DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

10. marts 2005 *

I de forenede sager C-96/03 og C-97/03,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederlandene), ved afgørelser af 7. januar 2003, indgået til Domstolen den 4. marts 2003, i sagen

A. Tempelman (sag C-96/03),

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

mod

Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Rosas (refererende dommer), og dommerne A. Borg Barthet, J.-P. Puissochet, J. Malenovský og U. Lõhmus,

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Múgica Arzamendi,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 30. september 2004,

efter at der er afgivet indlæg af:

— A. Tempelman ved advocaat H. Bronkhorst

— ægteparret Van Schaijk ved advocaat A. van Beek

— Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees ved advocaat E.J. Daalder

— den nederlandske regering ved J.G.M. van Bakel og H.G. Sevenster, som befuldmægtigede

— den græske regering ved V. Kontolaimos og ved S. Charitaki og M. Tassopoulou, som befuldmægtigede

— den irske regering ved D. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af P. McGarry, BL

— den italienske regering ved I.M. Braguglia og G. Fiengo, som befuldmægtigede

— Det Forenede Kongeriges regering ved R. Caudwell og C. Jackson, som befuldmægtigede, bistået af P. Goldsmith og C. Vajda, QC, samt barrister P. Harris

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved T. van Rijn, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 2. december 2004,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Rådets direktiv 85/511/EØF af 18. november 1985 om fællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af mund- og klovesyge (EFT L 315, s. 11), som ændret ved Rådets direktiv 90/423/EØF af 26. juni 1990 (EFT L 224, s. 13, herefter »direktiv 85/511«), og af Rådets direktiv 90/425/EØF af 26. juni 1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 224, s. 29).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under sager anlagt af henholdsvis A. Tempelman (sag C-96/03) og ægteparret Van Schaijk (sag C-97/03) mod Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (direktøren for det nederlandske kvæg- og kødinspektorat, herefter »direktøren for RVV«) til prøvelse af afgørelser, hvori direktøren for RVV på grundlag af Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (lov om dyrs sundhed og velfærd) af 24. september 1992 (Stbl. 1992, 585) erklærede, at sagsøgernes klovbærende dyr var mistænkt for at være kontamineret med mund- og klovesyge, og traf afgørelse om nedslagtning af disse dyr.

Retsforskrifter

3 Den retsakt, som fastsætter de fællesskabsforanstaltninger, der skal anvendes til bekæmpelse af mund- og klovesyge, såfremt denne sygdom konstateres, er direktiv 85/511. Ved den ændring af dette direktiv, der blev gennemført ved direktiv 90/423, blev det besluttet at forbyde præventiv vaccination mod mund- og klovesyge i hele Fællesskabet og at indføre en bekæmpelsespolitik baseret på total nedslagtning og destruktion af de smittede dyr. Det er imidlertid muligt at foretage nødvaccination under strenge betingelser og efter godkendelse fra Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.

4 Direktiv 85/511 bestemmer bl.a. i artikel 4, at såfremt der på en bedrift befinder sig et eller flere dyr, der mistænkes for at være angrebet af eller kontamineret med mund- og klovesyge, foranlediger den kompetente myndighed, at bedriften sættes under myndighedernes tilsyn, og fastsætter forskellige begrænsende foranstaltninger med hensyn til bevægelser af dyr, varer, personer og køretøjer. Disse foranstaltninger kan efter omstændighederne udvides til også at gælde for nabobedrifter.

5 I henhold til artikel 5, nr. 2, i direktiv 85/511 skal den kompetente myndighed, så snart det er blevet bekræftet, at et eller flere dyr på en bedrift er angrebet af mund- og klovesyge, omgående træffe foranstaltning til, at samtlige dyr af modtagelige arter på bedriften slås ned, samt at de pågældende dyr efter nedslagtningen destrueres. Det bestemmes i direktivets artikel 5, nr. 4, at den kompetente myndighed kan bestemme, at de i artikel 5, nr. 1, omhandlede foranstaltninger, dvs. udtagelse af de relevante prøver med henblik på undersøgelse, også skal gælde for nabobedrifter, såfremt der på grund af disses beliggenhed, markernes placering eller kontakt med dyr på den bedrift, hvor sygdommen er konstateret, skønnes at kunne være smittefare.

6 I henhold til direktivets artikel 8 sættes de bedrifter, som ifølge embedsdyrlægens konstatering eller skøn på grundlag af bekræftede oplysninger har kunnet være i kontakt med de bedrifter, der er omhandlet i direktivets artikel 4 og 5, som følge af bevægelser af personer, dyr, køretøjer eller på anden måde, under myndighedernes tilsyn.

7 Ved Kommissionens beslutning 2001/246/EF af 27. marts 2001 om fastlæggelse af betingelserne for bekæmpelse og udryddelse af mund- og klovesyge i Nederlandene i henhold til artikel 13 i direktiv 85/511 (EFT L 88, s. 21) blev der indført forebyggende vaccination i Nederlandene, hvilket blev defineret som nødvaccination af dyr af modtagelige arter på identificerede bedrifter i et bestemt område, vaccinationsområdet, der udelukkende foretages i forbindelse med forebyggende aflivning.

8 Kommissionens beslutning 2001/279/EF af 5. april 2001 om ændring af beslutning 2001/246 (EFT L 96, s. 19) indførte bl.a. beskyttende vaccination af kreaturer i et område på ca. 25 km omkring Oene.

9 Artikel 10, stk. 1 og 4, i direktiv 90/425 har følgende ordlyd:

»1. En medlemsstat underretter straks de øvrige medlemsstater og Kommissionen, når det konstateres, at der på dens område forekommer en af de i direktiv 82/894/EØF omhandlede sygdomme, samt når der konstateres zoonoser, sygdomme eller andre forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyrs eller menneskers sundhed.

Afsendelsesmedlemsstaten iværksætter straks de bekæmpelsesforanstaltninger eller forebyggende foranstaltninger, der er fastsat i EF-bestemmelserne, navnlig afgrænsning af de heri foreskrevne iagttagelsesdistrikter, eller træffer enhver anden foranstaltning, som den finder hensigtsmæssig.

En bestemmelses- eller transitmedlemsstat, der ved den i artikel 5 omhandlede kontrol har konstateret en af de sygdomme eller andre forhold, som er nævnt i første afsnit, kan om nødvendigt træffe forebyggende foranstaltninger, der er fastsat i EF-bestemmelserne, herunder anbringe dyrene i karantæne.

Indtil der er truffet foranstaltninger i overensstemmelse med stk. 4, kan bestemmelsesmedlemsstaten, når tungtvejende hensyn til menneskers og dyrs sundhed taler herfor, træffe beskyttelsesforanstaltninger over for de berørte bedrifter, centre eller organer eller i tilfælde af en epizooti oprette det iagttagelsesdistrikt, som er foreskrevet i EF-bestemmelserne.

De foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer, meddeles straks Kommissionen og de øvrige medlemsstater.

[...]

4. Under alle omstændigheder lader Kommissionen snarest muligt Den Stående Veterinærkomité undersøge situationen. Den træffer efter fremgangsmåden i artikel 17 de nødvendige foranstaltninger for de i artikel 1 omhandlede dyr og produkter og, hvis situationen kræver det, for produkter afledt af disse. Den følger udviklingen i situationen og ændrer eller ophæver de trufne afgørelser efter samme fremgangsmåde på baggrund af denne udvikling.«

10 Loven om dyrs sundhed og velfærd af 24. september 1992 bestemmer, at den kompetente myndighed som foranstaltning i bekæmpelsen af smitsomme sygdomme kan træffe beslutning om nedslagtning af dyr, der mistænkes for at være angrebet af sygdommen. I henhold til Regeling aanwijzing besmettelijke dierziekten (bekendtgørelse om angivelse af smitsomme dyresygdomme) af 12. marts 1996 (Stcrt. 1996, s. 61), betragtes dyr som mistænkte dyr, hvis den udpegede repræsentant har grund til at antage, at dyrene har været udsat for smittefare, og dyrearten er modtagelig for den pågældende smitsomme dyresygdom.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

11 Som det fremgår af forelæggelseskendelsen i sag C-96/03, holdt A. Tempelman angorageder i Wenum, en landsby inden for området på 25 km fra Oene. Den 3. april 2001 besluttede landsbrugsministeriet, at alle klovbærende dyr i Oene-regionen skulle vaccineres og slås ned. Da direktøren for RVV tilsyneladende først efterfølgende fik kendskab til A. Tempelmans angorageder, meddelte direktøren for RVV ham den 23. maj 2001, at gederne var mistænkt for at være smittet, og at de skulle slås ned. Ved afgørelse af 15. november 2001 afviste direktøren for RVV den klage, som A. Tempelman havde indgivet over afgørelsen. Den 17. december 2001 anlagde A. Tempelmann sag til prøvelse af afgørelsen om afvisning ved College van Beroep voor het bedrijfsleven.

12 Som det fremgår af forelæggelseskendelsen i sag C-97/03, drev ægteparret Van Schaijk en kvægbedrift i Ravenstein. Ved en afgørelse af 26. marts 2001 meddelte direktøren for RVV dem, at alle klovbærende dyr på deres bedrift var mistænkt for at have mund- og klovesyge, da der i en afstand af 772 meter fra deres bedrift var en bedrift, hvor et eller flere dyr var under alvorlig mistanke for at være angrebet af sygdommen, hvorfor deres dyr skulle slås ned. Ved en afgørelse af 15. november 2001 afviste direktøren for RVV ægteparret Van Schaijks klage over afgørelsen. Den 20. december 2001 anlagde ægteparret sag til prøvelse af afgørelsen om afvisning ved College van Beroep voor het bedrijfsleven.

13 A. Tempelman og ægteparret Van Schaijk har ved den forelæggende ret anført en række anbringender vedrørende tilsidesættelse af såvel international ret og fællesskabsret som national ret.

14 Ved undersøgelsen af anbringenderne om tilsidesættelse af national ret har College van Beroep voor het bedrijfsleven i forelæggelseskendelsen i sag C-96/03 anført følgende:

»Under hensyn til, at den politik, som sagsøgte havde gennemført indtil den 3. april 2001 med henblik på at forhindre en (yderligere) spredning af mund- og klovesygevirus, og som bestod i nedslagtning af alle klovbærende dyr inden for en radius på én, senere to kilometer omkring et udbrud, ikke kunne forhindre, at der var yderligere udbrud af sygdommen i regionen Oene, samt i betragtning af den store kvægtæthed i denne region, er College van Beroep af den opfattelse, at sagsøgte under en veterinær synsvinkel med rimelighed kunne indtage det synspunkt, at der muligvis også uden for zonen på to kilometer omkring udbruddet i regionen Oene befandt sig klovbærende dyr, som var bærer af smitstof. College van Beroep tager i denne forbindelse i betragtning, at mund- og klovesygevirus er meget smitsom, at virussen kan spredes hurtigt og på forskellige måder, og at sagsøgte med hensyn til de foranstaltninger, der skulle træffes, rådførte sig med veterinæreksperter.

[...]

I forbindelse med alle relevante forhold og omstændigheder ser College van Beroep intet grundlag for at konkludere, at sagsøgte med hensyn til den foreliggende sag har foretaget en — i betragtning af [den skønsmargin, sagsøgte har i denne forbindelse] — ukorrekt vurdering og afvejning. Efter College van Beroeps opfattelse er det ikke muligt at fastholde den opfattelse, at de ulemper, som opstod for sagsøgeren som følge af beslutningen om at slå sagsøgerens dyr ned, ikke stod i et rimeligt forhold til de formål, der blev forfulgt med beslutningen. College van Beroep bemærker endvidere i denne forbindelse, at sagsøgeren med sit argument overser, at ifølge sagsøgtes bemærkninger ville ethvert mistænkt dyr, som fik lov til at leve videre i regionen Oene, i princippet udgøre en risiko for bekæmpelsen af mund- og klovesygeepidemien. Sagsøgeren har ikke godtgjort, at der i hans tilfælde forelå særlige omstændigheder, som gjorde, at sagsøgte burde være nået til det resultat, at hans mistænkte dyr ikke udgjorde en betydelig veterinær risiko.«

15 I forelæggelseskendelsen i sag C-97/03 fastslog College van Beroep voor het bedrijfsleven bl.a. følgende:

»Det er tilstrækkeligt godtgjort, at der på den primære bedrift befandt sig dyr, på hvilke der den 23., 24. og 25. marts 2001 blev konstateret kliniske symptomer på mund- og klovesyge, således at der er tale om »smittede« dyr som omhandlet i artikel 2, litra c), i direktiv 85/511, og at de i dette direktivs artikel 5 foreskrevne foranstaltninger til aflivning skulle anvendes på disse dyr. I modsætning til det, sagsøgerne har gjort gældende herom, er det for at kvalificere dyr som »smittede« dyr ikke et krav, at de kliniske symptomer er blevet bekræftet ved laboratorieundersøgelser. Endvidere kan den omstændighed, at det på et senere trin ved en laboratorieundersøgelse viser sig, at der ikke fastslås en mund- og klovesygesmitte på den primære bedrift, ikke, når der også henses til det relevante beslutningstidspunkt, ændre den konklusion, at sagsøgte inden for rammerne af den omhandlede beslutningsprocedure med rimelighed kunne gå ud fra, at der var tale om smitte med mund- og klovesyge på den primære bedrift. I forbindelse hermed og under hensyntagen til det forhold, at sagsøgernes dyr på tidspunktet for den første beslutning befandt sig inden for en radius på en kilometer fra den primære bedrift, kunne sagsøgte med rimelig indtage det standpunkt, at sagsøgernes dyr havde haft lejlighed til at blive smittet med mund- og klovesygevirussen.

Under denne synsvinkel må beslutningen den 26. marts 2001 om at anse sagsøgernes dyr for mistænkt for at være smittet med mund- og klovesyge betragtes som lovlig. College van Beroep tager i denne forbindelse i betragtning, at mund- og klovesygevirus er yderst smittefarlig, at denne virus hurtigt kan sprede sig på forskellige måder, og at sagsøgte med henblik på de foranstaltninger, der skulle træffes, modtog rådgivning fra veterinære sagkyndige, der fandt, at der var særlig smitterisiko for bedrifter, der lå inden for den ovenfor nævnte radius fra den smittede bedrift. Hertil kommer, at sagsøgerne ikke har bestridt den veterinære sagkyndiges udtalelse med begrundede argumenter.«

16 Af tilsvarende grunde som anført i forelæggelseskendelsen i sag C-96/03 fastslog College van Beroep voor het bedrijfsleven i forelæggelseskendelsen i sag C-97/03, at den ikke fandt grundlag for at fastslå, at sagsøgte i hovedsagen havde foretaget en fejlagtig risikovurdering, at det tab, som opstod for appellanterne som følge af beslutningen om at slå deres dyr ned, ikke stod i et rimeligt forhold til de formål, der blev forfulgt med beslutningen, eller at sagsøgte havde handlet i strid med artikel 36 i loven om dyrs sundhed og velfærd. Den forelæggende ret fandt heller ikke, at der var grundlag for at antage, at sagsøgte havde tilsidesat princippet om god forvaltningsskik eller udøvet magtfordrejning inden for rammerne af den fulgte procedure.

17 College van Beroep voor het bedrijfsleven undersøgte herefter i hver af de to sager anbringenderne vedrørende tilsidesættelse af fællesskabsretten og fastslog, at beslutningen om nedslagtning af dyrene var truffet under omstændigheder, som ikke var omfattet af direktiv 85/511. Den forelæggende ret bemærkede således i kendelsen i sag C-96/03, at skønt dyrene befandt sig i et område, som var omfattet af bilag III, A, til beslutning 2001/279, hvor der kunne foretages forebyggende vaccination, fandt hverken sidstnævnte beslutning eller beslutning 2001/246 anvendelse, for så vidt som de omhandlede dyr ikke var vaccineret på det tidspunkt, hvor de blev slået ned. I forelæggelseskendelsen i sag C-97/03 har College van Beroep voor het bedrijfsleven fastslået, at hverken beslutning 2001/246 af 27. marts 2001 eller de ændringer, der er gennemført hertil ved beslutning 2001/279 af 5. april

2001, fandt anvendelse den 26. marts 2001, tidspunktet for direktøren for RVV's afgørelse om nedslagtning af dyrene. Det er i denne forbindelse ikke anfægtet af parterne i hovedsagerne, at de af A. Tempelman og ægteparret Van Schaijk anfægtede beslutninger er vedtaget alene med hjemmel i national ret.

18 College van Beroep voor het bedrijfsleven har bemærket, at medlemsstaternes enekompetence bygger på artikel 10 i direktiv 90/425. Retten har imidlertid rejst spørgsmålet om, hvorvidt direktiv 85/511 skal betragtes som lex specialis i forhold til direktiv 90/425.

19 Retten er af den opfattelse, at det synes at kunne udledes af direktiv 90/423 — særlig af præamblen og artikel 1, 4, 5 og 16 — at fællesskabsordningen til bekæmpelse af mund- og klovesyge er udtømmende. Visse bestemmelser i beslutning 2001/246 lader imidlertid forstå, at medlemsstaterne ligeledes har kompetence på området for forebyggende aflivning af dyr, der mistænkes for at være smittede, i tilfælde, hvor der ikke er konstateret nogen smitte med mund- og klovesyge.

20 Herefter har College van Beroep voor het bedrijfsleven besluttet at udsætte sagerne og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, som er ens i begge sager:

»1) Kan en medlemsstat af fællesskabsretten udlede en kompetence til at træffe foranstaltning til nedslagtning af dyr, som er mistænkt for at være angrebet af eller kontamineret med mund- og klovesyge?

2) Giver direktiv 85/511, som ændret ved direktiv 90/423, medlemsstaterne mulighed for at træffe (eller lade træffe) supplerende nationale foranstaltninger til bekæmpelse af mund- og klovesyge?

3) Hvilke grænser sætter fællesskabsretten for en medlemsstats mulighed for at træffe andre supplerende nationale foranstaltninger end dem, der er fastsat i direktiv 85/511, som ændret ved direktiv 90/423?«

21 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 8. april 2003 er sagerne C-96/03 og C-97/03 blevet forenet med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

22 Med de præjudicielle spørgsmål, som behandles samlet, har den forelæggende ret nærmere bestemt spurgt, om medlemsstaterne af fællesskabsretten kan udlede en kompetence til at træffe andre supplerende foranstaltninger til bekæmpelse af mund- og klovesyge end dem, der er omhandlet i direktiv 85/511, herunder en kompetence til at træffe foranstaltning til nedslagtning af dyr, som befinder sig på en nabobedrift eller inden for en fastsat radius omkring en bedrift med smittede dyr, og i bekræftende fald hvilke grænser fællesskabsretten sætter for udøvelsen af denne kompetence.

23 A. Tempelman og ægteparret Van Schaijk er af den opfattelse, at direktiv 85/511 er til hinder for, at medlemsstaterne træffer andre supplerende nationale foranstaltninger til bekæmpelse af mund- og klovesyge, og at der ikke af nogen fællesskabsbestemmelse — navnlig ikke af artikel 10 i direktiv 90/425 — kan udledes en kompetence for medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger til nedslagtning af dyr, der er mistænkt for at være smittet eller kontamineret med mund- og klovesyge. Ægteparret Van Schaijk har subsidiært vedrørende det tredje spørgsmål gjort gældende, at de nationale foranstaltninger, der er truffet, skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og subsidiaritetsprincippet, hvilket ikke var tilfældet i hovedsagen.

24 Den nederlandske, græske, irske, italienske og Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen har anført, at der af fællesskabsretten kan udledes en kompetence for medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger til nedslagtning af dyr, der er mistænkt for at være smittet eller kontamineret med mund- og klovesyge, og at træffe nationale foranstaltninger, der går videre, end hvad der er bestemt i direktiv 85/511. Medlemmernes kompetence er begrænset af forpligtelsen til at opfylde de udtrykkelige krav i og formålet med direktiv 85/511 samt proportionalitetsprincippet. Kommissionen har tilføjet, at de foranstaltninger, en medlemsstat træffer, skal meddeles til Kommissionen og til de øvrige medlemsstater.

25 Som generaladvokaten har bemærket i punkt 30 i forslaget til afgørelse, bestemmer direktiv 85/511 ikke udtrykkeligt, at embedsdyrlægen kan træffe foranstaltninger til nedslagtning af dyr, som befinder sig på en nabobedrift eller inden for en fastsat radius omkring en bedrift med dyr, som er smittet med mund- og klovesyge.

26 Uden at det er nødvendigt at tage stilling til den omstændighed, at — som Kommissionen har anført — det muligvis skyldes en fejl ved affattelsen af direktiv 85/511, at dets artikel 5, nr. 4, alene henviser til artikel 5, nr. 1, og ikke til nr. 2, bemærkes blot, at man ikke kan fortolke direktivet uden at tage hensyn til direktiv 90/425, som udgør et grunddokument angående den frie bevægelighed for dyr og landbrugsprodukter.

27 Direktiv 90/425, som er vedtaget med henblik på gennemførelse af det indre marked, hviler på den konstatering, som fremgår af tredje betragtning, at grænserne benyttes til at foretage kontrol, der tilsigter at sikre beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed. Direktivet forudsætter, som det fremgår af fjerde betragtning, en harmonisering af de væsentlige krav med hensyn til beskyttelse af dyrs sundhed. Direktivet fastsætter, hvilken kontrol der skal eller kan gennemføres af medlemsstater, der afsender eller modtager dyr, og hvilke foranstaltninger der skal eller kan træffes af disse medlemsstater.

28 Direktivets artikel 8 til 10 vedrører zoonoser, sygdomme eller andre forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyr eller mennesker. Artikel 10 bestemmer bl.a. hvilke beskyttelsesforanstaltninger medlemsstaterne og Kommissionen kan træffe, hver intervenerende myndigheds forpligtelser, og hvilke procedurer der skal følges, for at problemer med hensyn til dyrs og menneskers sundhed løses på den hurtigste og mest velkoordinerede måde.

29 Direktiv 90/425 finder anvendelse, når der ikke i andre fællesskabsakter findes bestemmelser om, hvilke foranstaltninger der kan træffes, eller hvilken procedure, der skal følges i tilfælde af zoonoser, sygdomme eller andre forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyr eller mennesker.

30 Henset til direktivets vide anvendelsesområde og generelle formål bemærkes, at direktivet kan finde anvendelse, når fællesskabsbestemmelserne forekommer utilstrækkelige til at løse de særlige problemer, der opstår i situationer, der kan udgøre en alvorlig fare for dyrs eller menneskers sundhed. Domstolen har i denne forbindelse fastslået, at artikel 8 i direktiv 90/425 skal fortolkes under hensyn til dens formål, der er at sikre beskyttelsen af dyrs og menneskers sundhed og at udvikle de videnskabelige kundskaber (dom af 8.1.2002, sag C-428/99, Van den Bor, Sml. I, s. 127, præmis 38).

31 Det skal imidlertid bemærkes, at Kommissionen og medlemsstaterne kun kan træffe beskyttelsesforanstaltninger efter artikel 10 i direktiv 90/425 under overholdelse af fællesskabsretten. De skal således handle i overensstemmelse med formålene med de gældende fællesskabsretlige bestemmelser og fællesskabsrettens generelle principper, såsom proportionalitetsprincippet. Den forpligtelse for medlemsstaterne til at underrette Kommissionen og de øvrige medlemsstater, som følger af direktivets artikel 10, skal overholdes omhyggeligt for at sikre et tæt samarbejde mellem disse medlemsstaters myndigheder og Kommissionen.

32 Hvad angår formålet med direktiv 85/511 bemærkes, at det følger af tredje betragtning til direktivet, at der bør træffes forholdsregler straks fra det tidspunkt, hvor der foreligger mistanke om mund- og klovesyge, således at en øjeblikkelig og effektiv bekæmpelse kan iværksættes, så snart mistanken er bekræftet.

33 Det følger af direktivets sidste betragtning, at den ordning, der er indført ved direktivet, er af forsøgsmæssig karakter og bør tages op til fornyet vurdering på baggrund af situationens udvikling. Den forsøgsordning, der blev indført i 1985, blev således taget op til fornyet behandling og ændret grundlæggende i 1990 ved direktiv 90/423, som indførte en politik med at undgå vaccination og i stedet foretage veterinær nedslagtning. Den ordning, der blev indført i 1990, blev taget op til fornyet behandling efter den epidemi, der udbrød i 2001, med henblik på at tage hensyn til de erfaringer, man havde gjort sig under denne krise, hvilket fremgår af betragtningerne til Rådets direktiv 2003/85/EF af 29. september 2003 om EF-foranstaltninger til bekæmpelse af mund- og klovesyge, om ophævelse af direktiv 85/511 [...] (EUT L 306, s. 1).

34 Som bemærket i denne doms præmis 25, foreskriver direktiv 85/511 ikke, at dyr, som befinder sig på en nabobedrift eller inden for en fastsat radius omkring en bedrift med dyr, som er smittet med mund- og klovesyge, skal slås ned, men direktivet kan imidlertid ikke fortolkes således, at det er til hinder for sådanne foranstaltninger.

35 En sådan fortolkning ville ikke gøre det muligt at nå direktivets formål om en effektiv bekæmpelse af sygdommen. Som de regeringer, der har afgivet indlæg i sagen, har anført, er der tilfælde, hvor en sådan forebyggende aflivning kan være påkrævet, henset til den hastighed, hvormed virussen spredes, og henset til forhold som sygdommens voldsomhed, hvilke dyr det drejer sig om eller de klimatiske betingelser.

36 I indlægget fra Det Forenede Kongerige, en medlemsstat, der blev særlig hårdt ramt af epidemien i 2001, er der i denne forbindelse henvist til den vidneforklaring, som James Marshall Scudamore, Chief Veterinary Officer i Det Forenede Kongerige,

afgav for High Court of Justice den 29. marts 2001, hvoraf det fremgår, at epidemien alene blev holdt under kontrol ved hjælp af en intensivering af nedslagtningspolitikken, som i begyndelsen alene vedrørte dyr, som var smittet, eller som havde været i direkte kontakt med smittede dyr, men som efterfølgende også omfattede mistænkte dyr og dyr, som befandt sig på bedrifter i nærheden og endelig, på visse steder, også får, geder og svin, som befandt sig inden for en radius på 3 km rundt om en smittet bedrift.

37 Det er på denne baggrund, at Kommissionen med beslutning 2001/246, som er baseret på artikel 10 i direktiv 90/425 og artikel 13, stk. 3, i direktiv 85/511, tilladte nødvaccination og forebyggende aflivning af dyr. Sidstnævnte foranstaltning tog ifølge beslutningens artikel 1 sigte på aflivning af modtagelige dyr, der befinder sig på bedrifter inden for en fastsat radius omkring de bedrifter, der er underlagt foranstaltningerne i artikel 4 og 5 i direktiv 85/511, med det formål hurtigt at nedbringe antallet af dyr af modtagelige arter, som befandt sig inden for et smitteramt område.

38 Forebyggende aflivning blev begrundet på følgende måde i fjerde betragtning til beslutning 2001/246:

»Ud over foranstaltningerne i direktiv 85/511/EØF anvender Nederlandene som sikkerhedsforanstaltning forebyggende aflivning af modtagelige dyr på bedrifter, der ligger i umiddelbar nærhed af smitteramte eller mistænkte bedrifter, idet der tages hensyn til den epidemiologiske situation og den store tæthed af modtagelige dyr i visse dele af landet.«

39 Domstolen har fastslået, at de bestemmelser, der er omhandlet i beslutning 2001/246, udgør et tilstrækkeligt retsgrundlag for Kommissionens kompetence til at vedtage beslutningen (dom af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 127).

40 Herefter bemærkes, at direktiv 85/511 ikke kan fortolkes på en sådan måde, at de foranstaltninger, som direktivet foreskriver, ikke kan suppleres af fællesskabsretlige eller nationale foranstaltninger vedtaget på grundlag af direktiv 90/425.

41 I denne forbindelse bemærkes, at udeladelsen af ordet »minimum« i artikel 1 i direktiv 85/511 ved direktivets ændring ved direktiv 90/423, ikke — således som A. Tempelman og ægteparret Van Schaijk har anført — kan fortolkes som en vilje fra fællesskabslovgivers side til præcist at afgrænse, hvilke bekæmpelsesforanstaltninger der kan træffes i tilfælde af en epidemi. Som generaladvokaten har anført i punkt 35 i forslaget til afgørelse, skal udeladelsen af dette ord forstås i sammenhæng med indførelsen af en fællesskabspolitik, i henhold til hvilken der ikke vaccineres. Den fortolkning, som sagsøgerne i hovedsagerne har henvist til, ville endvidere være i strid med bestræbelserne på at forbedre ordningen til bekæmpelse af sygdommen, som fremgår af sidste betragtning til direktiv 85/511, som ikke blev ændret med vedtagelsen af direktiv 90/423.

42 Hvad angår medlemsstaternes kompetencer, indtil Kommissionen har truffet foranstaltninger, bestemmer artikel 10, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 90/425, at når der konstateres zoonoser, sygdomme eller andre forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyrs eller menneskers sundhed, iværksætter afsendelsesmedlemsstaten straks de bekæmpelsesforanstaltninger eller forebyggende foranstaltninger, der er fastsat i EF-bestemmelserne, eller træffer enhver anden foranstaltning, som den finder hensigtsmæssig.

43 I modsætning til hvad ægteparret Van Schaijk har gjort gældende, skal anvendelsen af bindeordet »eller« før sidste led af sætningen i dette afsnit ikke fortolkes således, at medlemsstaten skal træffe et valg mellem de foranstaltninger, der er omfattet af EF-bestemmelserne, og andre foranstaltninger, som den finder hensigtsmæssig. En fortolkning af denne bestemmelse, som er i overensstemmelse med formålet bestående i beskyttelse af dyrs og menneskers sundhed, som den sigter mod, indebærer, at den omhandlede bestemmelse skal forstås således, at den ikke er til hinder for, at en medlemsstat træffer foranstaltninger, den finder hensigtsmæssige, ud over gennemførelsen af de bekæmpelsesforanstaltninger og forebyggende foranstaltninger, som er fastsat i EF-bestemmelserne.

44 Udtrykket »beskyttelsesforanstaltninger« i artikel 10, stk. 1, fjerde afsnit, i direktiv 90/425 skal fortolkes i lyset af det generelle formål om beskyttelse af dyrs og menneskers sundhed og ikke således, at bestemmelsen er til hinder for enhver foranstaltning, som ikke tager sigte på bevarelsen af hvert enkelt dyr, og særligt foranstaltninger til nedslagtning af dyr, som kan være smittet.

45 Herefter har de nederlandske myndigheder under omstændighederne i hovedsagerne kunnet finde det nødvendigt at iværksætte en forbyggende aflivning af A. Tempelmans og ægteparrets. Van Schaijks dyr.

46 Beskyttelsesforanstaltninger skal — uanset om de er truffet af en medlemsstat i henhold til artikel 10, stk. 1, i direktiv 90/425 eller af Kommissionen i henhold til dette direktivs artikel 10, stk. 4 — være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet (jf. i denne retning for så vidt angår foranstaltninger truffet af en bestemmelsesmedlemsstat, dom af 3.7.2003, sag C-220/01, Lennox, Sml. I, s. 7091, præmis 76, for så vidt angår foranstaltninger truffet af Kommissionen, dom af 5.5.1998, sag C-180/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 2265, præmis 96-111, og dommen i sagen Jippes m.fl., præmis 113).

47 Det fremgår af en fast retspraksis, at proportionalitetsprincippet, der hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, indebærer, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det lovligt tilsigtede formål med de pågældende bestemmelser, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. dommen i sagen Jippes m.fl., præmis 81, og Lennox-dommen, præmis 76).

48 Ved denne vurdering skal der tages hensyn til alle de interesser, der beskyttes, og særligt ejendomsretten (jf. i denne retning dom af 12.6.2003, sag C-112/00, Schmidberger, Sml. I, s. 5659, præmis 79) samt kravet om dyrevelfærd (jf. i denne retning dommen i sagen Jippes m.fl., præmis 79).

49 Det fremgår af forelæggelseskendelserne, at College van Beroep voor het bedrijfsleven har gennemført en kontrol med anvendelsen af national ret svarende til, hvad der kræves ved vurderingen af, om proportionalitetsprincippet i fællesskabsretten er overholdt, og retten har fundet, at de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger ikke var uforholdsmæssige. Det tilkommer imidlertid denne ret at afgøre, om det henset til fællesskabsretten kan udledes af denne vurdering af de omstændigheder, hvorunder de i hovedsagerne anfægtede beslutninger om nedslagtning er truffet, at proportionalitetsprincippet er overholdt.

50 En medlemsstat, der træffer beskyttelsesforanstaltninger i henhold til direktiv 90/425, skal foruden at overholde proportionalitetsprincippet efterkomme de forpligtelser, der følger af direktivet, og den procedure, der opstilles heri. I denne forbindelse bestemmer direktivets artikel 10, stk. 1, femte afsnit, at foranstaltningerne straks skal meddeles Kommissionen og de øvrige medlemsstater (Lennox-dommen, præmis 75, vedrørende forpligtelsen til straks at give meddelelse og til loyalt samarbejde i tilfælde af iværksættelse af beskyttelsesforanstaltninger i henhold til artikel 8 i direktiv 90/425, jf. Van den Bor-dommen, præmis 45-48, jf. ligeledes analogt for så vidt angår foranstaltninger truffet i henhold til Rådets direktiv 89/662/EØF af 11.12.1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 395, s. 13), dom af 22.10.2002, sag C-241/01, National Farmers' Union, Sml. I, s. 9079, præmis 60).

51 Kommissionen har i denne forbindelse anført, at de foranstaltninger, som de nederlandske myndigheder har truffet i hovedsagen, er truffet inden for rammerne af et tæt samarbejde med Kommissionen.

52 Herefter skal de spørgsmål, der er forelagt af College van Beroep voor het bedrijfsleven, besvares på følgende måde:

Da mund- og klovesyge er en sygdom, der udgør en alvorlig fare for dyr, kan medlemsstaterne af artikel 10, stk. 1, i direktiv 90/425 udlede en kompetence til at træffe andre supplerende foranstaltninger til bekæmpelse af sygdommen end dem, der er omhandlet i direktiv 85/511, herunder en kompetence til at træffe foranstaltning til nedslagtning af dyr, som befinder sig på en nabobedrift eller inden for en fastsat radius omkring en bedrift med smittede dyr.

Sådanne supplerende foranstaltninger skal træffes i overensstemmelse med formålene med de gældende fællesskabsretlige bestemmelser og nærmere bestemt med direktiv 85/511, med fællesskabsrettens generelle principper, såsom proportionalitetsprincippet, og med meddelelsesforpligtelsen i artikel 10, stk. 1, i direktiv 90/425.

Sagsomkostningerne

53 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Da mund- og klovesyge er en sygdom, der udgør en alvorlig fare for dyr, kan medlemsstaterne af artikel 10, stk. 1, i Rådets direktiv 90/425/EØF af 26. juni 1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked udlede en kompetence til at træffe andre supplerende foranstaltninger til bekæmpelse af sygdommen end dem, der er omhandlet i Rådets direktiv 85/511/EØF af 18. november 1985 om fællesskabsforanstaltninger til bekæmpelse af mund- og klovesyge, som ændret ved Rådets direktiv 90/423/EØF af 26. juni 1990, herunder en kompetence til at træffe foranstaltning til nedslagtning af dyr, som befinder sig på en nabobedrift eller inden for en fastsat radius omkring en bedrift med smittede dyr.

Sådanne supplerende foranstaltninger skal træffes i overensstemmelse med formålene med de gældende fællesskabsretlige bestemmelser og nærmere bestemt med direktiv 85/511, som ændret ved direktiv 90/423, med fællesskabsrettens generelle principper, såsom proportionalitetsprincippet, og med meddelelsesforpligtelsen i artikel 10, stk. 1, i direktiv 90/425.

Underskrifter