FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT MIGUEL POIARES MADURO
föredraget den 2 december 2004 [1]

1. Dessa två begäran om förhandsavgörande från College van Beroep voor het bedrijfsleven (handelsrättslig förvaltningsdomstol) (Nederländerna) (nedan kallad College van Beroep) har framställts i mål om överklagande mellan A.Tempelman och T.H.J. M. van Schaijk, å ena sidan, och Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (direktören för den nationella myndigheten för boskaps- och köttinspektion), å andra sidan. Bakgrunden till båda dessa mål är utbrottet av mul- och klövsjuka år 2001 och de rör nederländska åtgärder för förebyggande slakt. College van Beroep vill få klarhet i huruvida de åtgärder som ifrågasatts i målen vid denna domstol är förenliga med gemenskapsrätten. Vidare har College van Beroep ställt frågor angående medlemsstaternas handlingsutrymme att vidta bekämpningsåtgärder som förefaller gå utöver de åtgärder som uttryckligen föreskrivs i rådets direktiv 85/511/EEG av den 18 november 1985 om införande av gemenskapsåtgärder för bekämpning av mul- och klövsjuka. [2]

I — Tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelser

2. Följande gemenskapsrättsliga bestämmelser var tillämpliga vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målen vid den nationella domstolen: direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990, [3] direktiv 85/511, i dess lydelse enligt rådets direktiv 90/423/EEG av den 26 juni 1990, [4] och kommissionens beslut 2001/246/EG. [5]

1 — Originalspråk: engelska.

2 — EGT L 315, s. 11; svensk specialutgåva, område 3, volym 19, s. 209, nedan kallat direktiv 85/511. Detta direktiv upphävdes genom rådets direktiv 2003/85/EG av den 29 september 2003 (EUT L 306, s. 1).

3 — Rådets direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden (EGT L 224, s. 29; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 146) (nedan kallat direktiv 90/425).

4 — Rådets direktiv 90/423/EEG av den 26 juni 1990 om ändring av direktiv 85/511/EEG och direktiv 64/432/EEG om djurhälsoproblem som påverkar handeln med nötkreatur och svin inom gemenskapen samt direktiv 72/462/EEG om hälsoproblem och problem som rör veterinärbesiktning vid import från tredje land av nötkreatur, svin och färskt kött eller köttvaror (EGT L 224, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 129) (nedan kallat direktiv 90/423).

5 — Kommissionens beslut 2001/246/EG av den 27 mars 2001 om fastställande av villkoren för bekämpning och utrotning av mul- och klövsjuka i Nederländerna (EGT L 88, s. 21), i dess lydelse enligt kommissionens beslut 2001/279/EG av den 5 april 2001 (EGT L 96, s. 19).

3. I artikel 10 i direktiv 90/425 föreskrivs, i de delar som är relevanta i förevarande mål, följande:

"1. Utöver utbrott av de sjukdomar som avses i direktiv 82/894/EEG skall varje medlemsstat omedelbart underrätta de övriga medlemsstaterna och kommissionen om varje utbrott inom dess territorium av zoonoser, sjukdomar eller andra orsaker som sannolikt kan utgöra en allvarlig risk för djur eller för människors hälsa.

Den medlemsstat som sändningen kommer ifrån skall omedelbart vidta de kontroll- eller försiktighetsåtgärder som anges i gemenskapens bestämmelser, särskilt bestämningen av de buffertzoner som anges i dessa bestämmelser, eller vidta andra åtgärder som medlemsstaten anser lämpliga.

Den medlemsstat som är mottagar- eller transitland och som vid den kontroll som avses i artikel 5 har fastställt att en av de sjukdomar eller orsaker föreligger som avses i första stycket får, om så är nödvändigt, vidta de försiktighetsåtgärder som föreskrivs i gemenskapens bestämmelser och även sätta djuren i karantän.

Vid allvarliga hälsorisker för människor och djur får den mottagande medlemsstaten i väntan på att åtgärderna i punkt 4 skall vidtas besluta om provisoriska skyddsåtgärder med hänsyn till berörda anläggningar, centraler eller organisationer eller, vid en epizootisk sjukdom, med hänsyn till den buffertzon som föreskrivs i gemenskapens bestämmelser.

De åtgärder som vidtas av medlemsstaterna skall delges kommissionen och de övriga medlemsstaterna utan dröjsmål.

...

4. Kommissionen skall i samtliga fall ompröva läget i Ständiga veterinärkommittén så snart som möjligt. Den skall vidta de åtgärder som behövs för de djur och varor som avses i artikel 1 och, om läget så kräver, för de varor som kommer från dessa djur, enligt förfarandet i artikel 17. Kommissionen skall bevaka läget och med hänsyn till hur läget utvecklas enligt samma förfarande ändra eller återkalla de fattade besluten."

4. I artiklarna 1, 2, 4, 5 och 13 i direktiv 85/511, i dess lydelse enligt direktiv 90/423, föreskrivs följande:

"Artikel 1

Detta direktiv anger de kontrollåtgärder som skall sättas i[n] vid bekämpning av mul- och klövsjuka inom gemenskapen, oavsett vilken typ av virus som är orsaken."

Artikel 2

I detta direktiv skall ...

[f]öljande definitioner ... gälla:

c) *smittat djur*: varje djur som är mottagligt för smitta och

— hos vilket man har konstaterat kliniska symtom eller postmortala organskador som kan härledas till mul- och klövsjuka,

eller

— hos vilket förekomst av mul- och klövsjuka officiellt har fastställts i samband med laboratorieundersökning.

d) *djur som misstänks vara smittat*: varje djur som är mottagligt för smitta och som visar kliniska symtom eller postmortala organskador av sådant slag att förekomst av mul- och klövsjuka skäligen kan misstänkas.

e) *djur som misstänks vara smittbärare*: varje djur som är mottagligt för smitta och som enligt insamlad epizootiologisk information direkt eller indirekt kan ha kommit i kontakt med mul- och klövsjukevirus.

Artikel 4

1. Om en anläggning som innehåller ett eller flera djur som misstänks vara smittade av mul- och klövsjuka eller bärare av smittan skall medlemsstaterna se till att officiella undersökningar omedelbart påbörjas för att bekräfta eller undanröja misstanken om

sjukdomens förekomst och särskilt att den officiella veterinären tar eller låter ta de prov som är nödvändiga för en undersökning vid laboratorium.

Så snart den misstänkta smittan har anmälts skall den behöriga myndigheten sätta anläggningen under offentlig tillsyn och särskilt beordra följande:

— Alla djurslag som är mottagliga för smitta skall inventeras och för vart och ett av dessa djurslag skall antecknas antalet döda och smittade djur och djur som kan antas bli smittade eller smittbärande. Inventeringen måste hållas aktuell med avseende på djur som föds eller dör under den tid misstanken kvarstår. Inventeringsuppgifterna skall visas upp på begäran och får kontrolleras vid varje besök.

— Alla djur inom anläggningen som är mottagliga för smittan skall hållas kvar i sina stallar eller på någon annan plats där de kan isoleras.

— Inga djur som är mottagliga för smittan får släppas i[n] till eller ut från anläggningen.

— Inga djur av annan art får släppas i[n] till eller ut från anläggningen utan att den behöriga myndigheten har godkänt detta.

— Förbjuda all transport från anläggningen av kött eller kroppar av djur som är mottagliga för smitta eller av djurfoder, redskap, föremål eller andra ämnen som ull, sopor eller avfall som kan antas överföra mul- och klövsjuka, såvida inte den behöriga myndigheten har tillåtit sådan transport.

...

2. Den behöriga myndigheten får utsträcka åtgärderna enligt punkt 1 till att även omfatta angränsande anläggningar, om dessa på grund av belägenhet, utformning eller kontakter med djur från den anläggning som misstänks vara smittad kan misstänkas vara smittförande.

...

Artikel 5

Så snart det har blivit bekräftat att ett eller flera sådana djur som definieras i artikel 2 c

finns på en anläggning, skall den behöriga myndigheten införa följande åtgärder:

1) Den officiella veterinären skall ta eller låta ta de prov som behövs för undersökning vid det laboratorium som anges i bilaga 1, om sådana prov och undersökningar inte har tagits eller utförts enligt artikel 4.1 första stycket under den tid misstanken kvarstod.

2) Utöver de åtgärder som räknas upp i artikel 4.1 skall följande åtgärder vidtas omedelbart:

a) I medlemsstater eller regioner där vaccinering är förbjuden

skall de av anläggningens djur som är mottagliga för smittan slaktas på platsen under offentlig övervakning och på ett sådant sätt att det inte finns någon risk för att mul- och klövsjukeviruset sprids,

skall dessa djur efter slakten förintas under offentlig övervakning och på ett sådant sätt att det inte finns någon risk för att mul- och klövsjukeviruset sprids,

...

4) Den behöriga myndigheten får utsträcka de åtgärder som fastställs i punkt 1 till angränsande anläggningar, om dessa genom belägenhet, utformning eller kontakter med djur från den anläggning där sjukdomen har registrerats kan misstänkas vara smittförande.

...

Artikel 13

1. Medlemsstaterna skall se till att

användning av vacciner mot mul- och klövsjuka förbjuds,

...

3. Trots bestämmelserna i punkt 1 om användningen av vaccin mot mul- och klövsjuka får, när mul- och klövsjuka har konstaterats och hotar att få stor omfattning, beslut fattas om nödvaccinering genom

tekniska förfaranden som garanterar djurens fullständiga immunitet. I detta fall skall besluten innehålla uppgifter om

— den geografiska yta inom vilken nödvaccineringen skall utföras,

— art och ålder på de djur som skall vaccineras,

— hur länge vaccineringen skall pågå,

— ett särskilt stopp för vaccinerade djur och deras produkter,

— speciell identifiering och speciell registrering av de vaccinerade djuren,

— andra frågor som hänger samman med nödläget.

Beslut om nödvaccinering skall fattas av kommissionen i samarbete med den aktuella medlemsstaten enligt förfarandet i artikel 16. Detta beslut skall särskilt beakta antalet djur i vissa regioner och behovet av att skydda speciella raser.

Utan hinder av första stycket får dock beslutet att införa nödvaccinering kring den plats där sjukdomen har konstaterats fattas av den berörda medlemsstaten sedan kommissionen har underrättats, förutsatt att gemenskapens intressen inte åsidosätts. Beslutet skall omedelbart granskas av Ständiga veterinärkommittén enligt förfarandet i artikel 16."

5. I artiklarna 1 och 2 i kommissionens beslut 2001/246/EG, vilket antogs med stöd av artikel 10 i direktiv 90/425 och artikel 13 i direktiv 85/511, föreskrivs följande:

"*Artikel 1*

I detta beslut avses med följande:

1. 'Förebyggande avlivning' — avlivning av mottagliga djur på anläggningar inom

en viss radie kring anläggningar som belagts med restriktioner i enlighet med artiklarna 4 och 5 i direktiv 85/511/EEG.

Målet med åtgärden är att snabbt reducera antalet djur av mottagliga arter i ett infekterat område.

2. 'Förebyggande vaccinering' — nödvaccinering av djur av mottagliga arter på identifierade anläggningar belägna inom ett visst område, vaccineringszonen, som uteslutande genomförs i samband med förebyggande avlivning enligt punkt 1.

Målet med åtgärden är att snabbt reducera mängden virus som är i omlopp samt risken för att viruset sprids utanför områdets gränser utan att den förebyggande avlivningen försenas.

Detta skall endast genomföras när den förebyggande avlivningen av djur av mottagliga arter sannolikt måste skjutas upp under längre tid än det tar att på ett effektivt sätt reducera virusspridningen genom immunisering, av minst ett av följande skäl:

— Problem när det gäller genomförandet av avlivningen av djur av mottagliga arter i enlighet med bestämmelserna i rådets direktiv 93/119/EEG.

— Problem i fråga om kapaciteten att destruera avlivade djur i enlighet med artikel 5.2 andra strecksatsen i direktiv 85/511/EEG.

