YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

10 päivänä maaliskuuta 2005 *

Yhdistetyissä asioissa C-96/03 ja C-97/03,

joissa on kyse EY 234 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka College van Beroep voor het bedrijfsleven (Alankomaat) on esittänyt 7.1.2003 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet yhteisöjen tuomioistuimeen 4.3.2003, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

A. Tempelman (C-96/03) ja

T. H. J. M. van Schaijk ja hänen puolisonsa (C-97/03)

vastaan

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

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Rosas (esittelevä tuomari) sekä tuomarit A. Borg Barthet, J.-P. Puissochet, J. Malenovský ja U. Lõhmus,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

julkisasiamies: M. Poiares Maduro,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Múgica Arzamendi,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 30.9.2004 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Tempelman, edustajanaan advocaat H. Bronkhorst,

— van Schaijk ja hänen puolisonsa, edustajanaan advocaat A. van Beek,

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

— Alankomaiden hallitus, asiamiehinään J. G. M. van Bakel ja H. G. Sevenster,

— Kreikan hallitus, asiamiehinään V. Kontolaimos, S. Charitaki ja M. Tassopoulou,

— Irlannin hallitus, asiamiehenään D. O'Hagan, avustajanaan P. McGarry, BL,

— Italian hallitus, asiamiehinään I. M. Braguglia ja G. Fiengo,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehinään R. Caudwell ja C. Jackson, avustajinaan P. Goldsmith ja C. Vajda, QC, sekä barrister P. Harris,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään T. van Rijn,

kuultuaan julkisasiamiehen 2.12.2004 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat yhteisön toimenpiteistä suu- ja sorkkataudin torjumiseksi 18 päivänä marraskuuta 1985 annetun neuvoston direktiivin 85/511/ETY (EYVL L 315, s. 11), sellaisena kuin se on muutettuna 26.6.1990 annetulla neuvoston direktiivillä 90/423/ETY (EYVL L 224, s. 13; jäljempänä direktiivi 85/511), ja eläinlääkärin- ja kotieläinjalostustarkastuksista yhteisön sisäisessä tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa [sisämarkkinoiden toteuttamiseksi] 26 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/425/ETY (EYVL L 224, s. 29) tulkintaa.

2 Mainitut pyynnöt on esitetty asioissa, joista ensimmäisessä toisena asianosaisena on Tempelman (C-96/03) ja toisessa van Schaijk ja hänen puolisonsa (C-97/03) ja molemmissa toisena asianosaisena Directeur van Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (valtion karjan- ja lihanvalvontaviraston johtaja, jäljempänä RVV:n johtaja) ja jotka koskevat RVV:n johtajan päätöksiä, joissa todettiin, että asianosaisten sorkkaeläinten epäiltiin saaneen suu- ja sorkkatautitartunnan, ja määrättiin ne teurastettaviksi 24.9.1992 annetun Gezondheids- en welzijnswet voor dieren -nimisen lain (eläinten terveydestä ja hyvinvoinnista annettu laki, Stbl. 1992, 585) nojalla.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 Perussäädös suu- ja sorkkataudin ilmetessä toteutettavista yhteisön toimenpiteistä tämän taudin torjumiseksi on direktiivi 85/511. Muutettaessa direktiiviä 85/511 direktiivillä 90/423 päätettiin kieltää ennaltaehkäisevä rokottaminen suu- ja sorkkatautia vastaan koko yhteisön alueella ja sen sijasta käyttää taudin torjuntaan sairastuneiden eläinten teurastusta ja hävittämistä. Kiireellinen rokottaminen säilyi kuitenkin edelleen mahdollisena ankarasti määritellyin edellytyksin, mikäli Euroopan yhteisöjen komissio antaa siihen suostumuksen.

4 Direktiivin 85/511 4 artiklassa säädetään muun muassa, että jos tilalla on yksi tai useampi eläin, jota epäillään suu- ja sorkkatautiin sairastuneeksi tai taudin saastuttamaksi, toimivaltaisen viranomaisen on asetettava tila viralliseen valvontaan ja määrättävä erilaisia rajoituksia, jotka koskevat eläinten, tuotteiden, henkilöiden ja kulkuneuvojen liikkumista. Nämä toimenpiteet voidaan olosuhteiden mukaan riippuen laajentaa koskemaan myös naapuritiloja.

5 Direktiivin 85/511 5 artiklan 2 kohdassa säädetään, että kun on todettu, että tilalla on yksi tai useampi sairastunut eläin, toimivaltaisen viranomaisen on viipymättä määrättävä, että kaikki taudille alttiiseen lajiin kuuluvat tilan eläimet lopetetaan paikalla ja hävitetään. Mainitun direktiivin 5 artiklan 4 kohdan mukaan toimivaltainen viranomainen voi laajentaa 1 kohdassa säädetyt toimenpiteet — eli ottaa tai otattaa tutkittavaksi riittävät näytteet — koskemaan naapuritiloja, jos niiden sijainti, rajat tai yhteydet taudista epäillyn tilan eläimiin antavat aiheen epäillä mahdollista saastumista.

6 Saman direktiivin 8 artiklan mukaan viralliseen valvontaan on asetettava sellaiset tilat, joiden osalta virkaeläinlääkäri toteaa tai vahvistettujen tietojen perusteella katsoo, että ne ovat voineet olla yhteydessä 4 tai 5 artiklassa tarkoitettujen tilojen kanssa henkilöiden, eläinten tai kulkuneuvojen liikkumisen tuloksena tai jollakin muulla tavalla.

