BESCHLUSS DES FÜR DIE GEWÄHRUNG VORLÄUFIGEN RECHTSSCHUTZES ZUSTÄNDIGEN RICHTERS

28. September 2007 *

In der Rechtssache T-257/07 R

Französische Republik, vertreten durch E. Belliard, G. de Bergues, R. Loosli und A. During als Bevollmächtigte,

Antragstellerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch M. Nolin als Bevollmächtigten,

Antragsgegnerin,

wegen Aussetzung des Vollzugs von Punkt 3 des Anhangs der Verordnung (EG) Nr. 727/2007 der Kommission vom 26. Juni 2007 zur Änderung der Anhänge I, III, VII und X der Verordnung (EG) Nr. 999/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 mit Vorschriften zur Verhütung, Kontrolle und Tilgung

* Verfahrenssprache: Französisch.

bestimmter transmissibler spongiformer Enzephalopathien (ABl. L 165, S. 8), soweit dieser in Kapitel A des Anhangs VII der Verordnung (EG) Nr. 999/2001 vom 22. Mai 2001 (ABl. L 147, S. 1) Nr. 2.3 Buchst. b Ziff. iii, Nr. 2.3 Buchst. d und Nr. 4 eingefügt hat,

erlässt

DER FÜR DIE GEWÄHRUNG VORLÄUFIGEN RECHTSSCHUTZES ZUSTÄNDIGE RICHTER

in Ausübung der Zuständigkeit des Präsidenten des Gerichts gemäß Art. 106 der Verfahrensordnung und gemäß den Entscheidungen der Plenarkonferenz des Gerichts vom 5. Juli 2006, 6. Juni 2007 und 19. September 2007

folgenden

Beschluss

Rechtlicher Rahmen

1 Am 22. Mai 2001 erließen das Parlament und der Rat die Verordnung (EG) Nr. 999/2001 mit Vorschriften zur Verhütung, Kontrolle und Tilgung bestimmter transmissibler spongiformer Enzephalopathien (ABl. L 147, S. 1).

2 Gemäß Art. 23 der Verordnung Nr. 999/2001 werden nach Anhörung des zuständigen wissenschaftlichen Ausschusses zu allen Fragen, die sich auf die Gesundheit der Bevölkerung auswirken können, die Anhänge, die Maßnahmen zur Bekämpfung der transmissiblen spongiformen Enzephalopatien (im Folgenden: TSE) im Einzelnen festlegen, geändert oder ergänzt.

3 Am 12. Februar 2003 erließ die Kommission die Verordnung (EG) Nr. 260/2003 zur Änderung der Verordnung Nr. 999/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Tilgung von transmissiblen spongiformen Enzephalopathien bei Schafen und Ziegen und der Regeln für den Handel mit lebenden Schafen und Ziegen sowie mit Rinderembryonen (ABl. L 37, S. 7). Die Verordnung Nr. 260/2003 sah auf Empfehlung des Wissenschaftlichen Lenkungsausschusses (WLA) veterinärpolizeiliche Maßnahmen für mit TSE angesteckte Schaf- und Ziegenherden und insbesondere deren gesamte Keulung mit Ausnahme der genetisch resistenten Tiere vor.

4 Am 12. Januar 2005 erließ die Kommission die Verordnung (EG) Nr. 36/2005 der Kommission zur Änderung der Anhänge III und X der Verordnung Nr. 999/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der epidemiologischen Überwachung auf transmissible spongiforme Enzephalopathien bei Rindern, Schafen und Ziegen (ABl. L 10, S. 9). Mit der Verordnung Nr. 36/2005 führte die Kommission die Pflicht ein, bei jeder Entdeckung eines TSE-Falles in einer Schaf- oder Ziegenherde nach einem ersten Schnelltest einen Differenzialtest durchzuführen, um festzustellen, ob das Tier von der Traberkrankheit oder von der bovinen spongiformen Enzephalopathie (im Folgenden: BSE) befallen ist.

5 Am 26. Juni 2007 erließ die Kommission die Verordnung (EG) Nr. 727/2007 zur Änderung der Anhänge I, III, VII und X der Verordnung Nr. 999/2001 (ABl. L 165, S. 8).

6 Punkt 3 des Anhangs der Verordnung Nr. 727/2007 lautet:

„Anhang VII wird wie folgt ersetzt:

ANHANG VII
TILGUNG [VON TSE]
KAPITEL A
Maßnahmen bei Bestätigung von TSE

1. Bei den Ermittlungen gemäß Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b muss Folgendes identifiziert werden:

…

b) im Falle von Schafen und Ziegen:

— alle anderen Wiederkäuer als Schafe und Ziegen im Haltungsbetrieb des Tieres, bei dem sich die Krankheit bestätigt hat;

— soweit sie ermittelt werden können, die Elterntiere und im Fall von weiblichen Tieren alle Embryonen, Eizellen und die letzten Nachkommen des weiblichen Tieres, bei dem sich die Krankheit bestätigt hat;

— zusätzlich zu den unter dem zweiten Gedankenstrich genannten Tieren alle übrigen Schafe und Ziegen im Haltungsbetrieb des Tieres, bei dem sich die Krankheit bestätigt hat;

— den möglichen Krankheitsursprung und andere Betriebe, in denen Tiere, Embryonen oder Eizellen gehalten oder aufbewahrt werden, die möglicherweise mit dem TSE-Erreger infiziert sind oder dasselbe Futter aufgenommen haben oder mit derselben Kontaminationsquelle in Berührung gekommen sind;

— der Verbleib potenziell verunreinigter Futtermittel, sonstigen Materials oder sonstiger Infektionsquellen, über die der TSE-Erreger möglicherweise aus dem oder in den betreffenden Betrieb übertragen wurde.

2. Die Maßnahmen nach Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c umfassen mindestens:

…

2.2. Besteht in einem Haltungsbetrieb in einem Mitgliedstaat Verdacht auf TSE bei einem Schaf oder einer Ziege, so wird für alle übrigen Schafe und Ziegen dieses Haltungsbetriebs eine amtliche Verbringungsbeschränkung verhängt, bis die Ergebnisse der Untersuchung vorliegen. Bestehen Anhaltspunkte dafür, dass der Haltungsbetrieb, in dem sich das Tier befand, als der Verdacht auf TSE entstand, wahrscheinlich nicht der Haltungsbetrieb ist, in dem sich das Tier möglicherweise infiziert hat, so kann die zuständige Behörde beschließen, dass andere Haltungsbetriebe oder nur der Haltungsbetrieb, in dem das Tier der Krankheit ausgesetzt war, entsprechend den vorliegenden epidemiologischen Informationen unter amtliche Überwachung gestellt werden.

2.3 Im Fall eines bestätigten TSE-Befundes bei Schafen und Ziegen:

a) sofern BSE nach einem gemäß Anhang X Kapitel C Nummer 3.2 Buchstabe c durchgeführten Ringversuch nicht ausgeschlossen werden kann, die Tötung und vollständige Beseitigung aller Tiere, Embryonen und Eizellen, die bei den Ermittlungen gemäß Nummer 1 Buchstabe b zweiter bis fünfter Gedankenstrich identifiziert wurden;

b) sofern BSE gemäß dem Verfahren nach Anhang X Kapitel C Nummer 3.2 Buchstabe c gemäß der Entscheidung der zuständigen Behörde ausgeschlossen wird:

entweder:

i) die Tötung und vollständige Beseitigung aller Tiere, Embryonen und Eizellen, die bei den Ermittlungen nach Nummer 1 Buchstabe b zweiter und dritter Gedankenstrich identifiziert wurden. Für den Betrieb gelten die unter Nummer 3 aufgeführten Bedingungen;

oder

ii) die Tötung und vollständige Beseitigung aller Tiere, Embryonen und Eizellen, die bei den Ermittlungen nach Nummer 1 Buchstabe b zweiter und dritter Gedankenstrich identifiziert wurden, mit Ausnahme von

— männlichen Zuchttieren des Genotyps ARR/ARR;

— weiblichen Zuchttieren mit mindestens einem ARR-Allel und keinem VRQ-Allel und, sofern diese weiblichen Zuchttiere zum Zeitpunkt der Ermittlungen trächtig sind, die danach geborenen Lämmer, sofern ihr Genotyp die Anforderungen dieses Unterabsatzes erfüllt;

— Schafen mit mindestens einem ARR-Allel, die ausschließlich zur Schlachtung bestimmt sind;

— weniger als drei Monate alten Schafen und Ziegen, die ausschließlich zur Schlachtung bestimmt sind, sofern die zuständige Behörde dies so entscheidet.

Für den Betrieb gelten die unter Nummer 3 aufgeführten Bedingungen;

oder

iii) ein Mitgliedstaat kann entscheiden, die bei den Ermittlungen gemäß Nummer 1 Buchstabe b zweiter und dritter Gedankenstrich identifizierten Tiere nicht zu töten und zu beseitigen, sofern es schwierig ist, für einen bekannten Genotyp Ersatztiere zu finden, oder sofern das ARR-Allel in der Zucht oder dem Betrieb selten vorkommt, oder wo dies zur Vermeidung von Inzucht oder aufgrund der Abwägung aller epidemiologischen Faktoren erforderlich erscheint. Für den Betrieb gelten die unter Nummer 4 aufgeführten Bedingungen.

c) Abweichend von den unter Buchstabe b genannten Maßnahmen und nur dann, wenn es sich bei dem in einem Betrieb bestätigten TSE-Fall um atypische Scrapie handelt, kann der Mitgliedstaat entscheiden, die unter Nummer 5 genannten Maßnahmen anzuwenden.

d) Die Mitgliedstaaten können Folgendes entscheiden:

i) alle unter Buchstabe b Ziffer i genannten Tiere zum menschlichen Verzehr zu schlachten, anstatt sie zu töten und vollständig zu beseitigen;

ii) die unter Buchstabe b Ziffer ii genannten Tiere zum menschlichen Verzehr zu schlachten, anstatt sie zu töten und vollständig zu beseitigen,

sofern:

— die Tiere auf dem Hoheitsgebiet des betroffenen Mitgliedstaats geschlachtet werden;

— alle Tiere, die über 18 Monate alt sind oder bei denen mehr als zwei bleibende Schneidezähne das Zahnfleisch durchstoßen haben und die zum menschlichen Verzehr geschlachtet werden, gemäß den Labormethoden nach Anhang X Kapitel C Nummer 3.2 Buchstabe b auf TSE getestet werden.

e) Von bis zu 50 Schafen, die gemäß Buchstabe b Ziffern i und iii getötet und beseitigt oder zum menschlichen Verzehr geschlachtet werden, ist der Prionprotein-Genotyp zu bestimmen.

…

4. Nach Durchführung der unter Nummer 2.3 Buchstabe b Ziffer iii genannten Maßnahmen in einem Haltungsbetrieb und in einem Zeitraum von zwei Zuchtjahren nach Feststellung des letzten TSE-Falls:

a) sind alle Schafe und Ziegen in dem Betrieb zu identifizieren;

b) dürfen alle Schafe und Ziegen in dem Haltungsbetrieb nur innerhalb des Hoheitsgebiets des betroffenen Mitgliedstaats zur Schlachtung zum menschlichen Verzehr oder zur Beseitigung verbracht werden; alle zum menschlichen Verzehr geschlachteten über 18 Monate alten Tiere sind gemäß den in Anhang X Kapitel C Nummer 3.2 Buchstabe b aufgeführten Labormethoden auf TSE zu testen;

c) stellt die zuständige Behörde sicher, dass Embryonen und Eizellen nicht aus dem Betrieb versendet werden;

…“

7 Die Verordnung Nr. 727/2007 trat gemäß ihrem Art. 3 am 17. Juli 2007 in Kraft.

Sachverhalt

8 Die TSE sind neurodegenerative Krankheiten, die Tiere und Menschen befallen; zu ihnen gehören BSE und die Traberkrankheit (Scrapie) bei Schafen.

9 Die Vorschriften der Verordnung Nr. 999/2001, die für Rinder und kleine Wiederkäuer (Schafe und Ziegen) gelten, wurden aufgrund der Annahme erlassen, dass zwischen BSE und der neuen Variante der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit ein Zusammenhang besteht. Nach ihrem ersten Erwägungsgrund werden „[d]ie Beweise hinsichtlich der Ähnlichkeit des BSE-Erregers mit dem der neuen Variante der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit … immer zahlreicher".

10 Zwischen 2003 und 2005 bewogen der Fortschritt der wissenschaftlichen Erkenntnisse und die Bedenken der Mitgliedstaaten die Kommission, die Regelung für die Bekämpfung der TSE umzugestalten. Die Kommission änderte somit die Verordnung Nr. 999/2001 mehrfach und gab am 15. Juli 2005 einen „Fahrplan zur TSE-Bekämpfung" (KOM[2005] 322 endg.) heraus, in dem sie ihre Absicht kundtat, Maßnahmen zur Änderung und Lockerung der geltenden Tilgungsmaßnahmen unter Berücksichtigung der neuen verfügbaren Diagnosemethoden vorzuschlagen, ohne das aktuelle Schutzniveau für die Verbraucher anzutasten.

11 In diesem Fahrplan machte die Kommission geltend, dass die seit Januar 2005 praktizierten Differenzialtests es ermöglichten, binnen weniger Wochen das Vorliegen von BSE in den meisten TSE-Fällen auszuschließen, die bei Schnelltests festgestellt

worden seien. Wenn BSE ausgeschlossen worden sei, gebe es kein Risiko für die öffentliche Gesundheit mehr, so dass eine Gesamtkeulung des Viehs im Verhältnis zu den Gefahren für die öffentliche Gesundheit als unverhältnismäßig angesehen werden könne. Folglich beabsichtige sie, vorzuschlagen, die Beseitigung der Körper gekeulter Tiere aus verseuchten Herden nicht länger vorzuschreiben und sie bei negativem Ergebnis der TSE-Schnelltests zum menschlichen Verzehr zuzulassen.

12 Die Agence française de sécurité sanitaire des aliments (französische Agentur für Lebensmittelsicherheit, im Folgenden: AFSSA), die am 21. September 2005 von den französischen Behörden mit einem Antrag auf Stellungnahme zu den im Fahrplan zur TSE-Bekämpfung vorgeschlagenen Entwicklungen der Gemeinschaftsregelung befasst worden war, äußerte sich in einer Stellungnahme vom 15. Mai 2006. Darin wurde festgestellt, dass die Vorschläge der Kommission die geltende Regelung beträchtlich lockern könnten. Angesichts der Ungewissheiten bezüglich der Verlässlichkeit der Differenzialtests und der Übertragbarkeit anderer TSE-Erreger als BSE sprach sich die AFSSA gegen die Vorschläge der Kommission aus.

13 Die französischen Behörden ersuchten am 22. Juni und 6. Dezember 2006 die AFSSA erneut um eine Einzelbewertung der von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen. Daraufhin gab die AFSSA am 15. Januar 2007 eine neue Stellungnahme zur Entwicklung der gesundheitspolizeilichen Maßnahmen für Schaf- und Ziegenherden ab, bei denen ein klassischer oder atypischer Fall der Traberkrankheit entdeckt worden ist.

14 In dieser Stellungnahme legte die AFSSA dar, die Differenzialtests ließen es nicht zu, das Vorliegen von BSE beim getesteten Tier oder gar bei seiner Herde auszuschließen. Die Übertragung anderer TSE-Erreger als der Erreger von BSE auf den Menschen lasse sich nicht ausschließen. Ferner stellten die Erzeugnisse von Schafen und Ziegen aus mit der klassischen Traberkrankheit verseuchten Herden, die unter den im Fahrplan der Kommission beschriebenen Voraussetzungen geschlachtet worden seien, ein zusätzliches Risiko für die öffentliche Gesundheit dar, wenn man sie mit Erzeugnissen von genetisch resistenten Schafen vergleiche. Die AFSSA empfahl daher, die geltende Regelung für die klassische Traberkrankheit beizubehalten.

15 Im Anschluss an die Stellungnahme der AFSSA beantragte die Kommission bei der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EBL) eine Stellungnahme zum einen zum Vorliegen neuer verfügbarer Daten, mit denen der Beweis eines epidemiologischen oder molekularen Zusammenhangs zwischen der klassischen oder atypischen Traberkrankheit und den TSE beim Menschen erbracht werden könne, und zum anderen zur Leistungsfähigkeit aktueller analytischer Differenzialmethoden für eine weiter gehende Untersuchung positiver TSE-Fälle bei kleinen Wiederkäuern und ihrer Eignung zur Unterscheidung von BSE von den bekannten Ursachen der atypischen oder klassischen Traberkrankheit.

16 Die EBL und ihr Wissenschaftliches Gremium für biologische Gefahren gaben am 8. März 2007 eine Stellungnahme mit den beiden folgenden Schlussfolgerungen ab:

— Es gibt keinen Beweis für einen epidemiologischen oder molekularen Zusammenhang zwischen der klassischen oder der atypischen Traberkrankheit und den TSE beim Menschen; der BSE-Erreger ist der einzige Erreger von TSE, der als zoonotisch ermittelt worden ist; infolge ihrer Unterschiedlichkeit kann jedoch heute irgendeine Übertragbarkeit anderer tierischer TSE-Erreger auf den Menschen nicht ausgeschlossen werden.

— Die aktuellen Differenzialtests, wie sie in der Gemeinschaftsgesetzgebung beschrieben werden und zur Unterscheidung der Traberkrankheit von BSE eingesetzt werden müssen, scheinen heute verlässlich genug zu sein, um BSE von der klassischen und atypischen Traberkrankheit zu unterscheiden; beim gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis können jedoch weder ihre diagnostische Feinjustierung noch ihre Spezifizität als vollkommen angesehen werden.

17 Mit Schreiben vom 20. April 2007 an den Direktor der EBL teilte die Kommission mit, dass eine aufmerksame Prüfung der Stellungnahmen der AFSSA vom 15. Januar 2007 und der EBL vom 8. März 2007 eine gewisse Divergenz der Einschätzungen des Risikos der möglichen Zoonose der Traberkrankheit von seiten der beiden Einrichtungen gezeigt habe. Nach Auffassung der Kommission war damit das Verfahren

gemäß Art. 30 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31, S. 1) einzuleiten, um entweder diese Divergenz zu beseitigen oder ein gemeinsames Dokument der beiden Einrichtungen zur Klärung der Aussagen in den Schlussfolgerungen ausarbeiten zu lassen. Angesichts der Bedeutung dieses Gegenstands für das Risikomanagement bei den Tilgungsmaßnahmen für kleine Wiederkäuer forderte die Kommission den Direktor der EBL auf, binnen zehn Arbeitstagen nach Erhalt ihres Schreibens zu antworten.

18 In diesem Zusammenhang legte die Kommission am 24. April 2007 unter Bezugnahme auf die Stellungnahme der EBL vom 8. März 2007 dem Ständigen Ausschuss für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit (SALT) den Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Anhänge I, III, VII und X der Verordnung Nr. 999/2001 zur Abstimmung vor. Der SALT sprach sich mit qualifizierter Mehrheit für den Entwurf aus.

19 Mit Schreiben vom 22. Juni 2007 teilte der Direktor der EBL der Kommission mit, dass nach Beratung mit der AFSSA zwischen den beiden Einrichtungen keine Meinungsverschiedenheit bestehe.

20 Am 26. Juni 2007 erließ die Kommission die Verordnung Nr. 727/2007 mit einem Anhang, der in Punkt 3 den Anhang VII der Verordnung Nr. 999/2001 (im Folgenden: Anhang VII) abändert, der sich auf die Maßnahmen zur Tilgung der TSE bezieht.

Verfahren und Anträge der Parteien

21 Mit Klageschrift, die am 17. Juli 2007 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Antragstellerin gemäß Art. 230 EG Klage auf Nichtigerklärung des Punktes 3

des Anhangs der Verordnung Nr. 727/2007, soweit dieser in Kapitel A des Anhangs VII die Nr. 2.3 Buchst. b Ziff. iii, die Nr. 2.3 Buchst. d und die Nr. 4 eingefügt hat, und, hilfsweise, auf Nichtigerklärung der gesamten Verordnung Nr. 727/2007 erhoben.

22 Mit besonderem Schriftsatz, der am 17. Juli 2007 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, hat die Antragstellerin gemäß Art. 104 der Verfahrensordnung des Gerichts und Art. 242 EG den vorliegenden Antrag auf Aussetzung des Vollzugs des Punktes 3 des Anhangs der Verordnung Nr. 727/2007 gestellt, soweit dieser in Kapitel A des Anhangs VII die Nr. 2.3 Buchst. b Ziff. iii, die Nr. 2.3 Buchst. d und die Nr. 4 (im Folgenden: beanstandete Vorschriften) eingefügt hat.

23 Am 8. August 2007 hat die Kommission ihre schriftliche Stellungnahme zum Antrag auf Aussetzung des Vollzugs eingereicht, in der sie dessen Zurückweisung beantragt.

24 Die Parteien haben sich in der Sitzung vom 5. September 2007 mündlich geäußert.

Gründe

25 Gemäß den Vorschriften der Art. 242 und 243 EG einerseits und des Art. 225 Abs. 1 EG andererseits kann das Gericht, wenn es dies den Umständen nach für erforderlich hält, die Aussetzung des Vollzugs einer angefochtenen Maßnahme oder sonstige erforderliche einstweilige Anordnungen beschließen; dabei berücksichtigt es die Voraussetzungen des Art. 104 Abs. 2 der Verfahrensordnung, wie sie durch die Rechtsprechung ausgelegt werden.

26 Der für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zuständige Richter kann die Aussetzung des Vollzugs anordnen und einstweilige Anordnungen treffen, wenn glaubhaft gemacht ist, dass die Anordnungen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht notwendig (*fumus boni iuris*) und dringlich in dem Sinne sind, dass es zur Verhinderung eines schweren und nicht wiedergutzumachenden Schadens für die Interessen des Antragstellers erforderlich ist, sie bereits vor der Entscheidung zur Hauptsache zu erlassen und wirksam werden zu lassen (Beschlüsse des Präsidenten des Gerichtshofs vom 25. Juli 2000, Niederlande/Parlament und Rat, C-377/98 R, Slg. 2000, I-6229, Randnr. 41, und vom 23. Februar 2001, Österreich/Rat, C-445/00 R, Slg. 2001, I-1461, Randnr. 73; Beschluss des Präsidenten des Gerichts vom 16. Februar 2007, Ungarn/Kommission, T-310/06 R, nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 19).

Zum fumus boni iuris

Vorbringen der Parteien

27 Die Antragstellerin führt aus, dass sie mit ihrer Klage die Nichtigerklärung der beanstandeten Vorschriften wegen Verletzung des Vorsorgegrundsatzes durch die Kommission sowohl bei der Einschätzung als auch bei der Behandlung des Risikos beantrage.

— Zur Einschätzung des Risikos

28 Die Antragstellerin bringt vor, dass Punkt 3 des Anhangs der Verordnung Nr. 727/2007 den Anhang VII ändere, der Maßnahmen zur Tilgung der TSE betreffe und in seiner bis zum 17. Juli 2007 geltenden Fassung die Sanierung der Traberkrankheitsherde durch vollständige Keulung der Ziegen und eine möglicherweise begrenzte Keulung nur der genetisch gefährdeten Schafe unter Verschonung der genetisch resistenten Tiere vorgesehen habe.

29 Der gegenwärtig geltende Anhang VII unterscheide die zu treffenden Maßnahmen anhand der Ergebnisse des Differenzialtests nach Bestätigung des Vorliegens von TSE bei einem Schaf oder einer Ziege.

30 Bei Bestätigung einer TSE bei einem Schaf oder einer Ziege blieben, wenn BSE nicht ausgeschlossen werden könne, die Keulung und die vollständige Vernichtung der gefährdeten Tiere verbindlich. Wenn hingegen nach den Ergebnissen der Differenzialtests BSE ausgeschlossen sei, erweitere Nr. 2 des Kapitels A des Anhangs VII der Verordnung Nr. 999/2001 erheblich die Voraussetzungen, bei deren Vorliegen die Mitgliedstaaten beschließen könnten, die Tiere in den Betrieben, zu dem das mit der Traberkrankheit infizierte Tier (Schaf oder Ziege) gehöre, nicht zu keulen und zu beseitigen.

31 Die Anwendung der beanstandeten Vorschriften habe zur Folge, dass genetisch gefährdete Schafe und Ziegen, die zu einem Bestand gehörten, in dem ein Fall von klassischer Traberkrankheit bestätigt worden sei, von nun an dort verbleiben oder für den menschlichen Verzehr geschlachtet werden könnten.

32 Gemäß dem siebten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 727/2007 beruhe diese Entwicklung auf zwei Annahmen, nämlich dass einerseits die Differenzialtests es ermöglichten, das Vorliegen von BSE bei mit der klassischen Traberkrankheit infizierten Herden mit Sicherheit auszuschließen, und dass diese andererseits nicht auf den Menschen übertragbar sei und keinerlei Gefährdung der menschlichen Gesundheit darstelle.

33 Die Antragstellerin ist unter Berufung auf die Stellungnahme der AFSSA vom 15. Januar 2007 und die der EBL vom 8. März 2007, die im neunten Erwägungsgrund der Verordnung 727/2007 nur teilweise wiedergegeben sei, der Auffassung, dass trotz der wissenschaftlichen Fortschritte Zweifel bezüglich zum einen der Möglichkeit, dass andere zoonotische TSE-Erreger als BSE auf den Menschen übertragen werden könnten, und zum anderen bezüglich der Verlässlichkeit der Differenzialtests weiter bestünden.

34 Demgemäß steht die Antragstellerin auf dem Standpunkt, dass der Fortschritt der wissenschaftlichen Erkenntnisse bei TSE nicht geeignet sei, die Einschätzung der Gefahr infolge der klassischen Traberkrankheit zu ändern und den Erlass weniger zwingender Maßnahmen der Überwachung und der Tilgung dieser Krankheit zu rechtfertigen, so dass die Kommission mit einer Fehlbewertung dieser Gefahr den Vorsorgegrundsatz verletzt habe.

35 Die Kommission ist demgegenüber der Auffassung, dass im Unterschied zu BSE, die heute als die einzige auf den Menschen übertragbare TSE angesehen werde, kein Beweis für einen (epidemiologischen oder molekularen) Zusammenhang zwischen dem Erreger der Traberkrankheit und den TSE bei Menschen vorliege, wie dies aus neueren wissenschaftlichen Stellungnahmen und Dokumenten sachkundiger internationaler Einrichtungen hervorgehe. Die Traberkrankheit könne daher nicht als zoonotisch angesehen oder identifiziert werden.

36 Aus der Formulierung sowohl der Stellungnahme der AFSSA vom 15. Januar 2007 als auch derjenigen der EBL vom 8. März 2007, auf die sich die Antragstellerin in ihrem Antrag auf einstweilige Anordnung berufe, ergebe sich, dass die Gefahr der Übertragung anderer zoonotischer TSE-Erreger als BSE auf den Menschen eine rein hypothetische Gefahr darstelle, auf die der Vorsorgegrundsatz nicht anwendbar sei.

37 Bekanntlich müsse gemäß Art. 7 der Verordnung Nr. 178/2002 der Vorsorgegrundsatz dann angewandt werden, wenn wissenschaftlich noch Unsicherheit bestehe, und die nach diesem Grundsatz zu treffenden Maßnahmen müssten verhältnismäßig sein.

38 In seinem Urteil vom 11. September 2002, Pfizer Animal Health/Rat (T-13/99, Slg. 2002, II-3305), habe das Gericht die Voraussetzungen für die Anwendung des Vorsorgegrundsatzes im Gemeinschaftsrecht mit der Erwägung klargestellt, dass eine einstweilige Anordnung nicht mit einer rein hypothetischen Ermittlung des Risikos begründet und nur dann erlassen werden könne, wenn das Risiko aufgrund

der verfügbaren wissenschaftlichen Daten als hinreichend belegt anzusehen sei. Nach diesem Urteil müsse eine gewisse Wahrscheinlichkeit für das Eintreten negativer Wirkungen bestehen, denen man durch den Erlass der betreffenden Anordnung zu begegnen suche, falls nur das Risikoniveau nicht mit „null" anzusetzen sei.

39 Wenn die Antragstellerin die Verlässlichkeit der Differenzialtests leugne, müsse darauf hingewiesen werden, dass diese auf Arbeiten des gemeinschaftlichen Referenzlaboratoriums und seines Wissenschaftler- und Sachverständigengremiums für die Typisierung von Infektionsherden zurückgingen, die auf der Grundlage biochemischer Tests zur Differenzierung von BSE und Traberkrankheit eine schnelle analytische Methodologie entwickelt hätten.

40 Die Antragsgegnerin verweist darauf, dass sie im Januar 2005 die Verordnung Nr. 999/2001 geändert und die Pflicht eingeführt habe, diese Differenzialtests in jedem in einer Schaf- oder Ziegenherde entdeckten „Index"-Fall von TSE anzuwenden, um die BSE-Fälle festzustellen. Die in der Verordnung Nr. 727/2007 vorgesehenen Lockerungsmaßnahmen seien somit erst zwei Jahre nach Einführung dieser Tests, Beobachtung ihrer Leistungsfähigkeit während dieser beiden Jahre und Untersuchung ihrer Ergebnisse getroffen worden.

41 Unter diesen Umständen stehe, da die Stellungnahme der AFSSA vom 15. Januar 2007 lediglich die Stellungnahme vom 15. Mai 2006 wiederhole, der Umstand, dass die AFSSA 2006 angenommen habe, diese Tests erlaubten es nicht, das Vorliegen von BSE auszuschließen, nicht im Widerspruch dazu, dass die EBL 2007 auf der Grundlage dieser Testergebnisse habe feststellen können, dass diese Tests sicher seien.

42 Der letzte Satz der Schlussfolgerungen der EBL zu diesen Tests erkläre sich daraus, dass von Natur aus kein biologischer Test als „vollkommen" gelten könne. Jedes Ergebnis, dessen Einstufung sich als schwierig erweise, werde vor dem in Randnr. 39 genannten Gremium wissenschaftlicher Sachverständiger kollegial überprüft; falls

erforderlich, würden ergänzende Untersuchungen angestellt. Wenn die Ergebnisse nach diesen ergänzenden Untersuchungen immer noch nicht beweiskräftig seien, werde die zweifelhafte Probe einem Test mit lebenden Mäusen unterzogen, der mit Sicherheit zur Ermittlung der Natur des TSE-Herdes führe.

43 Auf diese Weise erlaube es dieser strenge Verfahrensablauf insgesamt, die mit biologischen Tests verbundene ursprüngliche Unsicherheit erheblich zu verringern, wenn nicht gar völlig zu beseitigen; diese Tests stellten im Übrigen für sich genommen keine Maßnahme der öffentlichen Gesundheitsvorsorge, sondern ein technisches Mittel dar, um BSE rasch von der Traberkrankheit unterscheiden zu können.

44 Der Standpunkt der französischen Behörden, der dahin gehe, ein Risikoniveau „null" bei der Anwendung des Vorsorgegrundsatzes durchzusetzen, sei demnach nicht haltbar.

— Das Risikomanagement

45 Die Antragstellerin macht geltend, dass die weniger belastenden Maßnahmen zur Tilgung der TSE, wie sie von den beanstandeten Vorschriften ins Werk gesetzt würden, keine Einschränkung der Gefahr der TSE für die menschliche Gesundheit zuließen und sie sogar vergrößern könnten.

46 Die Ersetzung der zuvor geltenden Pflichten zur Keulung und Beseitigung durch die Befugnis, die Herden zu erhalten oder die Tiere für den menschlichen Verzehr des Fleischs zu schlachten, seien nicht verhältnismäßig. Nach der Stellungnahme

der AFSSA vom 15. Januar 2007 gebe es augenblicklich keine Maßnahme, die die Keulung und Beseitigung gefährdeter Tiere aus infizierten Herden ersetzen könne.

47 Außerdem seien die Schnelltests, die an Schlachtkörpern von Tieren durchgeführt würden, die unter den Voraussetzungen von Nr. 2.3 Buchst. d und Nr. 4 des Kapitels A des Anhangs VII für den menschlichen Verzehr geschlachtet worden seien, unzureichend, um sämtliche mit TSE infizierten Tiere zu ermitteln, weil sie anhand einer Probe aus dem zentralen Nervensystem und lediglich bei Tieren im Alter von mehr als 18 Monaten oder mit mehr als zwei bleibenden Schneidezähnen durchgeführt würden.

48 Im Übrigen würden für den Fall, dass Tiere aus einer infizierten Herde im Betrieb erhalten blieben, die eingerichteten Überwachungsmaßnahmen nur für die Dauer von zwei Jahren aufrechterhalten. Somit könnten Tiere, die in einem Betrieb zu dem Zeitpunkt lebten, in dem dort ein BSE-Fall entdeckt werde, nach Ablauf einer Frist von zwei Jahren, in der kein anderer Fall entdeckt worden sei, für den menschlichen Verzehr geschlachtet werden, ohne getestet worden zu sein.

49 Im Rahmen des durch die beanstandeten Vorschriften geschaffenen Systems sei vorhersehbar, dass Tiere für den menschlichen Verzehr in den Verkehr gelangten, obwohl sie TSE-infiziert seien. Beim gegenwärtigen Kenntnisstand könne nicht ausgeschlossen werden, dass der Verbrauch von Fleisch oder Erzeugnissen aus TSE-infizierten Tieren eine Gefahr für die menschliche Gesundheit darstelle.

50 Schließlich könne die Zunahme des Gesundheitsrisikos infolge der beanstandeten Vorschriften nicht durch den möglicherweise erwarteten Vorteil ausgeglichen werden. Die Kosten für die Beibehaltung der bisherigen Vorschriften seien kaum höher als die Gesamtkosten der Anwendung der Voraussetzungen und Modalitäten der beanstandeten Vorschriften und gering im Vergleich zu den Gesamtkosten der Maßnahmen zur Kontrolle der TSE. Folglich stünden diese Kosten nicht außer Verhältnis zum Ziel des Schutzes der menschlichen Gesundheit.

51 Demnach habe die Kommission mit diesem Fehler beim Risikomanagement gegen den Vorsorgegrundsatz verstoßen.

52 Die Kommission verweist darauf, dass die bisher im Rahmen der Verordnung Nr. 999/2001 ergriffenen Maßnahmen der Bekämpfung von BSE und nicht anderer TSE wie der Traberkrankheit dienen sollten und dass sie angesichts der Wirksamkeit dieser Maßnahmen und der eindeutigen Verbesserung der Lage 2005 die Initiative ergriffen habe, um eine globale BSE-Strategie ins Werk zu setzen. Im Rahmen dieser Strategie sei bereits eine Reihe von Maßnahmen ergriffen worden, um frühere Vorschriften zu lockern; die von den französischen Behörden beanstandeten Vorschriften zur Keulungspolitik bei TSE der kleinen Wiederkäuer gehörten ebenfalls zu dieser Strategie.

53 Die Kriterien für das Alter (mehr als 18 Monate alte Tiere) und die Gebissbildung (mehr als zwei bleibende Schneidezähne), die seit 2002 in der Gemeinschaftsregelung für die Zuführung zu Erkennungstests vorgesehen seien, seien bisher von den französischen Behörden nicht beanstandet worden. Die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung von „Prionen“ im Gehirn sei bei Tieren unter 18 Monaten oder mit weniger als zwei bleibenden Schneidezähnen sehr gering; die Nutzlosigkeit von Tests bei jüngeren Tieren sei von der AFSSA in einer Stellungnahme vom 20. Juli 2006 bestätigt worden.

54 Die Verordnung Nr. 727/2007 ändere die gesundheitspolizeilichen Vorschriften für die mit TSE infizierten Herden ab, die mit der Verordnung Nr. 260/2003 eingeführt worden seien, als Differenzialtests noch nicht verfügbar gewesen seien. Seit Einführung der Pflicht zu Differenzialtests bei allen entdeckten TSE-Fällen im Januar 2005 habe trotz zahlreicher Tests (2 377 bei Schafen und 339 bei Ziegen) kein Differenzialtest Fälle von BSE bei kleinen Wiederkäuern ermittelt.

55 Bei der auf zwei Jahre begrenzten Periode intensiver Überwachung nach Auftreten des letzten TSE-Falls sei die Wahrscheinlichkeit, dass infizierte Tiere in diesem Zeitraum nicht entdeckt würden, überaus gering. Das bedeute nämlich, dass in diesen beiden Jahren keines der geschlachteten Tiere eine Infektion aufweisen sollte.

56 Das von den französischen Behörden angeführte Risiko, nämlich das Inverkehrbringen von Fleisch und Erzeugnissen, die potenziell gefährlich seien, für den menschlichen Verzehr habe es auch vor Erlass der Verordnung Nr. 727/2007 gegeben; es werde im Rahmen des Risikomanagements berücksichtigt.

57 Der von der Klägerin angeführte Prozentsatz von 50 % zur Festlegung des Anteils der infizierten und bei den Tests aus Anlass der Schlachtung nicht entdeckten Tiere betreffe sämtliche TSE, von denen nur BSE zoonotisch sei. Hierzu quantifiziere eine Stellungnahme der EBL vom 25. Januar 2007, die mit der Hypothese arbeite, dass BSE bei Schafen vorkommen könne, was äußerst unwahrscheinlich sei, aber dem Vorsorgegrundsatz gerecht werde, das Risiko auf 0,3/0,5 BSE-Fälle je 10 000 geschlachtete Tiere.

58 Die Kommission ist daher der Auffassung, dass ihr Risikomanagement angemessen gewesen sei, denn sie habe sich auf eine Kampfstrategie gegen die TSE gestützt und insbesondere eine Beseitigung des spezifischen Risikomaterials, eine allgemeine Überwachung der TSE innerhalb der Europäischen Union und eine aktive Überwachung der TSE in allen infizierten Herden während zweier Jahre ins Werk gesetzt.

Würdigung durch den für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zuständigen Richter

— Vorbemerkungen

59 Bei der Prüfung, ob die Voraussetzung des *fumus boni iuris* im vorliegenden Fall erfüllt ist, ist zu ermitteln, ob die Begründetheit des materiellen Klagegrundes, den die Klägerin vorbringt, glaubhaft gemacht ist, und mithin zu untersuchen, ob das Vorbringen der Antragstellerin, die Kommission habe im vorliegenden Fall den Vorsorgegrundsatz verletzt, im Stadium dieses Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes nicht ohne eine eingehendere Prüfung zurückgewiesen werden könnte (vgl. in diesem Sinne Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 19. Juli 1995, Kommission/Atlantic Container Line u. a., C-149/95 P[R], Slg. 1995, I-2165, Randnr. 26, und Beschluss des Präsidenten des Gerichts vom 30. Juni 1999, Pfizer Animal Health/Rat, T-13/99 R, Slg. 1999, II-1961, Randnr. 132).

60 Das Vorsorgeprinzip stellt gemäß Art. 174 EG, wie das Gericht bereits festgestellt hat, einen der tragenden Grundsätze dar, auf die sich die Umweltpolitik der Gemeinschaft stützt, zu der auch die Politik zum Schutz der menschlichen Gesundheit gehört, und ist auch dann anwendbar, wenn die Gemeinschaftsorgane im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik Maßnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit ergreifen (Urteil Pfizer Animal Health/Rat, oben in Randnr. 38 angeführt, Randnr. 114). Seine Geltung wird auch von einer inzwischen gefestigten Rechtsprechung anerkannt (vgl. die im Urteil Pfizer Animal Health/Rat, oben in Randnr. 38 angeführt, in Randnr. 115 angeführte Rechtsprechung).

61 Aufgrund dieses Vorsorgegrundsatzes können die Organe, wenn Ungewissheiten bezüglich des Vorliegens oder des Umfangs von Gefahren für die menschliche Gesundheit bestehen, Schutzmaßnahmen ergreifen, ohne abwarten zu müssen, bis Vorliegen und Schwere dieser Gefahren nachgewiesen sind (Urteile des Gerichtshofs vom 5. Mai 1998, Vereinigtes Königreich/Kommission, C-180/96, Slg. 1998, I-2265, Randnr. 99, und National Farmers' Union u. a., C-157/96, Slg. 1998, I-2211, Randnr. 63). Wenn dagegen neue Informationen die Einstufung eines Risikos ändern oder zeigen, dass diesem Risiko durch Maßnahmen begegnet werden kann, die weniger einschränkend sind als die bestehenden, obliegt es den Organen, insbesondere der Kommission, die das Initiativrecht hat, für eine Anpassung der Regelung an die neuen Gegebenheiten zu sorgen (Urteil des Gerichtshofs vom 12. Januar 2006, Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, Slg. 2006, I-679, Randnr. 40).

62 Außerdem enthält die Verordnung Nr. 178/2002 einen Art. 7 mit der Überschrift „Vorsorgeprinzip"; er lautet wie folgt:

„(1) In bestimmten Fällen, in denen nach einer Auswertung der verfügbaren Informationen die Möglichkeit gesundheitsschädlicher Auswirkungen festgestellt wird, wissenschaftlich aber noch Unsicherheit besteht, können vorläufige Risikomanagementmaßnahmen zur Sicherstellung des in der Gemeinschaft gewählten hohen Gesundheitsschutzniveaus getroffen werden, bis weitere wissenschaftliche Informationen für eine umfassendere Risikobewertung vorliegen.

(2) Maßnahmen, die nach Absatz 1 getroffen werden, müssen verhältnismäßig sein und dürfen den Handel nicht stärker beeinträchtigen, als dies zur Erreichung des in der Gemeinschaft gewählten hohen Gesundheitsschutzniveaus unter Berücksichtigung der technischen und wirtschaftlichen Durchführbarkeit und anderer angesichts des betreffenden Sachverhalts für berücksichtigenswert gehaltener Faktoren notwendig ist. Diese Maßnahmen müssen innerhalb einer angemessenen Frist überprüft werden, die von der Art des festgestellten Risikos für Leben oder Gesundheit und der Art der wissenschaftlichen Informationen abhängig ist, die zur Klärung der wissenschaftlichen Unsicherheit und für eine umfassendere Risikobewertung notwendig sind."

63 Im vorliegenden Fall haben Parlament und Rat angesichts des Umfangs der Gefahr, die bestimmte TSE für die menschliche und tierische Gesundheit darstellen, und nach Einholung wissenschaftlicher Gutachten zu den Maßnahmen, die die mögliche Gesundheitsgefährdung von Mensch und Tier durch den Kontakt mit Produkten infizierter Tiere mindern sollen, die Verordnung Nr. 999/2001 mit Vorschriften zur Verhütung, Kontrolle und Tilgung bestimmter TSE bei Rindern, Schafen und Ziegen erlassen. Die Verordnung Nr. 999/2001, deren Rechtsgrundlage Art. 152 Abs. 4 Buchst. b EG ist, „betrifft unmittelbar die öffentliche Gesundheit" (Erwägungsgründe 2, 3 und 4 der Verordnung Nr. 999/2001).

64 Punkt 3 des Anhangs der Verordnung Nr. 727/2007 ändert Anhang VII, der die Modalitäten festlegt, mit denen der Grundsatz der Keulung risikobehafteter Tiere, wie er in Art. 13 Abs. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 999/2001 aufgestellt ist, sowie die Ausnahmen, die hiervon gemacht werden können, durchzuführen sind.

65 Zwischen den Parteien ist unstreitig, dass die beanstandeten Vorschriften einer Lockerung der gesundheitspolizeilichen Maßnahmen für Schaf- oder Ziegenherden entsprechen, in denen ein TSE-Fall entdeckt worden ist. Ist BSE mittels Differenzialtests ausgeschlossen worden, sind die Mitgliedstaaten künftig befugt, die Keulung und vollständige Beseitigung der Tiere dadurch zu ersetzen, dass diese in den Betrieben unter Kontrolle weiter gehalten oder für den menschlichen Verzehr bei gleichzeitiger Vornahme von Schnelltests zur Entdeckung von TSE unter den Voraussetzungen der Verordnung Nr. 727/2007 geschlachtet werden dürfen.

66 Die Gemeinschaftsorgane können, wie in Randnr. 61 ausgeführt, Maßnahmen erlassen, die weniger einschränkend sind als die bestehenden, wenn sie dem Risiko begegnen können, dessen Einstufung durch neue Erkenntnisse geändert worden ist.

67 Nach der Rechtsprechung verfügt der Gemeinschaftsgesetzgeber in einem Bereich wie dem hier betroffenen, der von ihm politische, wirtschaftliche und soziale Entscheidungen verlangt und in dem er komplexe Prüfungen durchführen muss, über ein weites Ermessen. In diesem Zusammenhang hat sich die Kontrolle des Gemeinschaftsrichters in der Sache auf die Prüfung zu beschränken, ob die Ausübung dieses Ermessens einen offensichtlichen Fehler oder einen Missbrauch aufweist oder ob der Gesetzgeber nicht offensichtlich die Grenzen seines Ermessens überschritten hat (Urteil Agrarproduktion Staebelow, oben in Randnr. 61 angeführt, Randnr. 36, und Urteil Pfizer Animal Health/Rat, oben in Randnr. 38 angeführt, Randnr. 166).

68 Die Antragstellerin bringt im vorliegenden Fall vor, die Kommission habe durch einen Fehler sowohl bei der Risikobewertung als auch beim Risikomanagement gegen den Vorsorgegrundsatz verstoßen.

— Zur Bewertung des Risikos

69 Die Antragstellerin bringt vor, die von der Kommission ins Feld geführten neuen Erkenntnisse könnten die Wahrnehmung des Risikos, wie es in der Verordnung Nr. 999/2001 berücksichtigt worden sei, nicht ändern, so dass die Kommission mit einer fehlerhaften Risikobewertung den Vorsorgegrundsatz verletzt habe.

70 Die Kommission bestreitet anscheinend nicht, dass im Kontext der Anwendung des Vorsorgegrundsatzes eine Risikobewertung dem Erlass der beanstandeten Vorschriften vorauszugehen hatte. Sie legt in ihren Schriftsätzen sogar dar, dass diese Bewertung des Risikos zum einen einen wissenschaftlichen Teil aufweisen und es zum anderen ermöglichen müsse, den als unannehmbar eingestuften Grad des Risikos zu ermitteln, wobei die Durchführung einer wissenschaftlichen Einstufung der Risiken dem Erlass „jeder Maßnahme“ vorauszugehen hat.

71 Nach Aktenlage ist das Gewicht des Vorbringens der Antragstellerin, dass der Kommission bei der Risikobewertung ein Fehler unterlaufen sei, in erster Linie vor dem Hintergrund der Stellungnahme der EBL und ihres Wissenschaftlichen Gremiums für biologische Gefahren vom 8. März 2007 zu prüfen, auf der die Verordnung Nr. 727/2007 und insbesondere die beanstandeten Vorschriften im Wesentlichen beruhen.

72 Hierzu ist festzustellen, dass der neunte Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 727/2007 sich ausdrücklich auf die Schlussfolgerungen der genannten Stellungnahme bezieht, allerdings einen Teil davon übergeht, der das doppelte Postulat der Kommission, auf dem die beanstandeten Vorschriften beruhen, in Frage zu stellen scheint, nämlich die fehlende Übertragbarkeit der anderen TSE als BSE auf den Menschen und die Verlässlichkeit der Differenzialtests.

73 In dieser Stellungnahme der EBL und ihres Wissenschaftlichen Gremiums für biologische Gefahren heißt es, dass „[e]s … keinen Beweis für einen epidemiologischen oder molekularen Zusammenhang zwischen der klassischen und/oder der atypischen Traberkrankheit und der TSE beim Menschen [gibt]“ und dass „[d]ie aktuellen Differenzialtests, wie sie in der Gemeinschaftsgesetzgebung beschrieben werden und zur Unterscheidung der Traberkrankheit von BSE eingesetzt werden müssen, … heute verlässlich genug zu sein [scheinen], um BSE von der klassischen und atypischen Traberkrankheit zu unterscheiden“, doch werden diese beiden Feststellungen durch zwei einschränkende Bemerkungen ergänzt, mit denen sie ein unauflösliches Ganzes zu bilden scheinen, das zwangsläufig in seiner Gesamtheit gewürdigt werden muss, um die Tragweite der wissenschaftlichen Beantwortung der Fragen der Kommission durch die Sachverständigen zu erfassen.

74 Die EBL und ihr Sachverständigengremium haben neben den erwähnten Beobachtungen eindeutig klargestellt, dass „infolge ihrer Unterschiedlichkeit … heute irgendeine Übertragbarkeit anderer tierischer TSE-Erreger auf den Menschen nicht ausgeschlossen werden [kann]“ und dass bei den Differenzialtests „beim gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis … weder ihre diagnostische Feinjustierung noch ihre Spezifizität als vollkommen angesehen werden [können]“.

75 Demnach hat die Kommission in ihren Erwägungsgründen zur Verordnung Nr. 727/2007 nicht nur ohne Grund einen Teil der Schlussfolgerungen der EBL weggelassen, sondern auch den von ihr beibehaltenen Teil der Schlussfolgerungen ungenau wiedergegeben. Während die EBL und ihr Wissenschaftliches Gremium für biologische Gefahren geäußert haben, dass die Differenzialtests heute verlässlich genug zu sein „scheinen", um BSE von der klassischen und atypischen Traberkrankheit zu unterscheiden, erklärt die Kommission im neunten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 727/2007, dass diese Tests verlässlich „sind".

76 Obwohl die Stellungnahme der EBL vom 8. März 2007 auf den ersten Blick die einzige konkrete wissenschaftliche Bewertung darstellt, die dem Erlass der beanstandeten Vorschriften als Grundlage gedient hat, hat die Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung mehrere Stellungnahmen der AFSSA vorgelegt, unter denen sich auch die vom 15. Januar 2007 befindet, die die gleichen Einschränkungen und Ungewissheiten bezüglich des doppelten Postulats der Kommission enthält, das dem Erlass der besagten Vorschriften zugrunde liegt. Auf die Anfrage der Kommission mit Schreiben vom 20. April 2007, ob die betreffenden Stellungnahmen einander widersprächen, hat der Direktor der EBL klar geantwortet, dass die Standpunkte der beiden Einrichtungen vollständig übereinstimmten; dies wiederum war den Mitgliedern des SALT nicht bekannt, die sich bereits bis zum 24. April 2007 zu dem Entwurf einer Änderungsverordnung hatten äußern müssen, als die Frist für die Antwort, die die Kommission dem Direktor der EBL gesetzt hatte, noch nicht abgelaufen war.

77 Unter diesen Umständen scheint sich die Kommission nicht auf das Vorliegen eines „Konsenses" der Wissenschaft über die fehlende Übertragbarkeit anderer TSE als BSE auf den Menschen berufen zu können.

78 Auch ihr Vorbringen, dass der Vorsorgegrundsatz im vorliegenden Fall angesichts der „rein hypothetischen" Natur der Gefahr der Übertragung der für andere TSE als BSE verantwortlichen Erreger tierischen Ursprungs auf den Menschen und der Verlässlichkeit der Differenzialtests keine Anwendung finden könne, erscheint auf den ersten Blick nicht gerechtfertigt.

79 Da es ein „Null-Risiko“ tatsächlich nicht geben kann, darf das Vorsorgeprinzip nur im Fall eines Risikos insbesondere für die menschliche Gesundheit angewandt werden, das noch nicht in vollem Umfang nachgewiesen werden konnte, ohne dass es aber auf bloße, wissenschaftlich noch nicht überprüfte Hypothesen gegründet ist. Bei der Anwendung des Vorsorgegrundsatzes, der definitionsgemäß einem Kontext wissenschaftlicher Ungewissheit entspricht, kann außerdem von einer Risikobewertung nicht verlangt werden, dass sie den Gemeinschaftsorganen zwingende wissenschaftliche Beweise für das tatsächliche Vorliegen des Risikos und die Schwere der potenziellen nachteiligen Wirkungen im Fall der Verwirklichung dieses Risikos liefert (Urteil Pfizer Animal Health/Rat, oben in Randnr. 38 angeführt, Randnrn. 142 und 146).

80 Die Kommission scheint im vorliegenden Fall nicht zu bestreiten, dass die Stellungnahme der EBL vom 8. März 2007, wie dies bei wissenschaftlichen Gutachten erforderlich ist, auf den Grundsätzen der höchsten Fachkompetenz, der Unabhängigkeit und der Transparenz beruht (vgl. zu diesem Erfordernis Urteil Pfizer Animal Health/Rat, oben in Randnr. 38 angeführt, Randnr. 159). Diese Stellungnahme beantwortet nicht nur die beiden von der Kommission vorgelegten Fragen, sondern bietet auch eine wissenschaftliche, mit Nachweisen versehene Erläuterung ihrer Schlussfolgerungen, die dem Organ die Entscheidung ermöglicht, ob Maßnahmen zu ergreifen sind. Auch die Stellungnahme der AFSSA vom 15. Januar 2007 scheint den genannten Kriterien zu entsprechen.

81 In der Stellungnahme der EBL vom 8. März 2007 heißt es nun aber klar:

„Es gibt folglich gegenwärtig keine wissenschaftlichen Nachweise, die es zuließen, einen anderen TSE-Erreger als den BSE-Erreger als zoonotisch einzustufen. In der Frage, ob die für TSE verantwortlichen Erreger insgesamt die Grenze zur Übertragung auf den Menschen unter natürlichen Bedingungen überschreiten können, bestehen nach wie vor erhebliche wissenschaftliche Ungewissheiten.“

82 Außerdem hat das Wissenschaftliche Gremium für biologische Gefahren auf eine Stellungnahme der EBL vom Januar 2007 hingewiesen, in der es heißt:

„Die Durchführung [der Differenzialtests] im Rahmen der Überwachung kleiner Wiederkäuer hat zu einer Verbesserung der Genauigkeit der Prävalenzeinschätzungen beigetragen. Gleichwohl hat gegenüber diesem optimistischen Szenario das Wissenschaftsgremium BIOHAZ anerkannt, dass Feinjustierung und Spezifizität der Differenzialtests aus logistischen Gründen nicht experimentell überprüft worden sind und dass mögliche Verwechslungsfaktoren wie die gleichzeitige Ansteckung eines Tieres mit der Traberkrankheit und mit BSE noch untersucht werden müssen."

83 Ferner ist kaum vorstellbar, dass das Wissenschaftliche Gremium für biologische Gefahren der EBL bei der Abfassung seiner Schlussfolgerung zur Verlässlichkeit der Differenzialtests den von der Kommission in ihren Schriftsätzen zum Ausdruck gebrachten Gedanken außer Acht gelassen haben könnte, dass kein biologischer Test seiner Natur nach als vollkommen gelten kann.

84 Die Antragsgegnerin hat im Übrigen keinerlei bezifferte Beurteilung der Leistungsfähigkeit des Differenzialtests vorgelegt und in der mündlichen Verhandlung eine Schwierigkeit infolge fehlender statistischer Kapazität eingeräumt. Das Vorbringen der Kommission zur Neutralisierung des Risikos in Zusammenhang mit dem Vorliegen möglicher falscher Negativbefunde infolge der Durchführung ergänzender Tests bei schwer zu analysierendem Ergebnis rechtfertigt eine vertiefte Untersuchung, die im Rahmen des Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes nicht vorgenommen werden kann.

85 Es kann daher zumindest auf den ersten Blick angenommen werden, dass nach den beiden genannten Stellungnahmen trotz gewisser Fortschritte der wissenschaftlichen Erkenntnis reale wissenschaftliche Ungewissheiten fortbestehen, die zum einen die Möglichkeit, dass unter den zoonotischen TSE-Erregern andere Erreger als BSE-Erreger auf den Menschen übertragbar sein könnten, und zum anderen die Verlässlichkeit von Differenzialtests betreffen.

86 Wird im vorliegenden Verfahren der gleiche Ansatz wie im Urteil Pfizer Animal Health/Rat (oben in Randnr. 38 angeführt) zugrunde gelegt, entbehrt das Vorbringen der Antragstellerin, dass der Fortschritt der wissenschaftlichen Erkenntnis bei den TSE der kleinen Wiederkäuer die Einschätzung des Risikos, das diese Krankheiten für die öffentliche Gesundheit darstellten, nicht ändern könne, angesichts der Aktenlage und der Erörterungen in der mündlichen Verhandlung nicht jeder Grundlage. Demnach rechtfertigt die Rüge einer Verletzung des Vorsorgegrundsatzes wegen eines Fehlers der Kommission bei der Risikobewertung eine vertiefte Prüfung, die dem für die Entscheidung zur Hauptsache zuständigen Richter vorbehalten ist.

— Zum Risikomanagement

87 Die Antragstellerin trägt vor, dass die weniger belastenden Maßnahmen zur Tilgung der TSE, wie sie mit den beanstandeten Vorschriften erlassen worden seien, keine Begrenzung des Risikos der TSE für die menschliche Gesundheit zuließen und es sogar vergrößern könnten. Damit habe die Kommission durch einen Fehler beim Risikomanagement den Vorsorgegrundsatz verletzt.

88 Bekanntlich muss die wissenschaftliche Risikobewertung der zuständigen Stelle im Rahmen des Risikomanagements die Meinungsbildung erlauben, welche Maßnahmen ihr angemessen und erforderlich erscheinen, um eine Verwirklichung des Risikos zu verhindern (Urteil Pfizer Animal Health/Rat, oben in Randnr. 38 angeführt, Randnr. 163). Somit ist die Richtigkeit der Risikoeinschätzung für die Beurteilung des Risikomanagements entscheidend.

89 Die beanstandeten Vorschriften entsprechen, wie bereits ausgeführt, einer Lockerung der gesundheitspolizeilichen Maßnahmen für Schaf- oder für Ziegenherden, in denen ein TSE-Fall mittels eines ersten Schnelltests entdeckt worden ist. Konnte BSE mittels Differenzialtests ausgeschlossen werden, stellt die Keulung und vollständige

Beseitigung aller anderen Schafe und Ziegen des Betriebs sowie, falls als solche identifizierbar, der Eltern des Tieres, bei dem die Krankheit bestätigt worden ist, und der letzten Abkömmlinge des Muttertiers, bei dem die Krankheit entdeckt wurde, lediglich eine fakultative Maßnahme dar. Anstelle dieser Maßnahme kann die zuständige Behörde

— alle anderen Schafe und Ziegen des Betriebs sowie, falls als solche identifizierbar, die Eltern des Tieres, bei dem die Krankheit bestätigt worden ist, und der letzten Abkömmlinge des Muttertiers, bei dem die Krankheit entdeckt wurde, sofort zum menschlichen Verzehr schlachten; Einzeltiere, die über 18 Monate alt sind oder bei denen mehr als zwei bleibende Schneidezähne das Zahnfleisch durchstoßen haben, müssen mit Schnelltests auf TSE getestet werden (Nr. 2.3 Buchst. d des Kapitels A des Anhangs VII);

— nach Durchführung der unter Nr. 2.3 Buchst. b Ziff. iii des Kapitels A des Anhangs VII genannten Maßnahmen alle Schafe und Ziegen in ihrem Haltungsbetrieb bei gleichzeitigem Verbot der Verbringung in einen anderen Betrieb während eines Zeitraums von zwei Jahren nach Feststellung des letzten TSE-Falls belassen; diese Tiere können während dieses Zeitraums geschlachtet werden und ihre Schlachtkörper für den menschlichen Verzehr freigegeben werden, wobei alle über 18 Monate alten Tiere mit Schnelltests auf TSE getestet werden müssen (Nr. 4 des Kapitels A des Anhangs VII).

90 Mithin beruht die von der Kommission geschaffene neue Regelung vor- und nachgeschaltet auf der Durchführung von Schnelltests zur Entdeckung von TSE.

91 Vorgeschaltet gehören diese Tests zum Programm der Überwachung von Schafen und Ziegen, das mit der Verordnung (EG) Nr. 270/2002 der Kommission vom 14. Februar 2002 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 999/2001 in Bezug auf spezifizierte Risikomaterialien und die epidemiologische Überwachung auf bestimmte [TSE] sowie zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1326/2001 in Bezug auf Futtermittel und das Inverkehrbringen von Schafen und Ziegen sowie daraus gewonnenen Produkten (ABl. L 45, S. 4) eingeführt wurde.

92 Dieses Programm betrifft nicht sämtliche zum menschlichen Verzehr bestimmten Tiere, sondern beruht auf einer Stichprobennahme. Die Schnelltests erfassen daher nur einen Teil der für den menschlichen Verzehr geschlachteten Tiere und lösen bei positivem Befund die Durchführung von Differenzialtests aus, die es laut Kommission ermöglichen, ein von der Traberkrankheit befallenes Tier von einem BSE-infizierten Tier zu unterscheiden, und damit über die Optionen entscheiden, die der zuständigen Behörde der Gesundheitspolizei zur Verfügung stehen.

93 Es steht fest, dass die Schnelltests für die Entdeckung von TSE ausschließlich an Gewebe durchgeführt werden, das dem zentralen Nervensystem des betreffenden Tieres entnommen ist. Die Antragstellerin führt an, ohne seitens der Kommission Widerspruch zu erfahren, es sei wissenschaftlich erwiesen, dass sich bei BSE und der klassischen Traberkrankheit bei kleinen Wiederkäuern pathogenes Prion im Gewebe des zentralen Nervensystems erst spät in isolierbaren Mengen bilde, obwohl es in periphären Gewebepartien, die nicht entnommen würden, schon im jüngsten Alter vorhanden sei. In der Stellungnahme der AFSSA vom 15. Januar 2007 werde klar gesagt, dass „ein negatives Obex-Ergebnis in keiner Weise den Infektionsstatus eines kleinen Wiederkäuers für BSE und Traberkrankheit garantiert“, insbesondere nicht bei einem Tier, das Träger eines gefährdeten Genotyps sei.

94 Die Antragstellerin legt zur Stützung ihres Antrags ebenfalls eine Stellungnahme der AFSSA vom 13. Juni 2007 vor, in der es aufgrund der in Frankreich gesammelten Daten für Schafe heißt: „Es ist nachgewiesen, dass Obex-Tests lediglich 50 % der

infizierten Tiere aus befallenen Herden ermitteln und dass die anderen 50 % befallene Tiere sind, die Erreger in ihren Lymphdrüsen tragen.“ Die Kommission hat in ihren Schriftsätzen diese Feststellung der AFSSA nicht bestritten und lediglich erklärt, dass die besagte Zahl mit „Vorsicht betrachtet“ werden sollte und sämtliche TSE betreffe, von denen nur BSE eine Zoonose sei.

95 Nachgeschaltet bestimmen Schnelltests für die Entdeckung des Vorliegens von TSE die Vermarktung von Fleisch und Erzeugnissen von Tieren, die selbst aus Herden stammen, in denen ein TSE-Fall entdeckt worden ist und bei denen laut Kommission BSE aufgrund eines Differenzialtests ausgeschlossen werden kann.

96 Nach den beanstandeten Vorschriften können nämlich Tiere einschließlich der genetisch gefährdeten Schafe und der Ziegen, die zu einem Betrieb gehören, in dem ein TSE-Fall bestätigt wurde, künftig zum menschlichen Verzehr geschlachtet werden, während sie im Rahmen der vor der Verordnung Nr. 727/2007 geltenden Regelung hätten gekeult und beseitigt werden müssen.

97 Unter diesen Tieren können manche zum menschlichen Verzehr geschlachtet werden, ohne einem Schnelltest zur Entdeckung des Vorliegens von TSE unterzogen zu werden, weil sie die Kriterien für Vornahme dieses Tests nicht erfüllen und trotzdem, wie oben in den Randnrn. 92 und 93 ausgeführt, Träger ansteckender Erreger sind.

98 Dem Schnelltest zur Entdeckung des Vorliegens von TSE werden nämlich nur die Tiere unterzogen, die über 18 Monate alt sind oder bei denen mehr als zwei bleibende Schneidezähne das Zahnfleisch durchstoßen haben; das zweite Kriterium wird nur im Fall der sofortigen Schlachtung gemäß Nr. 2.3 Buchst. d des Kapitels A des

Anhangs VII erwähnt und ist nach den Erläuterungen der Kommission in der mündlichen Verhandlung im Fall der Schlachtung innerhalb des Zeitraums der zweijährigen Kontrolle nach Nr. 4 des Kapitels A des Anhangs VII weggelassen worden.

99 Diese Kriterien des Alters und der Gebissbildung beruhen auf dem Wahrscheinlichkeitsgrad der Entdeckung des pathogenen Prions im Gehirn, das sich in isolierbaren Mengen erst spät im Gewebe des zentralen Nervensystems bildet. Da diese Tests die Krankheit erst in fortgeschrittenem Stadium sichtbar werden lassen, kann auf den ersten Blick der Schluss gezogen werden, dass angesteckte Tiere, die einem Test unterzogen werden, nicht entdeckt werden können, wenn sie nicht eine ausreichende Ansammlung pathogenen Prions in ihrem zentralen Nervensystem aufweisen.

100 Ersichtlich bestreitet die Kommission nicht ernsthaft die Stellungnahme der AFSSA vom 13. Juni 2007, der zufolge 50 % der TSE-befallenen Schafe durch die bei ihrer Schlachtung vorgenommenen Tests nicht entdeckt werden.

101 Gemäß Nr. 2.3 Buchst. b Ziff. iii in Verbindung mit Nr. 4 des Kapitels A des Anhangs VII dürfen zudem Schafe und Ziegen eines Betriebs, in dem ein TSE-Fall entdeckt wurde, in diesem gehalten und nach Ablauf von zwei Jahren für den menschlichen Verzehr geschlachtet werden, ohne einem Test zur Entdeckung von TSE unterworfen zu werden.

102 Diese Feststellung ist vor dem Hintergrund der Stellungnahme der AFSSA vom 15. Januar 2007 zu würdigen, wonach das Risiko der TSE-Ansteckung eines Tieres aus einer von der klassischen Traberkrankheit befallenen Herde 20-mal bis 600-mal höher als das Risiko der TSE-Ansteckung eines Tieres aus der normalen Population und bei genetisch gefährdeten Tieren noch höher ist. Zwar hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung zu Recht darauf verwiesen, dass das Sachverständigengremium der AFSSA die bezifferte Einschätzung selbst als grob einstuft, sie hat indessen nicht die grundsätzliche Feststellung in Frage gestellt, dass bei dem geschilderten Sachverhalt ein erhöhtes Ansteckungsrisiko bestehe.

103 Die Kommission bringt lediglich vor, dass die Wahrscheinlichkeit, dass die infizierten Tiere während des Zeitraums von zwei Jahren nicht entdeckt würden, überaus gering sei, weil dies bedeute, dass „in diesen beiden Jahren keines der Tiere, die geschlachtet werden, eine Ansteckung aufweisen darf".

104 Es steht indessen fest, das nicht alle zum menschlichen Verzehr geschlachteten Tiere einem Schnelltest zur Entdeckung von TSE unterworfen werden.

105 Außerdem räumt die Kommission in ihren Schriftsätzen ein, dass die Traberkrankheit eine variable Ansteckungsperiode aufweise, deren Dauer von verschiedenen Faktoren, darunter dem genetischen Material des Wirtstieres und der Herkunft des Erregers, abhängig sei. Den Erörterungen in der mündlichen Verhandlung ist zu entnehmen, dass die Inkubationszeit länger als zwei Jahre betragen kann, da die Kommission auf „durchschnittlich zwei Jahre" abstellt, während die Antragstellerin diese Zeit auf vier oder fünf Jahre schätzt.

106 Unter diesen Umständen scheint die Behauptung der Antragstellerin, es sei vorhersehbar, dass im Rahmen des von den beanstandeten Vorschriften geschaffenen Systems Tiere dem menschlichen Verzehr zugeführt würden, obwohl sie durch nicht entdeckte TSE infiziert seien, nicht jeder Grundlage zu entbehren.

107 Damit kann, wie bereits ausgeführt, auf den ersten Blick angenommen werden, dass die Stellungnahmen der AFSSA vom 15. Januar 2007 und der EBL vom 8. März 2007 reale wissenschaftliche Ungewissheiten bezüglich der Bedingungen zum Ausdruck bringen, unter denen andere TSE als BSE auf den Menschen übertragen werden könnten. Beim gegenwärtigen Erkenntnisstand könnte nicht ausgeschlossen werden, dass der Verzehr von Fleisch oder Erzeugnissen von Tieren, die mit TSE, ausgenommen BSE, infiziert sind, eine Gefahr für die menschliche Gesundheit darstellt.

108 Außerdem scheinen die beiden Stellungnahmen reale wissenschaftliche Ungewissheiten bezüglich der Verlässlichkeit der Differenzialtests zum Ausdruck zu bringen, was bedeutet, dass Fleisch und Erzeugnisse von Tieren, die Träger nicht entdeckter Erregerstämme sind, auf den Markt gelangen könnten, was eine reale Gefahr für die menschliche Gesundheit darstellt.

109 Die Kommission vertritt in ihren Schriftsätzen die Auffassung, dass die Annahme, BSE könne bei Schafen auftreten, „höchst unwahrscheinlich" sei.

110 Im sechsten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 727/2007 heißt es indessen, dass „im Jahr 2005 bei einer Ziege [BSE] nachgewiesen wurde und drei ungewöhnliche TSE-Fälle bei Schafen auftraten, in denen BSE nicht ausgeschlossen werden konnte". In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission klargestellt, dass diese drei Fälle noch untersucht würden und zu diesem Zeitpunkt kein endgültiges Ergebnis vorliege.

111 Die Kommission hat ebenfalls eine Stellungnahme der EBL vom 25. Januar 2007 vorgelegt, die das Risiko auf 0,3/0,5 BSE-Fälle je 10 000 geschlachteter Tiere allein für Schafe beziffert. Diese Schätzung muss, wie die Antragstellerin zu Recht unterstreicht, um ihren genauen Umfang zu ermitteln, auf die gesamte Schafpopulation in der Gemeinschaft bezogen werden, die von ihr auf 67 Millionen Tiere geschätzt wird.

112 Auf jeden Fall wird die Gefahr für die menschliche Gesundheit infolge des Vorliegens von BSE bei kleinen Wiederkäuern eindeutig in Nr. 2.3 Buchst. a des Kapitels A des Anhangs VII anerkannt, der bei Bestätigung einer TSE bei einem Schaf oder einer Ziege, wenn BSE nicht ausgeschlossen werden kann, die Schlachtung und vollständige Beseitigung insbesondere aller Schafe und Ziegen des Betriebs sowie, falls als solche identifizierbar, der Eltern des Tieres, bei dem die Krankheit bestätigt worden ist, und der letzten Abkömmlinge des Muttertiers, bei dem die Krankheit entdeckt wurde, vorsieht.

113 Die Kommission unterstreicht schließlich, dass das Risiko des Inverkehrbringens von Fleisch TSE-infizierter Tiere kein neues Risiko darstelle, da es bereits vor Erlass der Verordnung Nr. 727/2007 bestanden habe und im Rahmen des Risikomanagements berücksichtigt worden sei.

114 Abgesehen davon, dass dieser Hinweis der Behauptung der Antragsgegnerin selbst widerspricht, dass der Standpunkt der französischen Behörden darauf abziele, ein „Null-Risiko" bei der Anwendung des Vorsorgegrundsatzes durchzusetzen, dürfte die Sachlage vor Erlass der Verordnung Nr. 727/2007, was die Gefährdung der menschlichen Gesundheit angeht, nicht mit der zu vergleichen sein, wie sie sich bei Anwendung der beanstandeten Vorschriften ergibt.

115 Zu der fehlenden Systematik des Überwachungsprogramms für Schafe und Ziegen, wie es in der Verordnung Nr. 270/2002 vorgesehen war, und der Möglichkeit, Fleisch und Erzeugnisse von genetisch resistenten Tieren für den menschlichen Verzehr zu liefern, kommt nämlich das Inverkehrbringen von vielerlei Fleisch und Erzeugnissen von Tieren aus Herden hinzu, die von einer TSE befallen und Träger gefährdeter Genotypen sind, die nach dem vor Erlass der Verordnung Nr. 727/2007 geltenden System getötet und beseitigt worden wären.

116 Das Vorbringen der Antragstellerin, dass die weniger belastenden Maßnahmen zur Tilgung der TSE, wie sie von den beanstandeten Vorschriften ins Werk gesetzt würden, keine Begrenzung der Gefahr der TSE für die menschliche Gesundheit zuließen und sie sogar vergrößern könnten, erscheint daher zumindest auf den ersten Blick nicht unerheblich. Demnach verdient die Rüge einer Verletzung des Vorsorgegrundsatzes wegen eines Fehlers der Kommission beim Risikomanagement eine vertiefte Prüfung, die allein Sache des Richters der Hauptsache ist.

Zur Dringlichkeit

Vorbringen der Parteien

117 Die Antragstellerin begehrt die Aussetzung des Vollzugs der beanstandeten Vorschriften wegen des schweren und nicht wiedergutzumachenden Schadens für die öffentliche Gesundheit, der bei deren Vollzug entstehen könnte. Vom 17. Juli 2007 an könnten Fleisch und Erzeugnisse aus der Schlachtung unentdeckt BSE-infizierter Herden in den Verkehr gebracht werden, was eine Gefahr für die öffentliche Gesundheit darstelle.

118 Zwar sei der Eintritt des Schadens nicht gewiss, seine Wahrscheinlichkeit rechtfertige indessen den Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung.

119 Die Kommission verweist darauf, dass die französischen Behörden die Aussetzung des Vollzugs der beanstandeten Vorschriften wegen der angeblichen Gefahr für die öffentliche Gesundheit beantragten, die sich aus deren Durchführung und insbesondere daraus ergeben solle, dass Fleisch und Erzeugnisse von mit einer anderen TSE als BSE infizierten Tieren für den Verzehr auf den Markt gelangen könnten.

120 Abgesehen davon, dass dieser Sachverhalt bereits jetzt gegeben sei, gebe es bis heute keinen Beweis für die Übertragung der Traberkrankheit auf den Menschen, und die Differenzialtests seien nicht nur verlässlich, sondern würden auch von einer ganzen Reihe von Maßnahmen begleitet.

121 Damit geht die Kommission davon aus, dass das Risiko eines schweren und nicht wiedergutzumachenden Schadens, wie es die französischen Behörden geltend machten, hypothetisch sei und somit den Erlass der beantragten Anordnung nicht rechtfertigen könne.

Würdigung durch den für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zuständigen Richter

122 Zweck des Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes ist es, die volle Wirksamkeit der künftigen Entscheidung zur Hauptsache sicherzustellen, um eine Lücke in dem vom Gemeinschaftsrichter gewährten Rechtsschutz zu verhindern (Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 3. Mai 1996, Deutschland/Kommission, C-399/95 R, Slg. 1996, I-2441, Randnr. 46). Um dieses Ziel zu erreichen, ist die Frage der Dringlichkeit des Erlasses einer einstweiligen Anordnung danach zu beurteilen, ob die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes erforderlich ist, um zu verhindern, dass dem Antragsteller ein schwerer und nicht wiedergutzumachender Schaden entsteht (Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 18. November 1999, Pfizer Animal Health/Rat, C-329/99 P[R], Slg. 1999, I-8343, Randnr. 94).

123 Wer sich auf einen schweren und nicht wiedergutzumachenden Schaden beruft, hat ihn glaubhaft zu machen. Zwar ist insoweit keine absolute Gewissheit erforderlich und die hinreichende Wahrscheinlichkeit seines Eintritts reicht aus, doch hat der Antragsteller die Umstände glaubhaft zu machen, die einen solchen Schaden erwarten lassen (Beschlüsse des Gerichtshofs vom 29. Juni 1993, Deutschland/Rat, C-280/93 R, Slg. 1993, I-3667, Randnr. 34, und des Präsidenten des Gerichtshofs vom 17. Juli 2001, Kommission/NALOO, C-180/01 P-R, Slg. 2001, I-5737, Randnr. 53).

124 Im vorliegenden Fall begehren die französischen Behörden als Sachwalter des allgemeinen Interesses in Zusammenhang mit der öffentlichen Gesundheit die Aussetzung des Vollzugs der beanstandeten Vorschriften wegen des Risikos für die menschliche Gesundheit infolge ihres Vollzugs.

125 Der vorgenannte Sachverhalt ist, wie die Antragstellerin, von der Kommission unwidersprochen, vorbringt, im Hinblick auf den Umfang der innergemeinschaftlichen Ströme des Handels mit Fleisch kleiner Wiederkäuer zu beurteilen.

126 Seit dem 17. Juli 2007 steht für das gesamte europäische Gebiet insoweit fest, dass für den menschlichen Verzehr Schafe, darunter Tiere eines gefährdeten Genotyps, und Ziegen aus Herden, in denen ein TSE-Fall entdeckt wurde, für den menschlichen Verzehr geschlachtet werden dürfen.

127 In dem besonderen Fall der vorliegenden Rechtssache ist bei der Prüfung der Dringlichkeit zu berücksichtigen, dass die tatsachlichen und rechtlichen Gesichtspunkte, die die Antragstellerin vorträgt, um den *fumus boni iuris* darzutun, angesichts der Angaben, über die der für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zuständige Richter verfügt, gewichtig erscheinen.

128 Es ist daher davon auszugehen, dass es seit dem 17. Juli 2007 möglich ist, dass Fleisch und Erzeugnisse von TSE-infizierten Tieren für den menschlichen Verzehr geliefert werden.

129 Zwei spezialisierte und unabhängige Einrichtungen sind kürzlich zu dem Ergebnis gelangt, dass zwar kein Beweis für eine epidemiologische oder molekulare Verbindung zwischen der klassischen oder der atypischen Traberkrankheit und den TSE

beim Menschen besteht und der BSE-Erreger der einzige als zoonotisch anerkannte Erreger von TSE ist, dass jedoch heute wegen der Verschiedenartigkeit der TSE-Erreger nicht jede Übertragbarkeit anderer Erreger auf den Menschen ausgeschlossen werden kann. Unter diesen Umständen stellt der Verzehr von Fleisch und von Erzeugnissen, die von einem Tier stammen, das mit einer anderen TSE als BSE infiziert ist, eine potenzielle Gefahr für die menschliche Gesundheit dar.

130 Die Stellungnahmen dieser beiden Einrichtungen bringen auch reale wissenschaftliche Ungewissheiten bezüglich der Verlässlichkeit des Differenzialtests zum Ausdruck, mit dem sich BSE von der Traberkrankheit unterscheiden lassen soll. Der Verzehr von Fleisch und Erzeugnissen eines BSE-infizierten Tieres stellt mithin eine reale Gefahr für den Menschen dar.

131 Zwar bestand, wie die Kommission unterstreicht, die Gefahr für die öffentliche Gesundheit, wie sie die Marktpräsenz von Fleisch und Erzeugnissen von TSE-infizierten Tieren darstellt, bereits vor Erlass der beanstandeten Vorschriften, doch hat diese Gefahr seit deren Inkrafttreten wegen der Vermarktung von vielerlei Fleisch und Erzeugnissen von Tieren aus Herden zugenommen, die von einer TSE befallen und Träger gefährdeter Genotypen sind, die nach dem vor Erlass der Verordnung Nr. 727/2007 geltenden System geschlachtet und beseitigt worden wären.

132 Die AFSSA führt in einer Stellungnahme vom 13. Juni 2007 im Rahmen einer lediglich zur Bestimmung einer Größenordnung vorgenommenen Schätzung an, dass die Durchführung der beanstandeten Vorschriften 2006 dazu geführt habe, mindestens 1 000 Schlachtkörper aus Frankreich mit erheblichen Mengen infektiösen Materials für den menschlichen Verzehr auf den Markt zu bringen.

133 Somit ist festzustellen, dass das Erfordernis der Dringlichkeit im vorliegenden Fall erfüllt ist.

Zur Abwägung der Interessen

Vorbringen der Parteien

134 Die Antragstellerin verweist darauf, dass die Beibehaltung der aktuellen Regelung zwar Kosten verursache, dass diese aber angesichts dessen, was für die öffentliche Gesundheit auf dem Spiel stehe, nicht unverhältnismäßig seien, weil die Anwendung der beanstandeten Vorschriften einen schweren und nicht wiedergutzumachenden Schaden für die menschliche Gesundheit verursachen könnten.

135 Nach der Rechtsprechung könne die Abwägung der relevanten Interessen nur dazu führen, angesichts einer tödlichen Gefahr, die aufgrund der aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse keineswegs ausgeschlossen werden könne, den Vorrang des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung gegenüber wirtschaftlichen Erwägungen anzuerkennen (Beschluss des Gerichtshofs vom 12. Juli 1996, Vereinigtes Königreich/Kommission, C-180/96 R, Slg. 1996, I-3903, Randnrn. 90 bis 93).

136 Außerdem gestatte eine etwaige Nichtigerklärung der beanstandeten Vorschriften durch den Richter der Hauptsache keine Umkehrung der Lage, die durch ihre sofortige Anwendung hervorgerufen würde.

137 Die Abwägung der Interessen rechtfertige somit den Aufschub des Vollzugs der beanstandeten Vorschriften.

138 Die Kommission tritt dem Vorbringen der Antragstellerin bezüglich des Inverkehrbringens zum menschlichen Verzehr von Fleisch und Erzeugnissen, die potenziell gefährlich seien, entgegen und macht geltend, dass die Beibehaltung von Tötung und

Beseitigung der gesamten Herde unter Ausschluss der resistenten Tiere angesichts der wissenschaftlichen Fortschritte nicht mehr gerechtfertigt sei und gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoße.

139 Die neuen Vorschriften der Verordnung Nr. 999/2001 brächten eine größere Freiheit für die Agrarbetriebe, ohne das aktuelle Sicherheitsniveau für die Gesundheit des Verbrauchers in Frage zu stellen, so dass die Abwägung der beiderseitigen Interessen unter diesen Umständen eindeutig für die Anwendung der beanstandeten Maßnahmen spreche.

Würdigung durch den für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zuständigen Richter

140 Im Rahmen eines Antrags auf einstweilige Anordnung ist bei der Abwägung der widerstreitenden Interessen zu prüfen, ob die Nichtigerklärung der streitigen Entscheidung im Verfahren zur Hauptsache die Umkehrung der Lage erlauben würde, die durch den sofortigen Vollzug der streitigen Entscheidung entstünde, und ob — umgekehrt — die Aussetzung des Vollzugs dieser Entscheidung deren volle Wirksamkeit behindern könnte, falls die Klage abgewiesen würde (Beschlüsse Kommission/Atlantic Container Line u. a., oben in Randnr. 59 angeführt, Randnr. 50, und Vereinigtes Königreich/Kommission, oben in Randnr. 135 angeführt, Randnr. 89).

141 Grundsätzlich ist insoweit den Erfordernissen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit gegenüber wirtschaftlichen Erwägungen unbestreitbar vorrangige Bedeutung beizumessen (vgl. Beschluss des Präsidenten des Gerichts vom 30. Juni 1999, Alpharma/Rat, T-70/99 R, Slg. 1999, II-2027, Randnr. 152 und die dort angeführte Rechtsprechung). Wird eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Gesundheit geltend gemacht, wird der für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zuständige Richter daher trotz seiner formellen Unabhängigkeit bei der Interessenabwägung fast unvermeidlich dazu neigen, zugunsten der Gesundheit der Bevölkerung zu entscheiden (vgl. in diesem Sinne Beschluss des Präsidenten des Gerichts vom 11. April 2003, Solvay Pharmaceuticals/Rat, T-392/02 R, Slg. 2003, II-1825, Randnr. 122).

142 Die Kommission hat in ihren Schriftsätzen keine wirtschaftlichen Erwägungen vorgebracht, die dem Aussetzungsantrag der Antragstellerin entgegenstünden, sondern führt erneut an, sie habe nachgewiesen, dass die Durchführung der beanstandeten Vorschriften nicht zum Inverkehrbringen von Fleisch und Erzeugnissen für den menschlichen Verzehr führe, das potenziell gefährlich sei, und dass die Beibehaltung der Tötung und Beseitigung der gesamten Herde beim gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis unverhältnismäßig sei.

143 Indessen erscheinen, wie dargelegt, die tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte, die die Antragstellerin vorträgt, um den *fumus boni iuris* darzutun, angesichts der Angaben, über die der für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes zuständige Richter verfügt, gewichtig, woraus vorstehend auf das Bestehen einer ernsthaften Gefahr eines schweren und nicht wiedergutzumachenden Schadens für die menschliche Gesundheit geschlossen worden ist.

144 Die Aussetzung der beanstandeten Vorschriften könnte überdies, wie die Antragstellerin zu Recht bemerkt, kein Hindernis für die volle Wirksamkeit dieser Vorschriften sein, wenn die Klage abgewiesen werden sollte, weil sie lediglich ihre zeitlichen Wirkungen verlagern würde. Demgegenüber würde die effektive und sofortige Anwendung dieser Vorschriften dazu führen, dass Fleisch und Erzeugnisse, die potenziell gefährlich sind, dem menschlichen Verzehr zugeführt und Verbraucher möglicherweise angesteckt würden, was die Nichtigerklärung der beanstandeten Vorschriften durch den Richter der Hauptsache nicht ungeschehen machen könne.

145 Was den Hinweis auf die größere Freiheit für die Landwirte angeht, hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung betont, dass diese große Schwierigkeiten hätten, ihren Bestand mit resistenten Tieren wiederherzustellen, und dass die Lockerung der gesundheitspolizeilichen Maßnahmen in den beanstandeten Vorschriften in der Praxis für eine bessere Einhaltung der Pflicht zur Anzeige klinischer Fälle durch die Züchter sorgen und damit wirksam dem Risiko vorbeugen werde, dass es zu „Ausreißern“ komme.

146 Die Kommission unterstreicht allerdings selbst, dass die Möglichkeit der Erhaltung der Tiere in dem Betrieb, in dem ein Fall von TSE entdeckt wurde, eine intensive Überwachung dieses Betriebs während zweier Jahre auslöse, was für den Agrarbetrieb belastend und *a priori* nicht geeignet sei, dem Risiko von „Ausreißern" wirksam zuvorzukommen.

147 Der somit rein hypothetische Vorteil, den die Kommission anführt, kann gegenüber dem schweren Schaden, den die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung bei sofortiger Anwendung der beanstandeten Vorschriften davontragen und der bei späterem Erfolg der Klage nicht ungeschehen gemacht werden könnte, keinen Vorrang beanspruchen.

148 Die Abwägung der Interessen kann daher nicht zugunsten der von der Kommission beantragten Ablehnung der beantragten Anordnung ausfallen.

149 Da somit die Voraussetzungen für die Anordnung der Aussetzung des Vollzugs der beanstandeten Vorschriften erfüllt sind, ist dem Antrag der Antragstellerin stattzugeben.

150 Die Kommission ist der Auffassung, dass eine der von den französischen Behörden beanstandeten Maßnahmen, nämlich die Begrenzung der Intensivkontrolle auf zwei Jahre, tatsächlich erst in zwei Jahren Anwendung finden werde und mithin kein Grund vorliege, ihre Aussetzung anzuordnen.

151 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Maßnahme der Erhaltung der Tiere in dem Betrieb, in dem ein TSE-Fall entdeckt wurde, bei gleichzeitigem Verbot der Verbringung in einen anderen Zuchtbetrieb für die Dauer von zwei Jahren nach Bestätigung des letzten TSE-Falls, wie in Nr. 2.3 Buchst. b Ziff. iii und Nr. 4 des Kapitels A des Anhangs VII vorgesehen, seit dem 17. Juli 2007 ohne Einschränkung anwendbar ist. Berücksichtigt man, dass die betreffenden Tiere während dieser zwei Jahre geschlachtet und ihre Schlachtkörper dem menschlichen Verzehr zugeführt werden können, und angesichts der Ungewissheit der Dauer des Verfahrens zur Hauptsache ist die Anwendung von Punkt 3 des Anhangs der Verordnung Nr. 727/2007 insoweit, als mit ihm in Kapitel A des Anhangs VII nicht nur Nr. 2.3 Buchst. d, sondern auch Nr. 2.3 Buchst. b Ziff. iii und Nr. 4 eingefügt wurden, bis zur Entscheidung zur Hauptsache auszusetzen.

Aus diesen Gründen hat

DER FÜR DIE GEWÄHRUNG VORLÄUFIGEN RECHTSSCHUTZES BESTIMMTE RICHTER

beschlossen:

1. Die Anwendung von Punkt 3 des Anhangs der Verordnung (EG) Nr. 727/2007 der Kommission vom 26. Juni 2007 zur Änderung der Anhänge I, III, VII und X der Verordnung (EG) Nr. 999/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 mit Vorschriften zur Verhütung, Kontrolle und Tilgung bestimmter transmissibler spongiformer Enzephalopathien (ABl. L 165, S. 8) wird insoweit, als mit ihm in Kapitel A des Anhangs VII der Verordnung (EG) Nr. 999/2001 vom 22. Mai 2001 (ABl. L 147, S. 1) Nr. 2.3 Buchst. b Ziff. iii, Nr. 2.3 Buchst. d und Nr. 4 eingefügt wurden, bis zur Entscheidung zur Hauptsache ausgesetzt.

2. Die Kostenentscheidung bleibt vorbehalten.

Luxemburg, den 28. September 2007

Der Kanzler	Der Richter
E. Coulon	M. Vilaras