Artikel 2

1. Utan att det påverkar rådets direktiv 85/511/EEG, särskilt artiklarna 4, 5 och 9 i detta, får Nederländerna besluta att genomföra förebyggande vaccinering enligt villkoren i bilagan.

2. Innan åtgärderna enligt punkt 1 inleds skall Nederländerna försäkra sig om att medlemsstaterna och kommissionen på officiell väg har underrättats om den geografiska och administrativa definitionen av vacciner-

ingszonen, antalet drabbade anläggningar, den tidpunkt då vaccineringarna kommer att inledas och avslutas samt skälet till att åtgärden vidtagits.

Därefter skall Nederländerna se till att den information som lämnats i enlighet med första stycket så snart som möjligt kompletteras med uppgifter rörande avlivning av vaccinerade djur, särskilt det antal djur som avlivats, antalet drabbade anläggningar, den tidpunkt då avlivningen avslutades samt om ändringar av de restriktioner som gäller i de berörda områdena."

II — Faktiska omständigheter och begäran om förhandsavgörande

6. Makarna van Schaijk drev en anläggning för biodynamisk uppfödning av boskap i Ravenstein. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (nedan kallad RVV) fattade den 26 mars 2001 — en dag innan kommissionen antog beslut 2001/246 — ett beslut i vilket denna myndighet underrättade makarna van Schaijk om att samtliga partåiga djur på deras anläggning misstänktes vara smittade eller smittbärare av mul- och klövsjuka och därför skulle avlivas, eftersom det mindre än en kilometer (772 meter) från makarna van Schaijks anläggning fanns en anläggning där ett eller flera djur allvarligt misstänktes vara smittade eller smittbärare av denna sjukdom. Makarna van Schaijk begärde omprövning av RVV:s beslut den 27 mars 2001. Genom skrivelse samma dag yrkade de att College van Beroeps ordförande skulle förordna om inhibition, med innebörden att verkställandet av beslutet av den 26 mars 2001 skulle skjutas upp. Inhibitionsansökan avslogs genom beslut av den 28 mars 2001, och makarna van Schaijks partåiga djur avlivades. [6] I beslut av den 15 november 2001 fastställde RVV att det saknades skäl att bifalla makarna van Schaijks begäran om omprövning av beslutet av den 26 mars 2001. Makarna van Schaijk överklagade därefter detta beslut till College van Beroep.

7. A. Tempelman höll angoragetter i Wenum, som är en by i närheten av Oene. Ministern för jordbruk, naturvård och fiske beslutade den 3 april 2001 att alla partåiga djur i Oeneregionen skulle vaccineras och därefter avlivas. Efter det att den hade erhållit upplysningar om A. Tempelmans angoragetter underrättade RVV den 23 maj 2001 honom om att hans getter misstänktes vara smittade eller smittbärare av mul- och klövsjuka, eftersom ett flertal fall av denna sjukdom hade påträffats i närheten av den plats där getterna fanns. Angoragetterna avlivades samma dag. A. Tempelman begärde genom skrivelse av den 12 juni 2001 omprövning av RVV:s beslut. I beslut av den 15 november 2001 fastställde RVV att det saknades skäl att bifalla denna begäran. A. Tempelman överklagade detta beslut till College van Beroep.

6 — Flera veckor senare visade det sig genom laboratorieanalyser av blodprover som tagits före avlivningen att det inte hade funnits några spår av mul- och klövsjukevirus på anläggningen, och inte heller inom en radie på en kilometer från denna.

8. College van Beroep fastställde i sitt beslut av den 7 januari 2003 att A. Tempelmans överklagande inte kunde bifallas till den del det grundades på nationell rätt. College van Beroep kom fram till en liknande slutsats i det beslut som den meddelade samma dag i målet mellan makarna van Schaijk och RVV. I det beslutet fastställde College van Beroep att de tillämpliga nationella bestämmelserna utgjorde en tillräcklig rättslig grund för RVV:s beslut av den 26 mars 2001 om att makarna van Schaijks djur skulle avlivas. College van Beroep ansåg emellertid att det var oklart huruvida de överklagade besluten var förenliga med gemenskapsrätten.

9. College van Beroep beslutade att begära förhandsavgörande av domstolen beträffande följande frågor:

"1. Kan en medlemsstat finna stöd i gemenskapsrätten för att besluta om slakt av djur som misstänks vara smittade eller smittbärare av mul- och klövsjukevirus?

2) Lämnar direktiv 85/511/EEG, i dess lydelse enligt direktiv 90/423/EEG, medlemsstaterna utrymme att vidta kompletterande nationella åtgärder för att bekämpa mul- och klövsjuka?

3) Vilka gränser gäller enligt gemenskapsrätten för en medlemsstat när det gäller att vidta andra kompletterande åtgärder än dem som föreskrivs i direktiv 85/511/EEG i dess lydelse enligt direktiv 90/423/EEG?"

10. Skriftliga yttranden har ingetts till domstolen av både A. Tempelman och makarna van Schaijk, av kommissionen och av den nederländska, den grekiska och den irländska regeringen samt av Förenade kungarikets regering. Vid förhandlingen den 29 september 2004 avgav makarna van Schaijk, kommissionen, den grekiska, den nederländska och den irländska regeringen samt Förenade kungarikets regering muntliga yttranden.

III — Bedömning

11. College van Beroep har i beslutet om begäran om förhandsavgörande anfört att svaren på dess tolkningsfrågor eventuellt beror på hur artikel 10 i direktiv 90/425 skall tolkas. College van Beroep anser att denna fråga inte är helt klarlagd och att detta kan påverka hur direktiv 85/511 skall tolkas. Jag skall därför göra ett försök att klarlägga sambandet mellan direktiv 85/511 och direktiv 90/425, i synnerhet artikel 10 i detsamma. Därefter skall jag bedöma varje enskild fråga från den nationella domstolen.

A — *Sambandet mellan direktiven 90/425 och 85/511*

12. Direktiv 90/425 och direktiv 85/511 har konkurrerande mål. Båda direktiven rör frågan om att värna om djurens hälsa i ljuset av principen om fri rörlighet för djur och jordbruksprodukter. Direktiv 90/425 och direktiv 90/423, varigenom direktiv 85/511 ändrades, antogs samma dag med stöd av artikel 43 i EG-fördraget (nu artikel 37 EG i ändrad lydelse).

13. Med det övergripande målet att förverkliga den inre marknaden syftar direktiv 90/425 till att säkerställa att veterinära kontroller utförs på avsändarorten i stället för vid gränserna mellan medlemsstaterna, vilket innebär att grundkraven för skydd av djurhälsa måste harmoniseras. [7] I artikel 10 i direktiv 90/425 föreskrivs ett system med försiktighetsåtgärder vid utbrott av en sjukdom som kan utgöra en allvarlig risk för djur eller människor. Dessa åtgärder syftar till att hindra ytterligare spridning av sjukdomen. Enligt artikel 10.1 i detta direktiv får eller skall berörda medlemsstater omedelbart vidta försiktighetsåtgärder eller förebyggande skyddsåtgärder. Kommissionen måste snabbt vidta slutgiltiga åtgärder enligt artikel 10.4 i direktivet, som till exempel i det nu aktuella fallet beslut 2001/246.

14. Enligt artikel 10 får medlemsstater som är mottagar- eller transitland vidta de försiktighetsåtgärder som föreskrivs i gemenskapens bestämmelser. Vid allvarliga hälsorisker för människor och djur får den mottagande medlemsstaten besluta om provisoriska skyddsåtgärder i väntan på att kommissionen skall vidta de åtgärder som anges i artikel 10.4. Domstolen fastställde i domen av den 26 maj 1993 i målet kommissionen mot Portugal att när kommissionen väl har antagit ett beslut med stöd av artikel 10.4, har medlemsstater som är mottagarland inte någon befogenhet att vidta andra åtgärder än dem som uttryckligen föreskrivs i beslutet. [8]

15. Artikel 10.1 andra stycket rör medlemsstater som är avsändarland. Häri föreskrivs att när en sjukdom bryter ut "[skall] den medlemsstat som sändningen kommer ifrån ... omedelbart vidta de kontroll- eller försiktighetsåtgärder som anges i gemenskapens bestämmelser ... eller vidta andra åtgärder som medlemsstaten anser lämpliga".

16. Makarna van Schaijk och den nederländska regeringen har föreslagit diametralt motsatta tolkningar av ordet "eller" i detta stycke. Båda tolkningarna syftar till att klarlägga frågan huruvida de gemenskapsrättsliga bestämmelserna om kontroll av

7 — Se ingressen till direktivet.

8 — Dom av den 26 maj 1993 i mål C-52/92, kommissionen mot Portugal (REG 1993, s. I-2961), punkt 19. Se även dom av den 5 juli 1990 i mål C-304/88, kommissionen mot Belgien (REG 1990, s. I-2801), punkt 19.

djursjukdomar lämnar utrymme för medlemsstaterna att vidta ytterligare åtgärder och de har följaktligen betydelse för hur direktiv 85/511 skall tolkas vid besvarandet av de tolkningsfrågor som College van Beroep har ställt.

17. Enligt makarna van Schaijk följer det av användningen av ordet "eller" att de gemenskapsrättsliga bestämmelserna, när sådana finns, skall anses utesluta ytterligare åtgärder från medlemstaternas sida.

18. Enligt den nederländska regeringen skall ordet "eller" tolkas som "och." Bestämmelsen skall förstås på så sätt att den alltid ger medlemsstaterna utrymme att vidta åtgärder utöver dem som krävs enligt redan gällande gemenskapsrättsliga bestämmelser. Den nederländska regeringen har åberopat den tyska språkversionen av direktivet, där ordet "sowie" (såväl som) används.

19. Ingendera av dessa tolkningar förefaller dock vara övertygande mot bakgrund av syftet med direktiv 90/425. Jag anser inte att det är sannolikt att artikel 10.1 i detta direktiv är avsedd att fullt ut klarlägga frågan huruvida alla tidigare och efterföljande gemenskapsrättsliga bestämmelser om kontroll av djursjukdomar är uttömmande. Härtill kommer att när det föreligger en uppenbar diskrepans mellan en bestämmelses lydelse i en språkversion och dess lydelse i de övriga språkversionerna, är det bättre att lösa frågan utan att ge företräde åt någon av de berörda lydelserna. [9]

20. Jag anser att det nu aktuella stycket i artikel 10.4 i direktiv 90/425 skall tolkas på så sätt att när det inte finns några gemenskapsrättsliga bestämmelser som reglerar situationen, eller om och i den mån dessa bestämmelser inte är uttömmande, måste de mottagande medlemsstaterna genomföra de åtgärder som de anser lämpliga. Naturligtvis kan de gemenskapsrättsliga bestämmelserna föreskrivas i ett beslut av kommissionen som antas med stöd av artikel 10.4, i ett relevant direktiv eller i flera olika rättsakter samtidigt. Artikel 10.1 kan sägas skapa en presumtion för att medlemsstaterna måste vidta andra lämpliga åtgärder, men en sådan presumtion gäller endast i den mån de gemenskapsrättsliga bestämmelserna inte är uttömmande. Mot bakgrund av detta syftar det nu aktuella stycket i artikel 10.4 till att fastslå två saker. För det första måste de relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelserna tillämpas om direktivets syfte skall kunna uppnås. För det andra måste medlemsstaterna ändå vidta andra åtgärder som de anser lämpliga. [10] Det sistnämnda konstaterandet följer av

9 — Dom av den 3 mars 1977 i mål 80/76, Kerry Milk (REG 1977, s. 425), punkt 11.

10 — Ordet "skall" i artikel 10.1 andra stycket måste tolkas på så sätt att det innebär en skyldighet för medlemsstaterna att vidta alla erforderliga åtgärder för att bekämpa sjukdomen. Medlemsstaterna har emellertid ett utrymme för skönsmässig bedömning när de beslutar om vilka åtgärder de "[anser vara] lämpliga."

utgångspunkten att det kan vara så att det saknas gemenskapsrättliga bestämmelser eller att dessa inte är uttömmande och att nationella åtgärder kan behövas för att komplettera de gemenskapsrättsliga kontrollåtgärderna.

21. Vid den aktuella tidpunkten föreskrevs de gemenskapsrättsliga bestämmelserna för att kontrollera mul- och klövsjuka i direktiv 85/511. Utbrottet av mul- och klövsjuka år 2001 föranledde således att den ordning som föreskrivs i artikel 10 i direktiv 90/425 skulle tillämpas och att de kontrollåtgärder som föreskrivs i direktiv 85/511 skulle vidtas.

22. Härav följer att direktiv 85/511 måste undersökas för att frågan huruvida gemenskapsrätten innebär att medlemsstaterna är förhindrade att vidta ytterligare kontrollåtgärder skall kunna besvaras. Som den nationella domstolen har medgett är den centrala frågan huruvida det direktivet, för det fall det inte skall anses ge utrymme för ytterligare åtgärder som dem som Nederländerna har vidtagit i A. Tempelmans och makarna van Schaijks fall, utgör hinder för sådana åtgärder.

B — *Ger direktiv 85/511 stöd för förebyggande avlivning?*

23. College van Beroep anser i sitt beslut att begära förhandsavgörande att det i artikel 5 i direktiv 85/511 föreskrivs att slakt får ske endast av djur som är mottagliga för smitta och som finns på en anläggning som har konstaterats innehålla ett eller flera smittade djur i den mening som avses i artikel 2 c i direktiv 85/511. [11]

24. Den nederländska regeringen har gjort gällande att det i artikel 5 i direktiv 85/511 går att utläsa en skyldighet att slakta djur som kan vara smittade. Detta följer av artikel 5.4, där det föreskrivs att "[d]en behöriga myndigheten får utsträcka de åtgärder som fastställs i punkt 1 till angränsande anläggningar, om dessa genom belägenhet ... kan misstänkas vara smittförande." Punkt 1 i artikel 5.1 behandlar provtagning som behövs för laboratorieundersökning. Enligt den nederländska regeringen är emellertid hänvisningen till nämnda punkt 1 felaktig och måste förstås som en hänvisning till punkt 2 i artikel 5, vilken rör åtgärder som till exempel slakt och destruering. En annan tolkning skulle enligt denna regering bli meningslös, eftersom det i artikel 4.2 i direktiv 85/511 redan föreskrivs att prover skall tas på angränsande anläggningar som misstänks vara smittade. Den nederländska regeringen har till stöd för sitt resonemang gjort en jämförelse mellan direktiv 85/511

11 — Se punkt 4 ovan.

och en rad andra veterinärdirektiv.[12] Den har även hänvisat till punkt 124 i domen i målet Jippes,[13] där domstolen fastställde följande: "I artikel 5 i direktiv 85/511 föreskrivs att förebyggande slakt skall ske av djur som finns på en anläggning där ett eller flera smittade djur har upptäckts samt av djur som finns på angränsande anläggningar som kan vara smittade." Vid förhandlingen i de förevarande målen angav kommissionen att den också anser att hänvisningen till punkt 1 i artikel 5.4 i direktiv 85/511 är ett misstag.

25. Det kan inledningsvis konstateras att hänvisningen till punkt 1 i artikel 5.4 i direktiv 85/511 är identisk i samtliga språkversioner av detta direktiv.[14]

26. Vidare fastställde domstolen i domen i de förenade målen Met-Trans och Sagpol att den inte kan ersätta gemenskapslagstiftaren och tolka en bestämmelse i strid med dess uttryckliga innebörd.[15] Det följer dessutom av punkt 19 i domstolens dom i mål 348/85, kommissionen mot Danmark, att "gemenskapens lagstiftning skall vara entydig och dess tillämpning förutsebar för de enskilda".[16]

27. Även om påståendet att hänvisningen till punkt 1 innebär att artikel 5.4 blir överflödig skulle vara riktigt, ankommer det inte på domstolen att ersätta en i sig otvetydig korshänvisning med en hänvisning till en annan punkt. I detta avseende kan det konstateras att artikel 5.1 i direktiv 85/511 innebär en upprepning, när det gäller smittade djur, av det som föreskrivs i artikel 4.2 när det gäller djur som misstänks vara smittade eller bärare av smitta. På samma sätt skulle artikel 5.4 kunna tolkas som en liknande upprepning, det vill säga att det i denna bestämmelse bekräftas att det som föreskrivs i artikel 4.2 även är tillämpligt på fall där smittade djur har upptäckts.

28. Domstolens uttalande i målet Jippes förefaller helt klart ligga i linje med lydelsen i artikel 5 i direktiv 85/511. Det skall emellertid för det första framhållas att det

12 — Rådets direktiv 92/35/EEG av den 29 april 1992 om införande av kontrollbestämmelser och åtgärder för bekämpning av afrikansk hästpest (EGT L 157, s. 19; svensk specialutgåva, område 3, volym 42 s. 126), rådets direktiv 92/40/EEG av den 19 maj 1992 om införande av gemenskapsåtgärder för bekämpning av aviär influensa (EGT L 167, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 42 s. 148), rådets direktiv 92/66/EEG av den 14 juli 1992 om införande av gemenskapsåtgärder för bekämpning av Newcastlesjukan (EGT L 260, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 44 s. 216), rådets direktiv 92/119/EEG av den 17 december 1992 om införande av allmänna gemenskapsåtgärder för bekämpning av vissa djursjukdomar och särskilda åtgärder mot vesikulär svinsjuka (EGT L 62, 1993, s. 69; svensk specialutgåva, område 3, volym 48 s. 213), rådets direktiv 2000/75/EG av den 20 november 2000 om fastställande av särskilda bestämmelser om åtgärder för bekämpning och utrotning av bluetongue (EGT L 327, s. 74), rådets direktiv 2001/89/EG av den 23 oktober 2001 om gemenskapsåtgärder för bekämpning av klassisk svinpest (EGT L 316, s. 5) och rådets direktiv 2002/60/EG av den 27 juni 2002 om särskilda bestämmelser för bekämpning av afrikansk svinpest och om ändring av direktiv 92/119/EEG beträffande Teschensjuka och afrikansk svinpest (EGT L 192, s. 27).

13 — Dom av den 12 juli 2001 i mål C-189/01, Jippes m.fl. (REG 2001, s. I-5689).

14 — Enligt domstolens fasta rättspraxis förutsätter tolkningen av en gemenskapsrättslig bestämmelse att de olika språkversionerna av bestämmelsen jämförs (se dom av den 6 oktober 1982 i mål 284/81, Cilfit m.fl. (REG 1982, s. 3415; svensk specialutgåva, volym 6, s. 513),punkt 18, av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl., REG 1996, s. I-5403, punkt 28, och av den 30 januari 2001 i mål C-36/98, Spanien mot rådet, REG 2001, s. I-779, punkt 47).

15 — Dom av den 23 mars 2000 i de förenade målen C-310/98 och C-406/98, Met-Trans och Sagpol (REG 2000, s. I-1797), punkt 32.

16 — REG 1987, s. 5225. Se även dom av den 1 oktober 1998 i mål C-209/96, Förenade kungariket mot kommissionen, REG 1998, s. I-5655, punkt 35.

uttalandet enbart gäller anläggningar som gränsar till en anläggning där ett eller flera *smittade* djur *har upptäckts*. Åtminstone beträffande makarna van Schaijks anläggning var detta inte fallet. Djuren på denna anläggning avlivades i förebyggande syfte på grund av att det i närheten fanns en anläggning *som misstänktes vara smittad*.

29. Det kan dessutom erinras om att det nämnda uttalandet i domen i målet Jippes ingår i ett avsnitt av domen som rör den rättsliga grunden för kommissionens beslut 2001/246. Domstolen fastställde i punkt 127 i samma dom att gemenskapsrätten utgjorde en tillräcklig rättslig grund för att anta det beslutet. Jag anser att denna slutsats helt enkelt kan grundas på två bestämmelser som domstolen hänvisade till i sin dom, nämligen artikel 13.3 i direktiv 85/511 och artikel 10.4 i direktiv 90/425, vilka båda rör de beslut som kommissionen skall fatta vid utbrott av mul- och klövsjuka. Denna slutsats varken påverkas eller stöds av lydelsen i artikel 5 i direktiv 85/511, som domstolen visserligen också hänvisade till, men som rör de åtgärder för att kontrollera mul- och klövsjuka som medlemsstaterna skall vidta.

30. Enligt min uppfattning har College van Beroep riktigt påpekat att direktiv 85/511 inte ger något stöd för förebyggande avlivning av djur som misstänkts vara smittade av mul- och klövsjuka.

C — Utgör direktiv 85/511 hinder för förebyggande avlivning?

31. College van Beroep har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida ytterligare nationella åtgärder för att kontrollera mul- och klövsjuka kan vidtas med stöd av direktiv 85/511. För att ge den nationella domstolen ett användbart svar, måste det prövas huruvida det i gemenskapsrätten vid den aktuella tidpunkten fanns en uttömmande regim när det gäller hur utbrott av mul- och klövsjuka i gemenskapen skall hanteras, vilket i sådant fall skulle utgöra hinder för ytterligare nationella åtgärder.

32. I direktiv 85/511 föreskrivs inte uttryckligen att medlemsstaterna får vidta strängare åtgärder än dem som föreskrivs i direktivet. En sådan befogenhet kan emellertid följa implicit, eftersom det enligt fast rättspraxis skall tas hänsyn till direktivets ordalydelse, syfte och systematik. [17]

33. I detta avseende har den nederländska, den grekiska, den irländska och den italienska regeringen samt Förenade kungarikets regering anfört att direktivets syfte att omedelbart och effektivt bekämpa varje utbrott av mul- och klövsjuka innebär att

17 — Se bland annat dom av den 19 oktober 1995 i mål C-128/94, Hönig (REG 1995, s. I-3389), punkt 9, av den 19 mars 1998 i mål C-1/96, World Farming (REG 1998, s. I-1251), punkt 49, och av den 25 april 2002 i mål C-52/00, kommissionen mot Frankrike (REG 2002, s. I-3827), punkt 16.

medlemsstaterna har rätt att vidta åtgärder som till exempel förebyggande avlivning. Kommissionen är i stort sett av samma uppfattning och har framhållit att direktiv 90/423 innebar ett val mellan vaccineringsåtgärder och utslaktningsåtgärder, men att det inte utgjorde något hinder för att vidta andra åtgärder för att kontrollera mul- och klövsjuka.

34. A. Tempelman och makarna van Schaijk har anfört en rad argument till stöd för att direktiv 85/511 innehåller uttömmande bestämmelser. De har för det första påpekat att artikel 1 i detta direktiv fick en ändrad lydelse genom direktiv 90/423. Före ändringen föreskrevs i denna bestämmelse uttryckligen att direktivet innehåller ett minimum av kontrollåtgärder inom gemenskapen, men i och med ändringen togs ordet minimum bort. De har även hänvisat till ingressen i direktiv 90/423, särskilt till det ställe där det anges att "[d]et är väsentligt att en gemensam ordning införs för hela gemenskapen".

35. Jag anser inte att dessa argument är övertygande. I artikel 1 i direktiv 85/511, i dess lydelse innan det ändrades genom direktiv 90/423, föreskrevs följande: "Detta direktiv anger det minimum av gemenskapsåtgärder som skall sättas in vid bekämpning av mul- och klövsjuka, oavsett vilken typ av virus som är orsaken ... Detta direktiv påverkar inte de enskilda medlemsstaternas program för vaccinering i förebyggande syfte." Direktiv 85/511 ändrades i syfte att införa en politik för hela gemenskapen som innebar att man inte skulle vaccinera och som innebar stränga regler för nödvaccinering i nödsituationer. [18] Ändringsdirektivet 90/423 innebär ett uttryckligt avståndstagande från ordningen med förebyggande vaccinering och i detta direktiv införs en enhetlig ordning utan vaccinering för hela gemenskapen, som åtföljs av en ordning med fullständig slakt och destruktion (utslaktning) av smittade djur. [19] Artikel 1 i direktiv 85/511 ersattes, och hänvisningen till ett "minimum" av åtgärder och till medlemsstaternas vaccineringsordningar togs bort. Som den nederländska regeringen har anfört i sitt skriftliga yttrande till domstolen, skall ändringen av artikel 1 huvudsakligen ses mot bakgrund av införandet av en gemenskapsordning utan vaccinering. Direktiv 85/511, i dess lydelse enligt direktiv 90/423, måste förstås på så sätt att dess syfte är att upprätta den inre marknaden för jordbruksprodukter. För att uppnå detta syfte ansågs det väsentligt att införa en enhetlig vaccineringsordning, vilket anges i ingressen till det sistnämnda direktivet. Som Ekonomiska och sociala kommittén konstaterade i sitt yttrande om förslaget till direktiv 85/511, skulle det befintliga systemet med olika nationella vaccineringsordningar inte kunna fortsätta om handeln med djur kunde avregleras inom gemenskapen. [20] Det går inte att utläsa av

18 — Se artikel 13 i direktiv 85/511.
19 — Ingressen till direktiv 90/423.
20 — EGT C 62, 1990, s. 44.

ändringen av artikel 1 och ingressen till direktiv 90/423 att direktiv 85/511 utgör hinder för åtgärder som inte skadar gemenskapens politik att inte vaccinera. [21]

36. A. Tempelman och makarna van Schaijk har påpekat att direktiv 85/511 innehåller en rad detaljerade åtgärder för specifika situationer. De har särskilt framhållit artikel 4, där det föreskrivs detaljerade åtgärder beträffande misstänkta djur, dock inte avlivning, artikel 5, där det föreskrivs åtgärder beträffande smittade djur, inbegripet slakt av dessa, och artikel 6, som innehåller ett undantag från artikel 5 för specifika situationer.

37. I detta avseende skall det för det första påpekas att det förhållandet att direktivet inte ger st⊠d för att slakta djur som eventuellt är smittade inte automatiskt innebär att det utgör hinder för sådana åtgärder. Med hänsyn till detta anser jag inte att det förhållandet att direktiv 85/511 innehåller detaljerade åtgärder ger stöd för att *e contrario* dra slutsatsen att det inte finns möjlighet att vidta kompletterande åtgärder. Motsatsvis argumentering är endast tillåten när ingen annan tolkning visar sig lämplig. [22] Detta är inte fallet i det nu aktuella sammanhanget.

38. För det första, som jag redan har anfört ovan, följer lydelsen i artikel 10.1 i direktiv 90/425 delvis av utgångspunkten att det kan vara så att de gemenskapsrättliga bestämmelserna om kontroll av djursjukdomar inte är uttömmande. [23]

39. För det andra följer det av artikel 249 EG att ett direktiv "skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt", vilket i princip innebär att medlemsstaterna ges handlingsutrymme. Det resultat som direktiv 85/511 syftar till att uppnå är att effektivt stävja mul- och klövsjuka utan vaccinering. Detta innebär att vissa åtgärder för att kontrollera mul- och klövsjuka föreskrivs, medan andra är uttryckligen förbjudna. Detta innebär emellertid inte att andra kontrollåtgärder inte kan vidtas, så länge dessa inte strider mot direktivets syfte och bestämmelser, och i synnerhet inte mot den enhetliga strategin att inte vaccinera. Med hänsyn till det resultat som direktiv 85/511 syftar till att uppnå, anser jag att om gemenskapslagstiftaren avsåg att förbjuda sådana åtgärder för att bekämpa mul- och klövsjuka som de nu aktuella, skulle lagstiftaren ha infört en uttrycklig bestämmelse med den innebörden. [24]

21 — På vissa ställen framgår det av lydelsen i direktiv 85/511 att det i detta direktiv uppställs minimikrav. I artikel 9 föreskrivs att övervaknings- och skyddszoner skall ha en "minst[a] radie", och i artikel 5 föreskrivs en väntetid på "mins. 21 dagar" innan djur som är mottagliga för smitta får återföras till en desinficerad anläggning.

22 — Se även dom av den 13 juni 1958 i mål 9/56, Meroni mot Höga myndigheten (REG 1958, s. 133, s. 140; svensk specialutgåva, volym 1, s. 21, s. 26).

23 — Se punkt 20 ovan.

24 — Jämför dom av den 25 november 1992 i mål C-376/90, kommissionen mot Belgien (REG 1992, s. I-6153, punkt 27).

40. Slutligen kan det konstateras att rådets direktiv 2003/85/EG, som upphävde direktiv 85/511, innehåller än mer omfattande och detaljerade bestämmelser för att kontrollera mul- och klövsjuka, däribland ett förebyggande utrotningsprogram, men ger ändå medlemsstaterna frihet att vidta strängare åtgärder. [25]

41. Enligt makarna van Schaijk måste man beakta att avlivning av djur anses vara icke önskvärt inom gemenskapen. Detta bekräftas i direktiv 2003/85, som antogs efter 2001 års utbrott av mul- och klövsjuka. [26]

42. Naturligtvis kan man bara hålla med om att skyddet av djurs liv och hälsa förtjänar att uppmärksammas på allvar. Makarna van Schaijks argument att avlivning av djur allmänt anses vara icke önskvärt inom gemenskapen innebär emellertid inte att direktiv 85/511 inte lämnar något utrymme för förebyggande avlivning. Direktiv 2003/85, som makarna van Schaijk har hänvisat till, innehåller nämligen bestämmelser om förebyggande utrotningsprogram, [27] liksom en rad andra direktiv som rör kontroll av djursjukdomar. [28]

43. Jag anser därför att direktiv 85/511 inte hindrar medlemsstaterna från att vidta ytterligare åtgärder för att kontrollera mul- och klövsjuka, som till exempel förebyggande avlivning av djur som misstänks vara smittade eller bärare av den sjukdomen.

D — *Begränsningar för medlemsstaternas befogenhet att vidta ytterligare kontrollåtgärder*

44. College van Beroep har ställt den tredje tolkningsfrågan för att få klarhet i vilka begränsningar som uppställs i gemenskapsrätten för medlemsstaterna när det gäller att anta andra åtgärder för att kontrollera mul- och klövsjuka än dem som föreskrivs i direktiv 85/511.

45. Som jag har anfört ovan måste direktiv 85/511 tolkas mot bakgrund av förfarandet i

25 — Se artiklarna 1.1 a och 1.2 i direktiv 2003/85.

26 — Rådets direktiv 2003/85/EG av den 29 september 2003 om gemenskapsåtgärder för bekämpning av mul- och klövsjuka, om upphävande av direktiv 85/511/EEG och besluten 89/531/EEG och 91/665/EEG samt om ändring av direktiv 92/46/EEG (EGT L 306, s. 1).

27 — Artikel 8 i direktiv 2003/85.

28 — Se bland annat artikel 5.1a och 5.2 i direktiv 92/40 och artikel 5.1 a och 5.2 i direktiv 92/66.

artikel 10 i direktiv 90/425. Syftet med detta förfarande är att säkerställa att medlemsstaterna inte ensidigt vidtar eller upprätthåller försiktighetsåtgärder som hindrar handeln inom gemenskapen. Det följer av domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Portugal att medlemsstaterna inte har rätt att genomföra försiktighetsåtgärder mot mul- och klövsjuka utanför det system som föreskrivs i artikel 10 i direktiv 90/425. [29] Följaktligen måste sådana nationella åtgärder vidtas på ett sätt som är förenligt med kraven i denna artikel. [30] Detta innebär att de skall delges kommissionen och de övriga medlemsstaterna utan dröjsmål, vilket framgår av artikel 10.1 sista stycket i direktiv 90/425. Kommissionen och de berörda medlemsstaterna skall, i enlighet med den skyldighet till lojalt samarbete som kommer till uttryck i artikel 10 EG, samarbeta med god vilja när skyddsåtgärder vidtas. [31]

46. Vidare följer det av domstolens fasta rättspraxis att nationella åtgärder som omfattas av gemenskapsrättens tillämpningsområde måste vara förenliga med gemenskapsrättens grundläggande principer, som till exempel proportionalitetsprincipen. [32] Enligt denna princip skall medlemsstaternas åtgärder vara ändamålsenliga och nödvändiga för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med åtgärderna i fråga, varvid gäller att man, när det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan, skall använda sig av den åtgärd som är minst betungande och att vållade olägenheter inte får vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen. [33]

47. Som makarna van Schaijk har gjort gällande vid förhandlingen, ingår grundläggande rättigheter, som till exempel äganderätten, bland de allmänna gemenskapsrättsliga principerna. [34] Härvid ankommer det på den nationella domstolen att pröva huruvida inskränkningarna i äganderätten som följer av dessa åtgärder, med hänsyn till det eftersträvade målet, utgör ett orimligt och oacceptabelt ingripande som påverkar själva innehållet i äganderätten. [35]

29 — Punkt 19 i domen i det ovannämnda målet C-52/92. Se även punkterna 8 och 9 i generaladvokaten Tesaurus förslag till avgörande i det målet. Domstolen fastställde även i punkt 50 i sin dom av den 22 oktober 2002 i mål C-241/01, National Farmers' Union (REG 2002, s. I-9079), att "en medlemsstat, i en rättsgemenskap som Europeiska gemenskapen, är skyldig att iaktta fördragets bestämmelser, och den är i synnerhet skyldig att iaktta de förfaranden som föreskrivs i detta och i tillämpliga bestämmelser."

30 — Se, beträffande tillfälliga skyddsåtgärder som en mottagande medlemsstat vidtar, domstolens dom av den 3 juli 2003 i mål C-220/01, Lennox (REG 2003, s. I-7091), punkterna 68–76.

31 — Se analogt domen i det ovannämnda målet National Farmers' Union, punkt 60, och dom av den 8 januari 2002 i mål C-428/99, Van den Bor (REG 2002, s. I-127), punkt 47.

32 — Se domen i det ovannämnda målet Lennox, punkt 76. Se även dom av den 5 maj 1998 i mål C-180/96, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1998, s. I-2265), punkt 96, och av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m.fl. (REG 1990, s. I-4023), punkt 13. Det skall påpekas att i det nu aktuella fallet vidtog Nederländerna åtgärder inom ett handlingsutrymme som staten hade enligt en gemenskapsrättslig bestämmelse som den genomförde, nämligen artikel 10.1 i direktiv 90/425. Se punkt 20 ovan, i synnerhet fotnot 10. Jämför dom av den 24 mars 1994 i mål C-2/92, Bostock (REG 1994, s. I-955), punkt 16, och av den 13 april 2000 i mål C-292/97, Karlsson m.fl. (REG 2000, s. I-2737), punkt 37.

33 — Domen i det ovannämnda målet Fedesa m.fl., punkt 13.

34 — Se bland annat dom av den 13 december 1979 i mål 44/79, Hauer (REG 1979, s. 3727; svensk specialutgåva, volym 14, s. 621), punkterna 15 och 17, och i de förenade målen C-20/00 och C-64/00, Booker Aquaculture och Hydro Seafood (REG 2003, s. I-7411), punkterna 65 och 67.

35 — Jämför domen i de ovannämnda förenade målen Booker Aquaculture och Hydro Seafood, punkterna 79 och 88.

IV — Förslag till avgörande

48. Jag anser därför att domstolen skall besvara de tolkningsfrågor som College van beroep har ställt på följande sätt:

1) Direktiv 85/511/EEG av den 18 november 1985 om införande av gemenskapsåtgärder för bekämpning av mul- och klövsjuka utgör hinder för förebyggande avlivning av djur som misstänks vara smittade av mul- och klövsjuka.

2) Direktiv 85/511 utgör inte hinder för medlemsstaterna att vidta ytterligare åtgärder för att kontrollera mul- och klövsjuka, som till exempel förebyggande avlivning av djur som misstänks vara smittade eller bärare av mul- och klövsjuka.

3) Åtgärder för att kontrollera mul- och klövsjuka som medlemsstaterna vidtar utöver dem som föreskrivs i direktiv 85/511 måste vara förenliga med kraven i artikel 10 i direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden. Vidare skall sådana åtgärder vidtas i lojalt samarbete med kommissionen och vara förenliga med gemenskapsrättens grundläggande principer, som till exempel proportionalitetsprincipen och äganderätten.