URTEIL DES GERICHTSHOFES

12. Juli 2001 *

In der Rechtssache C-189/01

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 234 EG vom College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niederlande) in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit

H. Jippes,

Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren,

Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren,

gegen

Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit des Artikels 13 der Richtlinie 85/511/EWG des Rates vom 18. November 1985 zur Einführung von Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche (ABl. L 315, S. 11) in der Fassung der Richtlinie 90/423/EWG des Rates

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

vom 26. Juni 1990 (ABl. L 224, S. 13) sowie der Gültigkeit der 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/EWG (ABl. L 88, S. 21) in der Fassung der Entscheidung 2001/279/EG der Kommission vom 5. April 2001 (ABl. L 96, S. 19)

erlässt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten C. Gulmann, A. La Pergola, M. Wathelet und V. Skouris, der Richter D. A. O. Edward, P. Jann, L. Sevón (Berichterstatter) und R. Schintgen, der Richterinnen F. Macken und N. Colneric sowie der Richter S. von Bahr und J. N. Cunha Rodrigues,

Generalanwalt: J. Mischo
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

aufgrund der Entscheidung des Präsidenten des Gerichtshofes, das Vorabentscheidungsersuchen gemäß Artikel 104a der Verfahrensordnung einem beschleunigten Verfahren zu unterwerfen,

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

— von Frau Jippes, der Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren und der Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, vertreten durch C. T. Dekker, advocaat,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch H. G. Sevenster als Bevollmächtigte,

— der griechischen Regierung, vertreten durch G. Kanellopoulos und E. Svolopoulou als Bevollmächtigte,

— der irischen Regierung, vertreten durch D. J. O'Hagan als Bevollmächtigten im Beistand von G. Hogan, SC, und E. Mulloy, Barrister,

— der italienischen Regierung, vertreten durch O. Fiumara, avvocato dello Stato,

— der finnischen Regierung, vertreten durch T. Pynnä als Bevollmächtigte,

— des Rates der Europäischen Union, vertreten durch J. Carbery und A.-M. Colaert als Bevollmächtigte,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch T. van Rijn und A. Bordes als Bevollmächtigte,

vu le rapport d'audience,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen von Frau Jippes, der Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren und der Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, vertreten durch C. T. Dekker, der niederländischen Regierung, vertreten durch H. G. Sevenster, der dänischen Regierung, vertreten durch J. Molde als Bevollmächtigten, der griechischen Regierung, vertreten durch E. Svolopoulou

und durch I. Chalkias als Bevollmächtigten, der irischen Regierung, vertreten durch G. Hogan, der finnischen Regierung, vertreten durch T. Pynnä, des Rates, vertreten durch J. Carbery und A.-M. Colaert, und der Kommission, vertreten durch T. Van Rijn und A. Bordes, in der Sitzung vom 20. Juni 2001,

nach Anhörung des Generalanwalts,

folgendes

Urteil

1 Das College van Beroep voor het bedrijfsleven hat mit Beschluss vom 26. April 2001, beim Gerichtshof eingegangen am 27. April 2001, gemäß Artikel 234 EG zwei Fragen nach der Gültigkeit des Artikels 13 der Richtlinie 85/511/EWG des Rates vom 18. November 1985 zur Einführung von Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche (ABl. L 315, S. 11) in der Fassung der Richtlinie 90/423/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 (ABl. L 224, S. 13, im Folgenden: Richtlinie 85/511) sowie der Gültigkeit der 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/EWG (ABl. L 88, S. 21) in der Fassung der Entscheidung 2001/279/EG der Kommission vom 5. April 2001 (ABl. L 96, S. 19) zur Vorabentscheidung vorgelegt.

2 Diese Fragen stellen sich in einem Rechtsstreit von Frau Jippes, wohnhaft in Yde (Niederlande), sowie der Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren und der Afdeling Assen en omstreken van de Neder-

landse Vereniging tot Bescherming van Dieren (Niederländische Tierschutzvereinigung, Abteilung Groningen sowie Abteilung Assen und Umgebung [Niederlande]) (im Folgenden: die Kläger) gegen den Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (niederländischer Minister für Landwirtschaft, Landschaftspflege und Fischerei, im Folgenden: Beklagter) wegen der Impfung der Frau Jippes gehörenden Tiere gegen die Maul- und Klauenseuche (MKS).

Rechtlicher Rahmen

Die Vorschriften über die Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche

Der Internationale Tiergesundheitskodex

3 Das Internationale Tierseuchenamt ist eine durch das Internationale Übereinkommen vom 25. Januar 1924 geschaffene zwischenstaatliche Organisation, die im Mai 2001 158 Mitglieder zählte. Sie soll insbesondere durch Ausarbeitung tiergesundheitsrechtlicher Vorschriften für den internationalen Handel mit Tieren und deren Erzeugnissen die gesundheitliche Sicherheit des Welthandels gewährleisten.

4 Die Normen des Internationalen Tierseuchenamts werden von der Welthandelsorganisation als internationale tiergesundheitsrechtliche Referenzvorschriften anerkannt. Sie werden von gewählten Fachausschüssen sowie von Arbeitgruppen ausgearbeitet, denen Wissenschaftler aus der ganzen Welt angehören, und von einem internationalen Ausschuss beschlossen, der aus von den Regierungen der Mitgliedstaaten benannten Vertretern besteht.

5 Der Internationale Tiergesundheitskodex (neunte Ausgabe, 2000, im Folgenden: Tiergesundheitskodex) wurde ausgearbeitet, um den internationalen Handel mit lebenden Tieren, Samen, Embryonen und Erzeugnissen tierischen Ursprungs zu erleichtern. Er sieht u. a. Empfehlungen bei bestimmten Krankheiten vor. Kapitel 2.1.1 des Tiergesundheitskodex befasst sich mit der Maul- und Klauenseuche.

6 Die Bestimmungen dieses Kapitels unterscheiden zwischen drei tierseuchenrechtlichen Status, die einem Land oder Gebiet zuerkannt werden können. Der erste Status ist der eines Landes oder Gebietes, das „maul- und klauenseuchenfrei ist und in dem keine Impfungen durchgeführt werden", der zweite der eines Landes oder Gebietes, das „maul- und klauenseuchenfrei ist und in dem Impfungen durchgeführt werden", und der dritte der eine Landes oder Gebietes „mit Maul- und Klauenseuchenbefall". Im Rahmen dieser Status ist Impfung eine zur Verhinderung der Maul- und Klauenseuche systematisch durchgeführte Impfung mit einem Impfstoff, der den vom Internationalen Tierseuchenamt festgelegten Normen entspricht.

7 In einem Land, das die Bedingungen für einen bestimmten Maul- und Klauenseuchenstatus erfüllt, kann ein Gebiet mit einem anderen Maul- und Klauenseuchenstatus festgelegt werden. Das setzt voraus, dass dieses Gebiet vom Rest des Landes durch eine Überwachungszone oder eine Pufferzone oder durch natürliche oder geographische Grenzen begleitet von tierseuchenrechtlichen Maßnahmen getrennt wird, durch die ein Ausbreiten des Virus verhindert wird.

8 Um als maul- und klauenseuchenfreies Land, in dem keine Impfungen durchgeführt werden, anerkannt zu werden, muss ein Land nach Artikel 2.1.1.2 des Tiergesundheitskodex insbesondere nachweisen, dass es während eines Zeitraums von mindestens zwölf Monaten keinen Ausbruch von Maul- und Klauenseuche gegeben hat und keine Impfungen gegen diese Krankheit durchgeführt wurden; ferner darf es seit Einstellung der Impfungen kein geimpftes Tier eingeführt haben. Nach Artikel 2.1.1.6 des Tiergesundheitskodex kann ein solches Land, wenn dort die Maul- und Klausenseuche ausbricht, bei Durchführung von tierseuchenrechtlichen Tötungen und einer serologischen Überwachung drei Monate nach dem letzten Krankheitsfall, bei Durchführung von tierseuchenrechtlichen Tötungen, einer serologischen Überwachung und Notimpfungen drei Monate nach der Tötung des letzten geimpften Tieres seinen tierseuchenrechtlichen Status als maul- und klauenseuchenfreies Land, in dem keine Impfungen durchgeführt werden, wiedererlangen.

9 Nach Artikel 1.1.1.1 des Tiergesundheitskodex ist tierseuchenrechtliche Tötung „die unmittelbar nach der Bestätigung einer Krankheit unter Aufsicht der Veterinärbehörde durchgeführte Tötung aller kranken und infizierten Tiere der Herde sowie, falls erforderlich, aller Tiere, die dem Ansteckungsstoff in anderen Herden direkt oder auf geeignetem Übertragungsweg indirekt ausgesetzt gewesen sein können. Alle geimpften oder nicht geimpften empfänglichen Tiere sind zu töten und ihre Körper durch Verbrennen oder Vergraben oder durch andere Methoden zu beseitigen, die es erlauben, die Ausbreitung der Krankheit durch die Tierkörper oder durch die Erzeugnisse der getöteten Tiere zu verhindern."

10 Kapitel 2.1.1 des Tiergesundheitskodex enthält zahlreiche Vorschriften über die Einfuhr oder Durchfuhr von lebenden Tieren, Samen, Embryonen, frischem Fleisch, Fleischerzeugnissen und Erzeugnissen tierischen Ursprungs. Diese Vorschriften sind je nach dem tierseuchenrechtlichen Status des Herkunftslandes oder -gebiets mehr oder weniger belastend.

Die Gemeinschaftsregelung

11 Grundlage für die Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche, die bei Auftreten der Seuche zu ergreifen sind, ist die Richtlinie 85/511. Diese Richtlinie sieht u. a. in Artikel 4 vor, dass die zuständige Behörde einen Betrieb, in dem sich ein oder mehrere maul- und klauenseuchenverdächtige Tiere befinden, der amtlichen Überwachung unterstellt und verschiedene Sperrmaßnahmen anordnet, die die Bewegung von Tieren, Erzeugnissen, Personen und Fahrzeugen betreffen. Je nach den Umständen können diese Maßnahmen auf Betriebe in der unmittelbaren Umgebung ausgeweitet werden.

12 Steht fest, dass eines oder mehrere Tiere eines Betriebes erkrankt sind, so hat die zuständige Behörde nach Artikel 5 Nummer 2 der Richtlinie 85/511 unverzüglich die Tötung aller Tiere der empfänglichen Arten des Betriebes an Ort und Stelle und ihre Beseitigung anzuordnen. Je nach den Umständen kann diese Maßnahme auf Betriebe in der unmittelbaren Umgebung ausgeweitet werden.

13 Der Grundsatz der Aufgabe der Impfung gegen die Maul- und Klauenseuche wurde mit dem Erlass der Richtlinie 90/423/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 zur Änderung der Richtlinie 85/511/EWG zur Einführung von Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche, 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) beschlossen.

14 Die dritte Begründungserwägung der Richtlinie 90/423 lautet:

„Eine Studie der Kommission über die Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche hat ergeben, dass eine Politik der Nichtimpfung für die Gemeinschaft insgesamt einer Impfpolitik vorzuziehen wäre. Wegen der möglichen Ansteckung empfänglicher Tiere aus lokalen Beständen sind Virusmanipulationen in Laboratorien und die Verwendung von Impfstoffen, deren Unbedenklichkeit nicht durch Inaktivierung gewährleistet ist, riskant."

15 Artikel 13 der Richtlinie 85/511 bestimmt:

„(1)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 Seuchenverschleppung 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."

16 Am 10. März 1999 gab der Wissenschaftliche Ausschuss für Tiergesundheit und Tierschutz Empfehlungen für eine Strategie zur Notimpfung von Tieren gegen die Maul- und Klauenseuche ab. Der Bericht dieses Ausschusses beschreibt die mit der Impfung verbundenen Risiken, nennt die Kriterien, die zu beachten sind, wenn eine Notimpfung zu beschließen ist, und enthält Leitlinien für ein Notimpfungsprogramm sowie bezüglich der Beschränkungen, die auf die Verbringung von Tieren und Erzeugnissen tierischen Ursprungs innerhalb eines der Notimpfung unterliegenden Gebietes oder aus diesem Gebiet heraus anzuwenden sind.

17 Nach Meldung von Ausbrüchen der Maul- und Klauenseuche u. a. in den Niederlanden erließ die Kommission eine Reihe von Entscheidungen mit Maßnahmen zum Schutz gegen diese Seuche in diesem Mitgliedstaat.

18 Die Suppressivimpfung wurde dort durch die Entscheidung 2001/246 erlaubt, die gestützt ist auf die Richtlinie 90/425/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 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) in der Fassung der Richtlinie 92/118/EWG

des Rates vom 17. Dezember 1992 über die tierseuchenrechtlichen und gesundheitlichen Bedingungen für den Handel mit Erzeugnissen tierischen Ursprungs in der Gemeinschaft sowie für ihre Einfuhr in die Gemeinschaft, soweit sie diesbezüglich nicht den spezifischen Gemeinschaftsregelungen nach Anhang A Kapitel I der Richtlinie 89/662/EWG und — in Bezug auf Krankheitserreger — der Richtlinie 90/425/EWG unterliegen (ABl. 1993, L 62, S. 49), insbesondere auf Artikel 10, sowie auf die Richtlinie 85/511, insbesondere auf Artikel 13 Absatz 3.

19 Nach Artikel 1 Nummer 2 Absatz 1 der Entscheidung 2001/246 ist Suppressivimpfung die Notimpfung von Tieren empfänglicher Arten in ausgewiesenen Betrieben innerhalb eines abgegrenzten Gebietes, die ausschließlich in Verbindung mit der Präventivtötung durchgeführt wird. Nach Absatz 2 dieser Vorschrift dient die Suppressivimpfung 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. Nach Absatz 3 der Vorschrift wird sie nur durchgeführt, wenn wegen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Durchführung der Tötung von Tieren empfänglicher Arten und/oder wegen der begrenzten Kapazität zur Beseitigung von Tieren 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.

20 Die Schutzimpfung wurde in den Niederlanden durch die Entscheidung 2001/279 erlaubt. Nach Artikel 1 Nummer 3 Absatz 1 der geänderten Entscheidung 2001/246 ist Schutzimpfung die Notimpfung von Rindern in ausgewiesenen Betrieben innerhalb der Impfzone, die ausschließlich in Verbindung mit der Präventivtötung bestimmter Kategorien von anderen Tieren empfänglicher Arten vorgenommen wird, und zwar unabhängig davon, ob Suppressivimpfungen durchgeführt werden oder nicht. Nach Absatz 2 dieser Vorschrift dient die Schutzimpfung der schnellen Verringerung der Zahl zirkulierender Viren und der Minderung des Risikos der Virusverschleppung über die Grenzen der Impfzone hinaus, jedoch unter der Bedingung, dass Tiere empfänglicher Arten, die im Rahmen solcher Impfungen geimpft werden, nicht präventiv getötet werden.

21 Nach Anhang III B der geänderten Entscheidung 2001/246 ist die Schutzzone ein Gebiet im Umkreis von ungefähr 25 km um Oene (Niederlande). Die übrigen Anhänge dieser Entscheidung bestimmen die Bedingungen für die Durchführung von Schutzimpfungen (Anhang II), die Maßnahmen für die Impfzone betreffend Rinder, die der Schutzimpfung unterzogen wurden (Anhang IV), und die Behandlung von Fleisch und Erzeugnissen tierischen Ursprungs zur sicheren Abtötung des MKS-Virus (Anhänge V bis VII).

22 Nach Nummer 6.6 des Anhangs II der geänderten Entscheidung 2001/246 werden die Sperrmaßnahmen frühestens zwölf Monate nach Beendigung der Impfkampagne bzw. frühestens zwölf Monate nach dem letzten Ausbruch in der Impfzone, je nachdem, welcher Fall später eintritt, oder drei Monate nach der Tötung des letzten geimpften Tieres aufgehoben.

Die nationale Regelung

23 In den Niederlanden ergibt sich das Verbot der MKS-Impfung aus der Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (niederländisches Gesetz betreffend die Gesundheit und das Wohlergehen von Tieren) und der Verordnung über den Gebrauch von Seren und Impfstoffen, wonach es Tierhaltern aller Art verboten ist, Vieh, Geflügel, Nerze und andere Arten oder Gruppen von Tieren, die in der Verordnung über die Bestimmung der von ansteckenden Tierkrankheiten befallenen Tierarten bezeichnet werden, mit Impfstoffen aus abgetöteten Erregern und Seren gegen die Maul- und Klauenseuche zu behandeln.

Die Vorschriften über das Wohlergehen der Tiere

Das Europäische Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen

24 Das Europäische Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen (im Folgenden: Übereinkommen) wurde am 10. März 1976 im Rahmen des Europarats geschlossen und durch Artikel 1 des Beschlusses 78/923/EWG des Rates vom 19. Juni 1978 (ABl. L 323, S. 12) im Namen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft genehmigt.

25 Artikel 3 des Übereinkommens bestimmt: „Jedes Tier muss unter Berücksichtigung seiner Art und seiner Entwicklungs-, Anpassungs- und Domestikationsstufe entsprechend seinen physiologischen und ethologischen Bedürfnissen nach feststehenden Erfahrungen und wissenschaftlichen Erkenntnissen untergebracht, ernährt und gepflegt werden."

Die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften

26 Die Erklärung Nr. 24 zum Tierschutz im Anhang zur Schlussakte des Vertrages über die Europäische Union (im Folgenden: Erklärung Nr. 24) lautet:

„Die Konferenz ersucht das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission sowie die Mitgliedstaaten, bei der Ausarbeitung und Durchführung gemein-

schaftlicher Rechtsvorschriften in den Bereichen Gemeinsame Agrarpolitik, Verkehr, Binnenmarkt und Forschung den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere in vollem Umfang Rechnung zu tragen."

27 Mit dem Protokoll über den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere, das zur selben Zeit wie der Vertrag von Amsterdam beschlossen wurde und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügt ist (im Folgenden: Protokoll), sind die Hohen Vertragsparteien über folgende Bestimmung übereingekommen:

„Bei der Festlegung und Durchführung der Politik der Gemeinschaft in den Bereichen Landwirtschaft, Verkehr, Binnenmarkt und Forschung tragen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere in vollem Umfang Rechnung; sie berücksichtigen hierbei die Rechts- und Verwaltungsvorschriften und die Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten insbesondere in Bezug auf religiöse Riten, kulturelle Traditionen und das regionale Erbe."

Vorgeschichte des Ausgangsverfahrens

28 Nach dem Vorlagebeschluss hält Frau Jippes als Hobby vier Schafe (der Rasse Hampshire Down) und zwei Ziegen (der Rasse Saane) auf ihrem Grundstück in Yde. Diese Tiere sind weder für die Zucht noch für die Mast oder die Erzeugung von Milch bestimmt. Sie sollen bis zu ihrem natürlichen Tod auf der Koppel bleiben.

29 Yde liegt in der Provinz Drente und außerhalb der in den Anhängen I und II der geänderten Entscheidung 2001/246 genannten Impfzonen.

30 Am 2. April 2001 beantragten die Kläger beim Beklagten, Frau Jippes die Befreiung von dem Verbot zu erteilen, Tiere gegen die Maul- und Klauenseuche zu impfen, und bis spätestens 4. April 2001, 15.00 Uhr, über diesen Antrag zu entscheiden; ergehe bis dahin keine Entscheidung, werde dies als Ablehnung des Antrags auf Befreiung behandelt. Am 6. April 2001 legten die Kläger Widerspruch gegen das Unterbleiben einer Entscheidung des Beklagten über ihren Antrag auf Befreiung ein.

31 Ebenfalls am 6. April 2001 beantragten die Kläger beim Präsidenten des College van Beroep voor het bedrijfsleven, die Impfung der Tiere von Frau Jippes gegen die Maul- und Klauenseuche unter folgenden Bedingungen zu erlauben:

„1. Vor der Impfung wird festgestellt, dass die Tiere nicht erkrankt sind;

2. die Impfung der Tiere wird registriert;

3. es wird verboten, die Tiere innerhalb einer — vom Präsidenten zu bestimmenden Frist — von dem Grundstück zu entfernen, auf dem sie geimpft worden sind."

32 Mit Schreiben vom 9. April 2001 forderte das College den Beklagten auf, auf diesen Antrag im Wege eines Widerspruchsbescheids zu reagieren.

33 Der Beklagte entschied mit Bescheid vom 11. April 2001 über den Widerspruch der Kläger. Gegen diesen Bescheid erhoben die Kläger am 12. April 2001 beim College van Beroep voor het bedrijfsleven Klage.

Vorlagebeschluss und Vorabentscheidungsfragen

34 Das College van Beroep voor het bedrijfsleven hat am 13. April 2001 beschlossen, die Rechtssache beschleunigt zu behandeln.

35 Die Kläger machen vor diesem Gericht geltend, dass das in Artikel 13 Absatz 1 erster Gedankenstrich der Richtlinie 85/511 vorgesehene Impfverbot mit Artikel 3 des Übereinkommens unvereinbar sei. Das College van Beroep voor het bedrijfsleven stellt jedoch unter Bezugnahme auf das Urteil des Gerichtshofes vom 19. März 1998 in der Rechtssache C-1/96 (Compassion in World Farming, Slg. 1998, I-1251) fest, dass die betreffende Vorschrift keine klare, genaue und unbedingte Verpflichtung enthalte, die keiner weiteren Umsetzung bedürfe und einen Bezugsrahmen für die Frage bilde, ob die Tiere zu impfen seien.

36 Die Kläger machen ferner geltend, dass das Impfverbot gegen einen von ihnen behaupteten allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts verstoße, wonach alle angemessenen Maßnahmen zu treffen seien, um das Wohlergehen der Tiere sicherzustellen und zu gewährleisten, dass die Tiere nicht unnötig Schmerzen oder Leiden ausgesetzt würden und ihnen kein unnötiger Schaden zugefügt werde.

37 Nach Auffassung des nationalen Gerichts wirft diese Argumentation vor allem die Frage auf, ob eine derartige Regel als allgemeiner Rechtsgrundsatz, an dem das Impfverbot zu messen sei, Teil der Rechtsordnung der Gemeinschaft sei und, falls ja, ob die Bedeutung dieses Grundsatzes dazu führen könne, dass ein solches Verbot wegen Verstoßes gegen ihn ungültig sei.

38 Das College van Beroep voor het bedrijfsleven prüft weiter, ob das in Artikel 13 der Richtlinie 85/511 vorgesehene Impfverbot mit dem Grundsatz der Ver-

hältnismäßigkeit im Einklang stehe, wenn es sich um einen umfangreichen Ausbruch der Maul- und Klauenseuche handele, der sich, wie im vorliegenden Fall, nicht auf einzelne Gebiete in der Gemeinschaft beschränke.

39 Fraglich sei ferner, ob die geänderte Entscheidung 2001/246 insbesondere im Hinblick auf die Frage, ob die in dieser Entscheidung vorgesehenen Voraussetzungen für das gesetzte Ziel notwendig seien, verhältnismäßig und somit rechtmäßig sei. Ziel sei die Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche; dieses Ziel stehe nicht allein, sondern werde in den Begründungserwägungen der Richtlinie 85/511 mit dem Interesse an einer größeren Wirtschaftlichkeit der Viehhaltung und sonach mit der Zielsetzung des Artikels 33 Absatz 1 Buchstabe b EG verknüpft, wonach Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik ist, der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten.

40 Die Frage der Verhältnismäßigkeit betreffe auch die Begrenzung des geografischen Geltungsbereichs der geänderten Entscheidung 2001/246, insbesondere hinsichtlich des räumlichen Gebietes, in dem die Schutzimpfung zulässig sei.

41 Das College van Beroep voor het bedrijfsleven führt aus, dass bei einer Interessenabwägung zur Prüfung des Impfverbots und der Art und Weise, in der die Kommission es angewandt habe, auch die Beschränkungen für andere Bereiche des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens heranzuziehen seien. Ein Ausbruch der Maul- und Klauenseuche, der große Gebiete verschiedener Mitgliedstaaten betreffe, habe nämlich, wie die Praxis jetzt zeige, erhebliche Behinderungen nicht nur für die Viehhaltung, die Lieferer und die Verarbeitungsindustrie zur Folge, sondern auch für andere, nicht von der Viehhaltung betroffene wirtschaftliche Sektoren und sonstige gesellschaftliche Bereiche.

42 Schließlich vertritt das nationale Gericht die Auffassung, dass die Richtlinie 85/511, insbesondere Artikel 13 Absatz 3, keine ausdrückliche Grundlage für die Voraussetzung enthalte, die die Kommission für die Vornahme der Suppressivimpfung aufgestellt habe und die dazu nötige, diese Notimpfung mit der Tö-

tung der geimpften Tiere zu verbinden. Eine derartige Maßnahme gehe weiter als das Töten von Tieren, das die nationalen Behörden nach der Richtlinie 85/511 beschließen könnten. Auch in diesem Licht stelle sich die Frage nach der Gültigkeit der geänderten Entscheidung 2001/246.

43 Aufgrund dieser Umstände hat das College van Beroep voor het bedrijfsleven das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist das Impfverbot im Sinne von Artikel 13 der Richtlinie 85/511/EWG wegen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht, insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, ungültig?

2. Ist die Art und Weise, in der die Kommission Artikel 13 insbesondere durch die Entscheidung 2001/246/EG, geändert durch die Entscheidung 2001/279/EG, durchgeführt hat, wegen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht ungültig?

44 Da das vorlegende Gericht der Auffassung ist, dass diese Fragen einer außergewöhnlich schnellen Beantwortung bedürfen, hat es beantragt, sie im Verfahren nach Artikel 104a der Verfahrensordnung des Gerichtshofes zu prüfen. Bei der Begründung seines Antrags hat das Gericht die Zahl der Ausbrüche der Maul- und Klauenseuche in den Niederlanden, die rasche Ausbreitung der Seuche, die Ungewissheit hinsichtlich des weiteren Verlaufs ihrer Ausbreitung und die Zahl der möglicherweise zu tötenden Tiere sowie den Umstand berücksichtigt, dass eine Impfung ein Mittel zum Schutz gegen den Virus darstelle.

45 Auf Vorschlag des Berichterstatters hat der Präsident nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, das Vorabentscheidungsersuchen gemäß Artikel 104a der Verfahrensordnung dem beschleunigten Verfahren zu unterwerfen.

Zur Gültigkeit des Artikels 13 der Richtlinie 85/511

46 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob das in Artikel 13 der Richtlinie 85/511 vorgesehene Verbot der Impfung gegen die Maul- und Klauenseuche wegen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht, insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, ungültig ist.

47 Angesichts der Begründung des Vorlagebeschlusses in dem das Übereinkommen betreffenden Teil erörtern die Kläger in ihren Erklärungen nicht die Frage, ob die Richtlinie 85/511 im Hinblick auf das Übereinkommen gültig ist.

48 Sie machen jedoch geltend, dass es einen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts gebe, wonach Tieren, soweit nicht erforderlich, keine Schmerzen oder Verletzungen zugefügt werden dürften und ihre Gesundheit oder ihr Wohlergehen nicht beeinträchtigt werden dürfe („Grundsatz des Wohlergehens der Tiere"). Dieser Grundsatz sei im allgemeinen Rechtsbewusstsein vorhanden und lasse sich dem von den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft bei der Ratifikation des Übereinkommens geäußerten Willen, einer Entschließung des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 1987, verschiedenen europäischen Richtlinien, in denen dieser Grundsatz durchgeführt werde, sowie dem Protokoll entnehmen, das nach Artikel 311 EG Bestandteil des Gemeinschaftrechts und von der Richtlinie 85/511 daher zu beachten sei.

49 Zum Inhalt dieses Grundsatzes verweisen die Kläger auf die Erläuterungen auf der Internetseite der Kommission, insbesondere soweit sie die Richtlinie 98/58/EG des Rates vom 20. Juli 1998 über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere (ABl. L 221, S. 23) betreffen.

50 Dass das Wohlergehen der Tiere bei den Zielen der Gemeinschaft und denen der Gemeinsamen Agrarpolitik nicht genannt sei, sei kein Argument gegen das Bestehen eines Grundsatzes, der auf seine Gewährleistung ziele. Der Gerichtshof habe zahlreiche allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts anerkannt, ohne dass sie bei den Zielen der Gemeinschaft oder ihrer verschiedenen Politiken genannt seien.

51 Der Grundsatz des Wohlergehens der Tiere bedeute, dass bei der Ausarbeitung und Durchführung der Regelung die Verpflichtung zu berücksichtigen sei, angemessene Maßnahmen zur Vermeidung unnötiger Schmerzen oder Verletzungen zu erlassen und die Gesundheit oder das Wohlergehen der Tiere nicht zu beeinträchtigen. Dieser Grundsatz schließe daher nicht aus, dass Maßnahmen getroffen würden, die dazu führten, dass den Tieren Schmerz zugefügt oder ihr Wohlergehen beeinträchtigt werde, doch verlange er, dass Letzteres gegen das verfolgte Interesse abgewogen werde, wobei grundsätzlich gelte, dass die Gesundheit der Tiere nicht beeinträchtigt werden dürfe und das verfolgte Ziel nur bei besonderer Rechtfertigung schwerer wiegen könne als das Wohlergehen der Tiere.

52 Der Grundsatz des Wohlergehens der Tiere sei beim Erlass der Richtlinie 90/423 nicht berücksichtigt worden, die bei der Einführung des grundsätzlichen Verbotes der vorbeugenden Impfung nur die Wirtschaftlichkeit der Viehhaltung zum Ziel gehabt habe. In der dritten Begründungserwägung dieser Richtlinie heiße es, dass Virusmanipulationen in Laboratorien und die Verwendung von Impfstoffen, deren Unbedenklichkeit nicht durch Inaktivierung gewährleistet sei, riskant seien. Dies betreffe jedoch nur die Bestimmungen des Artikels 13 der Richtlinie 85/511 über den Umgang mit Viren zu Forschungszwecken, die Lagerung von Impfstoffen und die Zulassung von Einrichtungen und Laboratorien zum Umgang mit Maul- und Klauenseuchenviren zu Forschungszwecken oder zur Herstellung von Impfstoffen.

53 Auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei beim Erlass der Richtlinie 90/423 nicht beachtet worden, da das Ziel der Bekämpfung der Maul- und

Klauenseuche durch eine weniger einschneidende Maßnahme als das Impfverbot verbunden mit der Tötung der infizierten und der seuchenverdächtigen Tiere erreicht werden könne. Durch die vorbeugende Impfung lasse sich nämlich jede weitere Verschleppung des Maul- und Klauenseuchenvirus unbestreitbar am wirksamsten verhindern.

54 Selbst wenn das Wohlergehen der Tiere als einfacher Belang im Rahmen der Entscheidungen der allgemeinen Politik und nicht als allgemeiner Rechtsgrundsatz zu berücksichtigen wäre, wäre das Ergebnis dasselbe, da die Weigerung, einen solchen Belang zu berücksichtigen, einen Verstoß gegen das Protokoll darstellen würde.

55 Die Regierungen, die Erklärungen eingereicht haben, der Rat und die Kommission erläutern zunächst die Merkmale der Maul- und Klauenseuche und die mit ihr verbundenen Gefahren. Es handele sich für die Tiere um eine schwere Krankheit, die schmerzhafte Blasen im Maul und im Spalt der Extremitäten sowie Fieber verursache und insbesondere bei Jungtieren zum Tod führen könne. Der Virus sei sehr widerstandsfähig und verbreite sich leicht durch infizierte lebende Tiere, Fleisch, Milch oder Viehfutter. Außerdem verbreite er sich durch andere Tiere, Menschen, Waren und Wind. Das Internationale Tierseuchenamt habe diese Krankheit an erster Stelle in das Verzeichnis A der ihm zu meldenden Tierseuchen aufgenommen.

56 Die wirksamste Methode zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche sei eine Politik der Nichtimpfung, im Fall von Ausbrüchen der Seuche verbunden mit tierseuchenrechtlichen Tötungen, was jedoch eine Notimpfung nicht ausschließe, wenn die Umstände diese verlangten. Die vorbeugende Impfung sorge nur für eine scheinbare Sicherheit, da sie nicht in derselben Weise tilgend wirke wie die Nichtimpfung verbunden mit tierseuchenrechtlichen Tötungen, sondern zulasse, dass die Krankheit in einem Gebiet in endemischem Zustand weiter bestehe. Die Impfung sei nämlich nicht in allen Fällen wirksam und könne die Ausbreitung der Krankheit erleichtern. Im Übrigen könnten die geimpften Tiere den Virus nach der Impfung noch mehrere Tage lang übertragen, von der Krankheit befallen

werden, ohne ihre Symptome zu zeigen, oder Träger des Virus werden und so möglicherweise gesunde Tiere anstecken. Außerdem seien die erheblichen Risiken zu berücksichtigen, die der Umgang mit dem Virus zum Zweck der Herstellung von Impfstoffen berge.

57 Gegenwärtig ließen sich aufgrund der verwendeten Tests infizierte Tiere nicht von geimpften Tieren unterscheiden, so dass Feststellung und Kontrolle der Krankheit nicht möglich seien. Dies erkläre, weshalb der Tiergesundheitskodex zwischen maul- und klauenseuchenfreien Ländern, in denen Impfungen durchgeführt würden, und solchen, in denen keine Impfungen durchgeführt würden, unterscheide.

58 Ferner gebe es sieben Virustypen sowie zahlreiche Untergruppen, und die Impfung müsse alle sechs Monate erneuert werden. Damit eine Politik der vorbeugenden Impfung in der Gemeinschaft wirksam sei, müssten 300 Millionen Tiere zweimal jährlich unter Verwendung mehrerer Impfstoffe geimpft werden, die sämtliche Typen und Untergruppen des Virus abdeckten. Das würde erhebliche logistische und finanzielle Schwierigkeiten mit sich bringen.

59 Schließlich würden die Mitgliedstaaten, die Impfungen durchführten, ihren im Tiergesundheitskodex vorgesehenen Status als „maul- und klauenseuchenfreies Land, in dem keine Impfungen durchgeführt werden", verlieren, was schwerwiegende Folgen für die Ausfuhr von Tieren und aus Tieren hergestellten Erzeugnissen in Drittländer hätte. Auch wenn nur ein Mitgliedstaat vorbeugende Impfungen durchführte, würden diese Folgen alle Mitgliedstaaten betreffen, da die Gemeinschaft von Drittländern oft als Einheit betrachtet werde. Die finnische Regierung führt als Beispiel an, dass die Ausfuhren des gegenwärtig maul- und klauenseuchenfreien Finnlands aufgrund der Reaktion bestimmter Drittländer auf die in einigen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft eingetretene Krise beeinträchtigt worden seien.

60 Aufgrund der Nachteile der vorbeugenden Impfung sei die Politik der Nichtimpfung verbunden mit tierseuchenrechtlichen Tötungen wirksamer, kostengünstiger und mit weniger Beschränkungen für die Verbringung von Tieren und aus Tieren hergestellten Erzeugnissen verbunden.

61 Die Entscheidung für diese Politik sei im Rahmen der Vereinheitlichung des Binnenmarktes gefallen, um die Behinderungen des Handels zwischen Mitgliedstaaten zu vermeiden, die sich aus den zuvor von diesen verfolgten unterschiedlichen Politiken ergeben hätten. Der Gemeinschaftsgesetzgeber habe einen Bericht über die Vor- und Nachteile einer Politik der Nichtimpfung berücksichtigt, der von der Kommission mit Unterstützung von Experten der Mitgliedstaaten und einer Untergruppe des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses erstellt worden sei und die Risikoprognosen und -faktoren bewerte. Nach dem vom Rat in der mündlichen Verhandlung zitierten Auszug aus diesem Bericht würde eine Impfpolitik aufgrund des im Umgang mit dem Virus zu Impfzwecken liegenden Risikos zu einer größeren Zahl von Ausbrüchen der Maul- und Klauenseuche führen als eine Politik der Nichtimpfung.

62 Zur Frage der Gültigkeit des Artikels 13 der Richtlinie 85/511 weisen die Regierungen, die Erklärungen eingereicht haben, der Rat und die Kommission darauf hin, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik über ein weites Ermessen verfüge.

63 Die Kommission bestreitet, dass es einen Grundsatz des Wohlergehens der Tiere gebe, an dem die Gültigkeit des Artikels 13 der Richtlinie 85/511 zu überprüfen sei. Es gebe verschiedene materielle Vorschriften, die das Wohlergehen der Tiere bezweckten, und der Gerichtshof habe diesen Umstand insbesondere in seiner Rechtsprechung zu den Beschränkungen des freien Warenverkehrs berücksichtigt, die durch den Schutz der Gesundheit und des Lebens der Tiere gerechtfertigt seien. Das Wohlergehen der Tiere gehöre aber nicht zu den Zielen des EG-Vertrags, worauf in der vierten Begründungserwägung des Beschlusses 78/923/EWG des Rates vom 19. Juni 1978 zum Abschluss des Übereinkommens ausdrücklich hingewiesen werde. Aus den von den Klägern genannten Quellen ergebe sich kein Grundsatz des Wohlergehens der Tiere. So verpflichteten die Erklärung Nr. 24

und das Protokoll lediglich dazu, den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere in vollem Umfang Rechnung zu tragen, doch genüge dies nicht, um in diesen Bestimmungen den Ausdruck eines allgemeinen Grundsatzes des Gemeinschaftsrechts zu sehen.

64 Die niederländische Regierung erläutert insoweit, dass das Protokoll dem Erlass der Richtlinie 90/423 zeitlich nachgefolgt sei. Im Übrigen formuliere es keinen allgemein anwendbaren Grundsatz, da es die Berücksichtigung des Wohlergehens der Tiere nur im Rahmen von vier Bereichen der Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft vorsehe. Es schreibe auch keinen Grundsatz mit einheitlichem Inhalt in den verschiedenen Mitgliedstaaten fest, da es die Berücksichtigung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften und der Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten insbesondere in Bezug auf religiöse Riten, kulturelle Traditionen und das regionale Erbe vorsehe.

65 Die Regierungen, die Erklärungen eingereicht haben, der Rat und die Kommission sind der Auffassung, dass die Politik der Nichtimpfung jedenfalls nicht dem Tierschutz zuwiderlaufe, da sie die wirksamste Methode zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche sei. Zu berücksichtigen sei nämlich der Gesundheitszustand sämtlicher Tiere der Gemeinschaft und nicht der der sechs Tiere von Frau Jippes. Außerdem würden die zu tötenden Tiere in Übereinstimmung mit den geltenden Tierschutzvorschriften getötet.

66 Die Politik der Nichtimpfung verstoße nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die niederländische Regierung erinnert insoweit daran, dass bei der Prüfung der Gültigkeit einer gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit das Interesse der Gemeinschaft und nicht das Interesse eines speziellen Mitgliedstaats zu berücksichtigen sei. Die Bestandsdichte der Tiere in den Niederlanden könne daher entgegen dem, was das College van Beroep voor het bedrijsleven im Vorlagebeschluss andeute, kein zu berücksichtigender Faktor sein.

67 Ziel der Politik der Nichtimpfung und der tierseuchenrechtlichen Tötungen sei, die Maul- und Klauenseuche im Gebiet der Gemeinschaft zu bekämpfen und zu tilgen, um zwecks größerer Wirtschaftlichkeit der Viehhaltung den Gesundheitszustand des Viehbestands zu verbessern. Als solches betreffe dieses Ziel auch das Wohlergehen der Tiere.

68 Die gewählte Politik sei zur Erreichung dieses Zieles geeignet, da sich aus wissenschaftlichen Studien ergebe, dass die Nichtimpfung verbunden mit tierseuchenrechtlichen Tötungen die wirksamste Methode zur Tilgung der Maul- und Klauenseuche sei. Dagegen beseitige die vorbeugende Impfung die Ansteckungsgefahren weder kurz- noch langfristig und erlaube jedenfalls nicht, bei Ausbrüchen der Krankheit tierseuchenrechtliche Tötungen und erhebliche Beschränkungen der Verbringung von Tieren sowie des Personen- und Warenverkehrs zu vermeiden. Der Rat trägt vor, dass die Politik der Nichtimpfung Früchte getragen habe, da es seit dem Inkrafttreten der Richtlinie 90/423 nur wenige, kontrollierbare Ausbrüche gegeben habe.

69 Der Rat und die Kommission sind ferner der Ansicht, dass die Angemessenheit des Impfverbots auch daraus folge, dass es sich nicht um ein uneingeschränktes Verbot handele, da davon in Ausnahmefällen abgewichen werden könne, wenn die Umstände die Gestattung der Notimpfung verlangten.

70 Schließlich weist die irische Regierung darauf hin, dass der Gerichtshof bei der Prüfung, ob der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit durch eine Gemeinschaftsregelung beachtet worden sei, anerkannt habe, dass eine derartige Regelung Parteien schädigen könne, die für die Situation, die zum Erlass der Regelung geführt habe, nicht verantwortlich seien, dass aber die Bedeutung der mit der Regelung verfolgten Ziele selbst erhebliche negative Konsequenzen für bestimmte Personen rechtfertigen könne (Urteil des Gerichtshofes vom 30. Juli 1996 in der Rechtssache C-84/95, Bosphorus, Slg. 1996, I-3953, Randnrn. 22 und 23). Im vorliegenden Fall könne die Politik der Tötung nicht als unangemessene Reaktion betrachtet werden, da es sich um eine virulente Tierkrankheit handele, die in der Landwirtschaft und im ländlichen Raum, aber auch in anderen Wirtschaftsbereichen wie dem des Tourismus zu einer wirtschaftlichen Katastrophe führen könne.

Würdigung durch den Gerichtshof

Berücksichtigung des Wohlergehens der Tiere

71 Die Gewährleistung des Wohlergehens der Tiere gehört nicht zu den in Artikel 2 EG definierten Zielen des Vertrages, und ein solches Erfordernis wird in Artikel 33 EG, in dem die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik beschrieben sind, nicht genannt.

72 Dies ist in der vierten Begründungserwägung des Beschlusses 78/923/EWG des Rates zum Abschluss des Übereinkommens deutlich gemacht worden, wonach „[d]er Tierschutz... als solcher nicht zu den Zielen der Gemeinschaft [gehört]".

73 Was das Protokoll betrifft, so ergibt sich bereits aus dessen Wortlaut, dass es keinen allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts mit einem ganz bestimmten Inhalt festschreibt, der für die Organe der Gemeinschaft verbindlich wäre. Zwar ist nach dem Protokoll bei der Festlegung und Durchführung der Politik der Gemeinschaft den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere „in vollem Umfang Rechnung zu tragen", doch beschränkt es diese Verpflichtung auf vier spezifische Bereiche der Tätigkeit der Gemeinschaft und sieht die Berücksichtigung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften und der Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten insbesondere in Bezug auf religiöse Riten, kulturelle Traditionen und das regionale Erbe vor.

74 Ein allgemein anwendbarer Grundsatz kann auch nicht dem Übereinkommen entnommen werden, das, wie der Gerichtshof im bereits angeführten Urteil Compassion in World Farming festgestellt hat, keine klare, genaue und unbedingte Verpflichtung enthält, noch der Erklärung Nr 24, die durch das Protokoll von Amsterdam überholt ist und noch weniger zwingend als dieses formuliert ist.

75 Auch Artikel 30 EG verweist auf das „Leben von...Tieren" nur als Ausnahme vom Verbot von Maßnahmen gleicher Wirkung, und aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes geht nicht hervor, dass dieser jede auf diese Vorschrift gestützte Rechtfertigung zugelassen hätte (Urteile vom 23. Mai 1990 in der Rechtssache C-169/89, Van den Burg, Slg. 1990, I-2143, vom 23. Mai 1996 in der Rechtssache C-5/94, Hedley Lomas, Slg. 1996, I-2553, Compassion in World Farming, und vom 11. Mai 1999 in der Rechtssache C-350/97, Monsees, Slg. 1999, I-2921).

76 Schließlich gibt es zwar eine Reihe von Vorschriften des abgeleiteten Rechts, die das Wohlergehen der Tiere betreffen, doch enthalten auch diese keine Hinweise, aufgrund deren man das Erfordernis, für das Wohlergehen der Tiere zu sorgen, als allgemeinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts ansehen könnte.

77 Dagegen hat der Gerichtshof wiederholt das Interesse festgestellt, das die Gemeinschaft der Gesundheit und dem Schutz der Tiere entgegenbringt (Urteile vom 1. April 1982 in den Rechtssachen 141/81, 142/81 und 143/81, Holdijk u. a., Slg. 1982, 1299, vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 131/86, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 905, und vom 24. November 1993 in der Rechtssache C-405/92, Mondiet, Slg. 1993, I-6133, vgl. ferner Urteile Hedley Lomas und Compassion in World Farming).

78 So hat der Gerichtshof in Randnummer 17 des Urteils Vereinigtes Königreich/Rat festgestellt, dass „[b]ei der Verfolgung der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik... von Erfordernissen des Allgemeininteresses, wie etwa des... Schutzes der Gesundheit und des Lebens von... Tieren, denen die Gemeinschaftsorgane bei der Ausübung ihrer Befugnisse Rechnung zu tragen haben, nicht abgesehen werden [darf]".

79 Diese Verpflichtung, der Gesundheit und dem Schutz der Tiere Rechnung zu tragen, sollte das Protokoll verstärken, indem es vorschrieb, dass bei der Festlegung und Durchführung der Politik der Gemeinschaft, insbesondere im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik, den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere in vollem Umfang Rechnung zu tragen ist, zugleich aber anerkannte, dass in den Mitgliedstaaten zur Zeit noch unterschiedliche Regelungen und Auffassungen

bestehen. Die Beachtung dieser Verpflichtung kann insbesondere im Rahmen der Kontrolle der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme geprüft werden.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

80 Der Gemeinschaftsgesetzgeber verfügt im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik über ein weites Ermessen, das seiner politischen Verantwortung, die ihm die Artikel 34 EG bis 37 EG übertragen, entspricht. Folglich hat sich die richterliche Kontrolle auf die Prüfung der Frage zu beschränken, ob die betreffende Maßnahme nicht mit einem offensichtlichen Irrtum oder einem Ermessensmissbrauch behaftet ist oder ob die betreffende Behörde die Grenzen ihres Ermessens nicht offensichtlich überschritten hat (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88, Fedesa u. a., Slg. 1990, I-4023, Randnrn. 8 und 14).

81 Was die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit angeht, so dürfen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört, die Handlungen der Gemeinschaftsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen; ferner müssen die verursachten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen (Urteil Fedesa u. a., Randnr. 13, und Urteil vom 5. Oktober 1994 in den Rechtssachen C-133/93, C-300/93, C-362/93, Crispoltoni u. a., Slg. 1994, I-4863, Randnr. 41).

82 Was die gerichtliche Kontrolle der Beachtung dieses Grundsatzes betrifft, so kann aufgrund des weiten Ermessens, über das der Gemeinschaftsgesetzgeber im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik verfügt, die Rechtmäßigkeit einer in diesem Bereich erlassenen Maßnahme nur dann beeinträchtigt sein, wenn diese Maßnahme zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist (vgl. Urteile Fedesa, Randnr. 14, und Crispoltoni u. a., Randnr. 42).

83 Es geht somit nicht darum, ob die vom Gesetzgeber erlassene Maßnahme die einzig mögliche oder die bestmögliche Maßnahme war, sondern darum, ob sie offensichtlich ungeeignet war.

84 Ferner kann die Rechtmäßigkeit einer Gemeinschaftshandlung nicht von einer rückschauenden Beurteilung ihres Wirkungsgrades abhängen. Muss der Gemeinschaftsgesetzgeber künftige Auswirkungen einer zu erlassenden Regelung beurteilen, die nicht mit Bestimmtheit vorausgesagt werden können, so kann seine Beurteilung nur beanstandet werden, wenn sie sich im Licht der Informationen, über die er zum Zeitpunkt des Erlasses der betreffenden Regelung verfügt hat, als offensichtlich fehlerhaft erweist (vgl. in diesem Sinne Urteil Crispoltoni, Randnr. 43, und Urteil vom 19. November 1998 in der Rechtssache C-150/94, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1998, Randnr. 49).

85 Im Rahmen der Frage, welche Belastungen mit den verschiedenen möglichen Maßnahmen verbunden sind, ist zu prüfen, ob der Gemeinschaftsgesetzgeber den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere in vollem Umfang Rechnung getragen hat.

86 Insoweit ergibt sich hinsichtlich der Informationen, über die der Rat zu dem Zeitpunkt verfügte, als er die Politik der Nichtimpfung beschloss, aus der dritten Begründungserwägung der Richtlinie 90/423, dass diese aufgrund einer Studie der Kommission erlassen wurde. Diese 1989 durchgeführte Studie berücksichtigte die gesundheitlichen und die finanziellen Aspekte der verschiedenen Methoden zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche sowie ihre Folgen für die Ausfuhr und die Verwirklichung des Binnenmarktes. Als Ergebnis einer Kosten-Nutzen-Bilanz sprach sie sich für eine Politik der Nichtimpfung aus. Diese Feststellung hat sich der Rat in der Richtlinie 90/423 zu Eigen gemacht.

87 Wie aus dieser Studie hervorgeht und vor dem Gerichtshof dargelegt worden ist, erlaubt die vorbeugende Impfung bei Ausbrüchen von Maul- und Klauenseuche insbesondere deswegen nicht, die Krankheit zu beseitigen, weil die geimpften Tiere Virusträger bleiben und gesunde Tiere anstecken können. Im Übrigen ist eine wirksame Kontrolle der Entwicklung der Seuche deshalb nicht möglich, weil

nach dem gegenwärtigen Stand der Wissenschaft geimpfte nicht von kranken Tieren unterschieden werden können.

88 Vor dem Gerichtshof ist weiter vorgetragen worden, dass nach dieser Studie selbst ohne Ausbrüche der Krankheit nicht gewährleistet werden könne, dass der Virus in einer geimpften Population nicht vorkomme. Aus diesem Grund sehe der Tiergesundheitskodex für Tiere und Erzeugnisse aus einem maul- und klauenseuchenfreien Land oder Gebiet, in dem Impfungen durchgeführt würden, strengere Kontrollnormen vor als für Tiere und Erzeugnisse aus einem Land oder Gebiet, in dem keine Impfungen durchgeführt würden.

89 Unabhängig von diesen gesundheitsbezogenen Begründungen unterstrich diese Studie ferner, dass eine Politik der vorbeugenden Impfung, die sämtliche Tiere der Gemeinschaft schützen solle, wegen der Zahl der zu impfenden Tiere, der Vielfalt der Virustypen und der Häufigkeit der vorzunehmenden Impfungen mit finanziellen Kosten und Kontrollnachteilen verbunden wäre, die sehr viel größer wären als die Kosten oder Nachteile einer Politik der Nichtimpfung.

90 Der Rat konnte zudem die wirtschaftlichen Auswirkungen einer Politik der Impfung in Bezug auf die Ausfuhr von Tieren und aus Tieren hergestellten Erzeugnissen in Drittländer berücksichtigen. Da zahlreiche Drittländer sich an die Empfehlungen im Tiergesundheitskodex halten, führt die Entscheidung eines Staates für eine Politik der Impfung zu einer Beschränkung der Exportmöglichkeiten für die Viehhalter und Erzeuger dieses Staates.

91 Schließlich zielte die Entscheidung für eine gemeinsame Politik der Nichtimpfung in sämtlichen Mitgliedstaaten darauf ab, den freien Warenverkehr auf dem Binnenmarkt auf der Grundlage eines hohen Gesundheitsniveaus zu gewährleisten.

92 Dagegen steht nicht fest, dass eine Politik der vorbeugenden Impfung die Zahl der Ausbrüche der Maul- und Klauenseuche verringert hätte.

93 Ebenso wenig steht fest, dass eine solche Politik es erlaubt hätte, im Fall von Ausbrüchen der Maul- und Klauenseuche weniger tierseuchenrechtliche Tötungen vorzunehmen und die Bewegung von Tieren, Menschen und Waren weniger stark einzuschränken. Nach einer gefestigten wissenschaftlichen Meinung bleiben solche Maßnahmen unabhängig davon, ob der Viehbestand geimpft ist, am wirksamsten bei der Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche. Die Beschränkungen der Verbringung und die unverzügliche Tötung der infizierten Tiere an Ort und Stelle sind Maßnahmen, die bereits in den durch die Richtlinie 90/423 nicht geänderten Artikeln 4 und 5 der Richtlinie 85/511 vorgeschrieben wurden.

94 Somit wäre die Gefahr einer Störung des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens, auf die das vorlegenden Gericht hinweist, im Fall einer Politik der vorbeugenden Impfung nicht zwangsläufig weniger groß gewesen als im Fall einer Politik der Nichtimpfung.

95 Aus alledem ergibt sich, dass der Rat bei der Einführung der Politik der Nichtimpfung die Vor- und Nachteile des zu errichtenden Systems umfassend abgewogen hat und dass diese Politik, die den Empfehlungen des Internationalen Tierseuchenamts und der Praxis zahlreicher Länder weltweit entspricht, im Hinblick auf das Ziel der Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche jedenfalls nicht offensichtlich ungeeignet war.

96 Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass das Verbot der allgemeinen Vorbeugeimpfung nicht daran hindert, selektive, den Erfordernissen einer besonderen Situation angepasste Notimpfungen durchzuführen, falls die Umstände dies verlangen.

97 Es ist nicht zutreffend, zu behaupten, dass eine solche Politik den Schutz und die Gesundheit der Tiere nicht berücksichtigt habe. Ihr Ziel war es nämlich, den Gesundheitszustand des Viehbestands ingesamt zu verbessern, indem die Tiere vor einer besonders gefürchteten Krankheit geschützt wurden.

98 Im Übrigen wurde der Gemeinschaftsgesetzgeber durch die Berücksichtigung des Gemeinschaftsinteresses bei der Festlegung seiner Politik zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche nicht daran gehindert, der besonderen Situation in einigen Mitgliedstaaten, z. B. der Bestandsdichte der Tiere in den Niederlanden, Rechnung zu tragen. Die Bestandsdichte der Tiere in bestimmten Regionen ist nämlich ein Gesichtspunkt, der nach Artikel 13 Absatz 3 der Richtlinie 85/511 zu berücksichtigen ist, wenn die Notimpfung beschlossen wird.

99 Führt dagegen eine solche Politik dazu, dass Tiere, die einem Einzelnen oder einer bestimmten Gruppe von Viehhaltern gehören, nicht vorbeugend geimpft werden können, so mag dies noch so bedauerlich sein, doch folgt daraus nicht, dass diese Politik aufgrund der speziellen Situation dieses Einzelnen oder dieser Gruppe in Frage gestellt werden müsste. Der Rat hatte nämlich den allgemeinen Zustand des gesamten Viehbestands und nicht den einzelner Tiere zu berücksichtigen. Im vorliegenden Fall rechtfertigten die Erfordernisse, denen bei der Gewichtung der einander gegenüberstehenden Interessen Rechnung zu tragen war, eine Gesamtabwägung zwischen den Vorteilen und den Unzuträglichkeiten der beabsichtigten Maßnahmen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 24. Oktober 1973 in der Rechtssache 5/73, Balkan, Slg. 1973, 1091, Randnr. 22).

100 Folglich überschreitet das in Artikel 13 der Richtlinie 85/511 vorgesehene Verbot der vorbeugenden Impfung aufgrund des dem Rat im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik eingeräumten weiten Ermessens nicht die Grenzen dessen, was zur Erreichung des mit der Gemeinschaftsregelung verfolgten Zieles geeignet und erforderlich ist.

101 Nach alledem hat die Prüfung der ersten Frage nichts ergeben, was die Gültigkeit des Artikels 13 der Richtlinie 85/511 beeinträchtigen könnte.

Zur Gültigkeit der geänderten Entscheidung 2001/246

102 Mit seiner zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die geänderte Entscheidung 2001/246 wegen Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht, insbesondere wegen Verstoßes der in Artikel 1 Nummer 1 der Entscheidung 2001/279 vorgesehenen Bedingungen für die Schutzimpfung gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, ungültig ist.

103 Die Kläger sind der Auffassung, dass die Entscheidungen 2001/246 und 2001/279 ausschließlich von den Interessen der Viehexporteure geleitet seien und das Wohlergehen der Tiere in keiner Weise berücksichtigten. Diese Entscheidungen verstießen daher gegen den Grundsatz des Wohlergehens der Tiere und gegen das Protokoll.

104 Die Entscheidungen verletzten auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Insbesondere hätte die Schutzimpfung mit weniger einschneidenden Sperrmaßnahmen als den in Anhang II der geänderten Entscheidung 2001/246 genannten verbunden werden können, ohne dass die Interessen der niederländischen Viehexporteure dadurch beeinträchtigt worden wären. So hätte zur Bedingung gemacht werden können, dass die geimpften Tiere während des Zeitraums von einem Jahr nur an zuvor gemeldete Orte und jedenfalls nicht in einen anderen Mitgliedstaat verbracht würden. Ferner sei das von der Schutzimpfung erfasste geographische Gebiet unnötig beschränkt, obwohl der Viehbestand in den Niederlanden sehr dicht sei und die Gestattung der Schutzimpfung in dem betreffenden Gebiet aufgrund des Verlustes des tierseuchenrechtlichen Status als maul- und klauenseuchenfreies Land ohne Impfung im Sinne von Kapitel 2.1.1 des Tiergesundheitskodex bereits Risiken für die Ausfuhren mit sich bringe.

105 Es wäre möglich gewesen, die Ausfuhr von Tieren und Erzeugnissen des Königreichs der Niederlande in die anderen Mitgliedstaaten nach dem Verschwinden der Krankheit unter der Bedingung zuzulassen, dass die Tiere nicht geimpft worden seien oder die Erzeugnisse nicht von geimpften Tieren stammten. Maßnahmen dieser Art hätten es ermöglicht, die Schutzimpfung durchzuführen und dabei zugleich das Interesse der niederländischen Viehexporteure zu berücksichtigen, da der größte Teil der niederländischen Ausfuhren (ungefähr 90 %) in andere Mitgliedstaaten erfolge. Zudem würden Letztere ihren tierseuchenrechtlichen Status nicht bereits deswegen verlieren, weil sie Erzeugnisse aus einem Mitgliedstaat einführten, in dem geimpft werde.

106 Die Kläger erinnern im Übrigen daran, dass sie vorgeschlagen hätten, die Tiere von Frau Jippes vor ihrer Impfung Tests zu unterziehen, um jede Gefahr auszuschließen, dass sie infiziert seien, weil der Virus bereits vor der Impfung vorhanden sei, ohne dass sie die Symptome der Krankheit zeigten. Die Tiere könnten auch die erforderliche Zahl von Tagen bis zum Eintritt der Wirkung des Impfstoffes getrennt gehalten werden.

107 Die Entscheidung 2001/279 verletze zudem den Gleichheitsgrundsatz, da nur die Viehhalter aus der Umgebung von Oene ihre Tiere impfen dürften, obwohl die Tiere von Frau Jippes angesichts der raschen Verbreitung des Virus genauso bedroht seien wie die der besagten Viehhalter. Die Kläger machen ferner geltend, wenn die Impfung der Tieren der geschützten Arten erlaubt werde, müsse auch die Impfung der Tiere von Frau Jippes zugelassen werden.

108 Die Kommission erinnert daran, dass sie in diesem Bereich über Ermessen verfüge und der Gerichtshof daher im Rahmen seiner Prüfung die erlassenen Maßnahmen nur in beschränktem Umfang kontrollieren könne.

109 Nach Auffassung der niederländischen Regierung und der Kommission sind die Entscheidungen 2001/246 und 2001/279 keine Maßnahmen, die im Hinblick auf das verfolgte Ziel offensichtlich ungeeignet seien. Aus den Begründungs-

erwägungen der Entscheidung 2001/246 und aus der dritten Begründungserwägung der Entscheidung 2001/279 gehe hervor, dass die Kommission die Seuchenentwicklung und die hohe Besatzdichte empfänglicher Tiere in den Niederlanden berücksichtigt habe.

110 Die in den Entscheidungen genannten Bedingungen für die Not-, die Suppressiv- und die Schutzimpfung entsprächen den Leitlinien, die der Wissenschaftliche Ausschuss für Tiergesundheit und Tierschutz in seinem Bericht über die Strategie zur Notimpfung gegen die Maul- und Klauenseuche ausgearbeitet habe. Hinsichtlich der Dauer der Sperrmaßnahmen sei der Bericht seinerseits auf die Vorschriften des Tiergesundheitskodex gestützt.

111 Die in der Entscheidung 2001/279 vorgesehene Schutzimpfung sei eine „Ringimpfung" im Umkreis des Maul- und Klauenseuchenherds, die als „Brandmauer" gegen die Verschleppung des Virus dienen solle. Wenn diese Impfung Rindern vorbehalten worden sei, dann deshalb, weil nur im Fleisch dieser Art der Maul- und Klauenseuchenvirus inaktiviert werden könne. Die Frist von zwölf Monaten, die vor Wiedererlangung des Status eines maul- und klauenseuchenfreien Landes ohne Impfung verstreichen müsse, sei dadurch gerechtfertigt, dass sie lang genug sein müsse, damit die Tiere Kälber gebären könnten, die nicht gegen den Virus immun geworden seien.

112 Die Kommission trägt vor, das Gebiet, in dem die Schutzimpfung erlaubt sei, sei zwar größer als die Suppressivimpfzonen, aber geographisch begrenzt, da angesichts des erheblichen Umfangs der im Bericht des Wissenschaftlichen Ausschusses für Tiergesundheit und Tierschutz empfohlenen Sperrmaßnahmen, die aus veterinärrechtlichen Gründen in diesem Gebiet zu gelten hätten, habe vermieden werden müssen, dass das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben stärker als unbedingt erforderlich gestört werde. Außerdem habe die Kommission dem allgemeinen Interesse aller Viehhalter der Gemeinschaft Rechnung tragen müssen. Je größer aber das Gebiet sei, in dem die Schutzimpfung erlaubt werde, desto weniger wahrscheinlich sei es, dass Drittländer die „Regionalisierung" der

Gemeinschaft akzeptierten, d. h. ihre Aufteilung in Regionen derart, dass die von der Maul- und Klauenseuche nicht betroffenen Regionen im internationalen Handel ihren Status als maul- und klauenseuchenfreies Gebiet, in dem keine Impfungen durchgeführt werden, behalten könnten.

Würdigung durch den Gerichtshof

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

113 Um zu kontrollieren, ob die Kommission bei der Ausübung der ihr durch Artikel 13 Absatz 3 der Richtlinie 85/511 und Artikel 10 Absatz 4 der Richtlinie 90/425 im Fall des Auftretens einer Zoonose wie der Maul- und Klauenseuche eingeräumten Befugnisse den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet hat, ist zu prüfen, ob die von ihr eingesetzten Mittel zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet waren und ob sie nicht über das dazu Erforderliche hinausgingen.

114 Die Entscheidungen 2001/246 und 2001/279 berücksichtigen die Empfehlungen, die der Wissenschaftliche Ausschuss für Tiergesundheit und Tierschutz in seinem Bericht ausgesprochen hat. Darin beschreibt der Ausschuss die Vor- und Nachteile der Impfung und nennt eine Reihe von Kriterien, anhand deren sich bestimmen lässt, unter welchen Umständen die Vorteile der Impfung größer sind als ihre Nachteile.

115 Der Ausschuss erinnert an die Probleme wegen der Übertragbarkeit des Virus durch geimpfte Tiere sowie an die fehlende Möglichkeit, kranke Tiere von ge-

impften Tieren zu unterscheiden. Er stellt fest, dass die Schutzimpfzone aus diesen Gründen so klein wie möglich und klar bestimmt sein müsse. Er beschreibt ferner die Sperrmaßnahmen, denen die geimpften Tiere, das Fleisch und die aus den Tieren hergestellten Erzeugnisse zu unterwerfen sind.

116 Aus den Entscheidungen 2001/246 und 2001/279 und aus dem Bericht geht hervor, dass entgegen dem Vorbringen der Kläger die Gründe des Gesundheitsschutzes bei der Entscheidung für die Vornahme von Schutzimpfungen und bei der räumlichen Festlegung der Impfzone ausschlaggebend waren. Würde jedem, der dies beantragt, die Impfung ihm gehörender und sich außerhalb dieser Zone befindender Tiere erlaubt, so bestünde die Gefahr, dass die Kontrolle der Krankheitsentwicklung in diesem Gebiet beeinträchtigt und die Ansteckungsgefahr erhöht würde.

117 Außerdem birgt der Umgang mit dem Impfstoff Risiken, die insbesondere die Feststellung in Nummer 6.3 der Anhänge I und II der geänderten Entscheidung 2001/246 rechtfertigen, dass bei der Durchführung der Impfkampagne „alle erforderlichen Vorkehrungen zur Verhütung einer etwaigen Virusverschleppung zu treffen" sind.

118 Angesichts dieser Umstände trägt die betreffende Entscheidung dem Schutz und dem Wohlergehen der Tiere Rechnung, da sie darauf abzielt, die Ausbreitung der Maul- und Klauenseuche zu kontrollieren und die Seuche so rasch wie möglich zu tilgen.

119 Was die Beschränkungen der Verbringung von Tieren, Fleisch und aus Tieren hergestellten Erzeugnissen betrifft, so berücksichtigen diese die Erfordernisse des Tiergesundheitskodex und sind aufgrund der durch die Impfung verursachten Nachteile und Gefahren notwendig. Sie sollen insbesondere ermöglichen, geimpfte Tiere von nichtgeimpften sowie das Fleisch und die Erzeugnisse dieser

beiden Tiergruppen voneinander zu unterscheiden, so dass die Auswirkungen der Krise auf den Handel mit Drittländern so stark wie möglich beschränkt werden.

120 Insoweit ist zu berücksichtigen, dass die Viehhaltung die Einkommensquelle einer großen Zahl von Personen innerhalb der Gemeinschaft ist und dass alle Exporteure der Gemeinschaft nicht nur an einer möglichst raschen und wirksamen Bekämpfung der Maul- und Klausenseuche interessiert sind, sondern auch daran, dass die Maul- und Klauenseuchenherde und die Schutzimpfzonen begrenzt bleiben, damit weder der tierseuchenrechtliche Status des betroffenen Mitgliedstaats im Sinne des Tiergesundheitskodex noch der Eindruck beeinträchtigt wird, den Drittländer vom Gesundheitszustand des gemeinschaftlichen Viehbestands insgesamt haben.

121 Die Kläger haben vorgeschlagen, die Tiere von Frau Jippes einer Reihe von Bedingungen zu unterwerfen wie etwa Tests zur Feststellung der Krankheit und einer Isolation während der Zeit der Inkubation des Impfstoffes. Da jedoch zahlreiche Personen verlangen könnten, dass die Impfung ihrer Tiere unter diesen Bedingungen erlaubt wird, würde die Überprüfung der Einhaltung dieser Bedingungen die Einführung von breit angelegten Kontrollmaßnahmen erfordern, obwohl alle verfügbaren Ressourcen für die Bekämpfung der Maul- und Klauenseuchenherde genutzt werden müssen. Außerdem würden die im Umkreis der geimpften Tiere errichteten Überwachungszonen unabhängig davon, dass sie das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben der betroffenen Regionen stark stören würden, aufgrund der äußerst raschen Verbreitung des Virus und der großen Zahl seiner Überträger nicht gewährleisten, dass sich die Tiere während der Zeit der Inkubation des Impfstoffes nicht ansteckten.

122 Aufgrund dieser Umstände war die geänderte Entscheidung 2001/246 zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und ging nicht über das dazu Erforderliche hinaus; sie verstößt daher insbesondere insoweit nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, als sie die Zone, in der die Schutzimpfung durchgeführt werden konnte, geographisch begrenzt und die Verbringung von geimpften Tieren, Fleisch und aus Tieren hergestellten Erzeugnissen Beschränkungen unterwirft.

Die Rechtsgrundlage der Entscheidung 2001/246

123 Im Übrigen ist in Beantwortung der Frage des vorlegenden Gerichts nach der Rechtsgrundlage der Entscheidung 2001/246, soweit diese die Tötung geimpfter Tiere vorsieht, daran zu erinnern, dass diese Entscheidung auf die Richtlinie 90/425, insbesondere auf Artikel 10, und auf die Richtlinie 85/511, insbesondere Artikel 13 Absatz 3, gestützt ist.

124 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.

125 Die Notimpfung ist ausdrücklich in Artikel 13 Absatz 3 der Richtlinie 85/511 vorgesehen, ohne dass diese Vorschrift die Gründe, die die Impfung rechtfertigen können, beschränken oder die Tötung der empfänglichen Tiere untersagen würde, wenn diese geimpft sind.

126 Schließlich sieht Artikel 10 Absatz 4 der Richtlinie 90/425 vor, dass die Kommission im Fall von Zoonosen oder Krankheiten, die eine Gefahr für die Tiere darstellen können, die notwendigen Maßnahmen erlässt.

127 Diese Vorschriften bildeten eine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlass der Entscheidung 2001/246 durch die Kommission.

Der Gleichbehandlungsgrundsatz

128 Die Kläger machen einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz geltend, da Frau Jippes nicht erlaubt worden sei, ihre Tiere zu impfen, während die Schutzimpfung im Gebiet um Oene gestattet worden sei und es möglich sei, die Tiere in zoologischen Gärten zu impfen.

129 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes verlangt der allgemeine Gleichheitsgrundsatz, der zu den wesentlichen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört, dass vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden, es sei denn, dass eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre (vgl. insbesondere Urteile vom 21. Februar 1990 in den Rechtssachen C-267/88 bis C-285/88, Wuidart u. a., Slg. 1990, I-435, Randnr.13, und vom 19. November 1998 in der Rechtssache Vereinigtes/Königreich, Randnr. 97).

130 Die Sachverhalte, auf die sich die Kläger beziehen, sind nicht vergleichbar, und selbst wenn sie es wären, wären die von der Kommission erlassenen Maßnahmen auf jeden Fall objektiv gerechtfertigt.

131 Bezüglich der in der Zone im Gebiet um Oene befindlichen Tiere ist in Randnummer 111 dieses Urteils erläutert worden, dass ihre Schutzimpfung als „Brandmauer" dienen soll, um die Verschleppung des in den Krankheitsherden dieser Ortschaft vorhandenen Virus zu verhindern. Diese Wirkung kann eine solche Impfung zwar in einer Region haben, in der der Virus auf jeden Fall vorhanden ist, würde sie aber in anderen, noch seuchenfreien Regionen durchgeführt, könnte sie zur Verschleppung des Virus beitragen.

132 Folglich ist die Impfung der betreffenden Tiere durch die Lage der Betriebe, in denen sie sich befinden, und das Ziel der Bekämpfung der Ausdehnung der Maul- und Klauenseuchenherde objektiv gerechtfertigt.

133 Die Tiere zoologischer Gärten, die unter Umständen einer Notimpfung unterzogen werden können, sind in der Entscheidung 2001/303/EG der Kommission vom 11. April 2001 über die Bedingungen für die Bekämpfung und Tilgung der Maul- und Klauenseuche bei vom Aussterben bedrohten Arten in Anwendung des Artikels 13 der Richtlinie 85/511/EWG (ABl. L 104, S. 3) bestimmt. Nach Artikel 1 dieser Entscheidung sind „vom Aussterben bedrohte Arten" „Tiere der Gefährdungsgrade ‚ausgestorben', ‚stark gefährdet', ‚gefährdet' und ‚empfindlich' im Sinne der Roten Liste der Gefährdeten Tierarten der Internationalen Union zur Erhaltung der Natur (IUCN)".

134 Es handelt sich somit um Tiere, die sich nicht in einer vergleichbaren Lage befinden wie die von Frau Jippes, da nicht geltend gemacht worden ist, dass die Tiere von Frau Jippes einer vom Aussterben bedrohten Art angehörten.

135 Der Klagegrund eines Verstoßes gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz ist daher unbegründet.

136 Nach alledem hat die Prüfung der zweiten Frage nichts ergeben, was die Gültigkeit der geänderten Entscheidung 2001/246 beeinträchtigen könnte.

Kosten

137 Die Auslagen der niederländischen, der dänischen, der griechischen, der irischen, der italienischen und der finnischen Regierung sowie des Rates und der Kommission, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom College van Beroep voor het bedrijfsleven mit Beschluss vom 26. April 2001 vorgelegten Fragen für Recht erkannt:

1. **Die Prüfung der ersten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit des Artikels 13 der Richtlinie 85/511/EWG des Rates vom 18. November 1985 zur Einführung von Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche in der Fassung der Richtlinie 90/423/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 beeinträchtigen könnte.**

2. **Die Prüfung der zweiten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit der 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/EWG in der Fassung der Entscheidung 2001/279/EG der Kommission vom 5. April 2001 beeinträchtigen könnte.**

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris Edward

Jann Sevón Schintgen

Macken Colneric

von Bahr Cunha Rodrigues

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Juli 2001.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias