DOMSTOLENS DOM

12. juli 2001 *

I sag C-189/01,

angående en anmodning, som College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederlandene) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

H. Jippes,

Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren,

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

mod

Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af artikel 13 i Rådets direktiv 85/511/EØF af 18. november 1985 om fællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af mund- og klovsyge (EFT L 315, s. 11), som ændret ved Rådets

* Processprog: nederlandsk.

direktiv 90/423/EØF af 26. juni 1990 (EFT L 224, s. 13), samt af Kommissionens beslutning 2001/246/EF af 27. marts 2001 om fastlæggelse af betingelserne for bekæmpelse og udryddelse af mund- og klovsyge i Nederlandene i henhold til artikel 13 i direktiv 85/511 (EFT L 88, s. 21), som ændret ved Kommissionens beslutning 2001/279/EF af 5. april 2001 (EFT L 96, s. 19),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. Gulmann, A. La Pergola, M. Wathelet og V. Skouris samt dommerne D.A.O. Edward, P. Jann, L. Sevón (refererende dommer), R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

under hensyn til Domstolens præsidents beslutning om at underkaste den præjudicielle forelæggelse en hasteprocedure i henhold til procesreglementets artikel 104a,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— H. Jippes, Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren og Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, ved advocaat C.T. Dekker

— den nederlandske regering ved H.G. Sevenster, som befuldmægtiget

— den græske regering ved G. Kanellopoulos og E. Svolopoulou, som befuldmægtigede

— den irske regering ved D.J. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af G. Hogan, SC, og barrister E. Mulloy

— den italienske regering ved avvocato dello Stato O. Fiumara

— den finske regering ved T. Pynnä, som befuldmægtiget

— Rådet for Den Europæiske Union ved J. Carbery og A.-M. Colaert, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved T. van Rijn og A. Bordes, som befuldmægtigede,

efter at der i retsmødet den 20. juni 2001 er afgivet mundtlige indlæg af H. Jippes, Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren og Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren ved C.T. Dekker, af den nederlandske regering ved H.G. Sevenster, af den danske regering ved J. Molde, som befuldmægtiget, af den

græske regering ved E. Svolopoulou og I. Chalkias, som befuldmægtiget, af den irske regering ved G. Hogan, af den finske regering ved T. Pynnä, af Rådet ved J. Carbery og A.M. Colaert, samt af Kommissionen ved T. Van Rijn og A. Bordes,

og efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 26. april 2001, indgået til Domstolen den 27. april 2001, har College van Beroep voor het bedrijfsleven i medfør af artikel 234 EF stillet to præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden af artikel 13 i Rådets direktiv 85/511/EØF af 18. november 1985 om fællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af mund- og klovsyge (EFT L 315, s. 11), som ændret ved Rådets direktiv 90/423/EØF af 26. juni 1990 (EFT L 224, s. 13, herefter »direktiv 85/511«), samt af Kommissionens beslutning 2001/246/EF af 27. marts 2001 om fastlæggelse af betingelserne for bekæmpelse og udryddelse af mund- og klovsyge i Nederlandene i henhold til artikel 13 i direktiv 85/511 (EFT L 88, s. 21), som ændret ved Kommissionens beslutning 2001/279/EF af 5. april 2001 (EFT L 96, s. 19).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en sag, der føres af H. Jippes, Yde (Nederlandene), og Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren og Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse

Vereniging tot Bescherming van Dieren [nederlandsk forening til beskyttelse af dyr, Groningen Afdeling og Assen Afdeling (Nederlandene)] (herefter »H. Jippes m.fl.«), mod Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (det nederlandske Ministerium for Landbrug, Naturforvaltning og Fiskeri, herefter »ministeriet«) angående vaccination mod mund- og klovsyge af nogle dyr, der tilhører H. Jippes.

Retsforskrifter

Bestemmelserne om bekæmpelse af mund- og klovsyge

Den internationale zoosanitære kode

3 Det Internationale Kontor for Epizootier (herefter »OIE«) er en mellemstatslig organisation oprettet ved international aftale den 25. januar 1924, som i maj 2001 havde 158 medlemmer. Den har bl.a. til opgave at garantere den sanitære sikkerhed i verdenshandelen ved at udarbejde sundhedsbestemmelser for den internationale samhandel med dyr og produkter deraf.

4 OIE's standarder er anerkendt af Verdenshandelsorganisationen som internationale referencesundhedsbestemmelser. De er udarbejdet af valgte specialudvalg samt af arbejdsgrupper, der omfatter videnskabsmænd fra hele verden, og vedtages af en international komité bestående af delegerede udpeget af medlemslandenes regeringer.

5 Den internationale zoosanitære kode (niende udgave 2000, herefter »koden«) er blevet udarbejdet for at lette den internationale samhandel med levende dyr, sæd, embryoner og animalske produkter. Den indeholder bl.a. henstillinger vedrørende særlige sygdomme. Kodens kapitel 2.1.1 handler om mund- og klovsyge.

6 Bestemmelserne i dette kapitel sondrer mellem tre zoosanitære statusser, som kan anerkendes for et land eller et område. Den første er status som land eller område, der er »frit for mund- og klovsyge, eller hvor der ikke vaccineres«, den anden er status som land eller område, der er »frit for mund- og klovsyge, eller hvor der vaccineres«, og den tredje er status som land eller område, der er »smittet med mund- og klovsyge«. Efter disse statusser er vaccinationen en vaccination, der foretages systematisk med en vaccine, der opfylder de af OIE fastsatte standarder, for at forhindre mund- og klovsyge.

7 Et område med en bestemt zoosanitær status med hensyn til mund- og klovsyge kan oprettes i et land, der opfylder betingelserne for en anden sanitær status. Dette nødvendiggør, at dette område adskilles fra resten af landet med et overvågningsområde eller et stødpudeområde eller ved fysiske eller geografiske barrierer sammen med zoosanitære foranstaltninger, således at enhver spredning af virussen undgås.

8 For at blive anerkendt som et land, der er frit for mund- og klovsyge, og hvor der ikke vaccineres, skal et land ifølge kodens artikel 2.1.1.2 bl.a. godtgøre, at der ikke er smittekilder for mund- og klovsyge, og at der ikke er foretaget nogen vaccination mod denne sygdom i mindst tolv måneder, og at landet ikke har indført noget vaccineret dyr, siden vaccinationen blev indstillet. Kodens artikel 2.1.1.6 bestemmer, at hvis der udbryder mund- og klovsyge i et sådant land, kan det generhverve sin zoosanitære status som mund- og klovsygefrit land, hvor der ikke vaccineres, enten tre måneder efter det seneste tilfælde, hvor der foretages sanitær aflivning og serologisk overvågning, eller tre måneder efter aflivning af det sidst vaccinerede dyr, når der anvendes sanitær aflivning, serologisk overvågning og nødvaccination.

9 I kodens artikel 1.1.1.1 defineres sanitær aflivning som aflivning, der »udføres under veterinærmyndighedernes kontrol, så snart en sygdom er bekræftet, og som består i at aflive alle syge og smittede dyr i besætningen, og om nødvendigt alle dyr i andre besætninger, som har kunnet være udsat for smitte, enten direkte eller ved ethvert middel, der kan overføre denne. Alle modtagelige dyr, uanset om de er vaccineret, skal aflives, og deres kroppe destrueres ved afbrænding eller nedgravning eller enhver anden metode, der gør det muligt at undgå udbredelse af sygdommen gennem de aflivede dyrs kroppe eller produkter«.

10 I kodens kapitel 2.1.1 opstilles en lang række regler om import eller transit af levende dyr, sæd, embryoner, fersk kød, kødprodukter og animalske produkter. Disse regler er mere eller mindre strenge, alt efter oprindelseslandets eller oprindelsesområdets zoosanitære status.

Fællesskabsbestemmelserne

11 Den retsakt, som fastsætter de fællesskabsforanstaltninger, der skal anvendes til bekæmpelse af mund- og klovsyge, såfremt denne sygdom konstateres, er direktiv 85/511. Direktivet bestemmer bl.a. i artikel 4, at såfremt der på en bedrift befinder sig et eller flere dyr, der mistænkes for at være angrebet af eller kontamineret med mund- og klovsyge, foranlediger den kompetente myndighed, at bedriften sættes under myndighedernes tilsyn, og fastsætter forskellige begrænsende foranstaltninger med hensyn til bevægelser af dyr, personer og køretøjer. Disse foranstaltninger kan efter omstændighederne udvides til også at gælde for nabobedrifter.

12 I henhold til artikel 5, nr. 2, i direktiv 85/511 skal den kompetente myndighed, så snart det er blevet bekræftet, at et eller flere dyr på en bedrift er angrebet af mund- og klovsyge, omgående træffe foranstaltning til, at samtlige dyr af modtagelige arter på bedriften slås ned, samt at de pågældende dyr efter nedslagningen destrueres. Disse foranstaltninger kan ligeledes efter omstændighederne udvides til også at gælde for nabobedrifter.

13 Princippet om at indstille vaccination mod mund- og klovsyge blev besluttet ved udstedelse af Rådets direktiv 90/423/EØF af 26. juni 1990 om ændring af direktiv 85/511/EØF om fællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af mund- og klovsyge, direktiv 64/432/EØF om veterinærpolitimæssige problemer ved handel inden for Fællesskabet med kvæg og svin og direktiv 72/462/EØF om sundhedsmæssige og veterinærpolitimæssige problemer i forbindelse med indførsel af kvæg og svin samt fersk kød og kødprodukter fra tredjelande (EFT L 224, s. 13).

14 Tredje betragtning til direktiv 90/423 er affattet således:

»En undersøgelse, som Kommissionen har foretaget af bekæmpelsen af mund- og klovsyge, viser, at det vil være at foretrække, at det for Fællesskabet som helhed vedtages ikke at vaccinere frem for at vaccinere; 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.«

15 Artikel 13 i direktiv 85/511 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sørger for

— at det forbydes at anvende mund- og klovsygevaccine

[...]

3. Uanset bestemmelserne i stk. 1 om anvendelse af mund- og klovsygevaccine kan det besluttes, at der skal foretages nødvaccination efter tekniske regler, som sikrer dyrene fuldstændig immunitet, når det er blevet påvist, at der er udbrudt mund- og klovsyge, og der er risiko for, at sygdommen udvikler sig til en omfattende epizooti. I så fald træffes der foranstaltninger bl.a. med hensyn til

— fastlæggelse af det geografiske område, hvori der skal foretages nødvaccination

— bestemmelse af art og alder af de dyr, der skal vaccineres

— fastlæggelse af vaccinationskampagnens varighed

— indførelse af et specifikt forbud mod flytning af vaccinerede dyr og produkter hidrørende fra disse

— specifik identificering og registrering af de vaccinerede dyr

— andre aspekter af den pågældende nødsituation.

Beslutningen om at foretage nødvaccination træffes af Kommissionen i samråd med den pågældende medlemsstat efter fremgangsmåden i artikel 16. I beslut-

ningen skal der navnlig tages hensyn til antallet af dyr i disse regioner og behovet for at beskytte bestemte racer.

Uanset første afsnit kan den pågældende medlemsstat efter meddelelse til Kommissionen imidlertid beslutte at foretage nødvaccination på udbrudsstedet, for så vidt grundlæggende fællesskabsinteresser ikke bringes i fare. I dette tilfælde skal Den Stående Veterinærkomité straks behandle beslutningen om at foretage nødvaccination efter fremgangsmåden i artikel 16.«

16 Den 10. marts 1999 fremsatte Den Videnskabelige Komité for Dyrs Sundhed og Trivsel henstillinger med hensyn til den strategi for nødvaccination mod mund- og klovsyge, som skal følges. Denne komités rapport beskriver de risici, der er forbundet med vaccination, identificerer de kriterier, der skal tages i betragtning, når det besluttes at foretage nødvaccination, og fastsætter retningslinjer for et nødvaccinationsprogram samt for de restriktioner, der skal gælde for bevægelser af dyr og animalske produkter inden for eller ud af et område, som er omfattet af en nødvaccination.

17 Efter at der var konstateret smittekilder for mund- og klovsyge, som bl.a. viste sig i Nederlandene, udstedte Kommissionen en række beslutninger om beskyttelsesforanstaltninger mod denne epizooti i den nævnte medlemsstat.

18 Forebyggende vaccination i Nederlandene blev tilladt ved beslutning 2001/246, der blev udstedt i henhold til Rådets direktiv 90/425/EØF af 26. juni 1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 224, s. 29), som ændret ved Rådets direktiv 92/118/EØF af

17. december 1992 om dyresundhedsmæssige og sundhedsmæssige betingelser for samhandelen med og indførsel til Fællesskabet af produkter, der for så vidt angår disse betingelser ikke er underlagt specifikke fællesskabsbestemmelser, som omhandlet i bilag A, kapitel I, i direktiv 89/662/EØF, og for så vidt angår patogener, i direktiv 90/425 (EFT 1993 L 62, s. 49), og navnlig dets artikel 10, og i henhold til direktiv 85/511, navnlig dets artikel 13, stk. 3.

19 Ifølge artikel 1, nr. 2, første afsnit, i beslutning 2001/246 defineres forebyggende vaccination som nødvaccination af dyr af modtagelige arter på identificerede bedrifter i et bestemt område, og den foretages udelukkende i forbindelse med forebyggende aflivning. Ifølge samme bestemmelses andet afsnit har den til formål hurtigt at reducere mængden af virus, der cirkulerer, og risikoen for, at virussen spredes uden for området, uden at den forebyggende aflivning forsinkes. Ifølge bestemmelsens tredje afsnit foretages den forebyggende vaccination kun, hvis den forebyggende aflivning af dyr af modtagelige arter må udsættes for en periode, der anslås at ville vare længere end den tid, det kræver effektivt at reducere virussens spredning ved immunisering på grund af problemer med hensyn til aflivning af dyr af modtagelige arter og/eller problemer med hensyn til kapacitet til at destruere aflivede dyr.

20 Ved beslutning 2001/279 blev beskyttende vaccination tilladt i Nederlandene. Ifølge artikel 1, nr. 3, første afsnit, i beslutning 2001/246 defineres denne vaccination som nødvaccination af kvæg på identificerede bedrifter i vaccinationsområdet, der udelukkende foretages i forbindelse med forebyggende aflivning af visse kategorier af andre dyr af modtagelige arter, også i forbindelse med forebyggende vaccination. Ifølge samme bestemmelses andet afsnit er formålet med beskyttende vaccination hurtigt at reducere mængden af virus, der cirkulerer, og risikoen for, at virussen spredes uden for området, men vaccinationen sker på den betingelse, at dyr af modtagelige arter, der vaccineres i henhold til betingelserne for beskyttende vaccination, ikke bliver aflivet som en forebyggende foranstaltning.

21 Ifølge bilag III, punkt B, til beslutning 2001/246, med senere ændringer, er området med beskyttende vaccination defineret som et område på ca. 25 km omkring Oene (Nederlandene). De øvrige bilag til nævnte beslutning definerer betingelser for anvendelse af beskyttende vaccination (bilag II), foranstaltninger i vaccinationsområdet for kvæg, der er vaccineret på de betingelser, der gælder for beskyttende vaccination (bilag IV), samt behandling af kød og animalske produkter for at tilintetgøre mund- og klovsygevirus (bilag V, VI og VII).

22 I bilag II, punkt 6.6, til beslutning 2001/246, med senere ændringer, bestemmes, at restriktionerne ophæves tidligst tolv måneder efter afslutningen af vaccinationskampagnen eller tolv måneder efter det sidste udbrud i vaccinationsområdet alt efter, hvilket der er det sidste tidspunkt, eller tre måneder efter slagtningen af det sidst vaccinerede dyr.

De nationale bestemmelser

23 I Nederlandene fremgår forbuddet mod vaccine mod mund- og klovsyge af bestemmelserne i Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (den nederlandske lov om dyrs sundhed og velfærd), sammenholdt med bekendtgørelsen om anvendelse af sera og vacciner, som bestemmer, at det er forbudt for alle kategorier af husdyrholdere at behandle eller at lade tredjemænd behandle kvæg, fjerkræ, mink og andre arter eller kategorier af dyr, som er omhandlet i bekendtgørelsen om udpegelse af dyrearter, der rammes af smitsomme dyresygdomme, under anvendelse af ikke-levende vaccine og sera mod mund- og klovsyge.

Bestemmelserne om dyrevelfærd

Den europæiske konvention om beskyttelse af dyr, der holdes til landbrugsformål

24 Den europæiske konvention om beskyttelse af dyr, der holdes til landbrugsformål (herefter »konventionen«), blev undertegnet den 10. marts 1976 i Europa-Rådets regi. Den er blevet godkendt på Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs vegne ved artikel 1 i Rådets afgørelse 78/923/EØF af 19. juni 1978 (EFT L 323, s. 12).

25 Konventionens artikel 3 bestemmer, at »dyrene skal huses, fodres, vandes og passes på en måde, som — under hensyntagen til deres art og til graden af deres udvikling, tilpasning og tamhed — er passende for deres fysiologiske og etologiske behov i overensstemmelse med anerkendte praktiske og videnskabelige erfaringer«.

Fællesskabsbestemmelserne

26 Erklæring nr. 24 om dyrebeskyttelse, der er knyttet til slutakten til traktaten om Den Europæiske Union (herefter »erklæring nr. 24«), bestemmer følgende:

»Konferencen opfordrer Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen samt medlemsstaterne til fuldt ud at tage hensyn til de velfærdsmæssige krav for dyr

ved udarbejdelse og gennemførelse af fællesskabsforskrifter inden for den fælles landbrugspolitik, transport, det indre marked og forskning.«

27 Ved den protokol om dyrebeskyttelse og dyrevelfærd, der blev vedtaget samtidig med Amsterdam-traktaten og knyttet som bilag til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (herefter »protokollen«), er de høje kontraherende parter blevet enige om følgende bestemmelse:

»Når Fællesskabets politikker inden for landbrug, transport, det indre marked og forskning fastlægges og gennemføres, tager Fællesskabet og medlemsstaterne fuldt hensyn til dyrs velfærd, samtidig med at de respekterer medlemsstaternes love og administrative bestemmelser samt deres skikke, navnlig med hensyn til religiøse ritualer, kulturelle traditioner og regionale skikke.«

Sagens baggrund

28 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at H. Jippes som hobby holder fire får (af racen Hampshire Down) og to geder (af racen Saane) på sin ejendom i Yde. Disse dyr anvendes hverken til avl eller opfedning eller til mælkeproduktion. Dyrene skal forblive i deres indhegning, indtil de dør en naturlig død.

29 Yde er beliggende i provinsen Drenthe og uden for de vaccinationsområder, der er nævnt i bilag I og II til beslutning 2001/246, som ændret.

30 Den 2. april 2001 ansøgte H. Jippes m.fl. ministeriet om at fritage H. Jippes fra forbuddet mod at vaccinere dyr mod mund- og klovsyge samt om senest at tage stilling til denne ansøgning den 4. april 2001, kl. 15, idet hun i modsat fald ville antage, at den ansøgte fritagelse var blevet nægtet. Den 6. april 2001 indgav sagsøgerne klage over, at ministeriet ikke havde truffet afgørelse om deres ansøgning om fritagelse.

31 Den 6. april 2001 ansøgte H. Jippes m.fl. ligeledes præsidenten for College van Beroep voor het bedrijfsleven om at tillade vaccination af H. Jippes' dyr mod mund- og klovsyge på følgende betingelser:

»1) Før der foretages vaccination, fastslås det, at dyrene ikke er smittet.

2) Det registreres, at dyrene er vaccineret.

3) Det forbydes at fjerne dyrene fra den ejendom, hvorpå dyrene er vaccineret, i et tidsrum, der fastsættes af præsidenten.«

32 Ved skrivelse af 9. april 2001 anmodede den nævnte ret ministeriet om at tage stilling til denne ansøgning i form af en klageafgørelse.

33 Ved afgørelse af 11. april 2001 tog ministeriet stilling til klagen fra H. Jippes m.fl. Disse indbragte afgørelsen for College van Beroep voor het bedrijfsleven den 12. april 2001.

Forelæggelseskendelsen og de præjudicielle spørgsmål

34 Den 13. april 2001 bestemte College van Beroep voor het bedrijfsleven, at sagen skulle behandles efter en hasteprocedure.

35 For denne ret har H. Jippes m.fl. påberåbt sig, at vaccinationsforbuddet i artikel 13, stk. 1, første led, i direktiv 85/511 er uforeneligt med konventionens artikel 3. Under henvisning til Domstolens dom af 19. marts 1998 (sag C-1/96, Compassion in World Farming, Sml. I, s. 1251) har College van Beroep voor het bedrijfsleven imidlertid antaget, at denne bestemmelse ikke indeholder en klar, præcis og ubetinget forpligtelse, der ikke kræver yderligere gennemførelse, og som kunne udgøre en referenceramme for spørgsmålet, om dyrene skal vaccineres.

36 H. Jippes m.fl. har ligeledes anført, at vaccinationsforbuddet er i strid med en ifølge dem gældende almindelig fællesskabsretsgrundsætning, hvorefter der skal træffes alle passende foranstaltninger for at sikre dyrs velfærd og for at garantere, at disse ikke udsættes for unødig smerte eller lidelse og ikke påføres unødig skade.

37 Den nationale ret fandt, at denne argumentation for det første rejser spørgsmålet, om en sådan regel udgør en del af Fællesskabets retsorden som en retsgrundsætning, i forhold til hvilken vaccinationsforbuddet skal prøves, og i givet fald, om denne retsgrundsætning har en sådan rækkevidde, at vaccinationsforbuddet må anses for ugyldigt, fordi det er i strid hermed.

38 College van Beroep voor het bedrijfsleven behandlede dernæst spørgsmålet, om vaccinationsforbuddet i artikel 13 i direktiv 85/511 er i overensstemmelse med

proportionalitetsprincippet, når der er tale om en epizooti, nemlig mund- og klovsyge, af stort omfang, som i dette tilfælde ikke er begrænset til enkelte steder i Fællesskabet.

39 Retten behandlede ligeledes spørgsmålet om proportionalitet og således om gyldigheden af beslutning 2001/246, med senere ændringer, navnlig med hensyn til problemet, om de i beslutningen fastsatte betingelser er nødvendige for at nå det tilstræbte formål. Dette er at bekæmpe mund- og klovsyge, som ikke er et formål, der står alene, men som ifølge betragtningerne til direktiv 85/511 er knyttet til interessen i en bedre rentabilitet i produktionen og således til formålet i artikel 33, stk. 1, litra b), EF, hvorefter den fælles landbrugspolitik har til formål at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, især ved en forhøjelse af de individuelle indkomster for de i landbruget beskæftigede personer.

40 Spørgsmålet om proportionalitet vedrører også begrænsningen af det geografiske anvendelsesområde for beslutning 2001/246, med senere ændringer, navnlig for så vidt angår det område, inden for hvilket beskyttende vaccination er tilladt.

41 College van Beroep voor het bedrijfsleven har anført, at der ved en interesseafvejning til prøvelse af vaccinationsforbuddet og den måde, hvorpå Kommissionen har anvendt det, ligeledes må inddrages begrænsninger for andre sektorer i erhvervslivet. Som det nemlig nu viser sig i praksis, har et udbrud af mund- og klovsyge, som rammer store området i forskellige medlemsstater, væsentlige hindringer til følge, ikke alene for husdyrhold og leverandør- og forarbejdningsindustrien, men også for andre økonomiske sektorer, som ikke har at gøre med husdyrhold, og andre dele af samfundet.

42 Endelig har den nationale ret bemærket, at direktiv 85/511, navnlig artikel 13, stk. 3, ikke indeholder udtrykkelig hjemmel for den betingelse, som Kommissionen har fastsat for at anvende den nævnte forebyggende vaccination, og som

gør det nødvendigt at foretage denne nødvaccination og samtidig aflive de vaccinerede dyr. En sådan foranstaltning går videre end den nedslagning af dyr, som de nationale myndigheder kan beslutte i henhold til direktiv 85/511. Ifølge den nationale ret opstår der også på denne baggrund det spørgsmål, om beslutning 2001/246 er gyldig.

43 På denne baggrund har College van Beroep voor het bedrijfsleven besluttet at udsætte sagen og at stille Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er vaccinationsforbuddet i artikel 13 i direktiv 85/511/EØF ugyldigt som stridende mod fællesskabsretten, og navnlig mod proportionalitetsprincippet?

2) Er den måde, hvorpå Kommissionen har anvendt den nævnte artikel 13, navnlig ved beslutning 2001/246/EF, som ændret ved beslutning 2001/279/EF, ugyldig som stridende mod fællesskabsretten?«

44 Da den forelæggende ret fandt, at disse spørgsmål krævede et usædvanligt hurtigt svar, har den fremsat begæring om, at de behandles efter proceduren i artikel 104a i Domstolens procesreglement. Som begrundelse for begæringen har den henvist til antallet af udbrud af mund- og klovsyge i Nederlandene, epizootiens hurtige udbredelse, uvisheden om, hvordan den vil brede sig, og antallet af dyr, der eventuelt må aflives, mens en vaccination ville være et middel til beskyttelse mod virussen.

45 På den refererende dommers forslag og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolens præsident besluttet at underkaste den præjudicielle forelæggelse hasteproceduren i overensstemmelse med procesreglementets artikel 104a.

Om gyldigheden af artikel 13 i direktiv 85/511

46 Med det første spørgsmål spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om det forbud mod at vaccinere mod mund- og klovsyge, der er fastsat i artikel 13 i direktiv 85/511, er ugyldigt som stridende mod fællesskabsretten og navnlig mod proportionalitetsprincippet.

47 Når henses til begrundelsen i forelæggelseskendelsen med hensyn til konventionen, diskuterer H. Jippes m.fl. ikke i deres indlæg spørgsmålet om direktivets gyldighed med henblik på konventionen.

48 De har imidlertid gjort gældende, at der gælder et almindeligt fællesskabsretligt princip, hvorefter et dyr, medmindre det er påkrævet, ikke må påføres smerte eller skade, og hvorefter dets helbred eller velfærd ikke må berøres (»princippet om dyrs velfærd«). Dette princip er i øvrigt til stede i den kollektive retlige bevidsthed og kan udledes af den vilje, som medlemsstaterne og Fællesskabet udtrykte ved at ratificere konventionen, af en beslutning fra Europa-Parlamentet af 1987, af forskellige fællesskabsdirektiver, hvori dette princip anvendes, samt af protokollen, som ifølge artikel 311 EF udgør en integrerende del af fællesskabsretten, og som direktiv 85/511 derfor skulle overholde.

49 Hvad angår indholdet af dette princip har H. Jippes m.fl. henvist til de forklaringer, der kan findes på Kommissionens hjemmeside på Internettet, navnlig forklaringerne vedrørende Rådets direktiv 98/58/EF af 20. juli 1998 om beskyttelse af dyr, der holdes til landbrugsformål (EFT L 221, s. 23).

50 De har nærmere bestemt anført, at den omstændighed, at dyrs velfærd ikke er nævnt blandt Fællesskabets formål og formålene med den fælles landbrugspolitik, ikke afkræfter eksistensen af et princip, der tilsigter at sikre denne velfærd. Talrige almindelige fællesskabsretlige principper er blevet anerkendt af Domstolen, uden at de for så vidt er nævnt blandt formålene for Fællesskabet eller dets forskellige politikker.

51 Ifølge H. Jippes m.fl. indebærer princippet om dyrs velfærd, at ordningen indføres og anvendes under hensyntagen til forpligtelsen til at træffe passende foranstaltninger for at sikre enhver unødig smerte eller skade og for ikke at påvirke dyrs helbred eller velfærd. Dette princip udelukker derfor ikke, at der træffes foranstaltninger, der indebærer, at dyr påføres en smerte, eller at deres velfærd påvirkes, men det kræver, at dette afvejes med den forfulgte interesse, eftersom den principielle regel er, at der ikke skal ske en påvirkning af dyrs helbred, og at det forfulgte formål ikke kan gå ud over dyrs velfærd, uden at dette er berettiget.

52 Princippet om dyrs velfærd er ikke blevet taget i betragtning i forbindelse med vedtagelsen af direktiv 90/423, der ved at indføre reglen om forbud mod forebyggende vaccination kun har haft til formål at fremme rentabiliteten i produktionen. Tredje betragtning til dette direktiv omhandler både den risiko, som er forbundet med håndtering af virus på laboratorierne, og anvendelse af vaccine, hvis inaktiveringsmetoderne ikke giver tilstrækkelig sikkerhed for, at vaccinen uskadeliggøres. Ifølge H. Jippes m.fl. vedrører dette imidlertid kun bestemmelserne i artikel 13 i direktiv 85/511 vedrørende håndtering af virus med henblik på forskning, oplagring af vaccine og godkendelse af virksomheder og laboratorier, der har tilladelse til at håndtere mund- og klovsygevirus med henblik på forskning eller fremstilling af vacciner.

53 Proportionalitetsprincippet er heller ikke blevet overholdt i forbindelse med vedtagelsen af direktiv 90/423, eftersom formålet med bekæmpelse af mund- og

klovsyge kunne have været nået ved en mindre indgribende foranstaltning end forbuddet mod vaccination, kombineret med nedslagning af dyr, der er smittet eller anses for at være smittet. Ifølge H. Jippes m.fl. er forebyggende vaccination ubestrideligt den mest effektive måde at forhindre enhver yderligere spredning af mund- og klovsygevirus.

54 H. Jippes m.fl. har tilføjet, at selv om dyrs velfærd skal tages i betragtning som en simpel interesse i forbindelse med valget af den almindelige politik, og ikke i henhold til et almindeligt retsprincip, vil resultatet blive det samme, eftersom nægtelsen af at tage hensyn til en sådan interesse vil tilsidesætte protokollen.

55 De regeringer, der har indgivet indlæg, samt Rådet og Kommissionen har først redegjort for de særlige kendetegn ved mund- og klovsyge og de risici, som den indebærer. Det drejer sig om en alvorlig sygdom hos dyr, der fremkalder smertefulde blærer i mundslimhinden og i klovspalterne samt feber, og kan føre til døden, navnlig for så vidt angår unge dyr. Virussen er meget resistent og spredes let af smittede levende dyr, kød, mælk eller foder. Den spredes ligeledes gennem andre dyr, mennesker, varer eller vinden. OIE har opført denne sygdom øverst på liste A over smitsomme epizootier, der skal meddeles til OIE.

56 Disse regeringer, Rådet og Kommissionen har for det første anført, at den mest effektive metode til at bekæmpe mund- og klovsyge er en politik bestående i ikke at vaccinere, ledsaget af nedslagning, hvis der konstateres smittekilder, hvilket imidlertid ikke udelukker en nødvaccination, såfremt omstændighederne tilsiger det. Den forebyggende vaccination indebærer kun en tilsyneladende sikkerhed, eftersom den ikke har samme udryddelsesvirkning som en undladelse af at vaccinere ledsaget af nedslagning, men gør det muligt for sygdommen at bestå i endemisk form på et område. Vaccinationen er således ikke effektiv i alle tilfælde

og vil kunne fremme spredningen af sygdommen. I øvrigt vil vaccinerede dyr kunne overføre virussen i dagene efter vaccinationen, være ramt af sygdommen uden at fremvise symptomerne og blive bærere af virussen og således risikere at smitte raske dyr. Desuden skal der tages hensyn til de vigtige risici, som er forbundet med håndtering af virus med henblik på fremstilling af vacciner.

57 For nærværende tillader de anvendte former for undersøgelser ikke at skelne mellem smittede og vaccinerede dyr, hvilket gør det umuligt at opspore og kontrollere sygdommen. Dette er grunden til, at der i den zoosanitære kode sondres mellem de lande, der er frie for mund- og klovsyge, og hvor der vaccineres, og de lande, hvor der ikke anvendes vaccination.

58 De regeringer, som har indgivet indlæg, Rådet og Kommissionen har endvidere anført, at der eksisterer syv typer virus samt talrige undergrupper, og at vaccinationen skal gentages hver sjette måned. For at en politik med forebyggende vaccination skal være effektiv inden for Fællesskabet, er det nødvendigt at vaccinere 300 mio. dyr to gange om året ved at anvende flere vacciner, der dækker alle typer og undergrupper af virus. De logistiske og økonomiske vanskeligheder vil være betydelige.

59 Endelig vil de medlemsstater, der anvender vaccination, miste deres status som »land, der er frit for mund- og klovsyge, eller hvor der ikke vaccineres«, i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i den zoosanitære kode, hvilket vil have alvorlige følger for udførslen af dyr og animalske produkter til tredjelande. Selv hvis kun én medlemsstat anvendte forebyggende vaccination, ville samtlige medlemsstater bære følgerne heraf, idet Fællesskabet ofte betragtes som en helhed af tredjelandene. Den finske regering har som eksempel anført, at Finland, der i øjeblikket er fri for mund- og klovsyge, har konstateret faldende udførsler som følge af visse tredjelandes reaktion på krisen i nogle af Fællesskabets medlemsstater.

60 Under hensyn til de ulemper, som er forbundet med forebyggende vaccination, er en politik bestående i ikke at vaccinere, ledsaget af nedslagning, mere effektiv, mindre omkostningskrævende og forbundet med færre restriktioner for flytning af dyr og animalske produkter.

61 Valget af denne politik er sket inden for rammerne af indførelsen af det indre marked med henblik på at undgå hindringer for samhandelen mellem medlemsstaterne som følge af de forskellige politikker, som disse tidligere førte. Fællesskabslovgiver har taget hensyn hertil i en rapport, som redegør for fordelene og ulemperne ved en politik bestående i ikke at vaccinere, udfærdiget af Kommissionen med hjælp fra sagkyndige fra medlemsstaterne og en undergruppe under Den Videnskabelige Veterinærkomité, der har vurderet prognoserne og risikofaktorerne. Ifølge det uddrag af denne rapport, som Rådet har citeret under retsmødet, ville en politik bestående i at vaccinere — under hensyn til den risiko, der er forbundet med håndtering af virus med henblik på vaccinationen — medføre et større antal smittekilder for mund- og klovsyge end den modsatte politik.

62 Hvad angår vurderingen af gyldigheden af artikel 13 i direktiv 85/511 har de regeringer, som har indgivet indlæg, Rådet og Kommissionen henvist til fællesskabslovgivers vide skøn på området for den fælles landbrugspolitik.

63 Kommissionen har bestridt, at der eksisterer et princip om dyrs velfærd, med henblik på hvilket der skal foretages en undersøgelse af gyldigheden af artikel 13 i direktiv 85/511. Der eksisterer forskellige materielle regler om dyrs velfærd, og Domstolen har taget hensyn til dette forhold, navnlig i sin retspraksis vedrørende restriktioner for de frie varebevægelser begrundet i hensynet til beskyttelse af dyrs sundhed og liv. Dyrebeskyttelse er imidlertid ikke i sig selv en af EF-traktatens målsætninger, således som det udtrykkelig anføres i fjerde betragtning til Rådets afgørelse 78/923/EØF om indgåelse af konventionen. Intet princip om dyrs velfærd fremgår af de kilder, som H. Jippes m.fl. har henvist til. Erklæring nr. 24

og protokollen foreskriver således alene, at der fuldt ud skal tages hensyn til de velfærdsmæssige krav for dyr, men dette er ikke tilstrækkeligt til, at disse bestemmelser skal forstås som udtryk for et almindeligt fællesskabsretligt princip.

64 Den nederlandske regering har i denne forbindelse anført, at protokollen tidsmæssigt ligger efter vedtagelsen af direktiv 90/423. I øvrigt er denne protokol ikke udtryk for et princip, der finder generel anvendelse, eftersom den kun foreskriver hensyntagen til dyrs velfærd inden for rammerne af fire sektorer af Fællesskabets medlemsstaters virksomhed. Desuden foreskriver den ikke et princip med ensartet indhold i de forskellige medlemsstater, eftersom den foreskriver respekt for medlemsstaternes love og administrative bestemmelser samt deres skikke, navnlig med hensyn til religiøse ritualer, kulturelle traditioner og regionale skikke.

65 De regeringer, som har indgivet indlæg, Rådet og Kommissionen er af den opfattelse, at en politik bestående i ikke at vaccinere under alle omstændigheder ikke er i strid med dyrebeskyttelse, eftersom det er den mest effektive metode til at bekæmpe mund- og klovsyge. Det er nødvendigt at hense til sundhedstilstanden hos samtlige dyr inden for Fællesskabet og ikke kun til sundhedstilstanden hos H. Jippes' seks dyr. Desuden nedslås de dyr, der skal nedslås, i overensstemmelse med de gældende regler for dyrebeskyttelse.

66 Politikken bestående i ikke at vaccinere er ikke i strid med proportionalitetsprincippet. Den nederlandske regering har herved anført, at i forbindelse med gennemgangen af gyldigheden af en fællesskabsbestemmelse med henblik på proportionalitetsprincippet er det Fællesskabets og ikke en bestemt medlemsstats interesser, der skal tages i betragtning. Dyretætheden i Nederlandene er derfor ikke et forhold, der skal tages i betragtning, i modsætning til hvad College van Beroep voor het bedrijfsleven synes at give udtryk for i forelæggelseskendelsen.

67 Det formål, der forfølges med politikken bestående i ikke at vaccinere og nedslagning, er at bekæmpe og udrydde mund- og klovsyge på Fællesskabets område for at forbedre bestandens sundhedstilstand og sikre en bedre rentabilitet i produktionen. Dette formål tilsigter i sig selv også at fremme dyrenes velfærd.

68 Den politik, som er blevet valgt til opnåelse af dette mål, er hensigtsmæssig, eftersom det følger af videnskabelige undersøgelser, at undladelse af at vaccinere ledsaget af nedslagning er den mest effektive metode til at udrydde mund- og klovsyge. Derimod fjerner forebyggende vaccination ikke smittefaren hverken på kort eller lang sigt, og under alle omstændigheder gør den det ikke muligt at undgå foranstaltninger med nedslagning, såfremt der konstateres smittekilder, og vigtige restriktioner med hensyn til bevægeligheden for dyr, personer og varer. Rådet har præciseret, at politikken bestående i ikke at vaccinere har båret frugt, eftersom antallet af smittekilder er blevet sjældne, og det har været muligt at kontrollere dem efter ikrafttrædelsen af direktiv 90/423.

69 Rådet og Kommissionen har endvidere anført, at vaccinationsforbuddets forholdsmæssige karakter desuden fremgår af den omstændighed, at det ikke drejer sig om et absolut forbud, for så vidt som det kan fraviges i ekstreme tilfælde, når omstændighederne tilsiger, at der gives tilladelse til nødvaccination.

70 Endelig har den irske regering anført, at Domstolen i forbindelse med kontrollen med, om en fællesskabsordning overholder proportionalitetsprincippet, har anerkendt, at en sådan ordning kunne skade parter, der på ingen måde var ansvarlige for den situation, der havde ført til vedtagelsen af nævnte ordning, men at de forfulgte formål var så vigtige, at de kunne berettige selv betydelige negative følger for visse personer (dom af 30.7.1996, sag C-84/95, Bosphorus, Sml. I, s. 3953, præmis 22 og 23). I den foreliggende sag kan politikken med nedslagning ikke kvalificeres som en uforholdsmæssig foranstaltning, når der henses til den omstændighed, at der er tale om en ondartet dyresygdom, der kan fremkalde en økonomisk katastrofe inden for landbruget og landområder, men også inden for andre vigtige økonomiske sektorer, såsom turismen.

Domstolens bemærkninger

Hensyntagen til dyrs velfærd

71 Indledningsvis bemærkes, at en sikring af dyrs velfærd ikke er en del af traktatens formål, således som de er defineret ved artikel 2 EF, og at et sådant krav ikke er nævnt i artikel 33 EF, der beskriver den fælles landbrugspolitiks formål.

72 Det er dette, som præciseres med fjerde betragtning til Rådets afgørelse 78/923/EØF om indgåelse af konventionen, og hvorefter »dyrebeskyttelse [...] ikke i sig selv [er] en af Fællesskabets målsætninger«.

73 Hvad angår protokollen fremgår det af dens ordlyd, at den ikke indfører et almindeligt fællesskabsretligt princip med et klart fastlagt indhold, som er bindende for Fællesskabets institutioner. For så vidt som den foreskriver, at der skal tages »fuldt hensyn« til dyrs velfærd ved fastlæggelsen og gennemførelsen af Fællesskabets politik, begrænser den imidlertid denne forpligtelse til fire særlige områder for Fællesskabets aktivitet, og foreskriver overholdelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser samt deres skikke, navnlig med hensyn til religiøse ritualer, kulturelle traditioner og regionale skikke.

74 Et almindeligt gældende princip kan heller ikke udledes af konventionen, der, som Domstolen har udtalt i Compassion in World Farming-dommen, ikke indeholder en klar, præcis og ubetinget forpligtelse, eller af erklæring nr. 24, der er blevet overhalet af protokollen og affattet på mindre forpligtende vis end denne.

75 Ligeledes henviser artikel 30 EF kun til »dyrs liv« som en undtagelse til forbuddet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning, og det fremgår ikke af Domstolens retspraksis, at denne har anerkendt enhver begrundelse baseret på denne bestemmelse (dom af 23.5.1990, sag C-129/89, Van den Burg, Sml. I, s. 2143, af 23.5.1996, sag C-5/94, Hedley Lomas, Sml. I, s. 2553, Compassion in World Farming-dommen, og dom af 11.5.1999, sag C-350/97, Monsees, Sml. I, s. 2921).

76 Endelig bemærkes, at selv om der eksisterer en række bestemmelser i den afledte ret vedrørende dyrs velfærd, indeholder de heller ikke holdepunkter, der gør det muligt at anse kravet om iagttagelsen af dyrs velfærd for et almindeligt fællesskabsretligt princip.

77 Domstolen har derimod flere gange fastslået, at Fællesskabets interesse går forud for dyrs sundhed og beskyttelse (dom af 1.4.1982, forenede sager 141/81, 142/81 og 143/81, Holdijk m.fl., Sml. s. 1299, af 23.2.1988, sag 131/85, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 905, og af 24.11.1993, sag C-405/92, Mondiet, Sml. I, s. 6133, jf. endvidere Hedley Lomas-dommen og Compassion in World Farming-dommen).

78 Domstolen har således i præmis 17 i dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Rådet fastslået, at »virkeliggørelsen af målsætningerne med den fælles landbrugspolitik ikke kan ske på en sådan måde, at almene hensyn, som f.eks. beskyttelse af [...] dyrs sundhed og liv, lades ude af betragtning, idet fællesskabsinstitutionerne ved udøvelsen af deres beføjelser skal inddrage disse hensyn«.

79 Det er forpligtelsen til at tage hensyn til dyrs sundhed og beskyttelse, som protokollen har villet forstærke ved at foreskrive, at der fuldt ud skal tages hensyn til dyrs velfærd ved fastlæggelsen og gennemførelsen af Fællesskabets politik, navnlig på området for den fælles landbrugspolitik, idet det anerkendes, at der i øjeblikket stadig findes forskelle mellem medlemsstaternes ordninger og

forskellige indstillinger inden for medlemsstaterne. Overholdelsen af denne forpligtelse kan navnlig efterprøves inden for rammerne af kontrollen med foranstaltningens forholdsmæssighed.

Proportionalitetsprincippet

80 Indledningsvis bemærkes, at fællesskabslovgiver på området for den fælles landbrugspolitik har et vidt skøn, der modsvarer det politiske ansvar, som lovgiver tillægges ved artikel 34 EF-37 EF. Følgelig skal domstolskontrollen begrænses til en undersøgelse af, om den pågældende foranstaltning er behæftet med åbenbare fejl eller magtfordrejning, eller om den pågældende myndighed åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn (jf. i denne retning dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 8 og 14).

81 Hvad angår kontrollen med forholdsmæssigheden skal det bemærkes, at proportionalitetsprincippet, der hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, indebærer, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det lovligt tilsigtede formål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (dommen i sagen Fedesa m.fl., præmis 13, og dom af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 41).

82 Det bemærkes for så vidt angår den retslige prøvelse af betingelserne for gennemførelse af et sådant princip og under hensyn til fællesskabslovgivers vide skøn på området for den fælles landbrugspolitik, at kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. dommene i sagerne Fedesa m.fl., præmis 14, og Crispoltoni m.fl., præmis 42).

83 Det drejer sig således ikke om at få oplyst, om den foranstaltning, som lovgiver har truffet, var den eneste eller bedst mulige, men om den var åbenbart uhensigtsmæssig.

84 Det bemærkes endvidere, at gyldigheden af en fællesskabsretsakt ikke kan afhænge af efterfølgende vurderinger vedrørende dens effektivitet. Når fællesskabslovgiver ved fastlæggelsen af en ordning må vurdere dennes fremtidige virkninger, og disse ikke kan forudses med nøjagtighed, kan det af fællesskabslovgiver udøvede skøn kun tilsidesættes, såfremt det er åbenbart fejlagtigt, når henses til de oplysninger, som fællesskabslovgiver rådede over på tidspunktet for vedtagelsen af den pågældende ordning (jf. i denne retning dommen i sagen Crispoltoni m.fl., præmis 43, og dom af 19.11.1998, sag C-150/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 7235, præmis 49).

85 I forbindelse med gennemgangen af de former for tvang, der er forbundet med de forskellige mulige foranstaltninger, skal det undersøges, om fællesskabslovgiver fuldt ud har taget hensyn til kravene til dyrs velfærd.

86 Hvad angår de oplysninger, som Rådet rådede over på tidspunktet for vedtagelsen af politikken bestående i ikke at vaccinere, fremgår det af tredje betragtning til direktiv 90/423, at dette blev vedtaget efter en undersøgelse, som Kommissionen har foretaget. Denne undersøgelse, der blev gennemført i 1989, tog hensyn til de sundhedsmæssige og økonomiske aspekter af de forskellige metoder til bekæmpelse af mund- og klovsyge samt deres følger for udførslerne og gennemførelsen af det indre marked. Efter gennemførelse af en cost-benefit-analyse drog den den konklusion, at der burde føres en politik bestående i ikke at vaccinere, hvilken konklusion Rådet har tiltrådt i direktiv 90/423.

87 Som det fremgår af nævnte undersøgelse, og som det er blevet fremført for Domstolen, muliggør forebyggende vaccination ikke, når der konstateres smittekilder til mund- og klovsyge, at udrydde sygdommen, eftersom vaccinerede dyr kan forblive bærere af virus og smitte raske dyr. Den manglende mulighed for

på videnskabens nuværende udviklingstrin at sondre mellem vaccinerede dyr og syge dyr muliggør i øvrigt ikke en effektiv kontrol med epizootiens udvikling.

88 Det er endvidere blevet anført for Domstolen, at ifølge denne undersøgelse, og selv når der ikke foreligger smittekilder, er det umuligt at sikre, at virussen ikke er til stede i en vaccineret bestand. Dette er grunden til, at den zoosanitære kode foreskriver strengere kontrolregler med hensyn til dyr og animalske produkter for et land eller et område, der er frit for mund- og klovsyge, eller hvor der vaccineres, end for dyr og animalske produkter fra et land eller et område, hvor der ikke vaccineres.

89 Uanset disse sundhedsmæssige begrundelser fremgår det i øvrigt at denne undersøgelse, at en politik med forebyggende vaccination, der har det formål at beskytte alle dyr inden for Fællesskabet, vil være forbundet med økonomiske omkostninger og kontrolmæssige ulemper, der er langt større end de omkostninger og ulemper, der er forbundet med en politik bestående i ikke at vaccinere, når henses til antallet af dyr, der skal vaccineres, mængden af typer af virus og den hyppighed, hvormed der skal foretages vaccination.

90 Rådet har endvidere kunnet tage hensyn til de økonomiske virkninger af en vaccinationspolitik udtrykt i udførsler af dyr og animalske produkter til tredjelande. Når et stort antal tredjelande følger henstillingerne i den zoosanitære kode, vil en stats valg af vaccinationspolitik have til formål at begrænse eksportmulighederne for denne stats opdrættere og producenter.

91 Endelig tilsigtedes det med vedtagelsen af en politik bestående i ikke at vaccinere, der var fælles for alle medlemsstaterne, at sikre de frie varebevægelser inden for det indre marked på grundlag af et højt sundhedsniveau.

92 Derimod er det ikke godtgjort, at en politik med forebyggende vaccination vil have haft til virkning at formindske antallet af smittekilder til mund- og klovsyge.

93 Det er endvidere ikke godtgjort, at en sådan politik ville have gjort det muligt at formindske anvendelsen af nedslagning, når der konstateres smittekilder til mund- og klovsyge, samt restriktionerne for bevægelser af dyr, mennesker og varer. Ifølge en velunderbygget videnskabelig opfattelse er sådanne foranstaltninger mere effektive til bekæmpelse af mund- og klovsyge, uanset om bestanden er vaccineret eller ej. Det bemærkes herved, at restriktionerne for bevægelser og nedslag på stedet og uden frist af smittede dyr er foranstaltninger, der allerede var foreskrevet ved artikel 4 og 5 i direktiv 85/511, hvilke bestemmelser ikke er blevet ændret ved direktiv 90/423.

94 Det følger heraf, at den risiko for en forstyrrelse af det økonomiske og sociale liv, som den nationale ret har henvist til, ikke nødvendigvis ville have været mindre i tilfælde af anvendelse af en politik med forebyggende vaccination end i tilfælde af anvendelse af en politik bestående i ikke at vaccinere.

95 Det fremgår af disse omstændigheder, at Rådet, da det indførte politikken bestående i ikke at vaccinere, har foretaget en samlet vurdering af fordelene og ulemperne ved det system, der skulle indføres, og at denne politik, der var i overensstemmelse med OIE's henstillinger og praksis i talrige lande i verden, under alle omstændigheder ikke var åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til formålet om at bekæmpe mund- og klovsyge.

96 Der skal endvidere henses til den omstændighed, at det almindelige forbud mod forebyggende vaccination ikke er til hinder for, at der, når omstændighederne tilsiger det, foretages en selektiv nødvaccination, der er tilpasset en bestemt situations behov.

97 Det er urigtigt at hævde, at en sådan politik ikke har taget hensyn til dyrs beskyttelse og sundhed. Dens formål var nemlig at forbedre sundhedstilstanden for hele bestanden ved at beskytte dyrene mod en særligt frygtet sygdom.

98 Det bemærkes endvidere, at fællesskabslovgivers hensyntagen til Fællesskabets interesse på tidspunktet for indførelsen af sin politik med bekæmpelse af mund- og klovsyge ikke har forhindret fællesskabslovgiver i at tage hensyn til den særlige situation i visse medlemsstater, såsom dyretætheden i Nederlandene. Antallet af dyr i visse regioner er således et forhold, der ifølge artikel 13, stk. 3, i direktiv 85/511 skal tages i betragtning ved vedtagelsen af en beslutning om indførelse af nødvaccination.

99 Såfremt en sådan politik derimod har til følge, at dyr, som tilhører en borger eller en bestemt gruppe opdrættere, ikke kan vacciners forebyggende, hvor beklageligt dette end måtte være, følger det imidlertid ikke heraf, at den skal drages i tvivl på grund af den situation, som er særegen for denne borger eller denne gruppe. Det påhvilede nemlig Rådet at hense til den generelle situation for hele bestanden, snarere end situationen for nogle enkelte dyr. I det foreliggende tilfælde begrundede de krav, der skulle tages i betragtning ved afvejningen af de foreliggende interesser, en samlet vurdering af fordele og ulemper ved de påtænkte foranstaltninger (jf. i denne retning dom af 24.10.1973, sag 5/73, Balkan, Sml. s. 1091, præmis 22).

100 Under hensyn til Rådets vide skøn på området for den fælles landbrugspolitik skal det derfor fastslås, at det forbud mod forebyggende vaccination, der er fastsat i artikel 13 i direktiv 85/511, ikke overskrider grænserne for, hvad der er hensigtsmæssigt og nødvendigt for gennemførelsen af det formål, der forfølges med Fællesskabets ordning.

101 Det følger af det ovenfor anførte, at gennemgangen af det første spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 13 i direktiv 85/511.

Gyldigheden af beslutning 2001/246, med senere ændringer

102 Med sit andet spørgsmål spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om beslutning 2001/246, med senere ændringer, er ugyldig som stridende mod fællesskabsretten, navnlig fordi de betingelser for beskyttende vaccination, der er fastsat i artikel 1, nr. 1, i beslutning 2001/279, tilsidesætter proportionalitetsprincippet.

103 H. Jippes m.fl. er af den opfattelse, at beslutningerne 2001/246 og 2001/279 alene udspringer af kvægeksportørernes interesser, og at dyrs velfærd overhovedet ikke er blevet taget i betragtning af disse. Disse beslutninger er derfor i strid med princippet om dyrs velfærd og med protokollen.

104 De nævnte beslutninger tilsidesætter endvidere proportionalitetsprincippet. H. Jippes m.fl. har nærmere bestemt gjort gældende, at den beskyttende vaccination kunne have været forbundet med restriktive foranstaltninger, som var mindre indgribende end dem, der er fastsat i bilag II til beslutning 2001/246, med senere ændringer, uden at de nederlandske kvægeksportørers interesse ville have været berørt. Man kunne således have fastsat betingelsen om, at vaccinerede dyr i en periode på et år kun må flyttes inden for steder, hvorom der forud er blevet givet underretning, og under alle omstændigheder om ikke at flytte dem til en anden medlemsstat. Desuden er det geografiske område, som er omfattet af den beskyttende vaccination, unødvendigt begrænset, idet dyretætheden i Nederlandene er meget høj, og idet tilladelsen til at foretage beskyttende vaccination i det pågældende område allerede afføder risici for udførslerne på grund af fortabelsen af den zoosanitære status som et land, der er frit for mund- og klovsyge, og hvor der ikke vaccineres, i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i den zoosanitære kodes kapitel 2.1.1.

105 H. Jippes m.fl. har gjort gældende, at det var muligt at tillade udførsler af dyr og animalske produkter fra Nederlandene til de øvrige medlemsstater allerede ved sygdommens ophør, på betingelse af, at dyrene ikke er blevet vaccineret, eller at produkterne ikke hidrører fra vaccinerede dyr. Foranstaltninger af denne art ville have gjort det muligt at administrere den beskyttende vaccination under fuld hensyntagen til de nederlandske kvægeksportørers interesser, eftersom størstedelen af de nederlandske udførsler (ca. 90%) ifølge H. Jippes m.fl. foretages til de øvrige medlemsstater. De har desuden gjort gældende, at sidstnævnte ikke ville miste deres zoosanitære status blot på grund af den omstændighed, at der indføres produkter fra en medlemsstat, hvor der vaccineres.

106 H. Jippes m.fl. har i øvrigt anført, at de har foreslået, at H. Jippes' dyr undersøges, inden de vaccineres, for at udelukke enhver risiko for smitte som følge af tilstedeværelsen af virus forud for vaccinationen, uden at de fremviser symptomer på sygdommen. Dyrene vil endvidere kunne blive holdt indelukket i det antal dage, som er nødvendige for, at vaccinen virker.

107 H. Jippes m.fl. har endvidere anført, at beslutning 2001/279 tilsidesætter lighedsprincippet, fordi alene opdrættere i omegnen af Oene får tilladelse til at vaccinere deres dyr, mens H. Jippes' dyr på grund af virussens hurtige spredning er lige så truede som nævnte opdrætteres dyr. De er endvidere af den opfattelse, at såfremt vaccinationen af dyr af beskyttede arter er tilladt, bør vaccinationen af H. Jippes' dyr ligeledes være tilladt.

108 Kommissionen har anført, at den på dette område råder over et skøn, og at Domstolens undersøgelse er begrænset til en indskrænket kontrol med de trufne foranstaltninger.

109 Den nederlandske regering og Kommissionen er af den opfattelse, at beslutningerne 2001/246 og 2001/279 ikke er foranstaltninger, som er åbenbart ufor-

holdsmæssige i forhold til det forfulgte formål. Det fremgår af betragtningerne til beslutning 2001/246 og tredje betragtning til beslutning 2001/279, at Kommissionen har taget hensyn til den epidemiologiske situation og den høje dyretæthed i Nederlandene med hensyn til dyr af modtagelige arter.

110 Den nævnte regering og Kommissionen har præciseret, at betingelserne for nødvaccination, forebyggende vaccination og beskyttende vaccination, som er fastsat i de nævnte beslutninger, er i overensstemmelse med de retningslinjer, som er udfærdiget af Den Videnskabelige Komité for Dyrs Sundhed og Trivsel i dens rapport vedrørende den strategi, der skal anvendes for nødvaccination mod mund- og klovsyge. For så vidt angår varigheden af restriktionerne er denne rapport selv baseret på bestemmelserne i den zoosanitære kode.

111 Den samme regering og Kommissionen har hævdet, at den beskyttende vaccination, der er foreskrevet i beslutning 2001/279, er en vaccination, som omringer smittekilder til mund- og klovsyge, og som har til formål at udgøre et »brandbælte« mod spredningen af virus. Såfremt denne vaccination er forbeholdt dyr af kvægracen, skyldes det, at det kun er i kød af denne race, at mund- og klovsygevirus kan inaktiveres. Hvad angår fristen på tolv måneder, som er nødvendig for at genopnå status som et land, der er frit for mund- og klovsyge, og hvor der ikke vaccineres, er den begrundet i den omstændighed, at den skal være tilstrækkelig lang til, at dyrene kan føde kalve, der ikke har udviklet immunitet mod virussen.

112 Ifølge Kommissionen er det område, hvori det er tilladt at foretage beskyttende vaccination, selv om det er større end områder, hvor der foretages forebyggende vaccination, geografisk begrænset, eftersom det — under hensyn til vigtigheden af restriktive betingelser, som anbefalet af Den Videnskabelige Komité for Dyrs Sundhed og Trivsel i dens rapport, der skal anvendes i dette område af veterinærmæssige grunde — var nødvendigt at undgå at gribe mere forstyrrende ind i det økonomiske og sociale liv, end hvad der var strengt nødvendigt. Kommissionen skulle desuden tage hensyn til den generelle interesse hos samtlige opdrættere i Fællesskabet. Jo større det område er, hvori det er tilladt at foretage beskyttende vaccination, jo mindre er muligheden for, at tredjelande accepterer

Fællesskabets »regionalisering«, dvs. opdeling i områder på en sådan måde, at de områder, der ikke berøres af mund- og klovsyge, i den internationale samhandel kan bevare deres status af område, som er frit for mund- og klovsyge, og hvor der ikke vaccineres.

Domstolens bemærkninger

Proportionalitetsprincippet

113 For at kontrollere, om Kommissionen har overholdt proportionalitetsprincippet i forbindelse med udøvelsen af sin kompetence i henhold til artikel 13, stk. 3, i direktiv 85/511 og artikel 10, stk. 4, i direktiv 90/425, når der indtræder en zoonose som mund- og klovsyge, må det undersøges, om de foranstaltninger, som den har iværksat, var egnede til at opnå det tilsigtede mål, og om de gik ud over, hvad der var nødvendigt for at nå det.

114 Beslutningerne 2001/246 og 2001/279 tager hensyn til de henstillinger, der er formuleret af Den Videnskabelige Komité for Dyrs Sundhed og Trivsel i dens rapport. I denne rapport beskriver komitéen de fordele og ulemper, som er forbundet med vaccinationen, og angiver en række kriterier, der gør det muligt at fastslå, under hvilke omstændigheder fordelene ved vaccinationen er større end ulemperne herved.

115 Komitéen har henvist til de vanskeligheder, som er forbundet med, at virussen kan overføres af vaccinerede dyr, samt den omstændighed, at det er umuligt at skelne

mellem syge dyr og vaccinerede dyr. Den har derfor af disse grunde konkluderet, at området med beskyttende vaccination skal være så lille som muligt og klart afgrænset. Den beskriver desuden de restriktioner, som vaccinerede dyr, kød og heraf fremstillede produkter skal underkastes.

116 Det fremgår af beslutningerne 2001/246 og 2001/279 og af nævnte rapport, at i modsætning til det af H. Jippes m.fl. anførte har de sundhedsmæssige grunde været fremherskende i beslutningen om at foretage beskyttende vaccination og i valget af stedfæstelsen af vaccinationsområdet. Såfremt man giver tilladelse til enhver person, der ansøger om at måtte vaccinere dyr, der tilhører vedkommende, og som befinder sig uden for dette område, vil det indebære en risiko for at formindske kontrollen med sygdommens udvikling på stedet og indebære en forøgelse af smitterisikoen.

117 Desuden indebærer håndtering af vaccine risici, som bl.a. begrunder angivelsen i punkt 6.3 i bilag I og II til beslutning 2001/246, med senere ændringer, hvorefter der med hensyn til gennemførelsen af vaccinationskampagnen »skal være truffet foranstaltninger til at undgå eventuel spredning af virus«.

118 Under hensyn til disse forhold må det fastslås, at nævnte beslutning tager hensyn til dyrs beskyttelse og velfærd, eftersom den tilsigter at kontrollere spredningen af mund- og klovsyge og udrydde epizootien så hurtigt som muligt.

119 For så vidt angår restriktionerne for bevægeligheden for dyr, kød og heraf fremstillede produkter, tager de hensyn til kravene i den zoosanitære kode og er nødvendig på grund af de ulemper og risici, som vaccinationen indebærer. De tilsigter navnlig at gøre det muligt at skelne mellem dyr, som er vaccineret, og dyr,

som ikke er vaccineret, således at krisens virkninger på handelen med tredjelande begrænses i videst muligt omfang.

120 Der skal herved tages hensyn til den omstændighed, at opdræt er en kilde til indtægter for et stort antal personer i Fællesskabet, og at alle dettes eksportører har en interesse ikke alene i, at bekæmpelsen af mund- og klovsyge gennemføres så hurtigt og effektivt som muligt, men også i, at smittekilder til mund- og klovsyge og områder med beskyttende vaccination forbliver afgrænset, således at der ikke sker en ændring af den pågældende medlemsstats sanitære status i henhold til den zoosanitære kode eller af den måde, hvorpå tredjelande opfatter det sanitære niveau for hele Fællesskabets bestand.

121 H. Jippes m.fl. har foreslået, at H. Jippes' dyr underkastes en række betingelser, såsom opsporende undersøgelser og isolation under vaccinens inkubationsperiode. Når der imidlertid henses til den omstændighed, at talrige personer vil kunne anmode om tilladelse til at vaccinere deres dyr på disse betingelser, må det fastslås, at efterprøvelsen af overholdelsen af disse betingelser nødvendiggør indførelse af omfattende kontrolforanstaltninger, mens samtlige disponible ressourcer skal anvendes til bekæmpelse af sygdommens smittekilder. Uafhængig af den omstændighed, at de overvågningsområder, der oprettes omkring vaccinerede dyr, i alvorlig grad vil forstyrre de pågældende områders økonomiske og sociale liv, vil disse områder desuden ikke sikre fraværet af smitte af dyr i vaccinens inkubationsperiode, under hensyn til virussens ekstremt hurtige spredning og dennes store antal smittebærere.

122 Under disse omstændigheder må det fastslås, at beslutning 2001/246, med senere ændringer, var egnet til at nå det forfulgte formål og ikke gik ud over, hvad der var nødvendigt for at nå det, og derfor ikke tilsidesætter proportionalitetsprincippet, navnlig for så vidt som den geografisk begrænser det område, hvor der kunne foretages beskyttende vaccination, og pålægger restriktioner for bevægelsen af vaccinerede dyr, kød og heraf fremstillede produkter.

Retsgrundlaget for beslutning 2001/246

123 Herudover, og for at give et svar til den nationale ret, der har stillet spørgsmål om retsgrundlaget for beslutning 2001/246, for så vidt som den foreskriver nedslagning af dyr, skønt de er blevet vaccineret, skal det bemærkes, at denne beslutning er baseret på direktiv 90/425, og navnlig dets artikel 10, samt på direktiv 85/511, og navnlig dets artikel 13, stk. 3.

124 Forebyggende nedslagning af dyr, der befinder sig på en bedrift, hvori det er blevet fastslået, at et eller flere dyr er blevet smittet, samt på nabobedrifter, som kan være blevet smittet, er foreskrevet ved artikel 5 i direktiv 85/511.

125 For så vidt angår nødvaccination er den udtrykkeligt foreskrevet ved artikel 13, stk. 3, i direktiv 85/511, uden at denne bestemmelse begrænser de grunde, der kan retfærdiggøre vaccination eller forbyde nedslagning af dyr af modtagelige arter, når de er blevet vaccineret.

126 Endelig bestemmes det i artikel 10, stk. 4, i direktiv 90/425, at Kommissionen træffer de nødvendige foranstaltninger i tilfælde af zoonose eller sygdom, som kan udgøre en alvorlig fare for dyr.

127 Det må fastslås, at disse bestemmelser udgør et tilstrækkeligt retsgrundlag for Kommissionens kompetence til at vedtage beslutning 2001/246.

Lighedsprincippet

128 H. Jippes m.fl. har fremført et anbringende, hvorefter der er sket tilsidesættelse af lighedsprincippet, fordi H. Jippes ikke har fået tilladelse til at vaccinere sine dyr, mens beskyttende vaccination er tilladt i omegnen af Oene, og det er muligt at vaccinere dyr i zoologiske haver.

129 Det bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis kræver den almindelige lighedsgrundsætning, der er et af fællesskabsrettens grundlæggende principper, at forhold, der er sammenlignelige, ikke må behandles forskelligt, medmindre en sådan forskellig behandling er objektivt begrundet (jf. bl.a. dom af 21.2.1990, forenede sager C-267/88 — C-285/88, Wuidart m.fl., Sml. I, s. 435, præmis 13, og af 19.11.1998 i dom i sagen Det Forenede Kongerige mod Rådet, præmis 97).

130 Det skal herved fastslås, at de situationer, som H. Jippes m.fl. har henvist til, ikke er sammenlignelige, og selv såfremt det antages, at de er det, er de af Kommissionen trufne foranstaltninger under alle omstændigheder objektivt begrundet.

131 For så vidt angår de dyr, der befinder sig i området omkring Oene, er det blevet præciseret i denne doms præmis 111, at den beskyttende vaccination, som er blevet givet dem, skal anvendes som »brandbælte« for at undgå en spredning af virussen fra smittekilder i denne by. Såfremt en sådan vaccination kan have denne virkning i et område, hvor virussen under alle omstændigheder er til stede, kan den imidlertid bidrage til spredningen af virussen, såfremt den anvendes i andre områder, der endnu er frie for mund- og klovsyge.

132 Det følger heraf, at vaccinationen af de nævnte dyr er objektivt begrundet ved stedfæstelsen af de bedrifter, hvori de befinder sig, og ved formålet med bekæmpelse af spredningen af smittekilder til mund- og klovsyge.

133 For så vidt angår dyr i zoologiske haver, der eventuelt kan gøres til genstand for nødvaccination, bemærkes, at de er defineret ved Kommissionens beslutning 2001/303/EF af 11. april 2001 om fastlæggelse af betingelserne for bekæmpelse og udryddelse af mund- og klovsyge hos udryddelsestruede arter i henhold til artikel 13 i direktiv 85/511 (EFT L 104, s. 3). Ifølge denne beslutnings artikel 1 forstås ved udtrykket »udryddelsestruede arter« de »dyr, der er opført i kategorierne: forsvundet, akut truet og sårbar i Den Internationale Naturværnsunions rødliste over udryddelsestruede arter«.

134 Det følger heraf, at det drejer sig om dyr, der ikke befinder sig i en situation svarende til H. Jippes' dyrs, da det ikke er blevet hævdet, at sidstnævntes dyr tilhører en udryddelsestruet art.

135 Argumentet om, at der er sket tilsidesættelse af lighedsprincippet, kan derfor ikke lægges til grund.

136 Det følger af det ovenfor anførte, at gennemgangen af det andet spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af beslutning 2001/246, med senere ændringer.

Sagens omkostninger

137 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske, den danske, den græske, den irske, den italienske og den finske regering samt af Rådet og Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af College van Beroep voor het bedrijfsleven ved kendelse af 26. april 2001, for ret:

1) **Gennemgangen af det første spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 13 i Rådets direktiv 85/511/EØF af 18. november 1985 om fællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af mund- og klovsyge, som ændret ved Rådets direktiv 90/423/EØF af 26. juni 1990.**

2) Gennemgangen af det andet spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Kommissionens beslutning 2001/246/EF af 27. marts 2001 om fastlæggelse af betingelserne for bekæmpelse og udryddelse af mund- og klovsyge i Nederlandene i henhold til artikel 13 i direktiv 85/511, som ændret ved Kommissionens beslutning 2001/279/EF af 5. april 2001.

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris Edward

Jann Sevón Schintgen

Macken Colneric

von Bahr Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. juli 2001.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident