URTEIL DES GERICHTSHOFES (Dritte Kammer)

10. März 2005 *

In den verbundenen Rechtssachen C-96/03 und C-97/03

betreffend Vorabentscheidungsersuchen nach Artikel 234 EG, eingereicht vom College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niederlande) mit Entscheidungen vom 7. Januar 2003, beim Gerichtshof eingegangen am 4. März 2003, in den Verfahren

A. Tempelman (C-96/03),

Eheleute T. H. J. M. van Schaijk (C-97/03)

gegen

Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Rosas (Berichterstatter) sowie der Richter A. Borg Barthet, J.-P. Puissochet, J. Malenovský und U. Lõhmus,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

Generalanwalt: M. Poiares Maduro,
Kanzler: M. Múgica Arzamendi, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 30. September 2004,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

— von Herrn Tempelman, vertreten durch H. Bronkhorst, advocaat,

— der Eheleute van Schaijk, vertreten durch A. van Beek, advocaat,

— des Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, vertreten durch E. J. Daalder, advocaat,

— der niederländischen Regierung, vertreten durch J. G. M. van Bakel und H. G. Sevenster als Bevollmächtigte,

— der griechischen Regierung, vertreten durch V. Kontolaimos, S. Charitaki und M. Tassopoulou als Bevollmächtigte,

— der irischen Regierung, vertreten durch D. O'Hagan als Bevollmächtigten im Beistand von P. McGarry, BL,

— der italienischen Regierung, vertreten durch I. M. Braguglia und G. Fiengo als Bevollmächtigte,

— der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch R. Caudwell und C. Jackson als Bevollmächtigte im Beistand von P. Goldsmith und C. Vajda, QC, sowie P. Harris, Barrister,

— der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch T. van Rijn als Bevollmächtigten,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 2. Dezember 2004

folgendes

Urteil

1 Die Vorabentscheidungsersuchen betreffen die Auslegung der Richtlinie 85/511/EWG des Rates vom 18. November 1985 zur Einführung von Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche (ABl. L 315, S. 11) in der durch die Richtlinie 90/423/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 (ABl. L 224, S. 13) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 85/511) und der Richtlinie 90/425/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 zur Regelung der veterinärrechtlichen und tierzüchterischen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel mit lebenden Tieren und Erzeugnissen im Hinblick auf den Binnenmarkt (ABl. L 224, S. 29).

2 Diese Ersuchen ergehen im Rahmen von Rechtsstreitigkeiten zwischen Herrn Tempelman (C-96/03) und den Eheleuten van Schaijk (C-97/03) einerseits und dem Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (Leiter der staatlichen Prüfbehörde für Vieh und Fleisch, im Folgenden: RVV) andererseits, in denen es um Bescheide geht, mit denen der RVV die den Betroffenen gehörenden paarhufigen Tiere für maul- und klauenseuchenverdächtig erklärt und ihre Tötung auf der Grundlage der Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gesetz über die Gesundheit und das Wohlergehen von Tieren) vom 24. September 1992 (Stbl. 1992, 585) angeordnet hat.

Anwendbare Rechtsvorschriften

3 Der grundlegende Rechtstext, der die Gemeinschaftsmaßnahmen zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche (im Folgenden auch: MKS) bei deren Auftreten bestimmt, ist die Richtlinie 85/511. Bei der Änderung dieser Richtlinie durch den Erlass der Richtlinie 90/423 wurde beschlossen, die vorbeugende Impfung gegen Maul- und Klauenseuche gemeinschaftsweit zugunsten einer auf der Tötung und unschädlichen Beseitigung der erkrankten Tiere beruhenden Bekämpfungspolitik zu verbieten. Eine Notimpfung blieb jedoch unter engen Voraussetzungen und mit dem Einverständnis der Kommission der Europäischen Gemeinschaften möglich.

4 Die Richtlinie 85/511 sieht u. a. in Artikel 4 vor, dass die zuständige Behörde einen Betrieb, in dem sich ein oder mehrere maul- und klauenseuchenverdächtige Tiere befinden, der amtlichen Überwachung unterstellt und verschiedene Sperrmaßnahmen anordnet, die die Bewegung von Tieren, Erzeugnissen, Personen und Fahrzeugen betreffen. Je nach den Umständen können diese Maßnahmen auf Betriebe in der unmittelbaren Umgebung ausgeweitet werden.

5 Steht fest, dass eines oder mehrere Tiere eines Betriebes an Maul- und Klauenseuche erkrankt sind, so hat die zuständige Behörde nach Artikel 5 Nummer 2 der Richtlinie 85/511 unverzüglich die Tötung aller Tiere der empfänglichen Arten des Betriebes an Ort und Stelle und ihre Beseitigung anzuordnen. Nach Artikel 5 Nummer 4 der Richtlinie kann diese Behörde die in deren Artikel 5 Nummer 1 vorgesehenen Maßnahmen ausweiten, d. h. Probeentnahmen für geeignete Untersuchungen in Betrieben in der unmittelbaren Umgebung vornehmen lassen, wenn aufgrund ihrer Lage, Ortsbeschaffenheit oder des Kontakts mit den Tieren des seuchenbefallenen Betriebes ein Ansteckungsverdacht besteht.

6 Nach Artikel 8 der Richtlinie 85/511 werden Betriebe der amtlichen Überwachung unterstellt, die nach der Feststellung oder der auf gesicherten Erkenntnissen beruhenden Ansicht des amtlichen Tierarztes durch Personen, Tiere oder Fahrzeuge oder auf andere Weise möglicherweise mit Betrieben im Sinne der Artikel 4 oder 5 der Richtlinie in Kontakt gekommen sind.

7 Mit der Entscheidung 2001/246/EG der Kommission vom 27. März 2001 über die Bedingungen für die Bekämpfung und Tilgung der Maul- und Klauenseuche in den Niederlanden in Anwendung des Artikels 13 der Richtlinie 85/511 (ABl. L 88, S. 21) wurde den Niederlanden die Suppressivimpfung gestattet, wobei diese definiert wurde als Notimpfung von Tieren empfänglicher Arten in ausgewiesenen Betrieben innerhalb eines abgegrenzten Gebietes, die ausschließlich in Verbindung mit der Präventivtötung durchgeführt wird.

8 Mit der Entscheidung 2001/279/EG der Kommission vom 5. April 2001 zur Änderung der Entscheidung 2001/246 (ABl. L 96, S. 19) wurde u. a. die Schutzimpfung von Rindern in einem Gebiet im Umkreis von ungefähr 25 km um Oene gestattet.

9 Artikel 10 Absätze 1 und 4 der Richtlinie 90/425 lautet:

„(1) Jeder Mitgliedstaat unterrichtet die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission unverzüglich über das Auftreten in seinem Hoheitsgebiet von Krankheiten gemäß der Richtlinie 82/894/EWG sowie von allen Zoonosen, Krankheiten und anderen Ursachen, die eine Gefahr für die Tiere oder die menschliche Gesundheit darstellen können.

Der Versandmitgliedstaat trifft unverzüglich die von der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Gegenmaßnahmen und vorbeugenden Maßnahmen und legt insbesondere die darin vorgesehenen Schutzgebiete sowie sonstige ihm angemessen erscheinende Maßnahmen fest.

Der Durchfuhr- bzw. Bestimmungsmitgliedstaat, der bei einer Kontrolle gemäß Artikel 5 eine der in Unterabsatz 1 genannten Krankheiten und Ursachen festgestellt hat, kann erforderlichenfalls von der Gemeinschaftsregelung vorgesehene vorbeugende Maßnahmen treffen, einschließlich der Verbringung der Tiere in Quarantäne.

Solange die gemäß Absatz 4 zu ergreifenden Maßnahmen noch ausstehen, kann der Bestimmungsmitgliedstaat bei Vorliegen schwerwiegender Gründe betreffend den Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier vorsorgliche Maßnahmen gegen die betreffenden Betriebe, Zentren oder Einrichtungen oder — im Fall einer Tierseuche — in Bezug auf die von der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Schutzgebiete ergreifen.

Die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen werden unverzüglich der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten mitgeteilt.

...

(4) In allen diesen Fällen prüft die Kommission im Ständigen Veterinärausschuss so bald wie möglich die Lage. Sie erlässt nach dem in Artikel 17 genannten Verfahren die notwendigen Maßnahmen für die Tiere und Erzeugnisse im Sinne des Artikels 1 und, falls es die Umstände erfordern, für die Folgeerzeugnisse. Sie verfolgt die Entwicklung der Lage und kann nach dem gleichen Verfahren die getroffenen Entscheidungen nach Maßgabe dieser Entwicklung ändern oder aufheben."

10 Das Gesetz über die Gesundheit und das Wohlergehen von Tieren vom 24. September 1992 sieht als Maßnahme zur Bekämpfung einer ansteckenden Krankheit vor, dass die zuständige Behörde die Tötung krankheitsverdächtiger Tiere anordnen kann. Nach der Regeling aanwijzing besmettelijke dierziekten (Verordnung zur Bezeichnung ansteckender Tierkrankheiten) vom 12. März 1996 (Stcrt. 1996, 61) gilt ein Tier als verdächtig, wenn der beauftragte Beamte Gründe für die Annahme hat, dass es einer Ansteckungsgefahr ausgesetzt war und die Tierart für die betreffende ansteckende Tierkrankheit empfänglich ist.

Sachverhalt der Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

11 Wie sich aus der Vorlageentscheidung in der Rechtssache C-96/03 ergibt, besaß Herr Tempelman in Wenum, einer Ortschaft im Umkreis von 25 km um Oene, Angoraziegen. Am 3. April 2001 entschied der Minister für Landwirtschaft, dass alle Paarhufer in der Region Oene zu impfen und zu töten seien. Nachdem der Angoraziegenbestand von Herrn Tempelman anscheinend erst später entdeckt worden war, teilte der RVV diesem mit Bescheid vom 23. Mai 2001 mit, dass seine Ziegen als seuchenverdächtig angesehen würden und deshalb getötet werden müssten. Mit Bescheid vom 15. November 2001 wies der RVV die Beschwerde von Herrn Tempelman gegen den genannten Bescheid zurück. Dagegen erhob Herr Tempelman am 17. Dezember 2001 Klage beim vorlegenden Gericht.

12 Wie aus der Vorlageentscheidung in der Rechtssache C-97/03 hervorgeht, unterhielten die Eheleute van Schaijk einen Viehbetrieb in Ravenstein. Mit Bescheid vom 26. März 2001 teilte der RVV ihnen mit, dass alle paarhufigen Tiere in ihrem Betrieb als maul- und klauenseuchenverdächtig gälten, weil es in der Umgebung ihres Betriebes in einer Entfernung von 772 Metern einen Betrieb gebe, in dem eines oder mehrere Tiere ernstlich maul- und klauenseuchenverdächtig seien, und dass die betreffenden Tiere deshalb getötet werden müssten. Mit Bescheid vom 15. November 2001 wies der RVV die Beschwerde der Eheleute van Schaijk gegen den genannten Bescheid zurück. Dagegen erhoben diese am 20. Dezember 2001 Klage beim vorlegenden Gericht.

13 Vor dem vorlegenden Gericht brachten Herr Tempelman und die Eheleute van Schaijk mehrere Klagegründe vor, mit denen sie Verstöße sowohl gegen das Völkerrecht und das Gemeinschaftsrecht als auch gegen das nationale Recht geltend machten.

14 Bei der Prüfung der auf einen Verstoß gegen das nationale Recht gestützten Klagegründe hat das vorlegende Gericht in der Vorlageentscheidung in der Rechtssache C-96/03 ausgeführt:

„Die bis zum 3. April 2001 vom Beklagten durchgeführte Politik zur Verhinderung einer (weiteren) Ausbreitung des MKS-Virus in der Form der Tötung aller Paarhufer innerhalb eines Umkreises von einem, später zwei Kilometern um einen Seuchenherd konnte nicht verhindern, dass es in der Region Oene weitere Ausbrüche von MKS gab. Unter Berücksichtigung dessen sowie in Anbetracht der hohen Viehdichte in dieser Region ist das [vorlegende] Gericht der Ansicht, dass sich der Beklagte, vom tiermedizinischen Standpunkt aus betrachtet, vernünftigerweise auf den Standpunkt stellen konnte, dass sich möglicherweise auch außerhalb der Zwei-Kilometer-Zonen um die Seuchenherde in der Region Oene Paarhufer befanden, die Träger von Ansteckungsstoff waren. Das Gericht berücksichtigt hierbei, dass das MKS-Virus sehr ansteckend ist, dass sich das Virus schnell und in verschiedener Weise verbreiten kann und dass sich der Beklagte in Bezug auf die zu ergreifenden Maßnahmen von Sachverständigen der Tiermedizin beraten ließ.

...

Das Gericht sieht im Zusammenhang mit den gesamten sachdienlichen Tatsachen und Umständen keine Grundlage für den Schluss, dass der Beklagte in Bezug auf den vorliegenden Fall eine — in Anbetracht des [ihm zukommenden Ermessensspielraums] — falsche Bewertung und Abwägung durchgeführt hätte. Nach Ansicht des Gerichts lässt sich die Auffassung nicht aufrechterhalten, dass die dem Kläger aus der Entscheidung für die Tötung seiner Tiere entstehenden Nachteile außer Verhältnis zu den mit dieser Entscheidung verfolgten Zwecken stünden. Das Gericht erwägt in diesem Zusammenhang ferner, dass der Kläger mit seinem Vorbringen verkennt, dass nach den Ausführungen des Beklagten grundsätzlich jedes verdächtige Tier, das in der Region Oene am Leben gelassen wurde, ein Risiko für die Bekämpfung der MKS-Epidemie darstellte. Der Kläger hat nicht dargetan, dass in seinem Fall besondere Umstände vorgelegen hätten, aufgrund deren der Beklagte zu dem Ergebnis hätte gelangen müssen, dass seine verdächtigen Tiere kein erhebliches tiermedizinisches Risiko darstellten."

15 In der Vorlageentscheidung in der Rechtssache C-97/03 hat das vorlegende Gericht u. a. ausgeführt:

„Es ist als hinreichend glaubhaft zu erachten, dass sich im Primärbetrieb Tiere befanden, bei denen am 23., 24. und 25. März 2001 klinische Symptome von MKS wahrgenommen wurden, so dass es sich um ‚erkrankte' Tiere im Sinne von Artikel 2 Buchstabe c der Richtlinie 85/511/EWG handelte und bei diesen Tieren die durch Artikel 5 dieser Richtlinie vorgeschriebene Maßnahme der Tötung angewandt werden musste. Im Gegensatz zur Auffassung der Kläger ist es für die Einstufung von Tieren als ‚erkrankte Tiere' nicht erforderlich, dass die wahrgenommenen klinischen Symptome durch Laboruntersuchungen bestätigt worden sind. Ferner kann der Umstand, dass sich in einem späteren Stadium aus Laboruntersuchungen ergeben hat, dass im Primärbetrieb keine MKS-Erkrankung festgestellt werden konnte, in Anbetracht des für die Entscheidung maßgeblichen Zeitpunkts an dem Ergebnis nichts ändern, dass der Beklagte im Rahmen der vorliegenden Beschlussfassung vernünftigerweise davon ausgehen konnte, dass im Primärbetrieb eine Erkrankung an MKS vorlag. Im Zusammenhang damit und unter Berücksichtigung des Umstandes, dass sich die Tiere der Kläger zum Zeitpunkt des ersten Bescheides in einem Umkreis von einem Kilometer um diesen Primärbetrieb befanden, durfte sich der Beklagte vernünftigerweise auf den Standpunkt stellen, dass die Tiere der Kläger möglicherweise mit dem MKS-Virus angesteckt worden waren.

So gesehen ist die Entscheidung, die Tiere der Kläger ab dem 26. März 2001 als der Ansteckung mit MKS verdächtig zu betrachten, als rechtmäßig zu erachten. Das vorlegende Gericht berücksichtigt hierbei, dass das MKS-Virus äußerst ansteckend ist, dass es sich schnell und in verschiedener Weise verbreiten kann und dass sich der Beklagte im Hinblick auf die zu erlassenden Maßnahmen von tiermedizinischen Sachverständigen beraten ließ, die ein besonderes Ansteckungsrisiko bei Betrieben als vorhanden erachteten, die sich in dem erwähnten Umkreis um einen infizierten Betrieb befanden. Die Kläger haben diese Ansicht tiermedizinischer Sachverständiger ferner auch nicht substantiiert bestritten."

16 Aus entsprechenden Gründen wie in der Vorlageentscheidung in der Rechtssache C-96/03 ist das vorlegende Gericht in der Vorlageentscheidung in der Rechtssache C-97/03 zu dem Ergebnis gekommen, dass es keinen Grund für den Schluss sehe, dass der Beklagte des Ausgangsverfahrens eine falsche Bewertung und Abwägung durchgeführt hätte, dass die den Klägern aus der Entscheidung für die Tötung ihrer Tiere entstehenden Nachteile außer Verhältnis zu den mit dieser Entscheidung verfolgten Zwecken stünden oder dass der Beklagte des Ausgangsverfahrens gegen Artikel 36 des Gesetzes über die Gesundheit und das Wohlergehen von Tieren verstoßen hätte. Das vorlegende Gericht war auch nicht der Ansicht, dass die einschlägige Beschlussfassung in unsorgfältiger Weise zustande gekommen sei oder der Beklagte gegen das Verbot des Befugnismissbrauchs verstoßen habe.

17 Sodann hat das vorlegende Gericht in beiden Rechtssachen bei der Prüfung der auf einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht gestützten Klagegründe festgestellt, dass die Entscheidungen, die Tiere zu töten, Tatbestände betroffen hätten, die nicht von der Richtlinie 85/511 erfasst würden. So weist es in seiner Entscheidung in der Rechtssache C-96/03 darauf hin, dass, obwohl sich die Tiere in dem für die Suppressivimpfung vorgesehenen Gebiet befunden hätten, das in Anhang III Teil A der Entscheidung 2001/279 bezeichnet sei, weder diese Entscheidung noch die Entscheidung 2001/246 anwendbar sei, weil die betreffenden Tiere vor ihrer Tötung nicht geimpft worden seien. In der Vorlageentscheidung in der Rechtssache C-97/03 stellt das vorlegende Gericht fest, dass weder die Entscheidung 2001/246 vom 27. März 2001 noch die durch die Entscheidung 2001/279 vom 5. April 2001 daran vorgenommenen Änderungen am 26. März 2001, dem Tag des Erlasses des

Bescheides des RVV, mit dem die Tötung der Tiere vorgeschrieben worden sei, anwendbar gewesen seien. Insoweit wird von keiner Partei der Ausgangsverfahren bestritten, dass die von Herrn Tempelman und den Eheleuten van Schaijk angefochtenen Bescheide allein auf der Grundlage des nationalen Rechts ergingen.

18 Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten ihre eigene Zuständigkeit auf Artikel 10 der Richtlinie 90/425 stützen könnten. Es fragt sich jedoch, ob die Richtlinie 85/511 als Lex specialis zur Richtlinie 90/425 anzusehen ist.

19 Aus der Richtlinie 90/423, insbesondere aus den Begründungserwägungen und den Artikeln 1, 4, 5 und 16, scheine hervorzugehen, dass die Gemeinschaftsregelung zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche abschließend sei. Allerdings vermittelten manche Bestimmungen der Entscheidung 2001/246 den Eindruck, dass die Mitgliedstaaten auch zur vorbeugenden Tötung verdächtiger Tiere befugt seien, ohne dass die Ansteckung mit dem MKS-Virus bestätigt worden sei.

20 In Anbetracht all dessen hat das vorlegende Gericht das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende, in beiden Ausgangsverfahren gleich lautende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Kann ein Mitgliedstaat dem Gemeinschaftsrecht die Befugnis entnehmen, die Tötung von Tieren anzuordnen, die der Ansteckung mit dem MKS-Virus verdächtig sind?

2. Lässt die Richtlinie 85/511/EWG in der durch die Richtlinie 90/423/EWG geänderten Fassung den Mitgliedstaaten Raum für den Erlass ergänzender nationaler Maßnahmen zur Bekämpfung der MKS?

3. Welche Grenzen zieht das Gemeinschaftsrecht einem Mitgliedstaat im Hinblick auf den Erlass ergänzender anderer nationaler Maßnahmen, als sie in der Richtlinie 85/511/EWG in der durch die Richtlinie 90/423/EWG geänderten Fassung vorgesehen sind?

21 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofes vom 8. April 2003 sind die Rechtssachen C-96/03 und C-97/03 zu gemeinsamem schriftlichem und mündlichem Verfahren sowie zu gemeinsamer Entscheidung verbunden worden.

Zu den Vorlagefragen

22 Mit den vorgelegten Fragen, zusammen zu prüfenden Fragen möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Mitgliedstaaten nach dem Gemeinschaftsrecht befugt sind, Maßnahmen zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche zu erlassen, die die von der Richtlinie 85/511 vorgesehenen Maßnahmen ergänzen, insbesondere, ob sie befugt sind, Tiere eines Betriebes töten zu lassen, der sich in der Nachbarschaft eines Betriebes mit an Maul- und Klauenseuche erkrankten Tieren oder in einem bestimmten Umkreis um diesen herum befindet, und welche Grenzen das Gemeinschaftsrecht bejahendenfalls der Wahrnehmung einer solchen Befugnis setzt.

23 Herr Tempelman und die Eheleute van Schaijk sind der Ansicht, dass die Richtlinie 85/511 dem Erlass ergänzender nationaler Maßnahmen zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche durch die Mitgliedstaaten entgegenstehe und dass keine Bestimmung des Gemeinschaftsrechts, insbesondere nicht Artikel 10 der Richtlinie 90/425, den Mitgliedstaaten die Befugnis verleihe, die Tötung der Erkrankung oder der Ansteckung durch den MKS-Virus verdächtiger Tiere zu beschließen. Hilfsweise machen die Eheleute van Schaijk zur dritten Frage geltend, dass die getroffenen nationalen Maßnahmen im Einklang mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität stehen müssten, was im Ausgangsverfahren nicht der Fall sei.

24 Die niederländische, die griechische, die irische und die italienische Regierung sowie die Regierung des Vereinigten Königreichs und die Kommission sind der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten nach dem Gemeinschaftsrecht befugt seien, die Tötung der Erkrankung oder der Ansteckung durch den MKS-Virus verdächtiger Tiere zu beschließen und nationale Maßnahmen zu ergreifen, die über die von der Richtlinie 85/511 vorgesehenen Maßnahmen hinausgingen. Diese Befugnis der Mitgliedstaaten finde ihre Grenze in der Verpflichtung, die ausdrücklichen Anforderungen der Richtlinie 85/511 und deren Sinn und Zweck sowie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Die Kommission fügt hinzu, die von einem Mitgliedstaat erlassenen Maßnahmen müssten ihr und auch den anderen Mitgliedstaaten mitgeteilt werden.

25 Wie der Generalanwalt in Nummer 30 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, sieht die Richtlinie 85/511 nicht ausdrücklich vor, dass ein amtlicher Tierarzt Tiere eines Betriebes töten lassen kann, der sich in der Nachbarschaft eines Betriebes mit an Maul- und Klauenseuche erkrankten Tieren oder in einem bestimmten Umkreis um diesen herum befindet.

26 Ohne dass darauf eingegangen werden müsste, dass, wie die Kommission ausführt, dem Verweis in Artikel 5 Nummer 4 der Richtlinie 85/511 nur auf Nummer 1 und nicht auf Nummer 2 dieser Vorschrift gegebenenfalls ein Redaktionsirrtum zugrunde liegt, genügt der Hinweis, dass die Richtlinie 85/511 nicht ohne Berücksichtigung der Richtlinie 90/425 ausgelegt werden kann, die einen grundlegenden Rechtstext für den freien Handel mit Tieren und landwirtschaftlichen Erzeugnissen darstellt.

27 Die im Hinblick auf die Errichtung des Binnenmarktes erlassene Richtlinie 90/425 geht von der in ihrer dritten Begründungserwägung getroffenen Feststellung aus, dass an den Grenzen Kontrollen zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier stattfinden. Sie setzt, wie in ihrer vierten Begründungserwägung ausgeführt, voraus, dass die wesentlichen Anforderungen an den Schutz der Tiergesundheit harmonisiert werden. Sie legt fest, welche Kontrollen die Mitgliedstaaten des Versands und der Bestimmung der Tiere durchführen und welche Maßnahmen sie erlassen müssen oder können.

28 Die Artikel 8 bis 10 der Richtlinie 90/425 betreffen Zoonosen, Krankheiten und alle anderen Ursachen, die eine ernsthafte Gefahr für Tiere oder Menschen darstellen können. Insbesondere sieht Artikel 10 vor, welche vorsorglichen Maßnahmen die Mitgliedstaaten und die Kommission erlassen können, welche Verpflichtungen den tätig werdenden Stellen obliegen und welche Verfahren eingehalten werden müssen, damit die Probleme der Gesundheit von Tier und Mensch möglichst schnell und koordiniert gelöst werden.

29 Die Richtlinie 90/425 ist anwendbar, wenn kein anderer Gemeinschaftsrechtstext vorsieht, welche Maßnahmen erlassen werden können oder nach welchem Verfahren vorzugehen ist, wenn Zoonosen, Krankheiten oder andere Ursachen auftreten, die eine ernsthafte Gefahr für die Tiere oder den Menschen darstellen können.

30 Angesichts ihres weiten Anwendungsbereichs und ihres allgemeinen Zweckes ist anzunehmen, dass die Richtlinie 90/425 auch dann Anwendung finden soll, wenn sich die Gemeinschaftstexte als unzureichend erweisen, um besondere Probleme zu bewältigen, die sich in Situationen stellen, die eine ernsthafte Gefahr für die Gesundheit von Tieren oder Menschen darstellen können. Insoweit hat der Gerichtshof entschieden, dass bei der Auslegung von Artikel 8 der Richtlinie 90/425 dessen Zweck, die Gesundheit von Mensch und Tier zu schützen, und der Stand der Wissenschaft zu berücksichtigen sind (Urteil vom 8. Januar 2002 in der Rechtssache C-428/99, Van den Bor, Slg. 2002, I-127, Randnr. 38).

31 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten vorsorgliche Maßnahmen gemäß Artikel 10 der Richtlinie 90/425 nur unter Einhaltung des Gemeinschaftsrechts erlassen dürfen. Sie müssen somit die von der geltenden Gemeinschaftsregelung verfolgten Ziele und die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, darunter den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, beachten. Im Übrigen ist die in besagtem Artikel 10 vorgesehene Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Unterrichtung der Kommission und der anderen Mitgliedstaaten genauestens zu erfüllen, um eine enge Zusammenarbeit zwischen den Behörden dieser Staaten und der Kommission zu ermöglichen.

32 Zu dem mit der Richtlinie 85/511 verfolgten Zweck ist darauf hinzuweisen, dass nach ihrer dritten Begründungserwägung, sobald der Verdacht des Ausbruchs der Maul- und Klauenseuche besteht, Vorkehrungen zu treffen sind, die unmittelbar nach Bestätigung des Auftretens eine unverzügliche und wirksame Bekämpfung ermöglichen.

33 Nach der letzten Begründungserwägung der Richtlinie 85/511 hat die mit ihr eingeführte Regelung Versuchscharakter und muss anhand der Entwicklung der Lage überprüft werden. Die 1985 ursprünglich vorgesehene Regelung ist in der Tat überprüft und 1990 durch die Richtlinie 90/423, durch die eine von tierseuchenrechtlichen Tötungen begleitete Nichtimpfungspolitik eingeführt wurde, tief greifend verändert worden. Die 1990 eingeführte Regelung ist, wie sich aus den Begründungserwägungen der Richtlinie 2003/85/EG des Rates vom 29. September 2003 über Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche und zur Aufhebung der Richtlinie 85/511 (ABl. L 306, S. 1) ergibt, nach der Seuche im Jahr 2001 ebenfalls überarbeitet worden, um der bei dieser Krise gewonnenen Erfahrung Rechnung zu tragen.

34 Die Richtlinie 85/511 sieht zwar, wie oben in Randnummer 25 ausgeführt, nicht die Tötung von Tieren eines Betriebes vor, der sich in der Nachbarschaft eines Betriebes mit an Maul- und Klauenseuche erkrankten Tieren oder in einem bestimmten Umkreis um diesen herum befindet, sie kann aber auch nicht dahin ausgelegt werden, dass sie einer solchen Maßnahme entgegenstünde.

35 Eine solche Auslegung würde es nicht erlauben, das mit dieser Richtlinie verfolgte Ziel einer wirksamen Bekämpfung der Krankheit zu erreichen. Wie die Regierungen, die Erklärungen abgegeben haben, ausgeführt haben, gibt es Fälle, in denen in Anbetracht der raschen Ausbreitung des Virus eine vorbeugende Tötung unter Berücksichtigung von Gesichtspunkten wie der Virulenz der Krankheit, der betroffenen Tierarten oder der klimatischen Bedingungen geboten ist.

36 In den Erklärungen des Vereinigten Königreichs, eines von der Seuche im Jahr 2001 besonders betroffenen Mitgliedstaats, ist dazu die Aussage des Oberamtstierarztes des Vereinigten Königreichs James Marshall Scudamore vom 29. März 2001 vor

dem High Court of Justice zitiert worden, wonach man dieser Seuche nur durch eine Verstärkung der Tötungspolitik hat Herr werden können, die anfangs die erkrankten oder in unmittelbaren Kontakt mit erkrankten Tieren geratenen Tiere betraf, dann in einer zweiten Phase die verdächtigen Tiere und die Tiere aus nahe gelegenen Betrieben und schließlich — an bestimmten Örtlichkeiten — die Schafe, Ziegen und Schweine in einem Umkreis von 3 km um einen Betrieb mit erkrankten Tieren herum.

37 So gestattete die Kommission mit der auf Artikel 10 der Richtlinie 90/425 und Artikel 13 Absatz 3 der Richtlinie 85/511 gestützten Entscheidung 2001/246 die Suppressivimpfung und die Präventivtötung von Tieren, wobei die letztgenannte Maßnahme nach Artikel 1 dieser Entscheidung in der Tötung empfänglicher Tiere in Betrieben in einem bestimmten Umkreis um Betriebe herum besteht, die gemäß Artikel 4 oder 5 der Richtlinie 85/511 gesperrt wurden, und der schnellen Verringerung der Anzahl Tiere empfänglicher Arten in einem Seuchengebiet dient.

38 Die Präventivtötung wurde in der vierten Begründungserwägung der Entscheidung 2001/246 wie folgt begründet:

„Angesichts der Seuchenlage und der hohen Besatzdichte empfänglicher Tiere in bestimmten Teilen ihres Hoheitsgebiets haben die Niederlande zusätzlich zu den Maßnahmen im Rahmen der Richtlinie 85/511/EWG als weitere Vorkehrung beschlossen, empfängliche Tiere in Betrieben in unmittelbarer Umgebung von verseuchten oder seuchenverdächtigen Betrieben präventiv zu töten."

39 Der Gerichtshof hat entschieden, dass die in der Entscheidung 2001/246 genannten Vorschriften eine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlass dieser Entscheidung durch die Kommission bildeten (Urteil vom 12. Juli 2001 in der Rechtssache C-189/01, Jippes u. a., Slg. 2001, I-5689, Randnr. 127).

40 Daraus ergibt sich, dass die Richtlinie 85/511 nicht dahin ausgelegt werden kann, dass die von ihr vorgesehenen Maßnahmen nicht durch auf der Grundlage der Richtlinie 90/425 erlassene gemeinschaftliche oder nationale Maßnahmen ergänzt werden dürften.

41 Insoweit kann aus der Streichung des Wortbestandteils „Mindest-" in Artikel 1 der Richtlinie 85/511 bei ihrer Änderung durch die Richtlinie 90/423 entgegen dem Vorbringen von Herrn Tempelman und der Eheleute van Schaijk nicht abgeleitet werden, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber die Bekämpfungsmaßnahmen, die im Seuchenfall erlassen werden dürfen, genau beschränken wollte. Denn wie der Generalanwalt in Nummer 35 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, muss die Streichung dieses Wortbestandteils im Zusammenhang mit der Entscheidung für eine einheitliche Nichtpräventivimpfungspolitik verstanden werden. Außerdem stünde die von den Klägern der Ausgangsverfahren vertretene Auslegung im Widerspruch zum Bemühen um eine Verbesserung der Regelung zur Bekämpfung der Krankheit, das in der letzten Begründungserwägung der Richtlinie 85/511 zum Ausdruck kommt, deren Inhalt bei Erlass der Richtlinie 90/423 nicht geändert wurde.

42 Was die Befugnisse der Mitgliedstaaten bis zum Erlass von Maßnahmen durch die Kommission anbelangt, so bestimmt Artikel 10 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 90/425, dass der Versandmitgliedstaat bei Zoonosen, Krankheiten oder anderen Ursachen, die eine ernsthafte Gefahr für die Tiere oder die menschliche Gesundheit darstellen können, unverzüglich die von der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Gegenmaßnahmen und vorbeugenden Maßnahmen trifft sowie sonstige ihm angemessen erscheinende Maßnahmen festlegt.

43 Entgegen dem Vorbringen der Eheleute van Schaijk ist die Verwendung der Konjunktion „of" [wörtlich „oder", so die niederländische Fassung dort, wo im Deutschen „sowie" steht], die den letzten Satzteil des genannten Unterabsatzes einleitet, dahin auszulegen, dass dem Mitgliedstaat damit nicht vorgeschrieben wird, zwischen den von der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen und sonstigen ihm angemessen erscheinenden Maßnahmen zu wählen. Eine Auslegung dieser Bestimmung im Einklang mit dem mit ihr verfolgten Ziel des Schutzes der Gesundheit von Tier und Mensch gebietet es nämlich, sie so zu verstehen, dass sie es einem Mitgliedstaat nicht verwehrt, die Maßnahmen zu erlassen, die ihm zur Ergänzung der von der Gemeinschaftsregelung vorgesehenen Gegenmaßnahmen und vorbeugenden Maßnahmen angemessen erscheinen.

44 Im Übrigen ist der Begriff „vorsorgliche Maßnahmen" in Artikel 10 Absatz 1 Unterabsatz 4 der Richtlinie 90/425 mit Blick auf das allgemeine Ziel des Schutzes der Gesundheit von Tier und Mensch und nicht etwa dahin auszulegen, dass er allen nicht auf die Erhaltung jedes einzelnen Tieres gerichteten Maßnahmen, insbesondere Maßnahmen zur Tötung von möglicherweise erkrankten Tieren, entgegensteht.

45 Somit durften die niederländischen Behörden es unter den Umständen der Ausgangsverfahren für erforderlich halten, die Tiere von Herrn Tempelman und der Eheleute van Schaijk vorsorglich töten zu lassen.

46 Unabhängig davon, ob sie von einem Mitgliedstaat auf der Grundlage des Artikels 10 Absatz 1 der Richtlinie 90/425 oder von der Kommission auf der Grundlage des Artikels 10 Absatz 4 dieser Richtlinie erlassen werden, müssen vorsorgliche Maßnahmen im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stehen (vgl. in diesem Sinne für Maßnahmen eines Bestimmungsmitgliedstaats Urteil vom 3. Juli 2003 in der Rechtssache C-220/01, Lennox, Slg. 2003, I-7091, Randnr. 76, und für Maßnahmen der Kommission Urteile vom 5. Mai 1998 in der Rechtssache C-180/96, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, I-2265, Randnrn. 96 bis 111, und Jippes u. a., Randnr. 113).

47 Nach ständiger Rechtsprechung dürfen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts gehört, die erlassenen Maßnahmen nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung verfolgten legitimen Ziele geeignet und erforderlich ist, wobei, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und ferner die verursachten Nachteile nicht außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen dürfen (Urteile Jippes u. a., Randnr. 81, und Lennox, Randnr. 76).

48 Bei dieser Beurteilung ist allen im Einzelfall geschützten Interessen Rechnung zu tragen, insbesondere dem Eigentumsrecht (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. Juni 2003 in der Rechtssache C-112/00, Schmidberger, Slg. 2003, I-5659, Randnr. 79) und den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere (vgl. in diesem Sinne Urteil Jippes u. a., Randnr. 79).

49 Aus den Vorlageentscheidungen ergibt sich, dass das vorlegende Gericht die Anwendung des nationalen Rechts einer Überprüfung unterzogen hat, die derjenigen entspricht, die bei der Prüfung der Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht vorzunehmen ist, und dass es zu der Ansicht gelangt ist, dass die in den Ausgangsverfahren fraglichen Maßnahmen nicht unverhältnismäßig gewesen seien. Es muss jedoch untersuchen, ob sich aus den Umständen, unter denen die in den Ausgangsverfahren angefochtenen Tötungsentscheidungen ergangen sind, gemessen am Maßstab des Gemeinschaftsrechts ergibt, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet worden ist.

50 Außer dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit muss ein Mitgliedstaat, der vorsorgliche Maßnahmen gemäß der Richtlinie 90/425 erlässt, die durch diese Richtlinie aufgestellten Verpflichtungen und das durch sie vorgegebene Verfahren beachten. Insoweit sieht Artikel 10 Absatz 1 Unterabsatz 5 dieser Richtlinie vor, dass die Maßnahmen unverzüglich der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten mitgeteilt werden (Urteil Lennox, Randnr. 75; zu den Verpflichtungen zu umgehender Mitteilung und zu loyaler Zusammenarbeit beim Erlass vorsorglicher Maßnahmen auf der Grundlage des Artikels 8 der Richtlinie 90/425 vgl. Urteil Van den Bor, Randnrn. 45 bis 48; vgl. auch entsprechend für Maßnahmen auf der Grundlage der Richtlinie 89/662/EWG des Rates vom 11. Dezember 1989 zur Regelung der veterinärrechtlichen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel im Hinblick auf den gemeinsamen Binnenmarkt [ABl. L 395, S. 13] Urteil vom 22. Oktober 2002 in der Rechtssache C-241/01, National Farmers' Union, Slg. 2002, I-9079, Randnr. 60).

51 Die Kommission hat insoweit darauf hingewiesen, dass die von den niederländischen Behörden in den Ausgangsverfahren erlassenen Maßnahmen im Rahmen einer engen Zusammenarbeit mit ihr ergangen seien.

52 Nach alledem sind die vom College van Beroep voor het bedrijfsleven vorgelegten Fragen wie folgt zu beantworten:

Da die Maul- und Klauenseuche eine Krankheit ist, die eine ernsthafte Gefahr für die Tiere darstellt, sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie 90/425 befugt, Maßnahmen zur Bekämpfung der Krankheit zu erlassen, die die von der Richtlinie 85/511 vorgesehenen Maßnahmen ergänzen; insbesondere sind sie befugt, Tiere eines Betriebes töten zu lassen, der sich in der Nachbarschaft eines Betriebes mit erkrankten Tieren oder in einem bestimmten Umkreis um diesen befindet.

Beim Erlass solcher ergänzenden Maßnahmen sind die mit der geltenden Gemeinschaftsregelung verfolgten Ziele und insbesondere die Richtlinie 85/511, die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, darunter der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, und die Mitteilungspflicht nach Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie 90/425 zu beachten.

Kosten

53 Für die Parteien der Ausgangsverfahren ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt:

Da die Maul- und Klauenseuche eine Krankheit ist, die eine ernsthafte Gefahr für die Tiere darstellt, sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie 90/425/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 zur Regelung der veterinärrechtlichen und tierzüchterischen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel mit lebenden Tieren und Erzeugnissen im Hinblick auf den Binnenmarkt befugt, Maßnahmen zur Bekämpfung der Krankheit zu erlassen, die die von der Richtlinie 85/511/EWG des Rates vom 18. November 1985 zur Einführung von Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche in der durch die Richtlinie 90/423/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 geänderten Fassung vorgesehenen Maßnahmen ergänzen; insbesondere sind sie befugt, Tiere eines Betriebes töten zu lassen, der sich in der Nachbarschaft eines Betriebes mit erkrankten Tieren oder in einem bestimmten Umkreis um diesen befindet.

Beim Erlass solcher ergänzenden Maßnahmen sind die mit der geltenden Gemeinschaftsregelung verfolgten Ziele und insbesondere die Richtlinie 85/511 in der durch die Richtlinie 90/423 geänderten Fassung, die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, darunter der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, und die Mitteilungspflicht nach Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie 90/425 zu beachten.

Unterschriften.