DOMSTOLENS DOM
5. maj 1998 *

I sag C-180/96,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved Lindsey Nicoll, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af Nicholas Lyell, QC, Paul Lasok, QC, og barrister David Anderson, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Dierk Booß og James Macdonald Flett, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

Rådet for Den Europæiske Union ved juridisk konsulent Arthur Brautigam og juridisk konsulent Moyra Sims, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør Alessandro Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

intervenient,

* Processprog: engelsk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 96/239/EF af 27. marts 1996 om visse hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati (EFT L 78, s. 47) og visse andre dispositioner fra Kommissionens side,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. Gulmann, H. Ragnemalm, M. Wathelet og R. Schintgen samt dommerne G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann og L. Sevón (refererende dommer),

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 2. juli 1997,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. september 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 24. maj 1996 har Det Forenede Kongerige i medfør af EF-traktatens artikel 173 anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 96/239/EF af 27. marts 1996 om visse hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati (EFT L 78, s. 47, herefter »den anfægtede beslutning«) og visse andre dispositioner fra Kommissionens side.

2 Ved særskilt dokument indleveret samme dag fremsatte Det Forenede Kongerige endvidere begæring om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede beslutning og/eller om visse andre foreløbige forholdsregler. Ved Domstolens kendelse af 12. juli 1996, sag C-180/96 R, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen (Sml. I, s. 3903), blev begæringen forkastet.

3 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 12. september 1996 har Rådet fået tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

4 Det fremgår af sagen, at bovin spongiform encephalopati (herefter »BSE«), såkaldt »kogalskab«, for første gang blev observeret i Det Forenede Kongerige i 1986. Sygdommen hører til en gruppe af sygdomme, der benævnes smitsomme spongiforme encephalopatier, som er kendetegnet ved en nedbrydning af hjernen og ved, at hjernecellerne har struktur som en svamp ved mikroskopisk undersøgelse. De forskellige sygdomme påvirker såvel mennesker (sygdommen kuru i Ny Guinea og Creutzfeldt-Jakob-sygdommen, som normalt rammer ældre mennesker) som forskellige dyr, bl.a. kvæg, får (scrapie), huskatte og opdrættede minke.

5 Den sandsynlige årsag til BSE antages at være en ændring i fremstillingen af foder til kvæg og tilsætning af proteiner hertil fra får, der er ramt af scrapie. Sygdommen er kendetegnet ved en inkubationstid på flere år, og i denne periode kan sygdommen ikke påvises, så længe dyret er i live.

6 Med henblik på at bekæmpe denne sygdom har Det Forenede Kongerige siden juli 1988 truffet en række foranstaltninger, bl.a. forbud mod salg af foder til drøvtyggere indeholdende drøvtyggerproteiner og forbud mod at fodre drøvtyggere med sådant foder (»Ruminant Feed Ban«, der findes i Bovine Spongiform Encephalopathy Order 1988, SI 1988/1039, med senere ændringer). Da den formodede årsag til sygdommen er indtagelse af inficeret foder, burde dette forbud ifølge forskerne have forebygget nye tilfælde af BSE hos dyr født efter gennemførelsen heraf.

7 For at nedbringe risiciene for menneskers sundhed har Det Forenede Kongerige ligeledes truffet en række foranstaltninger, herunder forbud mod salg og anvendelse af særligt slagteaffald af kvæg (»specified bovine offal«), som formodes at indeholde inficerede dele (The Bovine Offal (Prohibition) Regulations 1989, SI 1989/2061, med senere ændringer). Forbuddet omfatter bl.a. hoveder og rygmarv.

8 Også Kommissionen har vedtaget en række beslutninger vedrørende BSE i Det Forenede Kongerige, bl.a. Kommissionens beslutning 90/200/EØF af 9. april 1990 om tillægskrav til visse væv og organer med hensyn til bovin spongiform encephalopati (EFT L 105, s. 24), som blev erstattet af Kommissionens beslutning 94/474/EF af 27. juli 1994 om visse beskyttelsesforanstaltninger mod bovin spongiform encephalopati og om ophævelse af beslutning 89/469/EØF og 90/200/EØF (EFT L 194, s. 96). Sidstnævnte beslutning er senest ændret ved Kommissionens beslutning 95/287/EF af 18. juli 1995 (EFT L 181, s. 40). Foranstaltningerne vedrører bortskaffelse af væv fra kvæg, som kan indeholde det smittefarlige stof, og opfodring af drøvtyggere. Endvidere er der ved Kommissionens beslutning 92/290/EØF af 14. maj 1992 om visse beskyttelsesforanstaltninger mod bovin spongiform encephalopati (BSE) i Det Forenede Kongerige for så vidt angår kvægembryoner (EFT L 152, s. 37) fastsat meget strenge betingelser for eksport af embryoner.

9 Den 20. marts 1996 meddelte Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (»SEAC«), som er et rådgivende organ for Det Forenede Kongeriges regering, at den havde konstateret ti tilfælde af en variant af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen hos personer under 42 år. Det anføres i SEAC's meddelelse: »Selv om der ikke er et direkte bevis for en årsagsforbindelse, er den mest sandsynlige forklaring 'the most likely explanation' på nuværende tidspunkt efter de foreliggende oplysninger og i mangel af et troværdigt alternativ, at disse tilfælde hænger sammen, at de pågældende har været udsat for påvirkning fra BSE før indførelsen af forbuddet mod anvendelse af særligt slagteaffald i 1989. Sagen må behandles med stor alvor.«

10 I den samme meddelelse understregede SEAC, at det var nødvendigt, at de foranstaltninger, der var truffet med hensyn til beskyttelse af folkesundheden, blev anvendt korrekt, og anbefalede en konstant kontrol med den fuldstændige bortskaffelse af rygmarv. SEAC anbefalede endvidere, at slagtekroppe af kvæg på over 30 måneder blev udbenet i godkendte virksomheder under kontrol af Meat Hygiene Service, at affaldet fra udskæring blev omfattet af reglerne for særligt slagteaffald af kvæg, og at anvendelse af kød- og benmel fra pattedyr i foder til ethvert husdyr blev forbudt.

11 Samme dag besluttede Ministeriet for Landbrug, Fiskeri og Ernæring at forbyde salg og levering af kød- og benmel fra pattedyr og anvendelse heraf i foder til ethvert husdyr, herunder fjerkræ, heste og opdrættede fisk, og salg af kød af kvæg på over 30 måneder til menneskeføde.

12 Samtidig vedtog en række medlemsstater og tredjelande foranstaltninger, hvorved de forbød indførsel af kvæg og kød af kvæg fra Det Forenede Kongerige, og for så vidt angår de foranstaltninger, der blev truffet af visse tredjelande, fra Den Europæiske Union.

13 Den 22. marts 1996 fastslog Den Europæiske Unions Videnskabelige Veterinærkomité (herefter »Den Videnskabelige Veterinærkomité«), at der med de foreliggende oplysninger ikke var bevis for, at BSE kunne overføres til mennesker. På grund af den foreliggende risiko, som komitéen i øvrigt hele tiden havde taget hensyn til, anbefalede den, at de foranstaltninger, der for nyligt var truffet af Det Forenede Kongerige vedrørende udbening af slagtekroppe af kvæg på over 30 måneder i godkendte virksomheder, skulle anvendes i samhandelen i Fællesskabet, og at Fællesskabet skulle træffe passende foranstaltninger med henblik på at forbyde anvendelsen af kød- og benmel i dyrefoder. Komitéen fandt endvidere, at enhver kontakt mellem rygmarv på den ene side og fedt, ben og kød på den anden

side skulle forhindres, idet slagtekroppene ellers skulle anses for særligt slagteaffald af kvæg. Endelig anbefalede komitéen, at forskningen vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt BSE kan overføres til mennesker, blev videreført. Som bilag til udtalelsen var vedlagt følgende erklæring fra et medlem af komitéen: »På grundlag af de begrænsede videnskabelige oplysninger, som kun er baseret på en vurdering foretaget med materiale fra ni stykker kvæg, kan vi ikke være sikre på, at oksekød i form af muskler ikke udgør en fare for så vidt angår overførslen af BSE-smitte«.

14 Den 24. marts 1996 gentog SEAC de anbefalinger, komitéen allerede havde fremsat, vedrørende udbening af slagtekroppe i godkendte virksomheder, behandling af afpuds indeholdende nerve- og lymfevæv, rygsøjle og hoved (bortset fra tungen, hvis denne er fjernet uden at være inficeret) som særligt slagteaffald af kvæg og forbuddet mod at anvende kød- og benmel fra pattedyr i foder til drøvtyggere, husdyr (herunder fisk og heste) og endog mod at anvende det som gødning på jorder, hvortil drøvtyggere har adgang. SEAC understregede dog, at komitéen ikke kunne bekræfte, om der var en årsagsforbindelse mellem BSE og den variant af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen, som var opdaget for nylig, men at dette spørgsmål krævede yderligere forskning.

15 Den 27. marts 1996 vedtog Kommissionen den anfægtede beslutning, som er vedtaget med hjemmel i EF-traktaten, Rådets direktiv 90/425/EØF af 26. juni 1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 224, s. 29), som ændret ved Rådets direktiv 92/118/EØF af 17. december 1992 om dyresundhedsmæssige og sundhedsmæssige betingelser for samhandel med og indførsel til Fællesskabet af produkter, der for så vidt angår disse betingelser ikke er underlagt specifikke fællesskabsbestemmelser, som omhandlet i bilag A, kapitel I, i direktiv 89/662/EØF, og for så vidt angår patogener, i direktiv 90/425/EØF (EFT 1993 L 62, s. 49), særlig artikel 10, stk. 4, og

Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 395, s. 13), som ændret ved direktiv 92/118, særlig artikel 9.

16 Det bestemmes i artikel 10, stk. 1, første afsnit, og artikel 10, stk. 4, i direktiv 90/425:

»1. En medlemsstat underretter straks de øvrige medlemsstater og Kommissionen, når det konstateres, at der på dens område forekommer en af de i direktiv 82/894/EØF omhandlede sygdomme, samt når der konstateres zoonoser, sygdomme eller andre forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyrs eller menneskers sundhed.

...

4. Under alle omstændigheder lader Kommissionen snarest muligt Den Stående Veterinærkomité undersøge situationen. Den træffer efter fremgangsmåden i artikel 17 de nødvendige foranstaltninger for de i artikel 1 omhandlede dyr og produkter og, hvis situationen kræver det, for produkter afledt af disse. Den følger udviklingen i situationen og ændrer eller ophæver de trufne afgørelser efter samme fremgangsmåde på baggrund af denne udvikling.«

17 Artikel 1 i direktiv 90/425 vedrører levende dyr og produkter, der er omfattet af de i bilag A anførte direktiver, og de dyr og produkter, der er omhandlet i direktivets artikel 21, stk. 1, dvs. de dyr og produkter, der er nævnt i bilag B til direktiv 90/425.

18 Det bestemmes i artikel 9, stk. 1, første afsnit, og artikel 9, stk. 4, i direktiv 89/662:

»1. En medlemsstat underretter straks de øvrige medlemsstater og Kommissionen, når det konstateres, at der på dens område forekommer en af de i direktiv 82/894/EØF omhandlede sygdomme, eller når der konstateres zoonoser, sygdomme eller andre forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyrs og menneskers sundhed.

...

4. Under alle omstændigheder lader Kommissionen snarest muligt Den Stående Veterinærkomité undersøge situationen. Den træffer efter fremgangsmåden i artikel 17 de nødvendige foranstaltninger for de i artikel 1 omhandlede produkter og, hvis situationen kræver det, for produkter med oprindelsesstatus eller heraf afledte produkter. Den følger situationens udvikling og ændrer eller ophæver de trufne afgørelser efter samme procedure på baggrund af denne udvikling.«

19 Artikel 1 i direktiv 89/662 vedrører produkter af animalsk oprindelse, der er omfattet af de i bilag A anførte direktiver eller af direktivets artikel 14, dvs. de produkter, der er nævnt i bilag B til dette direktiv.

20 I præamblen til den anfægtede beslutning henvises til offentliggørelsen af nye videnskabelige oplysninger, meddelelsen fra Det Forenede Kongerige om, at det har truffet supplerende foranstaltninger (udbening af slagtekroppe af kvæg på over 30 måneder i godkendte virksomheder, som overvåges af Meat Hygiene Service, klassificering af afpuds (trimming) som særligt slagteaffald af kvæg og forbud mod anvendelse af kød- og benmel fra pattedyr i foder til ethvert husdyr), de indførselsforbud, der var udstedt af visse medlemsstater, og udtalelsen fra Den Videnska-

belige Veterinærkomité. Det anføres i femte, sjette og syvende betragtning til beslutningen:

»[ud fra følgende betragtninger: ...]

i den nuværende situation er det ikke muligt at tage endelig stilling til risikoen for overførsel af BSE til mennesker; det kan ikke udelukkes, at der er en risiko; denne usikkerhed har fremkaldt store betænkeligheder hos forbrugerne; derfor er det hensigtsmæssigt som hasteforanstaltning at fastsætte, at der midlertidigt ikke må forsendes kvæg og oksekød eller produkter heraf fra Det Forenede Kongeriges område til de andre medlemsstater; samme forbud bør gælde for udførsel til tredjelande, så det undgås, at handelen omlægges;

Kommissionen vil i de kommende uger foretage EF-inspektion i Det Forenede Kongerige for at vurdere de trufne foranstaltningers anvendelse; endvidere bør der på videnskabeligt plan foretages en dybergående undersøgelse af de nye oplysninger og af, hvilke foranstaltninger der skal træffes;

denne beslutning skal derfor revideres, når alle ovennævnte elementer er undersøgt.«

21 Den anfægtede beslutnings artikel 1 har følgende ordlyd:

»Indtil der er foretaget en samlet undersøgelse af situationen, og uanset de EF-foranstaltninger, der er truffet til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati, undlader Det Forenede Kongerige fra sit område at sende følgende til de andre medlemsstater og til tredjelande:

— levende kvæg samt sæd og embryoner fra kvæg

— kød af kvæg, der er slagtet i Det Forenede Kongerige

— produkter, der er fremstillet af kvæg slagtet i Det Forenede Kongerige, og som kan indgå i levnedsmidler eller foder, samt produkter, der er bestemt til medicinsk, kosmetisk eller farmaceutisk anvendelse

— kød- og benmel fra pattedyr.«

22 I henhold til den anfægtede beslutnings artikel 3 skal Det Forenede Kongerige hver anden uge sende Kommissionen en rapport om anvendelsen af de foranstaltninger, der er truffet mod BSE, og i henhold til artikel 4 opfordres Det Forenede Kongerige til at fremlægge »nye forslag med henblik på bekæmpelse af bovin spongiform encephalopati i Det Forenede Kongerige«.

23 Det Forenede Kongerige har principalt nedlagt påstand om, at Kommissionens anfægtede beslutning annulleres, subsidiært at beslutningens artikel 1 annulleres, for så vidt den vedrører: a) levende kvæg, som må udføres fra Det Forenede Kongerige i henhold til beslutning 94/474, og/eller b) sæd og/eller embryoner fra levende kvæg og/eller c) kød af kvæg på under 30 måneder, som er slagtet i Det Forenede Kongerige, eller kød fra kvæg, som dokumenteret kommer fra besætninger, hvor der ikke har været udbrud af BSE, og som ikke har været eller kunnet komme i berøring med foder inficeret med BSE-agensen, og/eller d) produkter, der er fremstillet af kvæg slagtet i Det Forenede Kongerige, og som kan indgå i levnedsmidler eller foder, samt produkter, der er bestemt til medicinsk, kosmetisk eller farmaceutisk anvendelse, og/eller e) gelatine og/eller talg og/eller f) eksport til tredjelande (bortset fra de tilfælde, hvor der i givet fald er en reel risiko for omlægning af handelen). Det Forenede Kongerige har ligeledes nedlagt påstand om, at alle de øvrige anfægtede dispositioner annulleres, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

24 Kommissionen og Rådet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten, for så vidt der nedlægges påstand om annullation af de »øvrige anfægtede dispositioner«

25 Ud over annullation af den anfægtede beslutning har Det Forenede Kongerige ligeledes nedlagt påstand om annullation af visse udtalelser fra Kommissionen, nemlig meddelelsen af 10. april 1996, hvori Kommissionen oplyste, at den ikke ville foreslå, at embargoen blev ophævet, kommissær Fischler's udtalelse af 13. april 1996, hvori han anførte, at ophævelsen af eksportforbuddet afhang af, »med hvilken hastighed England gennemfører foranstaltninger med henblik på at sikre, at kvæg, der kan være smittet med BSE, ikke indgår i levnedsmidler«, samt Kommissionens meddelelse af 8. maj 1996, hvori den udtalte, at den ville foreslå, at eksportforbuddet blev ophævet for så vidt angår visse produkter. Kommissionen fastslog hermed implicit, at forbuddet ikke ville blive ophævet for så vidt angår de øvrige produkter. Ifølge Det Forenede Kongerige kan disse udtalelser være genstand for et søgsmål i henhold til traktatens artikel 173, idet de udgør eller er udtryk for udøvelse af den kompetence, Kommissionen mener at have eller faktisk har i henhold til direktiv 90/425 og 89/662. Endvidere gælder, at når Kommissionen er forpligtet til løbende at undersøge en situation, er sådanne udtalelser retsakter, som kan anfægtes i henhold til traktatens artikel 173, idet de ikke blot er udtryk for en bekræftelse af en tidligere truffet beslutning, men særskilte retsakter, som er vedtaget i medfør af den kompetence, Kommissionen har, og som har retsvirkninger over for de berørte, idet den bestående situation opretholdes.

26 Kommissionen er derimod af den opfattelse, at der ikke er tale om retsakter, der kan anfægtes i henhold til traktatens artikel 173, idet de ikke har nogen retsvirkning af betydning for situationen i Det Forenede Kongerige. Hvis Det Forenede Kongerige på et givet tidspunkt måtte finde, at omstændighederne gjorde det nødvendigt for Kommissionen at handle, kunne det anlægge sag i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastlagt i EF-traktatens artikel 175.

27 Det fremgår af fast retspraksis, at forudsætningen for, at en retsakt fra Rådet eller Kommissionen kan være genstand for et annullationssøgsmål, er, at den tilsigter at skabe retsvirkninger (dom af 27.9.1988, sag 114/86, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 5289, præmis 12).

28 Det er ikke tilfældet med hensyn til en disposition fra Kommissionen, der er udtryk for dennes eller en af dens tjenestegrenes hensigt til at følge visse retningslinjer (ovennævnte som i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, præmis 13), eller en retsakt, der udelukkende er en bekræftelse af en tidligere beslutning, således at en annullation af den bekræftende retsakt ville være ensbetydende med en annullation af den tidligere retsakt (dom af 25.10.1977, sag 26/76, Metro mod Kommissionen, Sml. s. 1875, præmis 4).

29 De udtalelser fra Kommissionen, som er omfattet af Det Forenede Kongeriges sagsanlæg, var kun udtryk for Kommissionens hensigt og havde ikke retsvirkninger. Endvidere viser de kun, at Kommissionen havde til hensigt at bekræfte den anfægtede beslutning.

30 Den af Det Forenede Kongerige anlagte sag kan derfor ikke antages til realitetsbehandling, for så vidt den angår Kommissionens udtalelser af 10. april, 13. april og 8. maj 1996.

Realiteten

31 Det Forenede Kongerige har fremført en lang række anbringender til støtte for påstanden om annullation af den anfægtede beslutning. De tre første anbringender er, at Kommissionen for det første ikke har holdt sig inden for grænserne for den kompetence, den har i henhold til direktiv 90/425 og 89/662, at der for det andet er tale om en tilsidesættelse princippet om frie varebevægelser, og at der for det tredje er tale om magtfordrejning. Det Forenede Kongeriges fjerde anbringende støttes på, at den anfægtede beslutning ikke er tilstrækkelig begrundet. Det Forenede Kongerige har for det femte gjort gældende, at proportionalitetsprincippet er tilsidesat, for det sjette, at EF-traktatens artikel 6 og artikel 40, stk. 3, er tilsidesat, og for det syvende, at EF-traktatens artikel 39, stk. 1, er tilsidesat. Det ottende anbringende støttes på, at bestemmelsen i den anfægtede beslutnings artikel 1, tredje led, er ulovlig, navnlig fordi den er i strid med retssikkerhedsprincippet. Det niende anbringende støttes på, at direktiv 90/425 og 89/662 er ulovlige, idet de er vedtaget med en forkert hjemmel, nemlig EF-traktatens artikel 43.

De tre første anbringender, der går ud på, at Kommissionen ikke har overholdt betingelserne for udøvelsen af sin kompetence, at der foreligger en tilsidesættelse af princippet om frie varebevægelser, og at der er tale om magtfordrejning

32 Det Forenede Kongerige bestrider, at der er »konstatere[t] ... zoonoser, sygdomme eller andre forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyrs eller menneskers sundhed« som omhandlet i artikel 10, stk. 1, i direktiv 90/425 og artikel 9, stk. 1, i direktiv 89/662, som udgør hjemmelen for, at Kommissionen i overensstemmelse med stk. 4 i de to artikler kunne vedtage den anfægtede beslutning som en beskyttelsesforanstaltning. Ifølge Det Forenede Kongeriges regering var BSE kendt i flere år før vedtagelsen af den anfægtede beslutning, og Det Forenede Kongerige og Kommissionen havde allerede truffet foranstaltninger heroverfor. Den anfægtede beslutning kan heller ikke anses for begrundet i, at der var fremkommet oplysninger, der gav grund til at antage, at de foranstaltninger, som allerede var truffet mod BSE, var utilstrækkelige, eller at der var en fare, som der ikke allerede var taget hensyn til (idet også de tidligere trufne foranstaltninger byggede på den forudsætning, at BSE var en zoonose). Der var kun en formodning for, at BSE kunne overføres fra ét dyr til et andet. Med hensyn til risikoen for folkesundheden kan en sådan risiko, selv om det antages, at den var til stede, heller ikke begrunde den anfægtede beslutning, idet den var ubetydelig, når henses til de allerede trufne foranstaltninger, eller vedrørte perioden forud for de kontrolforanstaltninger, der var truffet med hensyn til BSE.

33 Endvidere har Det Forenede Kongerige anført, at da den kompetence, der ved direktiv 90/425 og 89/662 tillægges Kommissionen, skal udøves bl.a. med henblik på gennemførelse eller opretholdelse af det indre marked, kan Kommissionen ikke forbyde eksport til tredjelande. Med hensyn til risikoen for reimport af produkterne er det Forenede Kongeriges opfattelse, at da der findes en fællesskabslovgivning om import til Fællesskabet, er det unødvendigt og i strid med gældende principper at fortolke fællesskabslovgivningen om samhandelen i Fællesskabet på en sådan måde, at den også finder anvendelse på import til Fællesskabet. Hertil kommer, at tredjelandene ofte har deres egen politik og deres egne regler vedrørende beskyttelse af sundheden og sikkerheden, som ofte bygger på almindeligt anerkendte internationale normer.

34 Den kompetence, der ved direktiv 90/425 og 89/662 er tillagt Kommissionen, skal ifølge Det Forenede Kongerige ligeledes udøves med henblik på beskyttelse af

folkesundheden og dyresundheden. Af denne henvisning til EF-traktatens artikel 36 og af formuleringen i direktiv 90/425 og 89/662 kan det udledes, at de grunde, der kan anføres til støtte for en indskrænkning i de frie varebevægelser, er begrænsede. Økonomiske grunde er ikke tilstrækkelige til, at Kommissionen kan handle.

35 Endelig har Det Forenede Kongerige anført, at der foreligger magtfordrejning, idet Kommissionen har udøvet den kompetence, den er tillagt ved direktiv 90/425 og 89/662, med henblik på opnåelse af andre formål end direktivernes. Det fremgår bl.a. af femte betragtning til den anfægtede beslutning og de udtalelser, Kommissionen fremsatte i forbindelse med vedtagelsen af beslutningen, at der er tale om en økonomisk foranstaltning med henblik på at sikre stabilitet, berolige forbrugerne og beskytte oksekødsindustrien.

36 Kommissionen har heroverfor anført, at selv om BSE allerede var kendt, medførte SEAC's udtalelser, at sygdommen blev anskuet på en anden måde, idet den ikke længere blev anset for kun at påvirke kvæg, men også for at udgøre en fare for folkesundheden. De nye oplysninger indebar en ændring af vurderingen af risikoen og begrundede, at Kommissionen greb ind i henhold til direktiv 90/425 og 89/662. Der er ikke noget, der tyder på, at de nye tilfælde af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen skyldtes en påvirkning, som lå forud for forbuddet mod særligt slagteaffald fra kvæg, men SEAC foreslog derimod, at der blev truffet supplerende foranstaltninger. Endvidere er inficerede fødevarer ikke nødvendigvis den væsentligste overførselskilde. Endelig indtrådte virkningerne af forbuddet fra 1988 først med en vis forsinkelse, forbuddet fra 1989 vedrørende særligt slagteaffald havde ikke den tilsigtede virkning, og systemet med kontrol med kvæg var uhensigtsmæssigt, fordi det i mere end 11 000 tilfælde var umuligt at finde frem til, fra hvilken besætning de dyr, der var ramt af BSE, stammede.

37 Med hensyn de foranstaltninger, Kommissionen kunne træffe i henhold til direktiv 90/425 og 89/662, har den for det første henvist til, at fællesskabslovgiver med hensyn til den fælles landbrugspolitik har et vidt skøn. Rådet kan overlade en stor del af gennemførelsen til Kommissionen, idet den er den eneste, der konstant og nøje kan følge udviklingen på landbrugsmarkederne og handle med den fornødne hurtighed. Det er navnlig begrundet, at Kommissionen har denne kompetence,

fordi kompetencen skal udøves efter en fremgangsmåde, der muliggør, at Rådet stadig kan intervenere. Endelig er artikel 10, stk. 4, i direktiv 90/425 og artikel 9, stk. 4, i direktiv 89/662 affattet generelt og åbner mulighed for, at Kommissionen kan handle »under alle omstændigheder« og træffe »de nødvendige foranstaltninger«. Da der er tale om et forbud mod forsendelse af dyr og produkter uden for et afgrænset område i Fællesskabet, dvs. en foranstaltning med henblik på at isolere sygdommen, må den anfægtede beslutning anses for hensigtsmæssig.

38 Endvidere er det Kommissionens opfattelse, at sagsøgeren forsøger at foretage en kunstig sondring mellem folkesundheden og muligheden for, at det indre marked kan fungere hensigtsmæssigt. Såfremt de trufne foranstaltninger vurderes på langt sigt, var de nødvendige for at nå de mål, der forfølges med direktiv 90/425 og 89/662, dvs. at beskytte folkesundheden og dyresundheden med henblik på at sikre, at det indre marked kan fungere hensigtsmæssigt.

39 Herudover har Kommissionen anført, at hvis man læser artikel 10, stk. 4, i direktiv 90/425 og artikel 9, stk. 4, i direktiv 89/662 nøje, er bestemmelserne ikke til hinder for, at Kommissionen træffer foranstaltninger over for tredjelande, når det er nødvendigt. På grund af sagens hastende karakter og henset til, at BSE i det væsentlige var et problem i Det Forenede Kongerige, ville det have været åbenbart uhensigtsmæssigt og man ville ikke have nået det tilsigtede mål, såfremt der var blevet truffet foranstaltninger i henhold til reglerne om dyr og produkter fra tredjelande, idet dette ville have nødvendiggjort en ændring af direktiverne om import til Fællesskabet og forhandlinger med tredjelandene.

40 Kommissionen afviser, at der er tale om magtfordrejning, og anfører, at begrundelsen for den anfægtede beslutning fremgår klart af betragtningerne, som står i logisk forbindelse med de trufne foranstaltninger. Femte betragtning til beslutningen må ses under ét, og man kan ikke blot henvise til sætningsleddet vedrørende forbrugernes betænkeligheder.

41 Rådet har anført, at direktiv 90/425 og 89/662 er en del af et sammenhængende og fuldstændigt lovgivningskompleks, hvis formål er ved fælles regler at undgå, at hver enkelt medlemsstat med henvisning til traktatens artikel 36 træffer ensidige foranstaltninger. Med hensyn til den gennemførelseskompetence, som er tillagt Kommissionen, fremgår det af den måde, hvorpå selve traktaten er opbygget, herunder traktatens artikel 145 og 155, og af praktiske hensyn, at begrebet gennemførelse må fortolkes vidt, navnlig inden for den fælles landbrugspolitik, og navnlig når der er tale om hasteforanstaltninger. Rådet har i dette tilfælde under alle omstændigheder en vis kontrol på grund af sammensætningen af Den Stående Veterinærkomité og vil kunne intervenere ved hjælp af procedure III, variant b), i Rådets afgørelse 87/373/EØF af 13. juli 1987 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen (EFT L 197, s. 33, den såkaldte »komitologi«-afgørelse).

42 Det er Rådets opfattelse, at Kommissionen i nærværende sag har truffet sin beslutning på grundlag af de bedst mulige tekniske og videnskabelige vurderinger. Den har foretaget den obligatoriske høring af Den Stående Veterinærkomité, men har også foretaget en fakultativ høring af Den Videnskabelige Veterinærkomité. Kommissionen kunne ikke se bort fra de oplysninger, som SEAC offentliggjorde. Kommissionen har derfor ikke begået nogen åbenbare fejl i forbindelse med den oprindelige vurdering af risikoen for folkesundheden og dyresundheden.

43 Ifølge Rådet pålægges der ikke i bestemmelserne i direktiv 90/425 og 89/662 om beskyttelsesforanstaltninger Kommissionen begrænsninger, hverken med hensyn til valget af foranstaltninger, med hensyn til den fremgangsmåde, der skal anvendes for at imødegå en given situation, eller med hensyn til varigheden af de fastsatte foranstaltninger. De to direktiver åbner mulighed for en isolering af en sygdom, og der er tidligere truffet sådanne bestemmelser for mund- og klovesyge og hestepest. BSE er forskellig fra disse smitsomme sygdomme, men det var alligevel berettiget at træffe foranstaltninger med henblik på isolering af sygdommen, idet den var spredt ud over en stor del af Det Forenede Kongeriges område, og der var vanskeligheder på grund af mangler i forbindelse med identifikationen af dyr og kontrollen med omflytning af kvæg, ligesom de tilfælde, der var forekommet før 1988, ikke fuldt ud var blevet indberettet.

44 Rådet finder derfor, at hasteforanstaltningerne med rette er blevet anvendt på eksport fra Fællesskabet til tredjelande. Traktatens artikel 43 indeholder en korrekt og tilstrækkelig hjemmel med hensyn til samhandelen med landbrugsprodukter med tredjelande, og der er ikke holdepunkter i direktiv 90/425 og 89/662 for at antage, at Rådet udtrykkeligt har villet begrænse de beføjelser, Kommissionen udøver i henhold til bestemmelserne om beskyttelsesforanstaltninger, således at eksport til tredjelande udtrykkeligt skulle være holdt udenfor. Endvidere kan der ikke stilles forskellige krav til folkesundheden, idet disse krav gælder generelt, og man kan derfor ikke forestille sig, at der skulle gælder to forskellige sæt regler alt efter, om produkterne var bestemt til Fællesskabet eller til tredjelande. Under alle omstændigheder var udvidelsen af eksportforbuddet til også at omfatte tredjelande begrundet i ønsket om at undgå, at handelen blev omlagt.

45 Kommissionens kompetence omfatter ifølge Rådet ikke kun alle de produkter, der er omhandlet i direktiv 90/425 og 89/662, men også de oprindelige produkter og afledte produkter, som ikke nødvendigvis er nævnt i direktiverne.

46 Med hensyn til argumentet om, at der foreligger magtfordrejning, idet beslutningen er vedtaget med henblik på at berolige forbrugerne, har Rådet anført, at der er tale om en forkert sondring, og har i denne forbindelse henvist til generaladvokatens forslag til afgørelse i sag C-27/95, Bakers of Nailsea, punkt 4, Domstolens dom af 15. april 1997 (Sml. I, s. 1847). Det anføres heri: »Indførelsen af en formålstjenlig ordning med henblik på hygiejnemæssig og sundhedsmæssig kontrol af kød bidrager endvidere på afgørende måde til at øge tilliden på markedet til varens kvalitet og sundhedsmæssige sikkerhed.«

47 Ved vurderingen af, om Kommissionen ved vedtagelsen af den anfægtede beslutning handlede inden for den kompetence, den er tillagt ved direktiv 90/425 og 89/662, må det undersøges, om betingelserne for vedtagelse af beskyttelsesforanstaltninger i henhold til disse to direktiver var opfyldt, om Kommissionen kunne forbyde eksport, om forbuddet kunne udstrækkes til tredjelande, og endelig om Kommissionen handlede med et andet formål for øje end det angivne, således at der foreligger magtfordrejning.

48 Det bestemmes i artikel 10, stk. 1, i direktiv 90/425 og artikel 9, stk. 1, i direktiv 89/662, at »når der konstateres zoonoser, sygdomme eller andre forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyrs eller menneskers sundhed«, kan der træffes beskyttelsesforanstaltninger.

49 Det må nærmere undersøges, om SEAC's meddelelser, hvorefter BSE var den mest sandsynlige forklaring (»the most likely explanation«) på tilfældene af den nye variant af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen, kunne begrunde, at der blev truffet beskyttelsesforanstaltninger, selv om BSE havde været kendt i flere år, der allerede var truffet foranstaltninger af Det Forenede Kongerige og Kommissionen, og der allerede var taget hensyn til risiciene ved denne sygdom for mennesker.

50 Det bemærkes i denne forbindelse, at det efter direktiv 90/425 og 89/662 er den omstændighed, at en zoonose, en sygdom eller andre forhold kan udgøre en alvorlig fare, som indebærer, at Kommissionen har kompetence til at træffe beskyttelsesforanstaltninger.

51 Formålet med direktiv 90/425 og 89/662 er således at gøre det muligt for Kommissionen at intervenere hurtigt for at undgå, at en sygdom spredes blandt dyr eller kommer til at udgøre en fare for folkesundheden. Det ville være i strid med dette formål, hvis Kommissionen ikke har mulighed for at vedtage de nødvendige foranstaltninger efter offentliggørelsen af nye oplysninger, som væsentligt ændrer kendskabet til en sygdom, navnlig med hensyn til muligheden for overførsel og konsekvenserne heraf, fordi sygdommen allerede har været kendt i længere tid.

52 I nærværende sag var den nye oplysning i meddelelserne fra SEAC, at forbindelsen mellem BSE og Creutzfeldt-Jakob-sygdommen ikke længere kun var en teoretisk mulighed, men nu blev anset for en reel mulighed. Ifølge »den mest sandsynlige forklaring« (»the most likely explanation«) skyldtes tilfældene af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen en påvirkning fra BSE før indførelsen af forbuddet vedrørende særligt slagteaffald i 1989.

53 Selv om BSE var kendt forinden, ændrede de nye oplysninger fra SEAC i væsentlig grad opfattelsen af den fare, som sygdommen indebærer for folkesundheden, og Kommissionen var derfor berettiget til at træffe beskyttelsesforanstaltninger i henhold til direktiv 90/425 og 89/662.

54 Hvad angår Kommissionens kompetence er direktiv 90/425 og 89/662 formuleret meget bredt, idet Kommissionen kan træffe de »nødvendige foranstaltninger« med hensyn til levende dyr, produkter afledt af disse, produkter af animalsk oprindelse og heraf afledte produkter, og der er ikke fastsat tidsmæssige eller geografiske begrænsninger i anvendelsesområdet for disse foranstaltninger.

55 Det fremgår af bestemmelserne i direktiv 90/425 og 89/662, at dyr og animalske produkter kun kan indgå i samhandelen, hvis de opfylder betingelserne i direktiverne. Afsendelsesmedlemsstaternes myndigheder skal kontrollere, at disse betingelser er opfyldt, inden der udstedes en eksporttilladelse (artikel 3 og 4 i direktiv 90/425 og artikel 3 og 4 i direktiv 89/662).

56 Såfremt der på forsendelsens bestemmelsessted eller under transporten konstateres en zoonose, en sygdom eller et hvilket som helst andet forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyr eller mennesker, kan bestemmelsesmedlemsstatens myndigheder i henhold til direktiv 90/425 og direktiv 89/662 påbyde, at dyret eller dyrene anbringes i karantæne på nærmeste karantænestation, slås ned og/eller destrueres [artikel 8, stk. 1, litra a), første afsnit, i direktiv 90/425], eller påbyde destruktion af partiet eller enhver anden anvendelse, som er fastsat i EF-bestemmelserne [artikel 7, stk. 1, litra a), første afsnit, i direktiv 89/662].

57 Disse bestemmelser viser med den fornødne klarhed, at såfremt der konstateres en zoonose, en sygdom eller andre forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyr

eller mennesker, er det en rimelig foranstaltning at fastsætte, at dyrene eller produkterne ikke må flyttes, men skal isoleres inden for et bestemt område, idet en sådan foranstaltning kan træffes ved beslutninger fra såvel eksportmedlemsstatens som importmedlemsstatens kompetente myndigheder.

58 Det må tiltrædes, at et totalt forbud mod forsendelse af dyr og produkter uden for den pågældende medlemsstats grænser kan være nødvendigt for at sikre, at isoleringen bliver effektiv, og herved kan også eksporten til tredjelande blive berørt.

59 Det bemærkes i denne forbindelse, at direktiv 90/425 og 89/662 ikke udtrykkeligt udelukker, at Kommissionen har kompetence til at forbyde eksport til tredjelande. Som generaladvokaten har anført i punkt 23 i forslaget til afgørelse, kan en sådan begrænsning heller ikke udledes af, at direktiverne angår kontrol »i samhandelen i Fællesskabet«, idet Kommissionens kompetence alene er betinget af, at de foranstaltninger, der træffes, er nødvendige af hensyn til beskyttelsen af sundheden på det indre marked.

60 Endelig bemærkes, at når Kommissionen har et vidt skøn, bl.a. med hensyn til karakteren og omfanget af de foranstaltninger, den træffer, må Fællesskabets retsinstansers prøvelse begrænses til at undersøgelse af, om afgørelsen er åbenbart urigtig eller behæftet med magtfordrejning, eller om Kommissionen åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn (dom af 25.1.1979, sag 98/78, Racke, Sml. s. 69, præmis 5).

61 I nærværende sag fremgik det af de nye videnskabelige resultater, at der sandsynligvis var en forbindelse mellem en sygdom, der havde ramt kvægbesætninger i Det Forenede Kongerige, og en dødbringende sygdom, som kan ramme mennesker, og som ikke på nuværende tidspunkt kan behandles.

62 Når dels henses til den usikkerhed, der var med hensyn til, om de foranstaltninger, som tidligere var truffet af Det Forenede Kongerige og Fællesskabet, var tilstrækkelige og effektive, dels til risiciene for folkesundheden, som blev anset for alvorlige (jf. ovennævnte kendelse af 12.7.1996, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, præmis 63), har Kommissionen ikke åbenbart overskredet grænserne for sit skøn ved at forsøge at isolere sygdommen på Det Forenede Kongeriges område gennem et forbud mod eksport af kvæg, oksekød og afledte produkter fra dette område til de øvrige medlemsstater og tredjelande.

63 Selv om en sådan foranstaltning har en virkning på de frie varebevægelser, følger det ikke heraf, at den er i strid med fællesskabsretten, når den er vedtaget i overensstemmelse med direktiver, hvis formål netop er at sikre den frie bevægelighed for landbrugsprodukter (jf. i denne retning dom af 29.2.1984, sag 37/83, Rewe-Zentrale, Sml. s. 1229, præmis 19), forudsat at foranstaltningen er i overensstemmelse med almindelige retsgrundsætninger, herunder navnlig proportionalitetsprincippet, hvilket vil blive undersøgt i forbindelse med gennemgangen af det femte anbringende.

64 Med hensyn til anbringendet om, at der er tale om magtfordrejning, bemærkes, at der ifølge fast retspraksis foreligger magtfordrejning, såfremt en fællesskabsinstitution udsteder en retsakt udelukkende eller dog i det mindste overvejende med det formål at forfølge andre mål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat i traktaten, for at imødegå konkret foreliggende vanskeligheder (jf. bl.a. dom af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 69).

65 Som generaladvokaten har anført i punkt 21 i forslaget til afgørelse, ville det ikke være korrekt af samtlige betragtninger til den anfægtede beslutning kun at fremdrage sætningsleddet vedrørende forbrugernes betænkeligheder ved beskrivelsen af beslutningens formål.

66 Selv om formålet med en beslutning må kunne udledes af betragtningerne, må vurderingen heraf ske på grundlag af den samlede tekst og ikke kun et enkelt element. Det fremgår af betragtningerne til den anfægtede beslutning set under ét, at Kommissionen har vedtaget de midlertidige foranstaltninger på grund af risikoen for, at BSE kan overføres til mennesker, og at den forinden har foretaget en vurdering af de af Det Forenede Kongerige vedtagne foranstaltninger og en høring af Den Videnskabelige Veterinærkomité og Den Stående Veterinærkomité.

67 Endvidere er der ikke i sagen holdepunkter for at antage, at Kommissionens eneste eller væsentligste formål var af økonomisk karakter snarere end beskyttelsen af sundheden.

68 De tre første anbringender, der går ud på, at Kommissionen ikke har overholdt betingelserne for udøvelsen af sin kompetence, at der foreligger en tilsidesættelse af princippet om frie varebevægelser, og at der er tale om magtfordrejning, må herefter forkastes.

Det fjerde anbringende om manglende begrundelse

69 Det Forenede Kongerige har anført, at der i strid med EF-traktatens artikel 190 ikke i den anfægtede beslutning er en angivelse af grundene til, at eksportforbuddet var nødvendigt, og navnlig ikke af grundene til, at Kommissionen fandt, at de foranstaltninger, der tidligere var truffet for at beskytte folkesundheden og dyresundheden mod BSE, ikke var tilstrækkelige eller hensigtsmæssige.

70 Det bemærkes i denne forbindelse, at selv om det er korrekt, at den begrundelse, som kræves i henhold til traktatens artikel 190, ifølge Domstolens praksis klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som den fællesskabsmyndighed, der har

udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, dels således at de berørte personer kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, for at de kan varetage deres interesser, dels således at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret, kræves det dog ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter. Spørgsmålet om, hvorvidt en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter traktatens artikel 190, skal således ikke blot vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. Desuden må kravene til en retsakts begrundelse afpasses efter de faktiske muligheder og de tekniske eller tidsmæssige betingelser, hvorunder retsakten bliver til (jf. bl.a. dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 15 og 16).

71 I nærværende sag fremgår det af anden betragtning til den anfægtede beslutning, som blev vedtaget som en hasteforanstaltning, at Kommissionen bl.a. har begrundet beslutningen med, at Det Forenede Kongerige på grundlag af meddelelserne fra SEAC havde vedtaget supplerende foranstaltninger med henblik på bedre at beskytte forbrugerne mod BSE. Denne henvisning til, at den medlemsstat, som har det største kendskab til BSE, havde truffet foranstaltninger, er i sig selv tilstrækkelig til at begrunde Kommissionens beslutning om også selv at træffe supplerende foranstaltninger.

72 Formuleringen af femte betragtning til den anfægtede beslutning viser imidlertid endnu klarere, at det var nødvendigt at træffe hasteforanstaltninger, idet risikoen for, at BSE kan overføres til mennesker, udtrykkeligt omtales i denne betragtning.

73 Med hensyn til begrundelsen for forbuddet mod eksport fra Det Forenede Kongerige bemærkes, at den anfægtede beslutning skal ses i sammenhæng med hele spørgsmålet om BSE, og det var ikke på det pågældende tidspunkt nødvendigt at angive, hvorfor Det Forenede Kongerige i særlig grad var berørt. Eksportforbuddet var endvidere tilstrækkelig begrundet i den usikkerhed, der var med hensyn til risiciene, og henset til uopsættigheden og foranstaltningens foreløbige karakter, mens anvendelsen af forbuddet på eksport til tredjelande ligeledes var begrundet i risikoen for en omlægning af handelen (femte betragtning).

74 En sådan begrundelse er klart tilstrækkelig til, at Det Forenede Kongerige kunne få kendskab til grundlaget for de trufne foranstaltninger, og at Domstolen kan efterprøve foranstaltningernes lovlighed.

75 Anbringendet vedrørende manglende begrundelse må herefter forkastes.

Det femte anbringende om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

76 Til støtte for anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet har Det Forenede Kongerige nærmere anført, at den anfægtede beslutning ikke var et egnet middel til at sikre beskyttelsen af folkesundheden og dyresundheden, idet der allerede var truffet de fornødne foranstaltninger, også på fællesskabsniveau, og det fremgik tydeligt af det hurtige fald i antallet af BSE-tilfælde i Det Forenede Kongerige, at disse foranstaltninger var effektive.

77 Ifølge Det Forenede Kongerige var forbuddet mod eksport af levende dyr heller ikke nødvendigt. Efter vedtagelsen af beslutning 94/474 var de eneste levende dyr, der stadig kunne eksporteres, kvæg på under seks måneder, der var afkom af køer, hos hvilke der ikke var mistanke om BSE eller BSE ikke var bekræftet, dvs. dyr, som aldrig var blevet fodret med kødmel fra dyr, og som aldrig havde været i kontakt med besætninger, hvor der var udbrud af BSE.

78 Det Forenede Kongerige har endvidere anført, at Den Videnskabelige Veterinærkomité allerede havde fastslået, at sæd ikke indebar nogen risiko for overførsel af BSE. Med hensyn til embryoner var der allerede en beslutning om forbud mod eksport af embryoner hidrørende fra hundyr, der er født før juli 1988, eller som nedstammer fra hundyr, hvor der er mistanke om eller konstateret BSE.

79 Med hensyn til fersk kød har Det Forenede Kongerige henvist til, at det efter artikel 4 i afgørelse 94/474, som ændret ved afgørelse 95/287, allerede var forbudt for Det Forenede Kongerige at forsende fersk kød til de øvrige medlemsstater,

bortset fra i) fersk kød fra kvæg, der er under to et halvt år ved slagtningen, ii) fersk kød fra kvæg, der i Det Forenede Kongerige kun har opholdt sig på bedrifter, hvor der ikke er bekræftet nogen tilfælde af BSE i de foregående seks år, eller iii) udbenet kød fra kvæg, der er over to et halvt år ved slagtningen, og som på et eller andet tidspunkt har opholdt sig på en bedrift, hvor der er bekræftet et eller flere tilfælde af BSE i de foregående seks år, men hvorfra vedhængende væv, herunder synligt nerve- og lymfevæv, er fjernet. Det er ikke holdepunkter for at antage, at disse foranstaltninger ikke var tilstrækkelige, og at det var nødvendigt at træffe yderligere foranstaltninger. Endvidere var det påvist ved uafhængigt videnskabeligt arbejde, at kød udtaget i musklerne ikke udgør nogen påviselig smittefare, selv om det kommer fra dyr, der klinisk må anses for ramt af sygdommen.

80 Med hensyn til produkter, der er fremstillet af kvæg slagtet i Det Forenede Kongerige, og som kan indgå i levnedsmidler eller foder, samt produkter, der er bestemt til medicinsk, kosmetisk eller farmaceutisk anvendelse, har Det Forenede Kongerige anført, at der ikke er nogen begrundelse for at forbyde eksport, når der er sikkerhed for, at produkterne hidrører fra besætninger, hvor der ikke har været tilfælde af BSE, og som ikke har været udsat for påvirkning fra BSE-agensen.

81 Med hensyn til forbuddet mod eksport til tredjelande har Det Forenede Kongerige anført, at der ikke er nogen risiko for reimport til de øvrige medlemsstater på grund af en række praktiske forhold, nemlig det begrænsede antal tredjelande, som kan eksportere kvæg, fersk oksekød og oksekødsprodukter til Fællesskabets medlemsstater, de strenge betingelser for eksport, kontrollen, der udøves i henhold til bestemmelserne om eksportrestitutioner, og den indførselsafgift, der skal betales i forbindelse med import. Hvad angår betingelserne vedrørende sæd og embryoner fra kvæg udelukker disse enhver import til en anden medlemsstat af produkter fra Det Forenede Kongerige via et tredjeland.

82 Endvidere har Det Forenede Kongerige anført, at den anfægtede beslutning indebærer forskelsbehandling, idet der kun indføres et sådant eksportforbud med hensyn til oksekød fra Det Forenede Kongerige, men der pålægges ikke nogen

beskyttelsesforanstaltninger overhovedet over for de øvrige medlemsstater, hvor der har været tilfælde af BSE, og hvor foranstaltningerne vedrørende adskillelse af slagteaffald ikke er så udviklede som i Det Forenede Kongerige. Beslutningen indebærer ligeledes forskelsbehandling, fordi den kun kan medvirke til at genoprette forbrugernes tillid i de andre medlemsstater, men ikke i Det Forenede Kongerige, på bekostning af de britiske forbrugeres tillid.

83 Endelig har Det Forenede Kongerige anført, at forbuddet gik for langt, og at Kommissionen havde en lang række andre løsningsmuligheder, bl.a. at indføre et generelt forbud på fællesskabsniveau mod anvendelse af væv fra oksekød, der mest sandsynligt indeholder den smittebærende BSE-agens, at indføre et forbud på fællesskabsniveau (som allerede findes i Det Forenede Kongerige) mod salg af oksekød fra britisk kvæg på mere end 30 måneder til konsum eller som et supplement til sidstnævnte forbud at fastsætte strengere krav ved eksport af oksekød fra yngre kvæg til de øvrige medlemsstater.

84 Kommissionen har anført, at beslutningen må anses for en foranstaltning med henblik på at isolere sygdommen, således at denne kan udryddes, og der indføres samtidig markedsstøtteforanstaltninger og andre støtteforanstaltninger. Ifølge Kommissionen må isoleringen af sygdommen anses for et på verdensplan anerkendt legitimt middel til bekæmpelse af et problem som det foreliggende med henblik på at undgå, at sygdommen spredes. Når Det Forenede Kongerige er valgt som isoleringszone, skyldes det, at det af forskellige grunde ikke ville være hensigtsmæssigt at lave lokale isoleringszoner, og at 99,7% af de bekræftede tilfælde af BSE er forekommet i Det Forenede Kongerige. Det fremgår endvidere af direktiverne vedrørende specifikke sygdomme, at isoleringszonerne skal fastlægges på grundlag af naturlige grænser og under hensyntagen til muligheden for administrativ kontrol.

85 Ifølge Kommissionen er den anfægtede beslutning berettiget, for så vidt som den angår levende dyr, på grund af revurderingen af den eksisterende tvivl, bl.a. med hensyn til tilstedeværelse af BSE-agensen i unge dyr, usikkerheden vedrørende mulighederne for at følge dyr og identificere de dyr, der har været udsat for risikoen, usikkerheden vedrørende dyrets slagtealder og risikoen for vertikal eller horisontal transmission.

86 Hvad angår sæd har Kommissionen anført, at forbuddet er ophævet efter en udtalelse fra Den Videnskabelige Veterinærkomité. Dette påvirker imidlertid ikke lovligheden af den anfægtede beslutning, der som en hasteforanstaltning var berettiget på grund af risikoen for en vertikal transmission og den stadig igangværende forskning vedrørende overførsel af sygdommen ved overførsel af embryoner hos køer, der insemineres med sæd fra tyre, som er ramt af BSE, og fordi der ikke forelå en nyere udtalelse fra Den Videnskabelige Veterinærkomité vedrørende dette spørgsmål.

87 De samme forhold gør sig ifølge Kommission gældende med hensyn til embryoner, ligesom der må tages hensyn til udtalelsen fra Den Videnskabelige Veterinærkomité om, at der er bevis for overførsel af scrapie ved overførsel af sæd.

88 Kommissionen har endvidere henvist til den tvivl, der var for så vidt angår kød, bl.a. med hensyn til den måde, hvorpå identifikationen og registreringen af dyr foregår i Det Forenede Kongerige, og til, hvor effektive foranstaltningerne vedrørende kontrol med bortskaffelse af særligt slagteaffald var. Ethvert stykke kød indeholder små mængder af lymfevæv, og et af medlemmerne af Den Videnskabelige Veterinærkomité ville ikke udelukke, at der er risiko forbundet med kød i form af muskler.

89 Ifølge Kommissionen gør de samme overvejelser sig gældende med hensyn til afledte produkter som talg og gelatine. Med hensyn til kød- og benmel fra pattedyr er dette den væsentligste årsag til BSE-epidemien.

90 Herudover har Kommissionen anført, at beslutningen var nødvendig for så vidt angår eksporten til tredjelande. Denne eksport udgør kun ca. 5% af den britiske produktion af oksekød, hvilket viser, at prisen for at sikre, at isoleringsforanstaltningerne var fuldstændig effektive, var relativ lav. Endvidere er der risiko for reimport af dyr, kød og afledte produkter, eventuelt i en anden form og under visse omstændigheder med en anden oprindelsesangivelse. Der var reelt en risiko for omgåelse, hvis der blev taget hensyn til oplysningerne vedrørende omgåelse af

reglerne for eksportrestitutioner. Der var fare for, at de vedtagne foranstaltninger ikke var blevet effektive, hvis eksporten til tredjelande ikke var medtaget, og forbuddet mod eksport til tredjelande var derfor en integreret og nødvendig del af den anfægtede beslutning og dermed i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. En undladelse fra Kommissionens side af at foretage sig noget med hensyn til eksport til tredjelande ville uden tvivl ikke have været i overensstemmelse med de forpligtelser, der i traktaten pålægges Rådet og Kommissionen, bl.a. til at tage hensyn til EF-landbrugsproduktionens stilling på verdensmarkederne, eller de forpligtelser, Fællesskabet på internationalt plan har påtaget sig bilateralt og multilateralt.

91 Kommissionen har bestridt, at beslutningen skulle indebære forskelsbehandling. Den har henvist til, at 99,7% af tilfældene af BSE er konstateret i Det Forenede Kongerige, og i de øvrige medlemsstater, hvor der er konstateret nogle få tilfælde, har man valgt en politik med nedslagtning af hele besætningen.

92 Det er Kommissionens opfattelse, at det ikke var muligt at vælge en anden løsning. Et forbud mod visse former for særligt slagteaffald på fællesskabsniveau ville ikke have medvirket til en udryddelse af BSE og ville have haft en meget begrænset virkning på grund af det ubetydelige omfang af BSE i de øvrige medlemsstater. Endvidere ville det have krævet meget tid at gøre en sådan foranstaltning effektiv, hvilket ikke var hensigtsmæssigt på grund af situationens hastende karakter. Med hensyn til en forbedring af kontrollen og certificeringen af visse former for kød ville dette ikke have været hensigtsmæssige foranstaltninger på grund af den hastende karakter og tvivlen vedrørende effektiviteten i de britiske kontrolsystemer.

93 Endelig har Kommissionen anført, at den anfægtede beslutning ved vurderingen af, om den står i rimeligt forhold til det forfulgte mål, må ses i sammenhæng med alle de foranstaltninger, der blev truffet, og som beløb sig til ca. 2,5 mia. ECU (bl.a. ændring af interventionstærsklerne, ekstraordinære støtteforanstaltninger i Det Forenede Kongerige og i andre medlemsstater, forarbejdningspræmier for kalve, støtte til dækning af oksekødsproducenternes indkomsttab, foranstaltninger til fordel for eksportørerne, støtte til privat oplagring af kalvekød, eksportrestitutioner, foranstaltninger med henblik på at fremme salget af kvalitetsoksekød, støtte til forskning).

94 I replikken har Det Forenede Kongerige anført, at selv om en foranstaltning med henblik på isolering af en sygdom er hensigtsmæssig i forbindelse med en smitsom sygdom som f.eks. mund- og klovesyge, der kan overføres via luften, og som har en kort inkubationstid, kan den ikke benyttes i forbindelse med bekæmpelsen af en ikke-smitsom sygdom, som overføres via foderet, og som har en lang inkubationstid. Endvidere bidrager isoleringen ikke bedre til en udryddelse af BSE end de af Det Forenede Kongerige foreslåede alternative løsninger.

95 I duplikken har Kommissionen fastholdt, at den anfægtede beslutning kun var et første led i en vidtrækkende strategi. Der er tale om en foreløbig foranstaltning (femte betragtning) og en hasteforanstaltning (titlen), som skal revurderes (sjette og syvende betragtning, artikel 1 og 3), og som skal følges op af andre foranstaltninger med henblik på at kontrollere og udrydde sygdommen (artikel 4).

96 Det bemærkes, at proportionalitetsprincippet, der hører til fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, indebærer, at fællesskabsinstitutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for gennemførelsen af det lovligt tilsigtede formål med de pågældende bestemmelser, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 13, og af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 41).

97 For så vidt angår den retslige prøvelse af de anførte betingelser bemærkes, at fællesskabslovgiver på landbrugspolitikkens område har en skønsfrihed, der modsvarer det politiske ansvar, som denne er tillagt ved traktatens artikel 40-43. Heraf følger, at kun såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (dommen i sagen Fedesa m.fl., præmis 14, og dommen i sagen Crispoltoni m.fl., præmis 42).

98 Da den anfægtede beslutning blev vedtaget, var der stor usikkerhed med hensyn til de risici, der var forbundet med levende kvæg, oksekød og afledte produkter.

99 Når der er usikkerhed med hensyn til, om og i givet fald i hvilket omfang der er risiko for menneskers sundhed, må institutionerne kunne træffe beskyttelsesforanstaltninger uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang denne har.

100 Dette bekræftes af EF-traktatens artikel 103 R, stk. 1, hvorefter beskyttelsen af menneskers sundhed er et af Fællesskabets mål på miljøområdet. I henhold til artiklens stk. 2 tager Fællesskabets politik sigte på et højt beskyttelsesniveau og bygger bl.a. på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, ligesom kravene med hensyn til miljøbeskyttelse skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker på andre områder.

101 Den anfægtede beslutning blev vedtaget som en »hasteforanstaltning«, og der blev »midlertidigt« (femte betragtning) fastsat et eksportforbud. Endvidere anerkender Kommissionen i beslutningen, at der på videnskabeligt plan skal foretages en dybegående undersøgelse af de nye oplysninger og af, hvilke foranstaltninger der skal træffes, og at beslutningen derfor skal revideres, når hele situationen er undersøgt (syvende betragtning).

102 Hvad angår spørgsmålet om levende dyr, med hensyn til hvilke der allerede var fastsat et eksportforbud ved beslutning 94/474, bemærkes, at eksportforbuddet i henhold til den anfægtede beslutning kun omfatter kvæg på under seks måneder, der er afkom af køer, hos hvilke der ikke er mistanke om BSE eller BSE ikke er bekræftet. Den videnskabelige usikkerhed med hensyn til, på hvilke måder BSE overføres, navnlig med hensyn til, om sygdommen kan overføres via moderen, indebærer, når også henses til den manglende mærkning af dyr og kontrol med omflytningen heraf, at det ikke med sikkerhed kan fastslås, at en kalv er afkom af en ko, der er helt fri for BSE, eller at kalven, selv om dette måtte være tilfældet, selv er helt fri for sygdommen.

103 Forbuddet mod eksport af levende kvæg kan derfor ikke anses for en åbenbart uhensigtsmæssig foranstaltning.

104 Med hensyn til oksekød bemærkes, at ethvert dyr på seks måneder eller derover på grund af sygdommens lange inkubationstid måtte behandles, som om det kunne være smittet med BSE, selv om det ikke viste tegn herpå. Der var i Det Forenede Kongerige truffet særlige foranstaltninger vedrørende slagtning af dyr og udskæring af kød. Der blev imidlertid først fra maj 1995 foretaget uanmeldte kontrolbesøg i virksomheder i Det Forenede Kongerige med henblik på at undersøge, om foranstaltningerne blev anvendt (*Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain, A Progress Report*, november 1995, punkt 16). Kontrollen viste, at en væsentlig del af slagterierne ikke overholdt de lovmæssige krav.

105 Endvidere fremgår det af Den Videnskabelige Veterinærkomités rapport af 11. juli 1994, at der i kødet stadig var rester af nerve- og lymfevæv. Ifølge udtalelser fra et medlem af komitéen, som er vedlagt Den Videnskabelige Veterinærkomités udtalelse af 22. marts 1996, kunne det ikke videnskabeligt udelukkes, at der var en fare for overførsel af smitte via oksekød i form af muskler (jf. nærværende doms præmis 13).

106 Det må herefter fastslås, at forbuddet mod eksport af oksekød heller ikke kan anses for en åbenbart uhensigtsmæssig foranstaltning.

107 For så vidt angår sæd og embryoner er det tilstrækkeligt at bemærke, at risikoen for vertikal transmission ikke endeligt kunne udelukkes, da den anfægtede beslutning blev vedtaget.

108 Hvad angår andre produkter som talg og gelatine findes Kommissionen at have udvist en passende forsigtighed ved at forbyde eksport heraf, indtil der var foretaget en fornyet undersøgelse af hele situationen.

109 Hvad angår forbuddet mod eksport til tredjelande var der tale om en passende foranstaltning, idet det herved blev sikret, at foranstaltningen blev effektiv, på den måde, at alle dyr og produkter, som kunne være inficeret med BSE, blev isoleret på Det Forenede Kongeriges område. Det er ikke i alle tilfælde tilstrækkeligt til at udelukke enhver mulighed for reimport af kød i en anden form eller en omlægning af handelen, at import kun er tilladt fra et begrænset antal lande, og at der foretages kontrol ved import.

110 Det Forenede Kongerige har også henvist til mulige alternative forslag. Når henses til, hvor alvorlig faren er, og til sagens hastende karakter, kan Kommissionen imidlertid ikke anses for at have handlet på en åbenbart uhensigtsmæssig måde ved midlertidigt at have indført et fuldstændigt forbud mod eksport af kvæg, oksekød og afledte produkter i afventning af mere præcise videnskabelige oplysninger.

111 Anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet må herefter forkastes.

Det sjette anbringende om tilsidesættelse af traktatens artikel 6 og artikel 40, stk. 3

112 Ifølge Det Forenede Kongerige har Kommissionen tilsidesat traktatens artikel 6 og artikel 40, stk. 3, idet den har stillet britiske producenter ringere end producenter i de øvrige medlemsstater, ligesom den har stillet britiske forbrugere ringere end forbrugerne i de øvrige medlemsstater, selv om der ikke var nogen objektiv begrundelse for denne forskelsbehandling.

113 Kommissionen har heroverfor anført, at de vedtagne foranstaltninger er uafhængige af nationalitet, men angår den geografiske situation. Endvidere har beslutningen haft betydning for andre medlemsstaters borgere og virksomheder og i andre medlemsstater. Når henses til situationen, er det — uanset om der måtte have været tale om forskelsbehandling — utvivlsomt, at forskelsbehandlingen er objektivt begrundet i omstændighederne.

114 Det bemærkes i denne forbindelse, at det principielle forbud mod forskelsbehandling af Fællesskabets producenter og forbrugere i henhold til artikel 40, stk. 3, andet afsnit, efter Domstolens faste praksis indebærer, at ensartede forhold ikke behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (jf. bl.a. dom af 20.9.1988, sag 203/86, Spanien mod Rådet, Sml. s. 4563, præmis 25).

115 Det er i nærværende sag ikke på noget tidspunkt blevet bestridt, at da den anfægtede beslutning blev vedtaget, var næsten alle tilfælde af BSE i Europa konstateret i Det Forenede Kongerige.

116 Når henses hertil, må det fastslås, at situationen i Det Forenede Kongerige i forhold til det objektive kriterium vedrørende udbredelsen af BSE ikke var sammenlignelig med situationen i de øvrige medlemsstater, og Kommissionen har derfor ikke ved vedtagelsen af beslutningen om isolering af dyr og produkter på Det Forenede Kongeriges område tilsidesat traktatens artikel 40, stk. 3, andet afsnit.

117 Anbringendet om tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling kan herefter ikke tiltrædes.

Det syvende anbringende om tilsidesættelse af traktatens artikel 39, stk. 1

118 Det Forenede Kongerige har anført, at beslutningen ikke er begrundet i nogen af de mål med den fælles landbrugspolitik, som er fastlagt i artikel 39, stk. 1. Beslutningen bidrager ikke til at forøge landbrugets produktivitet eller at sikre landbrugsbefolkningen en rimelig levestandard, men der påføres derimod virksomhederne i oksekødsbranchen og de hermed forbundne brancher i Det Forenede Kongerige et tab, stabiliteten på Fællesskabets marked bringes i fare, og forbrugerne kan ikke sikres rimelige priser, idet det er umuligt at levere de omhandlede produkter i de øvrige medlemsstater.

119 Kommissionen har anført, at beskyttelsen af dyresundheden og den offentlige sundhed er en integreret del af den fælles landbrugspolitik, og at den offentlige sundhed er et overordnet spørgsmål. I øvrigt kan ingen af de i artikel 39, stk. 1, anførte mål nås uden den fornødne tillid hos forbrugerne og uden den fornødne kontrol med den offentlige sundhed.

120 Det bemærkes i denne forbindelse, at de krav, der findes på sundhedsområdet i henhold til EF-traktatens artikel 129, stk. 1, tredje afsnit, indgår som led i Fællesskabets politik på andre områder, og ifølge Domstolens praksis kan virkeliggørelsen af målsætningerne med den fælles landbrugspolitik, ikke ske på en sådan måde, at almene hensyn som for eksempel en beskyttelse af forbrugerne eller af menneskers og dyrs sundhed og liv lades ude af betragtning, idet fællesskabsinstitutionerne ved udøvelsen af deres beføjelser skal inddrage disse hensyn (dom af 23.2.1988, sag 68/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 855, præmis 12).

121 Hertil kommer, at beskyttelsen af sundheden bidrager til virkeliggørelsen af de mål med den fælles landbrugspolitik, som er fastlagt i traktatens artikel 39, stk. 1, navnlig når landbrugsproduktionen er direkte afhængig af afsætningen af produkterne til forbrugerne, som bliver mere og mere bevidste om deres sundhed.

122 Det må herefter fastslås, at Kommissionen ikke ved vedtagelsen af den anfægtede beslutning har tilsidesat traktatens artikel 39, stk. 1.

Det ottende anbringende, der går ud på, at bestemmelsen i den anfægtede beslutnings artikel 1, tredje led, er ulovlig, navnlig fordi den er i strid med retssikkerhedsprincippet

123 Ifølge Det Forenede Kongerige er den anfægtede beslutning i strid med retssikkerhedsprincippet, idet omfanget af eksportforbuddet ikke er fastlagt tilstrækkelig klart. Anvendelsesområdet for beslutningens artikel 1, stk. 3 (hvorefter der ikke må eksporteres »produkter, der er fremstillet af kvæg slagtet i Det Forenede Kongerige, og som kan indgå i levnedsmidler eller foder, samt produkter, der er bestemt til medicinsk, kosmetisk eller farmaceutisk anvendelse«) kan kun fastlægges under inddragelse af afgrænsningen af de af direktiv 90/425 og 89/662 omfattede produkter. I artikel 1 i disse to direktiver henvises til bilag A og B, som er ændret efter vedtagelsen af de to direktiver ved direktiv 92/118. Endvidere omfatter artikel 10, stk. 4, i direktiv 90/425 og artikel 9, stk. 4, i direktiv 89/662, »hvis situationen kræver det«, ligeledes »produkter afledt« af dyr, henholdsvis »produkter med oprindelsesstatus eller heraf afledte produkter«. Endvidere må de to direktivers anvendelsesområde fastlægges under inddragelse af traktatens artikel 43, hvilket indebærer, at der skal tages hensyn til de landbrugsprodukter, der er nævnt i traktatens bilag II.

124 Endvidere har Det Forenede Kongerige anført, at den manglende klarhed i afgrænsningen af anvendelsesområdet for den anfægtede beslutnings artikel 1, tredje led, i praksis også udelukker, at Domstolen kan efterprøve beslutningens lovlighed, idet det på grund af en tilsidesættelse af begrundelsespligten er umuligt at udlede en forbindelse mellem tredje led og begrundelsen i betragtningerne.

125 Endelig har Det Forenede Kongerige anført, at Kommissionen ikke kunne fastsætte et eksportforbud for visse produkter, som ikke er omfattet af traktatens bilag II og dermed heller ikke af direktiv 90/425 og 89/662, der er hjemmelen for den anfægtede beslutning. Det er tilfældet med hensyn til gelatine, aminosyre, dicalciumfosfat, peptider afledt af peptoner, glycerol, stearinsyre og salte.

126 Kommissionen har anført, at når henses til sagens hastende karakter og nødvendigheden af at sikre en effektiv og fuldstændig kontrol med situationen, er den anfægtede beslutnings artikel 1, tredje led, i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet. I betragtning af, hvor alvorlig faren for folkesundheden er, BSE-agensens karakter og målene med den anfægtede beslutning er det utvivlsomt, at beslutningen omfatter produkter som talg og gelatine, som er produkter afledt af kvæg. Endvidere er den anfægtede beslutning korrekt begrundet for så vidt angår BSE-agensen og dermed alle produkter, der kan være inficeret hermed, dvs. afledte produkter. Endvidere henvises der udtrykkeligt til alle de af den anfægtede beslutning omfattede produkter i direktiv 90/425 og 89/662.

127 Det bemærkes i denne forbindelse, at den anfægtede beslutnings artikel 1, tredje led, ikke synes at være uklar med hensyn til bestemmelsens anvendelsesområde, når der heri henvises til »produkter, der er fremstillet af kvæg slagtet i Det Forenede Kongerige, og som kan indgå i levnedsmidler eller foder, samt produkter, der er bestemt til medicinsk, kosmetisk eller farmaceutisk anvendelse«.

128 Hvad angår begrundelsespligten bemærkes, at som generaladvokaten har fremhævet i punkt 38 i forslaget til afgørelse, skal der tages hensyn til, at Det Forenede Kongerige, som den anfægtede beslutning er rettet til, havde et indgående kendskab til situationen og ikke kunne være i tvivl om, hvilke produkter der var omfattet af beslutningen.

129 Endelig fremgår det af direktiv 90/425 og 89/662, at de af Kommissionen vedtagne beskyttelsesforanstaltninger kan omfatte »produkter af animalsk oprindelse«, »heraf afledte produkter« og »produkter afledt af disse [dyr]«. Kommissionen har derfor ikke handlet i strid med direktiverne i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede beslutning, for så vidt som denne omfatter »produkter, der er fremstillet af kvæg«.

130 Anbringendet om, at den anfægtede beslutnings artikel 1, tredje led, er ulovlig, må herefter forkastes.

Det niende anbringende, der går ud på, at direktiv 90/425 og 89/662 er ulovlige

131 For det tilfælde, at Domstolen måtte fastslå, at direktiv 90/425 eller direktiv 89/662 finder anvendelse eller skal finde anvendelse på produkter, der ikke er omfattet af bilag II til traktaten, har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at Rådet ikke efter traktatens artikel 43 havde kompetence til at vedtage direktiverne med dette indhold. De to direktiver finder derfor ikke anvendelse på dette punkt og kunne derfor ikke udgøre hjemmelen for den anfægtede beslutning.

132 Kommissionen og Rådet har derimod anført, at direktiv 90/425 og 89/662 med rette er udstedt med hjemmel i traktatens artikel 43, idet formålet med disse var at gennemføre de i artikel 39 nævnte mål, og at de i direktiverne omhandlede afledte produkter under alle omstændigheder henhører under den opsamlingsposition i bilag II, der omfatter »animalske produkter, ikke andetsteds tariferet«. Den omstændighed, at direktiverne accessorisk måtte angå visse andre produkter, der ikke er omfattet af bilag II, påvirker ikke deres gyldighed.

133 Det bemærkes i denne forbindelse, at det fremgår af fast retspraksis, at traktatens artikel 43 er rette hjemmel for enhver retsakt, der regulerer spørgsmålet om

produktion af og handel med de i bilag II til traktaten opregnede landbrugsprodukter, og som bidrager til virkeliggørelsen af en eller flere af de i traktatens artikel 39 nævnte målsætninger for den fælles landbrugspolitik (ovennævnte dom af 23.2.1998, Det Forenede Kongerige mod Rådet, præmis 14, dom af 23.2.1988, sag 131/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 905, præmis 19, af 16.11.1989, sag C-131/87, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 3743, præmis 28, og ovennævnte dom i sagen Fedesa m.fl., præmis 23).

134 Domstolen har ligeledes fastslået, at et direktiv var et væsentligt led i virkeliggørelsen af det i traktatens artikel 39, stk. 1, litra a), nævnte mål om at forøge landbrugets produktivitet, og at direktivet skulle vedtages med hjemmel i traktatens artikel 43, selv om direktivet, der i det væsentlige fandt anvendelse på produkter omfattet af bilag II, accessorisk også omfattede visse produkter, der ikke var nævnt heri (dom af 16.11.1989, sag C-11/88, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 3799, præmis 15, summarisk offentliggørelse).

135 Når henses til, hvor vigtig den frie bevægelighed for dyr, animalske produkter og produkter af animalsk oprindelse er for virkeliggørelsen af målene i traktatens artikel 39, stk. 1, må det fastslås, at traktatens artikel 43 var rette hjemmel for vedtagelsen af direktiv 90/425 og 89/662, selv om Kommissionen i henhold til direktiverne accessorisk kan vedtage beskyttelsesforanstaltninger, som også finder anvendelse på »produkter af animalsk oprindelse«, »heraf afledte produkter« og »produkter afledt af disse [dyr]«, der ikke er omfattet af bilag II til traktaten.

136 Anbringendet om, at direktiv 90/425 og 89/662 er ulovlige, må således forkastes.

137 Sagsøgtes frifindelsespåstand tages herefter til følge.

Sagens omkostninger

138 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Det Forenede Kongerige har tabt sagen, og i overensstemmelse med Kommissionens påstand tilpligtes det at betale sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Rådet bærer derfor sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Den af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland anlagte sag afvises, for så vidt den angår Kommissionens udtalelser af 10. april, 13. april og 8. maj 1996.

2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes, for så vidt den af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland anlagte sag angår annullation af Kommissionens beslutning 96/239/EF af 27. marts 1996 om visse hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati.

3) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland betaler sagens omkostninger.

4) Rådet for Den Europæiske Union bærer sine egne omkostninger.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Schintgen Mancini Moitinho de Almeida

Murray Edward Puissochet

Hirsch Jann Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. maj 1998.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident