# DOMSTOLENS DOM

den 12 juli 2001 *

I mål C-189/01,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederländerna), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

**H. Jippes,**

**Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren,**

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

och

**Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,**

angående giltigheten av artikel 13 i rådets direktiv 85/511/EEG av den 18 november 1985 om införande av gemenskapsåtgärder för bekämpning av mul- och klövsjuka (EGT L 315, s. 11; svensk specialutgåva, område 3, volym

* Rättegångsspråk: nederländska.

19, s. 209), i dess lydelse enligt rådets direktiv 90/423/EEG av den 26 juni 1990 (EGT L 224, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 129), samt av kommissionens beslut 2001/246/EG av den 27 mars 2001 om fastställande av villkoren för bekämpning och utrotning av mul- och klövsjuka i Nederländerna med tillämpning av artikel 13 i direktiv 85/511 (EGT L 88, s. 21), i dess lydelse enligt kommissionens beslut 2001/279/EG av den 5 april 2001 (EGT L 96, s. 19),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C. Gulmann, A. La Pergola, M. Wathelet och V. Skouris samt domarna D. A. O. Edward, P. Jann, L. Sevón (referent), R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr och J. N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: J. Mischo,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H. A. Rühl,

med hänsyn till domstolens ordförandes beslut att begäran om förhandsavgörande skall behandlas skyndsamt i enlighet med förfarandet i artikel 104a i rättegångsreglerna,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

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

— Nederländernas regering, genom H. G. Sevenster, i egenskap av ombud,

— Greklands regering, genom G. Kanellopoulos och E. Svolopoulou, båda i egenskap av ombud,

— Irlands regering, genom D. J. O'Hagan, i egenskap av ombud, biträdd av G. Hogan, SC, och E. Mulloy, barrister,

— Italiens regering, genom O. Fiumara, avvocato dello Stato,

— Finlands regering, genom T. Pynnä, i egenskap av ombud,

— Europeiska unionens råd, genom J. Carbery och A.-M. Colaert, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom T. van Rijn och A. Bordes, båda i egenskap av ombud,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 20 juni 2001 av: H. Jippes, Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren och Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, företrädda av C.T. Dekker, Nederländernas regering, företrädd av H. G. Sevenster, Danmarks regering, företrädd av J. Molde, i egenskap av ombud, Greklands regering, företrädd av E. Svolopoulou och

I. Chalkias, i egenskap av ombud, Irlands regering, företrädd av G. Hogan, Finlands regering, företrädd av T. Pynnä, rådet, företrätt av J. Carbery och A.-M. Colaert, och av kommissionen, företrädd av T. van Rijn och A. Bordes,

och efter att ha hört generaladvokaten,

följande

## Dom

1 College van Beroep voor het bedrijfsleven har, genom beslut av den 26 april 2001 som inkom till domstolens kansli den 27 april 2001, i enlighet med artikel 234 EG ställt två frågor om giltigheten av artikel 13 i rådets direktiv 85/511/EEG av den 18 november 1985 om införande av gemenskapsåtgärder för bekämpning av mul- och klövsjuka (EGT L 315, s. 11; svensk specialutgåva, område 3, volym 19, s. 209), i dess lydelse enligt rådets direktiv 90/423/EEG av den 26 juni 1990 (EGT L 224, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 129), samt av kommissionens beslut 2001/246/EG av den 27 mars 2001 om fastställande av villkoren för bekämpning och utrotning av mul- och klövsjuka i Nederländerna med tillämpning av artikel 13 i direktiv 85/511 (EGT L 88, s. 21), i dess lydelse enligt kommissionens beslut 2001/279/EG av den 5 april 2001 (EGT L 96, s. 19).

2 Frågorna har uppkommit i målet mellan H. Jippes, Yde (Nederländerna), samt Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren och Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming

van Dieren (den nederländska djurskyddsföreningen, avdelningarna i Groningen och Assen med omnejd (Nederländerna)) (nedan kallade H. Jippes m.fl.), å ena sidan, och Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Nederländernas minister för jordbruk, naturtillgångar och fiske, nedan kallad ministern) å den andra, angående vaccinering mot mul- och klövsjuka av djur som tillhör H. Jippes.

## Tillämpliga bestämmelser

*Bestämmelser om bekämpning av mul- och klövsjuka*

De internationella reglerna för djurhälsa

3 Office international des épizooties (Internationella byrån för epizootiska sjukdomar, nedan kallad OIE) är en mellanstatlig organisation, som bildades genom den internationella överenskommelsen av den 25 januari 1924 och som i maj 2001 hade 158 medlemmar. Organisationen har bland annat till uppgift att garantera hälsoskyddet i världshandeln genom att utarbeta sanitära bestämmelser för den internationella handeln med djur och djurprodukter.

4 OIE:s normer erkänns av Världshandelsorganisationen (WTO) såsom internationella sanitära referensbestämmelser. Dessa bestämmelser utarbetas av valda specialkommittéer samt av arbetsgrupper, där vetenskapsmän från hela världen ingår, och antas av en internationell kommitté bestående av delegater som utses av medlemsländernas regeringar.

5 De internationella reglerna om djurhälsa (nionde upplagan, 2000, nedan kallade djurhälsoreglerna) har utarbetats för att underlätta den internationella handeln med levande djur, sperma, embryon och animaliska produkter. Reglerna innehåller rekommendationer som omfattar specifika sjukdomar. Kapitel 2.1.1 i djurhälsoreglerna innehåller bestämmelser om mul- och klövsjuka.

6 I dessa bestämmelser fastställs tre olika djurhälsolägen som kan förklaras råda i ett land eller ett område. Det första läget råder i ett land eller ett område "som är fritt från mul- och klövsjuka och där vaccinering inte tillämpas", det andra i ett land eller ett område "som är fritt från mul- och klövsjuka och där vaccinering tillämpas", och det tredje läget råder i ett land eller ett område "som är smittat av mul- och klövsjuka". I samband med beskrivningen av dessa lägen, avses med vaccinering sådan vaccinering som tillämpas systematiskt med ett vaccin som uppfyller OIE:s normer för att förebygga mul- och klövsjuka.

7 Ett område med ett visst djurhälsoläge med avseende på mul- och klövsjuka kan upprättas i ett land som uppfyller villkoren för ett annat djurhälsoläge. Detta kräver att detta område avskiljs från resten av landet genom en övervakningszon eller en buffertzon, eller också genom fysiska eller geografiska hinder som kombineras med djurhälsoåtgärder för att undvika att viruset sprids.

8 För att ett land skall anses som ett mul- och klövsjukefritt land där vaccinering inte tillämpas måste det enligt artikel 2.1.1.2 i djurhälsoreglerna styrka att det under de senaste tolv månaderna inte har förekommit några utbrott av mul- och klövsjuka eller vaccinationer mot denna sjukdom och att det inte har förekommit någon import av vaccinerade djur efter det att vaccineringen upphörde. Om mul- och klövsjuka bryter ut i ett sådant land, kan det enligt artikel 2.1.1.6 i djurhälsoreglerna åter anses vara ett mul- och klövsjukefritt land där vaccinering inte tillämpas antingen tre månader efter det sista fallet, om sanitetsslakt och serologisk övervakning tillämpas, eller tre månader efter det att det sista vaccinerade djuret slaktades, om sanitetsslakt, serologisk övervakning och nödvaccinering tillämpas.

9 I artikel 1.1.1.1 i djurhälsoreglerna definieras sanitetsslakt som "en åtgärd som utförs under ledning av veterinärmyndigheten omedelbart efter det att en sjukdom har bekräftats och som består i att avliva sjuka och smittade djur i besättningen och, om det är nödvändigt, de djur i andra besättningar som kan ha kommit i kontakt med smittan, antingen direkt eller genom något sätt som smittan kan spridas på. Samtliga djur som är mottagliga för mul- och klövsjuka, oavsett om de är vaccinerade eller inte, skall slaktas och kropparna skall destrueras genom förbränning eller genom nedgrävning eller genom någon annan metod som gör det möjligt att förhindra att sjukdomen sprids genom slaktkropparna eller produkterna från de slaktade djuren".

10 Kapitel 2.1.1 i djurhälsoreglerna innehåller ett flertal bestämmelser om import och transport av levande djur, sperma, embryon, färskt kött, köttprodukter och animaliska produkter. Dessa bestämmelser är mer eller mindre tvingande beroende på vilket djurhälsoläge som råder i ursprungslandet eller i ursprungsområdet.

Den gemenskapsrättsliga lagstiftningen

11 De grundläggande bestämmelserna om vilka åtgärder som skall vidtas på gemenskapsnivå för att bekämpa mul- och klövsjuka finns i direktiv 85/511. I artikel 4 i detta direktiv föreskrivs bland annat att den behöriga myndigheten skall sätta en anläggning som innehåller ett eller flera djur som misstänks vara smittade av mul- och klövsjuka eller bärare av smittan under offentlig tillsyn och förordna om olika restriktioner beträffande förflyttning av djur, varor, personer och fordon. Om det behövs får dessa åtgärder utsträckas till att även omfatta angränsande anläggningar.

12 I artikel 5.2 i direktiv 85/511 föreskrivs att den behöriga myndigheten, när det har fastställts att en anläggning innehåller ett eller flera smittade djur, omedelbart skall besluta om avlivning på plats och destruktion av samtliga djur på anläggningen som är mottagliga för mul- och klövsjuka. Om det behövs får dessa åtgärder utsträckas till att även omfatta angränsande anläggningar.

13 Principen att upphöra med vaccinering mot mul- och klövsjuka beslutades genom rådets direktiv 90/423/EEG av den 26 juni 1990 om ändring av direktiv 85/511/EEG om införande av gemenskapsåtgärder för bekämpning av mul- och klövsjuka, direktiv 64/432/EEG om djurhälsoproblem som påverkar handeln med nötkreatur och svin inom gemenskapen samt direktiv 72/462/EEG om hälsoproblem och problem som rör veterinärbesiktning vid import från tredje land av nötkreatur, svin och färskt kött eller köttvaror (EGT L 224, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 129).

14 Det tredje övervägandet till direktiv 90/423 har följande lydelse:

"En undersökning som kommissionen har gjort om bekämpningen av mul- och klövsjuka har visat att införandet av en gemenskapsordning utan vaccinering skulle vara att föredra framför en ordning med vaccinering. Man har funnit att det finns en risk vid hanteringen av virus i laboratorier, genom att sådana virus kan komma ut lokalt bland mottagliga djur, och vid användningen av vaccinet om inaktiveringen inte sker på ett sådant sätt att vaccinets säkerhet kan garanteras."

15 I artikel 13 i direktiv 85/511 föreskrivs följande:

"1. Medlemsstaterna skall se till att

— användning av vacciner mot mul- och klövsjuka förbjuds,

...

3. Trots bestämmelserna i punkt 1 om användningen av vaccin mot mul- och klövsjuka får, när mul- och klövsjuka har konstaterats och hotar att få stor omfattning, beslut fattas om nödvaccinering genom tekniska förfaranden som garanterar djurens fullständiga immunitet. I detta fall skall besluten innehålla uppgifter om

— den geografiska yta inom vilken nödvaccineringen skall utföras,

— art och ålder på de djur som skall vaccineras,

— hur länge vaccinationen skall pågå,

— ett särskilt stopp för vaccinerade djur och deras produkter,

— speciell identifiering och speciell registrering av de vaccinerade djuren,

— andra frågor som hänger samman med nödläget.

Beslut om nödvaccinering skall fattas av kommissionen i samarbete med den aktuella medlemsstaten enligt förfarandet i artikel 16. Detta beslut skall

särskilt beakta antalet djur i vissa regioner och behovet av att skydda speciella raser.

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

16 Vetenskapliga kommittén för djurs hälsa och välbefinnande lämnade i sin rapport av den 10 mars 1999 rekommendationer för strategin för nödvaccinering mot mul- och klövsjuka. I rapporten beskrivs riskerna med vaccinering och där redogörs för de kriterier som skall beaktas när det måste fattas beslut om nödvaccinering. Vidare fastställs riktlinjer för ett nödvaccinationsprogram samt för vilka restriktioner som skall gälla vid förflyttning av djur och animaliska produkter inom ett område där nödvaccinering har ägt rum och vid utpassering från området.

17 Efter rapporterna om utbrott av mul- och klövsjuka i bland annat Nederländerna fattade kommissionen beslut om vissa skyddsåtgärder beträffande mul- och klövsjuka i denna medlemsstat.

18 Tillstånd att utföra förebyggande vaccinering i Nederländerna gavs genom beslut 2001/246, grundat på rådets direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden (EGT L 224, s. 29; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 146), ändrat genom

rådets direktiv 92/118/EEG av den 17 december 1992 om djurhälso- och hygienkrav för handel inom gemenskapen med produkter, som inte omfattas av sådana krav i de särskilda gemenskapsbestämmelser som avses i bilaga A. I till direktiv 89/662/EEG och, i fråga om patogener, i direktiv 90/425/EEG, samt för import till gemenskapen av sådana produkter (EGT L 62, 1993, s. 49; svensk specialutgåva, område 3, volym 48 s. 194), särskilt artikel 10 däri, samt på direktiv 85/511, särskilt artikel 13.3 däri.

19 I artikel 1.2 första stycket i beslut 2001/246 definieras förebyggande vaccinering som nödvaccinering av djur av mottagliga arter på identifierade anläggningar belägna inom ett visst område som uteslutande genomförs i samband med förebyggande avlivning. Enligt andra stycket i nämnda bestämmelse är målet med åtgärden att snabbt reducera mängden virus som är i omlopp samt risken för att viruset sprids utanför områdets gränser utan att den förebyggande avlivningen försenas. Enligt tredje stycket skall förebyggande vaccinering endast genomföras när den förebyggande avlivningen av djur av mottagliga arter sannolikt måste skjutas upp under längre tid än det tar att på ett effektivt sätt reducera virusspridningen genom immunisering på grund av problem när det gäller genomförandet av avlivningen av djur av mottagliga arter och/eller problem i fråga om kapaciteten att destruera avlivade djur.

20 Tillstånd att utföra vaccinering i skyddszonen i Nederländerna gavs genom beslut 2001/279. I artikel 1.3 första stycket i beslut 2001/246 i dess ändrade lydelse definieras denna vaccinering som nödvaccinering av nötkreatur på identifierade anläggningar belägna inom vaccineringszonen, som uteslutande genomförs i samband med förebyggande avlivning av vissa kategorier av andra djur av mottagliga arter, oavsett om det sker i samband med förebyggande vaccinering. Enligt andra stycket i nämnda bestämmelse är målet med vaccinering i skyddszonen att snabbt reducera mängden virus som är i omlopp och risken för att viruset sprids utanför områdets gränser, men åtgärden vidtas på villkor att djur av mottagliga arter som vaccinerats enligt villkoren för en sådan vaccinering inte utgör föremål för den förebyggande avlivningen.

21 I enlighet med bilaga III B till beslut 2001/246 i dess ändrade lydelse får vaccinering i skyddszon äga rum i ett område på ungefär 25 km runt Oene (Nederländerna). I de övriga bilagorna till beslut 2001/246 i dess ändrade lydelse redogörs för villkoren för tillämpning av vaccinering i skyddszonen (bilaga II), de åtgärder som skall vidtas i vaccineringszonen när det gäller nötkreatur som vaccinerats enligt villkoren för vaccinering i skyddszonen (bilaga IV) samt hur kött och animaliska produkter skall behandlas för att säkerställa att mul- och klövsjukeviruset destrueras (bilagorna V—VII).

22 I bilaga II punkt 6.6 i beslut 2001/246 i dess ändrade lydelse föreskrivs att restriktionerna tidigast får upphävas tolv månader efter vaccinationskampanjen eller tolv månader efter det senaste utbrottet i vaccineringszonen, beroende på vilken tidsfrist som är senast, eller tre månader efter det att det sista vaccinerade djuret slaktades.

Den nationella lagstiftningen

23 I Nederländerna följer förbudet mot mul- och klövsjukevaccin av bestämmelserna i Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (nederländsk lag om djurs hälsa och välbefinnande) jämförda med bestämmelserna i förordningen om användning av serum och vacciner. I denna förordning föreskrivs att det är förbjudet för samtliga grupper av djuruppfödare att behandla eller låta behandla nötboskap, fjäderfä, minkar och andra arter eller grupper av djur som avses i förordningen om fastställelse av de djurarter som kan bära på smittsamma djursjukdomar genom att använda icke-levande vacciner och serum mot mul- och klövsjuka.

*Bestämmelser om djurens välbefinnande*

Europeiska konventionen om skydd av animalieproduktionens djur

24 Europeiska konventionen om skydd av animalieproduktionens djur (nedan kallad konventionen) antogs den 10 mars 1976 inom ramen för Europarådet. Den godkändes för Europeiska ekonomiska gemenskapens räkning med stöd av artikel 1 i rådets beslut 78/923/EEG av den 19 juni 1978 (EGT L 323, s. 12).

25 I artikel 3 i konventionen föreskrivs följande: "Varje djur skall förvaras, utfodras, vattnas och vårdas på sätt som med hänsyn till dess art, grad av utveckling, anpassning och tämjning lämpar sig för dess fysiologiska och etologiska behov i enlighet med gjorda erfarenheter och vetenskapliga rön."

Gemenskapsrättsliga bestämmelser

26 Förklaring nr 24 om djurskydd, som fogats till slutakten i Fördraget om Europeiska unionen (nedan kallad förklaring nr 24), har följande lydelse:

"Konferensen anmodar Europaparlamentet, rådet, kommissionen och medlemsstaterna att vid utformning och införande av gemenskapslagstiftning om den

gemensamma jordbrukspolitiken, transporter, den inre marknaden och forskning fullt ut ta hänsyn till djurens behov av välbefinnande."

27 Genom protokollet om djurskydd och djurens välfärd, som antogs samtidigt som Amsterdamfördraget och som fogats till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (nedan kallat protokollet), enades de höga fördragsslutande parterna om följande bestämmelse:

"Vid utformning och genomförande av gemenskapens politik i fråga om jordbruk, transport, inre marknad och forskning, skall gemenskapen och medlemsstaterna fullt ut ta hänsyn till djurens välfärd, samtidigt som gemenskapen och medlemsstaterna skall respektera medlemsstaternas lagar och andra författningar samt sedvänjor särskilt i fråga om religiösa riter, kulturella traditioner och regionalt arv."

**Bakgrunden till målet vid den nationella domstolen**

28 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att H. Jippes för nöjes skull föder upp fyra får (av rasen Hampshire down) och två getter (av rasen Saane) på sin fastighet i Yde. Dessa djur kommer inte att användas till avel och föds inte upp för köttets eller mjölkens skull. De kommer att stanna på gården till dess att de dör en naturlig död.

29 Yde är beläget i provinsen Drente, utanför de vaccineringszoner som anges i bilagorna I och II i beslut 2001/246 i dess ändrade lydelse.

30 Den 2 april 2001 ingav H. Jippes m.fl. en ansökan till ministern om att denne skulle bevilja H. Jippes ett undantag från förbudet mot att vaccinera djur mot mul- och klövsjuka och yrkade att beslutet skulle fattas senast den 4 april 2001 kl. 15.00, eftersom ansökan om undantag i annat fall skulle anses ha fått avslag. Den 6 april 2001 ingav H. Jippes m.fl. klagomål mot ministerns underlåtenhet att fatta beslut om deras ansökan om undantag.

31 Den 6 april 2001 begärde H. Jippes m.fl. även att ordföranden för College van Beroep voor het bedrijfsleven skulle bevilja tillstånd för H. Jippes att vaccinera sina djur mot mul- och klövsjuka på följande villkor:

"1) Att det fastställs att djuren inte är smittade innan vaccineringen genomförs,

2) att vaccineringen av djuren registreras,

3) att djuren under en tidsperiod som skall fastställas av ordföranden inte flyttas från den plats där de har vaccinerats."

32 Genom skrivelse av den 9 april 2001 anmodade nämnda domstol ministern att pröva denna ansökan genom att fatta beslut om klagomålet.

33 Genom beslut av den 11 april 2001 avgjorde ministern klagomålet från H. Jippes m.fl., vilka den 12 april 2001 överklagade detta beslut till College van Beroep voor het bedrijfsleven.

## Begäran om förhandsavgörande och de frågor som ställts

34 Den 13 april 2001 beslutade College van Beroep voor het bedrijfsleven att målet skulle handläggas skyndsamt.

35 H. Jippes m.fl. gjorde vid den domstolen gällande att vaccineringsförbudet i artikel 13.1 första strecksatsen i direktiv 85/511 strider mot artikel 3 i konventionen. College van Beroep voor het bedrijfsleven ansåg emellertid, med hänvisning till domstolens dom av den 19 mars 1998 i mål C-1/96, Compassion in World Farming (REG 1998, s. I-1251), att denna bestämmelse inte innehåller någon klar, precis och ovillkorlig skyldighet som inte kräver något annat genomförande och på grundval av vilken det går att fastställa om djuren skall vaccineras.

36 H. Jippes m.fl. hävdade även att vaccineringsförbudet strider mot en allmän gemenskapsrättslig princip, som innebär att alla lämpliga åtgärder skall vidtas för att säkerställa djurens välbefinnande och garantera att de inte i onödan åsamkas smärta eller lidande, och att de inte i onödan åsamkas skador.

37 Enligt den nationella domstolen gav dessa argument för det första upphov till frågan huruvida en sådan regel ingår i gemenskapens rättsordning som en allmän rättsprincip mot bakgrund av vilken vaccineringsförbudet skall bedömas och, i förekommande fall, huruvida denna princip har en räckvidd som kan medföra att ett sådant förbud skall anses ogiltigt på grund av att det strider mot denna princip.

38 College van Beroep voor het bedrijfsleven prövade därefter frågan huruvida vaccineringsförbudet i artikel 13 i direktiv 85/511 är förenligt med proportio-

nalitetsprincipen när det är fråga om en omfattande epizooti av mul- och klövsjuka som, liksom i förevarande fall, inte är begränsad till vissa områden inom gemenskapen.

39 College van Beroep voor het bedrijfsleven var även osäker på huruvida beslut 2001/246 i dess ändrade lydelse är proportionerligt och således lagenligt, bland annat när det gäller frågan huruvida de villkor som föreskrivs i detta beslut är nödvändiga med hänsyn till det mål som eftersträvas, det vill säga bekämpning av mul- och klövsjuka. Detta är inte ett mål i sig utan är, enligt skälen till direktiv 85/511, kopplat till intresset att öka boskapsuppfödningens lönsamhet och därmed till syftet med artikel 33.1 b EG. Enligt denna bestämmelse skall den gemensamma jordbrukspolitiken ha som mål att tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten för den som arbetar i jordbruket.

40 Frågan om proportionaliteten gäller även begränsningen av det geografiska tillämpningsområdet för beslut 2001/246 i dess ändrade lydelse, särskilt när det gäller det landområde där vaccinering i skyddszonen är tillåten.

41 College van Beroep voor het bedrijfsleven konstaterade att det vid den intresseavvägning som skall göras vid en bedömning av vaccineringsförbudet och kommissionens tillämpning av detta även skall tas hänsyn till de restriktioner som uppstår för andra sektorer av det ekonomiska och sociala livet. Erfarenheten har nämligen visat att en epizooti av mul- och klövsjuka som drabbar stora områden i olika medlemsstater medför betydande restriktioner inte bara för uppfödare, leverantörer och livsmedelsindustrin, utan även för andra ekonomiska sektorer som inte är kopplade till uppfödning och även för andra delar av samhället.

42 Slutligen ansåg den nationella domstolen att direktiv 85/511, särskilt artikel 13.3 däri, inte innehåller en uttrycklig grund för det villkor som kommissionen uppställt för användning av förebyggande vaccinering, vilket medför att

nödvaccinering genomförs samtidigt som de vaccinerade djuren slaktas. Denna åtgärd går utöver den slakt som de nationella myndigheterna har rätt att fatta beslut om enligt direktiv 85/511. Enligt den nationella domstolen uppkommer även i detta avseende frågan huruvida beslut 2001/246 i dess ändrade lydelse är giltigt.

43 Med hänsyn till dessa omständigheter beslutade College van Beroep voor het bedrijfsleven att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

"1) Är förbudet mot vaccinering i artikel 13 i direktiv 85/511/EEG ogiltigt på grund av att det strider mot gemenskapsrätten och särskilt proportionalitetsprincipen?

2) Är kommissionens tillämpning av nämnda artikel 13, särskilt i beslut 2001/246/EG, i dess ändrade lydelse enligt beslut 2001/279/EG, ogiltig på grund av att den strider mot gemenskapsrätten?"

44 Eftersom dessa frågor krävde ett utomordentligt skyndsamt svar, begärde den nationella domstolen att de skulle prövas i enlighet med förfarandet i artikel 104a i domstolens rättegångsregler. Den har i motiveringen till denna begäran beaktat antalet utbrott av mul- och klövsjuka i Nederländerna, att epizootin sprider sig snabbt, att det är osäkert hur den kommer att forsätta att spridas samt antalet djur som kan komma att slaktas, trots att vaccinering utgör ett sätt att skydda djuren från viruset.

45 På förslag av referenten och efter att ha hört generaladvokaten beslutade domstolens ordförande att begäran om förhandsavgörande skulle behandlas skyndsamt i enlighet med artikel 104a i rättegångsreglerna.

## Huruvida artikel 13 i direktiv 85/511 är giltig

46 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida förbudet mot vaccinering i artikel 13 i direktiv 85/511 är ogiltigt på grund av att det strider mot gemenskapsrätten och särskilt proportionalitetsprincipen.

47 Det framgår av motiveringen till begäran om förhandsavgörande, i den del den avser konventionen, att H. Jippes m.fl. i sitt yttrande inte har diskuterat direktivets giltighet i förhållande till konventionen.

48 De har emellertid gjort gällande att det finns en allmän gemenskapsrättslig princip, som innebär att djur inte skall utsättas för smärta eller skada, såvida detta inte är nödvändigt, och att djurs hälsa eller välbefinnande inte får påverkas ("principen om djurens välbefinnande"). Enligt H. Jippes m.fl. existerar denna princip i det allmänna rättsmedvetandet och det går att finna stöd för den i den vilja som medlemsstaterna och gemenskapen gav uttryck för när de ratificerade konventionen, i en resolution från Europaparlamentet från år 1987, i olika gemenskapsdirektiv där denna princip tillämpas samt i protokollet, som enligt artikel 311 EG utgör en integrerad del av gemenskapsrätten och som därför skall följas vid tillämpningen av direktiv 85/511.

49 När det gäller innehållet i denna princip har H. Jippes m.fl. hänvisat till de förklaringar som finns på kommissionens webbplats, bland annat dem som avser rådets direktiv 98/58/EG av den 20 juli 1998 om skydd av animalieproduktionens djur (EGT L 221, s. 23).

50 H. Jippes m.fl. har anfört att det förhållandet att djurens välbefinnande inte nämns bland målen för gemenskapen och för den gemensamma jordbrukspolitiken inte hindrar att det finns en princip som syftar till att garantera djurens välbefinnande. Domstolen har nämligen erkänt ett flertal allmänna gemenskapsrättsliga principer utan att dessa har nämnts bland målen för gemenskapen eller för något av gemenskapens politikområden.

51 Enligt H. Jippes m.fl. innebär principen om djurens välbefinnande att skyldigheten att vidta lämpliga åtgärder för att undvika att djur åsamkas smärta eller skada i onödan eller att deras hälsa och välbefinnande påverkas skall beaktas när bestämmelser fastställs och tillämpas. Principen innebär således inte att det är uteslutet att vidta åtgärder som medför att djur åsamkas smärta eller som påverkar deras välbefinnande. Däremot innebär den ett krav på att djurens välbefinnande vägs mot det eftersträvade syftet, eftersom huvudregeln är att djurens hälsa inte får påverkas och eftersom det eftersträvade målet inte kan ha företräde framför djurens välbefinnande utan att detta är motiverat.

52 Principen om djurens välbefinnande beaktades inte vid antagandet av direktiv 90/423. Bestämmelsen i detta direktiv om förbud mot förebyggande vaccinering infördes endast i syfte att säkerställa husdjursproduktionens lönsamhet. I tredje övervägandet till detta direktiv anförs att det finns en risk såväl vid hanteringen av virus i laboratorier som vid användningen av vaccinet om inaktiveringen inte sker på ett sådant sätt att vaccinets säkerhet kan garanteras. H. Jippes m.fl. anser emellertid att detta endast rör bestämmelserna i artikel 13 i direktiv 85/511, som avser hantering av virus för forskning, lagring av vacciner och godkännande av de inrättningar och laboratorier som har tillstånd att hantera mul- och klövsjukevirus för forskning eller för att framställa vacciner.

53 Inte heller proportionalitetsprincipen följdes vid antagandet av direktiv 90/423, eftersom målet att bekämpa mul- och klövsjuka kan uppnås genom en mindre

genomgripande åtgärd än ett vaccineringsförbud kombinerat med slakt av djur som är eller som misstänks vara smittade. Enligt H. Jippes m.fl. är förebyggande vaccinering tveklöst det mest effektiva sättet att förhindra ytterligare spridning av mul- och klövsjukeviruset.

54 H. Jippes m.fl. har tillagt att det strider mot protokollet att inte beakta djurens välbefinnande, oavsett om detta intresse skall beaktas som ett intresse bland andra vid valet av allmän politik eller som en allmän rättsprincip.

55 De regeringar som har inkommit med yttrande, rådet och kommissionen har inledningsvis redogjort för de kännetecknande dragen hos mul- och klövsjukan och de risker som sjukdomen medför. Det är en allvarlig djursjukdom, som orsakar smärtsamma blåsor i munhålan och mellan klövarna samt feber. Sjukdomen kan vara dödlig, särskilt för unga djur. Viruset är mycket resistent och sprids lätt genom smittade levande djur, kött, mjölk eller foder. Den sprids även genom andra djur, människor, varor och med vinden. OIE har satt sjukdomen överst på A-listan över smittsamma epizootier som måste anmälas.

56 Dessa regeringar, rådet och kommissionen har för det första gjort gällande att den mest effektiva metoden att bekämpa mul- och klövsjuka är att inte vaccinera mot sjukdomen samt att vid utbrott tillämpa sanitetsslakt, vilket emellertid inte utesluter nödvaccinering om omständigheterna så kräver. Förebyggande vaccinering ger endast en skenbar säkerhet, eftersom den inte har samma effekt när det gäller att utrota sjukdomen som metoden att inte vaccinera kombinerad med sanitetsslakt. Det är snarare så att förebyggande vaccinering medför att sjukdomen kan förbli endemisk inom ett område. I själva verket är vaccinering inte

verksam i alla fall och den kan bidra till att sjukdomen sprids. Viruset kan dessutom överföras från vaccinerade djur under några dagar efter vaccineringen. Dessa djur kan även smittas av sjukdomen utan att uppvisa några symptom eller bli smittbärare, vilket innebär att de riskerar att smitta friska djur. Härtill kommer riskerna med att hantera virus för att framställa vacciner.

57 För närvarande går det inte att skilja mellan smittade djur och vaccinerade djur med hjälp av de tester som används, vilket gör det omöjligt att spåra och kontrollera sjukdomen. Detta är förklaringen till att det i djurhälsoreglerna görs åtskillnad mellan mul- och klövsjukefria länder där vaccinering tillämpas och sådana länder där vaccinering inte tillämpas.

58 De ovannämnda regeringarna, rådet och kommissionen har därefter påpekat att det finns sju typer av virus samt ett flertal undergrupper och att vaccineringen måste förnyas var sjätte månad. För att förebyggande vaccinationsåtgärder skulle vara effektiva i gemenskapen skulle det vara nödvändigt att vaccinera 300 miljoner djur två gånger om året med flera vacciner för att täcka in alla typer och undergrupper av virus. De logistiska och finansiella problemen skulle vara betydande.

59 Slutligen skulle de medlemsstater som tillämpar vaccinering förlora sin status som "mul- och klövsjukefritt land där vaccinering inte tillämpas" i den mening som avses i djurhälsoreglerna. Detta skulle få allvarliga konsekvenser för exporten av djur och animaliska produkter till tredje land. Även om endast en medlemsstat tillämpade vaccinering skulle följderna bli kännbara för alla medlemsstater, eftersom gemenskapen av utomstående länder ofta betraktas som en enhet. Den finska regeringen har till exempel gjort gällande att exporten från Finland, som för närvarande är mul- och klövsjukefritt, har påverkats på grund av reaktionerna i vissa tredje länder på krisen i några av gemenskapens medlemsstater.

60 Mot bakgrund av nackdelarna med förebyggande vaccinering är politiken att inte vaccinera kombinerad med sanitetsslakt mer effektiv och mindre kostsam. Den medför dessutom mindre restriktioner för förflyttning av djur och animaliska produkter.

61 Valet av denna politik gjordes i samband med arbetet med att skapa en enhetlig inre marknad för att förhindra handelshinder på grund av skillnader i den politik som medlemsstaterna tidigare hade bedrivit. Gemenskapslagstiftaren tog hänsyn till en rapport om för- och nackdelar med att inte vaccinera, utarbetad av kommissionen i samarbete med experter från medlemsstaterna och en undergrupp till vetenskapliga veterinärkommittén som gjort en bedömning av framtidsutsikter och riskfaktorer. I det avsnitt ur rapporten som rådet citerade vid förhandlingen anförs att det skulle uppstå fler utbrott av mul- och klövsjuka om vaccinering tillämpades än om den inte gjorde det, på grund av riskerna med hanteringen av virus i samband med vaccinering.

62 De regeringar som har inkommit med yttrande, rådet och kommissionen har beträffande bedömningen av om artikel 13 i direktiv 85/511 är giltig erinrat om att gemenskapslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om den gemensamma jordbrukspolitiken.

63 Kommissionen har bestritt att det skulle finnas en princip om djurens välbefinnande mot bakgrund av vilken giltigheten av artikel 13 i direktiv 85/511 skall bedömas. Det finns olika materiella bestämmelser om djurens välbefinnande och domstolen har beaktat denna omständighet, bland annat i sin rättspraxis om sådana begränsningar för den fria rörligheten för varor som är motiverade med hänsyn till skyddet för djurs hälsa och liv. Djurens välbefinnande är emellertid inte ett av EG-fördragets mål, vilket uttryckligen framgår av fjärde övervägandet till rådets beslut 78/923/EEG om ingående av konventionen. Det går inte att härleda någon princip om djurens välbefinnande ur de källor som H. Jippes m.fl. har angett. Förklaring nr 24 och protokollet innehåller således

endast ett åläggande att ta största möjliga hänsyn till djurens behov av välbefinnande, men detta är inte tillräckligt för att anse att dessa bestämmelser ger uttryck för en allmän gemenskapsrättslig princip.

64 Den nederländska regeringen har i detta avseende påpekat att protokollet antogs efter direktiv 90/423. Dessutom ger inte detta protokoll uttryck för en princip med allmän giltighet, eftersom den skyldighet att beakta djurens välbefinnande som beskrivs däri är begränsad till att avse fyra av medlemsstaternas och gemenskapens verksamhetsområden. Härtill kommer att det i protokollet inte uppställs en princip som har samma innehåll i de olika medlemsstaterna, eftersom det i samma protokoll föreskrivs att gemenskapen och medlemsstaterna skall respektera medlemsstaternas lagar och andra författningar samt sedvänjor särskilt i fråga om religiösa riter, kulturella traditioner och regionalt arv.

65 De ovannämnda regeringarna, rådet och kommissionen anser att politiken att inte vaccinera i vart fall inte strider mot djurskyddet, eftersom det är den mest effektiva metoden för att bekämpa mul- och klövsjuka. Det är nödvändigt att ta hänsyn till hälsoskyddet för samtliga djur i gemenskapen och inte bara till H. Jippes sex djur. Dessutom sker slakten av de djur som måste slaktas i enlighet med gällande djurskyddsbestämmelser.

66 Politiken att inte vaccinera mot mul- och klövsjuka strider inte mot proportionalitetsprincipen. Den nederländska regeringen har härvid erinrat om att det vid prövningen av huruvida en gemenskapsrättslig bestämmelse är giltig mot bakgrund av proportionalitetsprincipen är gemenskapens intresse som skall beaktas och inte en enskild medlemsstats intresse. Djurtätheten i Nederländerna kan därför inte vara en omständighet som skall beaktas, i motsats till vad College van Beroep voor het bedrijfsleven har antytt i begäran om förhandsavgörande.

67 Det eftersträvade målet med politiken att inte vaccinera och att tillämpa sanitetsslakt är att bekämpa och utrota mul- och klövsjuka i gemenskapen, för att förbättra hälsotillståndet för husdjursbeståndet och på så sätt öka boskapsuppfödningens lönsamhet. Detta mål avser i sig även djurens välbefinnande.

68 Den politik som valts för att uppnå detta mål är ändamålsenlig, eftersom det följer av vetenskapliga studier att den mest effektiva metoden för att utrota mul- och klövsjuka är att inte vaccinera i kombination med att sanitetsslakt tillämpas. Smittorisken undanröjs däremot inte, vare sig på kort eller lång sikt, genom förebyggande vaccinering och det är i vart fall omöjligt att med denna metod undvika sanitetsslakt i händelse av utbrott samt betydande restriktioner när det gäller förflyttning av djur, personer och varor. Rådet har påpekat att politiken att inte vaccinera har gett resultat, eftersom det sedan direktiv 90/423 trädde i kraft har varit sällsynt med utbrott och att det har varit möjligt att bemästra dem.

69 Rådet och kommissionen anser dessutom att vaccinationsförbudets proportionalitet även framgår av det förhållandet att det inte är absolut. Det är tvärtom möjligt att göra undantag från det i extrema fall när det är nödvändigt att bevilja tillstånd för nödvaccinering.

70 Slutligen har den irländska regeringen erinrat om att domstolen i mål där den prövat gemenskapsrättsliga bestämmelsers förenlighet med proportionalitetsprincipen har fastställt att sådana bestämmelser visserligen kan skada parter som inte på något sätt är ansvariga för den situation som ledde till att dessa bestämmelser antogs, men att det eftersträvade målet med bestämmelserna kan vara av sådan betydelse att de negativa följderna därav, även omfattande sådana, för vissa personer är motiverade (dom av den 30 juli 1996 i mål C-84/95, Bosphorus, REG 1996, s. I-3953, punkterna 22 och 23). I förevarande mål kan inte politiken att slakta anses vara en oproportionerlig åtgärd mot bakgrund av att det rör sig om en virulent djursjukdom som kan orsaka en ekonomisk katastrof för jordbruket och landsbygden, ävensom för andra ekonomiska sektorer, till exempel turistnäringen.

*Domstolens bedömning*

Beaktande av djurens välbefinnande

71 Domstolen erinrar inledningsvis om att säkerställande av djurens välbefinnande inte är ett av fördragets mål, såsom dessa anges i artikel 2 EG, och att detta krav inte heller omnämns i artikel 33 EG, där målen för den gemensamma jordbrukspolitiken beskrivs.

72 Detta framgår av fjärde övervägandet till rådets beslut 78/923/EEG om ingående av konventionen, där det anges att "djurskydd inte i sig utgör ett av gemenskapens mål".

73 Det framgår även av själva lydelsen av protokollet att detta inte ger uttryck för en allmän gemenskapsrättslig princip med ett bestämt innehåll som gemenskapsinstitutionerna är skyldiga att följa. I protokollet föreskrivs visserligen att det "fullt ut [skall tas] hänsyn" till djurens välbefinnande vid utformning och genomförande av gemenskapens politik, men denna skyldighet är begränsad till fyra av gemenskapens verksamhetsområden och där föreskrivs att gemenskapen och medlemsstaterna skall respektera medlemsstaternas lagar och andra författningar samt sedvänjor särskilt i fråga om religiösa riter, kulturella traditioner och regionalt arv.

74 Det är inte heller möjligt att härleda en princip med allmän giltighet ur konventionen, eftersom denna inte innehåller någon klar, precis och ovillkorlig skyldighet, vilket domstolen fastställde i domen i det ovannämnda målet Compassion in World Farming. Detsamma gäller förklaring nr 24, som har förlorat sin betydelse genom protokollet, och som är formulerad i än mindre tvingande ordalag än detta.

75 På samma sätt utgör hänvisningen till "djurs... liv" i artikel 30 EG endast ett undantag från förbudet mot åtgärder med motsvarande verkan, och det framgår inte av domstolens rättspraxis att denna har godtagit varje motivering som grundar sig på denna bestämmelse (dom av den 23 maj 1990 i mål C-169/89, Van den Burg, REG 1990, s. I-2143, av den 23 maj 1996 i mål C-5/94, Hedley Lomas, REG 1996, s. I-2553, domen i det ovannämnda målet Compassion in World Farming samt dom av den 11 maj 1999 i mål C-350/97, Monsees, REG 1999, s. I-2921).

76 Slutligen konstaterar domstolen att det visserligen finns ett antal sekundärrättsliga bestämmelser som berör djurens välbefinnande, men att inte heller dessa innehåller uppgifter som gör det möjligt att anse att kravet på att säkerställa djurens välbefinnande utgör en allmän gemenskapsrättslig princip.

77 Däremot har domstolen flera gånger fastställt att gemenskapen har ett intresse av djurhälsa och djurskydd (dom av den 1 april 1982 i de förenade målen 141/81—143/81, Holdijk m.fl., REG 1982, s. 1299, svensk specialutgåva, volym 6, s. 359, av den 23 februari 1988 i mål 131/86, Förenade kungariket mot rådet, REG 1988, s. 905, och av den 24 november 1993 i mål C-405/92, Mondiet, REG 1993, s. I-6133. Se även domen i det ovannämnda målet Hedley Lomas och domen i det ovannämnda målet Compassion in World Farming).

78 I punkt 17 i domen i målet Förenade kungariket mot rådet fastställde domstolen att det "vid förverkligandet av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken, inte får bortses från de allmänna hänsyn, såsom ... skydd av ... djurs hälsa och liv, som gemenskapens institutioner skall beakta vid utövandet av sina befogenheter".

79 Syftet med protokollet är att förstärka skyldigheten att beakta djurhälsa och djurskydd genom att gemenskapen och medlemsstaterna åläggs att ta största möjliga hänsyn till djurens välbefinnande vid utformning och genomförande av gemenskapens politik, särskilt den gemensamma jordbrukspolitiken, samtidigt som det i protokollet konstateras att det fortfarande finns skillnader mellan medlemsstaternas lagstiftningar och att det inom en och samma medlemsstat kan

finnas olika särdrag. Efterlevnaden av denna skyldighet kan bland annat kontrolleras vid prövningen av åtgärdens proportionalitet.

Proportionalitetsprincipen

80 Domstolen erinrar först om att gemenskapslagstiftaren på den gemensamma jordbrukspolitikens område har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning som motsvarar det politiska ansvar som tilldelats lagstiftaren enligt artiklarna 34 EG—37 EG. Följaktligen skall domstolens kontroll begränsas till en prövning av huruvida åtgärden i fråga är behäftad med ett uppenbart fel eller innebär ett maktmissbruk, eller om myndigheten klart har överskridit gränserna för sitt handlingsutrymme (se i detta avseende dom av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m.fl., REG 1990, s. I-4023, punkterna 8 och 14).

81 Vad beträffar prövningen av proportionaliteten skall det erinras om att det enligt proportionalitetsprincipen, som ingår bland gemenskapsrättens allmänna rättsprinciper, krävs att gemenskapsinstitutionernas rättsakter inte går utöver gränserna för vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med reglerna i fråga, varvid gäller att man när det finns flera lämpliga åtgärder att välja mellan skall använda sig av den åtgärd som är den minst betungande och att vållade olägenheter inte får vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (domen i det ovannämnda målet Fedesa m.fl., punkt 13, och dom av den 5 oktober 1994 i de förenade målen C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Crispoltoni m.fl., REG 1994, s. I-4863, punkt 41).

82 När det gäller domstolens kontroll av villkoren för genomförandet av en sådan princip, kan det med hänsyn till att gemenskapslagstiftaren på den gemensamma jordbrukspolitikens område har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning konstateras att lagenligheten av en åtgärd som vidtagits på detta område endast kan påverkas om åtgärden är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den berörda institutionen söker uppnå (domen i det ovannämnda målet Fedesa m.fl., punkt 14, och domen i det ovannämnda målet Crispoltoni m.fl., punkt 42).

83 Det är alltså inte fråga om att fastställa om den åtgärd som lagstiftaren vidtagit var den enda eller bästa möjliga, utan om den var uppenbart olämplig.

84 Domstolen erinrar dessutom om att giltigheten av en gemenskapsrättsakt inte kan vara beroende av hur effektiv den bedöms ha varit under den tid som gått. Om gemenskapslagstiftaren har att bedöma de framtida verkningarna av bestämmelser som skall antas, trots att dessa verkningar inte exakt kan förutses, kan bedömningen ifrågasättas endast om den framstår som uppenbart felaktig mot bakgrund av de uppgifter som lagstiftaren hade tillgång till när de ifrågavarande bestämmelserna antogs (se i detta avseende domen i det ovannämnda målet Crispoltoni m.fl., punkt 43, och dom av den 19 november 1998 i mål C-150/94, Förenade kungariket mot rådet, REG 1998, s. I-7235, punkt 49).

85 Vid undersökningen av de problem som är förknippade med olika åtgärdsalternativ skall det kontrolleras att gemenskapslagstiftaren har tagit största möjliga hänsyn till djurens välbefinnande.

86 Domstolen konstaterar, beträffande de uppgifter som rådet hade tillgång till när det beslutade att gemenskapen skulle anamma en politik bestående i att inte vaccinera mot mul- och klövsjuka, att det framgår av tredje övervägandet till direktiv 90/423 att detta antogs på grundval av en undersökning som kommissionen hade genomfört år 1989. I undersökningen beaktades hur de olika metoderna för bekämpning av mul- och klövsjuka skulle påverka djurhälsan och vilka kostnader de skulle medföra samt vilka följder de skulle få för exporten och för genomförandet av den inre marknaden. Kommissionen kom fram till att det var mest kostnadseffektivt att inte vaccinera, och rådet godtog denna slutsats när det antog direktiv 90/423.

87 Det följer av nämnda undersökning och av det som har gjorts gällande vid domstolen att det vid utbrott av mul- och klövsjuka inte är möjligt att utrota sjukdomen genom förebyggande vaccinering, bland annat eftersom de vaccinerade djuren fortfarande kan bära på viruset och smitta friska djur. Härtill kommer att det med nuvarande vetenskapliga metoder är omöjligt att särskilja

vaccinerade och smittade djur, vilket innebär att det inte går att kontrollera epizootins utveckling på ett effektivt sätt.

88 Det har även framhållits vid domstolen att det enligt denna undersökning är omöjligt att garantera att en vaccinerad besättning är fri från virus, även om sjukdomen inte bryter ut. Det är därför som det i djurhälsoreglerna föreskrivs strängare kontrollbestämmelser i fråga om djur och varor från ett mul- och klövsjukefritt land eller område där vaccinering tillämpas än för djur och varor från ett land eller område där vaccinering inte tillämpas.

89 Oaktat dessa djurhälsoskäl framgår det även av denna undersökning att en politik grundad på förebyggande vaccinering som syftar till att skydda samtliga djur i gemenskapen skulle medföra avsevärt högre kostnader och större nackdelar i kontrollhänseende än en politik som består i att inte vaccinera, mot bakgrund av det stora antal djur som måste vaccineras, att det finns flera olika typer av virus och att vaccinationen måste utföras ofta.

90 Rådet kunde även ta hänsyn till att en politik bestående i att vaccinera mot mul- och klövsjuka skulle få ekonomiska återverkningar på exporten av djur och animaliska produkter till tredje land. Eftersom ett stort antal tredje länder följer rekommendationerna i djurhälsoreglerna blir följden av att en stat väljer att vaccinera att exportmöjligheterna minskar för uppfödare och producenter i denna stat.

91 Slutligen var syftet med att anta en gemensam politik för samtliga medlemsstater bestående i att inte vaccinera att med utgångspunkt från en hög djurhälsonivå säkerställa fri rörlighet för varor på den inre marknaden.

92 Däremot har det inte styrkts att en politik med förebyggande vaccinering skulle ha medfört ett minskat antal utbrott av mul- och klövsjuka.

93 Det har inte heller styrkts att en sådan politik skulle ha minskat behovet av sanitetsslakt vid utbrott av mul- och klövsjuka samt av restriktioner när det gäller förflyttning av djur, personer och varor. Enligt den allmänt rådande uppfattningen i vetenskapskretsar är sådana åtgärder de mest effektiva för att bekämpa mul- och klövsjuka, oavsett om kreatursbeståndet är vaccinerat eller inte. Domstolen konstaterar härvid att bestämmelser om restriktioner i fråga om förflyttning av smittade djur och om att sådana djur skall avlivas på plats utan dröjsmål fanns redan i artiklarna 4 och 5 i direktiv 85/511 och att dessa bestämmelser inte ändrades genom direktiv 90/423.

94 Härav följer att den risk för störningar i det ekonomiska och sociala livet som den nationella domstolen har gjort gällande inte nödvändigtvis skulle ha varit mindre med en politik grundad på förebyggande vaccinering än med en politik bestående i att inte vaccinera.

95 Av dessa omständigheter följer att rådet gjorde en samlad bedömning av för- och nackdelarna med att införa en politik bestående i att inte vaccinera och att denna politik, som motsvarar OIE:s rekommendationer och praxis i flera länder i världen, i vart fall inte var uppenbart olämplig i förhållande till målet att bekämpa mul- och klövsjuka.

96 Det skall vidare beaktas att det generella förbudet mot förebyggande vaccinering inte utgör hinder mot att, när omständigheterna så kräver, utföra selektiv nödvaccinering som är anpassad till den särskilda situationens behov.

97 Det är inte riktigt att påstå att det i en sådan politik inte tas hänsyn till djurskydd och djurhälsa. Syftet med politiken var nämligen att förbättra hälsotillståndet hos hela kreatursbeståndet genom att skydda djuren mot en särskilt fruktad sjukdom.

98 Det kan för övrigt påpekas att det förhållandet att gemenskapslagstiftaren beaktade gemenskapsintresset vid fastställandet av politiken för att bekämpa mul- och klövsjuka inte hindrade att lagstiftaren tog hänsyn till den särskilda situationen i vissa medlemsstater, såsom djurtätheten i Nederländerna. Det förhåller sig nämligen så, att antalet djur i vissa regioner är en omständighet som enligt artikel 13.3 i direktiv 85/511 skall beaktas när det fattas beslut om nödvaccinering.

99 Även om en sådan politik medför att djur som tillhör en enskild person eller viss grupp uppfödare inte kan vaccineras i förebyggande syfte — hur beklagligt detta än må vara — betyder detta emellertid inte att politiken måste omprövas på grund av denna enskilda persons eller denna grupps situation. Rådet var nämligen skyldigt att beakta det allmänna tillståndet hos det samlade kreatursbeståndet och inte tillståndet hos några enskilda djur. I detta fall var det motiverat att göra en samlad bedömning av för- och nackdelarna med de planerade åtgärderna, med hänsyn till de behov som skulle beaktas vid avvägningen av de förevarande intressena (se i detta avseende dom av den 24 oktober 1973 i mål 5/73, Balkan, REG 1973, s. 1091, punkt 22).

100 Domstolen finner följaktligen att förbudet mot vaccinering i artikel 13 i direktiv 85/511 inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas med de gemenskapsrättsliga bestämmelserna, med hänsyn till att rådet har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på den gemensamma jordbrukspolitikens område.

101 Av vad som anförts ovan följer att prövningen av den första frågan inte har visat på förekomsten av omständigheter som kan påverka giltigheten av artikel 13 i direktiv 85/511.

## Huruvida beslut 2001/246 i dess ändrade lydelse är giltigt

102 Den nationella domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida beslut 2001/246 i dess ändrade lydelse är ogiltigt på grund av att det strider mot gemenskapsrätten, bland annat eftersom de villkor för vaccinering i skyddszonen som föreskrivs i artikel 1.1 i beslut 2001/279 strider mot proportionalitetsprincipen.

103 H. Jippes m.fl. anser att det i besluten 2001/246 och 2001/279 endast tas hänsyn till boskapsexportörernas intressen och att djurens välbefinnande inte alls beaktas. Dessa beslut strider således mot principen om djurens välbefinnande och mot protokollet.

104 Nämnda beslut strider även mot proportionalitetsprincipen. H. Jippes m.fl. har särskilt gjort gällande att vaccinering i skyddszonen skulle ha kunnat kombineras med åtgärder som var mindre ingripande än dem som föreskrivs i bilaga II till beslut 2001/246 i dess ändrade lydelse, utan att de nederländska boskapsexportörernas intressen hade påverkats. På så sätt skulle det ha kunnat föreskrivas att vaccinerade djur inom en tolvmånadersperiod endast får förflyttas till på förhand anmälda områden, och att de under alla omständigheter inte får förflyttas till en annan medlemsstat. Vidare är det geografiska område som omfattas av vaccinering i skyddszonen onödigt begränsat, mot bakgrund av att djurtätheten i Nederländerna är mycket hög och att beslutet att tillåta vaccinering i skyddszonen i det berörda området redan innebär risker för exporten på grund av att Nederländerna inte längre anses som ett mul- och klövsjukefritt land där vaccinering inte tillämpas i den mening som avses i kapitel 2.1.1 i djurhälsoreglerna.

105 H. Jippes m.fl. har gjort gällande att det var möjligt att tillåta export av djur och varor från Nederländerna till andra medlemsstater så snart sjukdomen upphört, under förutsättning att djuren inte var vaccinerade eller att varorna inte härrörde från vaccinerade djur. Om sådana åtgärder hade vidtagits skulle det ha varit möjligt att utföra vaccinering i skyddszonen med beaktande av de nederländska boskapsexportörernas intressen, eftersom den största delen av den nederländska exporten (ungefär 90 procent) enligt H. Jippes m.fl. sker till de övriga medlemsstaterna. De har dessutom gjort gällande att de övriga medlemsstaterna inte skulle förlora sin djurhälsostatus endast på grund av att de importerade varor från en medlemsstat där vaccinering tillämpas.

106 Vidare har H. Jippes m.fl. erinrat om att de föreslog att H. Jippes djur skulle testas innan de vaccinerades för att eliminera risken för smitta på grund av att djuret bar på viruset innan det vaccinerades utan att uppvisa några sjukdomssymptom. Djuren skulle även kunna hållas instängda under det antal dagar som behövs för att vaccinet skall verka.

107 H. Jippes m.fl. har dessutom hävdat att beslut 2001/279 strider mot likabehandlingsprincipen, eftersom endast uppfödare i trakten kring Oene tillåts att vaccinera sina djur, trots att H. Jippes djur på grund av virusets snabba spridning är lika hotade som uppfödarnas djur. De anser att om vaccinering av skyddade arter är tillåten, borde också vaccinering av H. Jippes djur vara det.

108 Kommissionen har erinrat om att den har ett utrymme för skönsmässig bedömning på detta område och att domstolens prövning följaktligen endast skall bestå i en begränsad kontroll av de antagna åtgärderna.

109 Den nederländska regeringen och kommissionen anser att besluten 2001/246 och 2001/279 inte utgör åtgärder som är uppenbart oproportionerliga i

förhållande till det eftersträvade syftet. Det följer av motiveringen till beslut 2001/246 och av punkt 3 i motiveringen till beslut 2001/279 att kommissionen har tagit hänsyn till den epidemiologiska situationen och den höga tätheten av mottagliga djur i Nederländerna.

110 Denna regering och kommissionen har preciserat att villkoren för nödvaccinering, förebyggande vaccinering och vaccinering i skyddszonen i de ovannämnda besluten är förenliga med de riktlinjer som Vetenskapliga kommittén för djurs hälsa och välbefinnande utarbetade i sin rapport om strategin för nödvaccinering mot mul- och klövsjuka. När det gäller restriktionernas varaktighet följer rapporten bestämmelserna i djurhälsoreglerna.

111 Den nederländska regeringen och kommissionen har gjort gällande att vaccinering i skyddszonen enligt beslut 2001/279 innebär att "ringvaccinering" utförs runt utbrotten av mul- och klövsjuka, som skall fungera som en "brandgata" för att stoppa spridningen av viruset. Anledningen till att denna typ av vaccinering har förbehållits nötkreatur är att det endast är i kött från sådana djur som viruset kan inaktiveras. Den frist på tolv månader som krävs för att ett land skall återfå sin status som mul- och klövsjukefritt land där vaccinering inte tillämpas är motiverad, eftersom denna måste vara tillräckligt lång för att djuren skall kunna föda fram kalvar som inte har utvecklat immunitet mot viruset.

112 Kommissionen har anfört att även om det område där det är tillåtet att utföra vaccinering i skyddszonen är större än de områden där förebyggande vaccinering utförs, är det geografiskt begränsat, eftersom det gällde att undvika att det ekonomiska och sociala livet störde mer än vad som var absolut nödvändigt med hänsyn till vikten av de restriktiva villkor som rekommenderas i rapporten från Vetenskapliga kommittén för djurs hälsa och välbefinnande och som skall tillämpas i detta område av veterinära skäl. Kommissionen var dessutom tvungen att ta hänsyn till det allmänna intresset hos samtliga uppfödare i gemenskapen. Ju större området där vaccinering i skyddszonen tillåts är, desto mindre är

möjligheten att tredje länder godtar gemenskapens "regionalisering", det vill säga en uppdelning i regioner som har gjorts så, att de regioner som inte drabbats av mul- och klövsjuka kan behålla sin status som mul- och klövsjukefritt område där vaccinering inte tillämpas i den internationella handeln.

*Domstolens bedömning*

Proportionalitetsprincipen

113 För att undersöka huruvida kommissionen har följt proportionalitetsprincipen vid utövandet av de befogenheter som den tilldelats i artikel 13.3 i direktiv 85/511 och artikel 10.4 i direktiv 90/425 när en zoonos som mul- och klövsjuka bryter ut, skall domstolen kontrollera huruvida de medel som kommissionen använde var ägnade att uppnå det eftersträvade målet och huruvida de inte gick utöver vad som var nödvändigt för att uppnå detta mål.

114 I besluten 2001/246 och 2001/279 tas det hänsyn till de rekommendationer som Vetenskapliga kommittén för djurs hälsa och välbefinnande lämnade i sin rapport. I rapporten beskrev kommittén för- och nackdelar med vaccinering och angav ett antal kriterier för att kunna fastställa när fördelarna med vaccinering är större än nackdelarna härmed.

115 Kommittén erinrade om problemen med att viruset kan överföras från vaccinerade djur samt om det omöjliga i att skilja mellan smittade djur och

vaccinerade djur. Av dessa skäl drog kommittén slutsatsen att området där vaccinering i skyddszonen får utföras skall vara så litet som möjligt och klart avgränsat. Kommittén redogjorde också för de restriktioner som skall gälla för vaccinerade djur, kött och produkter från sådana djur.

116 I motsats till vad H. Jippes m.fl. har gjort gällande framgår det av besluten 2001/246 och 2001/279 samt nämnda rapport att hälsoskälen övervägde vid beslutet att utföra vaccinering i skyddszonen och vid valet av plats för vaccineringsområdet. Om varje person som begärde det tilläts vaccinera djur som tillhör honom och som befinner sig utanför detta område, skulle det uppstå fara för att kontrollen över sjukdomens utveckling på plats minskade samt en ökad smittorisk.

117 Härtill kommer att hanteringen av vacciner medför risker, vilket är skälet bakom punkt 6.3 i bilagorna I och II i beslut 2001/246 i dess ändrade lydelse, där det beträffande genomförandet av vaccinationskampanjen anges att "[n]ödvändiga åtgärder måste ha vidtagits för att undvika eventuell spridning av viruset".

118 Mot bakgrund av dessa omständigheter finner domstolen att det i nämnda beslut tas hänsyn till djurskyddet och djurens välbefinnande, eftersom det avser att övervaka spridningen av mul- och klövsjuka och att utrota epizootin så snabbt som möjligt.

119 Restriktionerna när det gäller förflyttning av djur, kött och animaliska produkter ligger i linje med kraven i djurhälsoreglerna och är nödvändiga på grund av problemen och riskerna med vaccinering. Syftet med restriktionerna är bland annat att göra det möjligt att särskilja vaccinerade och icke vaccinerade djur samt

kött och produkter från dessa båda kategorier av djur, så att krisens återverkningar på handeln med tredje länder blir så begränsade som möjligt.

120 Det skall härvid beaktas att boskapsuppfödning är inkomstkällan för många människor i gemenskapen och att samtliga exportörer i gemenskapen har intresse inte bara av att bekämpningen av mul- och klövsjuka sker så snabbt och effektivt som möjligt, utan även av att utbrotten av mul- och klövsjuka och områdena där vaccinering i skyddszonen får ske hålls avskilda. Detta för att undvika att den drabbade medlemsstatens hälsoläge enligt djurhälsoreglerna ändras och att omvärldens uppfattning av hälsotillståndet hos gemenskapens samlade kreatursbestånd påverkas.

121 H. Jippes m.fl. har föreslagit att H. Jippes djur skall underkastas en rad villkor, såsom testning och isolering under vaccinets inkubationstid. Om det emellertid beaktas att många personer skulle kunna begära att få vaccinera sina djur på dessa villkor, kan det konstateras att kontrollen av att dessa villkor följs skulle kräva omfattande kontrollåtgärder, medan alla tillgängliga resurser borde användas för att bekämpa utbrott av sjukdomen. Förutom att de övervakningszoner som upprättas runt de vaccinerade djuren innebär allvarliga störningar i det ekonomiska och sociala livet i de berörda regionerna, utgör de inte heller någon garanti för att djur inte kan bli smittade under vaccinets inkubationstid, mot bakgrund av att viruset sprids extremt snabbt och att det finns ett stort antal smittbärare.

122 Domstolen finner mot bakgrund av dessa omständigheter att beslut 2001/246 i dess ändrade lydelse var ägnat att uppnå det eftersträvade målet och att det inte gick utöver vad som var nödvändigt för att uppnå detta mål. Således strider det inte mot proportionalitetsprincipen, bland annat eftersom det i beslutet föreskrivs att det område där vaccinering i skyddszonen kunde utföras skulle vara geografiskt begränsat och att restriktioner skulle gälla för förflyttning av vaccinerade djur, kött och produkter från sådana djur.

## Den rättsliga grunden för beslut 2001/246

123 Vidare kan det som svar på den nationella domstolens fråga angående den rättsliga grunden för beslut 2001/246, som ställts eftersom det i detta föreskrivs att djur skall avlivas trots att de har vaccinerats, erinras om att beslutet är grundat på direktiv 90/425, särskilt artikel 10 i detta, samt på direktiv 85/511, särskilt artikel 13.3 i detta.

124 I artikel 5 i direktiv 85/511 föreskrivs att förebyggande slakt skall ske av djur som finns på en anläggning där ett eller flera smittade djur har upptäckts samt av djur som finns på angränsande anläggningar som kan vara smittade.

125 I artikel 13.3 i direktiv 85/511 föreskrivs uttryckligen att nödvaccinering får utföras utan att denna bestämmelse innebär en begränsning av de skäl som kan motivera vaccinering eller ett förbud mot slakt av mottagliga djur när dessa har vaccinerats.

126 I artikel 10.4 i direktiv 90/425 föreskrivs slutligen att kommissionen skall besluta om nödvändiga åtgärder i fall av zoonoser eller sjukdomar som sannolikt kan utgöra en allvarlig fara för djur.

127 Domstolen finner att dessa bestämmelser utgjorde en tillräcklig rättslig grund för kommissionens behörighet att anta beslut 2001/246.

Likabehandlingsprincipen

128 H. Jippes m.fl. har gjort gällande att likabehandlingsprincipen har åsidosatts, eftersom H. Jippes inte får vaccinera sina djur, trots att vaccinering i skyddszonen medges i området kring Oene och att det är möjligt att vaccinera djur från djurparker.

129 Domstolen erinrar om att det följer av fast rättspraxis att likabehandlingsprincipen, som ingår bland gemenskapsrättens grundläggande principer, innebär att lika situationer inte får behandlas olika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan särbehandling (se särskilt dom av den 21 februari 1990 i de förenade målen C-267/88—C-285/88, Wuidart m.fl., REG 1990, s. I-435, punkt 13, och dom av den 19 november 1998 i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot rådet, punkt 97).

130 Det kan härvid konstateras att de situationer som H. Jippes m.fl. har hänvisat till inte är jämförbara och att det, även om de skulle anses vara jämförbara, i vart fall finns sakliga skäl för de åtgärder som kommissionen vidtagit.

131 Det har redan påpekats i punkt 11 i denna dom att vaccinering i skyddszonen av de djur som finns i området kring Oene skall fungera som en "brandgata" för att stoppa spridningen av viruset från smitthärdar i detta samhälle. Visserligen kan en sådan vaccinering ha denna verkan i ett område där viruset under alla omständigheter redan finns, men om den emellertid tillämpades i andra, ännu smittfria områden skulle den kunna bidra till att sprida viruset.

132 Härav följer att det finns sakliga skäl för att vaccinera nämnda djur på grund av att de anläggningar där de finns är belägna på en viss plats och att vaccineringen syftar till att begränsa omfattningen av utbrottet av mul- och klövsjuka.

133 Det kan konstateras att de djur från djurparker som eventuellt kan komma i fråga för nödvaccinering definieras i kommissionens beslut 2001/303/EG av den 11 april 2001 om villkoren för bekämpning och utrotning av mul- och klövsjuka hos utrotningshotade arter med tillämpning av artikel 13 i direktiv 85/511/EEG (EGT L 104, s. 3). Enligt artikel 1 i detta beslut avses med "utrotningshotade arter: de djur som finns förtecknade på den aktuella rödlistningen av hotade arter från IUCN-The World Conservation Union inom följande kategorier: utdöd i vilt tillstånd, akut hotad, starkt hotad, sårbar".

134 Härav följer att det rör sig om djur som inte befinner sig i samma situation som H. Jippes djur, eftersom det inte har gjorts gällande att hennes djur tillhör en utrotningshotad art.

135 Det saknas således anledning att godta påståendet om att likabehandlingsprincipen har åsidosatts.

136 Av vad som anförts ovan följer att prövningen av den andra frågan inte har visat på förekomsten av omständigheter som kan påverka giltigheten av beslut 2001/246 i dess ändrade lydelse.

## Rättegångskostnader

137 De kostnader som har förorsakats den nederländska, den danska, den grekiska, den irländska, den italienska och den finländska regeringen, samt rådet och kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 26 april 2001 har ställts av College van Beroep voor het bedrijfsleven — följande dom:

**1) Prövningen av den första frågan har inte visat på förekomsten av omständigheter som kan påverka giltigheten av artikel 13 i rådets direktiv 85/511/EEG av den 18 november 1985 om införande av gemenskapsåtgärder för bekämpning av mul- och klövsjuka, i dess lydelse enligt rådets direktiv 90/423/EEG av den 26 juni 1990.**

2) **Prövningen av den andra frågan har inte visat på förekomsten av omständigheter som kan påverka giltigheten av kommissionens beslut 2001/246/EG av den 27 mars 2001 om fastställande av villkoren för bekämpning och utrotning av mul- och klövsjuka i Nederländerna med tillämpning av artikel 13 i direktiv 85/511, i dess lydelse enligt kommissionens beslut 2001/279/EG av den 5 april 2001.**

| | | |
|---|---|---|
| Rodríguez Iglesias | Gulmann | La Pergola |
| Wathelet | Skouris | Edward |
| Jann | Sevón | Schintgen |
| Macken | | Colneric |
| von Bahr | | Cunha Rodrigues |

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 12 juli 2001.

R. Grass

Justitiesekreterare

G. C. Rodríguez Iglesias

Ordförande