DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)
den 10 mars 2005 *

I de förenade målen C-96/03 och C-97/03,

angående begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställts av College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederländerna), genom beslut av den 7 januari 2003 som inkom till domstolens kansli den 4 mars 2003, i målen

A. Tempelman (C-96/03),

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

mot

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

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Rosas (referent) samt domarna A. Borg Barthet, J.-P. Puissochet, J. Malenovský och U. Lõhmus,

* Rättegångsspråk:nederländska.

generaladvokat: M. Poiares Maduro,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören M. Múgica Arzamendi,

med beaktande av det skriftliga förfarandet och efter att förhandling hållits den 30 september 2004,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— A. Tempelman, genom H. Bronkhorst, advocaat,

— makarna van Schaijk, genom A. van Beek, advocaat,

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

— Nederländernas regering, genom J.G.M. van Bakel och H.G. Sevenster, båda i egenskap av ombud,

— Greklands regering, genom V. Kontolaimos samt genom S. Charitaki och M. Tassopoulou, samtliga i egenskap av ombud,

— Irlands regering, genom D. O'Hagan, i egenskap av ombud, biträdd av P. McGarry, BL,

— Italiens regering, genom I. Braguglia och G. Fiengo, båda i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom R. Caudwell och C. Jackson, båda i egenskap av ombud, biträdda av P. Goldsmith, QC, C. Vajda, QC, och P. Harris, barrister,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom T. van Rijn, i egenskap av ombud,

och efter att den 2 december 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 De båda begäran om förhandsavgörande rör tolkningen av rådets direktiv 85/511/EEG av den 18 november 1985 om införande av gemenskapsåtgärder för bekämpning av mul- och klövsjuka (EGT L 315, s. 11; svensk specialutgåva, område 3, volym 19, s. 209), i dess lydelse enligt rådets direktiv 90/423/EEG av den 26 juni 1990 (EGT L 224, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 129) (nedan kallat direktiv 85/511), och av rådets direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden (EGT L 224, s. 29; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 146).

2 Dessa begäran har framställts i tvister mellan A. Tempelman (mål C-96/03) och makarna van Schaijk (mål C-97/03), å ena sidan, och Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (den nationella myndigheten för boskaps- och köttinspektion) (nedan kallad RVV), å andra sidan. Tvisterna rör beslut fattade av RVV, i vilka denna myndighet ansåg att partåiga djur tillhörande A. Tempelman och makarna van Schaijk misstänktes vara smittade av mul- och klövsjuka och beordrade att djuren skulle slaktas med stöd av Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (lag om djurs hälsa och välbefinnande) av den 24 september 1992 (Stbl. 1992, 585).

Tillämpliga bestämmelser

3 De grundläggande bestämmelserna om vilka åtgärder som skall vidtas på gemenskapsnivå för att bekämpa mul- och klövsjuka finns i direktiv 85/511. När direktiv 85/511 ändrades genom direktiv 90/423, beslutade man att förbjuda förebyggande vaccinering mot mul- och klövsjuka inom hela gemenskapen och att i stället införa en politik för att bekämpa mul- och klövsjuka grundad på fullständig utslaktning och destruktion av smittade djur. Man beslutade emellertid att behålla en möjlighet att på stränga villkor och i samråd med Europeiska gemenskapernas kommission utföra nödvaccinering.

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

5 I artikel 5 punkt 2 i direktiv 85/511 föreskrivs att den behöriga myndigheten, när det har fastställts att en anläggning innehåller ett eller flera smittade djur, omedelbart skall besluta om slakt på platsen och destruktion av samtliga djur på anläggningen som är mottagliga för mul- och klövsjuka. I artikel 5 punkt 4 i samma direktiv föreskrivs att nämnda myndighet får utsträcka de åtgärder som fastställs i punkt 1 i samma artikel (det vill säga låta ta de prov som behövs för undersökning) till angränsande anläggningar, om dessa genom belägenhet, utformning eller kontakter med djur från den anläggning där sjukdomen har registrerats kan misstänkas vara smittförande.

6 Enligt artikel 8 i nämnda direktiv skall en anläggning ställas under offentlig övervakning, om den officiella veterinären konstaterar eller på grundval av bekräftade uppgifter anser att den kan ha varit i kontakt med de anläggningar som avses i artiklarna 4 eller 5 i direktivet till följd av förflyttning av personer, djur eller fordon eller på annat sätt.

7 Genom kommissionens beslut 2001/246/EG av den 27 mars 2001 om fastställande av villkoren för bekämpning och utrotning av mul- och klövsjuka i Nederländerna med tillämpning av artikel 13 i direktiv 85/511/EEG (EGT L 88, s. 21), blev det tillåtet att utföra förebyggande vaccinering i Nederländerna. Sådan vaccinering definieras som nödvaccinering av djur av mottagliga arter på identifierade anläggningar belägna inom ett visst område och som uteslutande genomförs i samband med förebyggande slakt.

8 Genom kommissionens beslut 2001/279/EG av den 5 april 2001 om ändring av beslut 2001/246 (EGT L 96, s. 19) blev det tillåtet att utföra vaccinering i skyddszon av nötkreatur inom ett område på ungefär 25 kilometer runt Oene.

9 I artikel 10.1 och 10.4 i direktiv 90/425 föreskrivs följande:

"1. Utöver utbrott av de sjukdomar som avses i direktiv 82/894/EEG skall varje medlemsstat omedelbart underrätta de övriga medlemsstaterna och kommissionen om varje utbrott inom dess territorium av zoonoser, sjukdomar eller andra orsaker som sannolikt kan utgöra en allvarlig risk för djur eller för människors hälsa.

Den medlemsstat som sändningen kommer ifrån skall omedelbart vidta de kontroll- eller försiktighetsåtgärder som anges i gemenskapens bestämmelser, särskilt bestämningen av de buffertzoner som anges i dessa bestämmelser, eller vidta andra åtgärder som medlemsstaten anser lämpliga.

Den medlemsstat som är mottagar- eller transitland och som vid den kontroll som avses i artikel 5 har fastställt att en av de sjukdomar eller orsaker föreligger som avses i första stycket får, om så är nödvändigt, vidta de försiktighetsåtgärder som föreskrivs i gemenskapens bestämmelser och även sätta djuren i karantän.

Vid allvarliga hälsorisker för människor och djur får den mottagande medlemsstaten i väntan på att åtgärderna i punkt 4 skall vidtas besluta om provisoriska skyddsåtgärder med hänsyn till berörda anläggningar, centraler eller organisationer eller, vid en epizootisk sjukdom, med hänsyn till den buffertzon som föreskrivs i gemenskapens bestämmelser.

De åtgärder som vidtas av medlemsstaterna skall delges kommissionen och de övriga medlemsstaterna utan dröjsmål.

...

4. Kommissionen skall i samtliga fall ompröva läget i Ständiga veterinärkommittén så snart som möjligt. Den skall vidta de åtgärder som behövs för de djur och varor som avses i artikel 1 och, om läget så kräver, för de varor som kommer från dessa djur, enligt förfarandet i artikel 17. Kommissionen skall bevaka läget och med hänsyn till hur läget utvecklas enligt samma förfarande ändra eller återkalla de fattade besluten."

10 I lagen om djurs hälsa och välbefinnande av den 24 september 1992 föreskrivs att den behöriga myndigheten, som ett led i bekämpandet av en smittsam sjukdom, får beordra slakt av djur som misstänks vara smittade av sjukdomen. Enligt Regeling aanwijzing besmettelijke dierziekten (förordning om fastställande av smittsamma djursjukdomar) av den 12 mars 1996 (Stcrt. 1996, s. 61) anses ett djur vara misstänkt när den behöriga tjänstemannen har anledning att anse att djuret kan ha blivit smittat eller smittbärande och om djuret är av en art som är mottaglig för den berörda smittsamma sjukdomen.

Faktiska omständigheter i målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

11 Det framgår av beslutet om hänskjutande i mål C-96/03 att A. Tempelman höll angoragetter i Wenum, en by belägen inom området på 25 kilometer runt Oene. Ministern för jordbruk, naturvård och fiske beslutade den 3 april 2001 att alla partåiga djur i Oene-regionen skulle vaccineras och slaktas. Det förefaller som om förekomsten av A. Tempelmans angoragetter upptäcktes vid ett senare tillfälle, varför RVV först genom beslut av den 23 maj 2001 underrättade honom om att hans getter misstänktes vara smittade och därför skulle slaktas. RVV avslog i omprövningsbeslut av den 15 november 2001 A. Tempelmans invändningar mot detta beslut, varefter denne den 17 december 2001 överklagade omprövningsbeslutet till College van Beroep voor het bedrijfsleven (nedan kallad College van Beroep).

12 Det framgår av beslutet om hänskjutande i mål C-97/03 att makarna van Schaijk drev en anläggning för uppfödning av boskap i Ravenstein. RVV underrättade genom beslut av den 26 mars 2001 makarna van Schaijk om att samtliga partåiga djur på deras anläggning misstänktes vara smittade av mul- och klövsjuka och därför skulle slaktas, eftersom det i närheten (772 meter) av deras anläggning fanns en anläggning där ett eller flera djur allvarligt misstänktes vara smittade av denna sjukdom. RVV avslog i omprövningsbeslut av den 15 november 2001 makarna Van Schaijks invändningar mot detta beslut, varefter dessa den 17 december 2001 överklagade omprövningsbeslutet till College van Beroep.

13 Vid College van Beroep har A. Tempelman och makarna van Schaijk åberopat ett flertal grunder och de har därvid gjort gällande att såväl folkrätten och gemenskapsrätten som den nationella rätten har åsidosatts.

14 När det gäller påståendet om att nationell rätt har åsidosatts, har College van Beroep i beslutet om hänskjutande i mål C-96/03 anfört följande:

"College van Beroep konstaterar att den ordning som [RVV] tillämpade till och med den 3 april 2001 för att hindra (ytterligare) spridning av mul- och klövsjukeviruset och som bestod i att alla djur inom en radie av en, och därefter två, kilometer runt en smittkälla slaktades inte kunde hindra att det förekom fortsatta utbrott av mul- och klövsjuka i Oene-regionen. Mot den bakgrunden och med hänsyn även till att boskapstätheten i denna region var hög hade [RVV] från veterinär synpunkt skäl för sin ståndpunkt att det i Oene-regionen eventuellt fanns djur som var smittbärare, även utanför områdena på två kilometer runt infektionshärdarna. I detta avseende beaktar rätten att mul- och klövsjukeviruset är ytterst smittsamt, att viruset kan spridas mycket snabbt och på olika sätt samt att RVV har rådfrågat veterinära experter när det gäller de vidtagna åtgärderna.

...

Med beaktande av samtliga omständigheter anser College van Beroep att det saknas skäl att anse att RVV — med hänsyn till [myndighetens utrymme för skönsmässig bedömning] — har gjort en felaktig värdering och avvägning [av riskerna] i det nu aktuella fallet. Det kan inte heller hävdas att den skada som A. Tempelman har lidit till följd av beslutet om att hans djur skulle slaktas inte står i proportion till målen med detta beslut. Vidare anser rätten att det i de av A. Tempelman åberopade grunderna förbises att i princip varje misstänkt djur i Oene-regionen som tilläts leva vidare utgjorde en risk vid bekämpandet av mul- och klövsjukeepidemin, vilket framgår av RVV:s resonemang. A. Tempelman har inte gjort sannolikt att det i hans fall förelåg särskilda omständigheter som RVV borde ha lagt till grund för bedömningen att de misstänkta djur som han ägde inte utgjorde någon relevant veterinär risk."

15 College van Beroep har i beslutet om hänskjutande i mål C-97/03 bland annat fastställt följande:

"Det får anses styrkt att det på primäranläggningen den 23, 24 och 25 mars 2001 fanns djur som uppvisade kliniska tecken på mul- och klövsjuka, varför det kunde anses att dessa djur var 'smittade' i den mening som anges i artikel 2 c i direktiv 85/511 och skulle slaktas enligt artikel 5 i direktivet. Det krävs inte, som makarna van Schaijk har hävdat, att de konstaterade kliniska tecknen skall ha bekräftats genom laboratorieundersökning för att djuren skall anses som 'smittade'. När RVV fattade det första beslutet hade myndigheten rimlig anledning att inom ramen för den aktuella beslutsprocessen utgå från att det fanns mul- och klövsjukesmitta på primäranläggningen. Den omständigheten att det på ett senare stadium genom laboratorieundersökning framkom att det inte kunde fastställas någon mul- och klövsjukesmitta på nämnda anläggning föranleder ingen annan bedömning. Eftersom makarna van Schaijks djur vid tiden för det första beslutet befann sig inom en radie av en kilometer runt primäranläggningen hade RVV rimlig anledning att tro att makarna van Schaijks djur kunde vara smittade av mul- och klövsjukeviruset eller bärare av smittan.

Mot denna bakgrund får beslutet av den 26 mars 2001, genom vilket makarna van Schaijks djur misstänktes vara smittade av viruset, anses vara rättsenligt. College van Beroep tar härvid hänsyn till att mul- och klövsjukeviruset är ytterst smittsamt, att viruset sprids snabbt och på olika sätt. Vidare beaktar rätten att RVV med avseende på de vidtagna åtgärderna har inhämtat råd från veterinära experter, som ansåg att det förelåg en särskild risk för smitta på anläggningar som låg inom en radie av en kilometer runt den smittade anläggningen. Makarna van Schaijk har inte heller motiverat sitt bestridande av denna bedömning som gjorts av de veterinära experterna."

16 College van Beroep har — av samma skäl som anförts i beslutet om hänskjutande i mål C-96/03 — i beslutet om hänskjutande i mål C-97/03 fastställt att det saknas skäl att anse att RVV gjorde en oriktig bedömning av riskerna. Likaså saknas enligt denna domstol skäl att anse att den skada som makarna van Schaijk lidit till följd av beslutet om att deras djur skulle slaktas inte står i proportion till målen med detta beslut eller att RVV har agerat i strid med artikel 36 i lagen om djurs hälsa och välbefinnande. College van Beroep anser inte heller att RVV i det aktuella ärendet åsidosatte principen om god förvaltning eller gjorde sig skyldig till maktmissbruk.

17 College van Beroep har vidare i de båda målen prövat de åberopade grunderna angående åsidosättande av gemenskapsrätten. I detta avseende konstaterar denna domstol att besluten om att slakta djur fattades under omständigheter som inte avses i direktiv 85/511. I beslutet om hänskjutande i mål C-96/03 har den således anfört att även om djuren befann sig inom ett av de områden som anges i bilaga III, avsnitt A i beslut 2001/279 och där förebyggande vaccinering fick ske, var varken detta beslut eller beslut 2001/246 tillämpliga, eftersom de berörda djuren inte vaccinerades innan de slaktades. I beslutet om hänskjutande i mål C-97/03 har College van Beroep konstaterat att varken beslut 2001/246, som antogs den 27 mars 2001, eller de ändringar som infördes i detta beslut genom beslut 2001/279, som antogs den 5 april 2001, var tillämpliga den 26 april 2001, då RVV fattade

beslutet om att djuren skulle slaktas. I detta avseende är det ostridigt mellan parterna i målen vid den nationella domstolen att de beslut som ifrågasatts av A. Tempelman och makarna van Schaijk fattades uteslutande med stöd av nationella bestämmelser.

18 College van Beroep har angett att medlemsstaterna skulle kunna grunda sin behörighet på artikel 10 i direktiv 90/425. Denna domstol är emellertid osäker på huruvida direktiv 85/511 skall anses utgöra *lex specialis* i förhållande till direktiv 90/425.

19 Enligt College van Beroep förefaller det framgå av direktiv 90/423, bland annat av ingressen till och artiklarna 1, 4, 5 och 16 i detta, att det gemenskapsrättsliga systemet för bekämpning av mul- och klövsjuka är uttömmande. Denna domstol har emellertid påpekat att det i vissa bestämmelser i beslut 2001/246 antyds att medlemsstaterna också är behöriga i fråga om förebyggande slakt av misstänkta djur, även när det inte har konstaterats någon mul- och klövsjukesmitta.

20 Mot denna bakgrund har College van Beroep beslutat att förklara målen vilande och att hänskjuta följande tolkningsfrågor till domstolen, vilka är identiskt formulerade i de båda målen vid den nationella domstolen:

" 1. Ger gemenskapsrätten medlemsstaterna behörighet att besluta om slakt av djur som misstänks vara smittade av mul- och klövsjukevirus eller bärare av smittan?

2. Lämnar direktiv 85/511/EEG, i dess lydelse enligt direktiv 90/423/EEG, medlemsstaterna utrymme att vidta kompletterande nationella åtgärder för att bekämpa mul- och klövsjuka?

3. Vilka gränser gäller enligt gemenskapsrätten för en medlemsstat när det gäller att vidta andra kompletterande nationella åtgärder än dem som föreskrivs i direktiv 85/511/EEG, i dess lydelse enligt direktiv 90/423/EEG?"

21 Målen C-96/03 och C-97/03 har, genom beslut av domstolens ordförande av den 8 april 2003, förenats vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

Prövning av tolkningsfrågorna

22 College van Beroep har ställt frågorna, som skall prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida gemenskapsrätten ger medlemsstaterna behörighet att vidta åtgärder för att bekämpa mul- och klövsjuka som kompletterar de åtgärder som föreskrivs i direktiv 85/511, bland annat behörighet att låta slakta djur som finns på en anläggning som gränsar till eller är belägen inom en viss radie runt en anläggning med smittade djur. Om denna fråga besvaras jakande önskar den nationella domstolen få klarhet i vilka gränser som uppställs i gemenskapsrätten för utövande av en sådan behörighet.

23 Enligt A. Tempelman och makarna van Schaijk utgör direktiv 85/511 hinder mot att medlemsstaterna vidtar kompletterande nationella åtgärder för att bekämpa mul- och klövsjuka. De anser vidare att det inte finns någon gemenskapsrättslig bestämmelse — särskilt inte artikel 10 i direktiv 90/425 — som ger medlemsstaterna befogenhet att besluta om slakt av djur som misstänks vara smittade av mul- och klövsjukevirus eller bärare av smittan. I andra hand, när det gäller den tredje frågan, har makarna van Schaijk gjort gällande att de vidtagna nationella åtgärderna måste följa proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna, vilket inte var fallet i målet vid den nationella domstolen.

24 Den nederländska, den grekiska, den irländska, den italienska regeringen och Förenade kungarikets regering samt kommissionen anser att gemenskapsrätten ger medlemsstaterna befogenhet att besluta om slakt av djur som misstänks vara smittade av mul- och klövsjukevirus eller bärare av smittan och att vidta åtgärder som går längre än dem som föreskrivs i direktiv 85/511. Denna befogenhet är begränsad av skyldigheten att följa detta direktivs uttryckliga krav, syfte och mål samt proportionalitetsprincipen. Kommissionen har härtill anfört att en medlemsstat måste meddela kommissionen och de övriga medlemsstaterna om de åtgärder som den har vidtagit.

25 Som generaladvokaten har påpekat i punkt 30 i sitt förslag till avgörande, föreskrivs det inte uttryckligen i direktiv 85/511 att en officiell veterinär får låta slakta djur som finns på en anläggning som gränsar till eller är belägen inom en viss radie runt en anläggning där det finns djur som är smittade av mul- och klövsjukevirus.

26 Det saknas skäl att undersöka huruvida det, som kommissionen har anfört, eventuellt är till följd av en felskrivning som det i artikel 5.4 i direktiv 85/511 endast hänvisas till punkt 1 i denna artikel och inte till punkt 2. Domstolen konstaterar endast att man inte kan tolka detta direktiv utan att beakta direktiv 90/425, som utgör en grundläggande rättsakt när det gäller fri rörlighet för djur och jordbruksprodukter.

27 Direktiv 90/425 antogs i syfte att upprätta den inre marknaden, och i tredje skälet i direktivet anges att kontroller som har till syfte att skydda människors och djurs hälsa utförs vid gränserna. Direktivet förutsätter att grundkraven för skydd av djurhälsa måste harmoniseras, vilket framgår av fjärde skälet. I direktivet fastställs vilken typ av kontroller som de medlemsstater som är avsändar- och mottagarland av djur skall eller får utföra samt vilka åtgärder som de skall eller får vidta.

28 Artiklarna 8–10 i direktiv 90/425 avser zoonoser, sjukdomar eller andra orsaker som kan utgöra en allvarlig fara för djur eller människor. I artikel 10 i direktivet föreskrivs särskilt vilka provisoriska skyddsåtgärder som medlemsstaterna och kommissionen får vidta, vilka skyldigheter som de behöriga myndigheterna har och vilka förfaranden som skall följas för att problem med djurs och människors hälsa skall kunna åtgärdas så snabbt som möjligt och med bästa möjliga samordning.

29 Direktiv 90/425 är tillämpligt när det inte i någon annan gemenskapsrättsakt föreskrivs vilka åtgärder som får vidtas eller vilka förfaranden som skall följas vid zoonoser, sjukdomar eller andra orsaker som kan utgöra en allvarlig fara för djur eller människor.

30 Med hänsyn till detta direktivs vida tillämpningsområde och allmänna syfte anser domstolen att det är tillämpligt när gemenskapsbestämmelserna framstår som otillräckliga för att lösa särskilda problem som uppstår i situationer som kan utgöra en allvarlig fara för djurs eller människors hälsa. I detta avseende har domstolen fastställt att artikel 8 i direktiv 90/425 skall tolkas med beaktande av dess syfte, vilket är att säkerställa skydd för djurs och människors hälsa, samt vetenskapens utveckling (dom av den 8 januari 2002 i mål C-428/99, Van den Bor, REG 2002, s. I-127, punkt 38).

31 Det skall emellertid påpekas att kommissionen och medlemsstaterna får vidta provisoriska skyddsåtgärder enligt artikel 10 i direktiv 90/425 endast om gemenskapsrätten iakttas. De skall således iaktta de mål som uppställts i de gällande gemenskapsrättsliga bestämmelserna och allmänna gemenskapsrättsliga principer, såsom proportionalitetsprincipen. Medlemsstaterna måste dessutom noggrant uppfylla sin skyldighet enligt artikel 10 i nämnda direktiv att informera kommissionen och de övriga medlemsstaterna, för att möjliggöra ett nära samarbete mellan myndigheterna i dessa stater och kommissionen.

32 När det gäller syftet med direktiv 85/511 erinrar domstolen om att det i tredje skälet i detta direktiv föreskrivs att åtgärder måste vidtas så snart mul- och klövsjuka misstänks så att den omedelbart och effektivt kan bekämpas så snart misstanken har bekräftats.

33 Enligt sista skälet i direktiv 85/511 är den ordning som införs genom detta direktiv av experimentell natur och skall ses över i takt med utvecklingen. Den ordning som först infördes år 1985 sågs också över och ändrades i grunden år 1990 genom direktiv 90/423. Genom detta direktiv infördes en ordning grundad på strategin att inte vaccinera kombinerad med sanitetsslakt. Efter en epidemi som bröt ut år 2001 blev även den ordning som infördes år 1990 föremål för översyn för att beakta erfarenheterna från denna kris, vilket framgår av skälen i rådets direktiv 2003/85/EG av den 29 september 2003 om gemenskapsåtgärder för bekämpning av mul- och klövsjuka, om upphävande av direktiv 85/511 (EUT L 306, s. 1).

34 Som anges i punkt 25 i denna dom föreskrivs det ingenting i direktiv 85/511 om slakt av djur som finns på en anläggning som gränsar till eller är belägen inom en viss radie runt en anläggning där det finns smittade djur. Detta kan emellertid inte tolkas på så sätt att en sådan åtgärd är förbjuden enligt detta direktiv.

35 Vid en sådan tolkning skulle man inte kunna uppnå direktivets mål om en effektiv bekämpning av mul- och klövsjuka. Liksom de regeringar som har yttrat sig anser domstolen att det i vissa fall är nödvändigt med sådan förebyggande slakt, beroende på hur snabbt viruset sprids och mot bakgrund av omständigheter som virusets virulens, berörda djurarter och klimatförhållanden.

36 Förenade kungariket drabbades särskilt av 2001 års epidemi, och denna medlemsstats regering har i sitt yttrande återgivit ett vittnesmål som James Marshall Scudamore, Chief Veterinary Officer i Förenade kungariket, avgav den 29 mars 2001

vid High Court of Justice. Härav framgår att denna epidemi endast kunde hanteras på grund av att strategin att slakta djur intensifierades. Denna strategi rörde inledningsvis smittade djur eller djur som hade varit i direkt kontakt med smittade djur. I ett andra skede omfattades misstänkta djur och djur som fanns på anläggningar i närheten och slutligen, på vissa platser, får, getter och grisar som befann sig inom en radie på 3 kilometer runt en smittad anläggning.

37 Genom beslut 2001/246, som antogs med stöd av artikel 10 i direktiv 90/425 och artikel 13.3 i direktiv 85/511, gav således kommissionen tillstånd till förebyggande vaccinering och förebyggande slakt av djur. I artikel 1 i detta beslut definierades den sistnämnda åtgärden som slakt av mottagliga djur på anläggningar inom en viss radie kring anläggningar som belagts med restriktioner i enlighet med artiklarna 4 eller 5 i direktiv 85/511 i syfte att snabbt reducera antalet djur av mottagliga arter i ett infekterat område.

38 I fjärde skälet i beslut 2001/246 motiverades förebyggande slakt på följande sätt:

"Förutom åtgärderna inom ramen för direktiv 85/511/EEG tillämpar Nederländerna som en säkerhetsåtgärd förebyggande slakt av mottagliga djur på anläggningar i närheten av anläggningar som är infekterade eller där infektion misstänks, med hänsyn till den epidemiologiska situationen samt den höga tätheten av mottagliga djur i vissa delar av landet."

39 Domstolen har fastställt att de bestämmelser som anges i beslut 2001/246 utgjorde en tillräcklig rättslig grund för kommissionens behörighet att anta detta beslut (dom av den 12 juli 2001 i mål C-189/01, Jippes m.fl., REG 2001, s. I-5689, punkt 127).

40 Av det anförda följer att direktiv 85/511 inte kan tolkas på så sätt att de åtgärder som föreskrivs däri inte skulle kunna kompletteras med gemenskapsåtgärder eller nationella åtgärder som antas med stöd av direktiv 90/425.

41 Härvid anser domstolen, i motsats till vad A. Tempelman och makarna van Schaijk har hävdat, att det förhållandet att ordet "minimum" togs bort ur artikel 1 i direktiv 85/511 när detta direktiv ändrades genom direktiv 90/423 inte kan tolkas på så sätt att gemenskapslagstiftaren härigenom avsåg att på ett exakt sätt begränsa de bekämpningsåtgärder som får vidtas vid utbrott av en epidemi. Som generaladvokaten har påpekat i punkt 35 i sitt förslag till avgörande måste strykningen av detta ord nämligen ses mot bakgrund av införandet av en enhetlig ordning utan förebyggande vaccinering. Dessutom skulle den av A. Tempelman och makarna van Schaijk åberopade tolkningen strida mot viljan att förbättra systemet för bekämpning av mul- och klövsjuka som kommer till uttryck i sista skälet i direktiv 85/511, vars innehåll inte ändrades när direktiv 90/423 antogs.

42 När det gäller frågan om vilka befogenheter medlemsstaterna har i avvaktan på att kommissionen beslutar om åtgärder, kan det konstateras att det i artikel 10.1 andra stycket i direktiv 90/425 föreskrivs att vid zoonoser, sjukdomar eller andra orsaker som sannolikt kan utgöra en allvarlig risk för djur eller för människors hälsa skall den stat varifrån sändningen kommer omedelbart vidta de kontroll- eller försiktighetsåtgärder som föreskrivs i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna eller vidta andra åtgärder som staten anser lämpliga.

43 Domstolen anser, i motsats till vad makarna van Schaijk har hävdat, att användningen av konjunktionen "eller" före det sista ledet i detta stycke inte skall tolkas på så sätt att medlemsstaten åläggs en skyldighet att välja mellan de åtgärder som föreskrivs i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna och andra åtgärder som staten anser lämpliga. Om denna bestämmelse skall tolkas i enlighet med dess syfte att skydda djurs och människors hälsa, måste den förstås på så sätt att den inte utgör hinder mot att en medlemsstat vidtar de åtgärder den anser lämpliga som ett komplement till genomförandet av de kontroll- eller försiktighetsåtgärder som föreskrivs i de gemenskapsrättsliga bestämmelserna.

44 Uttrycket "provisoriska skyddsåtgärder" i artikel 10.1 fjärde stycket i direktiv 90/425 skall dessutom tolkas mot bakgrund av det allmänna syftet att skydda djurs och människors hälsa. Det skall inte tolkas på så sätt att det utgör hinder mot alla åtgärder som inte har till syfte att bevara varje enskilt djur och särskilt inte mot åtgärder som består i att slakta djur som kan vara smittade.

45 Under de förhållanden som rådde i målen vid den nationella domstolen kunde de nederländska myndigheterna således anse att det var nödvändigt att i förebyggande syfte låta slakta djur tillhörande A. Tempelman och makarna van Schaijk.

46 Oavsett om de provisoriska skyddsåtgärderna vidtas av medlemsstaterna med stöd av artikel 10.1 i direktiv 90/425 eller av kommissionen med stöd av artikel 10.4 i samma direktiv, krävs att dessa åtgärder är förenliga med proportionalitetsprincipen (se, för ett liknande resonemang, beträffande åtgärder vidtagna av en mottagarstat, dom av den 3 juli 2003 i mål C-220/01, Lennox, REG 2003, s. I-7091, punkt 76, och, beträffande åtgärder vidtagna av kommissionen, dom av den 5 maj 1998 i mål C-180/96, Förenade kungariket mot kommissionen, REG 1998, s. I-2265, punkterna 96–111, och domen i det ovannämnda målet Jippes m.fl., punkt 113).

47 Enligt fast rättspraxis krävs enligt proportionalitetsprincipen, som ingår bland gemenskapsrättens allmänna principer, att de rättsakter som antagits inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med reglerna i fråga, varvid gäller att man när det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan skall använda sig av den åtgärd som är minst betungande och att vållade olägenheter inte får vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (domarna i de ovannämnda målen Jippes m.fl., punkt 81, och Lennox, punkt 76).

48 Vid denna bedömning skall samtliga förevarande skyddade intressen beaktas, i synnerhet äganderätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juni 2003 i mål C-112/00, Schmidberger, REG 2003, s. I-5659, punkt 79) och djurens välbefinnande (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Jippes m.fl., punkt 79).

49 Det framgår av de båda besluten om hänskjutande att College van Beroep har gjort en kontroll av tillämpningen av den nationella rätten som är analog med den kontroll som krävs vid prövning av huruvida proportionalitetsprincipen har iakttagits i gemenskapsrätten och att den har kommit fram till att de åtgärder som är i fråga i de aktuella målen inte var oproportionerliga. Det ankommer emellertid på denna domstol att fastställa huruvida det, efter en prövning mot bakgrund av gemenskapsrätten av de omständigheter under vilka de ifrågasatta besluten om slakt fattades, kan anses att proportionalitetsprincipen har iakttagits.

50 En medlemsstat som vidtar provisoriska skyddsåtgärder i enlighet med direktiv 90/425 skall inte endast iaktta proportionalitetsprincipen, utan även de skyldigheter och det förfarande som föreskrivs i detta direktiv. Härvid föreskrivs i artikel 10.1 femte stycket i direktivet att åtgärderna skall delges kommissionen och de övriga medlemsstaterna utan dröjsmål (domen i det ovannämnda målet Lennox, punkt 75. Se, beträffande denna delgivningsskyldighet och skyldigheten att samarbeta lojalt när provisoriska skyddsåtgärder vidtas med stöd av artikel 8 i direktiv 90/425, domen i det ovannämnda målet Van den Bor, punkterna 45–48. Se även analogt, när det gäller åtgärder som vidtas med stöd av rådets direktiv 89/662/EEG av den 11 december 1989 om veterinära kontroller vid handeln inom gemenskapen i syfte att fullborda den inre marknaden (EGT L 395, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 31, s. 216), dom av den 22 oktober 2002 i mål C-241/01, National Farmers' Union, REG 2002, s. I-9079, punkt 60).

51 Kommissionen har i detta avseende påpekat att de nederländska myndigheterna vidtog de aktuella åtgärderna i nära samarbete med kommissionen.

52 Av den ovan anförda följer att de frågor som College van Beroep har ställt skall besvaras på följande sätt:

Mul- och klövsjuka är en sjukdom som utgör en allvarlig fara för djur. I artikel 10.1 i direktiv 90/425 ges därför medlemsstaterna behörighet att vidta åtgärder för att bekämpa mul- och klövsjuka som kompletterar de åtgärder som föreskrivs i direktiv 85/511, bland annat behörighet att låta slakta djur som finns på en anläggning som gränsar till eller är belägen inom en viss radie runt en anläggning med smittade djur.

När sådana kompletterande åtgärder vidtas skall följande iakttas: de mål som uppställts i de gällande gemenskapsrättsliga bestämmelserna (särskilt direktiv 85/511), allmänna gemenskapsrättsliga principer (såsom proportionalitetsprincipen) och den delgivningsskyldighet som föreskrivs i artikel 10.1 i direktiv 90/425.

Rättegångskostnader

53 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttranden till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

På dessa grunder beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande dom:

Mul- och klövsjuka är en sjukdom som utgör en allvarlig fara för djur. I artikel 10.1 i rådets direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden ges därför medlemsstaterna behörighet att vidta åtgärder för att bekämpa mul- och klövsjuka som kompletterar de åtgärder som föreskrivs i rådets direktiv 85/511/EEG av den 18 november 1985 om införande av gemenskapsåtgärder för bekämpning av mul- och klövsjuka, i dess lydelse enligt rådets direktiv 90/423/EEG av den 26 juni 1990, bland annat behörighet att låta slakta djur som finns på en anläggning som gränsar till eller är belägen inom en viss radie runt en anläggning med smittade djur.

När sådana kompletterande åtgärder vidtas skall följande iakttas: de mål som uppställts i de gällande gemenskapsrättsliga bestämmelserna (särskilt direktiv 85/511, i dess lydelse enligt direktiv 90/423), allmänna gemenskapsrättsliga principer (såsom proportionalitetsprincipen) och den delgivningsskyldighet som föreskrivs i artikel 10.1 i direktiv 90/425.

Underskrifter