DOMSTOLENS DOM
den 5 maj 1998 *

I mål C-180/96,

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av Lindsey Nicoll, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av Nicholas Lyell, QC, Paul Lasok, QC, och David Anderson, barrister, delgivningsadress: Förenade kungarikets ambassad, 14 boulevard Roosevelt, Luxemburg,

sökande,

mot

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

svarande,

med stöd av

Europeiska unionens råd, företrätt av juridiska rådgivarna Arthur Brautigam och Moyra Sims, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: generaldirektören Alessandro Morbilli, Direktoratet för rättsfrågor vid Europeiska investeringsbanken, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

intervenient,

* Rättegångsspråk: engelska.

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 96/239/EG av den 27 mars 1996 om vissa nödåtgärder vad beträffar skydd mot bovin spongiform encefalopati (EGT L 78, s. 47) och av vissa andra rättsakter från kommissionen,

meddelar

DOMSTOLEN

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

generaladvokat: G. Tesauro,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 2 juli 1997,

och efter att den 30 september 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Förenade kungariket har genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 24 maj 1996 med stöd av artikel 173 i EG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 96/239/EG av den 27 mars 1996 om vissa nödåtgärder vad beträffar skydd mot bovin spongiform encefalopati (EGT L 78, s. 47, nedan kallat det ifrågasatta beslutet) samt av vissa andra rättsakter från kommissionen.

2 Genom en särskild handling av samma datum ansökte Förenade kungariket om uppskov med verkställigheten av det ifrågasatta beslutet och/eller om beviljande av vissa interimistiska åtgärder. Denna ansökan om interimistiska åtgärder avslogs genom domstolens beslut av den 12 juli 1996 i mål C-180/96 R, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1996, s. I-3903).

3 Genom beslut av domstolens ordförande den 12 september 1996 har rådet tillåtits att intervenera till stöd för kommissionens yrkanden.

4 Det framgår av akten i målet att bovin spongiform encefalopati (nedan kallad BSE), den så kallade galna ko-sjukan, upptäcktes i Förenade kungariket för första gången år 1986. Den ingår i en grupp sjukdomar som går under beteckningen överförbara spongiforma encefalopatier, vilka utmärks av en degeneration av hjärnan och av att hjärnans nervceller har ett svampartat utseende vid mikroskopanalys. Dessa olika sjukdomar drabbar såväl människor (kuru-sjukan på Nya Guinea och Creutzfeldt-Jakobs sjukdom, som i allmänhet drabbar äldre människor) som olika djurarter, däribland nötkreatur, får ("scrapie"), tamkatter och mink under uppfödning.

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

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

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

8 Även kommissionen har antagit ett antal beslut angående BSE i Förenade kungariket, däribland kommissionens beslut 90/200/EEG av den 9 april 1990 om ytterligare krav för vissa vävnader och organ vad avser bovin spongiform encefalopati (EGT L 105, s. 24; svensk specialutgåva, område 3, volym 32, s. 135, ersatt av kommissionens beslut 94/474/EG av den 27 juli 1994 om vissa skyddsåtgärder mot bovin spongiform encefalopati (BSE) och om upphävande av besluten 89/469/EEG och 90/200/EEG (EGT L 194, s. 96; svensk specialutgåva, område 3, volym 59, s. 222), senast ändrat genom kommissionens beslut 95/287/EG av den 18 juli 1995 (EGT L 181, s. 40). Dessa olika åtgärder rör såväl avlägsnandet av sådan vävnad från nötkött som kan innehålla smittämnet som utfodringen av idisslare. Genom kommissionens beslut 92/290/EEG av den 14 maj 1992 om vissa skyddsåtgärder för embryon från nötkreatur i samband med bovin spongiform encefalopati (BSE) i Storbritannien (EGT L 152, s. 37) har för övrigt exporten av embryon underställts mycket strikta villkor.

9 I ett meddelande av den 20 mars 1996 noterade Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (nedan kallad SEAC), ett oavhängigt vetenskapligt organ med uppgift att ge råd till Förenade kungarikets regering, tio fall av en variant av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom hos personer i en ålder av 42 år eller yngre. Meddelandet hade följande lydelse: "Trots att det inte finns några direkta bevis på ett samband är den för närvarande mest sannolika förklaringen, med hänsyn till de uppgifter som finns att tillgå i dagsläget och i avsaknad av trovärdiga alternativ, att personerna i dessa fall har utsatts för BSE innan förbudet mot specifikt slaktavfall från nötkreatur infördes år 1989. Detta är mycket oroande."

10 I samma meddelande underströk SEAC att det var nödvändigt att de åtgärder som vidtogs för att skydda folkhälsan verkställdes på ett korrekt sätt och rekommenderade en konstant kontroll av avlägsnandet av ryggmärg. SEAC rekommenderade dessutom att slaktkroppar från över 30 månader gamla nötkreatur skulle urbenas i godkända anläggningar på ett korrekt sätt av Meat Hygiene Service, att putsningsavfallet skulle klassificeras som specifikt slaktavfall och att användningen av kött- och benmjöl från däggdjur till utfodring av lantbruksdjur skulle förbjudas.

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

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

13 Den 22 mars 1996 ansåg Europeiska unionens vetenskapliga veterinärmedicinska kommitté (nedan kallad vetenskapliga veterinärkommittén) att tillgängliga uppgifter inte gjorde det möjligt att bevisa att BSE kan överföras till människor. Med beaktande av att en risk, som kommittén dessutom alltid hade tagit hänsyn till, likväl förelåg i det hänseendet, beslöt kommittén emellertid att rekommendera att de åtgärder som Förenade kungariket nyligen hade vidtagit angående urbening av slaktkroppar från över 30 månader gamla nötkreatur i godkända anläggningar skulle verkställas såvitt avsåg handeln inom gemenskapen och att gemenskapen skulle vidta lämpliga åtgärder med avseende på förbudet mot användning av kött- och benmjöl till utfodring av kreatur. Kommittén ansåg dessutom att all kontakt

mellan ryggmärg å ena sidan och talg, ben och kött å andra sidan skulle uteslutas, annars skulle slaktkroppen behöva behandlas som specifikt slaktavfall från nötkreatur. Slutligen uppmanade kommittén till fortsatt forskning kring frågan om överföring av BSE till människor. Som bilaga till yttrandet fanns ett uttalande av en av kommitténs medlemmar, vilket hade följande lydelse: "[P]å grundval av begränsat vetenskapligt material som stöder sig på en bedömning som har gjorts med utgångspunkt från nio nötkreatur, kan vi inte vara säkra på att nötkött i form av muskler inte utgör en fara vad beträffar överföring av sjukdomen BSE."

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

15 Den 27 mars 1996 antog kommissionen det ifrågasatta beslutet, vilket grundar sig på EG-fördraget, på rådets direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden (EGT L 224, s. 29; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 146), ändrat genom 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, 1993, s. 49; svensk specialutgåva, område 3, volym 48, s. 194), särskilt artikel 10.4 i detta, samt på rådets direktiv 89/662/EEG av den 11 december 1989 om veterinära kontroller vid handeln inom gemenskapen

i syfte att fullborda den inre marknaden (EGT L 395, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 31, s. 216), senast ändrat genom direktiv 92/118, särskilt artikel 9 i detta.

16 I artikel 10.1 första stycket samt artikel 10.4 i direktiv 90/425 föreskrivs följande:

"1. 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.

...

4. Kommissionen skall i samtliga fall ompröva läget i Ständiga veterinärkommittén så snart som möjligt. Den skall vidta de åtgärder som behövs för de djur och varor som avses i artikel 1 och, om läget så kräver, för de varor som kommer från dessa djur, enligt förfarandet i artikel 17. Kommissionen skall bevaka läget och med hänsyn till hur läget utvecklas enligt samma förfarande ändra eller återkalla de fattade besluten."

17 Artikel 1 i direktiv 90/425 avser levande djur och varor som omfattas av de direktiv som räknas upp i bilaga A och dem som avses i artikel 21 första stycket i direktivet, det vill säga de djur och varor som avses i bilaga B till direktiv 90/425.

18 I artikel 9.1 första stycket samt artikel 9.4 i direktiv 89/662 föreskrivs följande:

"1. Med undantag av de sjukdomar som avses i direktiv 82/894/EEG skall varje medlemsstat till de övriga medlemsstaterna och till kommissionen omedelbart anmäla varje utbrott inom sitt territorium av någon zoonos, sjukdom eller annat som kan tänkas orsaka ett allvarligt hot mot djurs eller människors hälsa.

...

4. Kommissionen skall i samtliga fall vid första lämpliga tillfälle ta ställning till situationen på nytt i Ständiga veterinärmedicinska kommittén. Den skall besluta om vilka åtgärder som behöver tillgripas för de produkter som avses i artikel 1 och, om situationen så kräver, för de ursprungliga produkterna eller de produkter som härletts från dessa produkter i enlighet med förfarandet i artikel 17. Kommissionen skall följa läget och i enlighet med samma förfarande ändra eller upphäva de beslut som fattats alltefter vad situationen kräver."

19 Artikel 1 i direktiv 89/662 avser de produkter av animaliskt ursprung som omfattas av de direktiv som räknas upp i bilaga A eller i artikel 14, det vill säga de varor som avses i bilaga B i samma direktiv.

20 I ingressen till det ifrågasatta beslutet redogörs för offentliggörandet av nya vetenskapliga rön, för meddelandet om de ytterligare åtgärder som vidtagits av Förenade kungarikets regering (urbening av slaktkroppar från över 30 månader gamla nötkreatur i godkända anläggningar som övervakas av Meat Hygiene Service, klassificering av putsningsavfall som specifikt slaktavfall från nötkreatur och förbud mot användning av kött- och benmjöl från däggdjur till utfodring av kreatur), för de åtgärder angående importförbud som vidtagits av olika medlemsstater samt för

yttrandet från Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén. Femte, sjätte och sjunde övervägandet har följande lydelse:

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

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

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

21 I artikel 1 i det ifrågasatta beslutet föreskrivs följande:

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

— levande nötkreatur samt deras sperma och embryon,

— nötkött från djur som slaktats i Förenade kungariket,

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

— kött- och benmjöl från däggdjur."

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

23 Förenade kungariket har i första hand yrkat ogiltigförklaring av kommissionens ifrågasatta beslut och i andra hand av dess artikel 1, i den mån den tillämpas på a) levande nötkreatur som får exporteras från Förenade kungariket enligt beslut 94/474 och/eller b) på sperma eller embryon från levande nötkreatur och/eller c) på nötkött från nötkreatur som var yngre än trettio månader när de slaktades i Förenade kungariket och nötkött från nötkreatur som intygats komma från besättningar där inget fall av BSE har konstaterats och som inte har utsatts för någon potentiell eller reell smittkälla vid utfodring och/eller d) på produkter framställda av nötkött från djur som slaktats i Förenade kungariket och som skulle kunna komma att ingå i människors eller djurs näringskedja, samt produkter avsedda för medicinsk, kosmetisk och farmaceutisk användning och/eller e) på gelatin och talg och/eller f) på export till tredje land (med undantag för om det i förekommande fall föreligger en risk för omdestinering). Förenade kungariket har även yrkat ogiltigförklaring av var och en av de övriga ifrågasatta rättsakterna samt att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

24 Kommissionen och rådet har yrkat att domstolen skall ogilla talan och förplikta Förenade kungariket att ersätta rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning av talan i den del den avser de "övriga ifrågasatta rättsakterna"

25 Utöver ogiltigförklaring av det ifrågasatta beslutet, har Förenade kungariket yrkat ogiltigförklaring av vissa ställningstaganden av kommissionen, närmare bestämt av kommissionens kungörelse av den 10 april 1996, genom vilken kommissionen angav att den inte skulle komma att föreslå ett hävande av embargot, av kommissionären Franz Fischlers uttalande av den 13 april 1996, i vilket han förklarade att ett hävande av exportförbudet var avhängigt "den skyndsamhet med vilken England vidtar åtgärder för att garantera att boskap som kan vara smittad med BSE tas ur näringskedjan", samt av den kungörelse av den 8 maj 1996, genom vilken kommissionen angav att den skulle föreslå ett hävande av exportförbudet för vissa varor och därigenom underförstått medgav att förbudet inte skulle hävas för övriga varor. Enligt Förenade kungariket kan talan väckas mot dessa ställningstaganden enligt artikel 173 i fördraget, eftersom de utgör fall av eller tyder på tillämpning av kommissionens påstådda eller faktiska befogenheter i enlighet med direktiven 90/425 och 89/662. Då kommissionen är skyldig att ständigt kontrollera en situation, skulle sådana ställningstaganden vara rättsakter mot vilka talan kan väckas med stöd av artikel 173 i fördraget, eftersom de inte endast utgör bekräftelser på ett tidigare antaget beslut utan även utgör särskilda rättsakter, som har antagits i enlighet med befogenheter som har tilldelats kommissionen och som har rättsverkningar gentemot den som berörs av att rådande situation bibehålls.

26 Kommissionen anser däremot att dessa handlingar inte utgör rättsakter mot vilka talan kan väckas i enlighet med artikel 173 i fördraget, eftersom de inte har någon rättsverkan i fråga om den situation som råder i Förenade kungariket. Om sagda stat vid en viss tidpunkt ansåg att de klargjorda omständigheterna tvingade kommissionen att agera, kunde den väcka talan enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 175 i EG-fördraget.

27 Det framgår av fast rättspraxis att det för att talan skall kunna väckas mot en rättsakt från rådet eller kommissionen krävs att den är avsedd att ha rättsverkningar (dom av den 27 september 1988 i mål 114/86, Förenade kungariket mot kommissionen, REG 1988, s. 5289, punkt 12).

28 Detta är inte fallet med en rättsakt från kommissionen som ger uttryck för institutionens eller en av dess avdelningars avsikt att handla på ett visst sätt (domen i målet Förenade kungariket mot kommissionen, ovan punkt 13) eller med en rättsakt som endast bekräftar en tidigare rättsakt, så att en ogiltigförklaring av den bekräftande rättsakten skulle vara liktydig med en ogiltigförklaring av den tidigare rättsakten (dom av den 25 oktober 1977 i mål 26/76, Metro mot kommissionen, REG 1977, s. 1875; svensk specialutgåva, häfte 3, punkt 4).

29 De ställningstaganden av kommissionen som avses med Förenade kungarikets talan var endast avsiktsförklaringar utan rättsverkningar, vilka dessutom endast gav uttryck för en avsikt att bekräfta det ifrågasatta beslutet.

30 Därav följer att Förenade kungarikets talan inte kan prövas i den del den avser kommissionens ställningstaganden av den 10 april, 13 april och 8 maj 1996.

Prövning av talan i sak

31 Förenade kungariket har till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring av det ifrågasatta beslutet anfört ett stort antal grunder. Genom den första grunden görs gällande att kommissionen inte har hållit sig inom gränserna för de befogenheter som den tillerkänts genom direktiven 90/425 och 89/662, genom den andra att principen om fri rörlighet för varor har åsidosatts samt genom den tredje att det förekommit maktmissbruk. Förenade kungariket har som fjärde grund gjort gällande att det ifrågasatta beslutet är bristfälligt motiverat. För det femte har Förenade kungariket åberopat att proportionalitetsprincipen har åsidosatts, för det sjätte att artiklarna 6 och 40.3 i EG-fördraget har åsidosatts och för det sjunde att artikel 39.1 i sagda fördrag har åsidosatts. Genom den åttonde grunden görs gällande att artikel 1 tredje strecksatsen i det ifrågasatta beslutet är rättsstridig, bland annat genom att den utgör ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen. Genom den nionde grunden görs gällande att direktiven 90/425 och 89/662 är rättsstridiga på grund av att de har antagits på en olämplig rättslig grund, nämligen artikel 43 i EG-fördraget.

De första tre grunderna: huruvida kommissionen har iakttagit villkoren för utövandet av sina befogenheter, huruvida principen om fri rörlighet för varor har åsidosatts och huruvida maktmissbruk har förekommit

32 Förenade kungariket har ifrågasatt att det "utbrutit" "zoonoser eller förelegat orsaker som kan utgöra en allvarlig risk för djur eller människors hälsa" i den mening som avses i artikel 10.1 i direktiv 90/425 och i artikel 9.1 i direktiv 89/662, i vilka bestämmelser kommissionen gavs befogenhet att anta det ifrågasatta beslutet såsom en skyddsåtgärd i enlighet med fjärde stycket i sagda artiklar. Enligt den brittiska regeringen förekom BSE redan flera år innan det ifrågasatta beslutet antogs och var redan föremål för åtgärder som Förenade kungariket och kommissionen vidtagit. Det ifrågasatta beslutet skulle heller inte kunna motiveras genom uppgifter som tyder på att de åtgärder som redan vidtagits mot BSE var ineffektiva eller genom uppgifter om en fara som tidigare inte hade beaktats (eftersom även de tidigare åtgärderna grundade sig på uppfattningen att BSE var en zoonos). Det skulle bara förekomma spekulationer om att BSE kan överföras mellan djur. Vad beträffar risken för människors hälsa (om en sådan över huvud taget föreligger), skulle inte denna kunna motivera det ifrågasatta beslutet, eftersom risken är försumbar, med beaktande av de åtgärder som redan vidtagits eller på grund av att risken avsåg tiden innan åtgärderna för att kontrollera BSE vidtogs.

33 Förenade kungariket anser att kommissionen inte har befogenhet att förbjuda export till tredje land, eftersom de befogenheter den tilldelats genom direktiven 90/425 och 89/662 särskilt skall utövas för att genomföra och bibehålla den inre marknaden. Vad beträffar risken för återimport av varor, har Förenade kungariket understrukit att förekomsten av gemenskapslagstiftning som kan tillämpas på import till gemenskapen gör det onödigt, eller principiellt felaktigt, att tolka gemenskapslagstiftningen om handel inom gemenskapen så, att den även kan tillämpas på import till gemenskapen. Förenade kungariket har dessutom preciserat att tredje länder har egna prioriteringar och egna regler för hälso- och säkerhetsskydd, vilka ofta grundar sig på erkända internationella normer.

34 Dessutom skall de befogenheter som tilldelats genom direktiven 90/425 och 89/662 utövas i syfte att skydda människors och djurs hälsa. Förenade kungariket har av

denna hänvisning till artikel 36 i EG-fördraget och av ordalydelsen av direktiven 90/425 och 89/662 dragit slutsatsen att endast ett begränsat antal skäl kan åberopas för att motivera ett hinder för den fria rörligheten för varor. Ekonomiska skäl skulle inte vara tillräckliga för att tillåta kommissionen att agera.

35 Förenade kungariket har slutligen hävdat att det förekommit maktmissbruk i den mån kommissionen utövat befogenheter som den tilldelats genom direktiven 90/425 och 89/662 för andra syften än för dem som föreskrivs i direktiven. Detta skulle särskilt framgå av femte övervägandet i ingressen till det ifrågasatta beslutet samt av kommissionens förklaringar från den tid då beslutet antogs, att beslutet lades fram som en ekonomisk åtgärd som syftade till att stabilisera situationen, undanröja oron bland konsumenterna och skydda nötköttsmarknaden.

36 Kommissionen har svarat att även om BSE redan förekom, så har SEAC:s yttranden lett till en ny klassificering av sjukdomen, som inte längre endast anses drabba boskap utan numera även anses utgöra en fara för människors hälsa. Dessa nya uppgifter skulle ha medfört att riskbedömningen ändrades och motiverat kommissionens intervention i enlighet med direktiven 90/425 och 89/662. Kommissionen har dessutom understrukit att ingenting tyder på att de nya fallen av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom skulle bero på smitta som inträffat före förbudet mot visst specifikt slaktavfall från nötkreatur och att SEAC rekommenderat ytterligare åtgärder. Dessutom skulle smittat foder inte nödvändigtvis vara den huvudsakliga formen för överföring. Slutligen skulle förbudet från år 1988 mot vissa foder endast ha fått verkan sent, förbudet från år 1989 avseende visst specifikt slaktavfall från nötkreatur vara ineffektivt och systemet för kontroll av nötkreatur otillräckligt, eftersom det i 11 000 fall hade varit omöjligt att spåra ursprungsbesättningen för djur drabbade av BSE.

37 Vad beträffar de åtgärder som kommissionen hade kunnat vidta i enlighet med direktiven 90/425 och 89/662, har kommissionen för det första erinrat om att gemenskapslagstiftaren i fråga om jordbrukspolitiken förfogar över ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning. Rådet kan tilldela kommissionen vidsträckta genomförandebefogenheter i den mån denna institution är den enda som är i stånd att ständigt och uppmärksamt följa utvecklingen på marknaden för olika

jordbruksprodukter och att agera med den skyndsamhet som situationen kräver. Dessa befogenheter framstår som särskilt motiverade då de skall utövas enligt ett förfarande som gör det möjligt för rådet att förbehålla sig rätten att själv ingripa. Slutligen är artikel 10.4 i direktiv 90/425 och artikel 9.4 i direktiv 89/662 avfattade i allmänna ordalag och tillåter kommissionen att agera "i samtliga fall" och att "vidta de åtgärder som behövs". Då fråga är om ett förbud mot djurs och varors rörlighet utanför ett visst område inom gemenskapen, det vill säga en isoleringsåtgärd, skulle det ifrågasatta beslutet vara lämpligt.

38 Kommissionen anser dessutom att sökanden försöker åstadkomma en konstlad åtskillnad mellan folkhälsan och den inre marknadens funktion. De vidtagna åtgärderna var på lång sikt nödvändiga för att genomföra målsättningarna i direktiven 90/425 och 89/662, det vill säga att skydda folkhälsan inom ramen för den inre marknadens goda funktion.

39 Kommissionen har därefter understrukit att en noggrann genomgång av artikel 10.4 i direktiv 90/425 och av artikel 9.4 i direktiv 89/662 inte utgör hinder för att kommissionen vidtar åtgärder avseende tredje land då sådana krävs. Med anledning av kravet på skyndsamhet i den rådande situationen och med beaktande av det faktum att BSE huvudsakligen var ett problem som berörde Förenade kungariket, hade det varit uppenbart olämpligt och ineffektivt att grunda sig på föreskrifter avseende djur och varor från tredje land, eftersom detta hade krävt ändringar av direktiven avseende import till gemenskapen eller förhandlingar med tredje land.

40 Kommissionen, som tillbakavisar anklagelsen om maktmissbruk, har påpekat att skälen för det ifrågasatta beslutet framgår tydligt av övervägandena i beslutets ingress, vilka har ett logiskt samband med de vidtagna åtgärderna. Kommissionen hävdar att femte övervägandet i beslutet skall ses i sin helhet och att hänsyn inte endast skall tas till meningen om konsumenternas oro.

41 Rådet har angivit att direktiven 90/425 och 89/662 ingår i en sammanhängande och fullständig lagstiftning som har inrättats i syfte att ersätta de ensidiga initiativ som varje medlemsstat vidtagit med tillämpning av artikel 36 i fördraget med en uppsättning gemensamma regler. Vad beträffar de genomförandebefogenheter som kommissionen har tilldelats, skulle det följa av fördragets systematik, inom vilken artiklarna 145 och 155 i EG-fördraget skall tolkas, samt av de praktiska krav som ställs, att begreppet genomförande skall ges en vidsträckt tolkning, särskilt inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken och a fortiori i nödfall. I förevarande fall skulle rådet i varje fall behålla en viss kontroll i och med Ständiga veterinärmedicinska kommitténs sammansättning och skulle kunna ingripa tack vare tillämpningen av förfarande III, variant b i rådets beslut 87/373/EEG av den 13 juli 1987 om närmare villkor för utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT L 197, s. 33; svensk specialutgåva, område 1, volym 1, s. 72, det så kallade kommittologibeslutet).

42 Rådet anser att kommissionen i förevarande fall har grundat sitt beslut på bästa tillgängliga tekniska och vetenskapliga uppgifter. Kommissionen har, som den är skyldig att göra, hört Ständiga veterinärmedicinska kommittén, och även på frivillig grund hört Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén. I varje fall kunde den inte vara ovetande om de uppgifter som SEAC hade offentliggjort. Under dessa omständigheter skall kommissionen inte ha gjort någon uppenbart oriktig bedömning vid sin första uppskattning av riskerna för människors eller djurs hälsa.

43 Genom direktiven 90/425 eller 89/662 om skyddsåtgärder åläggs enligt rådet inte kommissionen några begränsningar i fråga om valet av åtgärder, tillvägagångssättet i en viss situation eller varaktigheten av de vidtagna åtgärderna. Det skulle dessutom finnas föreskrifter om isolering i de båda direktiven, och beslut om isolering skall dessutom ha fattats i fråga om mul- och klövsjuka och hästpest. Även om BSE skiljer sig från dessa smittsamma sjukdomar, skulle isoleringsåtgärder icke desto mindre vara motiverade eftersom sjukdomen var vitt spridd över en stor del av Förenade kungariket och eftersom vissa problem förelåg till följd av brister i identifieringen av djuren och i kontrollen av förflyttningen av dessa samt av det otillräckliga antalet anmälningar av fall före år 1988.

44 Rådet anser således att det har funnits fog för att vidta nödåtgärderna i fråga om export från gemenskapen till tredje land. Artikel 43 i fördraget utgör enligt rådet en lämplig och tillräcklig rättslig grund i fråga om handeln med jordbruksprodukter med tredje land, och det finns ingenting i direktiven 90/425 och 89/662 som gör det möjligt att dra slutsatsen att rådet uttryckligen skulle ha begränsat de befogenheter som kommissionen utövar i enlighet med skyddsklausulen genom att uttryckligen utesluta export till tredje land. Dessutom skulle kraven i fråga om folkhälsan vara odelbara och universella, varför det inte går att tänka sig att två olika sorters regler skulle tillämpas beroende på om varorna var ämnade för gemenskapen eller för tredje land. Att ett exportförbud utsträcks till att omfatta tredje land skulle i varje fall vara en åtgärd som motiveras av nödvändigheten att förebygga omdestinering.

45 Enligt rådet skulle kommissionens befogenhet inte bara omfatta samtliga varor som anges i direktiven 90/425 och 89/662 utan även ursprungliga produkter eller produkter som härletts från förstnämnda varor, men som inte anges i direktiven.

46 Vad beträffar argumentet att det skulle föreligga maktmissbruk på grund av att beslutet skulle ha antagits för att lugna konsumenterna, har rådet gjort gällande att det rör sig om en felaktig åtskillnad. Rådet har i det avseendet citerat punkt 4 i generaladvokatens förslag till avgörande i mål C-27/95, som avgjordes genom dom av den 15 april 1997, Bakers of Nailsea (REG 1997, s. I-1847), enligt vilken upprättandet av "ett fullgott system för hygienisk och sanitär kontroll av kött bidrar även på ett avgörande sätt till att öka förtroendet på marknaden för varans kvalitet och sundhet".

47 För att avgöra om kommissionen agerade inom ramen för de befogenheter som den tilldelats genom direktiven 90/425 och 89/662, då den antog det ifrågasatta beslutet, skall det kontrolleras om villkoren för att vidta skyddsåtgärder i den mening som avses i de båda direktiven var uppfyllda, om kommissionen kunde förbjuda export, om ett sådant förbud kunde utsträckas till tredje land och slutligen om kommissionen har agerat i ett annat syfte än det angivna och därigenom gjort sig skyldig till maktmissbruk.

48 I artikel 10.1 i direktiv 90/425 och artikel 9.1 i direktiv 89/662 föreskrivs att "varje utbrott [...] av zoonoser, sjukdomar eller andra orsaker som sannolikt kan utgöra en allvarlig risk för djur eller för människors hälsa" gör det möjligt att vidta skyddsåtgärder.

49 I förevarande fall skall närmare bestämt kontrolleras om SEAC:s yttranden, i vilka fastslogs att BSE var den mest sannolika förklaringen ("the most likely explanation") till att den nya varianten av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom hade uppkommit, legitimerade att skyddsåtgärder vidtogs trots att BSE redan hade funnits sedan ett flertal år, trots att åtgärder hade vidtagits såväl av Förenade kungariket som av gemenskapen och trots att den risk sjukdomen utgjorde för människor redan hade beaktats.

50 Det skall i det avseendet påpekas att det är förekomsten av en zoonos, sjukdom eller någon annan orsak som anses kunna utgöra en allvarlig fara som enligt direktiven 90/425 och 89/662 motiverar kommissionens befogenhet att vidta skyddsåtgärder.

51 Syftet med direktiven 90/425 och 89/662 är nämligen att göra det möjligt för kommissionen att ingripa snabbt för att förhindra att en sjukdom sprids bland djur eller för att undvika att människors hälsa utsätts för fara. Det skulle strida mot detta syfte att, med motiveringen att sjukdomen förekommit sedan länge, inte tillerkänna kommissionen befogenheten att vidta de åtgärder som framstår som nödvändiga efter det att nya uppgifter offentliggjorts, vilka på ett betydande sätt förändrar kunskapen om en sjukdom, särskilt i fråga om dess överförbarhet eller dess följder.

52 I förevarande fall utgjordes den nya informationen i SEAC:s yttranden av ett avsnitt angående en teoretisk hypotes om ett samband mellan BSE och Creutzfeldt-Jakobs sjukdom. Den "mest sannolika förklaringen" ("the most likely explanation") var nämligen att fallen av Creutzfeldt-Jakobs sjukdom hade ett samband med en exponering för BSE innan förbudet mot specifikt slaktavfall från nötkreatur infördes år 1989.

53 Även om BSE förelåg dessförinnan, förändrade SEAC:s nya uppgifter på ett betydande sätt uppfattningarna om den fara som sjukdomen utgör för människors hälsa och bemyndigade därigenom kommissionen att vidta skyddsåtgärder i den mening som avses i direktiven 90/425 och 89/662.

54 Vad beträffar kommissionens befogenheter, är bestämmelserna i direktiven 90/425 och 89/662 mycket vidsträckta och bemyndigar kommissionen att "vidta de åtgärder som behövs" i fråga om levande djur, produkter som kommer från dessa djur, produkter av animaliskt ursprung och produkter som härletts från dessa. Några begränsningar av åtgärdernas tillämpning i tiden eller i geografiskt hänseende föreskrivs inte.

55 Det framgår av bestämmelserna i direktiven 90/425 och 89/662 att handel endast får bedrivas med de djur och de varor av animaliskt ursprung som uppfyller villkoren i direktiven. Myndigheterna i de avsändande medlemsstaterna skall kontrollera att villkoren är uppfyllda innan de utfärdar exporttillstånd (artiklarna 3 och 4 i direktiv 90/425 samt artiklarna 3 och 4 i direktiv 89/662).

56 Om det vid en kontroll av en sändning, under transport eller på mottagarorten, konstateras att det finns bärare av zoonos eller någon sjukdom, eller föreligger andra orsaker som kan utgöra en allvarlig risk för djur eller människor, föreskrivs i direktiven 90/425 och 89/662 att de behöriga myndigheterna i den mottagande medlemsstaten kan beordra att djuret eller djursändningen sätts i karantän på närmaste karantänstation eller slaktas eller avlivas (artikel 8.1 a första stycket) eller att transportförpackningen i fråga förstörs eller används på något annat sätt som fastställts genom gemenskapsregler (artikel 7.1 a första stycket i direktiv 89/662).

57 Det framgår tillräckligt tydligt av dessa bestämmelser att, om det förekommer zoonos eller någon sjukdom eller föreligger någon annan orsak som kan utgöra en

allvarlig risk för djur eller människor, det utgör en lämplig åtgärd att göra djuren och produkterna immobila eller att isolera dem inom ett visst område, eftersom denna åtgärd kan beslutas av myndigheterna i såväl den exporterande som den importerande medlemsstaten.

58 För att isoleringen skall vara effektiv, är det i förevarande fall nödvändigt att fullständigt förbjuda att djur och varor förs ut från den berörda medlemsstaten, varigenom exporten till tredje land påverkas.

59 I det avseendet skall det påpekas att direktiven 90/425 och 89/662 inte uttryckligen utesluter att kommissionen har befogenhet att förbjuda export till tredje land. Som generaladvokaten har understrukit i punkt 23 i sitt förslag till avgörande kan inte en inskränkning i detta avseende anses följa av den omständigheten att direktiven i fråga hänvisar till veterinära kontroller "vid handeln inom gemenskapen", eftersom kommissionens befogenheter endast villkoras av att de vidtagna åtgärderna är nödvändiga för att säkerställa hälsoskyddet inom ramen för den inre marknaden.

60 Det skall slutligen erinras om att eftersom kommissionen har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning, särskilt i fråga om de vidtagna åtgärdernas art och omfattning, skall domstolen vid kontrollen av om denna befogenhet utövas rättsenligt pröva om bedömningen är uppenbart oriktig eller förenad med maktmissbruk, eller om kommissionen klart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning (se dom av den 25 januari 1979 i mål 98/78, Racke, REG 1979, s. 69; svensk specialutgåva, häfte 4, punkt 5).

61 I förevarande fall har de nya vetenskapliga rönen visat att det förmodligen föreligger ett samband mellan en sjukdom som drabbar nötkreatursbeståndet i Förenade kungariket och en dödlig sjukdom som drabbar människor och som för närvarande inte har något känt botemedel.

62 Med beaktande dels av att det var osäkert om de åtgärder som Förenade kungariket och gemenskapen tidigare hade vidtagit var tillräckliga och effektiva, dels av de allvarliga risker som ansågs föreligga för folkhälsan (se beslut av den 12 juli 1996, Förenade kungariket mot kommissionen, ovannämnd, punkt 63), har kommissionen inte klart överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning då den försökt isolera sjukdomen till Förenade kungariket genom att förbjuda export av nötkreatur, nötkött eller produkter framställda av nötkött, från dess territorium till såväl andra medlemsstater som till tredje land.

63 Trots att en sådan åtgärd påverkar den fria rörligheten för varor strider den inte mot gemenskapsrätten, eftersom den har antagits i enlighet med direktiv som avser just att skydda den fria rörligheten för jordbruksprodukter (se i det avseendet dom av den 29 februari 1984 i mål 37/83, Rewe-Zentrale, REG 1984, s. 1229, punkt 19), under förutsättning att beslutet överensstämmer med gemenskapsrättens allmänna principer, bland annat proportionalitetsprincipen, vilket kommer att prövas inom ramen för den femte grunden.

64 Vad beträffar den grund som avser maktmissbruk, finns det anledning erinra om att maktmissbruk enligt fast rättspraxis består i att en gemenskapsinstitution antar en rättsakt uteslutande eller åtminstone till övervägande del i avsikt att uppnå andra syften än dem som anges eller i avsikt att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i fördraget för att bemöta svårigheter i det enskilda fallet (se bland annat dom av den 12 november 1996 i mål C-84/94, Förenade kungariket mot rådet, REG 1996, s. I-5755, punkt 69).

65 Som generaladvokaten har understrukit i punkt 21 i sitt förslag till avgörande, är det inte riktigt att av övervägandena i ingressen till det ifrågasatta beslutet endast erinra om den mening som rör konsumenternas oro, för att ange syftet med beslutet.

66 Även om syftet med ett beslut skall sökas genom en analys av övervägandena i dess ingress, skall analysen göras av texten som helhet och inte av en enskild del. I förevarande fall framgår det av en genomgång av samtliga överväganden i ingressen till det ifrågasatta beslutet att kommissionen beslutade om interimistiska åtgärder på grund av riskerna för att BSE kan överföras till människor, efter att ha granskat de åtgärder som vidtagits av Förenade kungariket och efter att ha hört Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén och Ständiga veterinärmedicinska kommittén.

67 För övrigt finns det inte någon uppgift i handlingarna som stödjer uppfattningen att det uteslutande eller till övervägande del varit av ekonomiska skäl som kommissionen agerat och inte av hälsoskyddsskäl.

68 Följaktligen kan talan inte vinna bifall på de första tre grunder som hänför sig till att kommissionen inte iakttagit villkoren för utövandet av sina befogenheter, till åsidosättande av principen om fri rörlighet för varor samt till förekomsten av maktmissbruk.

Den fjärde grunden: bristfällig motivering

69 Förenade kungariket anser att det i strid med artikel 190 i EG-fördraget i det ifrågasatta beslutet inte preciseras de skäl som skulle motivera exportförbudet, och närmare bestämt preciseras inte varför kommissionen ansett att de åtgärder som tidigare vidtagits för att skydda människors och djurs hälsa mot BSE var otillräckliga eller olämpliga.

70 Det skall i det avseendet påpekas att även om det framgår av fast rättspraxis att den motivering som krävs enligt artikel 190 i fördraget på ett klart och otvetydigt sätt skall visa hur den gemenskapsinstitution som är ansvarig för den ifrågasatta

rättsakten har resonerat, så att de berörda kan få kännedom om skälen till åtgärden för att kunna försvara sina rättigheter och så att gemenskapsdomstolarna kan utöva sin kontroll, krävs inte att den skall ange samtliga relevanta faktiska och rättsliga omständigheter. Frågan huruvida en motivering av ett beslut uppfyller kraven i artikel 190 i fördraget skall inte bara bedömas i förhållande till dess ordalydelse utan också i förhållande till sammanhanget, liksom till samtliga de rättsregler som gäller på det berörda området. Motiveringen skall även anpassas till de faktiska möjligheterna och de tekniska och tidsmässiga villkor under vilka rättsakten antas (se bland andra dom av den 14 februari 1990 i mål C-350/88, Delacre m. fl. mot kommissionen, REG 1990, s. I-395, punkterna 15 och 16).

71 I förevarande fall framgår av andra övervägandet i det ifrågasatta beslutet, som antogs i en situation då krav på skyndsamhet förelåg, att kommissionen bland annat motiverade beslutet med konstaterandet att Förenade kungariket, till följd av SEAC:s yttranden, hade vidtagit ytterligare åtgärder för att bättre skydda konsumenter mot BSE. Denna hänvisning till de åtgärder som vidtagits av den medlemsstat som har mest erfarenhet av BSE var i sig tillräcklig för att motivera kommissionens beslut att i sin tur vidta ytterligare åtgärder.

72 Det framgår ännu tydligare av ordalydelsen i det ifrågasatta beslutets femte övervägande att det var nödvändigt att vidta nödåtgärder, då övervägandet i fråga särskilt nämner risken för överföring av BSE till människor.

73 Vad beträffar motiveringen av förbudet mot export från Förenade kungariket, skall det beaktas att det ifrågasatta beslutet har tillkommit mot bakgrund av BSE-problematiken och att det inte längre var nödvändigt att precisera varför Förenade kungariket var särskilt berört. Exportförbudet var dessutom tillräckligt motiverat av den osäkerhet som rådde avseende risken, av kravet på skyndsamhet och av åtgärdens provisoriska karaktär, eftersom tillämpningen av förbudet mot export till tredje land dessutom motiverades av risken för omdestinering (femte övervägandet).

74 En sådan motivering gjorde det säkerligen möjligt för Förenade kungariket att få kännedom om skälen till de vidtagna åtgärderna och för domstolen att kontrollera om åtgärderna var rättsenliga.

75 Följaktligen kan talan inte vinna bifall på den grund som avser bristfällig motivering.

Den femte grunden: åsidosättande av proportionalitetsprincipen

76 Inom ramen för den grund som avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen, har Förenade kungariket gjort gällande att det ifrågasatta beslutet inte var lämpat för syftet att skydda människors eller djurs hälsa, eftersom sagda medlemsstat redan hade vidtagit tillräckliga åtgärder vilka även hade vidtagits på gemenskapsnivå. Åtgärdernas effektivitet hade visats av den snabba minskningen av BSE-fall i Förenade kungariket.

77 Enligt Förenade kungariket var inte heller förbudet mot export av levande djur nödvändigt. Efter att beslut 94/474 antagits, var de enda djur som fortfarande kunde exporteras nötkreatur som var yngre än sex månader och som härstammade från kor som aldrig misstänkts eller konstaterats lida av BSE, det vill säga djur som aldrig hade utfodrats med animaliskt köttmjöl och som aldrig hade varit i kontakt med BSE-härdar.

78 Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén hade redan dragit slutsatsen att sperma inte utgjorde någon risk för överföring av BSE. För embryon förelåg redan ett beslut om förbud mot export av embryon från kor födda före den 18 juli 1988 eller som härstammade från kor med konstaterad eller misstänkt BSE.

79 Vad beträffar färskt kött, är det i enlighet med artikel 4 i beslut 94/474 i dess lydelse enligt beslut 95/287 förbjudet för Förenade kungariket att till andra medlemsstater exportera annat kött än följande: i) kött från djur som är yngre än två

och ett halvt år vid slakt, eller ii) kött från nötkreatur som endast uppehållit sig på anläggningar i Förenade kungariket där inget fall av BSE har konstaterats under de sex föregående åren eller iii) urbenat nötkött från nötkreatur som var äldre än två och ett halvt år vid slakt, och som ständigt uppehållit sig på en anläggning i vilket ett eller flera fall av BSE har bekräftats under de sex föregående åren, men från vilka fastsittande vävnader, inbegripet synliga nerv- och lymfvävnader, har avlägsnats. Det skulle inte följa av någon av dessa punkter att åtgärderna inte var lämpliga och att det skulle ha varit nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder. Dessutom skulle oberoende forskning ha visat att kött från muskler, även då det kommer från kliniskt sett drabbade djur, inte företer någon påvisbar smitta.

80 Vad beträffar produkter framställda av nötkött från djur som slaktats i Förenade kungariket och som skulle kunna komma att ingå i människors eller djurs näringskedja, samt produkter avsedda för medicinsk, kosmetisk och farmaceutisk användning, anser Förenade kungariket att exportförbudet inte är motiverat, eftersom det går att garantera att de kommer från besättningar där inget fall av BSE har konstaterats och som inte har utsatts för någon smittkälla till BSE.

81 Vad beträffar förbudet mot export till tredje land, anser Förenade kungariket att det inte föreligger någon risk för återimport till medlemsstaterna av flera praktiska skäl, såsom det begränsade antalet tredje länder som har tillstånd att exportera nötkreatur, färskt nötkött eller varor baserade på nötkött till gemenskapens medlemsstater, de strikta exportvillkoren, de kontroller som utförs med tillämpning av bestämmelserna om exportbidrag samt förekomsten av importtullar. Vad beträffar de krav som tillämpas på sperma och embryon från nötkreatur skulle dessa göra det omöjligt att importera produkter från Förenade kungariket via ett tredje land till en medlemsstat.

82 Förenade kungariket anser dessutom att det ifrågasatta beslutet är diskriminerande, eftersom endast nötkött från Förenade kungariket beläggs med exportförbud, utan att någon som helst skyddsåtgärd införs gentemot de övriga medlemsstater i vilka

fall av BSE har konstaterats och i vilka dessutom åtgärderna avseende avlägsnande av inälvor inte är lika utvecklade som i Förenade kungariket. Beslutet skulle även vara diskriminerande genom att det endast skulle återställa konsumenternas förtroende i andra medlemsstater än Förenade kungariket, på bekostnad av brittiska konsumenters förtroende.

83 Slutligen har Förenade kungariket understrukit att det införda förbudet var en överdrivet omfattande åtgärd och att kommissionen förfogade över ett stort antal alternativa lösningar, bland annat att på gemenskapsnivå införa ett allmänt förbud mot användning av de vävnader från nötkreatur som med störst sannolikhet kan innehålla smittämnet för BSE, att på gemenskapsnivå införa ett förbud (såsom redan skett i Förenade kungariket) mot att sälja nötkött avsett som livsmedel från brittiska nötkreatur som är äldre än 30 månader eller att komplettera det sistnämnda med strängare krav för export till andra medlemsstater av nötkött från yngre djur.

84 Kommissionen har beskrivit sitt beslut som en isoleringsåtgärd som syftar till att utrota sjukdomen i kombination med åtgärder för att stödja marknaden samt andra stödåtgärder. Kommissionen anser att isolering allmänt erkänns som en legitim lösning på ett problem som det aktuella i syfte att undvika att sjukdomen sprids. Att Förenade kungariket angavs som isoleringsområde skulle bero på att det av olika skäl inte hade varit tillräckligt att inrätta lokala isoleringsområden och att 99,7 procent av de bekräftade fallen av BSE hade konstaterats i Förenade kungariket. Kommissionen har även angivit att det i direktiv om specifika sjukdomar föreskrivs att isoleringsområden skall upprättas med beaktande av naturliga gränser och myndighetskontroller.

85 Kommissionen anser att det ifrågasatta beslutet i fråga om levande djur är motiverat på grund av att större vikt har tillmätts de rådande oklarheterna avseende bland annat huruvida smittämnet för BSE kan förekomma hos unga djur, huruvida systemet för att följa djuren och identifiera dem som har utsatts för smittorisk är osäkert, huruvida djurets ålder kan fastställas med säkerhet vid slakt och huruvida risk föreligger för vertikal eller horisontell överföring.

86 Vad beträffar sperma, har förbudet hävts till följd av ett yttrande från Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén. Detta skulle emellertid inte påverka det ifrågasatta beslutets giltighet, vilket såsom nödåtgärd motiverades av risken för vertikal överföring, av den pågående forskningen kring överföring genom embryon till kor som inseminerats med sperma från BSE-sjuka tjurar och även av att Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén inte avgivit något nytt yttrande i frågan.

87 I fråga om embryon borde samma motiv beaktas och likaså yttrandet från Vetenskapliga veterinärmedicinska kommittén, enligt vilket det finns bevis för att scrapie kan överföras genom embryon.

88 Kommissionen har dessutom erinrat om oklarheter som råder i fråga om köttet, bland annat med avseende på systemet för att identifiera och spåra upp djur i Förenade kungariket och i fråga om hur effektivt genomförandet varit avseende åtgärder för att kontrollera att visst specifikt slaktavfall tagits bort. Kommissionen har även preciserat att samtliga köttbitar innehåller små kvantiteter lymfvävnad och att en av medlemmarna av vetenskapliga veterinärkommittén inte hade uteslutit att kött i form av muskler kunde utgöra en risk.

89 Liknande överväganden kan enligt kommissionen göras i fråga om biprodukter som talg och gelatin. Vad beträffar kött- och benmjöl från däggdjur, skulle de utgöra den främsta orsaken till BSE-epidemin.

90 Kommissionen anser även att beslutet var nödvändigt i den del det avser export till tredje land. Denna export utgör inte mer än 5 procent av den brittiska produktionen av nötkreatur, vilket innebär att priset för att uppnå fullständigt verkningsfulla isoleringsåtgärder är relativt lågt. För övrigt skulle det föreligga en risk för återimport av djur, kött eller produkter framställda därav, eventuellt i en annan form och under vissa omständigheter med ett annat [angivet] ursprung. Slutligen skulle det finnas en verklig risk för bedrägeri, med hänsyn till befintliga uppgifter om bedrä-

gerier avseende exportbidrag. Enligt kommissionen hade de vidtagna åtgärdernas verkan äventyrats om de inte hade omfattat export till tredje land, och förbudet mot export till tredje land är därför en integrerad och nödvändig del av det ifrågasatta beslutet och följaktligen förenligt med proportionalitetsprincipen. Att inte agera i fråga om export till tredje land hade tvivelsutan heller inte varit förenligt med de skyldigheter som rådet och kommissionen åläggs genom fördraget, däribland skyldigheten att beakta gemenskapens jordbruksprodukters ställning på världsmarknaden, eller med gemenskapens internationella bilaterala eller multilaterala åtaganden.

91 Kommissionen har därefter ifrågasatt att beslutet skulle vara diskriminerande. Kommissionen har erinrat om att 99,7 procent av BSE-fallen har konstaterats i Förenade kungariket och att de övriga medlemsstater i vilka några fall har påträffats har vidtagit åtgärder för att slakta hela besättningen.

92 Kommissionen anser att det inte var möjligt att välja en annan lösning. Ett förbud mot visst specifikt slaktavfall från nötkreatur på gemenskapsnivå hade inte bidragit till att utrota BSE och hade haft en mycket begränsad verkan, med beaktande av det mycket begränsade antalet fall av BSE i andra medlemsstater. Att göra en sådan åtgärd effektiv hade dessutom krävt mycket tid, vilket var olämpligt med tanke på kravet på skyndsamhet i den rådande situationen. Vad beträffar förbättring av kontrollen och utfärdande av intyg för vissa typer av kött, hade dessa åtgärder varit otillräckliga, eftersom det förelåg krav på skyndsamhet och eftersom det var tveksamt om de brittiska kontrollsystemen var effektiva.

93 Kommissionen har slutligen understrukit att det för att bedöma om det ifrågasatta beslutet är proportionellt är nödvändigt att undersöka det med beaktande av samtliga åtgärder som vidtagits, vilka uppgår till en kostnad av ungefär 2,5 miljarder ecu (bland annat ändring av interventionströsklarna, särskilda stödåtgärder riktade till Förenade kungariket och andra medlemsstater, bidrag för bearbetning av kalvar, inkomststöd till nötköttsproducenter, åtgärder till stöd för exportörer, bidrag för privat lagring av kalvkött, exportbidrag, säljfrämjande åtgärder för nötkött av hög kvalitet, bidrag för forskning).

94 I sin replik har Förenade kungariket hävdat att, även om isoleringsåtgärder är lämpliga när det är fråga om en mycket smittsam sjukdom, såsom mul- och klövsjuka, som överförs genom luften och har en kort inkubationstid, de inte är lämpade för att bekämpa en sjukdom som inte är smittsam, som överförs genom foder och har en lång inkubationstid. Isoleringen skulle för övrigt inte bidra till utrotandet av BSE i större utsträckning än de alternativa lösningar som Förenade kungariket har föreslagit.

95 I sin duplik har kommissionen upprepat att det ifrågasatta beslutet endast var ett första led i en global strategi. Det rörde sig om en tillfällig åtgärd (femte övervägandet), en nödåtgärd (rubriceringen) som omprövas (sjätte och sjunde övervägandena, artiklarna 1 och 3) och som skall åtföljas av andra åtgärder i syfte att kontrollera och utrota sjukdomen (artikel 4).

96 Det skall erinras om att proportionalitetsprincipen, som tillhör de allmänna rättsprinciperna i gemenskapsrätten, kräver att gemenskapsinstitutionernas rättsakter inte går utöver gränserna för vad som är lämpligt för att förverkliga de legitima målen för lagstiftningen i fråga och att om valet står mellan flera lämpliga åtgärder den minst ingripande väljs samt att de olägenheter som orsakas inte är orimliga i förhållande till de åsyftade målen (dom av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m. fl., REG 1990, s. I-4023, punkt 13, samt av den 5 oktober 1994 i de förenade målen C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Crispoltoni m. fl., REG 1994, s. I-4863, punkt 41).

97 Vad beträffar domstolsprövningen av de ovannämnda kraven, har gemenskapslagstiftaren på jordbrukspolitikens område ett utrymme att företa skönsmässiga bedömningar som motsvarar det politiska ansvaret som tillagts lagstiftaren genom artikel 40—43 i fördraget. Följaktligen kan en åtgärd på detta område endast förklaras ogiltig om den är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den behöriga institutionen eftersträvar (se domarna i de ovannämnda målen Fedesa m. fl., punkt 14, och Crispoltoni m. fl., punkt 42).

98 När det ifrågasatta beslutet antogs, rådde stor osäkerhet om vilka risker som var förknippade med levande djur, nötkött och produkter från dessa.

99 Då det råder osäkerhet om förekomsten eller omfattningen av de risker människors hälsa utsätts för, måste institutionerna tillåtas vidta skyddsåtgärder utan att behöva vänta på att det fullt ut visas att riskerna faktiskt förekommer och hur allvarliga de är.

100 Detta tillvägagångssätt stöds av artikel 130r.1 i EG-fördraget, enligt vilken ett av målen för gemenskapens miljöpolitik är att skydda människors hälsa. I stycke 2 i samma artikel anges att denna politik, som syftar till en hög skyddsnivå, bygger på bland annat försiktighetsprincipen och på principen att förebyggande åtgärder bör vidtas och att miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens övriga politik.

101 Det ifrågasatta beslutet antogs som en "nödåtgärd" och införde ett "tillfälligt" exportförbud (femte övervägandet). Kommissionen förklarade i beslutet att en vetenskaplig, fördjupad undersökning bör göras av de nya rönens betydelse och omfattningen av de åtgärder som bör vidtas, och att det följaktligen är nödvändigt att ompröva beslutet efter en noggrann undersökning av alla för situationen relevanta fakta (sjunde övervägandet).

102 Vad beträffar levande djur gäller det exportförbud som följer av det ifrågasatta beslutet, med beaktande av det exportförbud som inrättats genom beslut 94/474, endast nötkreatur som är yngre än sex månader och som härstammar från kor hos vilka BSE varken har kunnat misstänkas eller bekräftas. Emellertid har den vetenskapliga osäkerheten om sätten för överföring av BSE, bland annat i fråga om överföring via modern, vilken följer av att djuren inte är märkta och av att deras förflyttningar inte kontrolleras, fått till följd att det inte är möjligt att veta med säkerhet att en kalv härstammar från en fullständigt BSE-fri ko eller, om så vore fallet, att kalven själv är fullständigt fri från sjukdomen.

103 Förbudet mot export av levande nötkreatur kan därför inte anses vara en uppenbart olämplig åtgärd.

104 Vad beträffar nötkött, är det tillräckligt att erinra om att varje djur som är sex månader eller äldre borde betraktas som potentiellt BSE-smittat på grund av sjukdomens långa inkubationstid, även om det inte uppvisade några tecken på sjukdomen. Särskilda åtgärder avseende slakt och styckning har vidtagits i Förenade kungariket. Emellertid är det först från och med maj 1995 som oanmälda inspektioner har utförts vid de berörda anläggningarna i Förenade kungariket för att kontrollera tillämpningen av sagda åtgärder (*Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain, A Progress Report*, november 1995, punkt 16). Kontrollerna visade att en stor andel av slakterierna inte iakttog de lagstadgade föreskrifterna.

105 Det framgår dessutom av Vetenskapliga veterinärmedicinska kommitténs rapport av den 11 juli 1994 att köttet fortfarande innehöll rester av nerv- och lymfvävnad. Enligt ett uttalande av en av kommitténs medlemmar, som bifogades veterinärmedicinska kommitténs yttrande av den 22 mars 1996, var det inte vetenskapligt uteslutet att nötkött i form av muskler kunde utgöra en fara vad beträffar överföring av sjukdomen (se punkt 13 i denna dom).

106 Därav följer att inte heller förbudet mot export av nötkött kan anses vara en uppenbart olämplig åtgärd.

107 Vad beträffar sperma och embryon är det i detta avseende tillräckligt att erinra om att risken för vertikal överföring inte hade uteslutits definitivt då det ifrågasatta beslutet antogs.

108 Vad beträffar övriga produkter som talg och gelatin, skall det anses att kommissionen varit tillbörligt försiktig då den förbjudit export av dessa produkter tills dess en fullständig omprövning gjorts av situationen.

109 Förbudet mot export till tredje land var en lämplig åtgärd, eftersom det gjorde det möjligt att säkerställa att åtgärden blev effektiv genom att allt som kunde vara BSE-smittat isolerades inom Förenade kungarikets territorium. Att import endast är tillåten från ett begränsat antal tredje länder och att det finns importkontroller gör det emellertid inte möjligt att utesluta risken för återimport av kött i en annan form eller efter omdestinering.

110 Förenade kungariket har gjort gällande att andra åtgärder hade kunnat vidtas. Med beaktande av farans allvar och kravet på skyndsamhet, har kommissionen emellertid inte agerat uppenbart olämpligt då den infört, tillfälligt och i väntan på ytterligare vetenskapliga rön, ett totalt förbud mot export av nötkreatur, nötkött och produkter framställda av nötkött.

111 Följaktligen kan talan inte vinna bifall på den grunden att proportionalitetsprincipen åsidosatts.

Den sjätte grunden: åsidosättande av artiklarna 6 och 40.3 i fördraget

112 Enligt Förenade kungariket har kommissionen åsidosatt artiklarna 6 och 40.3 i fördraget genom att diskriminera dels brittiska producenter jämfört med producenterna i de övriga medlemsstaterna, dels brittiska konsumenter jämfört med konsumenterna i de övriga medlemsstaterna, utan att något objektivt skäl motiverat denna särbehandling.

113 Kommissionen har invänt att de vidtagna åtgärderna inte grundar sig på nationalitet utan på den geografiska situationen. Det ifrågasatta beslutet skulle dessutom ha påverkat enskilda och näringsidkare från och i andra medlemsstater. Även om särbehandling förekommit skulle det med beaktande av situationen i varje fall vara obestridligt att den kan ha varit objektivt motiverad av omständigheterna.

114 Det kan i det avseendet erinras om att enligt fast rättspraxis innebär den i artikel 40.3 andra stycket i fördraget fastslagna principen om förbud mot diskriminering av producenter och konsumenter inom gemenskapen att jämförbara situationer inte skall behandlas på olika sätt, och att olika situationer inte skall behandlas på samma sätt, om inte en sådan behandling är objektivt motiverad (se bland annat dom av den 20 september 1988 i mål 203/86, Spanien mot rådet, REG 1988, s. 4563, punkt 25).

115 Det har i förevarande fall inte ifrågasatts att nästan samtliga fall av BSE i Europa hade påträffats i Förenade kungariket då det ifrågasatta beslutet antogs.

116 Med beaktande av denna omständighet, skall det anses att situationen i Förenade kungariket, på grundval av det objektiva kriterium som förekomsten av BSE utgör, inte var jämförbar med situationen i övriga medlemsstater. Kommissionen har därför inte åsidosatt artikel 40.3 andra stycket i fördraget genom att anta ett beslut om isolering av djur och produkter inom Förenade kungarikets territorium.

117 Följaktligen kan talan inte vinna bifall på den grunden att principen om ickediskriminering åsidosatts.

Den sjunde grunden: åsidosättande av artikel 39.1 i fördraget

118 Förenade kungariket anser att beslutet inte motiveras av någon av de målsättningar för den gemensamma jordbrukspolitiken som anges i artikel 39.1. Beslutet har enligt Förenade kungariket alls inte bidragit till att främja produktiviteten inom jordbruket eller tillförsäkrat jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, utan skadat näringsidkare inom nötköttssektorn och anknytande sektorer i Förenade kungariket, destabiliserat gemenskapens marknad och hindrat att konsumenterna tillförsäkras tillgång till varor till skäliga priser, eftersom det är omöjligt att leverera de berörda varorna till andra medlemsstater.

119 Kommissionen har erinrat om att skyddet för djurs hälsa och för folkhälsan utgör en integrerad del av den gemensamma jordbrukspolitiken och att folkhälsan är en fråga av stor vikt. Dessutom kan enligt kommissionen inte någon av målsättningarna i artikel 39.1 uppnås utan ett tillräckligt förtroende bland konsumenterna och utan de kontroller som är nödvändiga med hänsyn till folkhälsan.

120 I det avseendet skall det erinras om att enligt artikel 129.1 tredje stycket i EG-fördraget skall hälsoskyddskraven ingå som ett led i gemenskapens övriga politik och att det, enligt domstolens rättspraxis vid förverkligandet av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken, särskilt inom ramen för de gemensamma marknadsorganisationerna, inte får bortses från de allmänna hänsyn, såsom konsumentskydd och skydd av människors och djurs hälsa och liv, som gemenskapens institutioner skall beakta vid utövandet av sina befogenheter (se dom av den 23 februari 1988 i mål 68/86, Förenade kungariket mot rådet, REG 1988, s. 855; svensk specialutgåva, häfte 8, punkt 12).

121 För övrigt bidrar hälsoskyddet till att uppnå de målsättningar för den gemensamma jordbrukspolitiken som avses i artikel 39.1 i fördraget, särskilt som jordbruksproduktionen är direkt beroende av avsättning till konsumenter som bryr sig ständigt mer om sin hälsa.

122 Därav följer att kommissionen inte har åsidosatt artikel 39.1 i fördraget genom att anta det ifrågasatta beslutet.

Den åttonde grunden: huruvida artikel 1 tredje strecksatsen i det ifrågasatta beslutet är rättsstridig, närmare bestämt genom att den åsidosätter rättssäkerhetsprincipen

123 Enligt Förenade kungariket åsidosätts rättssäkerhetsprincipen genom att förbudets räckvidd inte anges tillräckligt tydligt. Gränserna för tillämpningsområdet för artikel 1 tredje strecksatsen i beslutet (i vilken export förbjuds av "produkter framställda av nötkött från djur som slaktats i Förenade kungariket och som skulle kunna komma in i människors eller djurs näringskedja, samt produkter avsedda för medicinsk, kosmetisk och farmaceutisk användning") skulle nämligen endast kunna anges med hänvisning till de produkter som avses i direktiven 90/425 och 89/662. I artikel 1 i dessa båda direktiv hänvisas till bilagorna A och B, vilka efter att direktivet antogs har ändrats genom direktiv 92/118. För övrigt avser artikel 10.4 i direktiv 90/425 och artikel 9.4 i direktiv 89/662 även, "om läget så kräver", "varor som kommer från dessa djur" respektive "de ursprungliga produkterna eller de produkter som härletts från dessa produkter". Tillämpningsområdet för dessa båda direktiv skall bestämmas med utgångspunkt i artikel 43 i fördraget, vilket skulle medföra att de jordbruksprodukter som anges i bilaga II till fördraget skulle beaktas.

124 På samma sätt skulle bristen på tydlighet avseende tillämpningsområdet för artikel 1 tredje strecksatsen i det ifrågasatta beslutet göra det i praktiken omöjligt för domstolen att utöva sin kontroll av beslutets rättsenlighet, eftersom det till följd av ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten skulle vara omöjligt att göra en koppling mellan den tredje strecksatsen och resonemanget i övervägandena i ingressen.

125 Slutligen har Förenade kungariket påpekat att kommissionen inte hade befogenhet att införa ett exportförbud för vissa produkter som inte faller inom tillämpningsområdet för bilaga II till fördraget och som därför inte heller faller inom tillämpningsområdet för direktiven 90/425 och 89/662, som det ifrågasatta beslutet grundar sig på. Detta skulle vara fallet med gelatin, aminosyror, dikalciumfosfat, peptider framställda av peptoner, glycerol, stearinsyra och salter av stearinsyra.

126 Kommissionen anser att artikel 1 tredje strecksatsen i det ifrågasatta beslutet, med beaktande av kravet på skyndsamhet och nödvändigheten av att säkerställa en effektiv och fullständig kontroll över situationen, iakttar rättssäkerhetsprincipen. Med beaktande av det allvarliga hotet mot människors hälsa, av smittämnets art samt av det ifrågasatta beslutets målsättningar anser kommissionen att beslutet obestridligen omfattar produkter som talg och gelatin, som är produkter som kommer från nötkreatur. Det ifrågasatta beslutet skulle dessutom vara korrekt motiverat, genom att det avser smittämnet för BSE och följaktligen samtliga produkter som kan vara smittade, det vill säga produkter som kommer från nötkreatur. Slutligen skulle direktiven 90/425 och 89/662 uttryckligen hänvisa till samtliga produkter som omfattas av det ifrågasatta beslutet.

127 I det avseendet förefaller inte tillämpningsområdet för artikel 1 tredje strecksatsen i det ifrågasatta beslutet vara otydligt angivet, eftersom det avser "produkter framställda av nötkött från djur som slaktats i Förenade kungariket och som skulle kunna komma in i människors eller djurs näringskedja, samt produkter avsedda för medicinsk, kosmetisk och farmaceutisk användning".

128 Vad beträffar motiveringsskyldigheten skall det beaktas, som generaladvokaten har gjort i punkt 38 i sitt förslag till avgörande, att Förenade kungariket, till vilket beslutet riktades, var väl medvetet om situationen och inte kunde ta miste på vilka produkter som omfattades av beslutet.

129 Slutligen föreskrivs i direktiven 90/425 och 89/662 att de skyddsåtgärder som kommissionen antar kan omfatta "animaliska produkter", "produkter som härletts från dessa produkter" samt "varor som kommer från dessa djur". Kommissionen har således inte åsidosatt dessa direktiv genom att anta det ifrågasatta beslutet i den del det avser "produkter framställda av nötkött".

130 Därav följer att talan inte kan vinna bifall på den grunden att artikel 1 tredje strecksatsen i det ifrågasatta beslutet är rättsstridig.

Den nionde grunden: huruvida direktiven 90/425 och 89/662 är rättsstridiga

131 För det fall domstolen skulle fastslå att direktiv 90/425 eller direktiv 89/662 är tillämpligt eller skall tillämpas på produkter som inte omfattas av bilaga II i fördraget, har Förenade kungariket gjort gällande att rådet genom artikel 43 i fördraget inte tilldelats befogenheten att anta direktiv i detta syfte. Följaktligen skulle de båda direktiven inte kunna tillämpas i denna del och heller inte kunna utgöra en rättslig grund för det ifrågasatta beslutet.

132 Kommissionen och rådet anser däremot att direktiven 90/425 och 89/662 med rätta grundar sig på artikel 43 i fördraget, eftersom de är avsedda att uppnå målsättningarna i artikel 39 och att de produkter från nötkreatur som avses i direktiven i varje fall omfattas av uppsamlingsposten i bilaga II som täcker "[a]nimaliska produkter, ej hänförliga till annat nummer". Omständigheten att de omfattar, om än indirekt, vissa produkter som inte anges i bilaga II skulle i varje fall inte påverka deras giltighet.

133 Det framgår av fast rättspraxis att artikel 43 i fördraget utgör den lämpliga rättsliga grunden för all lagstiftning om produktion och saluföring av de jordbruksprodukt-

ter som är upptagna i bilaga II till fördraget, som bidrar till förverkligandet av ett eller flera av de mål för den gemensamma jordbrukspolitiken som anges i artikel 39 i fördraget (se dom av den 23 februari 1988, Förenade kungariket mot rådet, ovan, punkt 14, av den 23 februari 1988 i mål 131/86, Förenade kungariket mot rådet, REG 1988, s. 905, punkt 19, av den 16 november 1989 i mål C-131/87, kommissionen mot rådet, REG 1989, s. 3743, s. 28, samt i mål Fedesa m. fl., ovan, punkt 23).

134 Domstolen har även fastslagit att ett direktiv utgjorde en väsentlig faktor för att öka jordbrukets produktivitet, en målsättning som anges i artikel 39.1 a i fördraget, och att det skulle antas på grundval av artikel 43 i fördraget även om det, trots att det huvudsakligen var tillämpligt på produkter som omfattades av bilaga II, även omfattade produkter som inte anges i bilagan, om än indirekt (dom av den 16 november 1989 i mål C-11/88, kommissionen mot rådet, REG 1989, s. 3799, punkt 15, publicerad i sammandrag).

135 Med beaktande av den betydelse som den fria rörligheten för djur, produkter från djur och animaliska produkter har för uppnåendet av målsättningarna i artikel 39.1 i fördraget, skall det anses att artikel 43 i fördraget utgjorde en lämplig rättslig grund för att anta direktiven 90/425 och 89/662, även om dessa direktiv indirekt bemyndigade kommissionen att vidta skyddsåtgärder som omfattade "animaliska produkter", "produkter som härletts från dessa produkter" samt "varor som kommer från dessa djur", vilka inte omfattades av bilaga II till fördraget.

136 Följaktligen kan talan inte vinna bifall på den grund som avser att direktiven 90/425 och 89/662 är rättsstridiga.

137 Med beaktande av det ovanstående skall talan ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

138 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom kommissionen har yrkat ersättning och Förenade kungariket har tappat målet skall denna stat förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Med tillämpning av artikel 69.4 i rättegångsreglerna skall de medlemsstater och institutioner som har intervenerat i målet bära sina rättegångskostnader. Rådet skall således bära sin rättegångskostnad.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) Den talan som väckts av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland avvisas i den del talan avser kommissionens ställningstaganden av den 10 april, 13 april samt 8 maj 1996.

2) Den talan som väckts av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ogillas i den del talan avser kommissionens beslut 96/239/EG av den 27 mars 1996 om vissa nödåtgärder vad beträffar skydd mot bovin spongiform encefalopati.

3) **Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland skall ersätta rättegångskostnaderna.**

4) **Europeiska unionens råd skall bära sin rättegångskostnad.**

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Schintgen Mancini Moitinho de Almeida

Murray Edward Puissochet

Hirsch Jann Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 5 maj 1998.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare Ordförande