DOMSTOLENS DOM

5. december 2000 *

I sag C-477/98,

angående en anmodning, som Court of Appeal in Northern Ireland (Det Forenede Kongerige) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Eurostock Meat Marketing Ltd

mod

Department of Agriculture for Northern Ireland,

for at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 9 i Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 395, s. 13), Kommissionens beslutning 97/534/EF af 30. juli 1997 om forbud mod anvendelse af risikomateriale med hensyn til overførbare spongiforme encephalopatier (EFT L 216, s. 95) og EF-traktatens artikel 36 (efter ændring nu artikel 30 EF),

har

* Processprog: engelsk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. Gulmann, A. La Pergola, M. Wathelet og V. Skouris, samt dommerne D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón (refererende dommer), R. Schintgen og F. Macken,

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Eurostock Meat Marketing Ltd ved A. O'Caoimh, SC, og barrister C. Carney, BL, for solicitors Robert A. Mullan & Son

— Det Forenede Kongeriges regering ved R. Magrill, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af K. Parker, QC, og barrister B. McCloskey

— den tyske regering ved afdelingschef W.-D. Plessing og kontorchef C.-D. Quassowski, begge Forbundsfinansministeriet, som befuldmægtigede

— den franske regering ved kontorchef K. Rispal-Bellanger og fuldmægtig R. Loosli-Surrans, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— den nederlandske regering ved kontorchef M.A. Fierstra, Afdelingen for EU-ret, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent P. Oliver og G. Berscheid, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 7. marts 2000 er afgivet mundtlige indlæg af Eurostock Meat Marketing Ltd ved M. Lavery, QC, af Det Forenede Kongeriges regering ved R. Magrill og K. Parker, af den tyske regering ved W.-D. Plessing, af den nederlandske regering ved M.A. Fierstra og af Kommissionen ved P. Oliver og G. Berscheid,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. april 2000,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 9. november 1998, indgået til Domstolen den 21. december 1998, har Court of Appeal in Northern Ireland (Det Forenede Kongerige) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) stillet Domstolen fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 9 i Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 395,

s. 13), Kommissionens beslutning 97/534/EF af 30. juli 1997 om forbud mod anvendelse af risikomateriale med hensyn til overførbare spongiforme encephalopatier (EFT L 216, s. 95) og EF-traktatens artikel 36 (efter ændring nu artikel 30 EF).

2 Spørgsmålene er blevet rejst i en sag mellem Eurostock Meat Marketing Ltd (herefter »Eurostock«) og Department of Agriculture for Northern Ireland (herefter »ministeriet«) vedrørende import af kvæghoveder fra Irland til Nordirland.

Relevante retsregler

De fællesskabsretlige regler

3 Fremstillingen og handelen med fersk kød er reguleret i Rådets direktiv 64/433/EØF af 26. juni 1964 om sundhedsmæssige problemer vedrørende handelen med fersk kød inden for Fællesskabet, som ændret og ajourført ved Rådets direktiv 91/497/EØF af 29. juli 1991 (EFT L 268, s. 69), som ændret ved Rådets direktiv 95/23/EF af 22. juni 1995 (EFT L 243, s. 7, herefter »direktiv 64/433«).

4 Ifølge fjerde betragtning tilsigter direktiv 64/433 at gøre de sundhedsmæssige betingelser for kød på slagterier og opskæringsvirksomheder samt for oplagring og transport af kød ensartede.

5 Artikel 3, stk. 1, afsnit A og B, i direktiv 64/433 bestemmer:

»1. Hver medlemsstat drager omsorg for, at:

A. hele kroppe, halve kroppe, halve kroppe opskåret i højst tre udskæringer eller kvarte kroppe

a) fremstilles på et slagteri... som er autoriseret og kontrolleret ...

b) hidrører fra et slagtedyr, der... er blevet undersøgt af en embedsdyrlæge før slagtningen ...

c) behandles under tilfredsstillende hygiejniske forhold ...

d) undersøges efter slagtningen af en embedsdyrlæge ...

e) forsynes med et sundhedsmærke ...

...

B. udskæringer eller stykker, der er mindre end de i afsnit A anførte, eller udbenet kød, uanset om det er pakket

a) opskæres eller udbenes eller pakkes i en opskæringsvirksomhed ... som er autoriseret og kontrolleret ...

...«

6 Ottende betragtning til direktiv 64/433 fastslår, at »i forbindelse med samhandelen inden for Fællesskabet bør bestemmelserne i Rådets direktiv 89/662/EØF... ligeledes finde anvendelse«.

7 Artikel 18 i direktiv 64/433 bestemmer:

»De i direktiv 89/662/EØF fastsatte regler finder især anvendelse med hensyn til kontrol på oprindelsesstedet, med hensyn til tilrettelæggelse og opfølgning af den kontrol, som bestemmelsesmedlemsstaten skal foretage, samt med hensyn til de beskyttelsesforanstaltninger, der skal iværksættes.«

8 Direktiv 89/662 har til formål at afskaffe veterinærkontrollen ved Fællesskabets indre grænser.

9 Princippet i direktivet er en skærpelse af den veterinærkontrol, der foretages af afsendelsesmedlemsstaten; i bestemmelseslandet foretages veterinærkontrollen alene ved stikprøver.

