URTEIL DES GERICHTSHOFES
5. Mai 1998 *

In der Rechtssache C-180/96

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch Lindsey Nicoll, Treasury Solicitor's Department, als Bevollmächtigte, Beistand: Sir Nicholas Lyell, QC, Paul Lasok, QC, und Barrister David Anderson, Zustellungsanschrift: Britische Botschaft, 14, boulevard Roosevelt, Luxemburg,

Kläger,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Hauptrechtsberater Dierk Booss und James Macdonald Flett, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Carlos Gómez de la Cruz, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

unterstützt durch

Rat der Europäischen Union, vertreten durch Rechtsberater Arthur Brautigam und Moyra Sims als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Alessandro Morbilli, Leiter der Direktion für Rechtssachen der Europäischen Investitionsbank, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

Streithelfer,

* Verfahrenssprache: Englisch.

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung 96/239/EG der Kommission vom 27. März 1996 mit den zum Schutz gegen die bovine spongiforme Enzephalopathie (BSE) zu treffenden Dringlichkeitsmaßnahmen (ABl. L 78, S. 47) sowie bestimmter anderer Handlungen der Kommission

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten C. Gulmann, H. Ragnemalm, M. Wathelet und R. Schintgen sowie der Richter G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann und L. Sevón (Berichterstatter),

Generalanwalt: G. Tesauro
Kanzler: L. Hewlett, Verwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 2. Juli 1997,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 30. September 1997,

folgendes

Urteil

1 Das Vereinigte Königreich hat mit Klageschrift, die am 24. Mai 1996 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingereicht wurde, gemäß Artikel 173 EG-Vertrag die Nichtigerklärung der Entscheidung 96/239/EG der Kommission vom 27. März 1996 mit den zum Schutz gegen die bovine spongiforme Enzephalopathie (BSE) zu treffenden Dringlichkeitsmaßnahmen (ABl. L 78, S. 47) sowie bestimmter anderer Handlungen der Kommission beantragt.

2 Mit gesondertem Schriftsatz, der am selben Tag bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingereicht wurde, hat das Vereinigte Königreich die Aussetzung des Vollzugs der Entscheidung 96/239 und/oder den Erlaß bestimmter einstweiliger Anordnungen beantragt. Dieser Antrag wurde mit Beschluß des Gerichtshofes vom 12. Juli 1996 in der Rechtssache C-180/96 R, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1996, I-3903, zurückgewiesen.

3 Mit Beschluß des Präsidenten des Gerichtshofes vom 12. September 1996 ist der Rat als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden.

4 Nach den Akten wurde die bovine spongiforme Enzephalopathie (BSE), auch Rinderwahnsinn genannt, zum ersten Mal 1986 im Vereinigten Königreich festgestellt. Sie gehört zu einer Gruppe von Krankheiten, die man übertragbare spongiforme Enzephalopathien nennt; für sie ist eine Degeneration des Gehirns und das schwammartige Aussehen der Nervenzellen bei mikroskopischer Betrachtung kennzeichnend. Diese Krankheiten können sowohl beim Menschen (Kuru-Krankheit in Neuguinea und Creutzfeldt-Jakob-Krankheit, die insbesondere ältere Personen befällt) wie bei bestimmten Tierarten, darunter den Rindern, den Schafen (Traberkrankheit), der Hauskatze und dem Zuchtnerz, auftreten.

5 Vermutlicher Ursprung von BSE ist eine geänderte Futtermittelzubereitung für Rinder, die Eiweiß von Schafen enthält, die von der Traberkrankheit befallen waren. BSE hat eine Inkubationszeit von mehreren Jahren, während deren die Krankheit am lebenden Tier nicht festgestellt werden kann.

6 Zur Bekämpfung von BSE hat das Vereinigte Königreich seit Juli 1988 eine Reihe von Maßnahmen getroffen, darunter das Verbot des Verkaufs von Futtermitteln für Wiederkäuer, die Wiederkäuereiweiß enthalten, und das Verbot der Fütterung von Wiederkäuern mit solchen Futtermitteln (ruminant feed ban, enthalten in der Bovine Spongiform Encephalopathy Order 1988, *SI* 1988/1039, mit späteren Änderungen). Angesichts des vermuteten Ursprungs der Krankheit, nämlich der Aufnahme verseuchter Futtermittel, hätte dieses Verbot nach Ansicht von Wissenschaftlern neue BSE-Fälle bei Tieren verhüten müssen, die nach seiner Einführung geboren wurden.

7 Um die Gefahren für die menschliche Gesundheit zu verringern, hat das Vereinigte Königreich weitere Maßnahmen getroffen, darunter das Verbot des Verkaufs und der Verwendung von Sonderabfällen vom Rind, von denen vermutet wird, daß sie den Erreger enthalten (The Bovine Offal [Prohibition] Regulations 1989, *SI* 1989/2061, mit weiteren Änderungen). Verworfen werden dabei insbesondere der Kopf und das Rückenmark.

8 Auch die Kommission hat eine Reihe von Entscheidungen zu BSE im Vereinigten Königreich erlassen. Hierzu zählt die Entscheidung 90/200/EWG der Kommission vom 9. April 1990 über zusätzliche Anforderungen an gewisse Gewebe und Organe im Hinblick auf spongiforme Rinderenzephalopathie (ABl. L 105, S. 24), ersetzt durch die Entscheidung 94/474/EG vom 27. Juli 1994 über Schutzmaßnahmen gegen die spongiforme Rinderenzephalopathie und zur Aufhebung der Entscheidungen 89/469/EWG und 90/200/EWG (ABl. L 194, S. 96), geändert durch Entscheidung 95/287/EG der Kommission vom 18. Juli 1995 (ABl. L 181, S. 40). Diese Maßnahmen betreffen die Entfernung von Gewebe vom Rind, das wahrscheinlich Erreger enthält, sowie die Fütterung von Wiederkäuern. Die Entscheidung 92/290/EWG der Kommission vom 14. Mai 1992 über bestimmte Schutzmaßnahmen für Rinderembryonen gegen die spongiforme Rinderenzephalopathie im Vereinigten Königreich (ABl. L 152, S. 37) hat zudem die Ausfuhr von Embryonen strengen Voraussetzungen unterworfen.

9 Das Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (SEAC), ein unabhängiger Ausschuß zur wissenschaftlichen Beratung der Regierung des Vereinigten Königreichs, hat am 20. März 1996 mitgeteilt, bei zehn Personen, deren älteste 42 Jahre alt war, sei eine neue Form der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit festgestellt worden. In dieser Mitteilung heißt es, obwohl es keinen unmittelbaren Beweis für einen Zusammenhang gebe, sei nach den zur Verfügung stehenden Daten mangels einer glaubwürdigen Alternative die wahrscheinlichste Erklärung (the most likely explanation) für diese Fälle der Kontakt mit BSE vor der Einführung des Verbotes bestimmter Sonderabfälle vom Rind im Jahre 1989. Das sei Anlaß zu erheblicher Sorge.

10 In derselben Mitteilung führte das SEAC aus, die zum Schutze der Gesundheit getroffenen Maßnahmen müßten unbedingt beachtet werden; die vollständige Entnahme des Rückenmarks solle ständig überwacht werden. Schlachtkörper von mehr als 30 Monate alten Rindern seien in zugelassenen Einrichtungen unter der Überwachung des Meat Hygiene Service zu entbeinen, die Abfälle beim Zuschneiden des Fleisches seien als Sonderabfälle vom Rind zu qualifizieren und die Verwendung von Fleisch- und Knochenmehl von Säugetieren für die Fütterung aller landwirtschaftlichen Nutztiere sei zu verbieten.

11 Am selben Tage hat der Minister für Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung den Verkauf und die Lieferung von Fleisch- und Knochenmehl von Säugetieren sowie ihre Verwendung in Futtermitteln für landwirtschaftliche Nutztiere einschließlich Geflügel, Pferde und Zuchtfische sowie den Verkauf von Fleisch von mehr als 30 Monate alten Rindern zum menschlichen Verzehr verboten.

12 Gleichzeitig haben mehrere Mitgliedstaaten und Drittländer die Einfuhr von Rindern oder Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich oder — im Falle bestimmter Drittländer — aus der Europäischen Union verboten.

13 Am 22. März 1996 vertrat der Wissenschaftliche Veterinärausschuß der Europäischen Union die Auffassung, die zur Verfügung stehenden Daten erlaubten nicht den Nachweis, daß BSE auf den Menschen übertragen werden könne. Angesichts einer gleichwohl bestehenden Gefahr, die der Ausschuß immer berücksichtigt habe, hat er jedoch empfohlen, die jüngst vom Vereinigten Königreich getroffenen Maßnahmen betreffend die Entbeinung von Schlachtkörpern von mehr als 30 Monate alten Rindern in überwachten Einrichtungen für den Binnenhandel der Gemeinschaft umzusetzen; außerdem solle die Gemeinschaft geeignete

Maßnahmen ergreifen, um die Verwendung von Fleisch- und Knochenmehl in Futtermitteln zu verbieten. Zudem müsse jeder Kontakt von Rückenmark mit Fett, Knochen und Fleisch ausgeschlossen werden; andernfalls sei der Schlachtkörper als Sonderabfall vom Rind zu behandeln. Schließlich hat der Ausschuß empfohlen, Untersuchungen über die Übertragbarkeit von BSE auf den Menschen fortzusetzen. Im Anhang zu diesem Gutachten findet sich die Erklärung eines Ausschußmitglieds, „auf der Grundlage der beschränkten wissenschaftlichen Daten, die sich nur auf die Würdigung von Material stützten, das von neun Rindern stamme, sei nicht sicher, daß Rindfleisch aus Muskelgewebe hinsichtlich der Übertragung von BSE keine Gefahr darstelle".

14 Am 24. März 1996 hat das SEAC seine früheren Empfehlungen über die Entbeinung von Schlachtkörpern in zugelassenen Einrichtungen, über die Behandlung von Zuschneideabfällen mit Nerven- und lymphatischem Gewebe, vom Rückgrat und vom Kopf (mit Ausnahme der Zunge, wenn sie unverseucht entnommen wird) als Sonderabfälle vom Rind sowie das Verbot der Verwendung von Fleisch- und Knochenmehl von Säugetieren in Futtermitteln für Wiederkäuer und landwirtschaftliche Nutztiere (einschließlich Fische und Pferde) sowie als Dünger für Flächen bestätigt, zu denen Wiederkäuer Zugang haben. Das SEAC hat jedoch ausgeführt, es könne einen Kausalzusammenhang zwischen BSE und der jüngst entdeckten Form der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit nicht bestätigen; diese Frage bedürfe der weiteren wissenschaftlichen Untersuchung.

15 Am 27. März 1996 hat die Kommission die angefochtene Entscheidung 96/239 erlassen, die auf den EG-Vertrag, auf die Richtlinie 90/425/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 zur Regelung der veterinärrechtlichen und tierzüchterischen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel mit lebenden Tieren und Erzeugnissen im Hinblick auf den Binnenmarkt (ABl. L 224, S. 29), geändert durch die Richtlinie 92/118/EWG des Rates vom 17. Dezember 1992 über die tierseuchenrechtlichen und gesundheitlichen Bedingungen für den Handel mit Erzeugnissen tierischen Ursprungs in der Gemeinschaft sowie für ihre Einfuhr in die Gemeinschaft, soweit sie diesbezüglich nicht den spezifischen Gemeinschaftsregelungen nach Anhang A Kapitel I der Richtlinie 89/662/EWG und — in bezug auf Krankheitserreger — der Richtlinie 90/425/EWG unterliegen (ABl. 1993, L 62, S. 49), insbesondere auf Artikel 10 Absatz 4, sowie auf die Richtlinie 89/662/EWG des

Rates vom 11. Dezember 1989 zur Regelung der veterinärrechtlichen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel im Hinblick auf den gemeinsamen Binnenmarkt (ABl. L 395, S. 13), geändert durch die Richtlinie 92/118, insbesondere auf Artikel 9, gestützt wurde.

16 Artikel 10 Absätze 1 Unterabsatz 1 und 4 der Richtlinie 90/425 lauten:

„(1) Jeder Mitgliedstaat unterrichtet die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission unverzüglich über das Auftreten in seinem Hoheitsgebiet von Krankheiten gemäß der Richtlinie 82/894/EWG sowie von allen Zoonosen, Krankheiten und anderen Ursachen, die eine Gefahr für die Tiere oder die menschliche Gesundheit darstellen können.

...

(4) In allen diesen Fällen prüft die Kommission im Ständigen Veterinärausschuß so bald wie möglich die Lage. Sie erläßt nach dem in Artikel 17 genannten Verfahren die notwendigen Maßnahmen für die Tiere und Erzeugnisse im Sinne des Artikels 1 und, falls es die Umstände erfordern, für die Folgeerzeugnisse. Sie verfolgt die Entwicklung der Lage und kann nach dem gleichen Verfahren die getroffenen Entscheidungen nach Maßgabe dieser Entwicklung ändern oder aufheben."

17 Artikel 1 der Richtlinie 90/425 betrifft die lebenden Tiere und Erzeugnisse, die unter die in Anhang A der Richtlinie aufgeführten Richtlinien fallen oder die von ihrem Artikel 21 Absatz 1 erfaßt werden, also die in Anhang B der Richtlinie 90/425 angeführten Tiere und Erzeugnisse.

18 Artikel 9 Absätze 1 Unterabsatz 1 und 4 der Richtlinie 89/662 bestimmt folgendes:

„(1) Jeder Mitgliedstaat unterrichtet die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission unverzüglich über das Auftreten in seinem Hoheitsgebiet von Krankheiten gemäß der Richtlinie 82/894/EWG sowie von allen Zoonosen, Krankheiten und anderen Ursachen, die eine Gefahr für die Tiere oder die menschliche Gesundheit darstellen können.

...

(4) In allen diesen Fällen prüft die Kommission im Ständigen Veterinärausschuß so bald wie möglich die Lage. Sie erläßt nach dem Verfahren des Artikels 17 die notwendigen Maßnahmen für die in Artikel 1 genannten Erzeugnisse und, falls es die Umstände erfordern, für die Ursprungserzeugnisse und deren Folgeerzeugnisse. Sie verfolgt die Entwicklung der Lage und kann nach dem gleichen Verfahren die getroffenen Entscheidungen nach Maßgabe dieser Entwicklung ändern oder aufheben."

19 Artikel 1 der Richtlinie 89/662 betrifft die Erzeugnisse tierischen Ursprungs, die unter die im Anhang A der Richtlinie aufgeführten Richtlinien fallen oder von ihrem Artikel 14 erfaßt werden, also die im Anhang B derselben Richtlinie erfaßten Erzeugnisse.

20 In der Präambel der angefochtenen Entscheidung wird auf die Veröffentlichung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse, die Mitteilung zusätzlicher von der Regierung des Vereinigten Königreichs getroffener Maßnahmen (Schlachtkörper von über 30 Monate alten Rindern sind in zugelassenen und vom Meat Hygiene Service überwachten Betrieben zu entbeinen; die beim Zuschneiden anfallenden Abfälle sind als Sonderabfälle vom Rind zu behandeln; die Verfütterung von Mehl von Fleisch und Knochen, das von Säugetieren stammt, an die in landwirtschaftlichen

Betrieben gehaltenen Tiere ist verboten) sowie auf die von einigen Mitgliedstaaten verhängten Einfuhrverbote und das Votum des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses Bezug genommen. Die fünfte, die sechste und die siebte Begründungserwägung lauten wie folgt:

„Angesichts der derzeitigen Lage kann zu der Gefahr einer Übertragbarkeit der BSE auf den Menschen nicht endgültig Stellung genommen werden. Dieses Risiko läßt sich nicht ausschließen. Die daraus erwachsende Unsicherheit hat bei den Verbrauchern erhebliche Besorgnisse zur Folge. Unter diesen Umständen ist es angezeigt, als Dringlichkeitsmaßnahme vorläufig jeden Versand von lebenden Tieren, von Rindfleisch oder Rindfleischerzeugnissen aus dem Vereinigten Königreich nach den anderen Mitgliedstaaten zu untersagen. Zur Verhütung von Verkehrsverlagerungen muß diese Beschränkung auch für die Ausfuhr nach Drittländern gelten.

Die Kommission nimmt in den kommenden Wochen zur Beurteilung der Anwendung der getroffenen Maßnahmen im Vereinigten Königreich eine Inspektion vor. Es empfiehlt sich außerdem, die wissenschaftliche Begründung der neuen Informationen zu vertiefen und die getroffenen Maßnahmen zu verstärken.

Die vorliegende Entscheidung sollte nach Prüfung der Gesamtheit der angeführten Punkte überarbeitet werden."

21 Artikel 1 der angefochtenen Entscheidung lautet wie folgt:

„In Erwartung einer Gesamtlageprüfung und unbeschadet der zum Schutz gegen BSE erlassenen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften wird der Versand von

— lebenden Rindern, Rindersamen und Rinderembryonen,

— Rindfleisch, geschlachtet im Vereinigten Königreich,

— Erzeugnisse von Rindern, die im Vereinigten Königreich geschlachtet worden sind und welche geeignet sind, als Lebensmittel oder Tierfutter verwendet zu werden und Produkte, die bestimmt sind für die Verwendung bei der Herstellung von Medizinalprodukten, Kosmetika und pharmazeutischen Erzeugnissen,

— Fleisch- und Knochenmehl, das von Säugetieren stammt,

aus dem Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs nach den anderen Mitgliedstaaten und nach Drittländern untersagt."

22 Gemäß Artikel 3 übermittelt das Vereinigte Königreich der Kommission jede zweite Woche einen Bericht über die Anwendung der zum Schutz gegen BSE getroffenen Maßnahmen; gemäß Artikel 4 legt es „weitere Vorschläge ... über die Bekämpfung der bovinen spongiformen Enzephalopathie ... im Vereinigten Königreich" vor.

23 Das Vereinigte Königreich beantragt, die angefochtene Entscheidung der Kommission für nichtig zu erklären, hilfsweise Artikel 1 für nichtig zu erklären, soweit er sich bezieht auf a) lebende Rinder, die nach der Entscheidung 94/474 aus dem Vereinigten Königreich ausgeführt werden dürfen, und/oder b) Rindersamen und/oder Rinderembryonen und/oder c) Fleisch von weniger als 30 Monate alten Rindern, geschlachtet im Vereinigten Königreich, oder Fleisch von Rindern mit bescheinigter Herkunft aus Beständen, in denen kein Fall von BSE aufgetreten ist und die mit keiner tatsächlich oder potentiell mit dem BSE-Erreger verseuchten Futterquelle in Berührung gekommen sind, und/oder d) Erzeugnisse von Rindern, die im Vereinigten Königreich geschlachtet worden sind und die geeignet sind, als Lebensmittel oder Tierfutter verwendet zu werden, und Produkte, die bestimmt sind für die Verwendung bei der Herstellung von Medizinalprodukten, Kosmetika und pharmazeutischen Erzeugnissen, und/oder e) Gelatine und/oder Talg und/oder f) die Ausfuhr nach Drittländern (soweit keine echte Gefahr einer etwaigen Verkehrsverlagerung besteht). Es beantragt außerdem, sämtliche anderen angefochtenen Handlungen für nichtig zu erklären und die Kommission in die Kosten zu verurteilen.

24 Kommission und Rat beantragen, die Klage abzuweisen und das Vereinigte Königreich in die Kosten zu verurteilen.

Die Zulässigkeit der Klage gegen die „anderen angefochtenen Handlungen"

25 Das Vereinigte Königreich beantragt nicht nur die Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung, sondern auch die Nichtigerklärung bestimmter Stellungnahmen der Kommission, nämlich der Ankündigung der Kommission vom 10. April 1996, sie beabsichtige keine Aufhebung des Embargos, der Erklärung des Mitglieds der Kommission Fischler vom 13. April 1996, die Aufhebung des Ausfuhrverbots hänge davon ab, wie schnell England Maßnahmen durchführe, die sicherstellten, daß möglicherweise mit BSE verseuchtes Vieh aus der Nahrungsmittelkette ausgeschlossen werde, sowie der Ankündigung der Kommission vom 8. Mai 1996, sie werde das Ausfuhrverbot für bestimmte Erzeugnisse aufheben, womit sie stillschweigend anerkannt habe, daß das Verbot für die übrigen Erzeugnisse nicht aufgehoben werde. Diese Stellungnahmen könnten Gegenstand einer Klage nach Artikel 173 EG-Vertrag sein, da sie die Ausübung von behaupteten oder echten Befugnissen darstellten oder belegten, die der Kommission nach den Richtlinien 90/425 und 89/662 zustünden. Da die Kommission im übrigen zur ständigen Überprüfung der Lage verpflichtet sei, stellten solche Stellungnahmen anfechtbare Handlungen im Sinne des Artikels 173 EG-Vertrag dar, da es sich nicht um schlichte wiederholende Verfügungen handele, sondern um eigene Akte, die die Kommission kraft ihrer Befugnisse erlasse und die Rechtswirkungen gegenüber demjenigen zeitigten, der durch die Beibehaltung der bestehenden Lage betroffen werde.

26 Nach Auffassung der Kommission stellen diese Vorgänge keine anfechtbaren Handlungen im Sinne des Artikels 173 EG-Vertrag dar, weil sie keine Rechtswirkungen auf die im Vereinigten Königreich herrschende Lage hätten. Sollte dieses zu einem bestimmten Zeitpunkt annehmen, die Kommission sei nach Sachlage zur Handlung verpflichtet, so könne es Klage nach Artikel 175 EG-Vertrag erheben.

27 Nach ständiger Rechtsprechung kann eine Handlung des Rates oder der Kommission nur dann Gegenstand der Nichtigkeitsklage sein, wenn sie Rechtswirkungen erzeugen soll (Urteil vom 27. September 1988 in der Rechtssache 114/86, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1988, 5289, Randnr. 12).

28 Das ist weder bei einer Handlung der Kommission, die nur deren Absicht oder die Absicht einer ihrer Dienststellen kundtut, sich in einer bestimmten Weise zu verhalten (Urteil Vereinigtes Königreich/Kommission, Randnr. 13), noch bei einer Handlung gegeben, die eine rein wiederholende Verfügung darstellt, so daß die Nichtigerklärung der Verfügung sich als solche der früheren Handlung darstellte (Urteil vom 25. Oktober 1977 in der Rechtssache 26/76, Metro/Kommission, Slg. 1977, 1875, Randnr. 4).

29 Die Stellungnahmen der Kommission, die das Vereinigte Königreich in seiner Klage anspricht, stellen schlichte Absichtserklärungen ohne Rechtswirkung dar, die zudem nur die angefochtene Entscheidung bestätigen sollten.

30 Die Klage des Vereinigten Königreichs gegen die Stellungnahmen der Kommission vom 10. April, vom 13. April und vom 8. Mai 1996 ist somit unzulässig.

Die Begründetheit der Klage

31 Das Vereinigte Königreich stützt seinen Antrag auf Nichtigerklärung der angefochtenen Entscheidung auf eine große Zahl von Rügen. Die erste betrifft die Überschreitung der der Kommission in den Richtlinien 90/425 und 89/662 zuerkannten Befugnisse, die zweite einen Verstoß gegen den Grundsatz des freien Warenverkehrs und die dritte Ermessensmißbrauch. Die vierte Rüge betrifft die mangelhafte Begründung der angefochtenen Entscheidung. An fünfter Stelle rügt das Vereinigte Königreich einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, an sechster Stelle einen Verstoß gegen die Artikel 6 und 40 Absatz 3 EG-Vertrag und an siebter Stelle einen Verstoß gegen Artikel 39 Absatz 1 EG-Vertrag. Die achte Rüge betrifft die Rechtswidrigkeit des Artikels 1 dritter Gedankenstrich der angefochtenen Entscheidung, insbesondere einen Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit. Die neunte Rüge macht die Rechtswidrigkeit der Richtlinien 90/425 und 89/662 insofern geltend, als sie auf eine falsche Rechtsgrundlage, nämlich Artikel 43 EG-Vertrag, gestützt seien.

Die drei ersten Rügen: Befugnisüberschreitung der Kommission, Verstoß gegen den Grundsatz des freien Warenverkehrs und Ermessensmißbrauch

32 Das Vereinigte Königreich bestreitet das „Auftreten" von „Zoonosen, Krankheiten und anderen Ursachen, die eine Gefahr für die Tiere oder die menschliche Gesundheit darstellen können", im Sinne der Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie 90/425 und 9 Absatz 1 der Richtlinie 89/662; diese Bestimmungen ermächtigten die Kommission zum Erlaß der angefochtenen Entscheidung als Schutzmaßnahme nach dem gemeinsamen Absatz 4 dieser Bestimmungen. BSE habe es bereits mehrere Jahre vor dem Erlaß der angefochtenen Entscheidung gegeben, das Vereinigte Königreich und die Kommission hätten bereits einschlägige Maßnahmen getroffen. Die angefochtene Entscheidung lasse sich auch nicht durch Hinweise rechtfertigen, die vermuten ließen, daß die gegen BSE bereits getroffenen Maßnahmen unwirksam seien, oder die auf eine bisher nicht beachtete Gefahr hinwiesen (da die früheren Maßnahmen bereits auf dem Gedanken beruhten, daß BSE eine Zoonose sei). Über die Übertragbarkeit von BSE zwischen Tieren gebe es nur Mutmaßungen. Eine etwaige Gefahr für die menschliche Gesundheit könne die angefochtene Entscheidung nicht rechtfertigen, da sie angesichts der bereits getroffenen Maßnahmen vernachlässigt werden könne oder den Zeitraum vor dem Erlaß der Maßnahmen zur Eindämmung von BSE betreffe.

33 Da die Kommission die ihr in den Richtlinien 90/425 und 89/662 eingeräumten Befugnisse insbesondere im Hinblick auf die Errichtung und Aufrechterhaltung des Binnenmarktes ausüben müsse, sei sie nicht befugt, Ausfuhren in dritte Länder zu verbieten. Was die Gefahr einer Wiedereinfuhr der Erzeugnisse betreffe, so mache das Vorliegen von Gemeinschaftsvorschriften über Einfuhren in die Gemeinschaft die Auslegung von Gemeinschaftsrecht über den Binnenhandel dahin, daß dieses auch auf Einfuhren in die Gemeinschaft anwendbar sei, überflüssig und sogar prinzipwidrig. Im übrigen hätten Drittländer ihre eigenen Prioritäten und ihre eigenen Gesundheitsschutz- und Sicherheitsvorschriften, die häufig auf anerkannten völkerrechtlichen Regeln beruhten.

34 Die in den Richtlinien 90/425 und 89/662 übertragenen Befugnisse müßten auch im Hinblick auf den Schutz der menschlichen und tierischen Gesundheit ausgeübt

werden. Dieser Bezugnahme auf Artikel 36 EG-Vertrag und den in den Richtlinien 90/425 und 89/662 verwendeten Ausdrücken sei zu entnehmen, daß der freie Warenverkehr nur aus einer beschränkten Anzahl von Gründen beschränkt werden dürfe. Wirtschaftliche Überlegungen gäben der Kommission keine Befugnis zum Handeln.

35 Schließlich habe ein Ermessensmißbrauch vorgelegen, da die Kommission die ihr in den Richtlinien 90/425 und 89/662 übertragenen Befugnisse zu anderen als den dort vorgesehenen Zwecken verwendet habe. Insbesondere aus der fünften Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung sowie aus den Erklärungen der Kommission zur Zeit des Erlasses dieser Entscheidung ergebe sich, daß diese als wirtschaftliche Maßnahme dargestellt worden sei, die die Lage habe stabilisieren, den Verbrauchern Sicherheit habe geben und die Rindfleischwirtschaft habe retten sollen.

36 Die Kommission entgegnet, zwar habe es BSE bereits gegeben, jedoch hätten die Mitteilungen des SEAC eine Neubewertung dieser Krankheit zur Folge gehabt, die nicht mehr nur als Tierkrankheit, sondern auch als Gefahr für die menschliche Gesundheit habe angesehen werden müssen. Diese neuen Hinweise hätten die Risikoeinschätzung geändert und das Eingreifen der Kommission aufgrund der Richtlinien 90/425 und 89/662 gerechtfertigt. Nichts weise im übrigen darauf hin, daß die neuen Fälle der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit auf einer Ansteckung vor dem Verbot der Sonderschlachtabfälle vom Rind beruhten; vielmehr habe das SEAC den Erlaß zusätzlicher Maßnahmen empfohlen. Im übrigen seien verseuchte Futtermittel nicht unbedingt die wesentliche Form der Ansteckung. Schließlich habe das Futterverbot von 1988 nur zögerlich Wirkungen gezeigt, das Verbot von Sonderschlachtabfällen vom Rind aus dem Jahre 1989 sei wirkungslos und die Überwachung der Rinder unzureichend gewesen, da die Herkunftsherde von BSE-befallenen Tieren in mehr als 11 000 Fällen nicht habe festgestellt werden können.

37 Zu den Maßnahmen, die sie aufgrund der Richtlinien 90/425 und 89/662 habe ergreifen dürfen, führt die Kommission zunächst aus, der Gemeinschaftsgesetzgeber habe in Fragen der Gemeinsamen Agrarpolitik ein weites Ermessen. Der Rat könne der Kommission weite Durchführungsbefugnisse übertragen, da nur sie in der Lage sei, ständig und aufmerksam der Entwicklung der Agrarmärkte zu folgen und mit der gebotenen Schnelligkeit zu handeln. Diese Befugnisse seien

namentlich deshalb gerechtfertigt, weil sie in einem Verfahren auszuüben seien, das dem Rat ein Eingreifen ermögliche. Schließlich seien Artikel 10 Absatz 4 der Richtlinie 90/425 und Artikel 9 Absatz 4 der Richtlinie 89/662 allgemein gehalten; sie ermächtigten die Kommission, „in allen diesen Fällen ... die notwendigen Maßnahmen" zu erlassen. Als Verkehrsverbot für Tiere und Erzeugnisse außerhalb eines bestimmten Gebietes der Gemeinschaft, also als Eingrenzungsmaßnahme, sei die angefochtene Entscheidung angemessen.

38 Im übrigen bemühe sich der Kläger, eine gekünstelte Trennung zwischen der Gesundheit und dem guten Funktionieren des Binnenmarktes herzustellen. Auf lange Sicht seien die getroffenen Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele der Richtlinien 90/425 und 89/662 — Schutz der menschlichen und tierischen Gesundheit im Rahmen des guten Funktionierens des Binnenmarktes — erforderlich gewesen.

39 Betrachte man Artikel 10 Absatz 4 der Richtlinie 90/425 und Artikel 9 Absatz 4 der Richtlinie 89/662 genau, so verböten sie keine Maßnahmen gegenüber Drittländern, soweit diese erforderlich seien. Angesichts der Dringlichkeit sowie des Umstands, daß BSE im wesentlichen im Vereinigten Königreich grassiert habe, sei es offensichtlich unangebracht und wirkungslos gewesen, sich auf die Regelung für Tiere und Erzeugnisse aus Drittländern zu stützen, da dies die Änderung der Richtlinien über Einfuhren in die Gemeinschaft oder Verhandlungen mit Drittländern erforderlich gemacht hätte.

40 Die Kommission habe ihr Ermessen nicht mißbraucht. Die Gründe der angefochtenen Entscheidung ergäben sich klar aus den Begründungserwägungen, die mit den getroffenen Maßnahmen in einem sinngerechten Zusammenhang stünden. Die fünfte Begründungserwägung der Entscheidung müsse im Zusammenhang gesehen werden, nicht unter ausschließlicher Bezugnahme auf den Satzteil über die Besorgnisse der Verbraucher.

41 Der Rat legt dar, die Richtlinien 90/425 und 89/662 seien Teil einer stimmigen, vollständigen Gesamtregelung, die an die Stelle einseitiger Maßnahmen der Mitgliedstaaten nach Artikel 36 EG-Vertrag habe treten sollen. Nach dem Aufbau des EG-Vertrags, insbesondere nach den Artikeln 145 und 155 EG-Vertrag sowie aus praktischen Erwägungen müßten die Durchführungsbefugnisse der Kommission weit ausgelegt werden, namentlich im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik und insbesondere in Notfällen. Im vorliegenden Fall behalte der Rat zudem aufgrund der tatsächlichen Zusammensetzung des Ständigen Veterinärausschusses eine bestimmte Kontrolle; dank der Anwendung des Verfahrens III, Variante b) des Beschlusses 87/373/EWG des Rates vom 13. Juli 1987 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. L 197, S. 33; Komitologiebeschluß) behalte er eine Eingriffsmöglichkeit.

42 Im vorliegenden Fall habe die Kommission ihre Entscheidung am Stand der Wissenschaft und Technik ausgerichtet; sie habe den Ständigen Veterinärausschuß, wie vorgeschrieben, gehört, daneben aber auch freiwillig den Wissenschaftlichen Veterinärausschuß. Zudem habe sie die Daten nicht ignorieren können, die das SEAC veröffentlicht habe. Damit sei ihre ursprüngliche Bewertung der Gefahren für die tierische oder menschliche Gesundheit nicht offensichtlich irrig gewesen.

43 Der Wortlaut der Richtlinien 90/425 und 89/662 über die Schutzmaßnahmen beschränke die Kommission weder hinsichtlich der zu treffenden Maßnahmen noch hinsichtlich der zu wählenden Methode, noch hinsichtlich der Dauer der getroffenen Maßnahme. Die Eingrenzung sei in diesen beiden Richtlinien vorgesehen; sie sei auch bei der Maul- und Klauenseuche und der Pferdepest bereits angewandt worden. BSE unterscheide sich von diesen ansteckenden Krankheiten; gleichwohl seien Isolationsmaßnahmen gerechtfertigt, weil die Krankheit sich über einen großen Teil des Vereinigten Königreichs ausgebreitet habe und es Schwierigkeiten aufgrund von Mängeln der Identifizierung der Tiere und der Kontrolle ihrer Bewegungen sowie einer ungenügenden Anzahl von Fallmeldungen vor dem Jahre 1988 gegeben habe.

44 Daher seien zu Recht Dringlichkeitsmaßnahmen auf Gemeinschaftsausfuhren in Drittländer angewandt worden. Artikel 43 EG-Vertrag stelle eine angemessene und hinreichende Rechtsgrundlage für den Drittlandshandel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen dar; die Richtlinien 90/425 und 89/662 erlaubten nicht den Schluß, der Rat hätte die Befugnisse der Kommission aufgrund der Schutzklausel ausdrücklich dahin beschränkt, daß Ausfuhren in Drittländer ausgeschlossen seien. Im übrigen seien die Anforderungen der Gesundheit unteilbar und universell, so daß eine Zweiteilung der Regeln in solche für Erzeugnisse, die für die Gemeinschaft, und solche, die für Drittländer bestimmt seien, unvorstellbar sei. Schließlich wäre eine Erstreckung des Verbots auf die Ausfuhr nach Drittländern bereits durch das Bemühen gerechtfertigt gewesen, Verkehrsverlagerungen zu verhindern.

45 Die Befugnis der Kommission erfasse nicht nur alle in den Richtlinien 90/425 und 89/662 benannten Erzeugnisse, sondern auch Herkunftserzeugnisse oder Verarbeitungserzeugnisse, die dort nicht genannt hätten werden können.

46 Das Vorbringen, es liege ein Ermessensmißbrauch vor, weil die Entscheidung erlassen worden sei, um den Verbrauchern Sicherheit zu geben, beruhe auf einer irrigen Unterscheidung; so habe der Generalanwalt in Nummer 4 seiner Schlußanträge in der Rechtssache C-27/95 (Bakers of Nailsea, Urteil vom 15. April 1997, Slg. 1997, I-1847) ausgeführt, daß „die Einrichtung eines geeigneten Systems für Untersuchungen und Hygienekontrollen von Fleisch ... darüber hinaus maßgeblich dazu [beitrage], ... das Vertrauen des Marktes in die Qualität und die Gesundheit des Erzeugnisses zu stärken".

47 Um zu entscheiden, ob die Kommission sich mit dem Erlaß der angefochtenen Entscheidung im Rahmen ihrer Befugnisse aus den Richtlinien 90/425 und 89/662 hielt, ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen erfüllt waren, von denen diese beiden Richtlinien den Erlaß von Schutzmaßnahmen abhängig machten, ob die Kommission Ausfuhren verbieten konnte, ob ein solches Verbot sich auf Drittländer erstrecken konnte und schließlich, ob die Kommission zu einem anderen als dem angegebenen Zweck gehandelt und damit einen Ermessensmißbrauch begangen hat.

48 Nach Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie 90/425 und Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie 89/662 erlaubt das „Auftreten ... von allen Zoonosen, Krankheiten und anderen Ursachen, die eine Gefahr für die Tiere oder die menschliche Gesundheit darstellen können", den Erlaß von Schutzmaßnahmen.

49 Zu prüfen ist namentlich, ob die Mitteilung des SEAC, BSE sei die wahrscheinlichste Erklärung (the most likely explanation) für das Auftreten einer neuen Form der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit, den Erlaß von Schutzmaßnahmen erlaubte, obwohl es BSE bereits mehrere Jahre gab, sowohl das Vereinigte Königreich wie die Gemeinschaft Maßnahmen getroffen hatten und die Gefährdung des Menschen durch diese Krankheit bereits berücksichtigt worden war.

50 Nach den Richtlinien 90/425 und 89/662 rechtfertigt der Umstand, daß eine Zoonose, Krankheit oder andere Ursache als erhebliche Gefahr angesehen wird, die Befugnis der Kommission zum Erlaß von Schutzmaßnahmen.

51 Die Richtlinien 90/425 und 89/662 sollen nämlich der Kommission ein schnelles Eingreifen erlauben, um die Ausbreitung einer Krankheit unter den Tieren oder eine Gefahr für die menschliche Gesundheit zu verhindern. Dem widerspräche es, der Kommission die Befugnis zum Erlaß der erforderlichen Maßnahmen in der Folge der Veröffentlichung neuer Hinweise, die die Kenntnisse über eine Krankheit, insbesondere über ihre Übertragungswege oder ihre Folgen erheblich ändern, mit der Begründung vorzuenthalten, die Krankheit gebe es schon lange.

52 Aus den Mitteilungen des SEAC ergab sich, daß ein Zusammenhang zwischen BSE und der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit nicht mehr nur eine theoretische Hypothese, sondern eine reale Möglichkeit war. Die wahrscheinlichste Erklärung (the most likely explanation) für die Fälle der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit war nämlich eine Ansteckung mit BSE vor dem 1989 verfügten Verbot bestimmter Sonderschlachtabfälle vom Rind.

53 Auch wenn es BSE bereits gab, enthielten die Mitteilungen des SEAC neue Erkenntnisse über die Gefährdung der menschlichen Gesundheit durch diese Krankheit; damit war die Kommission befugt, Schutzmaßnahmen im Sinne der Richtlinien 90/425 und 89/662 zu ergreifen.

54 Die Richtlinien 90/425 und 89/662 bestimmen die Befugnisse der Kommission sehr umfassend; sie ermächtigen diese zum Erlaß der „notwendigen Maßnahmen" für lebende Tiere und Erzeugnisse von diesen Tieren, Erzeugnisse tierischen Ursprungs und Folgeerzeugnisse, ohne daß zeitliche oder räumliche Grenzen für den Anwendungsbereich dieser Maßnahmen vorgesehen wären.

55 Nach den Richtlinien 90/425 und 89/662 kommen für den Handel nur Tiere und Erzeugnisse tierischen Ursprungs in Betracht, die den dort festgesetzten Bedingungen entsprechen. Die Behörden des Versendemitgliedstaats müssen überprüfen, ob diese Bedingungen erfüllt sind, bevor sie die Ausfuhrgenehmigungen erteilen (Artikel 3 und 4 der Richtlinie 90/425 und Artikel 3 und 4 der Richtlinie 89/662).

56 Stellen die zuständigen Behörden bei einer Kontrolle am Bestimmungsort oder während der Beförderung fest, daß eine Zoonose, eine Krankheit oder eine andere Ursache, die eine schwere Gefahr für die Tiere oder die menschliche Gesundheit darstellen kann, vorhanden ist, so können die zuständigen Behörden des Bestimmungsmitgliedstaats die Verbringung des Tieres bzw. der Tierpartie in die nächstgelegene Quarantänestation bzw. deren Tötung und/oder unschädliche Beseitigung (Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a Unterabsatz 1 der Richtlinie 90/425) oder die unschädliche Beseitigung der Partie der Erzeugnisse tierischen Ursprungs oder jede andere in der Gemeinschaftsregelung vorgesehene Verwendung (Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a Unterabsatz 1 der Richtlinie 89/662) anordnen.

57 Diese Bestimmungen belegen hinreichend, daß im Falle einer Zoonose, einer Krankheit oder einer anderen Ursache, die eine schwere Gefahr für die Tiere oder

die menschliche Gesundheit darstellen kann, ein Versendungsverbot der Tiere und der Erzeugnisse und ihre Eingrenzung auf ein bestimmtes Gebiet eine angemessene Maßnahme ist, die sowohl auf Entscheidungen des Versendemitgliedstaats wie auf solche des Einfuhrmitgliedstaats beruhen kann.

58 Gegebenenfalls erfordert die Wirksamkeit einer solchen Eingrenzung ein völliges Verkehrsverbot der Tiere und der Erzeugnisse über die Grenzen des betroffenen Mitgliedstaats, die auch die Ausfuhr in Drittländer betrifft.

59 Die Richtlinien 90/425 und 89/662 schließen eine Befugnis der Kommission, die Ausfuhr in Drittländer zu verbieten, nicht ausdrücklich aus. Wie der Generalanwalt in Nummer 23 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, läßt sich eine solche Beschränkung auch nicht aus dem Umstand ableiten, daß diese Richtlinien auf Kontrollen im Binnenhandel der Gemeinschaft Bezug nehmen, da die Befugnisse der Kommission nur davon abhängen, daß die getroffenen Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit in einem einheitlichen Markt erforderlich sind.

60 Schließlich ist von Belang, daß die Kontrolle des Gemeinschaftsrichters in Fällen, in denen die Kommission über einen weiten Entscheidungsspielraum insbesondere hinsichtlich der Art und des Umfangs der zu treffenden Maßnahme verfügt, sich auf die Prüfung beschränkt, ob ihr beim Treffen einer solchen Entscheidung ein offensichtlicher Irrtum oder Ermessensmißbrauch unterlaufen ist oder ob sie die Grenzen ihres Spielraums offensichtlich überschritten hat (siehe Urteil vom 25. Januar 1979 in der Rechtssache 98/78, Racke, Slg. 1979, 69, Randnr. 5).

61 Hier hatten neue wissenschaftliche Veröffentlichungen einen Zusammenhang zwischen einer Krankheit, die den Rinderbestand des Vereinigten Königreichs befiel, und einer Krankheit wahrscheinlich gemacht, die für den Menschen tödlich und für die derzeit kein Heilmittel bekannt ist.

62 Angesichts der Ungewißheit darüber, ob die früher vom Vereinigten Königreich und der Gemeinschaft ergriffenen Maßnahmen ausreichend und wirksam seien, und angesichts der als schwerwiegend angesehenen Gefahren für die Gesundheit (siehe Beschluß vom 12. Juli 1996, Vereinigtes Königreich/Kommission, Randnr. 63) hat die Kommission ihren Entscheidungsspielraum nicht offenkundig überschritten, als sie sich bemühte, die Krankheit durch das Verbot der Ausfuhr von Rindern, von Rindfleisch und von Folgeerzeugnissen aus dem Vereinigten Königreich sowohl in andere Mitgliedstaaten wie in Drittländer auf das Gebiet des Vereinigten Königreichs einzugrenzen.

63 Wenn eine solche Maßnahme sich auch auf den freien Warenverkehr auswirkt, so widerspricht sie doch nicht dem Gemeinschaftsrecht, da sie in Gemäßheit von Richtlinien ergangen ist, die den freien Verkehr landwirtschaftlicher Erzeugnisse gerade sichern wollen (siehe dazu Urteil vom 29. Februar 1984 in der Rechtssache 37/83, Rewe-Zentrale, Slg. 1984, 1229, Randnr. 19), soweit die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, beachtet sind, was im Rahmen der fünften Rüge zu prüfen ist.

64 Einen Ermessensmißbrauch stellt es nach ständiger Rechtsprechung dar, wenn ein Organ einen Rechtsakt ausschließlich oder zumindest überwiegend zu anderen als den angegebenen Zwecken oder mit dem Ziel erläßt, ein Verfahren zu umgehen, das der EG-Vertrag speziell vorsieht, um die konkrete Sachlage zu bewältigen (siehe Urteil vom 12. November 1996 in der Rechtssache C-84/94, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1996, I-5755, Randnr. 69).

65 Wie der Generalanwalt in Nummer 21 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, ist es nicht möglich, aus dem Gesamtzusammenhang der Begründungserwägungen der angefochtenen Entscheidung den Satzteil über die Besorgnisse der Verbraucher herauszugreifen, um das Ziel der Entscheidung zu beschreiben.

66 Sicherlich ergibt sich das Ziel einer Entscheidung aus der Untersuchung ihrer Begründungserwägungen. Diese Untersuchung muß aber die gesamte Begründung erfassen, nicht nur einen isolierten Bestandteil. Aus der gesamten Begründung der angefochtenen Entscheidung ergibt sich, daß die Kommission die Schutzmaßnahmen angesichts der Gefahren der Übertragung von BSE auf den Menschen nach Prüfung der vom Vereinigten Königreich getroffenen Maßnahmen und nach Anhörung des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses und des Ständigen Veterinärausschusses erlassen hat.

67 Im übrigen enthalten die Akten keinen Hinweis darauf, daß das ausschließliche oder überwiegende Ziel der Kommission nicht der Schutz der Gesundheit, sondern wirtschaftlicher Art gewesen wäre.

68 Somit sind die ersten drei Rügen — Befugnisüberschreitung der Kommission, Verstoß gegen den Grundsatz des freien Warenverkehrs und Ermessensmißbrauch — zurückzuweisen.

Die vierte Rüge: Begründungsmangel

69 Das Vereinigte Königreich trägt vor, die angefochtene Entscheidung verstoße dadurch gegen Artikel 190 EG-Vertrag, daß sie die Gründe, die das Ausfuhrverbot rechtfertigten, und insbesondere die Gründe nicht anführe, aus denen die Kommission die bisher zum Schutz der menschlichen und tierischen Gesundheit gegen BSE ergriffenen Maßnahmen für ungenügend oder ungeeignet erachtete habe.

70 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes muß die nach Artikel 190 EG-Vertrag notwendige Begründung die Überlegungen der Gemeinschaftsbehörde, die den angefochtenen Rechtsakt erlassen hat, so klar und unzweideutig wiedergeben, daß

die Betroffenen die tragenden Gründe für die Maßnahme erkennen und so ihre Rechte wahrnehmen können, und der Gerichtshof seine Kontrolle ausüben kann. Jedoch brauchen danach nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden. Ob nämlich die Begründung einer Entscheidung den Erfordernissen des Artikels 190 genügt, ist nicht nur im Hinblick auf ihren Wortlaut zu beurteilen, sondern auch aufgrund ihres Zusammenhangs sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet. Außerdem muß die Ausführlichkeit der Begründung einer Entscheidung den tatsächlichen Möglichkeiten sowie den technischen und zeitlichen Bedingungen entsprechen, unter denen die Entscheidung ergeht (siehe Urteil vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-350/88, Delacre u. a./Kommission, Slg. 1990, I-395, Randnrn. 15 und 16).

71 Nach der zweiten Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung, die dringlich zu erlassen war, stützt die Kommission diese u. a. auf die Feststellung, daß das Vereinigte Königreich im Anschluß an die Mitteilungen des SEAC zusätzliche Maßnahmen zum besseren Schutz der Verbraucher vor BSE erlassen hat. Diese Bezugnahme auf Maßnahmen desjenigen Mitgliedstaats, der am meisten Erfahrung mit BSE hatte, genügte bereits in sich zur Begründung der Entscheidung der Kommission, ebenfalls zusätzliche Maßnahmen zu erlassen.

72 Die fünfte Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung läßt jedoch noch klarer erkennen, daß Dringlichkeitsmaßnahmen erforderlich waren, da sie die Gefahr der Übertragbarkeit von BSE auf den Menschen ausdrücklich anführt.

73 Was die Begründung des Verbots von Ausfuhren aus dem Vereinigten Königreich betrifft, ist die Entscheidung im Zusammenhang der BSE-Problematik ergangen; es war daher nicht mehr erforderlich, die Gründe zu benennen, aus denen das Vereinigte Königreich besonders betroffen war. Das Ausfuhrverbot war im übrigen hinreichend mit der Unsicherheit über die Gefahr, der Dringlichkeit und dem provisorischen Charakter der Maßnahme gerechtfertigt, wobei die Erstreckung dieses Verbots auf Ausfuhren in Drittländer zusätzlich noch mit der Gefahr der Verkehrsverlagerung begründet war (fünfte Begründungserwägung).

74 Diese Begründung erlaubte es dem Vereinigten Königreich mit Sicherheit, zu erkennen, auf welchen Gründen die angefochtenen Maßnahmen beruhten, und dem Gerichtshof, die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahmen zu beurteilen.

75 Daher ist die Rüge des Begründungsmangels zurückzuweisen.

Die fünfte Rüge: Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

76 Im Rahmen der Rüge des Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit macht das Vereinigte Königreich geltend, die angefochtene Entscheidung entspreche nicht dem Ziel des Schutzes der menschlichen oder tierischen Gesundheit, da es bereits die geeigneten Maßnahmen erlassen habe, die auch auf Gemeinschaftsebene getroffen worden seien und deren Wirksamkeit der schnelle Rückgang der BSE-Fälle im Vereinigten Königreich belege.

77 Auch das Verbot der Ausfuhr lebender Tiere sei nicht erforderlich gewesen. Seit dem Erlaß der Entscheidung 94/474 hätten nämlich nur noch Kälber mit einem Alter von weniger als sechs Monaten ausgeführt werden dürfen, die von Kühen stammten, bei denen BSE weder vermutet noch festgestellt sei, also von Tieren, die niemals mit Fleischmehl gefüttert worden und niemals mit BSE-Herden in Berührung gekommen seien.

78 Der Wissenschaftliche Veterinärausschuß sei bereits zu dem Ergebnis gekommen, daß bei Samen keine Gefahr der Übertragung von BSE bestehe. Eine Entscheidung über das Exportverbot von Embryonen, die von vor dem 18. Juli 1988 geborenen oder von solchen Kühen abstammten, bei denen BSE vermutet oder festgestellt worden sei, habe bereits bestanden.

79 Die Ausfuhr von frischem Fleisch in andere Mitgliedstaaten sei dem Vereinigten Königreich bereits in Artikel 4 der Entscheidung 94/474, geändert durch die Entscheidung 95/287, verboten worden, soweit es sich nicht gehandelt habe um: i) frisches Fleisch von Rindern, die zum Zeitpunkt der Schlachtung weniger als

zweieinhalb Jahre alt seien, oder ii) frisches Fleisch von Rindern, die im Vereinigten Königreich nur in Betrieben gehalten worden seien, in denen in den letzten sechs Jahren kein BSE-Fall bestätigt worden sei, oder iii) entbeintes Fleisch von Rindern, die zum Zeitpunkt der Schlachtung mehr als zweieinhalb Jahre alt seien und irgendwann in einem Betrieb gehalten worden seien, in dem in den letzten Jahren ein oder mehrere BSE-Fälle bestätigt worden seien, von dem aber die angrenzenden Gewebe, einschließlich der erkennbaren Nerven- und Lymphgewebe, entfernt worden seien. Nichts weise darauf hin, daß diese Maßnahmen nicht geeignet gewesen seien und daß es erforderlich gewesen sei, zusätzliche Maßnahmen zu treffen. Im übrigen hätten unabhängige Forschungsarbeiten bestätigt, daß Muskelfleisch, selbst wenn es von klinisch kranken Tieren stamme, keine feststellbare Infektionsgefahr darstelle.

80 Bei Folgeerzeugnissen von im Vereinigten Königreich geschlachteten Rindern, die in die Lebens- und Futtermittel gelangen könnten, und bei Stoffen, die zu einer ärztlichen, kosmetischen oder pharmazeutischen Verwendung bestimmt seien, sei ein Exportverbot nicht gerechtfertigt, wenn gewährleistet sei, daß sie von Herden stammten, bei denen keine BSE-Fälle aufgetreten seien und die nicht mit dem BSE-Erreger in Berührung gekommen seien.

81 Was das Ausfuhrverbot in Drittländer betreffe, so gebe es aus einer Reihe von praktischen Gründe keine Gefahr der Wiedereinfuhr in die Mitgliedstaaten, und zwar aufgrund der beschränkten Anzahl von Drittländern, denen die Ausfuhr von Rindern, von frischem Rindfleisch oder von Folgeerzeugnissen in die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft gestattet sei, wegen der strikten Ausfuhrbedingungen, wegen der Anwendung der Bestimmungen über die Ausfuhrerstattungen und wegen der Einfuhrzölle. Die Bestimmungen für Samen und für Rinderembryonen machten jede Einfuhr von Erzeugnissen aus dem Vereinigten Königreich über ein Drittland in einen Mitgliedstaat unmöglich.

82 Im übrigen stelle die angefochtene Entscheidung eine Diskriminierung dar, weil sie ein solches Ausfuhrverbot nur für Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich verhänge, aber bei den anderen Mitgliedstaaten, in denen es BSE-Fälle gegeben habe

und in denen im übrigen die Maßnahmen betreffend die Trennung der Schlachtabfälle nicht so weit entwickelt seien wie im Vereinigten Königreich, nicht die geringste Schutzmaßnahme vorsehe. Eine Diskriminierung liege auch darin, daß sie das Verbrauchervertrauen nur in den anderen Mitgliedstaaten, nicht aber im Vereinigten Königreich wieder herstellen könne, und das auch nur auf Kosten des Vertrauens des britischen Verbrauchers.

83 Schließlich sei das beschlossene Verbot übermäßig; der Kommission hätten zahlreiche andere Lösungen zur Verfügung gestanden, namentlich ein gemeinschaftsweites allgemeines Verbot der Verwendung derjenigen Gewebe vom Rind, die am meisten im Verdacht stünden, den BSE-Erreger zu enthalten, ein gemeinschaftsweites Verbot (wie es im Vereinigten Königreich bereits bestehe) des Verkaufs von Rindfleisch von britischem Vieh mit einem Alter von mehr als 30 Monaten zum menschlichen Verzehr oder auch die Ergänzung dieser Maßnahme durch strengere Bedingungen für die Ausfuhr von Rindfleisch von jüngeren Tieren in andere Mitgliedstaaten.

84 Die Kommission stellt ihre Entscheidung als Eingrenzungsmaßnahme dar, die der Ausrottung der Krankheit dienen solle, verbunden mit Markt- und anderen Stützungsmaßnahmen. Die Eingrenzung sei allgemein als legitime Antwort auf ein Problem der vorliegenden Art anerkannt, um die Ausbreitung der Krankheit zu vermeiden. Das Vereinigte Königreich sei als Eingrenzungszone bestimmt worden, weil es aus verschiedenen Gründen nicht angebracht gewesen wäre, örtliche Isolationszonen zu schaffen, und weil 99,7 % der bestätigten BSE-Fälle im Vereinigten Königreich aufgetreten seien. Im übrigen sähen die Richtlinien über bestimmte Krankheiten vor, daß Eingrenzungszonen nach Maßgabe natürlicher Hindernisse und von Verwaltungsgrenzen zu bestimmen seien.

85 Die angefochtene Entscheidung sei rechtmäßig, soweit sie lebende Tiere betreffe, weil fortbestehende Zweifel insbesondere im Hinblick auf das Vorhandensein des BSE-Erregers in jungen Tieren, auf das System, das es erlaube, den Weg der Rinder zu verfolgen und diejenigen festzustellen, die der Gefahr ausgesetzt gewesen seien, auf das Schlachtalter der Rinder oder auch auf die Gefahr einer vertikalen oder horizontalen Übertragung neu bewertet worden seien.

86 Bei Samen sei das Verbot infolge eines Gutachtens des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses aufgehoben worden. Das berühre die Gültigkeit der angefochtenen Entscheidung jedoch nicht, die als Dringlichkeitsmaßnahme durch die Gefahr einer vertikalen Übertragung, durch laufende Forschungen über die Übertragung durch den Transfer von Embryonen bei Kühen, die mit Samen von BSE-kranken Stieren besamt worden seien oder auch durch das Fehlen eines jüngeren einschlägigen Gutachtens des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses gerechtfertigt gewesen sei.

87 Dasselbe gelte für Embryonen; hier komme noch das Gutachten des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses hinzu, das von Belegen für eine Übertragung der Traberkrankheit durch den Embryonentransfer ausgehe.

88 Im übrigen bestünden Zweifel bei Fleisch, namentlich im Hinblick auf das Funktionieren der Regelung über die Identifizierung und die Verfolgung des Weges der Tiere im Vereinigten Königreich und die Wirksamkeit der Durchführung der Maßnahmen zu Überprüfung der Beseitigung von Sonderschlachtabfällen vom Rind. Auch enthielten alle Fleischstücke kleine Mengen von Lymphgewebe; ein Mitglied des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses habe nicht ausgeschlossen, daß auch Muskelfleisch eine Gefahr darstelle.

89 Ähnliches gelte für Folgeprodukte wie Talg und Gelatine. Fleisch- und Knochenmehl von Säugetieren seien die Hauptursache für die BSE-Epidemie.

90 Die Entscheidung sei auch insoweit erforderlich gewesen, als sie die Ausfuhr in Drittländer betreffe. Diese Ausfuhren machten nur ungefähr 5 % der britischen Rindfleischerzeugung aus, was belege, daß der Preis für eine absolute Wirksamkeit der Eingrenzungsmaßnahme recht gering sei. Im übrigen bestehe die Gefahr der Wiedereinfuhr von Tieren, Fleisch oder Folgeprodukten, möglicherweise auch in anderer Form und gegebenenfalls mit einer anderen Ursprungsangabe. Schließlich bestehe eine echte Betrugsgefahr, wenn man die Daten über die Betrügereien bei

den Ausfuhrerstattungen in Rechnung stelle. Die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen wäre gefährdet, wenn sie die Ausfuhren in Drittländer nicht einschlössen; daher sei das Verbot der Ausfuhren in Drittländer ein unverzichtbarer Bestandteil der angefochtenen Entscheidung und entspreche damit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Im übrigen wäre eine Untätigkeit im Hinblick auf die Ausfuhren in Drittländer zweifelsfrei weder mit den Verpflichtungen vereinbar, die Rat und Kommission nach dem EG-Vertrag oblägen, namentlich der Berücksichtigung der Stellung der gemeinschaftlichen Agrarerzeugung auf den Weltmärkten, noch mit den bilateralen und multilateralen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Gemeinschaft.

91 Die Entscheidung diskriminiere auch nicht. 99,7 % der BSE-Fälle seien im Vereinigten Königreich aufgetreten; die anderen Mitgliedstaaten, bei denen es einige Fälle gegeben habe, hätten dann die ganze Herde geschlachtet.

92 Eine andere Lösung komme nicht in Betracht. Ein Verbot bestimmter Sonderschlachtabfälle vom Rind auf Gemeinschaftsebene hätte zum Ausrotten von BSE nichts beigetragen und wäre nur von sehr beschränktem Nutzen, da in den anderen Mitgliedstaaten kaum BSE-Fälle aufgetreten seien. Im übrigen hätte es erhebliche Zeit in Anspruch genommen, eine solche Maßnahme wirksam zu machen, was angesichts der gegebenen Dringlichkeit nicht angemessen gewesen wäre. Eine Verbesserung der Kontrollen und der Zertifizierung bestimmter Fleischarten wäre angesichts der Dringlichkeit und der Zweifel an der Wirksamkeit der britischen Kontrollregelungen ungeeignet gewesen.

93 Im übrigen lasse sich die Verhältnismäßigkeit der angefochtenen Entscheidung nur im Hinblick auf die gesamten, für ungefähr 2,5 Milliarden ECU getroffenen Maßnahmen erörtern (u. a. Änderung der Interventionsschwellen, außerordentliche Stützungsmaßnahmen im Vereinigten Königreich und in anderen Mitgliedstaaten, Kälberverarbeitungsprämien, Einkommensstützen für die Rindfleischerzeuger, Maßnahmen zugunsten der Exporteure, Beihilfen für die private Lagerhaltung von Kalbfleisch, Ausfuhrerstattungen, Werbemaßnahmen für Qualitätsrindfleisch, Forschungshilfe).

94 In seiner Erwiderung führt das Vereinigte Königreich aus, Eingrenzungsmaßnahmen seien bei sehr ansteckenden Krankheiten wie der Maul- und Klauenseuche geeignet, die durch die Luft übertragen werde und eine kurze Inkubationszeit habe. Sie seien jedoch nicht geeignet, um eine nicht ansteckende Krankheit auszurotten, die durch die Ernährung übertragen werde und eine lange Inkubationszeit habe. Im übrigen trage die Eingrenzung zur Ausrottung von BSE nicht mehr bei als die vom Vereinigten Königreich vorgeschlagenen Alternativlösungen.

95 In ihrer Gegenerwiderung hält die Kommission daran fest, daß die angefochtene Entscheidung nur die erste Stufe einer globalen Strategie sei. Es handele sich um eine Übergangsmaßnahme (fünfte Begründungserwägung) und eine Dringlichkeitsmaßnahme (Titel), die überprüft werden (sechste und siebte Begründungserwägung, Artikel 1 und 3) und von anderen Maßnahmen gefolgt werden müsse, die der Kontrolle und Ausrottung der Krankheit dienen sollten (Artikel 4).

96 Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrecht gehört, dürfen die Handlungen der Gemeinschaftsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen; ferner müssen die verursachten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen (Urteile vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88, Fedesa u. a., Slg. 1990, I-4023, Randnr. 13, und vom 5. Oktober 1994 in den Rechtssachen C-133/93, C-300/93 und C-362/93, Crispoltoni u. a., Slg. 1994, I-4863, Randnr. 41).

97 Was die gerichtliche Nachprüfbarkeit dieser Voraussetzungen betrifft, so verfügt der Gemeinschaftsgesetzgeber im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik über einen Spielraum, der seiner politischen Verantwortung, die ihm die Artikel 40 und 43 EG-Vertrag übertragen, entspricht. Folglich ist eine in diesem Bereich erlassene Maßnahme nur dann rechtswidrig, wenn sie zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist (Urteile Fedesa, Randnr. 14, und Crispoltoni u. a., Randnr. 42).

98 Bei Erlaß der angefochtenen Entscheidung war völlig ungewiß, welche Gefahren von den lebenden Tieren, dem Rindfleisch oder den Folgeerzeugnissen ausgehen könnten.

99 Wenn das Vorliegen und der Umfang von Gefahren für die menschliche Gesundheit ungewiß ist, können die Organe Schutzmaßnahmen treffen, ohne abwarten zu müssen, daß das Vorliegen und die Größe dieser Gefahren klar dargelegt sind.

100 Das bestätigt auch Artikel 130r Absatz 1 EG-Vertrag, wonach der Schutz der menschlichen Gesundheit zu den umweltschutzpolitischen Zielen der Gemeinschaft gehört. Nach Artikel 130r Absatz 2 zielt die Umweltpolitik der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau ab; sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung; die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden.

101 Die angefochtene Entscheidung wurde als „Dringlichkeitsmaßnahme" verhängt, die „vorläufig" (fünfte Begründungserwägung) ein Ausfuhrverbot erließ. Im übrigen erkennt die Kommission dort an, daß es erforderlich sei, die wissenschaftliche Begründung der neuen Informationen zu vertiefen und die getroffenen Maßnahmen zu verstärken; daher sollte die angefochtene Entscheidung nach Prüfung der Gesamtheit der angeführten Punkte überarbeitet werden (siebte Begründungserwägung).

102 Angesichts des Ausfuhrverbots der Entscheidung 94/474 betrifft das Ausfuhrverbot der angefochtenen Entscheidung nur lebende Rinder mit einem Alter von weniger als sechs Monaten, die von Kühen stammen, bei denen BSE weder vermutet noch festgestellt wurde. Die wissenschaftliche Ungewißheit über die Übertragungswege von BSE, insbesondere, was die Übertragung durch das Muttertier anbelangt, in Verbindung mit der mangelnden Kennzeichnung der Tiere und der mangelnden Überwachung ihrer Wege führt jedoch dazu, daß keine Sicherheit darüber zu erlangen ist, ob ein Kalb von einer völlig BSE-freien Kuh stammt oder ob es, selbst wenn dies der Fall ist, selbst völlig BSE-frei ist.

103 Daher ist das Verbot der Ausfuhr lebender Rinder keine offensichtlich ungeeignete Maßnahme.

104 Was Rindfleisch betrifft, muß wegen der langen Inkubationszeit der Krankheit bei jedem Tier, das mindestens sechs Monate alt ist, davon ausgegangen werden, daß es möglicherweise BSE-infiziert ist, selbst wenn es keine Symptome zeigt. Im Vereinigten Königreich waren Sondermaßnahmen für die Schlachtung von Rindern und das Zerteilen des Fleisches getroffen worden. Jedoch wurden erst ab Mai 1995 in den Betrieben des Vereinigten Königreichs Überraschungskontrollen durchgeführt, um die Anwendung dieser Maßnahmen zu überprüfen *(Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain, A Progress Report,* November 1995, Nr. 16). Diese Kontrollen zeigten, daß sich ein erheblicher Teil der Schlachthöfe nicht an die gesetzlichen Vorschriften hielt.

105 Im übrigen ergibt sich aus dem Bericht des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses vom 11. Juli 1994, daß Fleisch immer Reste von Nerven- und Lymphgewebe enthält. Nach der Erklärung eines Ausschußmitglieds, das dem Gutachten des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses vom 22. März 1996 beigefügt war, ist die Gefahr einer Übertragung der Krankheit durch Muskelfleisch wissenschaftlich nicht ausgeschlossen (siehe oben, Randnr. 13).

106 Damit kann auch das Ausfuhrverbot für Rindfleisch nicht als offensichtlich ungeeignete Maßnahme betrachtet werden.

107 Was Samen und Embryonen betrifft, war die Gefahr einer vertikalen Übertragung bei Erlaß der angefochtenen Entscheidung nicht abschließend ausgeschlossen.

108 Das Verbot der Ausfuhr anderer Erzeugnisse wie Talg und Gelatine belegt eine angemessene Vorsicht der Kommission bis zu einer Gesamtüberprüfung der Lage.

109 Das Verbot einer Ausfuhr in Drittländer ist eine geeignete Maßnahme, da es die Wirksamkeit der Maßnahme gewährleistet, indem es alle möglicherweise mit BSE infizierten Einheiten im Vereinigten Königreich festhält. Daß Einfuhren nur aus einer beschränkten Zahl von Drittländern erlaubt sind und daß es Einfuhrkontrollen gibt, schließt nicht jede Wiedereinfuhr von Fleisch in einer anderen Form und nicht jede Verkehrsverlagerung aus.

110 Das Vereinigte Königreich hat mögliche Alternativmaßnahmen angeführt. Angesichts der erheblichen Gefahr und der Dringlichkeit war das Vorgehen der Kommission, vorläufig bis zum Erlangen umfangreicherer wissenschaftlicher Erkenntnisse ein globales Ausfuhrverbot für Rinder, Rindfleisch und Folgeerzeugnisse zu verhängen, jedoch nicht offensichtlich ungeeignet.

111 Deshalb ist die Rüge des Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht begründet.

Die sechste Rüge: Verstoß gegen die Artikel 6 und 40 Absatz 3 EG-Vertrag

112 Das Vereinigte Königreich trägt vor, die Kommission habe gegen die Artikel 6 und 40 Absatz 3 EG-Vertrag verstoßen, da es die britischen Erzeuger, aber auch die britischen Verbraucher gegenüber denjenigen anderer Mitgliedstaaten diskriminiert habe, ohne daß es einen objektiven Grund für diese Ungleichbehandlung gegeben hätte.

113 Die Kommission erwidert, die erlassenen Maßnahmen stellten nicht auf die Staatsangehörigkeit ab, sondern auf die geographische Lage. Im übrigen habe die angefochtene Entscheidung Bürger und Unternehmer anderer Mitgliedstaaten und in anderen Mitgliedstaaten berührt. Selbst wenn es eine Ungleichbehandlung gegeben habe, so sei diese angesichts der gegebenen Lage unbestreitbar objektiv gerechtfertigt.

114 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes untersagt das in Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 niedergelegte Verbot der Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft, vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte gleich zu behandeln, es sei denn, daß eine solche Behandlung objektiv gerechtfertigt wäre (siehe u. a. Urteil vom 20. September 1988 in der Rechtssache 203/86, Spanien/Rat, Slg. 1988, 4563, Randnr. 25).

115 Völlig unbestritten waren bei Erlaß der angefochtenen Entscheidung nahezu sämtliche BSE-Fälle in Europa im Vereinigten Königreich gemeldet.

116 Nach dem objektiven Kriterium des Auftretens von BSE war daher die Lage im Vereinigten Königreich mit derjenigen in anderen Mitgliedstaaten nicht vergleichbar, so daß die Kommission mit dem Erlaß einer Entscheidung, die Tiere und Erzeugnisse auf das Vereinigte Königreich eingrenzte, Artikel 40 Absatz 3 Unterabsatz 2 EG-Vertrag nicht verletzt hat.

117 Daher ist die Rüge des Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot nicht begründet.

Die siebte Rüge: Verstoß gegen Artikel 39 Absatz 1 EG-Vertrag

118 Nach Auffassung des Vereinigten Königreichs ist die Entscheidung durch keines der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik nach Artikel 39 Absatz 1 gerechtfertigt. Sie trage nicht dazu bei, die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern oder der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, sondern habe vielmehr die auf dem Rindfleischsektor und verwandten Sektoren im Vereinigten Königreich tätigen Wirtschaftsteilnehmer geschädigt, den Gemeinschaftsmarkt destabilisiert und angemessene Preise für die Verbraucher verhindert, da die fraglichen Erzeugnisse nicht in andere Mitgliedstaaten hätten geliefert werden können.

119 Die Kommission führt aus, der Schutz der menschlichen und tierischen Gesundheit sei Teil der gemeinsamen Agrarpolitik; die Gesundheit sei eine Frage erheblicher Bedeutung. Zudem lasse sich keines der Ziele des Artikels 39 Absatz 1 ohne das erforderliche Vertrauen des Verbrauchers und ohne die erforderlichen Kontrollen der Gesundheit erreichen.

120 Nach Artikel 129 Absatz 1 Unterabsatz 3 EG-Vertrag sind die Erfordernisse im Bereich des Gesundheitsschutzes Bestandteil der übrigen Politiken der Gemeinschaft. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes darf bei der Verfolgung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik von Erfordernissen des Allgemeininteresses wie etwa des Verbraucherschutzes oder des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren, denen die Gemeinschaftsorgane bei der Ausübung ihrer Befugnisse Rechnung zu tragen haben, nicht abgesehen werden (Urteil vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 68/86, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 855, Randnr. 12).

121 Im übrigen trägt der Schutz der Gesundheit zur Verwirklichung der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik in Artikel 39 Absatz 1 EG-Vertrag bei, da die landwirtschaftliche Erzeugung insbesondere auf den Absatz beim Verbraucher unmittelbar angewiesen ist, dem seine Gesundheit zunehmend wichtiger wird.

122 Mit dem Erlaß der angefochtenen Entscheidung hat die Kommission daher nicht gegen Artikel 39 Absatz 1 EG-Vertrag verstoßen.

Die achte Rüge: Rechtswidrigkeit des Artikels 1 dritter Gedankenstrich der angefochtenen Entscheidung insbesondere wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit

123 Das Vereinigte Königreich trägt vor, die angefochtene Entscheidung verstoße gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit, da die Grenzen des Verbots nicht hinreichend klar umschrieben seien. Der Geltungsbereich des Artikels 1 dritter Gedankenstrich der Entscheidung (Verbot der Ausfuhr von „Erzeugnissen von Rindern, die im Vereinigten Königreich geschlachtet worden sind und welche geeignet sind, als Lebensmittel oder Tierfutter verwendet zu werden und Produkten, die bestimmt sind für die Verwendung bei der Herstellung von Medizinalprodukten, Kosmetika, pharmazeutischen Erzeugnissen") ließen sich nur durch Bezugnahme auf die Erzeugnisse bestimmen, die unter die Richtlinien 90/425 und 89/662 fielen. Die Artikel 1 dieser beiden Richtlinien verwiesen auf Anhänge A und B, die nach dem Erlaß dieser beiden Richtlinien durch die Richtlinie 92/118 geändert worden seien. Im übrigen verwiesen die Artikel 10 Absatz 4 der Richtlinie 90/425 und 9 Absatz 4 der Richtlinie 89/662, „falls es die Umstände erfordern", auf „Folgeerzeugnisse" von Tieren bzw. auf „Ursprungserzeugnisse und deren Folgeerzeugnisse". Weiter werde der Anwendungsbereich dieser beiden Richtlinien durch Bezugnahme auf Artikel 43 EG-Vertrag bestimmt, was die Berücksichtigung der im Anhang II zum EG-Vertrag aufgeführten landwirtschaftlichen Erzeugnisse bedinge.

124 Die mangelnde Bestimmtheit des Anwendungsbereichs des Artikels 1 dritter Gedankenstrich der angefochtenen Entscheidung erlaube dem Gerichtshof zudem praktisch nicht, die Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung zu überprüfen, da ein Zusammenhang zwischen dem dritten Gedankenstrich und dem Gedankengang der Begründungserwägungen nicht hergestellt werden könne; das verstoße gegen die Begründungspflicht.

125 Schließlich sei die Kommission nicht dafür zuständig gewesen, ein Ausfuhrverbot für bestimmte Erzeugnisse zu verhängen, die nicht unter den Anhang II des EG-Vertrags und damit auch nicht unter die Richtlinien 90/425 und 89/662 fielen, auf die die angefochtene Entscheidung gestützt sei. So verhalte es sich im Fall von Gelatine, Aminosäuren, Dikalziumphosphat, aus Peptonen gewonnenen Peptiden, Glyzerin, Stearinsäure und ihren Salzen.

126 Nach Auffassung der Kommission wird Artikel 1 dritter Gedankenstrich angesichts der Dringlichkeit und der Erforderlichkeit, die Lage wirksam und vollständig zu kontrollieren, dem Grundsatz der Rechtssicherheit gerecht. Angesichts der erheblichen Gefahr für die menschliche Gesundheit, der Natur des BSE-Erregers und der Ziele der angefochtenen Entscheidung erfasse diese unbestreitbar Erzeugnisse wie Talg und Gelatine, die Folgeerzeugnisse von Rindern seien. Im übrigen sei die angefochtene Entscheidung ordnungsgemäß begründet, soweit sie den BSE-Erreger und alle möglicherweise mit ihm verseuchten Erzeugnisse, also die Folgeerzeugnisse, betreffe. Schließlich bezögen sich die Richtlinien 90/425 und 89/662 ausdrücklich auf alle Erzeugnisse, die unter die angefochtene Entscheidung fielen.

127 Artikel 1 dritter Gedankenstrich der angefochtenen Entscheidung bestimmt seinen Anwendungsbereich deutlich als „Erzeugnisse von Rindern, die im Vereinigten Königreich geschlachtet worden sind und welche geeignet sind, als Lebensmittel oder Tierfutter verwendet zu werden und Produkte, die bestimmt sind für die Verwendung bei der Herstellung von Medizinalprodukten, Kosmetika und pharmazeutischen Erzeugnissen".

128 Für die Beachtung der Begründungspflicht ist von Belang, wie der Generalanwalt in Nummer 38 seiner Schlußanträge ausführt, daß das Vereinigte Königreich als Adressat der angefochtenen Entscheidung eine genaue Kenntnis der Lage hatte und über die Erzeugnisse nicht im Unklaren sein konnte, die unter die Entscheidung fielen.

129 Schließlich können die von der Kommission erlassenen Schutzmaßnahmen nach den Richtlinien 90/425 und 89/662 „Erzeugnisse tierischen Ursprungs" und deren „Folgeerzeugnisse" erfassen. Die Kommission hat daher nicht gegen diese Richtlinien verstoßen, als sie die angefochtene Entscheidung für „Erzeugnisse von Rindern" erließ.

130 Die Rüge der Rechtswidrigkeit des Artikel 1 dritter Gedankenstrich der angefochtenen Entscheidung ist daher zurückzuweisen.

Die neunte Rüge: Rechtswidrigkeit der Richtlinien 90/425 und 89/662

131 Für den Fall, daß der Gerichtshof entscheiden sollte, daß die Richtlinie 90/425 oder die Richtlinie 89/662 auf Erzeugnisse Anwendung finde oder finden müsse, die nicht im Anhang II zum EG-Vertrag aufgeführt seien, macht das Vereinigte Königreich geltend, Artikel 43 EG-Vertrag ermächtige den Rat insoweit nicht, diese Richtlinien zu erlassen. Daher seien die beiden Richtlinien insoweit unanwendbar und keine Rechtsgrundlage der angefochtenen Entscheidung.

132 Kommission und Rat halten dem entgegen, die Richtlinien 90/425 und 89/662 stützten sich zu Recht auf Artikel 43 EG-Vertrag, da sie den Zielen des Artikels 39 dienen sollten und die in diesen Richtlinien genannten Folgeerzeugnisse zumindest unter die Auffangposition des Anhangs II — Waren tierischen Ursprungs, anderweit weder genannt noch inbegriffen — fielen. Zudem ändere es an ihrer Gültigkeit nichts, wenn sie sich sekundär auf andere Erzeugnisse beziehen sollten, die nicht unter den Anhang II fielen.

133 Nach ständiger Rechtsprechung ist Artikel 43 EG-Vertrag die geeignete Rechtsgrundlage für jede Regelung über die Produktion und den Verkauf der im Anhang

II des EG-Vertrags aufgeführten landwirtschaftlichen Erzeugnisse, die zur Verwirklichung eines oder mehrerer der in Artikel 39 EG-Vertrag genannten Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik beiträgt (siehe Urteile vom 23. Februar 1988, Vereinigtes Königreich/Rat, Randnr. 14, und in der Rechtssache C-131/86, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 905, Randnr. 19; vom 16. November 1989 in der Rechtssache C-131/87, Kommission/Rat, Slg. 1989, 3743, Randnr. 28, und Fedesa u. a., a. a. O., Randnr. 23).

134 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes darf weiter eine Richtlinie, die einen wesentlichen Faktor zur Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft im Sinne von Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe a EG-Vertrag darstellt, auf der Grundlage des Artikels 43 EG-Vertrag erlassen werden, selbst wenn sie sekundär einige nicht in Anhang II enthaltenen Erzeugnisse erfaßt, aber im wesentlichen auf Erzeugnisse Anwendung findet, die unter diesen Anhang fallen (Urteil vom 16. November 1989 in der Rechtssache C-11/88, Slg. 1989, 3799, Randnr. 15, abgekürzte Veröffentlichung).

135 Angesichts der Bedeutung des freien Warenverkehrs mit Tieren, mit Erzeugnissen von Tieren und Erzeugnissen tierischen Ursprungs für die Verwirklichung der Ziele des Artikels 39 Absatz 1 EG-Vertrag stellte Artikel 43 EG-Vertrag die geeignete Rechtsgrundlage für den Erlaß der Richtlinien 90/425 und 89/662 selbst dann dar, wenn diese Richtlinien die Kommission sekundär dazu ermächtigten, Schutzmaßnahmen für „Erzeugnisse tierischen Ursprungs", „deren Folgeerzeugnisse" und „Folgeerzeugnisse von Tieren" zu erlassen, die nicht unter den Anhang II des EG-Vertrags fielen.

136 Folglich ist die Rüge der Rechtswidrigkeit der Richtlinien 90/425 und 89/662 zurückzuweisen.

137 Damit ist die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

138 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag in die Kosten zu verurteilen. Das Vereinigte Königreich ist mit seinem Vorbringen unterlegen; die Kommission hat seine Verurteilung in die Kosten beantragt; dem ist zu entsprechen. Nach Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Daher trägt der Rat seine eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirlands ist unzulässig, soweit sie die Stellungnahmen der Kommission vom 10. April, vom 13. April und vom 8. Mai 1996 betrifft.

2. Die Klage des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirlands auf Nichtigerklärung der Entscheidung 96/239/EG der Kommission vom 27. März 1996 mit dem zum Schutz gegen die bovine spongiforme Enzyphalopathie (BSE) zu treffenden Dringlichkeitsmaßnahmen wird abgewiesen.

3. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland trägt die Kosten des Verfahrens.

4. Der Rat der Europäischen Union trägt seine eigenen Kosten.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Schintgen Mancini Moitinho de Almeida

Murray Edward Puissochet

Hirsch Jann Sevón

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. Mai 1998.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias