DOMSTOLENS DOM
den 19 mars 1998 *

I mål C-1/96,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från High Court of Justice, Queen's Bench Division (Förenade kungariket), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

The Queen

och

Minister of Agriculture, Fisheries and Food,

ex parte: **Compassion in World Farming Ltd,**

angående tolkningen av artiklarna 34 och 36 i EG-fördraget och giltigheten av rådets direktiv 91/629/EEG av den 19 november 1991 om fastställande av lägsta djurskyddskrav för kalvar (EGT L 340, s. 28; svensk specialutgåva, område 3, volym 39, s. 198)

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C. Gulmann, H. Ragnemalm och M. Wathelet samt domarna G. F. Mancini (referent), J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapten, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann och L. Sevón,

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Compassion in World Farming Ltd, genom G. Barling och P. Duffy, QC, befullmäktigade av M. Rose, solicitor,

— Förenade kungarikets regering, genom J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, i egenskap av ombud, biträdd av R. Plender, QC, och S. Masters, barrister,

— Frankrikes regering, genom C. de Salins, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och F. Pascal, attaché d'administration centrale, samma avdelning, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska unionens råd, genom juridiske rådgivaren M. Sims-Robertson, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom chefsjuristen R. Wainwright och H. Støvlbæk, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 27 maj 1997 av: Compassion in World Farming Ltd, Förenade kungarikets regering, Frankrikes regering, rådet och kommissionen,

och efter att den 15 juli 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 High Court of Justice, Queen's Bench Division, har genom beslut av den 12 december 1995, som inkom till domstolens kansli den 2 januari 1996, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget ställt två frågor om tolkningen av artiklarna 34 och 36 i EG-fördraget och om giltigheten av rådets direktiv 91/629/EEG av den 19 november 1991 om fastställande av lägsta djurskyddskrav för kalvar (EGT L 340, s. 28, nedan kallat direktivet).

2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan The Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals (nedan kallad RSPCA) samt Compassion in World Farming Ltd (nedan kallad CIWF) och Minister of Agriculture, Fisheries and Food (jordbruks-, fiske- och livsmedelsministern, nedan kallad ministern), angående den senares vägran att begränsa exporten av slaktkalvar till andra medlemsstater på grundval av artikel 36 i fördraget.

Folkrättsliga bestämmelser

Europeiska konventionen om skydd av animalieproduktionens djur

3 Europeiska konventionen om skydd av animalieproduktionens djur (nedan kallad konventionen) antogs den 10 mars 1976 inom ramen för Europarådet. Den godkändes för Europeiska ekonomiska gemenskapens räkning med stöd av artikel 1 i rådets beslut 78/923/EEG av den 19 juni 1978 (EGT L 323, s. 12).

4 I artikel 3 i konventionen föreskrivs följande: "Varje djur skall förvaras, utfodras, vattnas och vårdas på sätt som med hänsyn till dess art, grad av utveckling, anpassning och tämjning lämpar sig för dess fysiologiska och etologiska behov i enlighet med gjorda erfarenheter och vetenskapliga rön."

5 Enligt artikel 4.1 i konventionen skall djurets rörelsefrihet med hänsyn till dess art och i enlighet med gjorda erfarenheter och vetenskapliga rön inte begränsas så att det tillfogas onödigt lidande eller onödig skada. Enligt artikel 4.2 i samma konvention skall, när ett djur ständigt eller mera varaktigt hålls bundet, fastkedjat eller inspärrat, det givas utrymme motsvarande dess fysiologiska och etologiska behov i enlighet med gjorda erfarenheter och vetenskapliga rön.

6 Enligt artikel 9.1 i konventionen skall rekommendationer till de avtalsslutande parterna utarbetas och antas under ansvar av en ständig kommitté för att genomföra konventionens principer.

Rekommendationen om nötkreatur

7 1988 års rekommendation om nötkreatur (nedan kallad rekommendationen; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) antogs den 21 oktober 1988 av den ständiga kommittén och trädde i kraft enligt bestämmelserna i konventionen och är enligt artikel 1.1 tillämplig på alla animalieproduktionens nötkreatur.

8 I artikel 6.3 första stycket i rekommendationen föreskrivs att uppställning av nötkreatur som är bundna eller befinner sig i boxar bör vara utformad på sådant sätt att djuren lämnas tillräcklig rörelsefrihet för att kunna hålla sig rena utan besvär. Den skall ge dem tillräckligt utrymme för att ligga ner, vila, inta olika ställningar för att sova eller bekvämt kunna sträcka på sig och stå upp.

9 I artikel 10 i rekommendationen föreskrivs att djuren varje dag skall ha lämplig tillgång till foder som är lämpligt, näringsrikt, hygieniskt och balanserat samt till vatten i lämplig mängd och kvalitet, så att deras hälsa och vigör upprätthålls och deras beteendemässiga samt fysiologiska behov tillgodoses. De skall varje dag få en tillräcklig mängd grovfoder.

10 Enligt artikel 20 i rekommendationen är den inte direkt tillämplig i nationell rätt och dess genomförande skall ske i de former som varje part anser lämpliga, det vill säga inom ramen för dess lagstiftning eller administrativa praxis.

Bilaga C till rekommendationen

11 Bilaga C till rekommendationen, i vilken föreskrivs särskilda bestämmelser för kalvar, antogs den 8 juni 1993 av den ständiga kommittén. I enlighet med punkt 4 i denna bilaga skall den enskilda boxens eller det enskilda båsets dimensioner vara lämpliga för djurets storlek i slutet av dess vistelse i denna box eller detta bås.

12 I punkt 8 i bilaga C föreskrivs att uppfödaren skall säkerställa att en nyfödd kalv får en tillräcklig mängd råmjölk från sin mor eller från annan lämplig källa. Kalvar som är äldre än två veckor skall ha tillgång till en foderdiet som är aptitlig, lättsmält samt näringsrik och som innehåller tillräckligt med järn och växtfoder och som är anpassad till deras ålder, vikt och biologiska behov för att de skall förbli vid god hälsa och för att deras beteende skall kunna utvecklas normalt och de skall kunna få en normal utveckling av våmmen. Alla kalvar skall få flytande föda minst två gånger om dagen under de fyra första veckorna och under alla omständigheter till dess att de äter tillräckliga mängder av lämplig fast föda.

Gemenskapsrättsliga bestämmelser

Förordning nr 805/68

13 Enligt artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 805/68 av den 27 juni 1968 om den gemensamma organisationen av marknaden för nötkött (EGT L 148, s. 24; svensk specialutgåva, område 3, volym 2, s. 63) skall denna gemensamma organisation innefatta en ordning för priser och handel och gäller bland annat levande husdjur av nötkreatur.

14 I artikel 22.1 andra strecksatsen i denna förordning föreskrivs att all tillämpning av kvantitativa restriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan är förbjuden vid handel inom gemenskapen.

Direktivet

15 Artikel 3.1 andra strecksatsen och artikel 3.4 i direktivet har följande lydelse:

"1. Medlemsstaterna skall säkerställa att, från och med den 1 januari 1994 och under en övergångsperiod om fyra år, alla anläggningar som nyligen byggts eller ombyggts eller tagits i bruk för första gången efter detta datum uppfyller åtminstone följande krav:

...

— När kalvar förvaras i enskilda boxar eller uppbundna i bås, skall boxarna eller båsen vara försedda med genombrutna skiljeväggar, och bredden skall vara minst 90 cm ± 10 % eller 0,80 gånger djurens höjd över manken.

...

4. Användningstiden för anläggningar som är uppförda

— före den 1 januari 1994 vilka inte uppfyller kraven i punkt 1 ... skall under alla omständigheter utlöpa den 31 december 2003,

— under övergångsperioden i enlighet med punkt 1 skall under alla omständigheter utlöpa den 31 december 2007, om de inte vid detta datum uppfyller detta direktivs krav."

16 I artikel 4.1 i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna skall säkerställa att de villkor som gäller vid uppfödning av kalvar överensstämmer med de allmänna bestämmelser som fastställs i bilagan till det nämnda direktivet.

17 Enligt artikel 11.2 i direktivet kan medlemsstaterna från och med det datum som anges i artikel 11.1, det vill säga den 1 januari 1994, i enlighet med fördragets allmänna bestämmelser inom sitt territorium bevara eller tillämpa striktare bestämmelser till skydd för kalvar än de som fastställs i direktivet.

18 I punkt 7 i bilagan till direktivet föreskrivs att anläggningen skall vara konstruerad så att varje kalv har möjlighet att ligga ner, vila, stå upp och hålla sig ren utan besvär samt se andra kalvar.

19 Enligt punkt 11 i bilagan skall alla kalvar, för att deras hälsa och välbefinnande skall främjas, ha tillgång till foder som är anpassat till deras ålder, vikt och beteendemässiga samt fysiologiska behov. För att säkra kalvarnas hälsa och välbefinnande liksom en sund tillväxt och för att tillgodose deras beteendemässiga behov, bör

kalvarnas foder innehålla tillräckligt med järn och ett minimum av torrfoder som innehåller smältbara fibrer.

Bestämmelser i nationell rätt

20 Systemet med kalvbås är förbjudet i Förenade kungariket sedan den 1 januari 1990 med stöd av Welfare of Calves Regulations 1987 (SI 1987 nr 2021).

21 Det förbud som nu är i kraft grundas på Welfare of Livestock Regulations (SI 1994 nr 2126) och Welfare of Livestock Regulations (Northern Ireland) (Nordirland, SI 1995 nr 172).

Bakgrunden i målet vid den nationella domstolen

22 Det framgår av beslutet om hänskjutande att mellan 500 000 och 600 000 slaktkalvar årligen exporterades från Förenade kungariket till andra medlemsstater under åren före år 1995. En betydande del av dessa kalvar uppföddes därefter i ett produktionssystem som kallades "kalvbåssystemet". Ett kalvbås liknar en box och används för att förvara en enda slaktkalv.

23 Den hänskjutande domstolen har uppgett att uppfödningsförhållandena inom det nämnda systemet inte uppfyller de krav på kalvbåsens minsta storlek och sammansättningen av foder för slaktkalvar som föreskrivs i konventionen och rekommendationen. Vid en till två veckors ålder placeras nämligen kalvarna i enskilda strukturer som liknar boxar och förblir där fram till den tidpunkt då de tas ut därifrån för att slaktas, ungefär fem månader senare.

24 Det har däremot inte ifrågasatts om uppfödningsförhållandena uppfyller kraven i direktivet med hänsyn till de undantag som enligt detta tillfälligt kan tillåtas.

25 Det framgår även av beslutet om hänskjutande att export av levande kalvar till andra medlemsstater där systemet med kalvbås används är ett ämne som i hög grad oroar den allmänna opinionen i Förenade kungariket.

26 RSPCA och CIWF är organisationer som har till syfte att tillvarata djurs välbefinnande och som bland annat har till uppgift att förebygga grymhet mot djur som används för uppfödning. Dessa organisationer vände sig till ministern och bad denne att förbjuda eller begränsa exporten av kalvar för uppfödning i kalvbås. De har hävdat att den brittiska regeringen enligt gemenskapsrätten har befogenhet att företa skönsmässig bedömning för att begränsa exporten av slaktkalvar till andra medlemsstater, där det uppfödningssystem som beskrivits ovan kan användas i strid med gällande krav i Förenade kungariket samt de internationella krav som föreskrivs i konventionen och som samtliga medlemsstater och gemenskapen har godkänt att ansluta sig till.

27 Den 22 maj 1995 svarade ministern kärandena i målet vid den nationella domstolen att Förenade kungariket inte hade befogenhet att begränsa exporten av slaktkalvar och förklarade att han, även om han hade befogenhet, av politiska skäl i vilket fall som helst inte var beredd att utfärda något förbud.

28 RSPCA och CIWF ingav följaktligen en begäran om domstolsprövning av en myndighets beslut ("judicial review") vid High Court. RSPCA upphörde därefter att vara part i målet vid High Court enligt ett beslut av den domstolen av den 8 maj 1997, vilket delgavs EG-domstolen den 21 maj 1997.

Frågorna om tolkning och giltighet

29 Inom ramen för denna begäran om domstolsprövning av en myndighets beslut har den hänskjutande domstolen gjort bedömningen att det för lösningen av tvisten mellan parterna var nödvändigt att vilandeförklara målet och ställa följande två frågor om tolkning och giltighet till domstolen:

"Det förutsätts att följande omständigheter föreligger:

a) Samtliga medlemsstater är parter i 1976 års Europeiska konvention om skydd av animalieproduktionens djur (nedan kallad konventionen) som har godkänts genom rådets beslut 78/923/EEG av den 19 juni 1978 (EGT 1978, L 323, s. 12).

b) Rekommendationen om nötkreatur av år 1988 (nedan kallad rekommendationen) har antagits av den ständiga kommitté som har inrättats i enlighet med konventionen och har trätt i kraft enligt bestämmelserna i konventionen.

c) De krav som fastställs i konventionen och i enlighet med denna innefattar bestämmelser om kalvbåsens minsta bredd och fodersammansättningen för slaktkalvar.

d) I rådets direktiv 91/629/EEG fastställs tvingande lägsta djurskyddskrav för kalvar, vilka i vissa hänseenden är lägre än de krav som fastställs i och antas med stöd av konventionen, däribland kalvbåsens bredd och fodersammansättningen för kalvar.

e) Medlemsstaterna får enligt direktivet inom sina territorier bibehålla eller tillämpa strängare bestämmelser avseende skyddet för kalvar än de som fastställs i direktivet.

f) Slaktkalvar exporteras från en medlemsstat A till vissa andra medlemsstater (medlemsstater B) som har genomfört och/eller iakttar direktivet, men som inte har genomfört och/eller iakttar de krav som anges i punkt c, trots att medlemsstat A har genomfört och iakttar dessa krav.

g) Export av kalvar för uppfödning i strid med konventionen anses vara grym och omoralisk av djurskyddsföreningar och en betydande del av den allmänna opinionen i den exporterande medlemsstaten, vilket stöds av officiell, vetenskaplig veterinärmedicinsk uppfattning.

1) Kan då medlemsstat A stödja sig på artikel 36 i EG-fördraget och, i synnerhet, på hänsyn till allmän moral och/eller allmän ordning och/eller intresset att skydda djurs hälsa och liv, vilket omfattas av artikeln, för att motivera alla restriktioner för export av levande kalvar från medlemsstat A i syfte att undvika uppfödning av sådana kalvar i system med kalvbås i medlemsstaterna B?

2) Om bestämmelserna i direktivet, om det antas att de är giltiga, skulle leda till att fråga 1 skall besvaras nekande, är då dessa bestämmelser giltiga?"

Direktivets giltighet

30 Genom sin andra fråga, som bör behandlas först, vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i om direktivet är ogiltigt i den mån som det inte överensstämmer med bestämmelserna i konventionen och rekommendationen.

31 Vad beträffar konventionen skall det först anmärkas att denna från och med sitt ikraftträdande har utgjort en integrerad del av gemenskapsrättsordningen.

32 Det framgår emellertid av själva lydelsen i de bestämmelser som nämns i punkt 3—6 i denna dom att de avtalsslutande parterna har en vidsträckt befogenhet att företa en skönsmässig bedömning vid valet av lämpliga former för genomförandet av konventionen.

33 Såsom generaladvokaten har framhållit i punkt 132 i sitt förslag till avgörande har konventionens strävan efter att göra de avtalsslutande parterna medvetna om att det skall råda sådana uppfödningsförhållanden att djurens välbefinnande respekteras inte kommit till uttryck i en definition av krav som måste iakttas för att direktivets giltighet inte skall påverkas.

34 Av själva lydelsen i dessa bestämmelser framgår att de är av vägledande natur och att de endast föreskriver att det skall utarbetas rekommendationer för de avtalsslutande parterna för att genomföra de principer som anges i bestämmelserna.

35 Vad beträffar rekommendationen framgår det av artikel 20 i denna att den inte är direkt tillämplig inom parternas nationella rättsordning och att dess genomförande skall ske i den form som varje part anser lämplig, det vill säga inom ramen för parternas lagstiftning eller administrativa praxis.

36 Även om bestämmelserna i rekommendationen och i dess bilaga om nötkreaturs uppställning och foder vore mer detaljerade än i konventionen, utgör sådana texter inte några juridiskt bindande föreskrifter för de avtalsslutande parterna och följaktligen inte heller för gemenskapen.

37 Den andra frågan skall således besvaras så, att det vid prövningen av direktivet inte har framkommit några omständigheter som är av sådan beskaffenhet att de skulle kunna påverka direktivets giltighet.

Möjligheten att åberopa artikel 36 i fördraget

38 Genom sin första fråga vill den hänskjutande domstolen i huvudsak få klarhet i om en medlemsstat som har genomfört rekommendationen, vilken har utarbetats för att tillämpa principerna i konventionen, kan stödja sig på artikel 36 i fördraget och i synnerhet på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller intresset att skydda djurs hälsa och liv, vilket omfattas av denna bestämmelse, för att motivera restriktioner för export av levande kalvar i syfte att undvika uppfödning av sådana kalvar i uppfödningssystem med kalvbås i andra medlemsstater som har genomfört direktivet, men som inte tillämpar den nämnda rekommendationen.

39 Det skall först understrykas att förbud eller restriktioner som gäller export av levande kalvar från en medlemsstat till andra medlemsstater utgör en kvantitativ exportrestriktion, som strider mot artikel 34 i fördraget.

40 CIWF har inte bestridit detta påstående utan hävdat att denna restriktion skulle vara motiverad enligt artikel 36 i fördraget och följaktligen förenlig med gemenskapsrätten.

41 Det skall inledningsvis påpekas att när det föreligger en förordning om gemensam organisation av marknaden inom ett visst område är medlemsstaterna skyldiga att avhålla sig från alla åtgärder som skulle kunna avvika från förordningen eller äventyra den (se bland annat dom av den 25 november 1986 i mål 148/845, REG 1986, s. 3449, punkt 14). Även regleringar som hindrar att de mekanismer som föreskrivs i den gemensamma organisationen av marknaden fungerar på ett tillfredsställande sätt är oförenliga med en sådan organisation, även om området i fråga regleras på ett uttömmande sätt av den gemensamma organisationen av marknaden (se i det avseendet domar av den 25 november 1986 i mål 218/85, Cerafel, REG 1986, s. 3513, punkt 13, och av den 27 november 1997 i mål C-27/96, Danisco Sugar, REG 1997, s. I-6653, punkt 24).

42 Enligt artikel 1 i förordning nr 805/68 skall levande husdjur av nötkreatur omfattas av en gemensam organisation av marknaden för nötkött och skall, enligt artikel 22.1 andra strecksatsen i förordningen, kunna röra sig fritt mellan medlemsstaterna, eftersom kvantitativa restriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan är förbjudna vid handel inom gemenskapen.

43 Domstolen har dessutom redan fastslagit att bland annat varje nationell bestämmelse eller praxis som kan komma att ändra import- eller exportströmmarna — genom att producenterna förvägras att fritt köpa och sälja inom den stat i vilken de

är etablerade eller i någon annan medlemsstat, på de villkor som fastställs i gemenskapslagstiftningen — är oförenlig med principerna för den gemensamma organisationen av marknaden (dom av den 29 november 1978 i mål 83/78, Pigs Marketing Board, REG 1978, s. 2347, punkt 58; svensk specialutgåva, häfte 4).

44 I det förevarande fallet skulle, såsom den brittiska regeringen har påpekat, ett förbud mot export av kalvar påverka marknadernas struktur och i synnerhet ha en väsentlig inverkan på prisbildningen på marknaden som skulle hindra att den gemensamma organisationen av marknaden fungerade på ett tillfredsställande sätt.

45 Domstolen har i domen av den 1 april 1982 i de förenade målen 141/81—143/81, Holdijk m. fl. (REG 1982, s. 1299; svensk specialutgåva, häfte 6), förvisso fastslagit att gemenskapsrätten på sitt nuvarande stadium inte hindrar att en medlemsstat bibehåller eller inför ensidiga regler om de krav som skall uppfyllas vid inrättandet av gödkalvsboxar i syfte att skydda djuren, om kraven tillämpas utan åtskillnad mellan kalvar avsedda för den inhemska marknaden och kalvar avsedda för export.

46 Den domen avsåg emellertid åtgärder som en medlemsstat tillämpade enbart inom sitt eget territorium. Dessutom meddelades den domen innan gemenskapslagstiftaren hade antagit direktivet, och den grundas uttryckligen på att det saknas bestämmelser om skydd för animalieproduktionens djur bland bestämmelserna om den gemensamma organisationen av marknaden (se domen i målet Holdijk m. fl., punkt 13).

47 Vad beträffar tillämpningen av artikel 36 i fördraget gör visserligen denna bestämmelse det möjligt att upprätthålla restriktioner för den fria rörligheten för varor då dessa grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller intresset att skydda djurs hälsa och liv, vilka utgör grundläggande krav som erkänns i gemenskapsrätten, men en sådan tillämpning är inte längre möjlig då det i gemenskapsdirektiv föreskrivs harmonisering av sådana åtgärder som är nödvändiga för att fullfölja det särskilda mål som eftersträvas genom tillämpningen av artikel 36 (se bland annat

dom av den 23 maj 1996 i mål C-5/94, Hedley Lomas, REG 1996, s. I-2553, punkt 18). I ett sådant fall skall lämpliga kontroller utföras och skyddsåtgärder vidtagas inom de ramar som har föreskrivits i harmoniseringsdirektivet (se dom av den 5 oktober 1994 i mål C-323/93, Centre d'insémination de la Crespelle, REG 1994, s. I-5077, punkt 31). Medlemsstaterna skall i detta hänseende visa varandra ett ömsesidigt förtroende vad beträffar de kontroller som utförs på deras respektive territorier (se senast domen i målet Hedley Lomas, punkt 19).

48 Det skall således undersökas om det nämnda direktivet föreskriver harmonisering av sådana åtgärder som är nödvändiga för att skydda kalvarnas hälsa, det vill säga det huvudsakliga mål som skulle eftersträvas genom tillämpningen av artikel 36.

49 Såsom domstolen har understrukit i sin rättspraxis gäller det vid tolkningen av en gemenskapsrättslig bestämmelse att ta hänsyn inte bara till bestämmelsens ordalydelse utan även att beakta sammanhanget och de mål som eftersträvas genom det regelverk i vilket bestämmelsen ingår (se bland annat domen av den 19 oktober 1995 i mål C-128/94, Hönig, REG 1995, s. I-3389, punkt 9).

50 Vad för det första beträffar direktivets ordalydelse, ställs i artikel 3.1 krav på minimiutrymmet för uppställning av kalvar. Dessutom skall enligt artikel 4 i direktivet medlemsstaterna säkerställa att de villkor som gäller vid uppfödning av kalvar överensstämmer med de allmänna bestämmelser som fastställs i bilagan till direktivet, bland annat de lägsta krav beträffande uppställning och foder som anges i punkterna 7 och 11.

51 Vad vidare beträffar direktivets sammanhang framgår det av dess två första överväganden att det är på grundval av en resolution av Europaparlamentet, av den 20 februari 1987 om politik angående djurhälsa (EGT C 76, s. 185), och av beslut 78/923 som det finns bestämmelser om lägsta djurskyddskrav för kalvar.

52 Vad slutligen beträffar direktivets syfte framgår det av dess femte och dess sjätte övervägande att det har inspirerats av nödvändigheten att dels undanröja skillnader som genom att störa konkurrensvillkoren "förhindrar att organisationen av den gemensamma marknaden för kalvar och härledda varor fungerar tillfredsställande", dels "fastställa gemensamma lägsta djurskyddskrav för uppfödnings- eller gödkalvar så att en rationell produktionsutveckling säkerställs". I sjunde övervägandet anges dessutom att syftet med interimsperioden helt enkelt är att göra det möjligt för kommissionen att aktivt fortsätta med vetenskaplig forskning för att finna det eller de uppfödningssystem som bäst säkrar kalvarnas välbefinnande.

53 Gemenskapslagstiftaren har således strävat efter att förena intresset av skydd av djur med intresset av att den gemensamma organisationen av marknaden för kalvar och härledda varor fungerar på ett tillfredsställande sätt.

54 Det framgår således av såväl direktivets lydelse som av dess sammanhang och de mål som eftersträvas genom detta att det genom direktivet fastställs gemensamma lägsta skyddskrav för kalvar som hålls instängda för uppfödning och gödning.

55 CIWF har hävdat att medlemsstaternas vidsträckta befogenhet att företa en skönsmässig bedömning, vilken gör det möjligt för dem att, i enlighet med artikel 3.4 i direktivet, bevilja undantag för mycket långa perioder, visar att direktivet inte är en fullständig harmoniseringsåtgärd som gör det omöjligt att tillämpa artikel 36.

56 Det skall i det avseendet konstateras att gemenskapslagstiftaren genom att anta direktivet på ett uttömmande sätt fastställde de ovan angivna gemensamma lägsta skyddskraven.

57 Dessutom är medlemsstaterna skyldiga att genomföra bestämmelserna inom sitt territorium enligt en exakt tidsplan för att säkra uppfödningskalvarnas välbefinnande. Uppräkningen av de undantag som tillfälligt medges enligt direktivet är uttömmande.

58 Mot detta kan inte invändas att medlemsstaterna enligt artikel 11.2 i direktivet, i enlighet med fördragets allmänna bestämmelser, inom sitt territorium kan bevara eller tillämpa striktare bestämmelser till skydd för kalvar än de som fastställs i direktivet.

59 Det framgår nämligen av lydelsen i artikel 11.2 i direktivet dels att de åtgärder som är tillåtna med stöd av denna artikel och som är strikt territoriellt begränsade endast kan gälla sådan animalieproduktion som omfattas av den aktuella medlemsstatens behörighet, dels att vidtagande av sådana åtgärder inte kan tillåtas annat än om fördragets allmänna regler iakttas.

60 Det framgår nämligen av denna bestämmelses uttryckliga lydelse, såsom den brittiska regeringen med rätta har påpekat, att medlemsstaterna inte har rätt att besluta om andra striktare bestämmelser till skydd för kalvar än de som är tillämpliga inom deras eget territorium.

61 Förenade kungariket har emellertid, genom att anta Welfare of Livestock Regulations 1994 och Welfare of Livestock Regulations (Northern Ireland) 1995, i enlighet med artikel 11.2 i direktivet, inom sitt territorium tillämpat striktare bestämmelser än de som fastställs i direktivet.

62 Ett exportförbud som införs på grund av de förhållanden som råder i andra medlemsstater, vilka för övrigt har genomfört direktivet, faller utanför det undantag som har införts genom artikel 11.2 i direktivet. Ett sådant exportförbud som CIWF kräver skulle nämligen äventyra den harmonisering som genomförs genom direktivet.

63 Under dessa förhållanden är den omständigheten att medlemsstaterna tillåts att inom sitt eget territorium tillämpa striktare bestämmelser än de som fastställs i ett direktiv inte av den arten att slutsatsen att direktivet på ett uttömmande sätt reglerar medlemsstaters befogenheter inom området för skydd av gödkalvar skall uteslutas (dom av den 23 maj 1990 i mål C-169/89, Van den Burg, REG 1990, s. I-2143, punkterna 9 och 12).

64 Av detta följer att en medlemsstat inte får begränsa exporten av kalvar till andra medlemsstater genom att stödja sig på artikel 36 i fördraget av skäl som gäller skydd för djurs hälsa, vilket är det särskilda målet för den harmonisering som genomförs genom direktivet.

65 Det återstår att undersöka om en medlemsstat kan åberopa artikel 36 för att begränsa exporten av kalvar till andra medlemsstater av skäl som gäller skyddet för allmän ordning eller allmän moral, som inte behandlas i direktivet.

66 I det avseendet skall det konstateras att CIWF till stöd för sina påståenden enbart har åberopat ståndpunkten och reaktionerna hos en viss del av den inhemska allmänna opinionen, enligt vilken det system som införts genom direktivet inte på lämpligt sätt skyddar djurs hälsa. Under dessa förhållanden har egentligen allmän ordning eller allmän moral inte åberopats självständigt utan sammanblandas med motiveringen avseende skydd för djurs hälsa, som behandlas i harmoniseringsdirektivet.

67 Dessutom kan en medlemsstat, såsom CIWF har gjort gällande, inte stödja sig på ståndpunkten och beteendet hos en del av den inhemska allmänna opinionen för att ensidigt ifrågasätta en harmoniseringsåtgärd som beslutats av gemenskapens institutioner.

68 Det är följaktligen även uteslutet att åberopa artikel 36 med hänvisning till skyddet för allmän moral eller allmän ordning under sådana förhållanden som i målet vid den nationella domstolen.

69 Av detta följer att en medlemsstat som har genomfört rekommendationen, som har utarbetats för att tillämpa principerna i konventionen, inte kan stödja sig på artikel 36 i fördraget och i synnerhet inte på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller intresset att skydda djurs hälsa och liv, vilket omfattas av denna bestämmelse, för att motivera restriktioner för export av levande kalvar i syfte att undvika uppfödning av sådana kalvar i uppfödningssystem med kalvbås i andra medlemsstater som har genomfört direktivet men som inte tillämpar den nämnda rekommendationen.

Rättegångskostnader

70 De kostnader som har förorsakats den brittiska och den franska regeringen samt Europeiska unionens råd och Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. 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.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 12 december 1995 har ställts av High Court of Justice, Queen's Bench Division — följande dom:

1) **Vid prövningen av rådets direktiv 91/629/EEG av den 19 november 1991 om fastställande av lägsta djurskyddskrav för kalvar har det inte framkommit några omständigheter som är av sådan beskaffenhet att de skulle kunna påverka direktivets giltighet.**

2) **En medlemsstat som har genomfört 1988 års rekommendation om nötkreatur, som har utarbetats för att tillämpa principerna i Europeiska konventionen om skydd av animalieproduktionens djur, kan inte stödja sig på artikel 36 i EG-fördraget och i synnerhet inte på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller intresset att skydda djurs hälsa och liv, vilket omfattas av denna bestämmelse, för att motivera restriktioner för export av levande kalvar i syfte att undvika uppfödning av sådana kalvar i uppfödningssystem med kalvbås i andra medlemsstater som har genomfört direktiv 91/629 men som inte tillämpar den nämnda rekommendationen.**

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini Moitinho de Almeida

Kapteyn Murray Edward Puissochet

Hirsch Jann Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 19 mars 1998.

R. Grass — Justitiesekreterare

G. C. Rodríguez Iglesias — Ordförande