DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 22 juni 2011 *

I mål C-346/09,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Gerechtshof 's-Gravenhage (Nederländerna) genom beslut av den 18 augusti 2009, som inkom till domstolen den 28 augusti 2009, i målet

**Staat der Nederlanden**

mot

**Denkavit Nederland BV m.fl.,**

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.N. Cunha Rodrigues samt domarna A. Arabadjiev, A. Rosas (referent), U. Lõhmus och A. Ó Caoimh,

* Rättegångsspråk: nederländska.

generaladvokat: P. Cruz Villalón,
justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 september 2010,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Denkavit Nederland BV m.fl., genom H. Ferment, advocaat,

— Nederländernas regering, genom C. Wissels och M. de Ree, båda i egenskap av ombud,

— Tysklands regering, genom M. Lumma, J. Möller och N. Graf Vitzthum, samtliga i egenskap av ombud,

— Sveriges regering, genom A. Falk och A. Engman, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom F. Jimeno Fernández och B. Burggraaf, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 18 november 2010 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av de unionsrättsliga bestämmelserna om användning av bearbetat animaliskt protein i djurfoder och särskilt följande rättsakter:

— Rådets direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden (EGT L 224, s. 29; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 146).

— Kommissionens beslut 94/381/EG av den 27 juni 1994 om vissa skyddsåtgärder vad avser bovin spongiform encefalopati och utfodring med däggdjursprotein (EGT L 172, s. 23; svensk specialutgåva, område 3, volym 58, s. 243).

— Rådets beslut 2000/766/EG av den 4 december 2000 om vissa skyddsåtgärder vad gäller transmissibel spongiform encefalopati och utfodring med animaliskt protein (EGT L 306, s. 32).

— Kommissionens beslut 2001/9/EG av den 29 december 2000 om kontrollåtgärder som är nödvändiga för tillämpningen av rådets beslut 2000/766 (EGT L 2, 2001, s. 32).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Staat der Nederlanden och Denkavit Nederland BV m.fl. (nedan kallat Denkavit m.fl.), det vill säga olika bolag som producerar djurfoder samt ett bolag för distribution av råvaror för sådant foder. Målet rör frågan huruvida unionsrätten tillåter en provisorisk nationell lagstiftning som i syfte att skydda mot bovin spongiform encefalopati (nedan kallad BSE) innehåller ett förbud mot produktion av och handel med bearbetat animaliskt protein avsett för utfodring av djur inom animalieproduktionen, då förbudet dels antogs och trädde i kraft efter antagandet, men före ikraftträdandet, av ett beslut av Europeiska unionen angående ett sådant förbud, dels var tillämpligt, före ikraftträdandet av nämnda beslut, på fiskmjöl och dikalciumfosfat, trots att dessa produkter kunde undantas från förbudet enligt beslutet.

## Tillämpliga bestämmelser

*Unionslagstiftningen*

Direktiv 90/425

3 I skäl 2 i direktiv 90/425 anges att om den gemensamma organisationen av marknaden för djur och för varor av animaliskt ursprung ska fungera harmoniskt måste de veterinär- och avelstekniska hindren för handeln inom gemenskapen med dessa djur och dessa varor av animaliskt ursprung undanröjas.

4 Enligt skäl 10 i detta direktiv ska bestämmelser om skyddsåtgärder utfärdas för detta ändamål, och särskilt med hänsyn till effektiviteten måste ansvaret på detta område i första hand vila på den avsändande medlemsstaten.

5 I skäl 12 i direktiv 90/425 anges att i avvaktan på regler för gemenskapen bör djur och varor för vilka harmoniserade regler saknas uppfylla de krav som gäller i mottagarlandet förutsatt att dessa stämmer överens med artikel 36 i EEG-fördraget (därefter artikel 36 i EG-fördraget och sedermera artikel 30 EG i ändrad lydelse).

6 I artikel 1 första stycket i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar bestämmelserna i artikel 7 skall medlemsstaterna säkerställa att de veterinärkontroller som skall utföras på levande djur och varor som omfattas av de direktiv som räknas upp i bilaga A eller på dem som avses i artikel 21 första stycket och som är avsedda för handel, inte längre sker vid gränsen utan genomförs i enlighet med detta direktiv.”

