FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT M. POIARES MADURO fremsat den 19. januar 2006 [1]

1. De af College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederlandene) forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af forskellige punkter af Rådets direktiv 85/511/EØF af 18. november 1985 om fællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af mund- og klovesyge [2], som ændret af Rådets direktiv 90/423/EØF af 26. juni 1990 [3] (herefter »direktivet«). Den forelæggende ret er usikker på, hvilke følger det bør have, at det laboratorium, som udførte de analyser, der medførte, at dyrene på G.J. Dokters, W. Boekhouts og Maatschap Van den Tops bedrifter blev slået ned, ikke er det laboratorium, som er anført i direktivets bilag B.

I — De faktiske omstændigheder, retsforskrifterne og de præjudicielle spørgsmål

2. Hovedsagen er en tvist mellem G.J. Dokter, W. Boekhout og Maatschap Van den Top og Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (minister for landbrug, natur og fødevarekvalitet). Sagsøgerne i hovedsagen har anfægtet de afgørelser om nedslagtning af deres dyr, som blev truffet af direktøren for Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (det nederlandske kvæg- og kødinspektorat, herefter »RVV«) den 29. marts 2001 i medfør af lov om dyrs sundhed og velfærd (Gezondheids- en welzijnswet voor dieren) af 24. september 1992 (Stb. 1992, nr. 585) og af bekendtgørelse om mistænkte dyr (Besluit verdachte dieren) af 24. september 1992 (Stb. 1992, nr. 585) (herefter »de anfægtede afgørelser«).

3. Der er blevet vedtaget en lang række foranstaltninger på fællesskabsniveau for at bekæmpe mund- og klovesyge. Direktivets formål er ifølge artikel 1, at fastsætte, »hvilke minimumsforanstaltninger der i tilfælde af udbrud af mund- og klovesyge [...] skal træffes i Fællesskabet til bekæmpelse af denne sygdom«.

1 — Originalsprog: portugisisk.
2 — EFT L 315, s. 11.
3 — EFT L 224, s. 13.

4. Ifølge direktivets artikel 2, andet punktum, forstås ved:

»[...]

c) dyr, som er angrebet af mund- og klovesyge: dyr af modtagelige arter,

— hos hvilke der er konstateret kliniske symptomer eller post mortem-læsioner, der kan henføres til mund- og klovesyge, eller

— hos hvilke mund- og klovesyge er officielt konstateret ved en laboratorieundersøgelse,

d) dyr, der mistænkes for at være angrebet af mund- og klovesyge: dyr af modtagelige arter, der udviser kliniske symptomer eller post mortem-læsioner af en sådan art, at der er begrundet mistanke om, at der er tale om mund- og klovesyge

e) dyr, der mistænkes for at være kontamineret: dyr af modtagelige arter, der — ifølge de foreliggende epizootiologiske oplysninger — kan have været direkte eller indirekte udsat for mund- og klovesygevirus«.

5. De foranstaltninger, som skal træffes, når der på en bedrift befinder sig et eller flere dyr, der mistænkes for at være angrebet af eller kontamineret med mund- og klovesyge, angives i direktivets artikel 4[4]. Så snart det er blevet bekræftet, at et kontamineret dyr befinder sig på en bedrift, skal der i medfør af direktivets artikel 5, stk. 1, udtages »de relevante prøver med henblik på undersøgelse i de i bilaget omhandlede laboratorier, når disse prøver og undersøgelser ikke er blevet foretaget i den periode, hvor der forelå mistanke«. Artikel 5, stk. 2, bestemmer, at bedriftens dyr skal slås ned og destrueres. Derudover, i medfør af artikel 5, stk. 4, kan »den kompetente myndighed [...] bestemme, at de i nr. 1 omhandlede foranstaltninger også skal gælde for nabobedrifter, såfremt der på grund af disses beliggenhed, markernes placering eller kontakt med dyr på den bedrift, hvor sygdommen er konstateret, skønnes at kunne være smittefare«.

4 — Denne artikel foreskriver særligt, at:
»1. [...] medlemsstaterne påser, at der straks iværksættes officielle undersøgelser til bekræftelse eller afkræftelse af tilstedeværelsen af den pågældende sygdom, og navnlig at embedsdyrlægen udtager eller lader udtage de relevante prøver til undersøgelse på laboratorium.
Så snart mistanken er anmeldt, foranlediger den kompetente myndighed, at bedriften sættes under myndighedernes tilsyn, og at:
[...]
— alle dyr af modtagelige arter på bedriften holdes isoleret i deres stalde eller andre steder, hvor de kan isoleres [...]«.

