ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

10 maart 2005 *

In de gevoegde zaken C-96/03 en C-97/03,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) bij beslissingen van 7 januari 2003, ingekomen bij het Hof op 4 maart 2003, in de procedures

A. Tempelman (C-96/03),

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

tegen

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

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Rosas (rapporteur), kamerpresident, A. Borg Barthet, J.-P. Puissochet, J. Malenovský en U. Lõhmus, rechters,

* Procestaal: Nederlands.

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,
griffier: M. Múgica Arzamendi, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 30 september 2004,

gelet op de schriftelijke opmerkingen van:

— A. Tempelman, vertegenwoordigd door H. Bronkhorst, advocaat,

— de echtgenoten T. H. J. M. van Schaijk, vertegenwoordigd door A. van Beek, advocaat,

— de Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, vertegenwoordigd door E. J. Daalder, advocaat,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. G. M. van Bakel en H. G. Sevenster als gemachtigden,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door V. Kontolaimos, alsmede door S. Charitaki en M. Tassopoulou als gemachtigden,

— de Ierse regering, vertegenwoordigd door D. O'Hagan als gemachtigde, bijgestaan door P. McGarry, BL,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. Braguglia en G. Fiengo als gemachtigden,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door R. Caudwell en C. Jackson als gemachtigden, bijgestaan door P. Goldsmith en C. Vajda, QC, alsmede door P. Harris, barrister,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door T. van Rijn als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 december 2004,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van richtlijn 85/511/EEG van de Raad van 18 november 1985 tot vaststelling van gemeenschappelijke maatregelen ter bestrijding van mond- en klauwzeer (PB L 315, blz. 11), zoals gewijzigd bij richtlijn 90/423/EEG van de Raad van 26 juni 1990 (PB L 224, blz. 13; hierna: „richtlijn 85/511"), alsmede van richtlijn 90/425/EEG van de Raad van 26 juni 1990 inzake veterinaire en zoötechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en producten in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB L 224, blz. 29).

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen A. Tempelman (C-96/03) en de echtgenoten T. H. J. M. van Schaijk (C-97/03) enerzijds en de Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (hierna: „directeur van de RVV") anderzijds inzake besluiten waarbij de evenhoevige dieren van de betrokkenen verdacht van besmetting met mond- en klauwzeer werden verklaard en de doding ervan werd gelast op grond van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren van 24 september 1992 (Stb. 1992, 585).

De toepasselijke regeling

3 De basistekst waarin de communautaire bestrijdingsmaatregelen zijn vastgesteld die bij het uitbreken van mond- en klauwzeer moeten worden toegepast, is richtlijn 85/511. Bij de wijziging van deze richtlijn door richtlijn 90/423 werd de preventieve vaccinatie tegen mond- en klauwzeer in de gehele Gemeenschap verboden en is in plaats daarvan bestrijding door middel van doding en vernietiging van alle besmette dieren het beleid geworden. Noodvaccinatie bleef echter mogelijk onder strikte voorwaarden en in overeenstemming met de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

4 Artikel 4 van richtlijn 85/511 bepaalt onder meer dat, wanneer er zich op een bedrijf een of meer van besmetting of contaminatie verdachte dieren bevinden, de bevoegde autoriteit het bedrijf onder officieel toezicht laat plaatsen en het verkeer van dieren, producten, personen en voertuigen beperkt. Afhankelijk van het geval kunnen die maatregelen tot de onmiddellijk aangrenzende bedrijven worden uitgebreid.

5 Wanneer vaststaat dat een of meer dieren op een bedrijf zijn besmet, moet de bevoegde autoriteit overeenkomstig artikel 5, punt 2, van richtlijn 85/511 onverwijld opdracht geven om alle voor de ziekte vatbare dieren op het bedrijf ter plaatse af te maken en te vernietigen. Artikel 5, punt 4, van dezelfde richtlijn bepaalt dat deze autoriteit de in punt 1 van hetzelfde artikel bedoelde maatregelen kan uitbreiden, te weten met het oog op de nodige onderzoeken monsters kan laten nemen in de onmiddellijk aangrenzende bedrijven, wanneer in verband met de ligging hiervan, de plaatselijke situatie of de contacten met de dieren van het bedrijf waar de ziekte werd geconstateerd, voor een contaminatie moet worden gevreesd.

6 Artikel 8 van genoemde richtlijn bepaalt dat bedrijven waaromtrent de officiële dierenarts op grond van bevestigde berichten vaststelt dat zij in contact kunnen zijn geweest met de in de artikelen 4 of 5 van de richtlijn bedoelde bedrijven als gevolg van het verkeer van personen, dieren, voertuigen of op enigerlei andere wijze, onder officieel toezicht worden gesteld.

7 Bij beschikking 2001/246/EG van de Commissie van 27 maart 2001 houdende vaststelling van voorschriften voor de bestrijding en de uitroeiing van mond- en klauwzeer in Nederland op grond van artikel 13 van richtlijn 85/511 (PB L 88, blz. 21), werd suppressievaccinatie in Nederland toegestaan. Onder suppressievaccinatie wordt verstaan de noodvaccinatie van dieren van gevoelige soorten op geïdentificeerde bedrijven in een bepaald gebied, die uitsluitend wordt uitgevoerd in combinatie met preventieve doding.

8 Bij beschikking 2001/279/EG van de Commissie van 5 april 2001 tot wijziging van beschikking 2001/246 (PB L 96, blz. 19), werd beschermende vaccinatie van runderen in een gebied van ongeveer 25 kilometer rond Oene toegestaan.

9 Artikel 10, leden 1 en 4, van richtlijn 90/425 bepaalt:

„1. Elke lidstaat stelt de andere lidstaten en de Commissie onmiddellijk in kennis, niet alleen van het uitbreken op zijn grondgebied van de in richtlijn 82/894/EEG bedoelde ziekten, maar ook van het uitbreken van zoönoses, ziekten of andere aandoeningen die voor de veestapel of voor de gezondheid van de mens een ernstig gevaar kunnen opleveren.

De lidstaat van verzending legt onmiddellijk de door de communautaire voorschriften voorgeschreven bestrijdings- of preventiemaatregelen ten uitvoer, met name de afbakening van de daarin bedoelde beschermingszones, of stelt elke andere maatregel vast die hij passend acht.

De lidstaat van bestemming of van doorvoer die bij een controle bedoeld in artikel 5 een van de in de eerste alinea bedoelde ziekten of aandoeningen heeft geconstateerd, kan zo nodig de in de communautaire voorschriften bedoelde preventieve maatregelen nemen, met inbegrip van het in quarantaine plaatsen van de dieren.

In afwachting van de overeenkomstig lid 4 te nemen maatregelen, kan de lidstaat van bestemming, om ernstige redenen uit het oogpunt van de bescherming van de gezondheid van mens en dier, conservatoire maatregelen nemen ten aanzien van de betrokken bedrijven en centra dan wel, in geval van een epidemische dierenziekte, ten aanzien van de in de communautaire voorschriften bedoelde beschermingszone.

De door de lidstaten genomen maatregelen worden onverwijld aan de Commissie en aan de andere lidstaten meegedeeld.

[...]

4. In alle gevallen ziet de Commissie erop toe dat de situatie zo spoedig mogelijk in het Permanent Veterinair Comité wordt besproken. Zij stelt volgens de procedure van artikel 17 de nodige maatregelen vast voor de in artikel 1 bedoelde dieren en producten en, als dat gezien de omstandigheden nodig is, voor de daarvan afgeleide producten. De Commissie volgt het verdere verloop van de situatie en wijzigt op grond daarvan volgens dezelfde procedure de genomen beslissingen of trekt deze in."

10 De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren van 24 september 1992 bepaalt dat de bevoegde autoriteit als maatregel ter bestrijding van een besmettelijke ziekte de doding van de van besmetting verdachte dieren kan gelasten. Volgens de Regeling aanwijzing besmettelijke dierziekten van 12 maart 1996 (Stcrt. 1996, 61) worden dieren als verdachte dieren aangemerkt, indien de aangewezen ambtenaar redenen heeft om aan te nemen dat de dieren in de gelegenheid zijn geweest om te worden besmet, en de diersoort voor de desbetreffende besmettelijke dierziekte vatbaar is.

De aan de hoofdgedingen ten grondslag liggende feiten en de prejudiciële vragen

11 Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing in zaak C-96/03, hield Tempelman angorageiten te Wenum, een plaats in de zone van 25 kilometer rond Oene. Op 3 april 2001 besloot het ministerie van Landbouw dat alle evenhoevige dieren in de regio Oene moesten worden gevaccineerd en gedood. Aangezien blijkbaar pas later werd ontdekt dat Tempelman angorageiten hield, heeft de directeur van de RVV bij besluit van 23 mei 2001 Tempelman laten weten dat zijn geiten werden aangemerkt als verdacht van besmetting en dus moesten worden gedood. Bij besluit van 15 november 2001 heeft deze directeur het door Tempelman tegen dat besluit ingediende bezwaar afgewezen. Op 17 december 2001 heeft deze laatste tegen dat afwijzend besluit beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

12 Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing in zaak C-97/03, exploiteerden de echtgenoten Van Schaijk een veebedrijf te Ravenstein. Bij besluit van 26 maart 2001 heeft de directeur van de RVV de betrokkenen laten weten dat alle evenhoevige dieren van hun bedrijf als verdacht van besmetting met mond- en klauwzeer werden beschouwd, omdat in de omgeving van dat bedrijf, op 772 meter ervan, een bedrijf was gelegen waarop een of meer dieren ernstig verdacht van mond- en klauwzeer aanwezig waren, en dat hun dieren derhalve moesten worden gedood. Bij besluit van 15 november 2001 heeft de directeur van de RVV het door de echtgenoten Van Schaijk tegen dat besluit ingediende bezwaar afgewezen. Op 20 december 2001 hebben de betrokkenen tegen dat afwijzend besluit beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

13 Tempelman en de echtgenoten Van Schaijk hebben voor de verwijzende rechter een groot aantal middelen aangevoerd betreffende schending van zowel het internationale recht en het gemeenschapsrecht als het nationale recht.

14 Bij zijn onderzoek van de middelen betreffende schending van het nationale recht heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven in de verwijzingsbeslissing in zaak C-96/03 geoordeeld:

„Het College [van Beroep] is, in aanmerking genomen dat het tot 3 april 2001 door verweerder gevoerde beleid ter voorkoming van (verdere) verspreiding van het mkz-virus, bestaande uit doding van alle evenhoevigen binnen een straal van één, later twee kilometer rond een besmettingshaard, niet heeft kunnen voorkomen dat zich in de regio Oene uitbraken van mkz zijn blijven voordoen, alsmede gelet op de hoge veedichtheid in deze regio, van oordeel dat verweerder zich, vanuit veterinair oogpunt bezien, redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat zich mogelijk ook buiten de twee kilometer-zones rond besmettingshaarden in de regio Oene evenhoevigen bevonden die drager van smetstof waren. Het College [van Beroep] neemt hierbij in aanmerking dat het mkz-virus uiterst besmettelijk is, dat het virus zich snel en op verschillende manieren kan verspreiden en dat verweerder zich ten aanzien van de te nemen maatregelen heeft laten adviseren door veterinaire deskundigen.

[...]

Het College [van Beroep] ziet, in verband met het geheel van ter zake dienende feiten en omstandigheden, geen grond voor het oordeel dat verweerder met betrekking tot het onderhavige geval een — gezien [de hem toekomende beoordelingsruimte] — onjuiste waardering en afweging heeft toegepast. Naar het oordeel van het College [van Beroep] kan niet worden staande gehouden dat de voor appellant uit het besluit tot doding van zijn dieren voortvloeiende nadelige gevolgen onevenredig zijn in verhouding tot de met dit besluit te dienen doelen. Het College [van Beroep] overweegt in dit verband voorts dat hetgeen appellant heeft gesteld, miskent dat uit het betoog van verweerder volgt dat in beginsel ieder verdacht dier dat in de regio Oene in leven werd gelaten een risico vormde voor de bestrijding van de mkz-epidemie. Appellant heeft niet aannemelijk gemaakt dat in zijn geval sprake was van bijzondere omstandigheden op grond waarvan verweerder had dienen te oordelen dat zijn verdachte dieren geen relevant veterinair risico vormden."

15 In de verwijzingsbeslissing in zaak C-97/03 heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven geoordeeld:

„Het is genoegzaam aannemelijk te achten dat zich op het primaire bedrijf dieren bevonden waarbij op 23, 24 en 25 maart 2001 klinische verschijnselen van mkz zijn waargenomen, zodat sprake is van ‚besmette' dieren als bedoeld in artikel 2, sub c, van richtlijn 85/511/EEG, en ten aanzien van die dieren de door artikel 5 van deze richtlijn voorgeschreven maatregel van doding moest worden toegepast. Anders dan appellanten dienaangaande hebben betoogd is voor het kwalificeren van dieren als , besmette' dieren niet vereist dat de waargenomen klinische verschijnselen door laboratoriumonderzoek zijn bevestigd. Voorts kan de omstandigheid dat in een later stadium uit laboratoriumonderzoek is gebleken dat op het primaire bedrijf geen mkz-besmetting kon worden vastgesteld, gelet ook op het relevante besluitmoment, niet afdoen aan de conclusie dat verweerder er in het kader van de onderhavige besluitvorming redelijkerwijs van kon uitgaan dat op het primaire bedrijf sprake was [van] besmetting met mkz. In verband hiermede en in aanmerking genomen dat de dieren van appellanten zich ten tijde van het primaire besluit binnen een straal van één kilometer rond dat primaire bedrijf bevonden, heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de dieren van appellanten in de gelegenheid zijn geweest om met het mkz-virus te worden besmet.

Aldus bezien is het besluit de dieren van appellant op 26 maart 2001 als verdacht van besmetting met mkz aan te merken, rechtmatig te achten. Het College [van Beroep] neemt hierbij in aanmerking dat het mkz-virus uiterst besmettelijk is, dat het virus zich snel en op verschillende manieren kan verspreiden en dat verweerder zich ten aanzien van de te nemen maatregelen heeft laten adviseren door veterinaire deskundigen, die een bijzonder risico voor besmetting aanwezig achtten voor bedrijven die binnen genoemde straal rond een besmet bedrijf lagen. Appellanten hebben dit veterinair deskundig oordeel verder ook niet gemotiveerd bestreden."

16 Op gronden die overeenstemmen met die waarop de verwijzingsbeslissing in zaak C-96/03 is gebaseerd, heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven in de verwijzingsbeslissing in zaak C-97/03 geconcludeerd dat er geen grond is voor het oordeel dat verweerder in het hoofdgeding de risico's onjuist heeft beoordeeld, dat de voor appellanten uit het besluit tot doding van hun dieren voortvloeiende nadelige gevolgen onevenredig zijn in verhouding tot de met dit besluit te dienen doelen, of dat deze verweerder heeft gehandeld in strijd met het bepaalde in artikel 36 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Deze rechterlijke instantie was evenmin van oordeel dat verweerder in het kader van de gevolgde procedure in strijd heeft gehandeld met het beginsel van behoorlijk bestuur of met het verbod van détournement de pouvoir.

17 Vervolgens onderzoekt het College van Beroep voor het bedrijfsleven in beide zaken de middelen betreffende schending van het gemeenschapsrecht en stelt het daarbij vast dat de besluiten tot doding van de dieren zijn genomen in gevallen die in richtlijn 85/511 niet zijn geregeld. Zo merkt de verwijzende rechter in zijn beslissing in zaak C-96/03 op dat de dieren zich weliswaar bevonden in een van de in bijlage III, A, bij beschikking 2001/279 aangewezen gebieden waarvoor suppressievaccinatie was voorzien, maar dat deze beschikking noch beschikking 2001/246 van toepassing was, aangezien de betrokken dieren niet waren gevaccineerd op het tijdstip waarop ze werden gedood. In de verwijzingsbeslissing in zaak C-97/03 stelt het College van Beroep voor het bedrijfsleven vast dat beschikking 2001/246 van 27 maart 2001, noch de wijzigingen die daarin zijn aangebracht bij beschikking 2001/279 van 5 april 2001, van toepassing waren op 26 maart 2001, de datum waarop de directeur van de RVV tot doding van de dieren heeft besloten. Dienaangaande is tussen de partijen in

de hoofdgedingen niet in geschil dat de door Tempelman en de echtgenoten Van Schaijk aangevochten besluiten uitsluitend op grond van bepalingen van nationaal recht zijn genomen.

18 Het College van Beroep voor het bedrijfsleven merkt op dat de lidstaten hun bevoegdheid zouden kunnen baseren op artikel 10 van richtlijn 90/425. Het vraagt zich echter af of richtlijn 85/511 als een lex specialis ten opzichte van richtlijn 90/425 moet worden beschouwd.

19 Volgens deze rechterlijke instantie blijkt uit richtlijn 90/423, inzonderheid uit de preambule en de artikelen 1, 4, 5 en 16 ervan, dat de communautaire regeling ter bestrijding van mond- en klauwzeer een uitputtende regeling is. Sommige bepalingen van beschikking 2001/246 wekken echter de indruk dat de lidstaten ook bevoegd zijn om te besluiten tot preventieve doding van verdachte dieren in gevallen waarin geen mkz-besmetting is vastgesteld.

20 Gelet op een en ander heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende, in beide hoofdgedingen identiek geformuleerde, prejudiciële vragen gesteld:

„1) Kan een lidstaat aan het gemeenschapsrecht de bevoegdheid ontlenen te besluiten tot doding van dieren die verdacht zijn van besmetting met het mkz-virus?

2) Biedt richtlijn 85/511/EEG, zoals gewijzigd door richtlijn 90/423/EEG, lidstaten ruimte voor het (doen) treffen van aanvullende nationale maatregelen ter bestrijding van mkz?

3) Welke grenzen stelt het gemeenschapsrecht aan een lidstaat ten aanzien van het treffen van aanvullende nationale maatregelen, anders dan die welke zijn voorzien in richtlijn 85/511/EEG, zoals gewijzigd door richtlijn 90/423/EEG?"

21 Bij beschikking van de president van het Hof van 8 april 2003 zijn de zaken C-96/03 en C-97/03 gevoegd voor de mondelinge en de schriftelijke behandeling en voor het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

22 Met zijn vragen, die samen dienen te worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het gemeenschapsrecht de lidstaten de bevoegdheid verleent om maatregelen ter bestrijding van mond- en klauwzeer te nemen ter aanvulling van de in richtlijn 85/511 bepaalde maatregelen, en met name de bevoegdheid om te besluiten tot doding van dieren van een aangrenzend bedrijf of van dieren die zich binnen een bepaalde straal rond een bedrijf met besmette dieren bevinden en, zo ja, welke grenzen het gemeenschapsrecht aan de uitoefening van die bevoegdheid stelt.

23 Volgens Tempelman en de echtgenoten Van Schaijk verzet richtlijn 85/511 zich ertegen dat de lidstaten aanvullende nationale maatregelen ter bestrijding van mond- en klauwzeer nemen, en verleent geen enkele bepaling van gemeenschapsrecht, en met name niet artikel 10 van richtlijn 90/425, deze staten de bevoegdheid om te besluiten tot doding van dieren die van besmetting of contaminatie met mond- en klauwzeer worden verdacht. Subsidiair stellen de echtgenoten Van Schaijk, wat de derde vraag betreft, dat de nationale maatregelen moeten voldoen aan het evenredigheidsbeginsel en het subsidiariteitsbeginsel, hetgeen in het hoofdgeding niet het geval is.

24 De Nederlandse, de Griekse, de Ierse en de Italiaanse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie zijn van mening dat het gemeenschapsrecht de lidstaten de bevoegdheid verleent om te besluiten tot doding van dieren die verdacht zijn van besmetting of contaminatie met mond- en klauwzeer, en om nationale maatregelen te nemen die verder gaan dan die van richtlijn 85/511. Deze bevoegdheid van de lidstaten wordt begrensd door de verplichting, de uitdrukkelijke vereisten, het voorwerp en het doel van richtlijn 85/511 alsmede het evenredigheidsbeginsel te eerbiedigen. De Commissie voegt daaraan toe dat de door een lidstaat genomen maatregelen aan haar en aan de overige lidstaten moeten worden meegedeeld.

25 Zoals de advocaat-generaal in punt 30 van zijn conclusie heeft opgemerkt, bepaalt richtlijn 85/511 niet uitdrukkelijk dat een officiële dierenarts de doding kan gelasten van dieren van een aangrenzend bedrijf of van dieren die zich bevinden binnen een bepaalde straal rond een bedrijf met dieren die met mond- en klauwzeer zijn besmet.

26 Zonder dat behoeft te worden uitgemaakt of, zoals de Commissie stelt, als gevolg van een vergissing bij de formulering van richtlijn 85/511 in artikel 5, punt 4, ervan alleen naar punt 1 en niet naar punt 2 van dat artikel wordt verwezen, zij opgemerkt dat deze richtlijn niet kan worden uitgelegd zonder rekening te houden met richtlijn 90/425, een van de basisteksten inzake het vrije verkeer van dieren en landbouwproducten.

27 In richtlijn 90/425, die is vastgesteld in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt, wordt uitgegaan van de in de derde overweging van de considerans ervan geformuleerde vaststelling dat de controles ter bescherming van de gezondheid van mens en dier aan de grenzen worden verricht. Deze richtlijn gaat verder uit van de premisse, zoals in de vierde overweging van de considerans wordt verklaard, dat de essentiële eisen op het gebied van de bescherming van de gezondheid van dieren is geharmoniseerd. Zij bepaalt welke controles de lidstaten van verzending en van bestemming moeten of kunnen verrichten, en welke maatregelen deze lidstaten moeten of kunnen nemen.

28 De artikelen 8 tot en met 10 van deze richtlijn betreffen de zoönoses, ziekten of andere aandoeningen die een ernstig gevaar voor mens of dier kunnen opleveren. Met name artikel 10 bepaalt welke conservatoire maatregelen de lidstaten en de Commissie kunnen nemen, welke verplichtingen op de handelende autoriteit rusten, en welke procedures moeten worden gevolgd om zo snel mogelijk op gecoördineerde wijze de gevaren voor de gezondheid van mens en dier weg te nemen.

29 Richtlijn 90/425 is van toepassing wanneer geen andere bepaling van gemeenschapsrecht voorschrijft welke maatregelen kunnen worden genomen of welke procedure moet worden gevolgd in het geval van een zoönose, een ziekte of een andere aandoening die een ernstig gevaar voor mens of dier kan opleveren.

30 Gelet op de ruime werkingssfeer en de algemene doelstelling van deze richtlijn, dient te worden aangenomen dat ze ook van toepassing is wanneer de bepalingen van gemeenschapsrecht geen afdoende oplossing bieden voor specifieke problemen in situaties die een ernstig gevaar kunnen opleveren voor de gezondheid van mens of dier. Dienaangaande heeft het Hof geoordeeld dat bij de uitlegging van artikel 8 van richtlijn 90/425 rekening moet worden gehouden met het doel ervan, te weten de bescherming van de gezondheid van mens en dier, en met de ontwikkeling van de wetenschappelijke kennis (arrest van 8 januari 2002, Van den Bor, C-428/99, Jurispr. blz. I-127, punt 38).

31 Opgemerkt zij evenwel dat de Commissie en de lidstaten slechts met eerbiediging van het gemeenschapsrecht conservatoire maatregelen kunnen nemen op grond van artikel 10 van richtlijn 90/425. Zo moeten zij de doelstellingen van de geldende gemeenschapsregeling en de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, waaronder het evenredigheidsbeginsel, eerbiedigen. Bovendien moeten de lidstaten de krachtens artikel 10 op hen rustende verplichting tot kennisgeving en mededeling aan de Commissie en aan de overige lidstaten, nauwgezet nakomen met het oog op de totstandkoming van een nauwe samenwerking tussen de autoriteiten van deze staten en deze instelling.

32 Met betrekking tot het doel van richtlijn 85/511 zij eraan herinnerd dat in de derde overweging van de considerans ervan wordt verklaard dat zodra de aanwezigheid van mond- en klauwzeer wordt vermoed, maatregelen moeten worden genomen om de ziekte onmiddellijk doeltreffend te kunnen bestrijden nadat bevestiging van het vermoeden is verkregen.

33 Volgens de laatste overweging van de considerans van deze richtlijn heeft de ingestelde regeling een experimenteel karakter en moet ze aan de hand van de ontwikkeling van de situatie opnieuw worden bekeken. De in 1985 ingevoerde regeling werd in 1990 inderdaad opnieuw bekeken en grondig gewijzigd bij richtlijn 90/423. Bij deze richtlijn werd een beleid van niet-vaccinatie en „stamping out" ingevoerd. Nadat in 2001 een epidemie was uitgebroken, werd ook de in 1990 ingevoerde regeling herzien om rekening te houden met de bij deze crisis opgedane ervaring, zoals blijkt uit de considerans van richtlijn 2003/85/EG van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van communautaire maatregelen voor de bestrijding van mond- en klauwzeer en tot intrekking van richtlijn 85/511 (PB L 306, blz. 1).

34 Hoewel richtlijn 85/511 niet voorziet in de doding van dieren van een aangrenzend bedrijf of van dieren die zich bevinden binnen een bepaalde straal rond een bedrijf met besmette dieren, zoals in punt 25 van dit arrest is uiteengezet, kan deze richtlijn niet aldus worden uitgelegd dat ze zich tegen een dergelijke maatregel verzet.

35 Deze uitlegging zou het niet mogelijk maken, het doel van deze richtlijn — de doeltreffende bestrijding van de ziekte — te verwezenlijken. Zoals is opgemerkt door de regeringen die opmerkingen hebben ingediend, is een dergelijke preventieve doding in bepaalde gevallen noodzakelijk, gelet op de snelheid waarmee het virus zich verspreidt, welke snelheid afhankelijk is van factoren zoals de virulentie van de ziekte, de betrokken diersoorten of de weersomstandigheden.

36 In de opmerkingen van het Verenigd Koninkrijk, dat bijzonder zwaar werd getroffen door de epidemie van 2001, wordt in dat verband verwezen naar de verklaring die James Marshall Scudamore, Chief Veterinary Officer van het Verenigd Koninkrijk,

op 29 maart 2001 voor de High Court of Justice heeft afgelegd, volgens welke deze epidemie slechts door de intensivering van het dodingsbeleid onder controle werd gekregen; dit beleid hield aanvankelijk in dat de besmette dieren en de dieren die in rechtstreeks contact met besmette dieren waren geweest, werden gedood, en vervolgens dat de verdachte dieren en de dieren die zich in de nabijgelegen bedrijven bevonden, werden gedood, en ten slotte, in bepaalde plaatsen, de schapen, geiten en varkens binnen een straal van drie kilometer rond een besmet bedrijf.

37 Het is in deze context dat de Commissie bij beschikking 2001/246, gegeven op grond van artikel 10 van richtlijn 90/425 en van artikel 13, lid 3, van richtlijn 85/511, suppressievaccinatie en preventieve doding van dieren heeft toegestaan, waarbij deze laatste maatregel volgens artikel 1 van deze beschikking doelt op het doden van gevoelige dieren op bedrijven binnen een bepaalde straal rond een bedrijf waarvoor de in de artikelen 4 of 5 van richtlijn 85/511 vastgestelde beperkende maatregelen van toepassing zijn, teneinde het aantal dieren van gevoelige soorten in een besmet gebied snel te doen dalen.

38 Preventieve doding werd in de vierde overweging van de considerans van beschikking 2001/246 gemotiveerd als volgt:

„Afgezien van de maatregelen in het kader van richtlijn 85/511/EEG wordt in Nederland als voorzorgsmaatregel ook gebruikgemaakt van het preventief doden van gevoelige dieren op de bedrijven in de onmiddellijke nabijheid van besmette of verdachte bedrijven, waarbij rekening wordt gehouden met de epizoötiologische situatie en met de hoge dichtheid van gevoelige dieren in bepaalde delen van het grondgebied."

39 Het Hof heeft geoordeeld dat de in beschikking 2001/246 genoemde bepalingen een toereikende rechtsgrondslag voor de vaststelling van deze beschikking door de Commissie vormden (arrest van 12 juli 2001, Jippes e.a., C-189/041, Jurispr. blz. I-5689, punt 127).

40 Hieruit volgt dat richtlijn 85/511 niet aldus kan worden uitgelegd dat de daarin bepaalde maatregelen niet kunnen worden aangevuld door op grond van richtlijn 90/425 vastgestelde communautaire of nationale maatregelen.

41 In dit verband kan het schrappen van het woord „minimale" in artikel 1 van richtlijn 85/511 bij de wijziging ervan door richtlijn 90/423, anders dan Tempelman en de echtgenoten Van Schaijk stellen, niet aldus worden uitgelegd dat de gemeenschapswetgever daarmee de bedoeling had, de bestrijdingsmaatregelen die bij een epidemie kunnen worden genomen, op nauwkeurige wijze te beperken. Zoals de advocaat-generaal in punt 35 van zijn conclusie heeft opgemerkt, moet de schrapping van dat woord worden begrepen in de context van de vaststelling van een eenvormig preventief niet-vaccinatiebeleid. Bovendien staat de door verzoekers in de hoofdgedingen voorgestelde uitlegging haaks op het streven om de regeling ter bestrijding van de ziekte te verbeteren, waarvan sprake is in de laatste overweging van de considerans van richtlijn 85/511, die bij de vaststelling van richtlijn 90/423 inhoudelijk niet is gewijzigd.

42 Met betrekking tot de bevoegdheden die de lidstaten hebben in afwachting dat de Commissie maatregelen neemt, bepaalt artikel 10, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 90/425 dat bij het uitbreken van een zoönose, een ziekte of een aandoening die voor de veestapel of voor de gezondheid van de mens een ernstig gevaar kan opleveren, de lidstaat van verzending onmiddellijk de door de communautaire voorschriften voorgeschreven bestrijdings- of preventiemaatregelen ten uitvoer legt of elke andere maatregel vaststelt die hij passend acht.

43 Anders dan de echtgenoten Van Schaijk stellen, moet het gebruik van het voegwoord „of" aan het begin van het laatste zinsdeel van deze alinea aldus worden uitgelegd dat de lidstaat niet hoeft te kiezen tussen de door de communautaire voorschriften voorgeschreven maatregelen en andere maatregelen die hij passend acht. Wanneer deze bepaling met inachtneming van het daarin genoemde doel van bescherming van de gezondheid van mens en dier wordt uitgelegd, dient ze immers aldus worden te begrepen dat ze zich niet ertegen verzet dat een lidstaat de volgens hem passende maatregelen vaststelt ter aanvulling van de tenuitvoerlegging van de door de communautaire voorschriften voorgeschreven bestrijdings- of preventiemaatregelen.

44 Bovendien moet de term „conservatoire maatregelen" in artikel 10, lid 1, vierde alinea, van richtlijn 90/425 worden uitgelegd tegen de achtergrond van de algemene doelstelling van bescherming van de gezondheid van mens en dier, en niet aldus dat hij zich verzet tegen maatregelen die niet het behoud van elk dier in het bijzonder beogen, en met name tegen doding van van besmetting verdachte dieren.

45 In de omstandigheden van de hoofdgedingen konden de Nederlandse autoriteiten zich dus op het standpunt stellen dat het noodzakelijk was, de dieren van Tempelman en van de echtgenoten Van Schaijk preventief te doden.

46 Conservatoire maatregelen, of ze nu door een lidstaat worden genomen op grond van artikel 10, lid 1, van richtlijn 90/425 dan wel door de Commissie op grond van artikel 10, lid 4, van diezelfde richtlijn, moeten het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen (zie in die zin, wat door een lidstaat van bestemming genomen maatregelen betreft, arrest van 3 juli 2003, Lennox, C-220/01, Jurispr. blz. I-7091, punt 76, en, wat door de Commissie genomen maatregelen betreft, arrest van 5 mei 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie, C-180/96, Jurispr. blz. I-2265, punten 96-111, en arrest Jippes e.a., reeds aangehaald, punt 113).

47 Het is vaste rechtspraak dat volgens het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, de vastgestelde handelingen niet buiten de grenzen mogen treden van hetgeen geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen van de betrokken regeling, met dien verstande dat, wanneer een keuze tussen meerdere geschikte maatregelen mogelijk is, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (arresten Jippes e.a., reeds aangehaald, punt 81, en Lennox, reeds aangehaald, punt 76).

48 Bij deze beoordeling dient rekening te worden gehouden met alle in geding zijnde beschermde belangen, inzonderheid met het eigendomsrecht (zie in die zin arrest van 12 juni 2003, Schmidberger, C-112/00, Jurispr. blz. I-5659, punt 79) en met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren (zie in die zin arrest Jippes e.a., reeds aangehaald, punt 79).

49 Blijkens de verwijzingsbeslissingen heeft het College van Beroep voor het bedrijfsleven de toepassing van het nationale recht op dezelfde wijze aan het evenredigheidsbeginsel getoetst als in het gemeenschapsrecht gebeurt, en heeft het geoordeeld dat de in de hoofdgedingen genomen maatregelen niet onevenredig waren. Het staat evenwel aan deze rechter om na te gaan of uit het onderzoek, tegen de achtergrond van het gemeenschapsrecht, van de omstandigheden waarin de in de hoofdgedingen omstreden besluiten tot doding zijn genomen, kan worden geconcludeerd dat daarbij het evenredigheidsbeginsel is geëerbiedigd.

50 Naast het evenredigheidsbeginsel moet een lidstaat die op grond van richtlijn 90/425 conservatoire maatregelen neemt, de bij deze richtlijn opgelegde verplichtingen nakomen en de bij deze richtlijn voorgeschreven procedure volgen. Zo bepaalt artikel 10, lid 1, vijfde alinea, van deze richtlijn dat de maatregelen onverwijld aan de Commissie en aan de andere lidstaten worden meegedeeld [arrest Lennox, reeds aangehaald, punt 75; betreffende de verplichting tot onverwijlde mededeling en tot loyale samenwerking in geval van conservatoire maatregelen op grond van artikel 8 van richtlijn 90/425, zie arrest Van den Bor, reeds aangehaald, punten 45-48; zie eveneens, mutatis mutandis, betreffende maatregelen op grond van richtlijn 89/662/EEG van de Raad van 11 december 1989 inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB L 395, blz. 13), arrest van 22 oktober 2002, National Farmers' Union, C-241/01, Jurispr. blz. I-9079, punt 60].

51 De Commissie heeft er in dit verband op gewezen dat de Nederlandse autoriteiten bij de vaststelling van de maatregelen die in de hoofdgedingen aan de orde zijn, nauw met haar hebben samengewerkt.

52 Gelet op een en ander dienen de vragen van het College van Beroep voor het bedrijfsleven te worden beantwoord als volgt:

Omdat mond- en klauwzeer een ernstig gevaar voor de veestapel oplevert, verleent artikel 10, lid 1, van richtlijn 90/425 de lidstaten de bevoegdheid om maatregelen ter bestrijding van deze ziekte te nemen ter aanvulling van de in richtlijn 85/511 bepaalde maatregelen, met name de bevoegdheid om te besluiten tot doding van dieren van een aangrenzend bedrijf of van dieren die zich binnen een bepaalde straal rond een bedrijf met besmette dieren bevinden.

Dergelijke aanvullende maatregelen moeten worden genomen met eerbiediging van de doelstellingen van de geldende gemeenschapsregeling en, inzonderheid, van richtlijn 85/511, van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, waaronder het evenredigheidsbeginsel, en van de in artikel 10, lid 1, van richtlijn 90/425 geformuleerde verplichting tot kennisgeving en mededeling.

Kosten

53 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Derde kamer) verklaart voor recht:

Omdat mond- en klauwzeer een ernstig gevaar voor de veestapel oplevert, verleent artikel 10, lid 1, van richtlijn 90/425/EEG van de Raad van 26 juni 1990 inzake veterinaire en zoötechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en producten in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt, de lidstaten de bevoegdheid om maatregelen ter bestrijding van deze ziekte te nemen ter aanvulling van de maatregelen bepaald in richtlijn 85/511/EEG van de Raad van 18 november 1985 tot vaststelling van gemeenschappelijke maatregelen ter bestrijding van mond- en klauwzeer, zoals gewijzigd bij richtlijn 90/423/EEG van de Raad van 26 juni 1990, met name de bevoegdheid om te besluiten tot doding van dieren van een aangrenzend bedrijf of van dieren die zich binnen een bepaalde straal rond een bedrijf met besmette dieren bevinden.

Dergelijke aanvullende maatregelen moeten worden genomen met eerbiediging van de doelstellingen van de geldende gemeenschapsregeling en, inzonderheid, van richtlijn 85/511, zoals gewijzigd bij richtlijn 90/423, van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, waaronder het evenredigheidsbeginsel, en van de in artikel 10, lid 1, van richtlijn 90/425 geformuleerde verplichting tot kennisgeving en mededeling.

ondertekeningen