7 Artikel 10.1 i detta direktiv har följande lydelse:

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

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

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

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

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

8 Enligt direktivets artikel 10.4 ska kommissionen vidta de åtgärder som behövs för djuren, varorna och de varor som kommer från dessa djur, enligt förfarandet i direktivets artikel 17. Kommissionen ska bevaka läget och, med hänsyn till hur läget utvecklas, enligt samma förfarande, ändra eller återkalla de fattade besluten.

Direktiv 90/667/EEG

9 Artikel 13.1 i rådets direktiv 90/667/EEG av den 27 november 1990 om fastställande av veterinära bestämmelser om bortskaffande och bearbetning av animaliskt avfall och dess utsläppande på marknaden samt om förhindrande av sjukdomsalstrande organismer i foder av animaliskt ursprung samt om ändring av direktiv 90/425 (EGT L 363, s. 51; svensk specialutgåva, område 3, volym 36, s. 31) har följande lydelse:

”Direktiv [90/425] skall gälla, särskilt med avseende på tillvägagångssättet vid och uppföljningen av de kontroller som utförs av den medlemsstat som står som mottagare och de skyddsåtgärder som skall vidtas.”

Direktiv 92/118/EEG

10 Artikel 2.1 i rådets direktiv 92/118/EEG av den 17 december 1992 om djurhälso- och hygienkrav för handel inom gemenskapen med produkter, som inte omfattas av sådana krav i de särskilda gemenskapsbestämmelser som avses i bilaga A.I till direktiv 89/662/EEG och, i fråga om patogener, i direktiv 90/425/EEG, samt för import till gemenskapen av sådana produkter (EGT L 62, s. 49; svensk specialutgåva, område 3, volym 48, s. 194), har följande lydelse:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

…

e) *bearbetat animaliskt protein för användning i djurfoder*: animaliskt protein som har bearbetats för att bli lämpligt att användas antingen direkt som foder eller som beståndsdel i djurfoder. Definitionen omfattar fiskmjöl, köttmjöl, benmjöl, hovmjöl, hornmjöl, blodmjöl, fjädermjöl, torkade fettgrevar och andra, liknande produkter samt blandningar som innehåller sådana produkter.

…”

11 Enligt artikel 7.2 i detta direktiv ska artikel 10 i direktiv 90/425 tillämpas på de produkter som omfattas av det förstnämnda direktivet.

Beslut 94/381

12 Kommissionen har antagit beslut 94/381 på grundval av direktiv 90/425, och särskilt dess artikel 10.4.

13 Enligt artikel 1.1 i detta beslut skulle medlemsstaterna förbjuda utfodring av idisslare med protein från däggdjursvävnader. I beslutets artikel 1.2 angavs emellertid att de medlemsstater som infört ett system som gör det möjligt att skilja mellan animaliskt protein från idisslare och protein från andra däggdjursarter hade kommissionens tillstånd att utfodra idisslare med protein från andra arter än idisslare, i enlighet med det förfarande som avses i artikel 17 i direktiv 90/425.

Beslut 2000/766

14 Den 4 december 2000 antog Europeiska unionens råd beslut 2000/766 på grundval av direktiv 90/425, i synnerhet dess artikel 10.4, och på grundval av rådets direktiv 97/78/EG av den 18 december 1997 om principerna för organisering av veterinärkontroller av produkter från tredje land som förs in i gemenskapen (EGT L 24, 1998 s. 9), i synnerhet dess artikel 22.

15 Artikel 2 i detta beslut har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall förbjuda att djur inom animalieproduktionen som hålls, göds eller föds upp för produktion av livsmedel utfodras med bearbetat animaliskt protein.

2. Förbudet i punkt 1 skall inte gälla användning

— av fiskmjöl i foder till andra djur än idisslare, enligt de kontrollåtgärder som skall fastställas i enlighet med förfarandet i rådets direktiv 89/662/EEG av den 11 december 1989 om veterinära kontroller vid handeln inom gemenskapen i syfte att fullborda den inre marknaden [(EGT L 395, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 31, s. 216)],

— av gelatin från icke-idisslare för ytbehandling av tillsatser enligt rådets direktiv 70/524/EEG av den 23 november 1970 om fodertillsatser [(EGT L 270, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 3, s. 118)],

— av dikalciumfosfat och hydrolyserat protein som erhållits i enlighet med villkor som ska fastställas i enlighet med förfarandet i artikel 17 i direktiv 89/662/EEG,

— av mjölk och mjölkprodukter i foder till djur inom animalieproduktionen som hålls, göds eller föds upp för produktion av livsmedel."

16 I artikel 3 i nämnda beslut angavs följande:

"1. Bortsett från de undantag som avses i artikel 2.2 skall medlemsstaterna

a) förbjuda utsläppande på marknaden, handel med, import från och export till länder utanför gemenskapen av bearbetat animaliskt protein avsett som foder för djur inom animalieproduktionen som hålls, göds eller föds upp för produktion av livsmedel,

b) säkerställa att allt bearbetat animaliskt protein avsett som foder för djur inom animalieproduktionen som hålls, göds eller föds upp för produktion av livsmedel dras tillbaka från marknaden, avlägsnas från distributionskanalerna och inte förvaras på uppfödningsanläggningarna.

2. Medlemsstaterna skall se till att animaliskt avfall enligt definitionen i direktiv [90/667] samlas upp, transporteras, bearbetas, förvaras eller bortskaffas i enlighet med det direktivet ..."

17 Enligt artikel 4 i beslut 2000/766 trädde beslutet i kraft den 1 januari 2001 och gällde till och med den 30 juni 2001.

Beslut 2001/9

18 I beslut 2001/9, som antogs av kommissionen den 29 december 2000, fastställs detaljerade villkor för tillämpningen av undantaget från förbudet mot fiskmjöl, dikalciumfosfat och hydrolyserat protein enligt artikel 2.2 i beslut 2000/766. Beslut 2001/9 trädde i kraft den 1 januari 2001.

19 I artikel 1.1 och 1.2 i beslut 2001/9 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall tillåta att andra djur än idisslare utfodras med fiskmjöl endast i enlighet med de villkor som fastställs i bilaga I.

2. Medlemsstaterna skall tillåta att andra djur än idisslare utfodras med dikalciumfosfat endast i enlighet med de villkor som fastställs i bilaga II.”

*Den nationella lagstiftningen*

20 I skälen till den provisoriska lagstiftningen om förbud för animaliskt protein i allt foder för djur inom animalieproduktionen (tijdelijke regeling verbod dierlijke eiwitten in alle diervoerders landbouwhuisdieren, nedan kallad den provisoriska nationella förordningen), som antogs av Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (ministern för jordbruk, naturskydd och fiske) (*Nederlandse Staatscourant* 2000, nr 239)

den 8 december 2000, hänvisades det till direktiv 90/425 och beslut 2000/766. I förordningens artikel 2 föreskrevs följande:

”1. Med undantag från artikel 2 i förordningen om förbud mot djurmjöl i foder är det förbjudet att framställa, bearbeta, bereda, leverera, motta, avsända, transportera, erbjuda till försäljning, köpa eller avyttra bearbetat animaliskt protein avsett för utfodring av djur inom animalieproduktionen.

2. Förbudet i punkt 1 gäller inte användning av [följande produkter:]

— Fiskmjöl i foder till andra djur än idisslare, enligt de kontrollåtgärder som ska fastställas i enlighet med artikel 17 i direktiv 89/662/EEG …

— Gelatin från icke-idisslare för ytbehandling av tillsatser …

— Dikalciumfosfat och hydrolyserat protein som erhållits i enlighet med villkor som ska fastställas i enlighet med förfarandet i artikel 17 i direktiv 89/662/EEG.

— Mjölk och mjölkprodukter.”

21 Artikel 3 i denna förordning har följande lydelse:

”1. Utan att det påverkar bestämmelserna i artikel 2 är det från och med den 1 januari 2001 förbjudet

a) att utfodra djur inom animalieproduktionen med bearbetat animaliskt protein,

b) att importera eller exportera bearbetat animaliskt protein,

c) att inneha eller lagra bearbetat animaliskt protein i verksamheter med djur inom animalieproduktionen samt i verksamheter i vilka foder för utfodring av djur inom animalieproduktionen tillverkas, handlas, lagras eller lastas.

2. Intill den 1 mars 2001 gäller förbudet enligt punkt 1 inte för innehavare eller ägare av bearbetat animaliskt protein som till Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (statlig kontrollmyndighet för boskap och kött) angett art, mängd och lagringsort för det berörda bearbetade animaliska proteinet och omedelbart underrättar denna myndighet om ändringar vad gäller art, mängd och lagringsort."

22 Enligt artikel 4 i förordningen trädde denna i kraft den 15 december 2000.

**Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan**

23 På unionsnivå har åtgärder vidtagits sedan år 1994 i syfte att bekämpa spridandet av BSE. Dessa åtgärder har bland annat antagits på grundval av direktiv 90/425.

24 Den 27 juni 1994 antog kommissionen beslut 94/381 vars syfte var att förbjuda utfodring av idisslare med protein från däggdjursvävnad.

25 Efter att ha funnit fall av BSE hos djur som fötts efter ikraftträdandet av beslut 94/381, avgav den vetenskapliga styrkommittén, som inrättats enligt kommissionens beslut 97/404/EG av den 10 juni 1997 (EGT L 69, s. 85) (nedan kallad den vetenskapliga styrkommittén), den 27 och den 28 november 2000 ett yttrande, i vilket det för första gången konstaterades att det förelåg en risk för att foder till nötkreatur korskontamineras av foder som är avsedda för andra djur och som innehåller animaliska proteiner som kan ha förorenats av smittämnet BSE. I yttrandet rekommenderades att nya åtgärder skulle vidtas.

26 Den 4 december 2000 antog rådet beslut 2000/766, vilket syftade till att ytterligare minska risken för spridning av BSE. Enligt detta beslut blev det från och med den 1 januari 2001 förbjudet att utfodra alla djur inom animalieproduktionen med bearbetat animaliskt protein. Förbudet skulle gälla under en period av högst sex månader. Beslutet innebar även ett förbud mot utsläppande på marknaden, handel med, import från och export till länder utanför gemenskapen av bearbetat animaliskt protein och åtföljdes av en skyldighet att dra tillbaka det sistnämnda från marknaden, avlägsna det från distributionskanalerna och inte förvara det på uppfödningsanläggningarna. Från dessa förbud föreskrevs flera undantag, bland annat gällande användning av fiskmjöl i foder till andra djur än idisslare och användning av dikalciumfosfat.

27 Fyra dagar senare, den 8 december 2000, antog Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij den nationella provisoriska förordningen. Artikel 2.1 i nämnda förordning innehöll ett förbud mot att bereda, bearbeta, tillhandahållna, ta emot, leverera, transportera, erbjuda till försäljning, köpa eller avyttra bearbetat animaliskt protein avsett för utfodring av djur inom animalieproduktionen.

28 Artikel 2.2 i denna förordning innehöll undantag från detta förbud, bland annat för fiskmjöl och dikalciumfosfat. Tillämpningen av dessa undantag förutsatte emellertid att sådana kontrollåtgärder som skulle fastställas enligt förfarandet i artikel 17 i direktiv 89/662 antogs i ett senare skede.

29 Enligt artikel 4 i den provisoriska nederländska förordningen trädde denna i kraft den 15 december 2000, det vill säga 15 dagar före ikraftträdandet av beslut 2000/766. Förordningen delgavs kommissionen den 10 januari 2001.

30 Den 29 december 2000 antog kommissionen beslut 2001/9, i vilket villkoren fastställdes för bland annat användningen av fiskmjöl och dikalciumfosfat i djurfoder. Detta beslut trädde i kraft samtidigt som beslut 2000/766, det vill säga den 1 januari 2001.

31 Denkavit m.fl. väckte talan vid Rechtbank 's-Gravenhage (domstol i första instans i Haag) och yrkade fastställelse av att artikel 2 i den provisoriska nationella förordningen var rättsstridig.

32 Denkavit m.fl. gjorde vid denna domstol gällande att Staat der Nederlanden hade agerat på ett rättsstridigt sätt gentemot de aktuella sökandena, genom att, i första hand, under perioden 15 december 2000–1 januari 2001 ha uppställt förbud beträffande djurfoder som var mer restriktiva än de som följer av beslut 94/381, eller, i andra hand, genom att under denna period ha uppställt förbud beträffande djurfoder som inte innehåller annat animaliskt protein än fiskmjöl och dikalciumfosfat.

33 Rechtbank 's-Gravenhage biföll talan med motiveringen att enligt lydelsen i beslut 2000/766 var syftet med beslutet att de berörda förbuden skulle träda i kraft exakt den 1 januari 2001, och varken före eller efter detta datum. Enligt denna domstol hade således Staat der Nederlanden agerat rättsstridigt genom att anta förbud som gäller från och med den 15 december 2000.

34 Staat der Nederlanden överklagade detta avgörande till Gerechtshof 's-Gravenhage (domstol i andra instans i Haag), vilken konstaterade att det aktuella målet gav upphov till frågor angående tolkningen av vissa bestämmelser i unionsrätten.

35 Under dessa omständigheter beslutade Gerechtshof 's-Gravenhage att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

"Ska gemenskapsrätten, särskilt i direktiv 90/425/EEG, beslut 94/381/EG och beslut 2000/766/EG, tolkas så, att ett sådant nationellt förbud som det som uppställs i artikel 2 i den provisoriska förordningen, vilket i syfte att skydda mot BSE förbjuder produktion av och handel med bearbetat animaliskt protein avsett för utfodring av djur inom animalieproduktionen, strider mot gemenskapsrätten, när ett sådant nationellt förbud

— trädde i kraft den 15 december 2000 (det vill säga före beslut 2000/766/EG), och

— tillfälligt (intill antagandet av beslut [2001/9] av den 29 december 2000) även gällde för fiskmjöl och dikalciumfosfat?"

## Prövning av tolkningsfrågan

36 Gerechtshof 's-Gravenhage har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida unionsrätten, i synnerhet direktiv 90/425, beslut 94/381 och beslut 2000/766, utgör hinder för en nationell lagstiftning, vilken, i syfte att skydda mot BSE, innehöll ett provisoriskt förbud mot produktion av och handel med bearbetat animaliskt protein avsett för utfodring av djur inom animalieproduktionen, i den mån detta förbud dels hade antagits och trätt i kraft efter antagandet, men före ikraftträdandet, av ett unionsbeslut innehållande ett sådant förbud, dels var tillämpligt på fiskmjöl och dikalciumfosfat före ikraftträdandet av detta beslut, trots att dessa produkter skulle undantas från förbudet i nämnda beslut.

37 Domstolen erinrar inledningsvis om att när det gäller bekämpandet av spridningen av sådana sjukdomar som BSE, som kan utgöra en allvarlig risk för djur eller för människors hälsa, har domstolen slagit fast att artikel 10 i direktiv 90/425 innebär en fullständig harmonisering av skyddsåtgärderna mot dessa sjukdomar genom att noggrant ange de skyldigheter och uppgifter som medlemsstaterna respektive kommissionen har på detta område (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 maj 1993 i mål C-52/92, kommissionen mot Portugal, REG 1993, s. I-2961, punkt 19).

38 Enligt nämnda artikel 10 vidtar kommissionen de åtgärder som är nödvändiga efter en undersökning av ständiga veterinärkommittén. Om medlemsstaterna vid en kontroll konstaterar förekomsten av en sjukdom, får de endast vidta de skyddsåtgärder som föreskrivs i gemenskapsbestämmelserna och, om det föreligger allvarliga hälsoskyddsrisker, vidta strikt begränsade skyddsåtgärder i avvaktan på att kommissionen vidtar åtgärder (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Portugal, punkt 9).

39 Det följer av skäl 12 i direktiv 90/425 att detta direktiv är tillämpligt på djur och varor som omfattas av de harmoniserade bestämmelser som räknas upp i bilaga A till direktivet.

40 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 39 i sitt förslag till avgörande, ska det följaktligen fastställas om de produkter som omfattas av den provisoriska nationella förordningen, det vill säga bearbetat animaliskt protein avsett för utfodring av djur inom animalieproduktionen, omfattades av tillämpningsområdet för direktiv 90/425 vid tidpunkten för antagandet av denna förordning.

41 Unionslagstiftningen på området för djurfoder har i detta avseende utvecklats i riktning mot en komplex och långt framskriden harmonisering. Såsom generaladvokaten har utvecklat i punkterna 47–49 i sitt förslag till avgörande, har bearbetat animaliskt protein varit föremål för flera harmoniseringsinitiativ, både såsom djuravfall och såsom beståndsdel i djurfoder och i form av förbud.

42 Genom antagandet av direktiv 90/667 ändrades nämligen bilaga A till direktiv 90/425, för att de produkter som omfattas av direktiv 90/667, det vill säga djuravfall, skulle omfattas av de skyddsåtgärder som fastställs i direktiv 90/425.

43 Enligt artikel 7.2 i direktiv 92/118 var skyddsåtgärderna enligt artikel 10 i direktiv 90/425 tillämpliga på produkter av animaliskt ursprung som omfattas av direktiv 92/118, det vill säga produkter av animaliskt ursprung som, när det gäller djurhälso- och hygienkrav för handel inom gemenskapen med produkter samt för import till Europeiska gemenskapen av sådana produkter, inte omfattas av sådana krav i de särskilda gemenskapsbestämmelser som avses i bilaga A.I till direktiv 89/662 och, i fråga om patogener, i direktiv 90/425.

44 Den 27 juni 1994 antogs beslut 94/381 som har till syfte att förbjuda utfodring av idisslare med protein från däggdjursvävnader.

45 Vidare infördes genom kommissionens beslut 91/516/EEG av den 9 september 1991 om upprättande av en förteckning över råvaror vilkas användning är förbjuden i foderblandningar (EGT L 281, s. 23; svensk specialutgåva, område 3, volym 39, s. 106), i dess lydelse enligt kommissionens beslut 97/582/EG av den 28 juli 1997 (EGT L 237, s. 39), ett sådant förbud när det gäller protein från däggdjur som råvaror i foderblandningar för idisslare.

46 Slutligen innebar beslut 2000/766 ett förbud mot att djur inom animalieproduktionen inklusive icke-idisslare som hålls, göds eller föds upp för produktion av livsmedel utfodras med bearbetat animaliskt protein.

47 Dessutom var den rättsliga grunden för detta beslut, vars giltighet inte har bestritts, artikel 10 i direktiv 90/425.

48 Det följer av dessa överväganden att det vid tidpunkten för antagandet av den provisoriska nationella förordningen inte var möjligt för en medlemsstat att förbjuda produktion av och handel med bearbetat animaliskt protein avsett för utfodring av djur inom animalieproduktionen utanför den skyddsmekanism som inrättats genom artikel 10 i direktiv 90/425.

49 Det ska således undersökas huruvida den provisoriska nationella förordningen kan anses utgöra en skyddsåtgärd i enlighet med denna bestämmelse.

50 Enligt artikel 10.1 första stycket i direktiv 90/425 är varje medlemsstat skyldig att omedelbart underrätta de övriga medlemsstaterna och kommissionen om varje utbrott inom dess territorium av zoonoser, sjukdomar eller andra orsaker som sannolikt kan utgöra en allvarlig risk för djur eller för människors hälsa.

51 När det gäller frågan huruvida det vid tidpunkten för antagandet av den provisoriska nationella förordningen förelåg ett utbrott av zoonoser, sjukdomar eller andra orsaker som sannolikt kan utgöra en allvarlig risk för djur eller för människors hälsa, i den mening som avses i denna bestämmelse, erinrar domstolen om att detta villkor kan vara uppfyllt när nya uppgifter på ett betydande sätt förändrar uppfattningarna om den fara som en sjukdom utgör (dom av den 3 juli 2003 i mål C-220/01, Lennox, REG 2003, s. I-7091, punkt 72 och där angiven rättspraxis).

52 Det ska härvid påpekas att den provisoriska nationella förordningen antogs tio dagar efter offentliggörandet av ett yttrande från vetenskapliga styrkommittén den 27 och den 28 november 2000 (nedan kallat yttrandet från den vetenskapliga styrkommittén) i vilket det angavs att det förelåg en risk för att foder till nötkreatur korskontamineras av foder som är avsedda för andra djur och som innehåller animaliska proteiner som kan ha förorenats av smittämnet BSE. I yttrandet rekommenderades ett tillfälligt förbud mot animaliska proteiner i djurfoder.

53 Med hänsyn till att det sedan år 1994 hade vidtagits olika åtgärder mot BSE men att nya fall av denna sjukdom regelbundet hade rapporterats, och att det således var svårt att mäta omfattningen och betydelsen av spridningsrisken, kan yttrandet från den vetenskapliga styrkommittén på ett betydande sätt anses ha förändrat uppfattningarna om den fara som BSE utgör. Yttrandet kunde följaktligen motivera ett antagande av sådana skyddsåtgärder som föreskrivs i artikel 10.1 i direktiv 90/425.

54 Den nederländska regeringen har gjort gällande att Konungariket Nederländerna antog den provisoriska nationella förordningen i egenskap av såväl avsändande medlemsstat som mottagande medlemsstat.

55 Det är korrekt att olika slags åtgärder föreskrivs i artikel 10.1 i direktiv 90/425. I enlighet med andra stycket i denna bestämmelse ska nämligen den medlemsstat som sändningen kommer ifrån omedelbart vidta de kontroll- eller försiktighetsåtgärder som anges i gemenskapens bestämmelser, särskilt bestämningen av de buffertzoner som anges i dessa bestämmelser, eller vidta andra åtgärder som medlemsstaten anser lämpliga. Enligt fjärde stycket i denna bestämmelse får en mottagande medlemsstat, vid allvarliga hälsorisker för människor och djur, i väntan på att åtgärderna i direktivets artikel 10.4 ska vidtas, besluta om provisoriska skyddsåtgärder med hänsyn till berörda anläggningar, centraler eller organisationer eller, vid en epizootisk sjukdom, med hänsyn till den buffertzon som föreskrivs i gemenskapens bestämmelser.

56 Den nederländska regeringen har gjort gällande att den åtskillnad som härvid görs i artikel 10.1 i direktiv 90/425 mellan en avsändande medlemsstat och en mottagande medlemsstat saknar relevans i förevarande fall. Den provisoriska nationella förordningen syftar nämligen inte till att reglera handeln mellan medlemsstaterna utan mer generellt produktion av och handel med djurfoder, vilket innebär att Konungariket Nederländerna antog denna förordning i egenskap av såväl avsändande som mottagande medlemsstat.

57 Övriga regeringar som har inkommit med yttranden och kommissionen anser tvärtom att Konungariket Nederländerna antog den provisoriska nationella förordningen i egenskap av mottagande medlemsstat.

58 Med hänsyn till att denna förordning inte enbart syftade till att reglera produktionen utan även handeln, inbegripet mottagande och köp av djurfoder i allmänhet, konstaterar domstolen att förordningen åtminstone kunde påverka importen av dessa produkter.

59 Domstolen ska således pröva om den provisoriska nationella förordningen kan anses utgöra en skyddsåtgärd som antagits av en mottagande medlemsstat på grundval av artikel 10.1 fjärde stycket i direktiv 90/425.

60 När det gäller villkoret att det ska föreligga allvarliga hälsorisker för människor och djur i den mening som avses i denna bestämmelse, kan detta villkor, såsom domstolen har påpekat ovan i punkt 51 i förevarande dom, vara uppfyllt när nya uppgifter på ett betydande sätt förändrar uppfattningarna om den fara som en sjukdom utgör.

61 Som framgår av skälen 1–3 i beslut 2000/766 hade i förevarande fall flera fall av BSE konstaterats på djur födda år 1995, det vill säga efter antagandet den 27 juni 1994 av beslut 94/381, vilket innehöll de första gemenskapsrättsliga bestämmelserna på området för kontroll av bearbetat protein från däggdjur för utfodring av idisslare. Domstolen har redan ovan i punkt 53 i förevarande dom konstaterat att yttrandet från vetenskapliga styrkommittén, vilket för första gången behandlade risken för att foder till nötkreatur korskontamineras av foder som är avsedda för andra djur och som innehåller animaliska proteiner som kan ha förorenats av smittämnet BSE, på ett betydande sätt kan anses ha förändrat uppfattningarna om den fara som denna sjukdom utgör.

62 Antagandet av beslut 2000/766, som uttryckligen åsyftades med den provisoriska nationella förordningen, grundades således i huvudsak på konstaterandet att det av försiktighetsskäl förelåg ett behov av att tillfälligt förbjuda användning av animaliskt protein i foder till alla djur inom animalieproduktionen som hålls, göds eller föds upp

för produktion av livsmedel. Den vetenskapliga styrkommitténs yttrande, som motiverade antagandet av detta beslut, kunde således även, som såväl den nederländska, den tyska och den svenska regeringen som kommissionen har gjort gällande, motivera antagandet av den provisoriska nationella förordningen.

63 Det följer av artikel 10.1 fjärde stycket i direktiv 90/425 att skyddsåtgärder kan vidtas i väntan på att kommissionen ska vidta åtgärder i enlighet med direktivets artikel 10.4.

64 Den provisoriska nationella förordningen antogs den 8 december 2000, det vill säga fyra dagar efter det att rådet hade antagit beslut 2000/766, vilket just avsåg att förbjuda animaliska proteiner i djurfoder från och med den 1 januari 2001.

65 Åtgärderna på unionsnivå hade således redan antagits men inte trätt i kraft när Konungariket Nederländerna antog den provisoriska nationella förordningen.

66 Domstolen har redan slagit fast att det förhållandet att kommissionen fattar ett beslut som inte är omedelbart tillämpligt inte i sig kan anses medföra att en medlemsstat är förhindrad att själv vidta tillfälliga skyddsåtgärder med stöd av artikel 9.1 fjärde stycket i direktiv 89/662 (dom av den 5 december 2000 i mål C-477/98, Eurostock, REG 2000, s. I-10695, punkt 58). De skyddsåtgärder på unionsnivå som var aktuella i det ovannämnda målet Eurostock är likvärdiga med skyddsåtgärderna enligt artikel 10.1 fjärde stycket i direktiv 90/425.

67 En medlemsstat kan således införa sådana nationella förbud som dem som föreskrivs i den provisoriska nationella förordningen, när situationen i denna medlemsstat är så brådskande att det motiverar ett omedelbart vidtagande av sådana åtgärder på grund av allvarliga hälsorisker för människor och djur.

68 Det ankommer emellertid på den nationella domstolen, som är ensam behörig att bedöma omständigheterna i det mål som anhängiggjorts vid den, att pröva huruvida det i Nederländerna vid tidpunkten för antagandet av den provisoriska nationella förordningen förelåg en sådan brådskande situation.

69 Om den nationella domstolen kommer till slutsatsen att så var fallet, och att den provisoriska nationella förordningen således i princip kan anses utgöra en skyddsåtgärd i enlighet med artikel 10.1 fjärde stycket i direktiv 90/425, ankommer det även på denna domstol att pröva huruvida proportionalitetsprincipen har iakttagits (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 2005 i de förenade målen C-96/03 och C-97/03, Tempelman och van Schaijk, REG 2005, s. I-1895, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

70 Av det ovanstående följer att unionsrätten, i synnerhet direktiv 90/425, beslut 94/381 och beslut 2000/766, inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, vilken, till skydd mot BSE, innehöll ett provisoriskt förbud mot produktion av och handel med bearbetat animaliskt protein avsett för utfodring av djur inom animalieproduktionen, i den mån situationen i den berörda medlemsstaten var så brådskande att det motiverade ett omedelbart vidtagande av sådana åtgärder på grund av allvarliga hälsorisker för människor och djur. Det ankommer på den nationella domstolen att pröva huruvida det sistnämnda villkoret är uppfyllt och huruvida proportionalitetsprincipen har iakttagits.

## Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

**Unionsrätten, i synnerhet 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, kommissionens beslut 94/381/EG av den 27 juni 1994 om vissa skyddsåtgärder vad avser bovin spongiform encefalopati och utfodring med däggdjursprotein, och rådets beslut 2000/766/EG av den 4 december 2000 om vissa skyddsåtgärder vad gäller transmissibel spongiform encefalopati och utfodring med animaliskt protein, utgör inte hinder för en nationell lagstiftning, vilken, till skydd mot bovin spongiform encefalopati, innehöll ett provisoriskt förbud mot produktion av och handel med bearbetat animaliskt protein avsett för utfodring av djur inom animalieproduktionen, i den mån situationen i den berörda medlemsstaten var så brådskande att det motiverade ett omedelbart vidtagande av sådana åtgärder på grund av allvarliga hälsorisker för människor och djur. Det ankommer på den nationella domstolen att pröva huruvida det sistnämnda villkoret är uppfyllt och huruvida proportionalitetsprincipen har iakttagits.**

Underskrifter