6. Den rolle, de godkendte laboratorier anført i direktivets bilag A og B skal have, præciseres i direktivets artikel 11 og 13. Det bestemmes i artikel 11, stk. 1, første led:

»Medlemsstaterne påser, at

— laboratorieundersøgelser til påvisning af mund- og klovesyge udføres af et laboratorium i medlemsstaten, jf. bilag B, som kan ændres eller suppleres efter fremgangsmåden i artikel 17. Ved disse laboratorieundersøgelser skal der om nødvendigt og især ved nyudbrud foretages bestemmelse af virustype, -undertype eller eventuelt -variant, som om nødvendigt kan bekræftes af et af Fællesskabet udpeget referencelaboratorium.«

7. Artikel 13, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne sørger for,

[...]

— at håndtering af mund- og klovesygevirus med henblik på forskning, diagnose og/eller fremstilling af vacciner kun sker på de virksomheder og laboratorier, der er anført i bilag A og B

[...]

— at de virksomheder og laboratorier, [...], kun godkendes, hvis de opfylder de minimumskrav, som anbefales af Food and Agriculture Organization (FAO) for laboratorier, der arbejder med mund- og klovesygevirus in vitro og in vivo.«

8. Den kontrol, som Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber kan foretage af disse laboratorier, angives i artikel 13, stk. 2:

»Veterinæreksperter fra Kommissionen foretager i samarbejde med de kompetente myndigheder i medlemsstaterne stikprøvekontrol for at undersøge, om de sikkerhedssystemer, der anvendes i de i bilag A og B anførte virksomheder og laboratorier, opfylder FAO's minimumsnormer.

Kommissionen foretager denne kontrol mindst én gang om året [...]. Listen over virksomheder og laboratorier i bilag A og B kan på baggrund af kontrollen revideres af Kommissionen senest den 31. december 1991 efter fremgangsmåden i artikel 17. Listen ajourføres regelmæssigt efter samme fremgangsmåde.

Det kan efter samme fremgangsmåde besluttes at vedtage en ensartet normkodeks for de sikkerhedssystemer, der anvendes i de i bilag A og B anførte virksomheder og laboratorier.«

9. »Centraal Diergeneeskundig Instituut, Lelystad« er anført som offentlig virksomhed i direktivets bilag B. Den 2. juli 1992 traf Kommissionen beslutning om at ændre listen over virksomheder og laboratorier med tilladelse til at håndtere mund- og klovesygevirus i direktivet [5], hvor »Centraal Diergeneeskundig Instituut, Lelystad« stadig står anført i bilag B til direktivet under overskriften »nationale laboratorier, der har tilladelse til at håndtere levende mund- og klovesygevirus«. Endelig vedtog Kommissionen den 10. januar 2003, efter at sagens faktiske omstændigheder havde fundet sted, en beslutning om at ændre direktiv 85/511 for så vidt angår listen af laboratorier, der har tilladelse til at håndtere mund- og klovesygevirus [6]. Bilag A opregner de kommercielle laboratorier, der har tilladelse til at håndtere levende mund- og klovesygevirus med henblik på fremstilling af vacciner, og bilag B de nationale laboratorier, der har tilladelse til at håndtere levende mund- og klovesygevirus. I begge bilag nævnes »CIDC-Lelystad, Central Institut for Animal Disease Control, Lelystad«. I bilag XI, del A, til Rådets direktiv 2003/85/EF af 29. september 2003 om EF-foranstaltninger til bekæmpelse af mund- og klovesyge [og] om ophævelse af direktiv 85/511 [7] anføres de nationale laboratorier med tilladelse til at håndtere mund- og klovesygevirus og i del B laboratorier med tilladelse til at håndtere levende mund- og klovesygevirus med henblik på fremstilling af vacciner. Det samme laboratorium, »Centraal Diergeneeskundig Instituut, Central Institut for Animal Disease Control, Lelystad«, forefindes i begge dele af dette bilag.

10. Endelig skal nævnes Kommissionens beslutning 2001/246/EF af 27. marts 2001 om fastlæggelse af betingelserne for bekæmpelse og udryddelse af mund- og klovesyge i Nederlandene i henhold til artikel 13 i direktiv 85/511 [8]. Efter denne beslutnings artikel 2 kan denne medlemsstat beslutte at foretage forebyggende vaccination på de betingelser, som er fastsat i beslutningens bilag, og som navnlig bestemmer, at »vaccinationsområdet er et område med en radius på op til 2 km omkring en bedrift, som er

5 — Beslutning 92/830/EØF (EFT L 198, s. 54).

6 — Beslutning 2003/11/EF (EFT L 7, s. 82).

7 — EFT L 306, s. 1.

8 — EFT L 88, s. 21.

pålagt restriktioner som fastsat i artikel 4 og 5 i direktiv 85/511/EØF«.

11. Direktøren for RVV har begrundet de anfægtede afgørelser med de tilsyn, som den 20., 22. og 25. marts 2001 blev udført af et hold specialister fra RVV på bedriften Teunissen, som ligger i en afstand af mindre end to kilometer fra sagsøgernes bedrifter. De prøver, som blev udtaget under disse tilsyn, blev sendt til laboratoriet ID-Lelystad BV (herefter »ID-Lelystad«) for at blive analyseret. Den 27. marts 2001 blev bedriften Teunissen slået ned. Den 28. marts meddelte nævnte laboratorium RVV, at de udtagne prøver var positive. Direktøren for RVV erklærede som følge heraf bedriften Teunissen for kontamineret og traf den 29. marts 2001 afgørelse om, at klovbærende dyr på sagsøgernes bedrifter skulle anses for mistænkte for at være kontamineret med mund- og klovesyge, idet de befandt sig i nærheden af en bedrift, hvor der fandtes kontaminerede dyr. For at bekæmpe virusset beordrede samme direktør, at nævnte sagsøgeres dyr skulle vaccineres og siden slås ned.

12. Sagsøgerne i hovedsagen indgav klager over de anfægtede afgørelser, som blev afvist af direktøren for RVV. De indbragte herefter tre separate sager for College van Beroep voor het bedrijfsleven, som besluttede at udsætte dem og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Har den forpligtelse, der i henhold til artikel 11, stk. 1, første led, sammenholdt med artikel 13, stk. 1, andet led, i direktiv 85/511/EØF påhviler medlemsstaterne, til at påse, at laboratorieundersøgelser til påvisning af mund- og klovesyge udføres af et laboratorium, der er anført i bilag B til direktiv 85/511/EØF, direkte virkning?

2) a) Skal artikel 11, stk. 1, i direktiv 85/511/EØF fortolkes således, at den omstændighed, at tilstedeværelsen af mund- og klovesyge er påvist af et laboratorium, som ikke er anført i bilag B til direktiv 85/511/EØF, skal være forbundet med retlige følger?

2) b) Såfremt andet spørgsmål, litra a), besvares bekræftende:

Har artikel 11, stk. 1, i direktiv 85/511/EØF til formål at beskytte interesserne hos borgere, såsom sagsøgerne i hovedsagen? Såfremt

dette spørgsmål besvares benægtende, ønskes oplyst, om borgere, såsom sagsøgerne i hovedsagen, kan påberåbe sig en eventuel tilsidesættelse af de forpligtelser, som påhviler medlemsstaternes myndigheder på grundlag af denne bestemmelse?

2) c) Såfremt svaret på andet spørgsmål, litra b), indebærer, at borgere kan påberåbe sig artikel 11, stk. 1, i direktiv 85/511/EF: Hvilke retlige følger skal være forbundet med den omstændighed, at tilstedeværelsen af mund- og klovesyge påvises af et laboratorium, som ikke er anført i bilag B til direktiv 85/511/EØF?

3) Skal bilag B til direktiv 85/511/EØF under hensyn til bestemmelserne i dette direktivs artikel 11 og 13 fortolkes således, at anførelsen i bilag B til direktiv 85/511/EØF af »Centraal Diergeneeskundig Instituut, Lelystad« også kan eller skal omfatte ID-Lelystad BV?

4) Såfremt det følger af svarene på ovenstående spørgsmål, at tilstedeværelsen af mund- og klovesyge kan påvises af et laboratorium, som ikke er anført i bilag B til direktiv 85/511/EØF, eller at bilag B til direktiv 85/511/EØF skal fortolkes således, at anførelsen af »Centraal Diergeneeskundig Instituut, Lelystad« også kan eller skal omfatte ID-Lelystad BV:

Skal direktiv 85/511/EØF da fortolkes således, at det fastsætter, at den nationale forvaltningsmyndighed, der har beføjelse til at træffe beslutning, er bundet af resultatet af en undersøgelse udført af et laboratorium, som er anført i bilag B til direktiv 85/511/EØF, eller, såfremt svaret på andet spørgsmål, litra a), indebærer, at forvaltningsmyndigheden også kan basere sine foranstaltninger til bekæmpelse af mund- og klovesyge på resultater fra et laboratorium, som ikke er anført i bilag B til direktiv 85/511/EØF, af resultaterne fra sidstnævnte laboratorium, eller er bestemmelsen af beføjelsen omfattet af medlemsstatens procesautonomi, og skal den domstol, som hovedsagen er anlagt ved, undersøge, om bestemmelserne herom gælder, uanset om laboratorieundersøgelsen finder sted på grundlag af en fællesskabsretlig eller nationalretlig forpligtelse, eller om anvendelsen af bestemmelserne i den nationale procesret ikke gør gennemførelsen af fællesskabsbestemmelserne særdeles vanskelig eller praktisk umulig?

5) Såfremt svaret på spørgsmål 4 indebærer, at nationale myndigheder er bundet af laboratorieresultatet i henhold til direktiv 85/511/EØF:

Er nationale myndigheder da ubetinget bundet af resultatet af en mund- og

klovesygeundersøgelse udført af et laboratorium? Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, ønskes oplyst, hvilken skønsbeføjelse direktiv 85/511/EØF giver disse nationale myndigheder?«

13. Der blev holdt retsmøde den 8. december 2005, under hvilket repræsentanter for G.J. Dokter, den nederlandske regering og Kommissionen har forelagt deres synspunkter.

II — Stillingtagen

A — *Følgerne af, at et laboratorium er anført i direktivets bilag B*

14. Det skal indledningsvis bemærkes, at de anfægtede afgørelser, som de nederlandske myndigheder har truffet inden for rammerne af bekæmpelsen af mund- og klovesyge, er truffet i overensstemmelse med national ret, hvis bestemmelser kan være strengere end direktivets, således som det er fastslået i Tempelman og van Schaijk-dommen [9]. De tre første spørgsmål kan behandles sammen, idet de drejer sig om følgerne af, at der i direktivet anføres referencelaboratorier. Det fjerde og femte spørgsmål tilsigter at fastslå, hvorvidt fællesskabsretten pålægger, at den nationale myndighed skal være bundet af resultaterne fra det laboratorium, som har foretaget analyserne. For at afklare, i hvilken sammenhæng denne appel foretages, skal det præciseres, at samtlige af G.J. Dokters argumenter tilsigter at rejse tvivl om, hvorvidt de nederlandske myndigheders endelige beslutning om nedslagtning af sagsøgernes dyr var lovlig. Der er blevet fremført to hovedargumenter, hvorefter dommeren skal undersøge, om direktivets artikel 11 og 13 er overholdt, og hvorefter de nationale myndigheder i særlige tilfælde kan fravige resultatet fra et analyselaboratorium.

15. Det er ubestridt mellem parterne, at ID-Lelystad, det laboratorium, som udførte analyserne på bedriften Teunissen mellem den 20. og 27. marts 2001, ikke er det laboratorium, som er anført i direktivets bilag B, nemlig Centraal Diergeneeskundig Instituut, Lelystad. Det spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt Domstolen, og som er blevet debatteret af sagens parter, er spørgsmålet om, hvilke følger denne forskel skal have.

9 — Dom af 10.3.2005, forenede sager C-96/03 og C-97/03, Sml. I, s. 1895. Direktiv 2003/85 bestemmer i øvrigt i artikel 1, stk. 2: »Det står medlemsstaterne frit for at træffe strengere foranstaltninger på det område, der er omfattet af direktivet.«

16. Ifølge G.J. Dokter har direktivets artikel 11 og 13 [10] direkte virkning, idet de er tilstrækkelige klare og præcise. Da de desuden har til formål at beskytte bedriftsejere, påhviler det dommeren at undersøge, hvorvidt laboratoriets navneændring modsvarer en væsentlig materiel ændring af dette laboratorium for så vidt angår dets personale, dets forretningssted og de metoder, det anvender.

17. Den nederlandske regering har fremført et mere nuanceret synspunkt. Samtidig med, at regeringen medgiver, at direktivets artikel 11 og 13 har direkte virkning, og at de har til formål at beskytte avlernes interesser, finder den ikke i foreliggende tilfælde, at direktivet er blevet tilsidesat, idet dette bør fortolkes således, at det ikke stiller krav om, at listen i bilag B ændres, hvis de ændringer, der er foretaget i referencelaboratorierne, ikke er materielle.

18. Endelig har Kommissionen, på trods af, at den anerkender den direkte virkning af direktivets artikel 11 og 13, fundet, at disse ikke kan påberåbes for et andet formål end det, der tilsigtes med dem. Hovedformålet med at anføre referencelaboratorier i direktivet er i dette tilfælde at begrænse smittefaren for mund- og klovesyge. Medlemsstaterne er ansvarlige for kvaliteten af de foretagne prøver. Så længe den materielle situation for et laboratorium, som er formelt anført i bilag B, ikke er væsentligt ændret, foreskriver direktivet ikke en ændring af bilaget.

19. På baggrund af de fremførte synspunkter er spørgsmålet om den direkte virkning af direktivets artikel 11 og 13 efter min mening ikke centralt. Det afgørende spørgsmål er spørgsmålet om, hvilket formål der efterstræbes med anførelsen af referencelaboratorier i direktivets bilag B.

20. Det følger af Domstolens faste retspraksis, at borgerne i alle tilfælde, hvor bestemmelser i et direktiv ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, ved de nationale domstole kan påberåbe sig disse bestemmelser over for staten, enten når denne ikke rettidigt har gennemført direktivet i national ret, eller når den ikke har gennemført det korrekt [11].

21. De omhandlede bestemmelser, direktivets artikel 11 og 13, fremstår som til-

10 — Nævnt ovenfor i punkt 6-8 i forslaget til afgørelse.

11 — Dom af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl., Sml. I, s. 5357, præmis 11, af 11.7.2002, sag C-62/00, Marks & Spencer, Sml. I, s. 6325, præmis 25, og af 5.10.2004, sag C-397/01, Pfeiffer m.fl., Sml. I, s. 8835, præmis 103.

strækkeligt præcise og ubetingede. De kunne anses for at have direkte virkning. Følgerne af disse bestemmelser inden for rammerne af hovedsagen afhænger imidlertid af deres indhold og af de formål, som efterstræbes med dem.

22. Hvad er formålet med at anføre analyselaboratorier i direktivets bilag B? Ifølge Kommissionen er udarbejdelsen af en liste vigtig for at sikre, at de forskellige nationale laboratorier samordner de anvendte normer og diagnosemetoder. For det andet mener Kommissionen, at listen gør det muligt at garantere laboratoriernes sikkerhed, eftersom de skal overholde de af FAO foreslåede minimumsnormer for at blive optaget på listen [12]. Endelig gør listen i bilag B det lettere for Kommissionen at kontrollere laboratorierne [13].

23. For at afklare følgerne af, at et analyselaboratorium er anført i direktivets bilag B, bemærkes, at direktivet i sin helhed søger at bekæmpe mund- og klovesyge for at beskytte sundheden. Det system, som er indført med direktivet, indebærer, at forebyggende foranstaltninger udløses, så snart der opstår smittefare. I den forbindelse er det specifikke formål, som efterstræbes med oprettelsen af en præcis liste af laboratorier i bilag B, at iværksætte en nødvendig samordning mellem medlemsstaterne, overvåget af Kommissionen, i bekæmpelsen af mund- og klovesyge. Det fremgår således også af direktivets artikel 13 [14], at eksistensen af denne liste af laboratorier skal gøre det muligt for Kommissionen at sikre, at disse opfylder visse minimumssikkerhedskrav. Direktivets artikel 11 underbygger denne fortolkning, idet den bestemmer, at resultaterne fra disse laboratorier skal bekræftes af et referencelaboratorium udpeget af Fællesskabet. Alle disse foranstaltninger har til formål at identificere mund- og klovesygevirusset og derefter bekæmpe risikoen for, at det spredes.

24. Spørgsmålet om, hvilke rettigheder den enkelte borger kan udlede af listen i direktivets bilag B, er let at besvare. Listen er nemlig ikke udformet, så den giver ejerne til en bedrift, hvor analyser er blevet foretaget, nogen proceduremæssig garanti, men er snarere en foranstaltning for at organisere et netværk af laboratorier inden for Fællesskabet. Det tyder således ikke på, at en borger skulle kunne støtte sig til denne liste for, som sagsøgerne i hovedsagen forsøger at

12 — Tredje betragtning til beslutning 92/380: »I henhold til artikel 13 i direktiv 85/511/EØF skal Kommissionen foretage stikprøvekontrol for at undersøge, om de godkendte laboratorier i bilag A og B til nævnte direktiv opfylder FAO's minimumsnormer, ligesom den skal revidere listen over laboratorier på baggrund af resultaterne af kontrollen [...]«

13 — Tredje betragtning til direktiv 90/423: »[...] det har vist sig, at der er en vis risiko forbundet med håndtering af virus på laboratorierne, fordi det ikke kan udelukkes, at lokale modtagelige dyr kan smittes heraf, og med anvendelse af vaccine, hvis inaktiveringsmetoderne ikke giver tilstrækkelig sikkerhed for, at vaccinen uskadeliggøres«.

14 — Nævnt ovenfor i punkt 7 og 8 i dette forslag til afgørelse.

gøre det, at tilsidesætte positive resultater fra et laboratorium, som påviser en risiko for infektion med mund- og klovesygevirusset på en bedrift.

25. Listen af laboratorier i direktivets bilag B skaber en minimumsgaranti, idet den forhindrer, at positive resultater opnået fra disse laboratorier tilsidesættes. Den er ikke til hinder for, at medlemsstaterne træffer strengere forebyggende forholdsregler, og a fortiori tager positive resultater fra laboratorier, som ikke er anført på listen, i betragtning med det formål at afdække fare for smitte med mund- og klovesygevirusset [15] på en endnu mere præcis måde. Til gengæld kan risikoen kun udelukkes på grundlag af et negativt resultat fra laboratorierne på listen.

26. Hvis man fulgte det af sagsøgerne i hovedsagen fremførte ræsonnement, ville man kunne nå frem til det absurde resultat, at der i det tilfælde, hvor et laboratorium i direktivets bilag B ændrer navn, ikke er et eneste laboratorium, som anses for kompetent til at foretage prøver, der beviser forekomsten af mund- og klovesygevirusset, indtil bilaget er blevet ændret i overensstemmelse med direktivets artikel 17.

27. Den analogi med dommene i CIA International- [16] og Lemmens-sagerne [17], som sagsøgerne i hovedsagen fremfører, må afvises, eftersom disse sager vedrører de ganske særlige omstændigheder, der gælder for anvendelsen af Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter [18], som ændret af Rådets direktiv 88/182/EØF af 22. marts 1988 [19], i hvilket der foreskrives en obligatorisk underretning til Kommissionen om tekniske regler, og som gennem en forebyggende kontrol tilsigter at beskytte den frie bevægelighed for varer [20]. Medlemsstaternes underretning om de tekniske regler er den centrale bestemmelse i direktivet, og uden den ville direktivets anvendelse være umulig. I modsætning hertil er fremgangsmåden for ændring af listen over laboratorier i direktivets bilag B kun et af flere forhold til at opnå det af direktivet tilstræbte primære formål, nemlig at beskytte sundheden. Dets manglende anvendelse ville ikke kunne ændre herved.

28. Endelig fremgår det af direktivets primære formål, at beskytte sundheden, at der skal tages hensyn til den sundhedsrisiko, som er påvist ved det positive resultat på den foretagne prøve, og at det ikke er muligt at tilsidesætte denne prøve, udelukkende fordi det laboratorium, som har udført den, ikke er det samme som det, der er anført i

15 — Tempelman og van Schaijk-dommen

16 — Dom af 30.4.1996, sag C-194/94, CIA Security International, Sml. I, s. 2201.

17 — Dom af 16.6.1998, sag C-226/97, Lemmens, Sml. I, s. 3711.

18 — EFT L 109, s. 8.

19 — EFT L 81, s. 75.

20 — Lemmens-dommen, jf. præmis 32.

direktivets bilag B. Så snart det fremgår af en laboratorieprøve, at dyr er smittet, skal de nødvendige konsekvenser således drages, hvad enten de følger af anvendelsen af direktivet eller af strengere nationale foranstaltninger [21]. Direktivets artikel 11 og 13 skal derfor fortolkes således, at de ikke er til hinder for, at foranstaltninger om nedslagtning træffes på grundlag af analyseresultater, der kommer fra et laboratorium, hvis navn ikke svarer til det navn, som er anført på listen i direktivets bilag B.

B — *De nationale sundhedsmyndigheders beføjelse til at fravige et laboratories analyseresultater*

29. I lyset af denne fortolkning er det unødvendigt at besvare spørgsmålet om, hvorvidt de ændringer, som er sket i det omhandlede laboratorium, er materielle eller ikke. Det er nemlig udelukkende Kommissionen, som ville kunne påberåbe sig denne omstændighed inden for rammerne af et traktatbrudssøgsmål mod Kongeriget Nederlandene, hvis den fandt, at sidstnævnte havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 11 og 13.

30. Som svar på den forelæggende rets første tre spørgsmål foreslår jeg, at Domstolen afgør dem således, at en borger ikke kan støtte ret på den direkte virkning af direktivets artikel 11 og 13 for at anfægte en forebyggende foranstaltning om nedslagtning, som er vedtaget efter, at en smitterisiko med mund- og klovesygevirus er påvist ved positive resultater af prøver udtaget på en bedrift, og dette selv om navnet på det laboratorium, som foretog prøverne, ikke svarer til det navn, som er anført i direktivets bilag B.

31. Ved sit fjerde og femte spørgsmål søger den forelæggende ret hovedsagligt at afklare, hvorvidt de nationale myndigheder er bundet af de resultater, som er afgivet af et analyselaboratorium, eller om de kan se bort fra disse. Det drejer sig om at definere sammenhængen mellem resultater modtaget fra eksperter og de beslutninger, som de kompetente nationale sundhedsmyndigheder træffer som følge heraf.

32. Den forelæggende ret, sagsøgerne i hovedsagen samt den nederlandske regering er enige i, at direktivet ikke tager stilling til dette spørgsmål. I denne sammenhæng er det nødvendigt at klarlægge, hvilke grænser fællesskabsretten sætter for de nationale

21 — Tempelman og van Schaijk-dommen.

myndigheders beføjelser, hvis indhold er fastlagt i national ret [22].

33. I den henseende er Kommissionen af den opfattelse, at det i direktivet bestemmes, at de nationale myndigheder skal lade sig vejlede af formålet om at undgå spredningen af mund- og klovesyge, således at deres handlinger ikke kan betinges af, at de har opnået resultater fra et analyselaboratorium. De nationale myndigheder kan handle forebyggende, selv inden sådanne resultater er blevet meddelt dem, såfremt kliniske symptomer, som giver mistanke om smitte med mund- og klovesygevirus, er konstateret på en bedrift [23].

34. Kommissionens bemærkninger er relevante for at besvare den forelæggende rets spørgsmål, i det omfang de bekræfter, at fællesskabsretten, og navnlig direktivet, ikke er til hinder for, at et vidt skøn overlades til de nationale myndigheder, når disse vedtager foranstaltninger, som tilsigter at beskytte folkesundheden. Efter min opfattelse, og som Kommissionen også understreger det i sine udtalelser, følger det af de vide skønsbeføjelser, som de nationale myndigheder har til vedtagelse af forebyggende foranstaltninger, at de beslutninger, som de træffer i denne forbindelse, kun kan erklæres for ugyldige, hvis de har foretaget et åbenbart urigtigt skøn [24]. Den nationale dommers kontrol vil derfor være så meget mere begrænset, idet de nationale myndigheder har baseret deres beslutninger på resultatet af en analyse foretaget af et laboratorium. Ligeledes kan disse analyser kun undtagelsesvist anfægtes, selv hvis det nøjagtige omfang af den forpligtelse til at kontrollere dem, som pålægges de nationale myndigheder, følger af national ret. Direktivet opstiller som eneste begrænsning i denne forbindelse, at forpligtelsen til at kontrollere resultaterne af disse analyser ikke kan være til hinder for, at de nationale myndigheder reagerer hurtigt, når positive resultater fra et laboratorium har klarlagt, at der foreligger smittefare [25].

35. Sagsøgerne i hovedsagen anfører imidlertid, at de nationale myndigheder har tilsidesat deres forpligtelse til at efterprøve resultaterne af de analyser, som de fik forelagt, hvorfor princippet om retten til kontradiktion, således som det er anerkendt af fællesskabsretten, er blevet tilsidesat.

22 — Jf. punkt 46 i mit forslag til afgørelse i Tempelman og van Schaijk-sagen.

23 — Direktivets artikel 2, andet punktum, litra c).

24 — Tilsvarende med hensyn til fællesskabsdomstolenes kontrol af Kommissionens beføjelser, jf. dom af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689.

25 — Spørgsmålet kan stille sig anderledes, hvis prøveresultaterne er negative. Mens et positivt resultat bekræfter forekomsten af en smittefare, kan det ikke af et negativt resultat automatisk konkluderes, at en bedrift er fri for smitte, eftersom prøverne kun udføres på visse dyr. Dette er grunden til, at det i dette tilfælde ikke er udelukket, at de nationale myndigheder med rette kan vedtage forebyggende aflivningsforanstaltninger, hvis der er konstateret kliniske symptomer på infektion på en bedrift.

Sagsøgerne har støttet deres argumentation på domme, der vedrører konkurrenceretten [26], og på artikel 6 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Det skulle følge af dette princip, at sagsøgerne i hovedsagen skulle kunne anfægte rigtigheden af de resultater, som ligger til grund for den administrative beslutning om at foretage den forebyggende nedslagtning. For at kunne udøve deres klageret, skulle sagsøgerne endvidere have adgang til laboratoriets sagsakter, hvilket blev nægtet dem i den foreliggende sag.

36. Det følger af fast retspraksis, at nationale foranstaltninger, som følger af fællesskabsretten, skal være forenelige med dennes generelle principper, såsom princippet om retten til kontradiktion. Det er op til den nationale dommer at foretage denne vurdering [27].

37. I denne sammenhæng og med forbehold af den nationale dommers endelige vurdering, bør det bemærkes, at sagsøgerne i hovedsagen i modsætning til, hvad de hævder, ikke er blevet berøvet muligheden for at anfægte den beslutning om forebyggende nedslagtning, som ligger til grund for denne sag. Det er imidlertid rigtigt, at den sundhedsrisiko, som smitte med mund- og klovesyge fremkalder, indebærer, at en forebyggende foranstaltning ikke kan anfægtes med suspensiv virkning. Selv om princippet om retten til kontradiktion finder anvendelse i begge tilfælde, får det således forskellige følger, afhængigt af om det finder anvendelse på en beslutning truffet af Kommissionen, som tilsigter at straffe virksomheder, som er skyldige i en overtrædelse af konkurrenceretten, eller på en beslutning, som er vedtaget af en national sundhedsmyndighed for at beskytte folkesundheden.

38. På baggrund af disse bemærkninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer den forelæggende rets fjerde og femte spørgsmål således, at fællesskabsretten ikke er til hinder for, at nationale myndigheder gives et vidt skøn for straks at vedtage forebyggende foranstaltninger til bekæmpelse af mund- og klovesygevirusset, så snart positive resultater af analyser foretaget af et laboratorium bekræfter, at der er risiko for smitte.

26 — Jf. navnlig dom af 24.10.1996, sag C-32/95 P, Lisrestal, Sml. I, s. 5373.

27 — Tempelman og van Schaijk-dommen, præmis 49.

III — Forslag til afgørelse

39. På baggrund af ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af College van Beroep voor het bedrijfsleven forelagte spørgsmål således:

»1) En borger kan ikke støtte ret på den direkte virkning af artikel 11 og 13 i Rådets direktiv 85/511/EØF af 18. november 1985 om fællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af mund- og klovesyge, som ændret af Rådets direktiv 90/423/EØF af 26. juni 1990, for at anfægte en forebyggende foranstaltning om nedslagtning, som er vedtaget efter, at en smitterisiko med mund- og klovesygevirus er påvist ved positive resultater af prøver udtaget på en bedrift, og dette selv om navnet på det laboratorium, som foretog prøverne, ikke svarer til det navn, som er anført i direktivets bilag B.

2) Fællesskabsretten er ikke til hinder for, at nationale myndigheder gives et vidt skøn for straks at vedtage forebyggende foranstaltninger til bekæmpelse af mund- og klovesygevirusset, så snart positive resultater ved analyser foretaget af et laboratorium bekræfter, at der er risiko for smitte.«