7 Direktiivin 85/511/ETY 13 artiklan mukaisista suu- ja sorkkataudin valvonta- ja hävittämisedellytyksistä Alankomaissa 27 päivänä maaliskuuta 2001 tehdyllä komission päätöksellä 2001/246/EY (EYVL L 88, s. 21) sallittiin Alankomaissa ehkäisevä rokotus, jolla tarkoitetaan määritetyllä vyöhykkeellä sijaitsevilla tietyillä tiloilla tehtävää taudille alttiiseen lajiin kuuluvien eläinten hätärokotusta, joka tapahtuu ainoastaan ennalta ehkäisevän lopettamisen yhteydessä.

8 Edellä mainitun päätöksen 2001/246 muuttamisesta 5.4.2001 tehdyllä komission päätöksellä 2001/279/EY (EYVL L 96, s. 19) sallittiin erityisesti nautaeläinten suojarokotus Oenen (Alankomaat) ympärillä olevalla noin 25 kilometrin laajuisella vyöhykkeellä.

9 Direktiivin 90/425 10 artiklan 1 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Kunkin jäsenvaltion on välittömästi ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle direktiivissä 82/894/ETY tarkoitettujen tautien esiintymisen lisäksi zoonoosien, sellaisten tautien tai muiden syiden, jotka ovat vakava vaara eläinten tai ihmisten terveydelle, esiintymisestä alueellaan.

Lähettävän jäsenvaltion on välittömästi pantava täytäntöön yhteisön säännöstössä edellytetyt toimenpiteet taudin torjumiseksi tai ehkäisemiseksi, erityisesti tässä säännöstössä edellytettyjen puskurivyöhykkeiden määrittäminen, tai otettava käyttöön muut mahdolliset toimenpiteet, joita se pitää sopivina.

Määrävaltiona tai kauttakulkualueena oleva jäsenvaltio, joka on 5 artiklassa tarkoitetun tarkastuksen aikana todennut yhden tai useamman ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun taudin esiintymisen, voi tarvittaessa toteuttaa yhteisön säännöstössä edellytetyt ehkäisytoimenpiteet eläinten karanteeniin asettaminen mukaan lukien.

Määrävaltiona oleva jäsenvaltio voi ennen 4 [kohdan] mukaisten toimenpiteiden toteuttamista vakavien ihmisten tai eläinten terveyttä koskevien seikkojen vuoksi toteuttaa väliaikaiset varotoimenpiteet kyseisten tilojen, keskusten tai laitosten osalta tai, kun kyseessä on epitsoottinen eläintauti, yhteisön määräyksissä edellytetyn puskurivyöhykkeen osalta.

Toimenpiteistä, jotka jäsenvaltiot ovat toteuttaneet, on annettava viipymättä tieto komissiolle ja muille jäsenvaltioille.

— —

4. Komissio tarkastelee kaikissa tapauksissa tilannetta uudestaan mahdollisimman pian pysyvässä eläinlääkintäkomiteassa. Se hyväksyy tarvittavat toimenpiteet 1 artiklassa mainittujen eläinten ja tuotteiden osalta ja tilanteen vaatiessa, näistä eläimistä peräisin olevien tuotteiden osalta, 17 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen. Komissio seuraa tilannetta ja muuttaa tehtyjä päätöksiä tai kumoaa ne samaa menettelyä noudattaen tilanteen kehittymisen mukaisesti."

10 Eläinten terveydestä ja hyvinvoinnista 24.9.1994 annetussa laissa säädetään, että tarttuvien tautien torjumiseksi toimivaltainen viranomainen voi määrätä lopetettaviksi eläimet, joiden epäillään saaneen tartunnan. Regeling aanwijzing besmettelijke dierziekten -nimisen 12.3.1996 annetun asetuksen (tarttuvien eläintautien määrittelystä annettu asetus, Stcrt. 1996, s. 61) mukaan eläimen epäillään saaneen tartunnan, kun asiaa tutkivalla virkamiehellä on syytä epäillä, että kyseinen eläin on saattanut sairastua tai saastua, ja kyseessä on esillä olevalle taudille altis eläinlaji.

Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

11 Kuten asiassa C-96/03 esitetystä ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, Tempelman kasvatti angoravuohia Wenumin kylässä, joka sijaitsee Oenea ympäröivän 25 kilometrin vyöhykkeen sisällä. Maatalousministeri päätti 3.4.2001, että kaikki Oenen alueen sorkkaeläimet on rokotettava ja lopetettava. Koska Tempelmanin angoravuohien olemassaolo ilmeisestikin kävi ilmi vasta myöhemmin, RVV:n johtaja ilmoitti hänelle 23.5.2001 päivätyllä päätöksellä, että kyseisiä vuohia pidettiin eläiminä, joiden epäiltiin saaneen tartunnan, ja että ne oli näin ollen teurastettava. Tempelmanin valitettua tästä päätöksestä RVV:n johtaja hylkäsi valituksen 15.11.2001 tekemällään päätöksellä. Tempelman nosti tästä viimeksi mainitusta hylkäämispäätöksestä kanteen College van Beroep voor het bedrijfslevenissa 17.12.2001.

12 Kuten asiassa C-97/03 esitetystä ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, van Schaijkit kasvattivat karjaa Ravensteinissa. RVV:n johtaja ilmoitti heille 26.3.2001 tekemällään päätöksellä, että kaikkia heidän tilansa sorkkaeläimiä pidettiin eläiminä, joiden epäiltiin saaneen suu- ja sorkkatautitartunnan, koska heidän tilansa läheisyydessä 772 metrin etäisyydellä sijaitsi tila, jolla oli yksi tai useampia eläimiä, joiden epäiltiin vakavasti saaneen kyseisen tartunnan, ja näin ollen van Schaijkien eläimet oli teurastettava. Van Schaijkien valitettua tästä päätöksestä RVV:n johtaja hylkäsi valituksen 15.11.2001 tekemällään päätöksellä. Van Schhaijkit nostivat tästä viimeksi mainitusta hylkäämispäätöksestä kanteen College van Beroep voor het bedrijfslevenissa 20.12.2001.

13 Tempelman ja van Schaijkit vetosivat ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa useisiin kanneperusteisiin, jotka perustuivat kansainvälisen oikeuden, yhteisön oikeuden ja kansallisen oikeuden rikkomiseen.

14 College van Beroep voor het bedrijfsleven tutki kansallisen oikeuden rikkomiseen perustuvat kanneperusteet ja totesi asian C-96/03 perustana olevassa ennakkoratkaisupäätöksessä seuraavaa:

"Vastaajan 3.4.2001 saakka toteuttama suu- ja sorkkatautiviruksen leviämisen estämispolitiikka, jonka nojalla kaikki tartuntapaikoista kilometrin, ja myöhemmin kahden kilometrin säteellä olevat sorkkaeläimet piti lopettaa, ei ole estänyt tautipesäkkeiden esiintymisen jatkumista Oenen alueella. College van Beroep katsoo tästä syystä, ja kyseisellä alueella olevan karjan merkittävän määrän vuoksi, että vastaaja on voinut kohtuullisesti katsoa eläinlääketieteelliseltä kannalta, että Oenen alueella saattoi olla taudinaiheuttajia kantavia eläimiä myös pidemmällä kuin kahden kilometrin säteellä tartuntapaikoista. Tältä osin College van Beroep on ottanut huomioon sen, että suu- ja sorkkatautivirus on erittäin tarttuva, että se voi levitä salamannopeasti ja lukuisilla eri tavoilla ja että vastaaja on pyytänyt eläinlääketieteellisten asiantuntijoiden lausuntoa toteutettavista toimenpiteistä.

— —

Asian kannalta merkityksellisten olosuhteiden valossa College van Beroep ei näe mitään perustetta, jonka nojalla voitaisiin katsoa vastaajan arvioineen — kun otetaan huomioon [harkintavalta, jota sillä on myönnettävä olevan] — esillä olevassa asiassa riskejä virheellisesti. Ei voida katsoa, että valittajan eläintensä lopettamista koskevan päätöksen vuoksi kärsimä vahinko olisi ollut suhteeton päätöksen tavoitteen kanssa. Lisäksi on todettava, että valittajan esittämissä kanneperusteissa ei oteta huomioon sitä, että kuten vastaajan väitteistä ilmenee, jokainen henkiin jätetty, taudista epäilty eläin Oenen alueella tarkoitti riskiä suu- ja sorkkatautiepidemian torjunnalle. Valittaja ei ole vakuuttavasti perustellut väitettään, jonka mukaan oli olemassa erityisiä syitä, joiden perusteella vastaajan olisi pitänyt todeta, etteivät valittajan eläimet, joiden epäiltiin saaneen tartunnan, muodostaneet mitään uhkaa eläinlääketieteelliseltä kannalta."

15 College van Beroep totesi asian C-97/03 perustana olevassa ennakkoratkaisupäätöksessä muun muassa seuraavaa:

"Asiassa voidaan katsoa riittävällä tavalla näytetyksi, että primaaritilalla oli 23., 24. ja 25.3.2001 eläimiä, joissa oli havaittu taudin kliinisiä oireita, joten tämän perusteella saatettiin todeta, että nämä eläimet olivat direktiivin 85/511 2 artiklan c kohdassa tarkoitetulla tavalla 'sairastuneita' ja että ne oli lopetettava direktiivin 5 artiklan mukaisesti. Toisin kuin valittajat ovat väittäneet tämän osalta, sen toteamiseksi, että eläimet ovat 'sairastuneita', ei ole välttämätöntä, että havaitut kliiniset oireet on todettu laboratoriotutkimusten perusteella. Lisäksi se seikka, ettei myöhemmässä laboratoriotutkimuksessa ole voitu vahvistaa sitä, että primaaritila olisi saanut suu- ja sorkkatautivirustartunnan, ei muuta muuksi sitä, että vastaaja on, kun otetaan huomioon alkuperäisen päätöksen tekohetki, voinut päätöksentekomenettelyn kuluessa kohtuudella pelätä tartuntaa primaaritilalla. Koska valittajien eläimet olivat alkuperäisen päätöksen tekohetkellä kilometrin säteellä primaaritilasta, vastaaja on voinut kohtuudella olettaa, että eläimillä oli ollut mahdollisuus saada suu- ja sorkkatautivirustartunta.

Tästä näkökulmasta katsottuna päätöksen, jossa 26.3.2001 todettiin, että valittajien eläinten epäiltiin saaneen suu- ja sorkkatautivirustartunnan, on katsottava olevan laillinen. Tämän osalta College van Beroep on ottanut huomioon sen seikan, että suu- ja sorkkatautivirus on erittäin tarttuva ja että se voi levitä salamannopeasti ja lukuisilla eri tavoilla. Se on niin ikään ottanut huomioon sen, että vastaaja on pyytänyt eläinlääketieteellisten asiantuntijoiden lausuntoa toteutettavista toimenpiteistä ja että nämä asiantuntijat ovat arvioineet, että tartunnan saaneesta tilasta kilometrin säteellä sijaitsevilla tiloilla oli erityinen tartuntavaara. Valittajat eivät ole myöskään pätevästi kiistäneet tätä asiantuntijoiden lausuntoa."

16 Vastaavanlaisilla perusteilla kuin asian C-96/03 perustana olevassa ennakkoratkaisupyynnössä, College van Beroep voor het Bedrijfsleven katsoi asian C-97/03 perustana olevassa ennakkoratkaisupyynnössä, ettei se näe mitään perustetta, jonka nojalla voitaisiin katsoa, että pääasian vastaaja on arvioinut esillä olevassa asiassa riskejä virheellisesti, että valittajien eläintensä lopettamista koskevan päätöksen vuoksi kärsimä vahinko olisi ollut suhteeton päätöksen tavoitteen kanssa tai että vastaaja olisi rikkonut eläinten terveydestä ja hyvinvoinnista annetun lain 36 §:ää. Kyseinen tuomioistuin katsoi, että vastaaja ei myöskään ollut menettelyn kuluessa loukannut hyvän hallinnon periaatetta tai käyttänyt harkintavaltaansa väärin.

17 College van Beroep voor het bedrijfsleven tutki tämän jälkeen molemmissa asioissa yhteisön oikeuden rikkomiseen perustuvat kanneperusteet ja katsoi, että päätökset eläinten teurastuksesta tehtiin sellaisissa tilanteissa, joista ei ole kyse direktiivissä 85/511. Mainittu tuomioistuin totesi asian C-96/03 perustana olevassa päätöksessään, että vaikka eläimet sijaitsivatkin eräällä päätöksen 2001/279 liitteessä III olevassa A kohdassa määritellyistä alueista, joilla oli määrätty suoritettavaksi ehkäisevää rokotusta, esillä olleeseen asiaan ei sovellettu kyseistä päätöstä eikä myöskään päätöstä 2001/246, koska kyseessä olleet eläimet eivät teurastushetkellä olleet rokotettuja. Asian C-97/03 perustana olevassa ennakkoratkaisupyynnössä College van Beroep voor het bedrijfsleven toteaa, että 27.3.2001 tehtyä päätöstä 2001/246 ja siihen 5.4.2001 tehdyllä päätöksellä 2001/279 tehtyjä muutoksia ei voitu

soveltaa 26.3.2001, jolloin RVV:n johtaja teki päätöksensä eläinten määräämisestä teurastettaviksi. Kukaan pääasian asianosaisista ei ole kiistänyt sitä, että Tempelmanin ja van Schaijkien riitauttamat päätökset tehtiin yksinomaan kansallisen lainsäädännön nojalla.

18 College van Beroep voor het bedrijfsleven toteaa, että jäsenvaltiot voivat perustaa oman toimivaltansa direktiivin 90/425 10 artiklaan. Mainittu tuomioistuin pohtii kuitenkin, onko direktiivin 85/511 säännöksiä pidettävä erityissäännöksinä suhteessa direktiiviin 90/425.

19 College van Beroep voor het bedrijfslevenin mukaan direktiivistä 90/423 ja erityisesti sen johdanto-osasta sekä 1, 4, 5 ja 16 artiklasta ilmenee, että yhteisön järjestelmä suu- ja sorkkataudin torjumiseksi on luonteeltaan tyhjentävä. Eräistä päätöksen 2001/246 säännöksistä voidaan kuitenkin päätellä, että tilanteessa, jossa ei ole todettu ainoatakaan suu- ja sorkkatautivirustartuntaa, myös jäsenvaltiot olisivat toimivaltaisia päättämään sellaisten eläinten ennalta ehkäisevästä lopettamisesta, joiden epäillään saaneen tartunnan.

20 Edellä mainituilla perusteilla College van Beroep voor het bedrijfsleven päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset, jotka ovat samat molemmissa pääasioissa:

"1) Myönnetäänkö yhteisön oikeudessa jäsenvaltiolle valta päättää suu- ja sorkkatautiviruksesta sairastuneiksi tai saastuneiksi epäiltyjen eläinten lopettamisesta?

2) Annetaanko direktiivissä 85/511/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 90/423/ETY, jäsenvaltioille harkintavalta toteuttaa (tai määrätä toteutettavaksi) täydentäviä kansallisia toimenpiteitä suu- ja sorkkataudin torjumiseksi?

3) Mitä rajoja yhteisön oikeudessa asetetaan jäsenvaltiolle sellaisten kansallisten toimenpiteiden osalta, joilla täydennetään direktiivissä 85/511/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 90/423/ETY, säädettyjä toimenpiteitä?"

21 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 8.4.2003 antamalla määräyksellä asiat C-96/03 ja C-97/03 yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

Ennakkoratkaisukysymykset

22 Esittämillään kysymyksillä, joita on tarkasteltava yhdessä, kansallinen tuomioistuin tiedustelee sitä, myönnetäänkö yhteisön oikeudessa jäsenvaltioille toimivaltaa toteuttaa direktiivissä 85/511 säädettyjä toimenpiteitä täydentäviä toimenpiteitä suu- ja sorkkataudin torjumiseksi, mukaan luettuna toimivaltaa päättää sellaisten eläinten lopettamisesta, jotka sijaitsevat sairastuneita eläimiä sisältävän tilan naapuritilalla tai ensin mainittua tilaa ympäröivällä määritellyllä vyöhykkeellä, ja mikäli vastaus tähän kysymykseen on myöntävä, mitä rajoituksia yhteisön oikeudessa asetetaan kyseisen toimivallan käytölle.

23 Tempelmanin ja van Schaijkien mukaan direktiivin 85/511 kanssa ristiriidassa on se, että jäsenvaltiot toteuttavat kansallisia täydentäviä toimenpiteitä suu- ja sorkkataudin torjumiseksi ja että missään yhteisön lainsäädännön säännöksessä — mukaan luettuna direktiivin 90/425 10 artikla — ei myönnetä jäsenvaltioille toimivaltaa päättää suu- ja sorkkatautiviruksesta sairastuneiksi tai saastuneiksi epäiltyjen eläinten lopettamisesta. Kolmannen kysymyksen osalta van Schaijkit väittävät toissijaisesti, että kansallisten toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen ja toissijaisuusperiaatteen mukaisia, eikä tilanne pääasiassa ole näin ollut.

24 Alankomaiden, Kreikan, Irlannin, Italian ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio katsovat, että yhteisön oikeudessa myönnetään jäsenvaltioille toimivalta päättää suu- ja sorkkatautiviruksesta sairastuneiksi tai saastuneiksi epäiltyjen eläinten lopettamisesta ja toteuttaa direktiivissä 85/511 säädettyjä toimenpiteitä kattavampia kansallisia toimenpiteitä. Tätä jäsenvaltioilla olevaa toimivaltaa rajoittaa velvollisuus noudattaa direktiivissä 85/511 säädettyjä nimenomaisia vaatimuksia, direktiivin tavoitetta ja päämäärää sekä suhteellisuusperiaatetta. Komissio lisää vielä, että jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille toteuttamistaan toimenpiteistä.

25 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 30 kohdassa, direktiivissä 85/511 ei nimenomaisesti säädetä, että virkaeläinlääkäri voi määrätä lopetettaviksi sellaiset eläimet, jotka sijaitsevat suu- ja sorkkatautivirukseen sairastuneita eläimiä sisältävän tilan naapuritilalla tai ensin mainittua tilaa ympäröivällä määritellyllä vyöhykkeellä.

26 Ilman, että on tarpeen pohtia sen seikan merkitystä, että — kuten komissio on maininnut — kyseistä direktiiviä laadittaessa mahdollisesti tapahtuneen virheen vuoksi direktiivin 85/511 5 artiklan 4 kohdassa viitataan ainoastaan saman artiklan 1 kohtaan eikä myös 2 kohtaan, riittää, kun todetaan, että mainittua direktiiviä ei voida tulkita ottamatta huomioon direktiiviä 90/425, joka on perustavanlaatuinen säädös eläinten ja maataloustuotteiden vapaan liikkuvuuden osalta.

27 Direktiivi 90/425, joka annettiin sisämarkkinoiden luomista silmällä pitäen, perustuu sen kolmannessa perustelukappaleessa esitettyyn lähtökohtaan, jonka mukaan ihmisten ja eläinten terveyden turvaamiseksi tarkoitetut tarkastukset suoritetaan rajoilla. Kuten direktiivin neljännessä perustelukappaleessa todetaan, direktiiviin liittyy ennakkoedellytyksenä eläinten terveyden turvaamiseen liittyvien perusvaatimusten yhdenmukaistaminen. Direktiivissä säädetään niiden tarkastusten luonteesta, joita eläimiä lähettävänä tai niiden määrävaltiona olevan jäsenvaltion on suoritettava tai joita se voi suorittaa, ja niistä toimenpiteistä, joita kyseiset jäsenvaltiot voivat toteuttaa tai joita niiden on toteutettava.

28 Edellä mainitun direktiivin 8–10 artiklassa käsitellään zoonooseja, tauteja tai muita syitä, jotka voivat muodostaa vakavan vaaran eläinten tai ihmisten terveydelle. Direktiivin 10 artiklassa säädetään väliaikaisista varotoimista, joita jäsenvaltiot ja komissio voivat toteuttaa, kullakin asiaan osallistuvalla viranomaisella olevista velvollisuuksista sekä menettelyistä, joita on noudatettava, jotta eläinten ja ihmisten terveyteen liittyvät ongelmat voidaan ratkaista mahdollisimman nopeasti ja mahdollisimman hyvällä yhteistyöllä.

29 Direktiiviä 90/425 sovelletaan, kun yhteisön lainsäädännön missään muussa säännöksessä ei säädetä toimenpiteistä, joita voidaan toteuttaa, eikä menettelystä, jota on noudatettava, tilanteessa, jossa ilmenee zoonooseja, tauteja tai muita syitä, jotka voivat muodostaa vakavan vaaran eläinten tai ihmisten terveydelle.

30 Kun otetaan huomioon mainitun direktiivin laaja soveltamisala ja yleinen päämäärä, on todettava, että direktiiviä on tarkoitettu sovellettavaksi myös, kun yhteisön säännökset osoittautuvat riittämättömiksi, jotta voitaisiin vastata sellaisiin erityisiin ongelmiin, joita on ilmennyt tilanteissa, jotka voivat muodostaa vakavan vaaran eläinten tai ihmisten terveydelle. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että direktiivin 90/425 8 artiklaa on tulkittava ottaen huomioon sen tarkoitus, joka on eläinten ja ihmisten terveyden suojelun varmistaminen ja tieteellisen tiedon kehittymisen takaaminen (asia C-428/99, Van den Bor, tuomio 8.1.2002, Kok. 2002, s. I-127, 38 kohta).

31 On kuitenkin todettava, että komissio tai jäsenvaltiot voivat toteuttaa direktiivin 90/425 10 artiklan mukaisia väliaikaisia varotoimenpiteitä ainoastaan yhteisön oikeutta noudattaen. Näin ollen niiden on noudatettava voimassa olevassa yhteisön lainsäädännössä esitettyjä tavoitteita ja yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita, kuten suhteellisuusperiaatetta. Lisäksi jäsenvaltioille edellä mainitun direktiivin 10 artiklassa asetettua velvollisuutta ilmoittaa asiasta komissiolle ja muille jäsenvaltioille on noudatettava täsmällisesti jäsenvaltioiden ja komission välisen läheisen yhteistyön mahdollistamiseksi.

32 Direktiivin 85/511 tarkoituksen osalta on muistutettava, että direktiivin kolmannessa perustelukappaleessa säädetään, että heti, kun suu- ja sorkkataudin esiintymistä epäillään, on toteutettava toimenpiteet, jotta välitön ja tehokas torjunta tautia vastaan voidaan aloittaa heti sen esiintymisen varmistuttua.

33 Edellä mainitun direktiivin viimeisen perustelukappaleen mukaan direktiivillä käyttöön otettava järjestelmä on kokeiluluonteinen, ja sitä on tarkasteltava uudelleen tilanteen kehittymisen mukaisesti. Alun perin vuonna 1985 säädettyä järjestelmää tarkasteltiin uudelleen 1990, jolloin sitä muutettiin merkittävästi direktiivillä 90/423, jolla otettiin käyttöön politiikka, joka perustui rokotuksista luopumiseen yhdistettynä terveyssyistä tapahtuvaan teurastukseen. Vuonna 1990 käyttöön otettua järjestelmää arvioitiin uudestaan vuonna 2001 ilmenneen epidemian johdosta, jotta voitaisiin ottaa huomioon mainitun kriisin yhteydessä hankitut kokemukset, kuten yhteisön toimenpiteistä suu- ja sorkkataudin torjumiseksi ja direktiivin 85/511 kumoamisesta 29.9.2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/85/EY (EUVL L 306, s. 1) perustelukappaleista ilmenee.

34 Vaikka — kuten tämän tuomion 25 kohdassa mainitaan — direktiivissä 85/511 ei säädetä sellaisten eläinten lopettamisesta, jotka sijaitsevat suu- ja sorkkatautivirukseen sairastuneita eläimiä sisältävän tilan naapuritilalla tai ensin mainittua tilaa ympäröivällä määritellyllä vyöhykkeellä, mainittua direktiiviä ei kuitenkaan voida tulkita siten, että sillä kiellettäisiin tällainen toimenpide.

35 Tällaisella tulkinnalla ei voitaisi saavuttaa kyseisellä direktiivillä tavoiteltua päämäärää, eli taudin tehokasta torjumista. Kuten huomautuksia esittäneet hallitukset ovat todenneet, sellaisia tilanteita ilmenee, joissa kuvatunlainen ennalta ehkäisevä lopettaminen on välttämätöntä, kun otetaan huomioon viruksen leviämisnopeus ja sellaiset seikat, kuten taudin virulenssi, kyseessä olevat eläinlajit ja ilmastolliset olosuhteet.

36 Yhdistynyt kuningaskunta, joka jäsenvaltioista erityisesti kärsi vuoden 2001 epidemiasta, lainaa tältä osin huomautuksissaan 29.3.2001 päivättyä lausuntoa, jonka Yhdistyneen kuningaskunnan Chief Veterinary Officer James Marshall esitti

High Court of Justicessa ja josta mainitun jäsenvaltion mukaan ilmenee, että vuoden 2001 epidemia oli mahdollista lannistaa ainoastaan koventamalla teurastuspolitiikkaa, jonka mukaisesti alun perin lopetettiin sairastuneet eläimet ja sairastuneiden eläinten kanssa välittömässä yhteydessä olleet eläimet, toisessa vaiheessa eläimet, joiden epäiltiin saaneen tartunnan, ja läheisillä tiloilla olleet eläimet ja viimein eräin paikoin lampaat, vuohet ja siat, jotka olivat kolmen kilometrin säteellä tilasta, jolla tautia oli ilmennyt.

37 Tämän johdosta komissio hyväksyi direktiivin 90/425 10 artiklan ja direktiivin 85/511 13 artiklan 3 kohdan perusteella tekemällään päätöksellä 2001/246 ehkäisevän rokottamisen ja ennalta ehkäisevän lopettamisen, jolla tarkoitettiin mainitun päätöksen 1 artiklan mukaan taudille alttiiden eläinten lopettamista tiloilla, jotka sijaitsevat tietyllä etäisyydellä direktiivin 85/511 4 ja 5 artiklassa säädettyjen rajoitusten alaisilta tiloilta, ja jonka tarkoituksena oli alentaa taudille alttiiseen lajiin kuuluvien eläinten lukumäärää pikaisesti tartunta-alueella.

38 Päätöksen 2001/246 neljännessä perustelukappaleessa perusteltiin ennalta ehkäisevää lopettamista seuraavalla tavalla:

"Direktiivin 85/511/ETY mukaisten toimenpiteiden lisäksi Alankomaat lopettaa ennalta ehkäisevästi taudille alttiit eläimet varotoimenpiteenä tiloilla, jotka sijaitsevat lähellä tartuntatilaa tai tällaiseksi epäiltyä tilaa, ottaen huomioon taudille alttiiden eläinten epidemiologisen tilanteen ja suuren tiheyden tietyissä maan osissa."

39 Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että päätöksessä 2001/246 mainitut säännökset olivat riittävä oikeudellinen perusta komission toimivallalle kyseisen päätöksen tekemiseksi (asia C-189/01, Jippes ym., tuomio 12.7.2001, Kok. 2001, s. 127).

40 Näiden seikkojen johdosta direktiiviä 85/511 ei voida tulkita siten, että siinä säädettyjä toimenpiteitä ei voitaisi täydentää direktiivin 90/425 perusteella toteutettavilla yhteisön toimenpiteillä tai kansallisilla toimenpiteillä.

41 Tältä osin "vähimmäis"-alkuosan poistamista direktiivin 85/511 1 artiklassa olleesta yhdyssanasta direktiivillä 90/423 tehdyn muutoksen yhteydessä ei voida tulkita siten, että yhteisön lainsäätäjä on halunnut rajoittaa täsmällisellä tavalla torjuntatoimenpiteitä, joita voidaan toteuttaa epidemian ilmetessä, kuten Tempelman ja van Schaijkit esittävät. Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 35 kohdassa, kyseisen alkuosan poistamista on arvioitava osana kokonaisuutta, jossa oli kyse ennalta ehkäisevästä rokotuksesta luopumista koskevan yhdenmukaisen käytännön käyttöön ottamisesta. Lisäksi pääasian kantajien esittämä tulkinta on vastoin direktiivin 85/511 viimeisessä perustelukappaleessa — jonka sisältöä ei muutettu direktiivillä 90/423 — esitettyä pyrkimystä parantaa taudin torjumiseksi käytettävää järjestelmää.

42 Jäsenvaltioiden toimivallan osalta ennen komission toteuttamia toimenpiteitä direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että zoonoosien, tautien tai muiden syiden, jotka ovat vakava vaara eläinten tai ihmisten terveydelle, esiintyessä lähettävän jäsenvaltion on välittömästi pantava täytäntöön yhteisön säännöstössä edellytetyt toimenpiteet taudin torjumiseksi tai ehkäisemiseksi tai otettava käyttöön muut mahdolliset toimenpiteet, joita se pitää sopivina.

43 Vastoin van Schaijkien väitteitä, "tai"-konjunktion käyttö edellä mainitussa alakohdassa olevan virkkeen viimeisen osan edellä on tulkittava siten, että sillä ei velvoiteta jäsenvaltiota valitsemaan joko yhteisön säännöstössä edellytettyjä toimenpiteitä tai sopiviksi katsomiaan kansallisia toimenpiteitä. Mainittua säännöstä on tulkittava sillä tavoitellun päämäärän, eli eläinten ja ihmisten terveyden suojelun mukaisesti siten, että sillä ei estetä jäsenvaltiota toteuttamasta sopiviksi katsomiaan toimenpiteitä yhteisön säännöstössä edellytettyjen taudin torjumiseksi tai ehkäisemiseksi täytäntöön panemiensa toimenpiteiden lisäksi.

44 Lisäksi direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa olevaa ilmausta "väliaikaiset varotoimenpiteet" on tulkittava ottaen huomioon yleinen tavoite suojella eläinten ja ihmisten terveyttä, eikä siten, että sillä kielletään kaikki toimenpiteet, joilla ei pyritä suojelemaan kutakin yksittäistä eläintä, tai sellaisten eläinten teurastukset, joiden epäillään saaneen tartunnan.

45 Näin ollen pääasioissa esillä olleissa olosuhteissa Alankomaiden viranomaisilla oli oikeus katsoa tarpeelliseksi lopettaa ennalta ehkäisevästi Tempelmanin ja van Schaijkien eläimet.

46 Riippumatta siitä, onko väliaikaisten varotoimenpiteiden toteuttajana jäsenvaltio direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdan nojalla vai komissio saman direktiivin 10 artiklan 4 kohdan nojalla, mainittujen toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia (ks. vastaavasti määrävaltiona olevan jäsenvaltion toteuttamien toimenpiteiden osalta asia C-220/01, Lennox, tuomio 3.7.2003, Kok. 2003, s. I-7091, 76 kohta; komission toteuttamien toimenpiteiden osalta asia C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 5.5.1998, Kok. 1998, s. I-2265, 96 ja 111 kohta ja em. asia Jippes ym., tuomion 113 kohta).

47 Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on todettu, että yhteisön oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaan säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, koska silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava ja koska toimenpiteistä aiheutuvat haitat eivät saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden (em. asia Jippes ym., tuomion 81 kohta ja em. asia Lennox, tuomion 76 kohta).

48 Edellä tarkoitettua arviointia suoritettaessa on otettava huomioon kaikki esillä olevat suojeltavat intressit, mukaan luettuna omaisuudensuoja (ks. vastaavasti asia C-112/00, Schmidberger, tuomio 12.6.2003, Kok. 2003, s. I-5659, 79 kohta), ja eläinten hyvinvoinnin asettamat vaatimukset (ks. vastaavasti em. asia Jippes ym., tuomion 79 kohta).

49 Ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee, että College van Beroep voor het bedrijfsleven on varmistunut kansallisen oikeuden soveltamisesta vastaavalla tavalla, kuin mitä yhteisön oikeudessa edellytetään varmistuttavan suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta, ja katsonut, etteivät pääasioissa kyseessä olevat toimenpiteet olleet suhteettomia. Mainitun tuomioistuimen tehtävänä on kuitenkin selvittää, voidaanko niitä olosuhteita, joissa pääasioissa riitautetut teurastuspäätökset on tehty, koskevasta tarkastuksesta päätellä yhteisön oikeuden kannalta arvioituna, että suhteellisuusperiaatetta on noudatettu.

50 Suhteellisuusperiaatteen lisäksi jäsenvaltion, joka toteuttaa väliaikaisia varotoimenpiteitä direktiivin 90/425 mukaisesti, on noudatettava mainitussa direktiivissä asetettuja velvollisuuksia ja sillä luotuja menettelyjä. Tältä osin kyseisen direktiivin 10 artiklan 1 kohdan viidennessä alakohdassa säädetään, että toimenpiteistä on annettava viipymättä tieto komissiolle ja muille jäsenvaltioille (em. asia Lennox, tuomion 75 kohta; velvollisuudesta tiedottaa asiasta viipymättä ja velvollisuudesta lojaaliin yhteistyöhön toteutettaessa väliaikaisia varotoimenpiteitä direktiivin 90/425 8 artiklan nojalla ks. em. asia Van den Bor, tuomion 45–48 kohta; ks. analogisesti eläinlääkärintarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 11 päivänä joulukuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/662/ETY (EYVL L 395, s. 13) perusteella toteutettujen toimenpiteiden osalta asia C-241/01, National Farmers' Union, tuomio 22.10.2002, Kok. 2002, s. I-9079, 60 kohta).

51 Komissio on tältä osin todennut, että Alankomaiden viranomaisten nyt esillä olevissa asioissa toteuttamat toimenpiteet on toteutettu läheisessä yhteistyössä sen kanssa.

52 Edellä esitetyillä perusteilla College van Beroep voor het bedrijfslevenin esittämiin kysymyksiin on vastattava seuraavasti:

Koska suu- ja sorkkatauti muodostaa vakavan vaaran eläimille, direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdalla myönnetään jäsenvaltioille toimivalta toteuttaa direktiivissä 85/511 säädettyjä toimenpiteitä täydentäviä toimenpiteitä taudin torjumiseksi, mukaan luettuna toimivalta päättää sellaisten eläinten lopettamisesta, jotka sijaitsevat sairastuneita eläimiä sisältävän tilan naapuritilalla tai ensin mainittua tilaa ympäröivällä määritellyllä vyöhykkeellä.

Tällaisia täydentäviä toimenpiteitä annettaessa on noudatettava voimassa olevassa yhteisön lainsäädännössä ja erityisesti direktiivissä 85/511 esitettyjä tavoitteita ja yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita, kuten suhteellisuusperiaatetta, sekä direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdassa mainittua ilmoitusvelvollisuutta.

Oikeudenkäyntikulut

53 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

Koska suu- ja sorkkatauti muodostaa vakavan vaaran eläimille, eläinlääkärin- ja kotieläinjalostustarkastuksista yhteisön sisäisessä tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa 26 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 1 kohdalla myönnetään jäsenvaltioille toimivalta toteuttaa yhteisön toimenpiteistä suu- ja sorkkataudin torjumiseksi 18 päivänä marraskuuta 1985 annetussa neuvoston direktiivissä 85/511/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 26.6.1990 annetulla neuvoston direktiivillä 90/423/ETY, säädettyjä toimenpiteitä täydentäviä toimenpiteitä taudin torjumiseksi, mukaan luettuna toimivalta päättää sellaisten eläinten lopettamisesta, jotka sijaitsevat sairastuneita eläimiä sisältävän tilan naapuritilalla tai ensin mainittua tilaa ympäröivällä määritellyllä vyöhykkeellä.

Tällaisia täydentäviä toimenpiteitä annettaessa on noudatettava voimassa olevassa yhteisön lainsäädännössä ja erityisesti direktiivissä 85/511, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 90/423, esitettyjä tavoitteita ja yhteisön oikeuden yleisiä periaatteita, kuten suhteellisuusperiaatetta, sekä direktiivin 90/425 10 artiklan 1 kohdassa mainittua ilmoitusvelvollisuutta.

Allekirjoitukset