10 Trettende betragtning til direktiv 89/662 har følgende ordlyd:

»Med hensyn til visse epizootier hersker der endnu forskellige sundhedsmæssige tilstande i medlemsstaterne, og indtil Fællesskabet har taget stilling til midlerne til bekæmpelse af disse sygdomme, bør der midlertidigt tages forbehold med hensyn til spørgsmålet om kontrol af EF-samhandelen med levende dyr og gives tilladelse til at foretage en kontrol af dokumenterne under transporten; på det nuværende harmoniseringstrin, og indtil der foreligger EF-regler, bør varer, som ikke omfattes af harmoniserede regler, stadig opfylde bestemmelseslandets krav, for så vidt som disse er i overensstemmelse med Traktatens artikel 36«.

11 Det bestemmes således i artikel 9 i direktiv 89/662:

»1. En medlemsstat underretter straks de øvrige medlemsstater og Kommissionen, når det konstateres, at der på dens område forekommer en af de i direktiv 82/894/EØF omhandlede sygdomme, eller når der konstateres zoonoser, sygdomme eller andre forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyrs og menneskers sundhed.

Oprindelsesmedlemsstaten iværksætter straks de bekæmpelsesforanstaltninger eller forebyggende foranstaltninger, der er fastlagt i EF-bestemmelserne, navnlig afgrænsning af de heri foreskrevne iagttagelsesdistrikter, eller træffer enhver anden foranstaltning, som den finder hensigtsmæssig.

Bestemmelses- eller transitmedlemsstaten, som under en kontrol omhandlet i artikel 5 har konstateret en af de sygdomme eller andre forhold, som er omhandlet i første afsnit, kan om nødvendigt træffe forebyggende foranstaltninger, der er fastlagt i EF-bestemmelserne.

Indtil der er truffet foranstaltninger i overensstemmelse med stk. 4, kan bestemmelsesmedlemsstaten, når tungtvejende hensyn til menneskers og dyrs sundhed taler herfor, træffe sikkerhedsforanstaltninger over for de berørte virksomheder eller i tilfælde af en epizooti oprette det iagttagelsesdistrikt, som er foreskrevet i EF-bestemmelserne.

De trufne foranstaltninger meddeles straks Kommissionen og de øvrige medlemsstater.

2. ...

3. ...

4. Under alle omstændigheder lader Kommissionen snarest muligt Den Stående Veterinærkomité undersøge situationen. Den træffer efter fremgangsmåden i artikel 17 de nødvendige foranstaltninger for de i artikel 1 omhandlede produkter og, hvis situationen kræver det, for produkter med oprindelsesstatus eller heraf afledte produkter. Den følger situationens udvikling og ændrer eller ophæver de trufne afgørelser efter samme procedure på baggrund af denne udvikling.

5. ...«

12 Kommissionen vedtog på grund af bovin spongiform encephalopati-krisen beslutning 97/534.

13 Denne beslutning indeholder i artikel 2 et forbud mod enhver anvendelse af specificeret risikomateriale. Dette defineres i artikel 1, for så vidt angår kvæg, som »kranium, herunder hjerne og øjne, mandler og rygmarv« fra kvæg på over tolv måneder.

14 Artikel 4, stk. 1, i beslutning 97/534 bestemmer:

»Specificeret risikomateriale skal farves med et farvestof ved bortskaffelse og

a) destrueres ved forbrænding,

eller

b) hvis det er farvet med et farvestof, hvis farve kan spores efter afsmeltning, afsmeltes og derefter forbrændes, nedgraves eller brændes som brændstof eller bortskaffes på anden måde ved en tilsvarende metode, som forhindrer risikoen for overførsel af en overførbar spongiform encephalopati.«

15 Artikel 5 fastslår, at medlemsstaterne skal foretage regelmæssig officiel kontrol, især på slagterier, i opskæringsvirksomheder, på lagre og på destruktionsanstalter, og at de skal træffe foranstaltninger til at undgå krydskontamination.

16 Nittende betragtning til beslutning 97/534 er affattet som følger:

»Der findes ingen effektiv kontrol eller prøve, der kan afgøre, om bestemte væv er blevet anvendt ved fremstilling af produkter; for at det kan sikres, at de pågældende væv og væsker ikke er blevet anvendt ved fremstilling af produkter, der markedsføres i EF, er det af afgørende betydning, at det sikres, at de fjernes og farves i produktionsleddet og derefter destrueres ved forbrænding, om fornødent efter afsmeltning; sådanne foranstaltninger sikrer samtidig, at sådant væv ikke indgår i levnedsmidler, foder, lægemidler, farmaceutiske produkter og kosmetiske midler.«

17 Beslutning 97/534 skulle ifølge artikel 10 anvendes fra den 1. januar 1998.

18 Denne ikrafttrædelsesdato er løbende blevet udsat til den 1. april 1998 ved Kommissionens beslutning 97/866/EØF af 16. december 1997 om ændring af beslutning 97/534 (EFT L 351, s. 69), til den 1. januar 1999 ved Rådets beslutning 98/248/EF af 31. marts 1998 om ændring af beslutning 97/534 (EFT L 102, s. 26), til den 31. december 1999 ved Rådets beslutning 98/745/EF af 17. december 1998 om ændring af beslutning 97/534 (EFT L 358, s. 113), og endelig til den 30. juni 2000 ved Rådets beslutning 1999/881/EF af 14. december 1999 om ændring af beslutning 97/534 (EFT L 331, s. 78).

De nationale regler

19 Efter anbefaling fra Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (herefter »SEAC«), en selvstændig videnskabelig komité, der rådgiver Det Forenede Kongeriges regering, blev lovgivningen i Nordirland ændret i 1996 med henblik på at definere specificeret risikomateriale som omfattende hoved (herunder hjerne, men ikke tunge), rygmarv, milt, brissel, mandler, indvolde fra kvæg på seks måneder eller mere, der er døde eller blevet slagtet i Det Forenede Kongerige.

20 I 1997 anbefalede SEAC, at der blev vedtaget foranstaltninger til kontrol af tilstedeværelsen af specificeret risikomateriale i kvægprodukter indført fra andre medlemsstater eller tredjelande end dem, hvor der ikke var en kendt risiko for bovin spongiform encephalopati.

21 Den 29. december 1997, dvs. nogle dage efter den første udsættelse af ikrafttrædelsesdatoen for beslutning 97/534 ved beslutning 97/866, vedtog ministeriet Specified Risk Material (Northern Ireland) Order 1997 (herefter »1997-bekendtgørelsen«) som en del af sit program til bekæmpelse af risikoen for bovin spongiform encephalopati.

22 1997-bekendtgørelsens artikel 6, stk. 1, bestemmer:

»Indførsel til Nordirland fra områder uden for Det Forenede Kongerige, Kanaløerne og Isle of Man

a) af specificeret risikomateriale i kategori 1, med undtagelse af direkte transport til et område, for hvilket der er meddelt licens, eller

b) af levnedsmidler eller foderstoffer anført i bilag 1, med undtagelse af levnedsmidler eller foderstoffer, som

i) ikke indeholder specificeret risikomateriale i kategori 1, og

ii) ledsages af et certifikat i henhold til bilag 2, udstedt af den kompetente veterinære myndighed på det sted, fra hvilket levnedsmidlet eller foderstoffet blev afsendt,

er forbudt.«

23 »Specificeret risikomateriale i kategori 1«, som omhandlet i 1997-bekendtgørelsens artikel 6, stk. 1, omfatter kranium, herunder hjerne og øjne, mandler og rygmarv fra kvæg på over tolv måneder, der blev slagtet eller døde uden for Det Forenede Kongerige. Denne definition gentager det specificerede risikomateriale, der er opregnet i artikel 1 i beslutning 97/534. Definitionen omfatter ikke kindkød.

24 Det Forenede Kongerige anmeldte den 16. december 1997 indholdet af 1997-bekendtgørelsen til Kommissionen i henhold til Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT L 109, s. 8). Efter at Kommissionen havde gjort det klart, at denne anmeldelse ikke opfyldte kravene i direktiv 89/662, blev 1997-bekendtgørelsen anmeldt igen den 20. januar 1998 i overensstemmelse med formkravene i dette direktiv.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

25 Eurostock, der driver virksomhed i Newry, Nordirland, beskæftiger sig med kødhandel, herunder navnlig afskæring af kindkød fra kvæghoveder og forarbejdning heraf til levnedsmidler. Selskabet har i 13 år drevet virksomhed med udbening af kvæghoveder indført fra Irland og med udførsel af det herved tilvejebragte kød til andre dele af Det Forenede Kongerige og siden 1987 til Frankrig.

26 Efter at kindkødet er blevet afskåret kvæghovedet med henblik på anvendelse som levnedsmiddel, behandler Eurostock resten af kraniet, som om det var klassificeret som specificeret risikomateriale.

27 Den 9. januar 1998 beslaglagde og forkastede ministeriet i henhold til 1997-bekendtgørelsens artikel 14 et parti kvæghoveder, der var indført af Eurostock. Dette parti var ledsaget af sundhedscertifikater udstedt i henhold til Rådets direktiv 64/433, der attesterede, at det pågældende kød var egnet til anvendelse som levnedsmiddel. De nævnte kvæghoveder blev forkastet uden nogen forudgående undersøgelse med den begrundelse, at det pågældende parti var blevet indført i strid med 1997-bekendtgørelsens artikel 6, stk. 1, idet det indeholdt specificeret risikomateriale.

28 Den 10. februar 1998 anlagde Eurostock sag ved High Court of Justice in Northern Ireland, Queen's Bench Division (Det Forenede Kongerige), til prøvelse af 1997-bekendtgørelsen og gjorde navnlig gældende, at bekendtgørelsen udgjorde en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion for de frie varebevægelser i strid med EF-traktatens artikel 30 (efter ændring nu artikel 28 EF), og at det drejede sig om en foranstaltning, der ikke var berettiget eller tilladt i henhold til fællesskabsretten.

29 Ministeriet gjorde heroverfor gældende, at 1997-bekendtgørelsen var tilladt i henhold til artikel 9, stk. 1, i direktiv 89/662, idet den udgjorde en national foranstaltning truffet i afventning af, at Kommissionen vedtog de fællesskabsforanstaltninger, der er omhandlet i artikel 9, stk. 4, under omstændigheder, hvor Kommissionen havde vedtaget beslutning 97/534, men derefter udskudt beslutningens ikrafttrædelse med henblik på at ændre den eller erstatte den med en anden foranstaltning.

30 High Court fastslog ved kendelse af 1. april 1998, at 1997-bekendtgørelsen var retsstridig. High Court fandt, at ministeriet ikke kunne påberåbe sig artikel 9, stk. 1, i direktiv 89/662, og at 1997-bekendtgørelsen ikke var en sikkerhedsforanstaltning i denne bestemmelses forstand, nemlig en foranstaltning, der foregriber foranstaltninger, som Kommissionen skal træffe i overensstemmelse med samme direktivs artikel 9, stk. 4. Ifølge High Court fremgik det ikke tydeligt, om Kommissionen ville træffe nogen foranstaltninger, og så meget desto mindre om sådanne foranstaltninger ville have tilsvarende virkning som 1997-bekendtgørelsen.

