richtlinie oder in einer Kombination von Gemeinschaftstexten bestehen. Man könnte sagen, dass Artikel 10 Absatz 1 eine Vermutung des Inhalts begründet, dass die Mitgliedstaaten alle sonstigen angemessenen Maßnahmen treffen müssen, dass diese Vermutung aber nur gilt, soweit die Gemeinschaftsregelung nicht abschließend ist. So verstanden dient die in Rede stehende Wendung dem Zweck, zweierlei zu bestärken. Erstens dass, um das Ziel der Richtlinie zu erreichen, die maßgebliche Gemeinschaftsregelung angewandt werden muss. Zweitens dass die Mitgliedstaaten gleichwohl sonstige ihnen angemessen erscheinende Maßnahmen ergreifen müssen [11]. Der zweite

10 — Urteil vom 3. März 1977 in der Rechtssache 80/76 (Kerry Milk, Slg. 1977, 425, Randnr. 11).

11 — Die Verwendung der Verbform „trifft" in Artikel 10 Absatz 1 Unterabsatz 2 ist dahin zu verstehen, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, alle zur Seuchenbekämpfung erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen; sie haben jedoch einen Ermessensspielraum bei der Festlegung der ihnen als „angemessen erscheinenden" Maßnahmen.

Punkt folgt aus der Prämisse, dass eine Gemeinschaftsregelung nicht bestehen oder nicht abschließend sein mag und dass nationale Maßnahmen zur Ergänzung der gemeinschaftlichen Bekämpfungsmaßnahmen erforderlich sein mögen.

21. Zur maßgeblichen Zeit regelte die Richtlinie 85/511 die Gemeinschaftsmaßnahmen zur Bekämpfung der MKS. Dementsprechend löste der Ausbruch der MKS im Jahr 2001 die Anwendung des Mechanismus nach Artikel 10 der Richtlinie 90/425 und die Umsetzung der Bekämpfungsmaßnahmen gemäß der Richtlinie 85/511 aus.

22. Daraus folgt, dass für die Beantwortung der Frage, ob das Gemeinschaftsrecht zusätzliche Bekämpfungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten ausschließt, die Richtlinie 85/511 zu prüfen ist. Wie das vorlegende Gericht erkannt hat, stellt sich hier die Frage, ob diese Richtlinie, wenn sie zusätzliche Maßnahmen wie diejenigen, die die Niederlande in den Fällen von Herrn Tempelman und von Herrn und Frau Van Schaijk ergriffen haben, nicht vorsieht, solche Maßnahmen ausschließt.

B — *Sieht die Richtlinie 85/511 eine vorbeugende Tötung vor?*

23. Das vorlegende Gericht ist in seinen Vorlageurteilen der Ansicht, dass Artikel 5 der Richtlinie 85/511 nur die Tötung von Tieren der empfänglichen Arten eines Betriebes vorsehe, in dem sich bestätigt habe, dass sich dort eines oder mehrere erkrankte Tiere im Sinne von Artikel 2 Buchstabe c [12] befänden.

24. Die niederländische Regierung bringt vor, dass eine Pflicht zur Tötung möglicherweise angesteckter Tiere gleichwohl aus Artikel 5 der Richtlinie 85/511 abzuleiten sei. Dies folge aus Artikel 5 Absatz 4, nach dem „[d]ie zuständige Behörde ... die unter Nummer 1 vorgesehenen Maßnahmen auf Betriebe in der unmittelbaren Umgebung ausweiten [kann], wenn aufgrund ihrer Lage ... ein Ansteckungsverdacht besteht". Nummer 1 betrifft die Entnahme von geeigneten Proben für Laboruntersuchungen. Nach Ansicht der niederländischen Regierung ist die Bezugnahme auf Artikel 5 Nummer 1 jedoch falsch und als Bezugnahme auf Artikel 5 Nummer 2 zu lesen, der Maßnahmen wie die Tötung und Beseitigung von Tieren betrifft. Eine andere Lesart ergebe keinen Sinn, da Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie bereits die Entnahme von Proben in Betrieben in der unmittelbaren Umgebung vorsehe, hinsichtlich deren ein Ansteckungsverdacht bestehe.

12 — Siehe oben, Nummer 4.

Zur Untermauerung ihrer Argumentation zieht die niederländische Regierung eine Parallele zwischen der Richtlinie 85/511 und einer Reihe anderer veterinärrechtlicher Richtlinien [13] und verweist auf Randnummer 124 des Urteils Jippes [14], in der der Gerichtshof Folgendes ausgeführt hat: „Die Präventivtötung der Tiere, die sich in einem Betrieb, in dem ein oder mehrere erkrankte Tiere entdeckt wurden, sowie in ansteckungsverdächtigen Betrieben in der Umgebung befinden, wird durch Artikel 5 der Richtlinie 85/511 vorgeschrieben." In der mündlichen Verhandlung in den vorliegenden Rechtssachen hat die Kommission darauf hingewiesen, dass auch sie der Ansicht sei, dass die Bezugnahme auf Nummer 1 in Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie ein Irrtum sei.

25. Vorab lohnt sich der Hinweis, dass die Bezugnahme auf Nummer 1 in Artikel 5 Absatz 4 in allen Sprachfassungen der Richtlinie 85/511 identisch ist [15].

26. Außerdem hat der Gerichtshof im Urteil Met-Trans und Sagpol ausgeführt, dass es ihm nicht zusteht, an die Stelle des Gemeinschaftsgesetzgebers zu treten und eine Vorschrift entgegen ihrem ausdrücklichen Inhalt auszulegen [16]. Im Übrigen hat der Gerichtshof in Randnummer 19 seines Urteils in der Rechtssache 348/85 (Dänemark/Kommission) entschieden, dass „Rechtsakte der Gemeinschaft ... eindeutig sein [müssen] und ihre Anwendung ... für die Betroffenen vorhersehbar sein [muss]" [17].

27. Selbst wenn die Aussage, dass die Bezugnahme auf Nummer 1 Artikel 5 Absatz 4 überflüssig mache, zuträfe, ist es nicht Sache des Gerichtshofes, einen an sich eindeutigen Querverweis durch die Bezugnahme auf eine andere Nummer zu ersetzen. In diesem Zusammenhang sollte festgehalten werden, dass Artikel 5 Absatz 1 in Bezug auf erkrankte Tiere bekräftigt, was in Artikel 4 Absatz 1 bereits hinsichtlich seuchen- oder ansteckungsverdächtiger Tiere ausgeführt wird; Artikel 5 Absatz 4 könnte entsprechend gleichermaßen als Bekräftigung verstanden werden, dass das, was nach Artikel 4 Absatz 2 vorgesehen ist, auch dann gilt, wenn sich herausgestellt hat, dass Tiere erkrankt sind.

28. Die Ausführungen des Gerichtshofes im Urteil Jippes scheinen in der Tat im Widerspruch zum Wortlaut von Artikel 5 zu stehen. Allerdings betreffen diese Ausfüh-

13 — Richtlinie 92/35/EWG des Rates vom 29. April 1992 zur Festlegung von Kontrollregeln und Maßnahmen zur Bekämpfung der Pferdepest (ABl. L 157, S. 19), Richtlinie 92/40/EWG des Rates vom 19. Mai 1992 mit Gemeinschaftsmaßnahmen zur Bekämpfung der Geflügelpest (ABl. L 167, S. 1), Richtlinie 92/66/EWG des Rates vom 14. Juli 1992 über Gemeinschaftsmaßnahmen zur Bekämpfung der Newcastle-Krankheit (ABl. L 260, S. 1), Richtlinie 92/119/EWG des Rates vom 17. Dezember 1992 mit allgemeinen Gemeinschaftsmaßnahmen zur Bekämpfung bestimmter Tierseuchen sowie besonderen Maßnahmen bezüglich der vesikulären Schweinekrankheit (ABl. 1993, L 62, S. 69), Richtlinie 2000/75/EG des Rates vom 20. November 2000 mit besonderen Bestimmungen für Maßnahmen zur Bekämpfung und Tilgung der Blauzungenkrankheit (ABl. L 327, S. 74), Richtlinie 2001/89/EG des Rates vom 23. Oktober 2001 über Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der klassischen Schweinepest (ABl. L 316, S. 5), Richtlinie 2002/60/EG des Rates vom 27. Juni 2002 zur Festlegung von besonderen Vorschriften für die Bekämpfung der Afrikanischen Schweinepest sowie zur Änderung der Richtlinie 92/119/EWG hinsichtlich der Teschener Krankheit und der Afrikanischen Schweinepest (ABl. L 192, S. 27).

14 — Urteil vom 12. Juli 2001 in der Rechtssache C-189/01 (Slg. 2001, I-5689).

15 — Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes erfordert die Auslegung einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift einen Vergleich ihrer Sprachfassungen (Urteile vom 6. Oktober 1982 in der Rechtssache 284/81, CILFIT, Slg. 1982, 3415, Randnr. 18, vom 24. Oktober 1996 in der Rechtssache C-72/95, Kraaijeveld u. a., Slg. 1996, I-5403, Randnr. 28, und vom 30. Januar 2001 in der Rechtssache C-36/98, Spanien/Rat, Slg. 2001, I-779, Randnr. 47).

16 — Urteil vom 23. März 2000 in den verbundenen Rechtssachen C-310/98 und C-406/98 (Slg. 2000, I-1797, Randnr. 32).

17 — Urteil vom 15. Dezember 1987 (Slg. 1987, 5225). Vgl. auch Urteil vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-209/96 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, I-5655, Randnr. 35).

rungen zuerst einmal nur Betriebe, die sich in der Umgebung eines Betriebes finden, in dem ein oder mehrere *erkrankte Tiere entdeckt wurden*. Zumindest beim Betrieb von Herrn und Frau Van Schaijk war dies nicht der Fall. Die Tiere in diesem Betrieb wurden vorsorglich getötet, weil es in der Nachbarschaft einen *ansteckungsverdächtigen* Betrieb gab.

29. Außerdem lohnt sich der Hinweis, dass die Ausführungen im Urteil Jippes Teil von Ausführungen zur Rechtsgrundlage der Entscheidung 2001/246 der Kommission sind. Der Gerichtshof ist in Randnummer 127 des Urteils Jippes zu dem Ergebnis gekommen, dass es im Gemeinschaftsrecht eine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlass dieser Entscheidung gab. Meiner Ansicht nach kann diese Schlussfolgerung ganz einfach aus zwei Vorschriften gezogen werden, auf die der Gerichtshof Bezug nahm: Artikel 13 Absatz 3 der Richtlinie 85/511 und Artikel 10 Absatz 4 der Richtlinie 90/425, die sich beide auf Entscheidungen beziehen, die die Kommission bei einem MKS-Ausbruch zu erlassen hat. Diese Schlussfolgerung wird vom Wortlaut des Artikels 5 der Richtlinie 85/511, auf den der Gerichtshof auch Bezug nahm, der aber Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der MKS betrifft, weder entkräftet noch bekräftigt.

30. Nach meiner Auffassung hat das vorlegende Gericht zutreffend festgestellt, dass die Richtlinie 85/511 keine vorbeugende Tötung von maul- und klauenseuchenverdächtigen oder ansteckungsverdächtigen Tieren vorsieht.

C — *Schließt die Richtlinie 85/511 eine vorbeugende Tötung aus?*

31. Die zweite Frage des vorlegenden Gerichts geht dahin, ob die Richtlinie 85/511 ergänzende nationale Maßnahmen zur Bekämpfung der MKS zulässt. Um dem vorlegenden Gericht zu antworten, muss geprüft werden, ob das Gemeinschaftsrecht zur maßgeblichen Zeit eine abschließende Regelung für den Umgang mit dem Ausbruch der MKS in der Gemeinschaft vorsah, was zusätzliche nationale Maßnahmen ausschließen würde.

32. Die Richtlinie 85/511 lässt den Mitgliedstaaten nicht ausdrücklich Raum für strengere Maßnahmen als die nach der Richtlinie vorgesehenen. Ein solcher Spielraum kann sich aber auch implizit ergeben; nach ständiger Rechtsprechung sind Wortlaut, Zweck und Systematik der Richtlinie zu berücksichtigen [18].

33. Insoweit sind sowohl die niederländische Regierung als auch die griechische, die irische und die italienische Regierung sowie die Regierung des Vereinigten Königreichs der Ansicht, dass das Ziel der Richtlinie,

18 — Vgl. z. B. Urteile vom 19. Oktober 1995 in der Rechtssache C-128/94 (Hönig, Slg. 1995, I-3389, Randnr. 9), vom 19. März 1998 in der Rechtssache C-1/96 (World Farming, Slg. 1998, I-1251, Randnr. 49) und vom 25. April 2002 in der Rechtssache C-52/00 (Kommission/Frankreich, Slg. 2002, I-3827, Randnr. 16).

jeden MKS-Ausbruch unverzüglich und wirksam zu bekämpfen, einen Spielraum der Mitgliedstaaten zur Folge hat, Maßnahmen wie die vorbeugende Tötung zu ergreifen. Die Kommission unterstützt dieses Vorbringen im Wesentlichen und betont, dass die Richtlinie 90/423 eine Entscheidung zwischen einer Impf- und einer Keulungspolitik dargestellt habe, jedoch keinen weiteren Maßnahmen zur Bekämpfung der MKS entgegenstehe.

34. Herr Tempelman sowie Herr und Frau Van Schaijk bringen eine Reihe von Argumenten dafür vor, dass die Richtlinie 85/511 eine abschließende Regelung darstellt. Erstens weisen sie auf die unterschiedliche Fassung von Artikel 1 dieser Richtlinie vor und nach der Änderung durch die Richtlinie 90/423 hin. Vor der Änderung habe dieser Artikel ausdrücklich bestimmt, dass die Richtlinie Mindestmaßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche enthalte; mit der Änderung sei der Wortbestandteil „Mindest" gestrichen worden. Außerdem verweisen sie auf die Präambel der Richtlinie 90/423, insbesondere auf die Stelle, an der es heißt: „Eine einheitliche Gemeinschaftspolitik in diesem Bereich ist unerlässlich."

35. Mich überzeugen diese Argumente nicht. Artikel 1 der Richtlinie 85/511 sah vor der Änderung durch die Richtlinie 90/423 Folgendes vor: „Diese Richtlinie legt Mindestmaßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche fest, die bei Auftreten der Seuche zu ergreifen sind, und zwar unabhängig davon, durch welchen Virustyp sie hervorgerufen wird ... Diese Richtlinie berührt nicht die Politik der Mitgliedstaaten für prophylaktische Impfungen." Die Richtlinie 85/511 wurde geändert, um eine Nichtimpfungspolitik in der gesamten Gemeinschaft sowie strenge Regeln und Voraussetzungen für Notimpfungen in Notlagen einzuführen [19]. Die Änderungsrichtlinie 90/423 lehnt ausdrücklich die Politik einer prophylaktischen Impfung ab, legt eine einheitliche Nichtimpfungspolitik für die gesamte Gemeinschaft fest und schreibt gleichzeitig die Tötung und Beseitigung der betroffenen Tiere vor [20]. Artikel 1 der Richtlinie 85/511 wurde ersetzt, und die Bezugnahmen auf „Mindest"maßnahmen und auf die Impfungspolitik der Mitgliedstaaten wurden gestrichen. Wie die niederländische Regierung in ihren beim Gerichtshof eingereichten schriftlichen Erklärungen ausführt, sollte die Änderung von Artikel 1 vor allem im Licht der Einführung einer Nichtimpfungspolitik der Gemeinschaft betrachtet werden. Die Richtlinie 85/511 in der durch die Richtlinie 90/423 geänderten Fassung ist dahin zu verstehen, dass damit der Binnenmarkt für landwirtschaftliche Erzeugnisse errichtet werden sollte, für den, wie es in der Präambel der letztgenannten Richtlinie heißt, eine einheitliche Impfungspolitik für unerlässlich gehalten wurde. Wie der Wirtschafts- und Sozialausschuss in seiner Stellungnahme zum Vorschlag für eine Änderung der Richtlinie 85/511 festgestellt hat, konnte das bestehende System unterschiedlicher nationaler Impfungspolitiken bei einer Liberalisierung des Handels mit Tieren in der Gemeinschaft nicht fortgeführt werden [21]. Der Änderung des Artikels 1 und der Präambel der Richtlinie 90/423 kann nicht entnommen werden,

19 — Vgl. Artikel 13 der Richtlinie 85/511.

20 — Präambel der Richtlinie 90/423.

21 — ABl. 1990, C 62, S. 44.

dass Maßnahmen, die die Nichtimpfungspolitik der Gemeinschaft nicht beeinträchtigen, nach der Richtlinie 85/511 ausgeschlossen sind [22].

36. Herr Tempelman sowie Herr und Frau Van Schaijk weisen darauf hin, dass die Richtlinie 85/511 ein detailliertes Bündel von Maßnahmen für spezifische Situationen vorsehe. Insbesondere machen sie auf Artikel 4 aufmerksam, der detaillierte Maßnahmen hinsichtlich verdächtiger Tiere vorsehe, nicht aber deren Tötung, auf Artikel 5, der Maßnahmen im Hinblick auf erkrankte Tiere einschließlich deren Tötung vorsehe, und auf Artikel 6, der für bestimmte Fälle eine Ausnahme zu Artikel 5 enthalte.

37. Insoweit ist erstens darauf hinzuweisen, dass der Umstand, dass die Richtlinie nicht die Tötung möglicherweise angesteckter Tiere vorsieht, nicht zwangsläufig bedeutet, dass sie solche Maßnahmen ausschließt. Vor diesem Hintergrund rechtfertigt meiner Meinung nach der Grad der Detailliertheit der Richtlinie 85/511 nicht den Umkehrschluss, dass die Möglichkeit ergänzender Maßnahmen ausgeschlossen ist. Der Umkehrschluss ist nur dann zulässig, wenn keine andere Auslegung sinnvoll ist [23]. Im vorliegenden Zusammenhang ist das nicht der Fall.

38. Erstens folgt der Wortlaut von Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie 90/425, wie ich schon ausgeführt habe, zum Teil aus der Prämisse, dass die Gemeinschaftsregelung zur Bekämpfung von Tierseuchen nicht abschließend sein mag [24].

39. Zweitens überlässt eine Richtlinie nach Artikel 249 EG „den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel", was grundsätzlich darauf hinweist, dass den Mitgliedstaaten ein Spielraum eröffnet ist. Das mit der Richtlinie 85/511 angestrebte Ergebnis besteht in der tatsächlichen Tilgung der MKS im Zusammenhang mit einer Nichtimpfungspolitik. Das bedeutet, dass bestimmte Maßnahmen zur Bekämpfung der MKS vorgeschrieben sind, während manche Maßnahmen ausdrücklich verboten sind. Allerdings schließt das nicht das Ergreifen anderer Bekämpfungsmaßnahmen aus, solange sie nicht das Ziel und die Bestimmungen der Richtlinie, insbesondere die einheitliche Nichtimpfungspolitik, beeinträchtigen. In Anbetracht des mit der Richtlinie 85/511 angestrebten Ergebnisses scheint mir, dass eine entsprechende ausdrückliche Bestimmung in das Gemeinschaftsrecht aufgenommen worden wäre, wenn Maßnahmen zur Bekämpfung der MKS wie die in Rede stehenden hätten verboten werden sollen [25].

22 — Gelegentlich benennt die Richtlinie 85/511 deutlich Mindeststandards. Artikel 9 schreibt einen Mindestradius für Schutz- und Überwachungszonen vor; nach Artikel 5 dürfen Tiere „frühestens [nach] 21 Tage[n]" wieder in einen desinfizierten Betrieb verbracht werden.

23 — Vgl. auch Urteil vom 13. Juni 1958 in der Rechtssache 9/56 (Meroni/Hohe Behörde, Slg. 1958, 11, auf S. 26).

24 — Siehe oben, Nummer 20.

25 — Vgl. Urteil vom 25. November 1992 in der Rechtssache C-376/90 (Kommission/Belgien, Slg. 1992, I-6153, Randnr. 27).

40. Schließlich enthält die Richtlinie 2003/85/EG des Rates, mit der die Richtlinie 85/511 aufgehoben wurde, eine sogar noch umfassendere und detailliertere Regelung zur Bekämpfung der MKS — einschließlich eines präventiven Tilgungsprogramms —, lässt den Mitgliedstaaten aber gleichwohl den Freiraum für strengere Maßnahmen [26].

41. Nach Ansicht von Herrn und Frau Van Schaijk sollte berücksichtigt werden, dass die Tötung von Tieren in der Gemeinschaft als nicht wünschenswert angesehen werde, wie die nach dem Ausbruch im Jahr 2001 erlassene Richtlinie 2003/85 bestätigt habe [27].

42. Sicherlich kann man der Ansicht, dass der Schutz des Lebens und des Wohlergehens von Viehbeständen eine umsichtige Berücksichtigung verdiene, nur zustimmen. Doch führt das Argument von Herrn und Frau Van Schaijk, dass die Tötung von Tieren in der Gemeinschaft allgemein als nicht wünschenswert angesehen werde, nicht zu der Schlussfolgerung, dass die Richtlinie 85/511 keinen Raum für die vorbeugende Tötung lässt. Die Richtlinie 2003/85, auf die sich Herr und Frau Van Schaijk beziehen, sieht nämlich [28] wie auch eine Reihe anderer Richtlinien zur Bekämpfung von Tierseuchen [29] präventive Tilgungsprogramme vor.

43. Deshalb bin ich der Ansicht, dass die Richtlinie 85/511 die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, zusätzliche Maßnahmen zur Bekämpfung der MKS wie die vorbeugende Tötung maul- und klauenseuchenverdächtiger oder ansteckungsverdächtiger Tiere zu ergreifen.

D — *Grenzen der Befugnis der Mitgliedstaaten, zusätzliche Bekämpfungsmaßnahmen zu ergreifen*

44. Mit seiner dritten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, welche Grenzen das Gemeinschaftsrecht im Hinblick auf den Erlass anderer als der in der Richtlinie 85/511 vorgesehenen Maßnahmen zur Bekämpfung der MKS durch die Mitgliedstaaten zieht.

45. Wie ich oben ausgeführt habe, ist die Richtlinie 85/511 im Kontext des Verfahrens

26 — Vgl. Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 2 der Richtlinie 2003/85.

27 — Richtlinie 2003/85/EG des Rates vom 29. September 2003 über Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche, zur Aufhebung der Richtlinie 85/511/EWG sowie der Entscheidungen 89/531/EWG und 91/665/EWG und zur Änderung der Richtlinie 92/46/EWG (ABl. L 306, S. 1).

28 — Artikel 8 der Richtlinie 2003/85.

29 — Vgl. z. B. Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 2 der Richtlinie 92/40 und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 2 der Richtlinie 92/66.

nach Artikel 10 der Richtlinie 90/425 zu betrachten, mit dem sichergestellt werden soll, dass die Mitgliedstaaten nicht einseitig vorbeugende Maßnahmen erlassen und beibehalten, die ein Hindernis für den innergemeinschaftlichen Handel bilden. Aus dem Urteil Kommission/Portugal folgt, dass die Mitgliedstaaten nicht befugt sind, außerhalb des nach Artikel 10 der Richtlinie 90/425 vorgesehenen Systems vorbeugende Maßnahmen gegen die MKS zu erlassen [30]. Folglich müssen solche nationalen Maßnahmen in einer Art und Weise getroffen werden, die mit den Anforderungen dieser Vorschrift vereinbar ist [31]. Das bedeutet, dass sie, wie im letzten Unterabsatz von Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie 90/425 vorgesehen, unverzüglich den übrigen Mitgliedstaaten und der Kommission mitgeteilt werden müssen. Die Kommission und der betreffende Mitgliedstaat müssen aufgrund der Artikel 10 EG zugrunde liegenden Verpflichtung zu loyaler Zusammenarbeit beim Erlass von Schutzmaßnahmen redlich zusammenwirken [32].

46. Außerdem müssen nach ständiger Rechtsprechung nationale Maßnahmen, die in den Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts fallen, mit dessen allgemeinen Grundsätzen wie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar sein [33]. Nach diesem Grundsatz müssen die von einem Mitgliedstaat ergriffenen Maßnahmen zur Erreichung der zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich sein; stehen mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl, so ist die am wenigsten belastende zu wählen, und die verursachten Nachteile dürfen nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen [34].

47. Wie Herr und Frau Van Schaijk in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht haben, umfassen die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts Grundrechte wie das Eigentumsrecht [35]. Insoweit hat das nationale Gericht sich dessen zu vergewissern, dass die durch zusätzliche nationale Maßnahmen zur Bekämpfung der MKS verursachten Beschränkungen des Eigentumsrechts keinen im Hinblick auf den verfolgten Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der dieses Recht in seinem Wesensgehalt antastet [36].

30 — Rechtssache C-52/92 (Randnr. 19). Vgl. auch die Schlussanträge von Generalanwalt Tesauro in dieser Rechtssache (Nrn. 8 und 9). Der Gerichtshof hat auch in Randnummer 50 des Urteils vom 22. Oktober 2002 in der Rechtssache C-241/01 (National Farmers' Union, Slg. 2002, I-9079) Folgendes ausgeführt: „In der von der Europäischen Gemeinschaft gebildeten Rechtsgemeinschaft hat ... ein Mitgliedstaat die Bestimmungen des Vertrages zu beachten und insbesondere im Rahmen der im Vertrag und in der einschlägigen Regelung vorgesehenen Verfahren vorzugehen."

31 — Vgl. für Übergangsschutzmaßnahmen eines Bestimmungsmitgliedstaats das Urteil vom 3. Juli 2003 in der Rechtssache C-220/01 (Lennox, Slg. 2003, I-7091, Randnrn. 68 bis 76).

32 — Vgl. entsprechend Urteil National Farmers' Union (Randnr. 60) und Urteil vom 8. Januar 2002 in der Rechtssache C-428/99 (Van den Bor, Slg. 2002, I-127, Randnr. 47).

33 — Urteil Lennox (Randnr. 76). Vgl. auch Urteile vom 5. Mai 1998 in der Rechtssache C-180/96 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, I-2265, Randnr. 96) und vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88 (Fedesa u. a., Slg. 1990, I-4023, Randnr. 13). Es sei darauf hingewiesen, dass im vorliegenden Kontext die Niederlande von einem Ermessen Gebrauch gemacht haben, das ihnen von einer Gemeinschaftsvorschrift, die sie umsetzten, nämlich Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie 90/425, eröffnet wurde. Siehe oben, Nummer 20, insbesondere Fußnote 10. Vgl. Urteile vom 24. März 1994 in der Rechtssache C-2/92 (Bostock, Slg. 1994, I-955, Randnr. 16) und vom 13. April 2000 in der Rechtssache C-292/97 (Karlsson, Slg. 2000, I-2737, Randnr. 37).

34 — Urteil Fedesa u. a. (Randnr. 13).

35 — Vgl. z. B. Urteile vom 13. Dezember 1979 in der Rechtssache 44/79 (Hauer, Slg. 1979, 3727, Randnrn. 15 und 17) und vom 10. Juli 2003 in den verbundenen Rechtssachen C-20/00 und C-64/00 (Booker Aquaculture und Hydro Seafood, Slg. 2003, I-7411, Randnrn. 65 und 67).

36 — Vgl. Urteil Booker (Randnrn. 79 und 88).

IV — Ergebnis

48. Deshalb bin ich der Ansicht, dass der Gerichtshof die vom vorlegenden Gericht gestellten Fragen wie folgt beantworten sollte:

1. Die Richtlinie 85/511/EWG vom 18. November 1985 zur Einführung von Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche sieht nicht die vorbeugende Tötung maul- und klauenseuchenverdächtiger oder ansteckungsverdächtiger Tiere vor.

2. Die Richtlinie 85/511 hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, zusätzliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche wie die vorbeugende Tötung maul- und klauenseuchenverdächtiger oder ansteckungsverdächtiger Tiere zu ergreifen.

3. Der Erlass von Maßnahmen zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche, die die Mitgliedstaaten zusätzlich zu den nach der Richtlinie 85/511 vorgeschriebenen Maßnahmen ergreifen, muss mit den Anforderungen des Artikels 10 der Richtlinie 90/425/EWG vom 26. Juni 1990 zur Regelung der veterinärrechtlichen und tierzüchterischen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel mit lebenden Tieren und Erzeugnissen im Hinblick auf den Binnenmarkt im Einklang stehen, in loyaler Zusammenarbeit mit der Kommission erfolgen und mit den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts wie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Eigentumsrecht vereinbar sein.