DOMSTOLENS BESLUT
den 12 juli 1997 *

I mål C-180/96 R,

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av Lindsey Nicoll, Treasury Solicitor's Department, och Attorney General Nicholas Lyell, QC, båda i egenskap av ombud, biträdda av K. P. E. Lasok, QC, och David Anderson, barrister, med delgivningsadress i Luxemburg vid Förenade kungarikets ambassad, 14 boulevard Roosevelt,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske chefsrådgivaren Dierk Booss och James Macdonald Flett, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Carlos Gómez de la Cruz, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

svarande,

med stöd av

Europeiska unionens råd, företrätt av juridiska rådgivarna Arthur Brautigam och Moyra Sims, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos direktören Bruno Eynard, Direktoratet för rättsfrågor vid Europeiska investeringsbanken, 100, boulevard Konrad Adenauer,

intervenient,

* Rättegångsspråk: engelska.

angående en ansökan om uppskov med verkställigheten av kommissionens beslut 96/239/EG av den 27 mars 1996 om vissa nödåtgärder vad beträffar skydd mot galna ko-sjukan (EGT nr L 78, s. 47), och/eller om interimistiska åtgärder,

meddelar

DOMSTOLEN

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

generaladvokat: G. Tesauro,
justitiesekreterare: R. Grass,

efter att ha hört generaladvokaten,

följande

Beslut

1 Förenade kungariket har genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 24 maj 1996 med stöd av artikel 173 i EG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 96/239/EG av den 27 mars 1996 om vissa nödåtgärder vad beträffar skydd mot galna ko-sjukan (EGT nr L 78, s. 47) samt av vissa andra rättsakter.

2 Genom en särskild handling som inkom till domstolens kansli samma datum har Förenade kungariket med stöd av artiklarna 185 och 186 i EG-fördraget samt artikel 83 i rättegångsreglerna ansökt om uppskov med verkställigheten av beslut 96/239 och/eller om beviljande av vissa interimistiska åtgärder.

3 Kommissionen inkom med skriftligt yttrande över ansökan om interimistiska åtgärder den 12 juni 1996.

4 Samma dag ansökte rådet om att få intervenera i förfarandet avseende interimistiska åtgärder till stöd för kommissionens yrkanden och inkom med ett skriftligt yttrande över ansökan om interimistiska åtgärder. Med tillämpning av artikel 37 första och fjärde styckena i EG-stadgan och artikel 93.1 och 93.2 i rättegångsreglerna för domstolen skall interventionsansökan bifallas.

5 Genom beslut av den 13 juni 1996 hänsköt domstolens ordförande, med tillämpning av artikel 85.1 i rättegångsreglerna, ansökan om interimistiska åtgärder till domstolen.

6 Parternas muntliga yttranden har hörts den 19 juni 1996.

Bakgrunden till tvisten

7 Det framgår av akten i målet att bovin spongiform encefalopati (nedan kallad BSE), den så kallade galna ko-sjukan, upptäcktes i Förenade kungariket för första gången år 1986. Den ingår i en grupp sjukdomar som går under beteckningen överförbara spongiforma encefalopatier vilka utmärks av en degeneration av hjärnan och av att hjärnans nervceller har ett svampartat utseende vid

mikroskopanalys. Dessa olika sjukdomar drabbar såväl människor (kuru-sjukan på Nya Guinea och Creutzfeldt-Jakobs sjukdom som i allmänhet drabbar äldre människor) som olika djurarter, däribland nötkreatur, får ("scrapie hos får"), tamkatter och mink i uppfödningar.

8 Det sannolika upphovet till BSE skulle bestå i en ändring av tillredningen av foder avsett för nötkreatur som innehöll protein från får som var smittade av den sjukdom som kallas "scrapie hos får". Sjukdomen kännetecknas av en inkubationsperiod om flera år under vilken sjukdomen inte kan upptäckas så länge djuret lever.

9 För att bekämpa sjukdomen har Förenade kungariket sedan juli 1988 vidtagit olika åtgärder, däribland förbud mot att sälja foder avsett för idisslare som innehåller idisslarprotein samt förbud mot att utfodra idisslare med sådant foder (Ruminant Feed Ban, som återfinns i Bovine Spongiform Encephalopathy Order 1988, *SI* 1988/1039, senare ändrad). Med anledning av det förmodade upphovet till sjukdomen, nämligen intagande av smittad föda, borde enligt forskare ett sådant förbud förhindrat nya fall av BSE bland djur födda efter dess ikraftträdande.

10 Förenade kungariket har likaledes vidtagit ett visst antal åtgärder för att minska hälsoriskerna för människor, däribland förbud mot försäljning och användning av visst specifikt slaktavfall från nötkreatur som kan antas innehålla smittade delar (The Bovine Offal (Prohibition) Regulations 1989, *SI* 1989/2061, senare ändrad). De sålunda avlägsnade delarna är bland annat huvud och ryggmärg.

11 I sin ansökan om interimistiska åtgärder hänvisar Förenade kungariket särskilt till ett nytt program, Mature Beef Assurance Scheme, som lades fram i maj 1996, och enligt vilket vissa uppfödare skulle tillåtas erhålla ett kvalitetsmärke under förutsättning att de respekterar vissa mycket strikta villkor som särskilt hänför sig till utfodringen av nötkreaturen och till att det inte finns något fall av BSE i den hjord dessa tillhör.

12 Även kommissionen har fattat ett antal beslut angående BSE i Förenade kungariket, däribland kommissionens beslut 90/200/EEG av den 9 april 1990 om ytterligare krav för vissa vävnader och organ vad avser bovin spongiform encefalopati (EGT nr L 105, s. 24 [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå], ersatt av kommissionens beslut 94/474/EG av den 27 juli 1994 om vissa skyddsåtgärder mot bovin spongiform encefalopati (BSE) och om upphävande av besluten 89/469/EEG och 90/200/EEG (EGT nr L 194, s. 96), senast ändrat genom kommissionens beslut 95/287/EG av den 18 juli 1995 (EGT nr L 181, s. 40). Dessa olika åtgärder rör avlägsnandet av sådan vävnad från nötkött som kan innehålla smittämnet samt utfodringen av idisslare. Genom kommissionens beslut 92/290/EEG av den 14 maj 1992 om vissa skyddsåtgärder för embryon från nötkreatur i samband med bovin spongiform encefalopati (BSE) i Storbritannien (EGT nr L 152, s. 37) har för övrigt exporten av embryon underställts mycket strikta villkor.

13 I ett meddelande av den 20 mars 1996 noterade Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (nedan kallad SEAC), ett oavhängigt vetenskapligt organ med uppgift att ge råd till Förenade kungarikets regering, tio fall av en variant av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom hos personer i en ålder av 42 år eller yngre. Meddelandet hade följande lydelse: "Trots att det inte finns något direkt bevis på ett samband, är den för tillfället mest sannolika förklaringen ('the most likely explanation'), med beaktande av nuvarande uppgifter och i avsaknad av något annat trovärdigt alternativ, att dessa fall har ett samband med en exponering för bovin spongiform encefalopati innan förbudet mot specifika inälvor från nötkreatur inrättades år 1989. Detta är en orsak till stor oro."

14 I samma meddelande underströk SEAC att det var nödvändigt att de åtgärder som vidtogs för att skydda folkhälsan verkställdes på ett korrekt sätt och rekommenderade en konstant kontroll av avlägsnandet av ryggmärg. SEAC rekommenderade dessutom att slaktkroppar från över 30 månader gamla nötkreatur skulle urbenas i

godkända anläggningar på ett korrekt sätt av Meat Hygiene Service, att putsningsavfallet skulle klassificeras som specifika inälvor och att användningen av kött-och benmjöl från däggdjur till utfodring av lantbruksdjur skulle förbjudas.

15 Samma dag fattade ministeriet för jordbruk, fiske och livsmedel beslut om att förbjuda dels försäljning och leverans av kött-och benmjöl från däggdjur samt användning av sådant mjöl för utfodring av lantbruksdjur, inklusive fjäderfä, dels försäljning av kött från över 30 månader gamla nötkreatur ämnat att konsumeras av människor.

16 Samtidigt vidtog ett visst antal medlemsstater och tredje länder åtgärder för att förbjuda import av nötkreatur eller nötkött från Förenade kungariket eller, vad gällde de åtgärder som vidtogs av tredje land, från Europeiska unionen.

17 Den 22 mars 1996 ansåg Europeiska unionens vetenskapliga veterinärkommitté (nedan kallad Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén) att tillgängliga uppgifter inte gjorde det möjligt att bevisa att BSE kan överföras till människan. Med beaktande av att en risk, som kommittén dessutom alltid hade tagit hänsyn till, likväl förelåg i det hänseendet, beslöt kommittén att rekommendera att de åtgärder som Förenade kungariket nyligen hade vidtagit angående urbening av slaktkroppar från över 30 månader gamla nötkreatur i godkända anläggningar skulle verkställas såvitt avser handeln inom gemenskapen och att gemenskapen skulle vidta lämpliga åtgärder med avseende på förbudet mot användning av kött-och benmjöl till utfodring av kreatur. Kommittén ansåg dessutom att all kontakt mellan ryggmärg å ena sidan, och talg, ben och kött å andra sidan skulle uteslutas, annars skulle slaktkroppen behöva behandlas som specifika inälvor från nötkreatur. Slutligen uppmanade kommittén till fortsatt forskning kring frågan om överföring av BSE till människan.

18 Den 24 mars 1996 bekräftade SEAC de första rekommendationerna om urbening av slaktkroppar i godkända anläggningar, om att putsningsavfall som innehöll nerv-och lymfvävnad, kotpelaren och huvudet (med undantag för tungan om den avlägsnats utan nedsmittning) skulle klassificeras som specifika inälvor från nötkreatur, samt om förbud mot att använda kött-och benmjöl från däggdjur till utfodring av idisslare, kreatur (inklusive fiskar och hästar) eller ens som gödningsmedel på mark som idisslare kunde ha tillträde till. SEAC underströk likväl att den inte var i stånd att bekräfta om det fanns ett orsakssamband mellan BSE och den variant av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom som nyligen hade upptäckts eller inte, och att den frågan skulle kräva mer omfattande vetenskapliga studier.

19 Den 27 mars 1996 antog kommissionen beslut 96/239 som föreliggande mål gäller. Beslutet grundar sig på EG-fördraget, på 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 nr L 224, s. 29), senast ändrat genom rådets direktiv 92/118/EEG av den 17 december 1992 (EGT nr L 62, 1993, s. 49), särskilt artikel 10.4 i detta, samt på 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 nr L 395, s. 13), senast ändrat genom direktiv 92/118, särskilt artikel 9 i detta.

20 I ingressen till beslut 96/239 redogörs för offentliggörandet av nya vetenskapliga rön, för meddelandet om de ytterligare åtgärder som vidtagits av Förenade kungarikets regering (urbening av slaktkroppar från över 30 månader gamla nötkreatur i godkända anläggningar som övervakas av Meat Hygiene Service, klassificering av putsningsavfall som specifika inälvor från nötkreatur och förbud mot användning av kött-och benmjöl från däggdjur till utfodring av kreatur), för de åtgärder för

importförbud som vidtagits av olika medlemsstater samt för yttrandet från den Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén. Det femte, det sjätte och det sjunde övervägandet har följande lydelse

"För närvarande är det omöjligt att inta en definitiv ståndpunkt om risken för överföring av BSE till människor. Risken kan inte uteslutas. Den osäkerhet detta leder till har skapat stor oro bland konsumenterna. Under dessa förhållanden och som nödåtgärd förefaller det vara lämpligt att tillfälligt förbjuda alla sändningar av nötkreatur och nötkött eller produkter framställda av nötkött från Förenade kungarikets territorium till de övriga medlemsstaterna. Samma förbud bör gälla för export till tredje land för att undvika omdestinering.

Kommissionen kommer under de närmaste veckorna att genomföra en gemenskapsinspektion i Förenade kungariket för att bedöma tillämpningen av de vidtagna åtgärderna. Dessutom bör en vetenskaplig djupundersökning göras av de nya rönens betydelse och omfattningen av de åtgärder som bör vidtas.

Följaktligen bör detta beslut omprövas efter en noggrann undersökning av alla de fakta som nämns ovan."

21 I artikel 1 i beslut 96/239/EG föreskrivs följande

"I väntan på en fullständig bedömning av situationen och oaktat gemenskapsbestämmelserna om skydd mot bovin spongiform encefalopati skall Förenade kungariket inte från sitt territorium till de andra medlemsstaterna sända

— levande nötkreatur samt deras sperma och embryon,

— nötkött från djur som slaktats i Förenade kungariket,

— produkter framställda av nötkött från djur som slaktats i Förenade kungariket och som skulle kunna komma in i människors eller djurs näringskedja, samt produkter avsedda för medicinsk, kosmetisk och farmaceutisk användning,

— kött-och benmjöl från däggdjur."

22 I enlighet med artikel 3 skall Förenade kungariket varannan vecka sända kommissionen en rapport om tillämpningen av de åtgärder som vidtagits vad beträffar skydd mot BSE och i enlighet med artikel 4 lägga fram "nya förslag för att kontrollera bovin spongiform encefalopati i Förenade kungariket" [översättarens anmärkning: Översättningen bygger på den franska versionen av direktivet. Artikel 4 har i den svenska versionen felaktigt samma lydelse som artikel 3].

23 Den första, den andra och den tredje april 1996 höll rådet ett extraordinärt möte i Luxemburg som ägnades åt de problem som BSE orsakar. Bland rådets slutsatser kan det vara lämpligt att framhålla följande

"1. Till följd av Förenade kungarikets offentliggörande av den nya informationen angående BSE betonar rådet sin beslutsamhet att vidta alla nödvändiga åtgärder för att garantera skyddet av folkhälsan. Det allt överskuggande målet är en hög nivå av hälsoskydd på grundval av bästa tillgängliga vetenskapliga bevis.

2. BSE är ett allvarligt djurhälsoproblem som också kan påverka folkhälsan. EU har liksom Förenade kungariket fattat ett antal viktiga beslut i syfte att begränsa eventuella risker för folkhälsan till ett minimum. Rådet medger dock att beslutsamma åtgärder måste vidtas för att kontrollera och slutligen utrota sjukdomen för att förtroendet för nötkött skall kunna återställas.

3. Som en följd av de konsekvenser som har drabbat Förenade kungariket och den övriga unionen, vidtog kommissionen den 27 mars 1996 skyddsåtgärder för att tillfälligt förbjuda export av nötkreatur, nötkött och produkter av nötkött m. m. från Förenade kungariket till andra medlemsstater och tredje länder. Därför har rådet enats om en rad åtgärder som omfattar kompletterande åtgärder vad gäller hygien och stödåtgärder för marknaden. Vårt mål är att återupprätta konsumenternas förtroende, stabiliteten på marknaden och den inre marknaden."

24 Rådet yrkade att vissa åtgärder för hälsoskydd skulle vidtas, såsom att från människors och djurs näringskedja avlägsna nötkreatur från Förenade kungariket som vid slakttillfället var äldre än 30 månader samt avlägsna specifika inälvor från brittiska djur som vid slakttillfället var yngre än 30 månader, att förstärka kontrollerna, däribland kontrollen av anläggningarnas system för registrering och individuell identifiering av nötkreaturen för att garantera en effektiv kontroll av nötkreaturens ursprung och rörelser ("traceability"), att inrätta en expertgrupp från medlemsstaterna med uppgift att kontrollera genomförandet av de åtgärder som vidtagits av Förenade kungariket liksom att anta stödåtgärder för nötkreatursmarknaden.

25 Samtidigt samlades en internationell expertgrupp i Genève, sammankallad av Världshälsoorganisationen och med deltagare från Förenta nationernas jordbruks- och livsmedelsorganisation (FAO) och från Internationella byrån för epizootiska sjukdomar (OIE). Även dessa experter kom fram till slutsatsen att sambandet mellan BSE och varianten av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom inte var fastställt, men att den mest sannolika förklaringen till de fall av den senare sjukdomen som upptäckts i Förenade kungadömet var att den brittiska befolkningen hade utsatts för BSE. Experterna rekommenderade särskilt att alla länder skulle se till att djur med överförbar spongiform encefalopati slaktades, och att alla delar av djuret och alla produkter framställda av detta undanröjdes på ett sådant sätt att smittämnena inte kunde komma in i någon näringskedja. De ansåg det dessutom vara nödvändigt med en översyn av metoderna för hantering av slaktkroppar för att garantera att smittämnen som orsakar överförbar spongiform encefalopati effektivt inaktiveras.

26 Vad beträffade vissa specifika produkter hävdade expertgruppen

"— Mjölk och mjölkprodukter anses vara ofarliga, även i länder med en betydande förekomst av BSE. Bevis föreligger från andra animala eller mänskliga encefalopatier som tyder på att mjölk inte överför dessa sjukdomar.

— Gelatin som används i livsmedel anses vara ofarligt om det framställs genom en tillverkningsprocess som har visats innefatta sådana produktionsvillkor som gör det möjligt att avsevärt inaktivera kvarvarande smittoämnen ... som skulle ha kunnat finnas i den ursprungliga vävnaden.

— Även talg anses vara ofarligt om effektiva metoder för behandling av slaktkropparna används ...".

27 Den 9 april 1996 avgav den Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén ett yttrande enligt vilket de vävnader som ligger till grund för framställning av gelatin och talg klassificeras i kategorin "lågriskprodukter". Kommittén beskrev vidare de tillverkningsprocesser som gav de bästa hälsoskyddsgarantierna.

28 Den 18 april 1996 avgav den Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén ett annat yttrande enligt vilket sperma från nötkreatur inte innebar någon risk för överförande av BSE. Kommittén anmärkte för övrigt att samtliga vetenskapliga studier kring överföringen av BSE genom embryon ännu inte hade slutförts och att ingen ärftlig överföring av sjukdomen dittills hade observerats, men att det däremot fanns uppgifter som tydde på att scrapie kunde överföras på detta sätt. Till följd därav bekräftade den Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén behovet av en gemenskapsreglering som innebär gemenskapsbestämmelser i vilka föreskrivs att embryon inte får komma från andra donatorer än sådana som är födda efter juli 1988 och som inte härstammar från kvigor med misstänkt eller bekräftad BSE.

Med hänsyn tagen även till att bestämmelserna om styckning av kött och utfodring av idisslare inte hade iakttagits i Förenade kungariket från ikraftträdandet, föreslog kommittén emellertid att fastslå datumet den 1 augusti 1993 i stället för juli 1988.

29 Den 26 april 1996 prövade den Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén rapporten från de experter som hade samlats inom ramen för Världshälsoorganisationen. I denna beskrevs bland annat vilka metoder som skulle användas för behandling av gelatin och talg.

30 Vid sitt möte den 29 och den 30 april tog rådet (jordbruk) del av de olika rapporter som hade upprättats av kommissionen, Förenade kungariket, den grupp av gemenskapsinspektörer som hade begett sig till denna medlemsstat, samt av veterinärexperterna. Rådet noterade att vissa åtgärder behövde sättas i verket särskilt när det gällde slakt av djur som är äldre än 30 månader och förstörelse av kadaver och att vissa brister hade rapporterats i systemet för att identifiera och spåra nötkreaturens ursprung och rörelser ("traceability"). Rådet drog bland annat slutsatsen att "kombinationen av åtgärder som genomförts av Förenade kungariket, kommissionens fullgoda genomförande och uppföljning, det selektiva slaktprogrammet, de kompletterande åtgärderna samt den upprepade betoningen av behovet att vid alla framtida beslut grunda sig på sunda vetenskapliga råd, utgör en del av en process som bör göra det möjligt att successivt och stegvis häva exportförbudet".

31 Vid sitt möte den 20—24 maj 1996 antog den internationella kommittén vid Internationella byrån för epizootiska sjukdomar nya rekommendationer i vilka det bland annat angavs att det i länder där BSE är vanligt förekommande är viktigt att kontrollera om djuren är födda efter det att utfodringsförbudet faktiskt hade

genomförts eller om de härrörde från en hjord som varit helt fri från sjukdomen och om de aldrig har utfodrats med kött-och benmjöl.

32 Den 11 juni 1996, det vill säga efter att föreliggande ansökan om interimistiska åtgärder hade inlämnats, antog kommissionen beslut 96/362/EG om ändring av beslut 96/239/EG (EGT nr L 139, s. 17).

33 I övervägandena i ingressen till beslut 96/362 beaktas de olika vetenskapliga kommittéernas yttranden, liksom att den Ständiga veterinärkommittén inte har avgivit något yttrande, samt ett förslag till åtgärder, som kommissionen lade fram inför rådet den 23 maj 1996 i enlighet med artikel 17 i direktiv 89/662.

34 Genom beslut 96/362 hävs förbudet mot export av sperma från nötkreatur som enligt Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén kan betraktas som säkert vad beträffar BSE. Förbudet hävs likaledes för olika produkter — gelatin, dikalciumfosfat, aminosyror och peptider, talg och talgprodukter — under förutsättning att de producerats enligt de metoder som beskrivs i bilaga till beslutet, i anläggningar som står under officiell veterinär kontroll och som kan visa att de drivs i enlighet med de villkor som anges i bilagan (artikel 1.2) och att de är märkta eller på annat sätt identifierade så att det framgår vilken produktionsmetod och produktionsanläggning som använts (artikel 1.3).

35 Genom artikel 1a i beslut 96/239 i dess ändrade lydelse åläggs dessutom, med avseende på export av olika typer av kött, en offentlig veterinär kontroll och inrättandet av ett system för spårning av råmaterialet som garanterar dettas ursprung

genom hela produktionskedjan. I enlighet med punkt 2 skall förteckningen över de anläggningar som uppfyller villkoren överlämnas till kommissionen och övriga medlemsstater.

36 Slutligen föreskrivs i artikel 1c följande

"1. Kommissionen skall utföra gemenskapsinspektioner på platsen i Förenade kungariket för att kontrollera att bestämmelserna i detta beslut efterlevs, särskilt vad gäller genomförandet av offentliga kontroller.

2. De inspektioner som nämns i punkt 1 skall genomföras med avseende på de produkter som anges i bilagan innan leveranserna av dessa produkter återupptas.

3. Kommissionen skall, efter att ha samrått med medlemsstaterna inom ramen för Ständiga veterinärkommittén, fastställa det datum då leveranser får återupptas."

37 Sedan april månad 1996 har kommissionen vidare vidtagit ett antal åtgärder för att stödja marknaden för nötkött inom hela gemenskapen, och bland annat betydligt utökat förutsättningarna för intervention. Vissa av åtgärderna avser mer specifikt nötköttsmarknaden i Förenade kungariket och innehåller föreskrifter om att gemenskapen skall bidra finansiellt till planen för slakt och sedan destruktion av nötkreatur äldre än 30 månader vid slakttillfället. Detta gäller bland annat kommissionens förordning (EG) nr 716/96 av den 19 april 1996 om undantagsåtgärder till stöd för nötköttsmarknaden i Förenade kungariket (EGT nr L 99, s. 14).

Parternas yrkanden

38 Förenade kungariket har yrkat att domstolen med tillämpning av artiklarna 185 och/eller 186 i fördraget skall

A) förordna om uppskov med verkställigheten av kommissionens beslut 96/239, förutom såvitt avser

1) kött från nötkreatur som slaktats i Förenade kungariket vid en ålder av 30 månader eller äldre och som inte uppfyller kraven i Mature Beef Assurance Scheme

och

2) kött-och benmjöl från däggdjur,

B) i andra hand förordna om uppskov med verkställigheten av artikel 1 i kommissionens beslut 96/239 med avseende på

1) export avsedd för tredje land av djur, kött, produkter och materiel som åsyftas i det omtvistade beslutet (i tredje hand med avseende på den export av som är avsedd för sådant tredje land från vilket ingen verklig risk för omdestinering föreligger),

2) kött från nötkreatur som uppfyller kraven i Mature Beef Assurance Scheme,

3) nötkreatur födda efter den 1 maj 1996 som inte härstammar från kor hos vilka BSE har kunnat misstänkas eller bekräftas samt kött och produkter och materiel som framställts av dessa djur,

4) sperma från nötkreatur,

5) embryon från nötkreatur,

6) talg och talgprodukter, enligt de villkor som godkänts av kommissionen den 22 maj 1996 och/eller

7) gelatin, enligt de villkor som fastställts av kommissionen den 22 maj 1996,

C) som ett tredje alternativyrkande förordna om uppskov med verkställigheten av de delar av kommissionens beslut 96/239 vars tillämpning domstolen finner lämplig att uppskjuta och besluta om andra interimistiska åtgärder som domstolen finner nödvändiga,

D) förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

Vid sammanträdet den 19 juni 1996 drog emellertid Förenade kungariket tillbaka punkt 4 (sperma), punkt 6 (talg) och punkt 7 (gelatin) från sitt andrahandsyrkande med beaktande av beslut 96/362.

39 Kommissionen yrkar att domstolen skall

— avslå ansökan om interimistiska åtgärder

— förplikta Förenade kungariket att ersätta rättegångskostnaderna.

40 Rådet yrkar att domstolen skall

— avslå ansökan om interimistiska åtgärder.

Förutsättningarna för att bevilja interimistiska åtgärder

41 I enlighet med artiklarna 185 och 186 i fördraget får domstolen, om den anser att omständigheterna så kräver, förordna om uppskov med verkställigheten av en påtalad rättsakt eller föreskriva nödvändiga interimistiska åtgärder i det ärende som anhängiggjorts vid den.

42 I artikel 83.2 i rättegångsreglerna för domstolen föreskrivs att sådana ansökningar skall ange föremålet för talan, de omständigheter som ställer krav på skyndsamhet och de faktiska och rättsliga grunder på vilka den begärda åtgärden omedelbart framstår som befogad.

43 I enlighet med artikel 36 tredje stycket i EG-stadgan för domstolen och artikel 86.4 i dess rättegångsregler skall beslutet endast ha interimistisk verkan och inte föregripa domstolens avgörande i saken.

44 Således kan domstolen förordna om uppskov med verkställigheten eller om andra interimistiska åtgärder om det har fastställts att beviljandet av åtgärderna omedelbart framstår som faktiskt och rättsligt befogat (fumus boni juris) samt att åtgärderna är brådskande på det sättet att de — för att undvika en allvarlig och irreparabel skada på sökandens intressen — måste förordnas och ha verkan redan innan målet i sak har avgjorts (beslut av den 19 juli 1995, kommissionen mot Atlantic Container Line m. fl., C-149/95 P(R), REG s. I-2165, punkt 22). Enligt fast rättspraxis skall domstolen som prövar ansökan om en interimistisk åtgärd även göra en avvägning mellan de föreliggande intressena. Dessutom är uppskovet med verkställigheten och de övriga åtgärder som beviljas med stöd av artikel 186 i fördraget interimistiska på det sättet att de varken föregriper avgörandet av de omtvistade rättsliga och faktiska frågorna eller på förhand motverkar följderna av det beslut som senare skall fattas i sak i målet (se ovannämnda beslut i målet kommissionen mot Atlantic Container Line m. fl., punkt 22).

45 Vid denna helhetsbedömning förfogar domstolen som prövar ansökan om en interimistisk åtgärd över ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning och är fri att med avseende på de särskilda omständigheterna i det aktuella fallet avgöra sättet att pröva om dessa villkor är uppfyllda, liksom i vilken ordning denna prövning skall utföras, då det inte i någon bestämmelse i gemenskapsrätten föreskrivs ett i förväg upprättat analysschema för bedömningen av om det är nödvändigt att bevilja interimistiska åtgärder (se ovannämnda beslut i målet kommissionen mot Atlantic Container Line m. fl., punkt 23).

Parternas inställning

46 Förenade kungariket har för det första hävdat att det nötkött och de produkter som framställts av nötkreatur för vilka Förenade kungariket har begärt att förbudet skall hävas inte utgör någon risk då det skall konsumeras av människor eller utnyttjas för andra relevanta användningsformer och att förbudet inte är rättsligt befogat, för det andra att förbudet har orsakat, och fortsätter att orsaka, allvarlig och irreparabel skada och för det tredje att en intresseavvägning utfaller till förmån för ett omedelbart hävande av förbudet.

47 Förenade kungariket anser i synnerhet att exportförbudet inte har någon vetenskaplig grund och att det uteslutande eller huvudsakligen har beslutats för att lugna konsumenterna och för att skydda nötköttsmarknaden. I stället för att förverkliga dessa mål har det snarare haft en kontraproduktiv verkan vad beträffar konsumenternas förtroende.

48 Kommissionen anser å sin sida att Förenade kungariket varken har bevisat fumus boni juris eller ärendets brådskande natur och inte heller att en allvarlig och irreparabel skada skulle vara sannolik. Den anser även att en intresseavvägning tydligt utfaller till förmån för att hittills gällande provisoriska åtgärder skall bibehållas till dess att de studier som för närvarande utförs i förekommande fall ger en solid grund för att häva dem. Rådet har stött kommissionen i det avseendet.

Domstolens bedömning

49 Vad beträffar fumus boni juris har Förenade kungariket för det första hävdat att beslutet och de andra påtalade rättsakterna faller utanför kommissionens behörighet och dess utrymme för skönsmässig bedömning, att de inte motiveras av en allvarlig risk för människors eller djurs hälsa, att de rättsstridigt hindrar varors fria rörlighet inom gemenskapen, att de utgör maktmissbruk och att de är oförenliga med den gemensamma jordbrukspolitikens mål såsom dessa fastställs i artikel 39.1 i EG-fördraget, för det andra att de är bristfälligt motiverade, för det tredje att de är diskriminerande och strider mot artiklarna 6 och 40.3 i EG-fördraget, för det fjärde att de strider mot proportionalitetsprincipen och för det femte att artikel 1 tredje strecksatsen i beslut 96/239 är rättsstridig av den anledningen att den innebär ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och motiveringsskyldigheten samt avser produkter som inte omfattas av kommissionens behörighet.

50 Därutöver anser Förenade kungariket att direktiv 89/662 och direktiv 90/425 är rättsstridiga i den mån de utgör grund för att utsträcka exportförbudet till att gälla produkter som inte upptas i bilaga II till EG-fördraget.

51 Förenade kungariket har slutligen förtydligat att "det bestridda beslutets oproportionerliga natur och rättsstridighet är särskilt uppenbara vad beträffar export till tredje land, vad beträffar kött från hjordar som inte berörs av BSE, vad beträffar nötkreatur födda efter den 1 maj 1996, vad beträffar sperma och embryon samt vad beträffar talg och gelatin".

52 För att bedöma om kommissionen — såsom Förenade kungariket i första hand har hävdat — vid ett första påseende har överskridit sin behörighet, finns det anledning att, i tur och ordning, pröva de bestämmelser som ligger till grund för det omtvistade beslutet, nämligen artikel 10.4 i direktiv 90/425 och artikel 9 i direktiv 89/662, att bedöma syftet med det omtvistade beslutet mot bakgrund av dessa bestämmelser och slutligen att kontrollera den allvarliga arten av de uppgifter som har motiverat detta beslut i syfte att fastställa om människors och djurs hälsa faktiskt var utsatt för en allvarlig risk.

53 Direktiv 90/425 och direktiv 89/662, som har antagits med stöd av artikel 43 i EEG-fördraget, syftar till att ersätta de veterinärkontroller som utförs vid gemenskapens inre gränser med kontroller på avsändarorten. I det sjätte övervägandet i ingressen till direktiv 90/425 sägs att "[d]enna lösning förutsätter ett ökat förtroende för de veterinärkontroller som utförs av avsändarstaten" och att denna "skall se till att sådana veterinärkontroller utförs på ett lämpligt sätt".

54 I artikel 10 i direktiv 90/425 och artikel 9 i direktiv 89/662, vilka har likartad lydelse, föreskrivs att varje medlemsstat omedelbart skall underrätta de övriga medlemsstaterna och kommissionen om varje utbrott av zoonoser, sjukdomar eller andra orsaker som sannolikt kan utgöra en allvarlig risk för djur eller för människors hälsa. Enligt samma bestämmelser skall den medlemsstat som sändningen kommer ifrån omedelbart vidta de kontroll-eller försiktighetsåtgärder som anges i gemenskapens bestämmelser, medan den medlemsstat som är mottagarland får vidta försiktighets-eller skyddsåtgärder. I punkt 4 i de båda artiklarna fastslås

vidare att kommissionen i samtliga fall skall ompröva läget i Ständiga veterinärmedicinska kommittén så snart som möjligt, att den skall vidta de åtgärder som behövs för varor som omfattas av direktivet och, om läget så kräver, för de produkter som kommer från djuren i fråga samt, slutligen, att kommissionen skall bevaka läget och med hänsyn till hur läget utvecklas ändra eller återkalla de fattade besluten enligt samma förfarande. Bilaga C till direktiv 90/425 innehåller en lista över sjukdomar eller epizootiska sjukdomar som är föremål för tvingande nödfallsåtgärder med territoriella inskränkningar som kan omfatta en eller flera medlemsstater, regioner eller zoner.

55 Vidare bör syftet med beslut 96/239/EG fastslås.

56 Enligt Förenade kungariket motiveras antagandet av beslutet av ekonomiska överväganden, av nödvändigheten att lugna konsumenterna och att skydda nötköttsmarknaden i dess helhet. I detta hänseende har Förenade kungariket grundat sin uppfattning på den tredje meningen i det femte övervägandet i beslutet och på offentliga uttalanden av kommissionären med ansvar för jordbruksfrågor.

57 Vid sammanträdet beskrev kommissionen sitt beslut som en "isoleringsåtgärd", som skulle följas av särskilda åtgärder i syfte att utrota sjukdomen, och förtydligade att beslutet sökte förverkliga ett omfattande syfte, nämligen skydd av folkhälsan inom ramen för den inre marknaden. Rådet bekräftade den beskrivningen som bland annat framgår av rådets slutsatser vid det extraordinära mötet den 1—3 april 1996.

58 Det bör i sammanhanget påpekas att det andra övervägandet i beslut 96/239 syftar på offentliggörandet av nya uppgifter om uppträdande av vissa fall av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom i Förenade kungariket. Dessutom förtydligas i de första två meningarna i det femte övervägandet att "[f]ör närvarande är det omöjligt att inta en definitiv ståndpunkt om risken för överföring av BSE till människor" och att

"[r]isken kan inte uteslutas". Det går inte att avskilja en del av övervägandet och att endast erinra om den mening som rör konsumenternas oro. Den omtvistade texten måste beaktas i sin helhet. För övrigt framgår det tydligt mot bakgrund av arten av de vidtagna åtgärderna att beslut 96/239 ålägger en isolering i avvaktan på vidare åtgärder i syfte att utrota BSE.

59 Slutligen måste det kontrolleras huruvida de uppgifter som kommissionen har lagt till grund för att anta det omtvistade beslutet är av allvarlig art och om djurs och människors hälsa faktiskt var utsatta för en allvarlig risk.

60 Det kan i detta hänseende inte ifrågasättas att SEAC: s meddelande som erinrade om ett möjligt samband mellan BSE och varianten av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom var en särskilt viktig uppgift som motiverade en omprövning av åtgärderna avseende export av nötkreatur, nötkött eller produkter från dessa med ursprung i Förenade kungariket. Även om vetenskapsmännen av försiktighet inte hade givit något säkert besked, hade situationen förändrats betydligt eftersom BSE: s överförbarhet till människan inte längre ansågs vara en teoretisk möjlighet utan hädanefter betraktades som den sannolikaste förklaringen till den nya varianten av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom som nyss hade upptäckts hos ett visst antal personer. Även om man sedan flera år hade räknat med möjligheten för en sådan risk för människors hälsa, innebar SEAC: s meddelande att det framkom nya uppgifter som gjorde risken troligare och som motiverade kommissionens ingripande.

61 De upplysningar som beaktades av kommissionen då den antog beslut 96/239 var således av särskilt allvarlig art. De betraktades för övrigt som sådana av den brittiska regeringen, eftersom denna själv omedelbart vidtog vissa åtgärder för att rätta sig efter SEAC: s rekommendationer.

62 Under dessa förhållanden finns inte fog för att, som Förenade kungariket gör, anse att kommissionen har agerat endast av ekonomiska skäl för att stabilisera nötköttsmarknaden. Tvärtom visar omständigheterna, såsom framgår av det femte övervä-

gandet läst i sin helhet, att kommissionen först och främst har tagit hänsyn till skyddet av folkhälsan inom ramen för den inre marknaden, vilket den för övrigt är skyldig att göra med tillämpning av direktiv 90/425 och direktiv 89/662.

63 Det är av vikt att på den här punkten understryka att det i artikel 3 o i EG-fördraget, bland gemenskapens mål föreskrivs "bidrag till att uppnå en hög hälsoskyddsnivå". En hänvisning till detta mål finns i artikel 129.1 första stycket i samma fördrag, där det föreskrivs att gemenskapen skall bidra till att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå för människor. I det tredje stycket i samma punkt förtydligas att hälsoskyddskraven skall ingå som ett led i gemenskapens övriga politik. Slutligen har domstolen redan avgjort att det vid förverkligandet av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken inte kan bortses från sådana krav av allmänt intresse som konsumentskydd eller skydd av människors och djurs hälsa och liv, krav som gemenskapsinstitutionerna har att beakta då de utövar sin behörighet (dom av den 23 februari 1988, Förenade kungariket mot rådet, 68/86, Rec. s. 855 punkt 12).

64 Vad i andra hand beträffar motiveringsskyldigheten har Förenade kungariket anmärkt att, även om det antas att beslut 96/239 antagits i syfte att skydda människors eller djurs hälsa, skall det ogiltigförklaras, eftersom det i strid med artikel 190 i EG-fördraget inte anges i beslutet av vilka skäl kommissionen ansett att de tidigare vidtagna åtgärderna inte var tillräckliga och följaktligen på vilket sätt de nya åtgärderna var motiverade.

65 I detta hänseende framgår av övervägandena i beslut 96/239 att det motiveras av ett antal omständigheter, däribland först och främst offentliggörandet av nya uppgifter om uppträdande av vissa fall av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom i Förenade kungariket, vidare denna medlemsstats vidtagande av ytterligare åtgärder avseende behandlingen av nötkött och användningen av kött-och benmjöl i foder till kreatur

och, slutligen, andra medlemsstaters beslut om importförbud. Dessa omständigheter räcker för att fastställa att det förelåg, vad beträffar risken i fråga, en stor osäkerhet kring frågan om de åtgärder som tidigare hade vidtagits av såväl Förenade kungariket som Europeiska gemenskapen var effektiva och tillräckliga.

66 För det tredje har Förenade kungariket gjort gällande att beslut 96/239 innebär en godtycklig diskriminering av Förenade kungariket och de brittiska producenterna, näringsidkarna och konsumenterna, eftersom det inte har vidtagits någon skyddsåtgärd i förhållande till andra medlemsstater. Förenade kungariket är emellertid inte den enda medlemsstat där fall av BSE har påträffats, även om det är där som sjukdomens utbredning är störst. Vad beträffar diskrimineringen av de brittiska konsumenterna skulle denna bero på att beslut 96/239 i bästa fall skulle kunna återupprätta konsumenternas förtroende inom den övriga gemenskapen, utan att återupprätta de brittiska konsumenternas förtroende.

67 I detta hänseende är det tillräckligt att anmärka, såsom framhållits vid sammanträdet, att 97,9 procent av fallen av BSE i Europa har påträffats i Förenade kungariket.

68 Såsom kommissionen och rådet har förklarat, beror för övrigt den omständigheten att isoleringsåtgärderna omfattar hela Förenade kungariket, och inte endast en eller flera bestämda regioner, på att sjukdomen, som utan tvekan var begränsad till en viss plats för flera år sedan, nu har spritt sig till hela det nationella territoriet och att det, eftersom alla djur inte var identifierade på lämpligt sätt, var omöjligt att bestämma deras ursprung och fastställa om de vid något tillfälle hade ingått i en hjord där fall av BSE hade påträffats. I detta hänseende har Förenade kungariket faktiskt förklarat under sammanträdet att det hade upprättats en förteckning endast över djur som var smittade av BSE eller som misstänktes vara smittade, och denna stat har inte bestridit kommissionens uppgift om att det skulle finnas 11 000 BSE-sjuka djur vars ursprungshjord inte har kunnat identifieras.

69 Det föreligger fortfarande viss vetenskaplig osäkerhet vad beträffar hur sjukdomen överförs. Den 31 oktober 1995 hade 23 148 fall av BSE konstaterats bland djur som var födda efter att förbudet mot att använda kött-och benmjöl till utfodring av nötkreatur — vilket antogs vara orsaken till sjukdomen — hade trätt i kraft (*Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain, A Progress Report*, novem-

ber 1995, punkt 7). Endast en identifiering av det sjuka djurets ursprungshjord och en rekonstruering av denna skulle ha gjort det möjligt att dels kontrollera om djuret, trots förbudet, hade givits smittat foder eller om en annan förklaring till sjukdomen skulle sökas, dels, för det fall utfodringen hade varit olämplig, återfinna alla de djur som hade utfodrats på samma sätt och som riskerade att vara smittade även om de ännu inte uppvisade några kliniska tecken på sjukdomen.

70 Bristen på märkning av djuren och på kontroll av hur de hade förflyttats gör det dessutom omöjligt att genomföra vissa av de åtgärder som rekommenderats av de internationella experterna från Internationella byrån för epizootiska sjukdomar, vilka förordar att djuren skall identifieras som härstammande från en hjord där det aldrig har konstaterats något fall av BSE (se det ändrade kapitlet i International Animal Health Code, antaget vid mötet den 20—24 maj 1996).

71 Det är för övrigt inte fastställt att överföring inte kan ske via modern. I den frågan pågår arbetet fortfarande, men resultaten är svårtolkade eftersom förbudet mot att använda kött-och benmjöl till utfodring av nötkreatur inte har iakttagits. Den 31 oktober 1995 hade faktiskt 933 fall av BSE konstaterats hos djur som härstammade från sjuka mödrar, födda efter att förbudet i fråga hade trätt i kraft. I dessa fall är det emellertid omöjligt att fastställa om sjukdomen överförts via modern eller om djuren har ådragit sig den genom intagande av smittat foder (ovannämnda *Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain*, punkt 9). Däremot är det fastställt att scrapie hos får är ärftligt. Att sjukdomen skulle kunna överföras på samma sätt hos nötkreatur är således en möjlighet som bör tas på allvar.

72 Även om det förefaller som om sjukdomen inte är smittsam (horisontell överföring), föreligger ett antal oförklarade fall av smittade kalvar, födda ungefär vid den tid då en smittad kviga kalvade (perinatal smitta).

73 Då det för det fjärde gäller åsidosättandet av proportionalitetsprincipen, bör det påpekas att förbudet motiverades av ett berättigat mål, nämligen skyddet för hälsan, och eftersom förbudet utgjorde en isoleringsåtgärd som föregick utrotningsåtgärder var det oundgängligt för att uppnå detta mål.

74 I detta hänseende har det inte ifrågasatts att de åtgärder som Förenade kungariket har vidtagit för att förbjuda användningen av kött-och benmjöl från idisslare till utfodring av idisslare samt de åtgärder som avser behandling av kött har medfört positiva resultat, bland annat en minskning av fallen av BSE. Det föreligger emellertid allvarliga tvivel beträffande åtgärdernas effektivitet. Det förefaller som om en del av boskapen, trots det år 1988 föreskrivna förbudet, även fortsättningsvis har utfodrats med misstänkt mjöl under minst fem år, eftersom vissa uppfödare har använt sina lager, eftersom de medvetet eller av misstag har givit nötkreaturen kött- eller benmjöl från idisslare som var avsett för andra kreatur eller eftersom de har givit nötkreaturen foder för nötkreatur som i princip var sunt men som hade smittats vid tillverkningen på grund av att det saknades tillräckliga säkerhetsåtgärder.

75 I alla händelser och även om man med säkerhet kände till vilken fodersammansättning som varje uppfödare hade givit sina djur, skulle frånvaron av medel för att spåra dessa djurs ursprung och förflyttningar ("traceability") inte medge att med säkerhet fastställa vilken hjord djuret fötts i, antalet transaktioner som det varit föremål för och följaktligen om det kan ha utfodrats med smittat foder i någon av de hjordar som det ingått i.

76 Vad beträffar åtgärderna avseende slakt och styckning, framgår av de dokument som har bifogats Förenade kungarikets ansökan om ogiltigförklaring att oanmälda inspektioner vid de berörda anläggningarna har utförts först sedan maj 1995 (ovan nämnda *Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain*, punkt 16). Enligt denna rapport var det i september 1995 48 procent av slakterierna som inte iakttog de lagstadgade föreskrifterna. Det har emellertid fastställts att vissa brister rörde avlägsnandet av vissa specifika inälvor från nötkreatur (huvud, ryggmärg). I oktober 1995 var andelen slakterier som bröt mot lagen fortfarande 34 procent.

77 Vad beträffar de argument som hänför sig till att artikel 1 tredje strecksatsen i beslut 96/239 skulle vara otillbörlig och att direktiv 89/662 och direktiv 90/425, med stöd av vilka beslutet har antagits, skulle vara rättsstridiga, förefaller de vid första påseendet endast vara relevanta vad beträffar produkter från nötkreatur.

Dessa produkter omfattas av beslut 96/362 som i vissa avseenden häver det förbud som föreskrivs i beslut 96/239, vilket kan ha medfört att Förenade kungariket har frånfallit punkterna 4, 6 och 7 i sitt andrahandsyrkande. Det förefaller således inte nödvändigt att i detta skede pröva dessa argument.

78 Vad beträffar de specifika produkter som nämnts i Förenade kungarikets andrahandsyrkande, gäller de anförda argumenten — med beaktande av att vissa punkter i ansökan har avstått till följd av antagandet av beslut 96/362 — huvudsakligen kött från hjordar som inte drabbats av BSE, nötkreatur födda efter den 1 maj 1996 och embryon. Med hänsyn till den osäkerhet som kvarstår i fråga om hur denna sjukdom överförs liksom till frånvaron av märkning och möjligheter att spåra dessa djurs ursprung och förflyttningar ("traceability"), det vill säga med hänsyn till att det är omöjligt att bestämma vilken hjord de tillhör, förefaller de grunder som syftar till att fastställa att beslutet är rättsstridigt eller oproportionerligt vad beträffar dessa produkter vid ett första påseende inte som befogade.

79 Vad slutligen beträffar förbudet mot export till tredje land, har Förenade kungariket hävdat att kommissionens beslut saknar rättslig grund, eftersom de direktiv som ligger till grund för beslutet endast rör handeln inom gemenskapen.

80 Kommissionen har besvarat detta argument med att beslutet, i egenskap av åtgärd i syfte att utrota sjukdomen, syftade till att fullständigt isolera det territorium som var smittat av sjukdomen och att, med hänsyn till de många fallen av bedrägeri i fråga om import av nötkött, ett förbud att exportera till tredje land var oundgängligt för att garantera dess ändamålsenliga verkan. Vid sammanträdet stödde rådet kommissionen på den här punkten och utvecklade ytterligare argument som grundades på en vid tolkning av kommissionens behörighet att handha den dagliga förvaltningen av den gemensamma jordbrukspolitiken.

81 I detta hänseende bör det påpekas att de argument som framförts såväl av Förenade kungariket som av kommissionen och rådet vid ett första påseende ger upphov till komplexa rättsliga frågor som kräver en fördjupad analys efter ett kontradiktoriskt förfarande.

82 Vad beträffar villkoret avseende de begärda åtgärdernas brådskande karaktär, skall detta bedömas utifrån behovet av att förordna interimistiskt för att undvika att en allvarlig och irreparabel skada orsakas genom tillämpningen av den åtgärd som är föremål för talan i sak, tills domstolen meddelar dom i saken.

83 I detta hänseende har Förenade kungariket först och främst förklarat att exporten av levande nötkreatur, nötkött och produkter från nötkreatur år 1995 uppgick till ett värde som översteg 840 miljoner ecu och att denna sektor bidrar till bevarandet av ungefär 500 000 arbetstillfällen. Vidare har Förenade kungariket påpekat att jordbruksföretagen, särskilt de som är specialiserade på nötkött, är allvarligt drabbade av att exportmöjligheterna har upphört. Det bestridda beslutet rör även samtliga de näringsidkare vars verksamhet har anknytning till export av kalvar och kött, särskilt exportörer, transportörer och slakterier. I detta hänseende har sökanden bland annat tagit upp konkurser och avskedanden samt därmed sammanhängande sociala problem. Även uppfödare och exportörer av får samt producenter och exportörer av mjölkprodukter lider skada av exportförbudet. Enligt Förenade kungariket kan de ekonomiska förlusterna överstiga 1,2 miljarder ecu per år. Ungefär 55 000 arbetstillfällen inom nötköttssektorn är omedelbart hotade av BSE-krisen varav ett stort antal är direkt med anledning av exportförbudet.

84 Förenade kungariket har medgivit att efterfrågan på de produkter som anges i det omtvistade beslutet ofrånkomligen skulle ha fallit, även om det inte funnits ett exportförbud ålagt av gemenskapen. Icke desto mindre anser Förenade kungariket att den allvarliga och irreparabla skadan som orsakas av förlusten av marknadsandelar till stor del beror på det påtalade beslutet. Detta har i själva verket förstorat och förlängt konsumenternas farhågor i fråga om nötkött och skenbart rättfärdigat dem. Dessutom utgör beslutet, för ett visst antal länder, det enda hindret för att brittiskt kött och brittiska nötköttsprodukter skall få tillträde till medlemsstaternas och tredje lands marknader.

85 I detta hänseende är det värt att notera att medlemsstaterna är ansvariga för vad som på det nationella planet anses vara allmänna intressen, i synnerhet ekonomiska och sociala, och att de därför har behörighet att agera rättsligt för att försvara dessa. Som en följd därav kan de ta hänsyn till den skada som drabbar en hel sektor av deras ekonomi, särskilt då den bestridda gemenskapsåtgärden kan få negativa konsekvenser för sysselsättning och levnadskostnader (beslut av den 29 juni 1993, Tyskland mot rådet (C-280/93 R, Rec. s. I-3667, punkt 27)).

86 Mot bakgrund av handlingarna i akten och de diskussioner som har ägt rum vid domstolen förefaller det troligt att det föreligger en allvarlig skada för Förenade kungariket, att näringsidkarna, särskilt inom de sektorer som rör produktion och export av nötkött, för närvarande befinner sig i en mycket svår situation och att det dessutom inte kan uteslutas att skadan delvis är irreparabel.

87 Den främsta orsaken till skadan är emellertid osäker, och det har inte fastställts att den står att finna i beslut 96/239. I själva verket orsakades nedgången i efterfrågan på nötkött en vecka innan beslutet antogs genom att SEAC, och den brittiska regeringen själv, offentliggjorde att det möjligen kunde finnas ett samband mellan BSE och varianten av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom. För övrigt föregicks beslut 96/239 av andra förbudsåtgärder som vidtogs av andra medlemsstater och vissa tredje länder. Det kan i detta skede i förfarandet inte anses fastställt att beslut 96/239 på ett betydande sätt ökat den skada som orsakats av dessa åtgärder och att, i avsaknad av ett sådant beslut, efterfrågan på brittiskt nötkött skulle ha återupprättats i övriga medlemsstater eller tredje länder, med beaktande av mediabevakningen av frågan och konsumenternas växande intresse för sin hälsa.

88 Det bör dessutom anmärkas, såsom kommissionen har understrukit utan att motsägas av Förenade kungariket, att institutionerna har vidtagit ett antal kompensationsåtgärder till förmån för de berörda näringsidkarna för att undvika att deras ställning på marknaden drabbas av irreparabla följder.

89 Det framgår av det ovan sagda, att även om vissa av de grunder som framförts av Förenade kungariket i detta skede inte kan förkastas, har kommissionen icke desto mindre lagt fram allvarliga argument angående sitt besluts rättsenlighet i dess helhet, såväl vad beträffar handeln inom gemenskapen som exporten till tredje land. Även om det antas att Förenade kungariket fullständigt hade visat förekomsten av allvarlig och irreparabel skada, skulle följaktligen domstolen likväl ha att göra en avvägning mellan å ena sidan sökandens intresse av att se exportförbudet för nötkreatur, nötkött och produkter från nötkött upphävt, och å andra sidan övriga parters intresse av att ett sådant förbud upprätthålls. Vid denna prövning skall domstolen avgöra om en eventuell ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet av den domstol som dömer i saken skulle göra det möjligt att ändra på den situation som skulle uppstå om beslutet verkställdes omedelbart och, omvänt, om uppskov med verkställighet av beslutet skulle utgöra hinder för dess fulla verkan för det fall att talan i saken ogillades (ovannämnda beslut kommissionen mot Atlantic Container Line m. fl., punkt 50).

90 I detta hänseende kan det konstateras att en sådan intresseavvägning i alla händelser skulle utfalla till förmån för att kommissionens beslut bibehölls, eftersom intresset av att det omtvistade beslutet bibehålls svårligen kan jämföras med sökandens intresse av att få det upphävt.

91 Ovanstående analys har förvisso visat att det är troligt att skada uppkommer för kommersiella och sociala intressen genom att exportförbudet bibehålls under mellantiden och att skadan delvis kan vara svår att reparera om talan i sak skulle bifallas.

92 En sådan skada kan emellertid inte anses väga tyngre än den allvarliga skada på folkhälsan som ett upphävande av det omtvistade beslutet skulle kunna orsaka och som inte skulle kunna åtgärdas om talan i sak senare ogillades.

93 I själva verket är Creutzfeldt-Jakobs sjukdom, närmare bestämt dess nyligen upptäckta variant, fortfarande endast delvis känd bland vetenskapsmän. Det har upprepade gånger vid sammanträdet erinrats om dess dödliga art. Det finns för närvarande inte något botemedel. Döden inträffar några månader efter att sjukdomen upptäckts. Mot bakgrund av att den mest sannolika förklaringen till denna dödliga sjukdom står att finna i en exponering för BSE kan ingen tvekan tillåtas. Även om domstolen medger att det orsakas ekonomiska och sociala svårigheter i Förenade kungariket genom kommissionens beslut, kan domstolen endast fastslå att hälsoskyddet är av övervägande betydelse.

94 Mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden skall Förenade kungarikets ansökan avslås, såväl avseende förstahandsyrkandet som de alternativa yrkandena.

På dessa grunder fattar

DOMSTOLEN

följande beslut:

1) Förenade kungarikets ansökan avslås.

2) Beslut om rättegångskostnader kommer att meddelas senare.

Luxemburg den 12 juli 1996

R. Grass — G. C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare — Ordförande