31 Ministeriet appellerede denne afgørelse til Court of Appeal of Northern Ireland, der har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Kan en medlemsstat træffe sikkerhedsforanstaltninger i overensstemmelse med artikel 9, stk. 1, i Rådets direktiv 89/662/EØF, når Kommissionen har vedtaget beslutning 97/534/EF i henhold til nævnte direktivs artikel 9, stk. 4, men har udskudt denne beslutnings ikrafttrædelse?

2) Såfremt spørgsmål 1 besvares bekræftende, i hvilken udstrækning skal det da være sikkert, sandsynligt eller muligt, at Kommissionen vil sætte den nævnte beslutning i kraft, for at medlemsstaten kan træffe sådanne sikkerhedsforanstaltninger?

3) Skal artikel 4, stk. 1, i Kommissionens beslutning 97/534/EF fortolkes således, at

a) specificeret risikomateriale skal bortskaffes og farves i produktionsleddet, og

b) produktionsleddet i denne henseende er det sted, hvor dyrene slagtes?

4) Såfremt spørgsmål 1 besvares benægtende, kan en medlemsstat da, under hensyn til beskyttelsen af menneskers sundhed i henhold til traktatens artikel 36, begrunde foranstaltninger, som omfatter et forbud mod indførsel fra en anden medlemsstat af:

a) specificeret risikomateriale i nævnte beslutnings forstand, eller

b) kvæghoveder, som indeholder sådant specificeret risikomateriale?«

Det første og det andet spørgsmål

32 De to første spørgsmål skal undersøges sammen og fortolkes således, at det nærmere bestemt ønskes oplyst, om en medlemsstat kan forbyde indførsel af kvæghoveder, der indeholder risikomateriale med hensyn til bovin spongiform encephalopati, ved sikkerhedsforanstaltninger i overensstemmelse med artikel 9, stk. 1, fjerde afsnit, i direktiv 89/662, i en situation, hvor Kommissionen i henhold til direktivets artikel 9, stk. 4, har vedtaget en beslutning som beslutning 97/534, der pålægger bortskaffelse og forbyder anvendelse af sådant materiale, men hvor den fastsatte ikrafttrædelsesdato for foranstaltningerne i denne beslutning er blevet udsat.

Parternes indlæg

33 Eurostock har foreslået Domstolen at besvare spørgsmålet med, at en medlemsstat ikke kan træffe sådanne foranstaltninger under de pågældende omstændigheder. Eurostock har anført, at sikkerhedsforanstaltninger i overensstemmelse med ellevte betragtning til direktiv 89/662 først og fremmest er afsendelsesstatens ansvar, og at kvæghovederne i dette tilfælde i overensstemmelse med direktiv 64/433 er blevet underkastet veterinærkontrol og godkendt på afsendelsesstedet i Irland, således at de er mærket og ledsaget af et sundhedscertifikat.

34 Eurostock har i øvrigt gjort gældende, at bestemmelserne i direktiv 89/662 under hensyn til princippet om frie varebevægelser og det forhold, at afvigelser fra dette princip skal fortolkes indskrænkende, ikke kan fortolkes således, at de giver medlemsstaterne en skønsbeføjelse som den, Kommissionen har i henhold til dette direktiv. Endvidere befinder man sig ifølge Eurostock ikke, når Kommissionen har vedtaget beslutning 97/534, i situationen »Indtil der er truffet foranstaltninger«, som omhandlet i artikel 9, stk. 1, fjerde afsnit, i direktiv

89/662. Dette ville alene kunne antages, hvis der efter vedtagelsen af beslutning 97/534 havde været en ændring i omstændighederne.

35 Eurostock har desuden understreget, at 1997-bekendtgørelsen har en større rækkevidde end beslutning 97/534, og at den er vedtaget under omstændigheder, hvor Det Forenede Kongerige var i mindretal under et møde i Den Stående Veterinærkomité og var imod beslutning 97/534, idet dens rækkevidde ikke var stor nok.

36 Ifølge Eurostock kan det specificerede risikomateriale udtages i en opskæringsvirksomhed eller et andet sted. Eurostock har i den forbindelse bemærket, at beslutning 97/534 hverken forbyder transport af kvæghoveder fra slagteriet til en opskæringsvirksomhed eller indførsel af kindkød. Det forhold, at kvæghoveder passerer en grænse mellem slagteriet og opskæringsvirksomheden, øger ikke den risiko, der er ved kindkødet, i forhold til risikoen ved tilsvarende kød, der udtages efter transport til en opskæringsvirksomhed i samme medlemsstat som slagteriet og derefter indføres til Nordirland.

37 Det Forenede Kongeriges regering, den franske og den nederlandske regering samt Kommissionen har derimod foreslået, at spørgsmålet besvares med, at en medlemsstat under de beskrevne omstændigheder kan træffe sikkerhedsforanstaltninger.

38 Den franske regering har foreslået, at der henvises til dommen af 18. december 1997 i sagen Inter-Environnement Wallonie (sag C-129/96, Sml. I, s. 7411, præmis 45 og 46) ved bedømmelsen af muligheden for at vedtage nationale foranstaltninger efter vedtagelsen af en fællesskabsretlig beslutning, men før dens ikrafttrædelse. Ifølge denne dom skal medlemsstaterne, mens et direktivs gennemførelsesfrist løber, afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare. Overført på en situation som den i denne sag foreliggende, medfører dette

princip, at en medlemsstat kan træffe foranstaltninger, der er forenelige med den fællesskabsretlige beslutning, der allerede er vedtaget, men endnu ikke trådt i kraft, ved at vedtage regler, der ligger så tæt som muligt op ad denne beslutning, og som kun gælder indtil den fællesskabsretlige beslutnings ikrafttrædelsesdato.

39 Den franske regering har præciseret, at sådanne nationale foranstaltninger kan være nødvendige efter forsigtighedsprincippet, der er bekræftet af Domstolen i dommen af 5. maj 1998 i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen (sag C-180/96, Sml. I, s. 2265). En medlemsstat, der ser, at ikrafttrædelsesdatoen for en fællesskabsretlig beslutning flere gange udsættes, risikerer nemlig, at nogen på det nationale plan påberåber sig dette princip.

40 Regeringen har endelig anført, at Kommissionen ikke er imod anvendelsen af sådanne foranstaltninger.

41 Den nederlandske regering har anført, at så længe de fællesskabsretlige foranstaltninger, der er vedtaget i henhold artikel 9, stk. 4, i direktiv 89/662, ikke finder anvendelse, bevarer medlemsstaterne retten til at træffe beskyttelsesforanstaltninger i overensstemmelse med samme direktivs artikel 9, stk. 1, fjerde afsnit, når de i denne bestemmelse fastsatte betingelser er opfyldt. Regeringen har vurderet, at det specificerede risikomateriale efter ordlyden af beslutning 97/534 skal bortskaffes og farves ved førstkommende lejlighed, og denne lejlighed forekommer på dyrenes slagtested. Regeringen har til besvarelse af det sidste spørgsmål anført, at statslige foranstaltninger som de i dette spørgsmål omhandlede er berettigede i henhold til traktatens artikel 36, og regeringen har under retsmødet præciseret, at det ikke er udelukket, at en medlemsstat kan se sig foranlediget til at indtage en position, der går længere end den af Kommissionen vedtagne i beslutning 97/534.

42 Det Forenede Kongeriges regering har anført, at en medlemsstat kan træffe sikkerhedsforanstaltninger, det være sig i henhold til artikel 9, stk. 1, i direktiv 89/662 eller traktatens artikel 36, så længe der ikke fra en anden alment

anerkendt videnskabelig autoritet er sået tvivl om de mest pålidelige videnskabelige udtalelser vedrørende de væsentlige risici ved specifikt risikomateriale, der er taget i betragtning ved beslutning 97/534.

43 Hvad angår indførselsforbuddet for hele kvæghoveder har regeringen erindret om, at hjernen og rygmarven er årsag til de væsentligste risici for overførsel af sygdommen og krydskontamination af væv. Ifølge en udtalelse fra SEAC skaber selve slagtningen af kvæget, med slag i hovedet, ved knivstik i nakken eller ved afskæring af hovedet, en risiko for kontamination af hovedets væv, idet cerebrospinalvæske flyder navnlig til kinderne. Denne risiko er større, hvis kødet ikke straks afskæres, og stiger endnu mere, hvis hovedet transporteres. Regeringen har præciseret, at Den Videnskabelige Styringskomité i sin rapport af 9. december 1997 har foreslået at klassificere hele hovedet, med undtagelse af tungen, som højrisikomateriale netop på grund af muligheden for kontaminering af væv, der er yderst smittefarligt under slagtningen.

44 En teleologisk fortolkning af beslutning 97/534, hvis artikel 5 bestemmer, at medlemsstaterne skal træffe »foranstaltninger til at undgå krydskontamination«, gør det påkrævet at anerkende medlemsstaternes ret til at forbyde indførsel af produkter, der indeholder specificeret risikomateriale, der ikke er blevet fjernet efter slagtningen, og som er blevet transporteret over en længere distance. Tilsvarende viser den åbenbare betydning af nittende betragtning til beslutning 97/534, hvorefter væv skal fjernes og mærkes »i produktionsleddet«, at dette sted er dyrets slagtested.

45 Kommissionen har indledningsvis anført, at den havde foreslået at erstatte beslutning 97/534 med en ny ordning med en længere liste over specificeret risikomateriale i overensstemmelse med en anbefaling fra Den Videnskabelige Styringskomité af 9. december 1997. Kommissionen udsatte herefter selv for første gang beslutning 97/534's ikrafttrædelse for at foretage de nødvendige undersøgelser. Da Den Stående Veterinærkomité ikke afgav en positiv udtalelse,

vedtog Rådet de efterfølgende beslutninger om udsættelse af beslutning 97/534's ikrafttrædelsesdato. Kommissionen har præciseret, at den har udarbejdet en erklæring for at protestere mod Rådets blokering af dens forslag, hvori den »gentager anbefalingen til medlemsstaterne om i mellemtiden at træffe eller opretholde alle nødvendige foranstaltninger under hensyn til deres respektive situation for så vidt angår overførbare spongiforme encephalopatier (herunder bovin spongiform encephalopati)«. Kommissionen har i øvrigt påpeget, at den har forelagt et forslag (1999/C 45/02) til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om regler for forebyggelse og bekæmpelse af visse overførbare spongiforme encephalopatier (EFT 1999 C 45, s. 2). Ifølge dette forslag skulle hele kvæghovedet, med undtagelse af tungen, men inklusive kindkødet, klassificeres som specificeret risikomateriale i højrisikoområderne, som omfattede Storbritannien og Nordirland i december 1997 og januar 1998.

46 Kommissionen har anført, at det i betragtning af denne situation ville være urealistisk og absurd at antage, at der er »truffet« foranstaltninger som omhandlet i artikel 9, stk. 1, fjerde afsnit, i direktiv 89/662, når foranstaltningerne ikke finder anvendelse. Den har erindret om de yderst alvorlige farer ved bovin spongiform encephalopati og understreget, at Det Forenede Kongerige først vedtog 1997-bekendtgørelsen efter, at Kommissionen måtte udsætte ikrafttrædelsen af sine foranstaltninger ved beslutning 97/866.

47 Kommissionen finder, at det havde været logisk at forbyde indførsel af hele hovedet, også selv om kindkødet ikke er specificeret risikomateriale, idet der i praksis ikke var nogen anden måde, hvorpå man kunne forhindre indførslen af de dele af hovedet, der udgjorde en fare for menneskers og dyrs sundhed. Virksomhederne ville dog fortsat kunne indføre kindkød særskilt.

48 Ifølge Kommissionen udgør 1997-bekendtgørelsen ikke et middel til vilkårlig forskelsbehandling i traktatens artikel 36's forstand og var berettiget, navnlig under hensyn til anbefalingerne fra Verdenssundhedsorganisationen (herefter

»WHO«), Det Internationale Kontor for Epizootier (herefter »IOE«), Den Videnskabelige Veterinærkomité og Den Videnskabelige Styringskomité.

49 Den tyske regering har kun fremsat bemærkninger vedrørende det sted, hvor det specificerede risikomateriale bortskaffes. Regeringen har præciseret, at beslutning 97/534 ikke udelukker, at kvæghoveder transporteres mellem slagterier og opskæringsvirksomheder, når uomgængelige sikkerhedsforanstaltninger overholdes. Dette fremgår af en fortolkning af artikel 4, stk. 1, i beslutning 97/534, der skal sammenholdes med de andre bestemmelser i fællesskabsretten vedrørende køds egnethed til menneskeføde, som navnlig findes i direktiv 64/433.

50 Regeringen har anført, at det ifølge artikel 3, stk. 1, afsnit A, i direktiv 64/433 alene er hele kroppe, halve kroppe eller kvarte kroppe, der kan transporteres bort fra et slagteri. Det er af hygiejnemæssige årsager forbudt at foretage en yderligere opskæring af kødet på slagteriet. Det er med andre ord kun muligt på et slagteri som produktionsled at fjerne det specificerede risikomateriale, der under forarbejdning af kroppen er tilgængeligt uden yderligere opskæring. Det drejer sig om mandler, rygmarv og milt. Kraniet, herunder hjernen, kan til gengæld ikke bortskaffes i »produktionsleddet«, der udgøres af slagteriet; det skal ske i opskæringsvirksomheder. Det fremgår heraf, at hovedets muskler i medfør af artikel 3, stk. 1, afsnit B, i direktiv 64/433 alene kan udtages i opskæringsvirksomheder.

51 Den tyske regering har under retsmødet erindret om, at fersk kød i medfør af direktiv 64/433 alene kan bringes i omsætning mellem medlemsstaterne, hvis det er anset for egnet til menneskeføde, hvilket er attesteret ved den sundhedsmærkning, der er forudsat i direktivet. Dette direktiv sammenholdt med beslutning 97/534 medfører, at mærkningen først kan foretages efter, at det specificerede

risikomateriale er udtaget fra hovedet. Hele kvæghoveder kan med andre ord ikke være sundhedsmærkede og kan derfor ikke udføres til en anden medlemsstat.

Domstolens bemærkninger

52 Det skal indledningsvis fastslås, at to direktiver finder anvendelse på fersk oksekød, der handles inden for Fællesskabet.

53 Direktiv 64/433 fastsætter ifølge dets artikel 1 de sundhedsmæssige betingelser for produktion og afsætning til konsum af fersk kød af bl.a. kvæg. Direktivet fastsætter forskellige foranstaltninger vedrørende slagterier og opskæringsvirksomheder, vedrørende kød, der skal anses for uegnet til menneskeføde, og også vedrørende kontrol foretaget af medlemsstaternes embedsdyrlæger.

54 Direktiv 89/662, der er vedtaget med henblik på gennemførelsen af det indre marked, har til formål at fjerne veterinærkontrollen ved Fællesskabets indre grænser ved at lægge vægt på den kontrol, der skal foretages ved afsendelsen, og organisere kontrol, der kan finde sted på bestemmelsesstedet. Direktivets artikel 1 bestemmer således, at medlemsstaterne sørger for, at veterinærkontrollen med produkter af animalsk oprindelse, der er omfattet af visse direktiver, herunder direktiv 64/433, ikke længere foretages ved grænserne, men foretages efter bestemmelserne i direktiv 89/662.

55 Direktiv 89/662 har ved artikel 13 tilføjet en ny artikel i direktiv 64/433, hvis indhold i det væsentlige findes i den gældende artikel 18 i direktiv 64/433, der

indeholder en henvisning fra direktiv 64/433 til direktiv 89/662 bl.a. med hensyn til de beskyttelsesforanstaltninger, der skal iværksættes.

56 Det er således inden for rammerne af artikel 9 i direktiv 89/662, at det skal undersøges, om en beskyttelsesforanstaltning, som en medlemsstat har truffet, og som bl.a. medfører, at indførsel af oksekød, der er i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 64/433, ikke tillades, er forenelig med fællesskabsretten.

57 Det fremgår af artikel 9, stk. 1, fjerde afsnit, i direktiv 89/662, at en bestemmelsesmedlemsstat, når tungtvejende hensyn til menneskers og dyrs sundhed taler herfor, kan træffe sikkerhedsforanstaltninger, indtil Kommissionen har truffet foranstaltninger i overensstemmelse med samme artikels stk. 4.

58 Kommissionens vedtagelse af en beslutning, der ikke finder omgående anvendelse, kan i denne forbindelse ikke i sig selv anses for at indebære et forbud mod, at en medlemsstat selv træffer sikkerhedsforanstaltninger i henhold til artikel 9, stk. 1, fjerde afsnit, i direktiv 89/662.

59 Formålet med artikel 9 i direktiv 89/662 er nemlig at indføre en fællesskabsretlig beskyttelsesordning, der skal erstatte de eventuelt uensartede hastesikkerhedsforanstaltninger, som medlemsstaterne har truffet i tilfælde af alvorlig fare. Det er imidlertid først, når sådanne fællesskabsretlige bestemmelser er vedtaget, trådt i kraft og finder anvendelse på de pågældende produkter, at der er risiko for en konflikt mellem disse bestemmelser og de sikkerhedsforanstaltninger, der forudgående er truffet af medlemsstaterne.

60 Situationen ville være anderledes, hvis den fællesskabsretlige beskyttelsesforanstaltnings ikrafttrædelsesdato blev udsat med den udtrykkelige begrundelse, at det ikke var nødvendigt at træffe nogen som helst foranstaltning, hverken national eller fællesskabsretlig, før denne dato. I et sådant tilfælde ville udsættelsen af den fællesskabsretlige bestemmelses ikrafttrædelse skulle forstås som et forbud mod, at medlemsstaterne vedtog sikkerhedsforanstaltninger indtil ikrafttrædelsen af den fællesskabsretlige foranstaltning.

61 Det er i lyset heraf, at det skal undersøges, hvorvidt Kommissionens og Rådets beslutninger om forbud mod anvendelse af risikomateriale med hensyn til overførbare spongiforme encephalopatier skal fortolkes som forbud mod, at en medlemsstat træffer sikkerhedsforanstaltninger som 1997-bekendtgørelsen.

62 Beslutning 97/534's ordlyd giver på ingen måde udtryk for, at ingen beskyttelsesforanstaltning kunne være nødvendig i perioden indtil beslutningens ikrafttrædelse, der oprindeligt var fastsat til den 1. januar 1998.

63 Sjette betragtning til beslutningen henviser tværtimod til anbefalinger fra en ekspertgruppe indkaldt af WHO, hvorefter landene ikke bør tillade, at væv, der kan indeholde bovin spongiform encephalopati-agenset, indgår i fødekæden i nogen form.

64 Syvende betragtning citerer Den Videnskabelige Veterinærkomité, der har understreget, hvor vanskeligt det er ved varmebehandling at fjerne bovin spongiform encephalopati-agenset i materiale med høj infektivitet.

65 Tolvte og trettende betragtning erindrer om, at Det Forenede Kongerige betragtes som et land med stor forekomst af bovin spongiform encephalopati, og at det derfor er berettiget, at det fastholder de eksisterende bestemmelser, der er i overensstemmelse med IOE's anbefalinger, om fjernelse af specificeret materiale og om forbud mod handel med yderligere væv end det, der er blevet anbefalet af Den Videnskabelige Veterinærkomité.

66 Fjortende betragtning anfører, at der i bestemte medlemsstater er betydeligt højere risiko for eksponering for overførbare spongiforme encephalopatier, og at disse medlemsstater kan træffe supplerende foranstaltninger vedrørende bortskaffelse af risikomateriale fra dyr, der slagtes på deres område.

67 Ifølge 23. betragtning kan ingen medlemsstat betragtes som værende fri for en potentiel risiko for overførbare spongiforme encephalopatier.

68 Endelig fastslås det i 24. betragtning, at beslutning 97/534 skal revideres på grundlag af nye videnskabelige oplysninger om risiko for eksponering for overførbare spongiforme encephalopatier som følge af infektivitet i bl.a. væv eller stoffer, som beslutningen endnu ikke omfatter.

69 Det fremgår i tilstrækkelig grad af betragtningerne til beslutning 97/534, at risikoen ved det specificerede risikomateriale også fandtes før vedtagelsen af

denne beslutning, at flere internationale videnskabelige komitéer allerede havde anbefalet bortskaffelse af dette materiale, at Kommissionen godkendte foranstaltninger, der allerede var truffet af visse medlemsstater, og at den betragtede beslutning 97/534 som en minimums-hasteforanstaltning, der kunne udvides i lyset af nye videnskabelige oplysninger.

70 Det følger heraf, at beslutningen ikke kan fortolkes som et forbud mod, at en medlemsstat inden den 1. januar 1998 træffer sikkerhedsforanstaltninger vedrørende bortskaffelse af specificeret risikomateriale.

71 Ikrafttrædelsesdatoen for de i beslutning 97/534 fastsatte foranstaltninger blev udsat ved Kommissionens beslutning 97/866 og Rådets beslutning 98/248 og 98/745. Beslutning 97/866 er begrundet i behovet for mere tid til at overveje, hvad beslutning 97/534 indebærer for en lang række produkter, samt til at tage ny videnskabelig rådgivning i betragtning. Beslutning 98/248 og 98/745 er begrundet i udviklingen siden vedtagelsen af beslutning 97/534, der gør det nødvendigt at foretage en fornyet tilbundsgående undersøgelse af indholdet af foranstaltningerne i nævnte beslutning.

72 Det fremgår ikke af betragtningerne til disse beslutninger, at faren ved det specificerede risikomateriale skulle være mindsket i forhold til den fare, der er beskrevet i beslutning 97/534, eller at udsættelsen af ikrafttrædelsesdatoen for de foranstaltninger, der er fastsat i sidstnævnte beslutning, skulle være berettiget, fordi de er nytteløse. Beslutning 97/866, 98/248 og 98/745 kan heller ikke uden en udtrykkelig bemærkning herom fortolkes som forbud mod, at en medlemsstat træffer sikkerhedsforanstaltninger vedrørende bortskaffelse af specificeret risikomateriale inden den dato, der er fastsat i beslutningerne for anvendelse af de foranstaltninger, der findes i beslutning 97/534.

73 Der var derfor ingen fællesskabsretlig beskyttelsesordning, vedtaget i overensstemmelse med artikel 9, stk. 4, i direktiv 89/662, der fandt anvendelse på datoen for vedtagelsen af 1997-bekendtgørelsen, og som forbød en medlemsstat at træffe beskyttelsesforanstaltninger i medfør af samme direktivs artikel 9, stk. 1, fjerde afsnit.

74 Det skal herefter undersøges, hvorvidt de betingelser, der er opregnet i artikel 9, stk. 1, fjerde afsnit, i direktiv 89/662, var opfyldt, og om en national foranstaltning som 1997-bekendtgørelsen overholder proportionalitetsprincippet.

75 Det fremgår af den situation, der er beskrevet i betragtningerne til beslutning 97/534 og refereret i denne doms præmis 63-68, at bovin spongiform encephalopati på tidspunktet for vedtagelsen af 1997-bekendtgørelsen udgjorde en alvorlig fare for menneskers sundhed.

76 Videnskabsmændene anbefalede bortskaffelse af specificeret risikomateriale og slog til lyd for, at landene ikke tillod, at væv, der kunne indeholde bovin spongiform encephalopati-agenset, indgik i fødekæden i nogen form.

77 Det må i lyset heraf antages, at en national foranstaltning som 1997-bekendtgørelsen, der forbyder indførsel af alt specificeret risikomateriale, det vil sige kranium, herunder hjerne og øjne, mandler og rygmarv fra kvæg på over tolv måneder, men ligeledes ethvert levnedsmiddel, der indeholder specificeret risikomateriale, var berettiget i henhold til artikel 9, stk. 1, fjerde afsnit, i direktiv 89/662 og var en foranstaltning, der stod i rimeligt forhold til den fare, som den eventuelle overførsel af bovin spongiform encephalopati udgjorde.

78 Indførsel af kvæghoveder kunne således forbydes, da de indeholdt stærkt smittefarligt materiale, og da der på grund af både slagtemetoderne og transporten var en stor risiko for kontamination af sundt væv, navnlig i forbindelse med cerebrospinalvæske, der flød til kindkødet.

79 Det følger heraf, at de to første spørgsmål skal besvares med, at en medlemsstat kan forbyde indførsel af kvæghoveder, der indeholder risikomateriale med hensyn til bovin spongiform encephalopati, ved sikkerhedsforanstaltninger i overensstemmelse med artikel 9, stk. 1, fjerde afsnit, i direktiv 89/662, i en situation, hvor Kommissionen i henhold til direktivets artikel 9, stk. 4, har vedtaget en beslutning som beslutning 97/534, der pålægger bortskaffelse og forbyder anvendelse af sådant materiale, men hvor den fastsatte ikrafttrædelsesdato for foranstaltningerne i denne beslutning er blevet udsat.

Tredje og fjerde præjudicielle spørgsmål

80 Det er under henvisning til ovenstående ikke nødvendigt at besvare det tredje og det fjerde spørgsmål.

Sagens omkostninger

81 De udgifter, der er afholdt af Det Forenede Kongeriges regering, af den tyske, den franske og den nederlandske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Court of Appeal in Northern Ireland ved kendelse af 9. november 1998, for ret:

En medlemsstat kan forbyde indførsel af kvæghoveder, der indeholder risikomateriale med hensyn til bovin spongiform encephalopati, ved sikkerhedsforanstaltninger i overensstemmelse med artikel 9, stk. 1, fjerde afsnit, i Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked, i en situation, hvor Kommissionen i henhold til direktivets artikel 9, stk. 4, har vedtaget en beslutning som Kommissionens beslutning 97/534/EF af 30. juli 1997 om forbud mod anvendelse af risikomateriale med hensyn til overførbare spongiforme encephalopatier, der pålægger bortskaffelse og forbyder anvendelse af sådant materiale, men hvor den fastsatte ikrafttrædelsesdato for foranstaltningerne i denne beslutning er blevet udsat.

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris Edward

Puissochet Jann Sevón

Schintgen Macken

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. december 2000.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident