DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

22. juni 2011 *

I sag C-346/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Gerechtshof 's-Gravenhage (Nederlandene) ved afgørelse af 18. august 2009, indgået til Domstolen den 28. august 2009, i sagen:

Staat der Nederlanden

mod

Denkavit Nederland BV m.fl.,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.N. Cunha Rodrigues, og dommerne A. Arabadjiev, A. Rosas (refererende dommer), U. Lõhmus og A. Ó Caoimh,

* Processprog: nederlandsk.

generaladvokat: P. Cruz Villalón
justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. september 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Denkavit Nederland BV m.fl. ved advocaat H. Ferment

— den nederlandske regering ved C. Wissels og M. de Ree, som befuldmægtigede

— den tyske regering ved M. Lumma, J. Möller og N. Graf Vitzthum, som befuldmægtigede

— den svenske regering ved A. Falk og A. Engman, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved F. Jimeno Fernández og B. Burggraaf, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. november 2010,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af EU-rettens regler på området for anvendelse af forarbejdet animalsk protein i dyrefoder og i særdeleshed af følgende retsakter:

— Rådets direktiv 90/425/EØF af 26.6.1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 224, s. 29)

— Kommissionens beslutning 94/381/EF af 27. juni 1994 om bestemte beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til bovin spongiform encephalopati og opfodring af protein af pattedyr (EFT L 172, s. 23)

— Rådets beslutning 2000/766/EF af 4. december 2000 om en række beskyttelsesforanstaltninger over for overførbare spongiforme encephalopatier og fodring med animalsk protein (EFT L 306, s. 32) og

— Kommissionens beslutning 2001/9/EF af 29. december 2000 om kontrolforanstaltninger, der er nødvendige for gennemførelsen af Rådets beslutning 2000/766/EF (EFT 2001 L 2, s. 32).

2 Anmodningen er fremsat i forbindelse med en tvist mellem Staat der Nederlanden og Denkavit Nederland BV m.fl. (herefter »Denkavit m.fl.«), dvs. forskellige selskaber, der producerer foder, samt et selskab, der leverer råvarerne til sådant foder. Tvisten vedrører foreneligheden med EU-retten af en midlertidig national lovgivning, der med henblik på beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati (herefter »BSE«) indeholder et forbud mod produktion og markedsføring af forarbejdet animalsk protein i foder til husdyr, for så vidt som dette forbud dels blev vedtaget og trådte i kraft efter vedtagelsen, men før ikrafttrædelsen af en beslutning fra Den Europæiske Union, der indeholder et sådant forbud, dels før ikrafttrædelsen af sidstnævnte beslutning fandt anvendelse på fiskemel og dicalciumphosphat, selv om disse produkter kunne fritages fra det forbud, der var fastsat med nævnte beslutning.

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

Direktiv 90/425

3 Ifølge anden betragtning til direktiv 90/425 bør de veterinære og zootekniske hindringer for udviklingen af samhandelen inden for Fællesskabet med dyr og animalske produkter fjernes, hvis de fælles markedsordninger for dyr og animalske produkter skal fungere harmonisk.

4 I henhold til tiende betragtning til direktivet bør der træffes beskyttelsesforanstaltninger i den forbindelse, og især bør ansvaret på dette felt af hensyn til effektiviteten i første omgang påhvile afsendelsesmedlemsstaten.

5 I 12. betragtning til direktiv 90/425 anføres, at indtil der foreligger EF-regler, bør dyr og produkter, som ikke er omfattet af harmoniserede regler, stadig opfylde bestemmelseslandets krav, for så vidt som disse er i overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 36 (senere EF-traktatens artikel 36, efter ændring nu artikel 30 EF).

6 Direktivets artikel 1, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne sørger for, at veterinærkontrollen med levende dyr eller produkter, der er omfattet af de i bilag A anførte direktiver, eller med de dyr og produkter, der er omhandlet i artikel 21, stk. 1, og som skal indgå i samhandelen, ikke længere foretages ved grænserne, men efter bestemmelserne i dette direktiv, jf. dog artikel 7.«

7 Nævnte direktivs artikel 10, stk. 1, har følgende ordlyd:

»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, samt når der konstateres zoonoser, sygdomme eller andre forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyrs eller menneskers sundhed.

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

En bestemmelses- eller transitmedlemsstat, der ved den i artikel 5 omhandlede kontrol har konstateret en af de sygdomme eller andre forhold, som er nævnt i første afsnit, kan om nødvendigt træffe forebyggende foranstaltninger, der er fastsat i EF-bestemmelserne, herunder anbringe dyrene i karantæne.

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

De foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer, meddeles straks Kommissionen og de øvrige medlemsstater.«

8 I henhold til samme artikels stk. 4 skal Kommissionen efter udvalgsproceduren i nævnte direktivs artikel 17 træffe de nødvendige foranstaltninger for dyr og produkter samt for produkter afledt af disse. Den skal følge udviklingen i situationen og ændre eller ophæve de trufne afgørelser efter samme procedure på baggrund af denne udvikling.

Direktiv 90/667/EØF

9 Artikel 13, stk. 1, i Rådets direktiv 90/667/EØF af 27. november 1990 om sundhedsmæssige bestemmelser for bortskaffelse, forarbejdning og afsætning af animalsk affald og for beskyttelse mod forekomst af patogener i foder fremstillet af dyr, herunder fisk, og om ændring af direktiv 90/425/EØF (EFT L 363, s. 51) er affattet således:

»Direktiv [90/425] finder anvendelse, især hvad angår tilrettelæggelse og opfølgning af den kontrol, bestemmelsesmedlemsstaten foretager, og beslutning om, hvilke sikkerhedsforanstaltninger der skal træffes.«

Direktiv 92/118/EØF

10 Artikel 2, stk. 1, i Rådets direktiv 92/118/EØF af 17. december 1992 om dyresundhedsmæssige og sundhedsmæssige betingelser for samhandel med og indførsel til Fællesskabet af produkter, der for så vidt angår disse betingelser ikke er underlagt specifikke fællesskabsbestemmelser, som omhandlet i bilag A, kapitel I, til direktiv 89/662/EØF, og for så vidt angår patogener, til direktiv 90/425/EØF (EFT 1993 L 62, s. 49). har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

e) *forarbejdede animalske proteiner til foderbrug*: animalske proteiner, der er behandlet, således at det bliver egnet til direkte anvendelse som foder eller som ingrediens i foder. Disse proteiner omfatter fiskemel, kødmel, benmel, hovmel, hornmel, blodmel, fjermel, tørrede fedtegrever og andre lignende produkter, herunder blandinger, der indeholder disse produkter

[…]«

11 Ifølge nævnte direktivs artikel 7, stk. 2, finder artikel 10 i direktiv 90/425 anvendelse på de produkter, som er omhandlet i førstnævnte direktiv.

Beslutning 94/381

12 Kommissionen vedtog beslutning 94/381 med hjemmel i direktiv 90/425, og især dennes artikel 10, stk. 4.

13 I henhold til denne beslutnings artikel 1, stk. 1, skulle medlemsstaterne forbyde, at drøvtyggerarter fodres med protein af pattedyrvæv. Dog foreskrev samme artikels stk. 2, at medlemsstater, som håndhævede et system, der gjorde det muligt at skelne mellem animalsk protein af drøvtyggerarter og af ikke-drøvtyggerarter, bemyndigedes af Kommissionen efter proceduren i artikel 17 i direktiv 90/425 til at tillade, at drøvtyggere fodres med protein af andre arter end drøvtyggere.

Beslutning 2000/766

14 Den 4. december 2000 vedtog Rådet for Den Europæiske Union beslutning 2000/766 med hjemmel i direktiv 90/425, særlig dettes artikel 10, stk. 4, samt på grundlag af Rådets direktiv 97/78/EF af 18. december 1997 om fastsættelse af principperne for tilrettelæggelse af veterinærkontrollen for tredjelandsprodukter, der føres ind i Fællesskabet (EFT 1998 L 24, s. 9), særlig dettes artikel 22.

15 Beslutningens artikel 2 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne forbyder fodring med forarbejdede animalske proteiner af husdyr, der holdes, opfedes eller opdrættes med henblik på produktion af fødevarer.

2. Forbuddet i stk. 1 gælder ikke for anvendelse af:

— fiskemel til fodring af andre dyr end drøvtyggere, under overholdelse af kontrolforanstaltninger, der skal fastsættes efter proceduren i artikel 17 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)]

— gelatine fra ikke-drøvtyggere til indkapsling af tilsætningsstoffer, jf. Rådets direktiv 70/524/EØF af 23. november 1970 om tilsætningsstoffer til foderstoffer [(EFT L 270, s. 1)]

— dicalciumphosphat og hydrolyserede proteiner fremstillet i overensstemmelse med betingelser, der skal fastsættes efter proceduren i artikel 17 i direktiv 89/662/EØF

— fodring med mælk og mejeriprodukter af alle husdyr, der holdes, opfedes eller opdrættes med henblik på produktion af fødevarer.«

16 Beslutningens artikel 3 indeholder følgende bestemmelse:

»1. Bortset fra de i artikel 2, stk. 2, fastsatte undtagelser skal medlemsstaterne:

a) forbyde, at forarbejdede animalske proteiner bestemt til fodring af husdyr, der holdes, opfedes eller opdrættes med henblik på produktion af fødevarer, afsættes, handles, importeres fra tredjelande og eksporteres til tredjelande

b) sikre, at alle forarbejdede animalske proteiner bestemt til fodring af husdyr, der holdes, opfedes eller opdrættes med henblik på produktion af fødevarer, trækkes tilbage fra markedet, fra distributionskanalerne og fra lagre på bedrifterne.

2. Medlemsstaterne sikrer, at animalsk affald, jf. direktiv [90/667], indsamles, transporteres, forarbejdes, opbevares og bortskaffes i overensstemmelse med nævnte direktiv […]«

17 I henhold til artikel 4 trådte beslutning 2000/766 i kraft den 1. januar 2001 og fandt anvendelse indtil den 30. juni 2001.

Beslutning 2001/9

18 Kommissionen vedtog den 29. december 2000 beslutning 2001/9, som detaljeret fastsætter betingelserne for anvendelsen af undtagelsen til forbuddene vedrørende fiskemel, dicalciumphosphat og hydrolyserede proteiner som omhandlet i artikel 2, stk. 2, i beslutning 2000/766. Beslutning 2001/9 trådte i kraft den 1. januar 2001.

19 Artikel 1, stk. 1 og 2, i beslutning 2001/9 bestemte:

»1. Medlemsstaterne tillader, at andre dyr end drøvtyggere fodres med fiskemel, dog kun under overholdelse af bestemmelserne i bilag I.

2. Medlemsstaterne tillader, at andre dyr end drøvtyggere fodres med dicalciumphosphat, dog kun under overholdelse af bestemmelserne i bilag II.«

Nationale bestemmelser

20 Bekendtgørelsen om midlertidigt forbud mod animalske proteiner i alle foderstoffer til husdyr (tijdelijke regeling verbod dierlijke eiwitten in alle diervoerders landbouwhuisdieren, herefter »den midlertidige nationale ordning«) blev udstedt den 8. december 2000 af Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (ministeren for landbrug, naturforvaltning og fiskeri, *Nederlandse Staatscourant* 2000, nr. 239)

og henviser til direktiv 90/425 og til beslutning 2000/766. Ordningens artikel 2 bestemmer:

»1. Som en undtagelse fra artikel 2 i bekendtgørelse om forbud mod dyremel i foder er det forbudt at forarbejde, ændre eller behandle, indføre, levere, transportere, udbyde til salg, købe eller afsætte forarbejdede animalske proteiner bestemt til fodring af husdyr.

2. Stk. 1 finder ikke anvendelse [på følgende varer]:

— fiskemel til fodring af andre dyr end drøvtyggere i overensstemmelse med de kontrolforanstaltninger, der skal fastsættes efter proceduren i artikel 17 i direktiv 89/662/EØF […]

— gelatine fra ikke-drøvtyggere til indkapsling af tilsætningsstoffer […]

— dicalciumphosphat og hydrolyserede proteiner fremstillet i overensstemmelse med de betingelser, der skal fastsættes efter proceduren i artikel 17 i direktiv 89/662/EØF

— mælk og mejeriprodukter.«

21 Nævnte ordnings artikel 3 fastsætter:

»1. Medmindre andet følger af artikel 2, er det fra den 1. januar 2001 forbudt

a) at fodre husdyr med forarbejdede animalske proteiner

b) at bringe forarbejdede animalske proteiner ind i eller ud af Nederlandene

c) at besidde eller føre et forråd af forarbejdede animalske proteiner på bedrifter, hvor der holdes husdyr, samt på virksomheder, hvor der fremstilles, opbevares eller omlades husdyrfoder.

2. Ejere eller indehavere af forarbejdede animalske proteiner fritages fra forbuddet i stk. 1, litra c), indtil den 1. marts 2001, såfremt de til Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (statstjenesten for kvæg- og kødkontrol) angiver arten, mængden og beliggenheden af deres beholdning af forarbejdede animalske proteiner og straks meddeler den førnævnte statstjeneste enhver ændring i arten, mængden og beliggenheden af deres beholdning.«

22 I medfør af ordningens artikel 4 trådte den i kraft den 15. december 2000.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

23 På EU-plan er der siden 1994 truffet forskellige foranstaltninger for at forhindre udbredelse af BSE. Disse foranstaltninger er blevet udstedt bl.a. på grundlag af direktiv 90/425.

24 Den 27. juni 1994 vedtog Kommissionen beslutning 94/381, hvis formål var at forbyde, at drøvtyggerarter fodres med protein af pattedyrvæv.

25 Efter at have konstateret tilfælde af BSE hos dyr, der var født efter ikrafttrædelsen af direktiv 94/381, afgav Den Videnskabelige Forvaltningskomité, som var nedsat med Kommissionens beslutning 97/404/EF af 10. juni 1997 (EFT L 169, s. 85) (herefter »den videnskabelige forvaltningskomité«), den 27. og 28. november 2000 en udtalelse, hvori der for første gang henvistes til en risiko for krydskontamination mellem kreaturfoder og foder til andre husdyr med indhold af animalske proteiner, der eventuelt kunne være smittet af BSE-agensen, og hvori det anbefaledes, at der blev truffet nye foranstaltninger.

26 Den 4. december 2000 udstedte Rådet beslutning 2000/766 med henblik på yderligere at begrænse risikoen for BSE-smitte. Ved denne beslutning blev fodring med forarbejdede animalske proteiner af alle husdyr forbudt fra og med den 1. januar 2001 for en maksimumsperiode på seks måneder. Denne beslutning indeholdt ligeledes et forbud mod, at forarbejdede animalske proteiner afsættes, handles, importeres fra tredjelande og eksporteres til tredjelande, samt en forpligtelse til at trække disse tilbage fra markedet, fra distributionskanalerne og fra lagre på bedrifterne. Til disse forbud var knyttet en række undtagelser vedrørende bl.a. anvendelsen af fiskemel til fodring af andre dyr end drøvtyggere og anvendelsen af dicalciumphosphat.

27 Fire dage senere, den 8. december 2000, udstedte ministeren for landbrug, naturforvaltning og fiskeri den midlertidige nationale ordning, som i dens artikel 2, stk. 1, indeholder et forbud mod at forarbejde, ændre eller behandle, indføre, levere, transportere, udbyde til salg, købe eller afsætte forarbejdede animalske proteiner bestemt til fodring af husdyr.

28 Nævnte ordnings artikel 2, stk. 2, indeholdt undtagelser fra dette forbud, bl.a. for fiskemel og dicalciumphosphat. Anvendelsen af disse undtagelser var imidlertid betinget af den efterfølgende vedtagelse af de kontrolprocedurer, der skulle fastsættes efter proceduren i artikel 17 i direktiv 89/662.

29 I henhold til den midlertidige nationale ordnings artikel 4 skulle den træde i kraft den 15. december 2000, dvs. 14 dage før ikrafttrædelsen af beslutning 2000/766. Ordningen blev meddelt Kommissionen den 10. januar 2001.

30 Den 29. december 2009 vedtog Kommissionen beslutning 2001/9, som fastslår, under hvilke betingelser bl.a. fiskemel og dicalciumphosphat måtte anvendes i dyrefoder. Denne beslutning trådte i kraft samtidig med beslutning 2000/766, dvs. den 1. januar 2001.

31 Denkavit m.fl. indbragte sagen for Rechtbank 's-Gravenhage (retten i Haag) med påstand om, at det fastslås, at den midlertidige nationale ordnings artikel 2 var ulovlig.

32 Ved denne ret gjorde Denkavit m.fl. gældende, at Staat der Nederlanden havde handlet på ulovlig vis ved, principalt, fra den 15. december 2000 til den 1. januar 2001 at pålægge dem et forbud angående foder, der var strengere end det, der var foreskrevet ved beslutning 94/381, eller, subsidiært, ved i samme periode at pålægge dem forbud angående foder, der ikke indeholder andre animalske proteiner end fiskemel og dicalciumphosphat.

33 Rechtbank 's-Gravenhage tog denne påstand til følge med den begrundelse, at henset til ordlyden i beslutning 2000/766, var formålet med denne, at de pågældende forbud trådte i kraft netop den 1. januar 2001, hverken før eller senere. Ifølge denne retsinstans havde Staat der Nederlanden derfor handlet på ulovlig vis ved allerede den 15. december 2000 at pålægge forbud.

34 Staat der Nederlanden har forelagt sagen for Gerechtshof 's-Gravenhage (appelretten i Haag), som har konkluderet, at den tvist, som er blevet den forelagt, vedrører spørgsmål med hensyn til fortolkningen af visse EU-retlige bestemmelser.

35 Gerechtshof 's-Gravenhage har på den baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal fællesskabsretten, herunder direktiv 90/425/EØF, beslutning 94/381/EF og beslutning 2000/766/EF, fortolkes således, at den er til hinder for et nationalt forbud som omhandlet i den midlertidige forbudsordnings artikel 2, der til beskyttelse mod BSE forbyder produktion af og handel med forarbejdede animalske proteiner bestemt til foder til husdyr, idet dette forbud

— allerede trådte i kraft den 15. december 2000 (altså før beslutning 2000/766/EF) og

— midlertidigt (indtil beslutning [2001/9/EF] af 29.12.2000) også gjaldt for fiskemel og dicalciumphosphat?«

Om det præjudicielle spørgsmål

36 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten, især direktiv 90/425 og beslutning 94/381 og 2000/766, er til hinder for en national lovgivning, der med henblik på beskyttelse mod BSE nedlagde et midlertidigt forbud mod produktion og markedsføring af forarbejdede animalske proteiner i foder til husdyr, for så vidt som et sådant forbud dels blev vedtaget og trådte i kraft efter vedtagelsen, men før ikrafttrædelsen af en unionsbeslutning, der indeholder et sådant forbud, dels før ikrafttrædelsen af sidstnævnte beslutning fandt anvendelse på fiskemel og dicalciumphosphat, eftersom disse produkter burde fritages fra det forbud, der var nedlagt med nævnte beslutning.

37 Indledningsvis skal det bemærkes vedrørende forhindring af en spredning af sygdomme, som kan udgøre en alvorlig fare for dyrs og menneskers sundhed, såsom BSE, at Domstolen har fastslået, at artikel 10 i direktiv 90/425 indebærer en fuldstændig harmonisering af beskyttelsesforanstaltningerne mod disse sygdomme, idet den klart fastlægger medlemsstaternes og Kommissionens forpligtelser og opgaver på dette område (jf. i denne retning Domstolens dom af 26.5.1993, sag C-52/92, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 2961, præmis 19).

38 I medfør af nævnte artikel 10 er det Kommissionen, der træffer de nødvendige foranstaltninger, efter at Den Stående Veterinærkomité har undersøgt situationen. Hvis medlemsstaterne ved en kontrol konstaterer en sygdom, kan de kun træffe de forebyggende foranstaltninger, der er fastsat i EF-bestemmelserne, og når tungtvejende hensyn til sundheden taler herfor, kan disse medlemsstater træffe stærkt begrænsede beskyttelsesforanstaltninger, indtil Kommissionen har truffet foranstaltninger (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Portugal, præmis 9).

39 Det fremgår af 12. betragtning til direktiv 90/425, at dette finder anvendelse på dyr og produkter, som er omfattet af de harmoniserede regler, som er opregnet i direktivets bilag A.

40 Som generaladvokaten har anført i punkt 39 i forslaget til afgørelse, skal det følgelig afgøres, om de af den midlertidige nationale ordning omfattede produkter, nemlig forarbejdede animalske proteiner bestemt til foder til husdyr, faldt inden for direktiv 90/425's anvendelsesområde på tidspunktet for vedtagelsen af nævnte ordning.

41 EU-lovgivningen på området for foder har i den forbindelse udviklet sig hen imod en kompleks og omfattende harmonisering. Som generaladvokaten har anført i præmis 47-49 i forslaget til afgørelse, har de forarbejdede animalske proteiner været genstand for adskillige harmoniseringsinstrumenter som dyreaffald eller som ingredienser til foder og i form af et forbud.

42 Med vedtagelsen af direktiv 90/667 blev bilag A i direktiv 90/425 ændret med henblik på, at de af direktiv 90/667 omfattede produkter, nemlig dyreaffald, bliver underlagt de beskyttelsesforanstaltninger, der er fastsat med direktiv 90/425.

43 Endvidere fandt de beskyttelsesforanstaltninger, der er omhandlet i artikel 10 i direktiv 90/425, i henhold til artikel 7, stk. 2, i direktiv 92/118 anvendelse på de produkter af animalsk oprindelse, der er omfattet af direktiv 92/118, dvs. de produkter af animalsk oprindelse, der for så vidt angår de dyresundhedsmæssige og sundhedsmæssige betingelser for samhandel med og indførsel til Det Europæiske Fællesskab ikke er underlagt specifikke fællesskabsbestemmelser som omhandlet i bilag A, kapitel I, i direktiv 89/662, og for så vidt angår patogener, i direktiv 90/425.

44 Beslutning 94/381, som har til formål at forbyde, at drøvtyggerarter fodres med protein af pattedyrvæv, blev vedtaget den 27. juni 1994.

45 Ydermere blev ved Kommissionens beslutning 91/516/EØF af 9. september 1991 om listen over råvarer, som det er forbudt at anvende i foderblandinger (EFT L 281, s. 23), som ændret ved Kommissionens beslutning 97/582/EF af 28. juli 1997 (EFT L 237, s. 39), et sådant forbud nedlagt vedrørende proteinholdige produkter af pattedyrvæv som råvarer i foderblandinger til drøvtyggere.

46 Endelig blev fodring med forarbejdede animalske proteiner af alle husdyr, herunder også ikke-drøvtyggerarter, der holdes, opfedes eller opdrættes med henblik på produktion af fødevarer, forbudt ved beslutning 2000/766.

47 I øvrigt havde denne beslutning, hvis gyldighed der ikke er blevet rejst tvivl om, hjemmel i artikel 10 i direktiv 90/425.

48 Det fremgår af samtlige disse betragtninger, at det på tidspunktet for vedtagelsen af den midlertidige nationale ordning ikke var muligt for en medlemsstat at forbyde produktion af og handel med animalske proteiner bestemt til foder til husdyr ud over den beskyttelsesordning, der var fastsat i artikel 10 i direktiv 90/425.

49 Det skal herefter undersøges, om den midlertidige nationale ordning kan anses for en beskyttelsesforanstaltning i henhold til denne bestemmelse.

50 I medfør af artikel 10, stk. 1, første afsnit, i direktiv 90/425 er en medlemsstat forpligtet til straks at underrette de øvrige medlemsstater og Kommissionen, når der konstateres zoonoser, sygdomme eller andre forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyrs eller menneskers sundhed.

51 Hvad angår spørgsmålet, om der på tidspunktet for vedtagelsen af den midlertidige nationale ordning kunne konstateres zoonoser, sygdomme eller andre forhold, der kunne udgøre en alvorlig fare for dyrs eller menneskers sundhed i nævnte bestemmelses forstand, skal det bemærkes, at denne betingelse kan være opfyldt, når nye oplysninger i væsentlig grad ændrer opfattelsen af den fare, som sygdommen indebærer (dom af 3.7.2003, sag C-220/01, Lennox, Sml. I, s. 7091, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

52 Det bemærkes i den forbindelse, at den midlertidige nationale ordning blev vedtaget ti dage efter offentliggørelsen af en udtalelse af 27. og 28. november 2000 fra Den Videnskabelige Styringskomité (herefter »Den Videnskabelige Styringskomités udtalelse«), som gav udtryk for en risiko for, at kvægfoder krydskontamineres med foder, der er bestemt til andre dyr, og som indeholder animalske proteiner, der kan være kontamineret med BSE. Denne udtalelse anbefalede imidlertid at overveje et midlertidigt forbud mod animalske proteiner i foder.

53 Eftersom der siden 1994 var blevet truffet adskillige foranstaltninger over for BSE, men der jævnligt forekom nye tilfælde af sygdommen, og omfanget og betydningen af risikoen for smitte endnu var behæftet med usikkerhed, kan det antages, at Den Videnskabelige Styringskomités udtalelse i væsentlig grad ændrede opfattelsen af den fare, som BSE indebærer, og følgelig berettigede vedtagelsen af beskyttelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 10, stk. 1, i direktiv 90/425.

54 Den nederlandske regering har gjort gældende, at den midlertidige nationale ordning blev vedtaget af Kongeriget Nederlandene i sin egenskab af såvel afsendelsesmedlemsstat som bestemmelsesmedlemsstat.

55 Det er korrekt, at flere forskellige typer af foranstaltninger er omhandlet i artikel 10, stk. 1, i direktiv 90/425. I henhold til andet afsnit i denne bestemmelse skal afsendelsesmedlemsstaten straks iværksætte de bekæmpelsesforanstaltninger eller forebyggende foranstaltninger, der er fastsat i EF-bestemmelserne, navnlig afgrænsning af de heri foreskrevne iagttagelsesdistrikter, eller træffe enhver anden foranstaltning, som den finder hensigtsmæssig. Ifølge fjerde afsnit i samme artikel kan bestemmelsesmedlemsstaten, indtil der er truffet foranstaltninger i overensstemmelse med stk. 4, når tungtvejende hensyn til menneskers og dyrs sundhed taler herfor, træffe beskyttelsesforanstaltninger over for de berørte bedrifter, centre eller organer eller i tilfælde af en epizooti oprette det iagttagelsesdistrikt, som er foreskrevet i EF-bestemmelserne.

56 Den nederlandske regering har gjort gældende, at den sondring, der er foretaget i artikel 10, stk. 1, i direktiv 90/425 mellem en afsendelsesmedlemsstat og en bestemmelsesmedlemsstat, ikke er relevant i denne sag. Den midlertidige nationale ordning har ikke til formål at regulere samhandelen mellem medlemsstaterne, men mere generelt produktionen af og handelen med foder, hvorfor denne ordning blev vedtaget af Kongeriget Nederlandene i sin egenskab af såvel afsendelsesmedlemsstat som bestemmelsesmedlemsstat.

57 De andre regeringer, der har afgivet indlæg, samt Kommissionen har modsætningsvis konkluderet, at Kongeriget Nederlandene vedtog den midlertidige, nationale ordning i sin egenskab af bestemmelsesmedlemsstat.

58 Eftersom nævnte ordning havde til formål at regulere ikke blot produktionen af, men også handelen med, herunder også modtagelse og køb af foder generelt, må det konstateres, at nævnte ordning i det mindste kunne berøre importen af disse produkter.

59 Det skal derfor undersøges, om den midlertidige nationale ordning kan anses for en beskyttelsesforanstaltning, der er truffet af en bestemmelsesmedlemsstat med hjemmel i artikel 10, stk. 1, fjerde afsnit, i direktiv 90/425.

60 Hvad angår betingelsen for tilstedeværelsen af tungtvejende hensyn til menneskers og dyrs sundhed i nævnte bestemmelses forstand kan denne betingelse som nævnt i denne doms præmis 51 være opfyldt, når nye oplysninger i væsentlig grad ændrer opfattelsen af den fare, som sygdommen indebærer.

61 I nærværende sag var der, således som det fremgår af de tre første betragtninger til beslutning 2000/766, konstateret tilfælde af BSE hos dyr født i 1995, dvs. efter vedtagelsen den 27. juni 1994 af beslutning 94/381, som indeholdt de første fælles regler om kontrol med forarbejdede proteiner af pattedyr i foder til drøvtyggere. Som konstateret i præmis 53 i denne dom, kan det antages, at Den Videnskabelige Styringskomites udtalelse, hvori der for første gang tales om en risiko for, at kvægfoder krydskontamineres med foder, der er bestemt til andre dyr, og som indeholder animalske proteiner, der kan være kontamineret med BSE, i væsentlig grad ændrede opfattelsen af den fare, som denne sygdom indebærer.

62 Vedtagelsen af beslutning 2000/766, som den midlertidige nationale forbudsordning udtrykkeligt henviste til, skyldtes følgelig hovedsageligt konstateringen af, at det som en forsigtighedsforanstaltning var nødvendigt midlertidigt at forbyde anvendelse af animalske proteiner i foder til alle husdyr, som holdes, opfedes eller opdrættes med

henblik på produktion af fødevarer. Den Videnskabelige Styringskomites udtalelse, som begrundede vedtagelsen af denne beslutning, kunne derfor også begrunde vedtagelsen af den midlertidige nationale forbudsordning, således som den nederlandske, den tyske og den svenske regering samt Kommissionen har gjort gældende.

63 Det fremgår af artikel 10, stk. 1, fjerde afsnit, i direktiv 90/425, at der kan træffes beskyttelsesforanstaltninger, indtil der er truffet foranstaltninger af Kommissionen i overensstemmelse med samme artikels stk. 4.

64 Den midlertidige nationale ordning blev udstedt den 8. december 2000, dvs. fire dage efter at Rådet vedtog beslutning 2000/766, som netop havde til formål at forbyde animalske proteiner i foder fra den 1. januar 2001.

65 Foranstaltningerne på EU-plan var således blevet vedtaget, men var endnu ikke trådt i kraft på det tidspunkt, hvor Kongeriget Nederlandene vedtog den midlertidige nationale ordning.

66 I den forbindelse skal det bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at Kommissionens vedtagelse af en beslutning, der ikke finder omgående anvendelse, ikke i sig selv kan 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 (dom af 5.12.2000, sag C-447/98, Eurostock, Sml. I, s. 10695, præmis 58). Beskyttelsesforanstaltningerne på EU-plan i Eurostock-dommen svarer imidlertid til dem, der er indeholdt i artikel 10, stk. 1, fjerde afsnit, i direktiv 90/425.

67 En medlemsstat kan derfor træffe nationale forbudsforanstaltninger som dem, der er foreskrevet med den midlertidige nationale ordning, når situationen i denne medlemsstat er så akut, at det berettiger, at der træffes sådanne øjeblikkelige foranstaltninger på grund af tungtvejende hensyn til menneskers og dyrs sundhed.

68 Dog tilkommer det den forelæggende ret, som alene har kompetence til at vurdere de faktiske omstændigheder i den sag, der er forelagt den, at efterprøve, om situationen i Nederlandene var så akut på tidspunktet for vedtagelsen af den midlertidige nationale ordning.

69 Hvis den forelæggende ret konkluderer, at dette var tilfældet, samt at den midlertidige nationale ordning derfor, i princippet, kan anses for en beskyttelsesforanstaltning i henhold til artikel 10, stk. 1, fjerde afsnit, i direktiv 90/425, påhviler det den yderligere at undersøge, om proportionalitetsprincippet er blevet overholdt (jf. i denne retning dom af 10.3.2005, forenede sager C-96/03 og C-97/03, Tempelman og van Schaijk, Sml. I, s. 1895, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

70 Det følger af det ovenstående, at EU-retten, i særdeleshed direktiv 90/425 samt beslutning 94/381 og 2000/766, ikke er til hinder for en national bestemmelse, der med henblik på beskyttelse mod BSE nedlagde et midlertidigt forbud mod produktion og markedsføring af forarbejdede animalske proteiner i foder til husdyr, for så vidt som situationen i den berørte medlemsstat var så akut, at det berettigede, at der blev truffet sådanne øjeblikkelige foranstaltninger på grund af tungtvejende hensyn til menneskers og dyrs sundhed. Det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om den sidste betingelse er opfyldt, og om proportionalitetsprincippet er overholdt.

Sagens omkostninger

71 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

EU-retten, i særdeleshed Rådets direktiv 90/425/EØF af 26. juni 1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked samt Kommissionens beslutning 94/381/EF af 27. juni 1994 om bestemte beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til bovin spongiform encephalopati og opfodring af protein af pattedyr og Rådets beslutning 2000/766/EF af 4. december 2000 om en række beskyttelsesforanstaltninger over for overførbare spongiforme encephalopatier og fodring med animalsk protein, er ikke til hinder for en national lovgivning, der med henblik på beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati nedlagde et midlertidigt forbud mod produktion og markedsføring af forarbejdede animalske proteiner i foder til husdyr, for så vidt som situationen i den berørte medlemsstat var så akut, at det berettigede, at der blev truffet sådanne øjeblikkelige foranstaltninger på grund af tungtvejende hensyn til menneskers og dyrs sundhed. Det tilkommer den forelæggende ret at undersøge, om den sidste betingelse er opfyldt, og om proportionalitetsprincippet er overholdt.

Underskrifter