ARREST VAN HET HOF
5 mei 1998 *

In zaak C-180/96,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door L. Nicoll, van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijgestaan door N. Lyell, QC, P. Lasok, QC, en D. Anderson, Barrister, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter ambassade van het Verenigd Koninkrijk, Boulevard Roosevelt 14,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Booss, juridisch hoofdadviseur, en J. Macdonald Flett, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van deze juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

ondersteund door

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door A. Brautigam en M. Sims, juridisch adviseurs, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij A. Morbilli, directeur-generaal van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

interveniënt,

* Procestaal: Engels.

betreffende een verzoek om nietigverklaring van beschikking 96/239/EG van de Commissie van 27 maart 1996 inzake spoedmaatregelen ter bescherming tegen boviene spongiforme encefalopathie (PB L 78, blz. 47), en van een aantal andere handelingen van de Commissie,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, C. Gulmann, H. Ragnemalm, M. Wathelet en R. Schintgen, kamerpresidenten, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann en L. Sevón (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: G. Tesauro
griffier: L. Hewlett, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 2 juli 1997,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 september 1997,

het navolgende

Arrest

1 Bij op 24 mei 1996 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft het Verenigd Koninkrijk krachtens artikel 173 EG-Verdrag verzocht om nietigverklaring van beschikking 96/239/EG van de Commissie van 27 maart 1996 inzake spoedmaatregelen ter bescherming tegen boviene spongiforme encefalopathie (PB L 78, blz. 47; hierna: „bestreden beschikking"), en van een aantal andere handelingen van de Commissie.

2 Bij afzonderlijke akte van dezelfde dag heeft het eveneens verzocht om opschorting van de tenuitvoerlegging van de bestreden beschikking en/of om voorlopige maatregelen. Dit verzoek in kort geding is afgewezen bij beschikking van het Hof van 12 juli 1996, Verenigd Koninkrijk/Commissie, C-180/96 R, Jurispr. blz. I-3903.

3 Bij beschikking van de president van het Hof van 12 september 1996 is de Raad toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie.

4 Blijkens de stukken is boviene spongiforme encefalopathie (hierna: „BSE"), de zogenoemde „gekkekoeienziekte", in 1986 voor het eerst in het Verenigd Koninkrijk ontdekt. De ziekte maakt deel uit van een groep van ziekten die bekend staan als besmettelijke spongiforme encefalopathieën, die worden gekenmerkt door een degeneratie van de hersenen en door het feit dat de zenuwcellen van de hersenen bij microscopisch onderzoek een sponsachtig voorkomen blijken te hebben. Deze verschillende ziekten treffen zowel de mens (kuru in Nieuw-Guinea en ziekte van Creutzfeldt-Jakob, die in het algemeen ouderen treft) als diverse diersoorten, waaronder runderen, schapen („scrapie" of „draaiziekte"), huiskatten en nertsen in fokkerijen.

5 Aangenomen wordt dat de waarschijnlijke oorzaak van BSE een wijziging is in de bereiding van het voer voor runderen waarna het eiwitten bevatte die afkomstig waren van schapen die aan scrapie leden. De incubatieperiode bedraagt verschillende jaren, gedurende welke de ziekte niet kan worden ontdekt bij levende dieren.

6 Ter bestrijding van BSE heeft het Verenigd Koninkrijk sinds juli 1988 verschillende maatregelen getroffen, waaronder een verbod om voor herkauwers bestemd voer te verkopen dat eiwitten afkomstig van herkauwers bevat, en een verbod om dergelijk voer aan herkauwers te geven („Ruminant Feed Ban", vervat in de Bovine Spongiform Encephalopathy Order 1988, *SI* 1988/1039, zoals nadien gewijzigd). Aangezien de waarschijnlijke oorzaak van de ziekte het eten van besmet voer was, had een dergelijk verbod volgens wetenschappers elk nieuw geval van BSE bij dieren, geboren na de inwerkingtreding van dit verbod, moeten voorkomen.

7 Voorts heeft het Verenigd Koninkrijk een aantal maatregelen genomen om de risico's voor de gezondheid van de mens te beperken, waaronder een verbod op de verkoop en het gebruik van specifieke slachtafvallen van runderen, waarvan werd vermoed dat zij geïnfecteerd waren [The Bovine Offal (Prohibition) Regulations 1989, *SI* 1989/2061, zoals nadien gewijzigd]. Onder dat verbod vielen in het bijzonder de kop en het ruggenmerg.

8 De Commissie heeft eveneens een aantal beschikkingen inzake BSE in het Verenigd Koninkrijk gegeven, waaronder beschikking 90/200/EEG van de Commissie van 9 april 1990 tot vaststelling van aanvullende eisen voor bepaalde weefsels en organen ten aanzien van boviene spongiforme encefalopathie (PB L 105, blz. 24), welke is vervangen door beschikking 94/474/EG van de Commissie van 27 juli 1994 betreffende bepaalde beschermende maatregelen ten aanzien van boviene spongiforme encefalopathie en tot intrekking van de beschikkingen 89/469/EEG en 90/200/EEG (PB L 194, blz. 96), zelf gewijzigd bij beschikking 95/287/EG van de Commissie van 18 juli 1995 (PB L 181, blz. 40). Deze verschillende maatregelen betreffen de verwijdering van weefsel van rundvlees dat met BSE besmet kan zijn, alsmede het voer van herkauwers. Beschikking 92/290/EEG van de Commissie van 14 mei 1992 inzake bepaalde beschermende maatregelen ten aanzien van runderembryo's in verband met boviene spongiforme encefalopathie (BSE) in het Verenigd Koninkrijk (PB L 152, blz. 37) heeft voorts de uitvoer van embryo's aan zeer strikte voorwaarden verbonden.

9 In een communiqué van 20 maart 1996 heeft het Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (hierna: „SEAC"), een onafhankelijk wetenschappelijk adviesorgaan van de regering van het Verenigd Koninkrijk, melding gemaakt van tien gevallen van een variant van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob, die zijn vastgesteld bij personen jonger dan 42 jaar. In het communiqué werd het volgende gesteld: „Ofschoon er geen direct bewijs is voor een verband, is, gelet op de huidige gegevens en het ontbreken van elk geloofwaardig alternatief, de meest waarschijnlijke verklaring (‚the most likely explanation') thans, dat deze gevallen verband houden met blootstelling aan BSE vóór de invoering, in 1989, van het verbod van een aantal specifieke slachtafvallen van rundvlees. Dit geeft aanleiding tot grote ongerustheid."

10 In hetzelfde communiqué beklemtoonde het SEAC, dat de maatregelen die ter bescherming van de volksgezondheid waren vastgesteld, in de praktijk correct moesten worden toegepast, en pleitte het voor een permanente controle om de volledige verwijdering van ruggenmerg te verzekeren. Het deed bovendien de aanbeveling, dat de karkassen van runderen ouder dan dertig maanden moesten worden uitgebeend in erkende inrichtingen die onder toezicht staan van de Meat Hygiene Service, dat de snijresten moesten worden ingedeeld als specifieke slachtafvallen van runderen en dat het gebruik van vlees- en beendermeel van zoogdieren in het voer voor alle dieren op de boerderij zou worden verboden.

11 Diezelfde dag nam de minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening het besluit om de verkoop en levering van vlees- en beendermeel van zoogdieren alsmede het gebruik ervan in veevoer, met inbegrip van gevogelte, paarden en gekweekte vis, te verbieden, alsook om de verkoop van rundvlees, afkomstig van runderen ouder dan dertig maanden en bestemd voor menselijke consumptie, te verbieden.

12 Op hetzelfde moment troffen een aantal lidstaten en derde landen maatregelen om de invoer te verbieden van runderen of rundvlees afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk of, wat sommige derde landen betreft, uit de Europese Unie.

13 Op 22 maart 1996 concludeerde het Wetenschappelijk Veterinair Comité van de Europese Unie (hierna: „Wetenschappelijk Veterinair Comité"), dat op grond van de beschikbare gegevens niet kon worden bewezen, dat BSE overdraagbaar was op de mens. In verband met het risico van een dergelijke overdraagbaarheid, waarmee het comité overigens steeds rekening had gehouden, beval het evenwel aan, dat de recentelijk door het Verenigd Koninkrijk getroffen maatregelen inzake het uitbenen van karkassen van runderen ouder dan dertig maanden in erkende inrichtingen, zouden worden toegepast in het intracommunautaire handelsverkeer en dat de Gemeenschap passende maatregelen zou nemen om het gebruik van vlees- en beendermeel in voer voor dieren te verbieden. Het comité stelde zich voorts op het

standpunt, dat elk contact tussen ruggenmerg en vet, beenderen en vlees moest worden uitgesloten, en dat, indien dit niet was uitgesloten, het karkas moest worden behandeld als specifiek slachtafval van runderen. Ten slotte deed het comité de aanbeveling, het onderzoek naar de overdraagbaarheid van BSE op de mens voort te zetten. Bij dit advies is de volgende verklaring van een van de leden van het comité gevoegd: „uitgaande van de beperkte wetenschappelijke gegevens die slechts op de beoordeling van het materiaal van negen runderen is gebaseerd, kan niet met zekerheid worden gesteld, dat rundervlees in de vorm van spier geen gevaar voor de overdracht van BSE oplevert".

14 Op 24 maart 1996 bevestigde het SEAC zijn eerdere aanbevelingen: dat karkassen in erkende inrichtingen worden uitgebeend; dat snijresten die zenuw- en lymfeweefsel bevatten, de wervelkolom en de kop (met uitzondering van de tong indien deze word verwijderd zonder besmetting) als specifiek slachtafval van runderen worden behandeld, alsmede dat het gebruik van vlees- en beendermeel van zoogdieren in het voer van herkauwers en boerderijdieren (waaronder begrepen vissen en paarden) of zelfs als mest op grond waartoe herkauwers toegang kunnen hebben, wordt verboden. Het SEAC beklemtoonde evenwel, dat het niet kon bevestigen of een causaal verband tussen BSE en de recentelijk ontdekte variant van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob bestond en dat deze vraag uitvoeriger wetenschappelijk onderzoek vereiste.

15 Op 27 maart 1996 stelde de Commissie de bestreden beschikking vast. Deze beschikking is gebaseerd op het EG-Verdrag, op richtlijn 90/425/EEG van de Raad van 26 juni 1990 inzake veterinaire en zoötechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en producten in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB L 224, blz. 29), laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 92/118/EEG van de Raad van 17 december 1992 tot vaststelling van de veterinairrechtelijke en de gezondheidsvoorschriften voor het handelsverkeer en de invoer in de Gemeenschap van producten waarvoor ten aanzien van deze voorschriften geen specifieke communautaire regelgeving geldt als bedoeld in bijlage A, hoofdstuk I, van richtlijn 89/662/EEG, en, wat ziekteverwekkers betreft, van richtlijn 90/425/EEG (PB 1993, L 62, blz. 49), en in het bijzonder artikel 10, lid 4, daarvan, alsmede op richtlijn 89/662/EEG van de Raad van 11 december 1989 inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handels-

verkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB L 395, blz. 13), laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 92/118, en in het bijzonder artikel 9 daarvan.

16 Artikel 10, lid 1, eerste alinea, en lid 4, van richtlijn 90/425 bepaalt:

„1. Elke lidstaat stelt de andere lidstaten en de Commissie onmiddellijk in kennis, niet alleen van het uitbreken op zijn grondgebied van de in richtlijn 82/894/EEG bedoelde ziekten, maar ook van het uitbreken van zoönoses, ziekten of andere aandoeningen die voor de veestapel of voor de gezondheid van de mens een ernstig gevaar kunnen opleveren.

(...)

4. In alle gevallen ziet de Commissie erop toe dat de situatie zo spoedig mogelijk in het Permanent Veterinair Comité wordt besproken. Zij stelt volgens de procedure van artikel 17 de nodige maatregelen vast voor de in artikel 1 bedoelde dieren en producten en, als dat gezien de omstandigheden nodig is, voor de daarvan afgeleide producten. De Commissie volgt het verdere verloop van de situatie en wijzigt op grond daarvan volgens dezelfde procedure de genomen beslissingen of trekt deze in."

17 Artikel 1 van richtlijn 90/425 heeft betrekking op levende dieren en producten die vallen onder de in bijlage A vermelde richtlijnen, of op de dieren en producten bedoeld in artikel 21, eerste alinea, van de richtlijn, dat wil zeggen de in bijlage B bij richtlijn 90/425 bedoelde dieren en producten.

18 Artikel 9, lid 1, eerste alinea, en lid 4, van richtlijn 89/662 bepaalt:

„1. Elke lidstaat stelt de andere lidstaten en de Commissie onmiddellijk in kennis, behalve van het uitbreken op zijn grondgebied van de in richtlijn 82/894/EEG bedoelde ziekten, van het uitbreken van zoönoses, ziekten of andere aandoeningen die voor de veestapel of voor de volksgezondheid een ernstig gevaar kunnen opleveren.

(...)

4. In alle gevallen ziet de Commissie erop toe dat de situatie zo spoedig mogelijk in het Permanent Veterinair Comité wordt besproken. Zij stelt volgens de procedure van artikel 17 de nodige maatregelen vast voor de in artikel 1 bedoelde producten en, als dat gezien de omstandigheden nodig is, voor de producten van oorsprong of de daarvan afgeleide producten. De Commissie volgt het verdere verloop van de situatie en wijzigt op grond daarvan volgens dezelfde procedure de genomen beslissingen of trekt deze in."

19 Artikel 1 van richtlijn 89/662 betreft producten van dierlijke oorsprong die vallen onder de in bijlage A vermelde richtlijnen of onder artikel 14 van de richtlijn, dat wil zeggen de in bijlage B van deze richtlijn bedoelde producten.

20 In de considerans van de bestreden beschikking wordt gewag gemaakt van de publicatie van nieuwe wetenschappelijke informatie, de aankondiging van aanvullende maatregelen vastgesteld door de regering van het Verenigd Koninkrijk (het uitbenen van karkassen van runderen ouder dan dertig maanden in erkende inrichtingen waarop toezicht wordt gehouden door de Meat Hygiene Service, de indeling van snijresten als specifiek slachtafval van runderen en het verbod om vlees- en beendermeel van zoogdieren te gebruiken voor vervoedering aan alle vee), de door

verschillende lidstaten vastgestelde maatregelen om de invoer te verbieden en het advies van het Wetenschappelijk Veterinair Comité. De vijfde, de zesde en de zevende overweging van de considerans luiden als volgt:

„Overwegende dat het bij de huidige kennis van zaken, niet mogelijk is een definitief standpunt in te nemen over het risico van overdracht van BSE op de mens; dat het bestaan van een risico niet kan worden uitgesloten; dat de hieruit resulterende onzekerheid grote ongerustheid bij de consumenten heeft doen ontstaan; dat het, in die omstandigheden en bij wijze van spoedmaatregel, dienstig lijkt als overgangsmaatregel te bepalen dat geen runderen en geen rundvlees of producten op basis van rundvlees vanuit het Verenigd Koninkrijk naar de andere lidstaten mogen worden verzonden; dat, om verlegging van het handelsverkeer te voorkomen, dezelfde verbodsbepalingen moeten gelden voor uitvoer naar derde landen;

Overwegende dat de Commissie in de komende weken een communautaire inspectie in het Verenigd Koninkrijk zal laten uitvoeren met betrekking tot de toepassing van de vastgestelde maatregelen; dat de draagwijdte van de nieuwe informatie en de te nemen maatregelen bovendien wetenschappelijk verder moeten worden onderzocht;

Overwegende dat deze beschikking derhalve opnieuw zal moeten worden bezien na onderzoek van alle bovengenoemde factoren."

21 Artikel 1 van de bestreden beschikking bepaalt:

„In afwachting van een volledig onderzoek van de situatie en onverminderd de maatregelen die de Gemeenschap heeft vastgesteld ter bescherming tegen boviene spongiforme encefalopathie, zorgt het Verenigd Koninkrijk ervoor dat vanaf zijn grondgebied geen uitvoer naar de andere lidstaten en naar derde landen plaatsvindt van:

— levende runderen en sperma en embryo's daarvan,

— vlees van in het Verenigd Koninkrijk geslachte runderen,

— producten van in het Verenigd Koninkrijk geslachte runderen, die in de voedselketen voor mens of dier kunnen komen of bestemd zijn voor gebruik in de medische, de cosmetische of de farmaceutische sector,

— vlees- en beendermeel van zoogdieren."

22 Ingevolge artikel 3 van de bestreden beschikking zendt het Verenigd Koninkrijk de Commissie om de twee weken een rapport over de toepassing van de maatregelen die zijn genomen ter bescherming tegen BSE, en ingevolge artikel 4 dient het „nieuwe voorstellen in (...) voor de bestrijding van boviene spongiforme encefalopathie in het Verenigd Koninkrijk".

23 Het Verenigd Koninkrijk concludeert primair tot nietigverklaring van de bestreden beschikking van de Commissie en subsidiair tot nietigverklaring van artikel 1 van deze beschikking, voor zover het van toepassing is op: a) levende runderen waarvan de export uit het Verenigd Koninkrijk is toegestaan bij beschikking 94/474, en/of b) sperma en/of embryo's van levende runderen, en/of c) vlees van in het Verenigd Koninkrijk geslachte runderen jonger dan dertig maanden of op vlees van runderen waarvan wordt gecertificeerd, dat zijzelf afkomstig zijn uit een kudde die nooit een BSE-geval heeft gekend of aan geen enkele reële of mogelijke bron van met BSE besmet voer is blootgesteld, en/of d) producten van in het Verenigd Koninkrijk geslachte runderen, die in de voedselketen voor mens of dier kunnen komen en bestemd zijn voor gebruik in de medische, de cosmetische of de farmaceutische sector, en/of e) gelatine en/of talg, en/of f) export naar derde landen (behalve wanneer er in voorkomend geval een reëel gevaar van verlegging van het handelsverkeer is). Ook concludeert het tot nietigverklaring van elk van de andere bestreden handelingen en tot verwijzing van de Commissie in de kosten.

24 De Commissie en de Raad concluderen tot afwijzing van het beroep en tot verwijzing van het Verenigd Koninkrijk in de kosten.

De ontvankelijkheid van het beroep, voor zover het betrekking heeft op de „andere bestreden handelingen"

25 Het Verenigd Koninkrijk concludeert niet alleen tot nietigverklaring van de bestreden beschikking, maar ook tot nietigverklaring van bepaalde standpuntbepalingen van de Commissie, te weten de aankondiging van 10 april 1996 van de Commissie dat zij geen opheffing van het embargo zou voorstellen, de verklaring van 13 april 1996 van commissielid Fischler, dat de opheffing van het uitvoerverbod afhing van „de voortvarendheid waarmee Engeland maatregelen treft om zeker te zijn dat mogelijk met BSE besmet vee uit de voedselketen verdwijnt", alsmede de aankondiging van 8 mei 1996 van de Commissie, dat zij de opheffing van het uitvoerverbod voor bepaalde producten zou voorstellen, waarbij zij dus impliciet erkende dat het verbod voor de andere producten niet zou worden opgeheven. Volgens het Verenigd Koninkrijk zijn deze standpuntbepalingen vatbaar voor beroep krachtens artikel 173 van het Verdrag, omdat de Commissie daarmee de bevoegdheden die zij krachtens de richtlijnen 90/425 en 89/662 heeft of waarop zij aanspraak maakt, uitoefent of van die uitoefening blijk geeft. Bovendien zijn dergelijke standpuntbepalingen, wanneer de Commissie verplicht is toezicht uit te oefenen op een situatie, handelingen waartegen beroep in de zin van artikel 173 van het Verdrag kan worden ingesteld, aangezien het bij deze handelingen niet louter gaat om de bevestiging van een eerder genomen besluit, doch om onderscheiden handelingen die zijn vastgesteld uit hoofde van de bevoegdheden waarover de Commissie beschikt en die rechtsgevolgen in het leven roepen voor degene die door de handhaving van de bestaande situatie wordt geraakt.

26 Volgens de Commissie gaat het in deze gevallen daarentegen niet om handelingen die vatbaar zijn voor een beroep in de zin van artikel 173 van het Verdrag, omdat zij geen enkel rechtsgevolg sorteren voor de in het Verenigd Koninkrijk bestaande situatie. Indien dit laatste van mening mocht zijn, dat de Commissie op een gegeven ogenblik op grond van de vastgestelde feiten zou moeten handelen, kan het een beroep volgens de procedure van artikel 175 EG-Verdrag instellen.

27 Om vast te stellen of een handeling van de Raad of van de Commissie vatbaar is voor beroep tot nietigverklaring, moet zij volgens vaste rechtspraak beogen rechtsgevolgen in het leven te roepen (arrest van 27 september 1988, Verenigd Koninkrijk/Commissie, 114/86, Jurispr. blz. 5289, punt 12).

28 Zulks is niet het geval bij een handeling van de Commissie waarbij het voornemen van haar of van een van haar diensten tot uitdrukking wordt gebracht om een bepaalde gedragslijn te volgen (arrest Verenigd Koninkrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 13), of bij een handeling die een zuivere bevestiging van een eerdere handeling is, zodat de nietigverklaring van de bevestigende handeling zou samenvallen met die van de eerdere handeling (arrest van 25 oktober 1977, Metro/Commissie, 26/76, Jurispr. blz. 1875, punt 4).

29 De door het Verenigd Koninkrijk in zijn beroep bedoelde standpuntbepalingen van de Commissie waren slechts gewone intentieverklaringen zonder rechtsgevolg, die bovendien slechts getuigden van een voornemen om de bestreden beschikking te bevestigen.

30 Mitsdien is het beroep van het Verenigd Koninkrijk niet-ontvankelijk, voor zover het betrekking heeft op de standpuntbepalingen van de Commissie van 10 april, 13 april en 8 mei 1996.

Ten gronde

31 Tot staving van zijn vordering tot nietigverklaring van de bestreden beschikking voert het Verenigd Koninkrijk een groot aantal middelen aan. De eerste drie middelen zijn: overschrijding, door de Commissie, van de grenzen van de haar bij de richtlijnen 90/425 en 89/662 toegekende bevoegdheden, niet-inachtneming van het beginsel van het vrije verkeer van goederen en misbruik van bevoegdheid. In het vierde middel stelt het Verenigd Koninkrijk het ontbreken van een motivering van de bestreden beschikking. In de vijfde plaats stelt het Verenigd Koninkrijk schending van het evenredigheidsbeginsel, in de zesde plaats schending van de artikelen 6 en 40, lid 3, EG-Verdrag en in de zevende plaats schending van artikel 39, lid 1, van dit Verdrag. Het achtste middel betreft de onregelmatigheid van artikel 1, derde streepje, van de bestreden beschikking, vooral wegens schending van het rechtzekerheidsbeginsel. Het negende middel is: onwettigheid van de richtlijnen 90/425 en 89/662, doordat zij zijn gebaseerd op een ongeschikte rechtsgrondslag, namelijk artikel 43 EG-Verdrag.

De eerste drie middelen: de niet-naleving van de voorwaarden voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Commissie, schending van het beginsel van het vrije verkeer van goederen en misbruik van bevoegdheid

32 Het Verenigd Koninkrijk betwist dat sprake was van „het uitbreken van zoönoses, ziekten of andere aandoeningen die voor de veestapel of voor de gezondheid van de mens een ernstig gevaar kunnen opleveren", zoals wordt gesteld in artikel 10, lid 1, van richtlijn 90/425 en artikel 9, lid 1, van richtlijn 89/662, volgens welke bepalingen de Commissie de bestreden beschikking bij wijze van beschermende maatregel mocht vaststellen overeenkomstig lid 4 van deze artikelen. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk was BSE een aantal jaren vóór de vaststelling van de bestreden beschikking uitgebroken en waren door het Verenigd Koninkrijk en de Commissie reeds maatregelen daartegen getroffen. De bestreden beschikking was evenmin gerechtvaardigd door inlichtingen die erop duidden dat de reeds tegen BSE genomen maatregelen ineffectief waren, of door inlichtingen die wezen op een eerder niet in overweging genomen bedreiging (aangezien bij de eerdere maatregelen er reeds van werd uitgegaan dat BSE een zoönose was). Dat BSE tussen dieren kan worden overgedragen, berust alleen op gissingen. Het risico voor de menselijke gezondheid (zo het al bestaat) kan de bestreden beschikking niet rechtvaardigen, daar het, gelet op de reeds genomen maatregelen, te verwaarlozen was of gold voor de periode voordat maatregelen ter bestrijding van BSE waren genomen.

33 Aangezien de bij de richtlijnen 90/425 en 89/662 aan de Commissie verleende bevoegdheden moeten worden uitgeoefend met het oog op met name de totstandbrenging en de handhaving van de interne markt, kan de Commissie volgens het Verenigd Koninkrijk de uitvoer naar derde landen niet verbieden. Wat het risico van wederinvoer van de producten betreft, is het volgens het Verenigd Koninkrijk, gelet op de bestaande gemeenschapsregeling die van toepassing is op de invoer in de Gemeenschap, niet nodig, ja zelfs in strijd met de beginselen, om de gemeenschapsregeling betreffende het intracommunautaire handelsverkeer aldus uit te leggen, dat zij ook van toepassing is op de invoer in de Gemeenschap. Overigens hebben de derde landen hun eigen prioriteiten en eigen normen voor de bescherming van de gezondheid en de veiligheid, die veelal berusten op erkende internationale normen.

34 De bij de richtlijnen 90/425 en 89/662 verleende bevoegdheden moeten ook worden uitgeoefend ter bescherming van de volksgezondheid en de gezondheid van de

veestapel. Uit deze verwijzing naar artikel 36 EG-Verdrag en uit de in de richtlijnen 90/425 en 89/662 gebezigde termen leidt het Verenigd Koninkrijk af, dat de redenen die ter rechtvaardiging van een belemmering van het vrij verkeer van goederen kunnen worden aangevoerd, beperkt zijn. Economische redenen zijn niet voldoende om de Commissie tot handelen te machtigen.

35 Ten slotte stelt het Verenigd Koninkrijk misbruik van bevoegdheid, voor zover de Commissie de haar bij de richtlijnen 90/425 en 89/662 verleende bevoegdheid voor een ander dan het daarin bepaalde doel heeft gebruikt. In het bijzonder volgt uit de vijfde overweging van de bestreden beschikking alsmede uit de verklaringen van de Commissie ten tijde van de vaststelling van deze beschikking, dat deze is voorgesteld als een economische maatregel om de situatie te stabiliseren, de consumenten gerust te stellen en de runderindustrie te beschermen.

36 De Commissie antwoordt, dat ofschoon BSE reeds bestond, de communiqués van het SEAC tot een nieuwe indeling van deze ziekte hebben geleid, waarna deze niet langer als een aandoening van de veestapel, maar als een gevaar voor de volksgezondheid werd beschouwd. Door deze nieuwe inlichtingen moest het risico anders worden beoordeeld, zodat het optreden van de Commissie krachtens de richtlijnen 90/425 en 89/662 gerechtvaardigd was. Bovendien zijn er geen aanwijzingen, dat de nieuwe gevallen van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob een gevolg zijn van een blootstelling vóór het verbod van specifieke slachtafvallen van runderen, doch daarentegen heeft het SEAC extra maatregelen aanbevolen. Anderzijds vormt het besmette voer niet noodzakelijkerwijs de belangrijkste wijze van overdracht. Ten slotte had het verbod van 1988 betreffende het voer niet onmiddellijk effect, was het verbod van 1989 betreffende de specifieke slachtafvallen van runderen ineffectief en was het systeem van controle op de runderen ongeschikt, omdat in meer dan 11 000 gevallen niet meer kon worden achterhaald, uit welke kudde de met BSE besmette dieren afkomstig waren.

37 Aangaande de maatregelen die zij krachtens de richtlijnen 90/425 en 89/662 mocht nemen, herinnert de Commissie er in de eerste plaats aan, dat de gemeenschapswetgever op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt. De Raad kan de Commissie ruime uitvoeringsbevoegdheden verlenen, daar zij de enige is die de ontwikkeling van de landbouwmarkten constant en nauwgezet kan volgen en met de door de situatie vereiste

spoed kan optreden. Deze bevoegdheden zijn des te meer gerechtvaardigd, daar zij moeten worden uitgeoefend volgens een procedure waarbij de Raad alsnog zelf kan ingrijpen. Ten slotte zijn artikel 10, lid 4, van richtlijn 90/425, en artikel 9, lid 4, van richtlijn 89/662 in algemene bewoordingen gesteld en machtigen zij de Commissie om „in alle gevallen" op te treden en de „nodige maatregelen" vast te stellen. Het bij de bestreden beschikking opgelegde verbod op het vrije verkeer van dieren en producten buiten een gespecificeerde zone van de Gemeenschap, dat wil zeggen een isoleringsmaatregel, is een geschikt middel.

38 Voorts probeert verzoeker volgens de Commissie een kunstmatig onderscheid te maken tussen de volksgezondheid en de goede werking van de interne markt. Op lange termijn bezien, waren de genomen maatregelen noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijnen 90/425 en 89/662, te weten de bescherming van de volksgezondheid en de gezondheid van de veestapel in het kader van de goede werking van de interne markt.

39 Vervolgens beklemtoont zij, dat artikel 10, lid 4, van richtlijn 90/425 en artikel 9, lid 4, van richtlijn 89/662 bij nauwgezette lezing haar niet verbieden om maatregelen jegens derde landen te nemen, wanneer deze nodig zijn. Wegens de spoedeisendheid van de situatie en gelet op het feit dat BSE een probleem was dat zich voornamelijk in het Verenigd Koninkrijk voordeed, was het kennelijk ongeschikt en ondoelmatig om uit te gaan van de regeling betreffende uit derde landen afkomstige dieren en producten, omdat daarvoor de richtlijnen betreffende invoer in de Gemeenschap hadden moeten worden gewijzigd of met de derde landen onderhandelingen hadden moeten worden gevoerd.

40 Ter weerlegging van de beschuldiging van misbruik van bevoegdheid wijst de Commissie erop, dat de motivering van de bestreden beschikking duidelijk blijkt uit haar considerans, waarvan de overwegingen logisch aansluiten bij de genomen maatregelen. Zij betoogt, dat de vijfde overweging van de considerans van de beschikking in haar geheel en niet enkel in relatie tot de zin betreffende de ongerustheid bij de consumenten moet worden gelezen.

41 De Raad merkt op, dat de richtlijnen 90/425 en 89/662 een onderdeel van een coherent en volledig geheel van regelgeving zijn, dat is ingevoerd om de eenzijdige initiatieven die elke lidstaat krachtens artikel 36 van het Verdrag had genomen, te vervangen door een geheel van gemeenschappelijke regels. Aangaande de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden volgt uit de systematiek van het Verdrag zelf, in het kader waarvan de artikelen 145 en 155 EG-Verdrag moeten worden gelezen, alsmede uit de eisen van de praktijk, dat het begrip uitvoering ruim moet worden uitgelegd, in het bijzonder in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en vooral in spoedgevallen. In casu behoudt de Raad in elk geval een bepaalde controle wegens de feitelijke samenstelling van het Permanent Veterinair Comité en kan hij ingrijpen door middel van procedure III, variant b, van besluit 87/373/EEG van de Raad van 13 juli 1987 tot vaststelling van de voorwaarden die gelden voor de uitoefening van aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB L 197, blz. 33; zogenoemd „comitologiebesluit").

42 Volgens de Raad heeft de Commissie haar beschikking in casu op de beste beschikbare technische en wetenschappelijke adviezen gebaseerd; verplichte raadpleging van het Permanent Veterinair Comité heeft plaatsgevonden, doch zij heeft ook nog het Wetenschappelijk Veterinair Comité facultatief geraadpleegd. Zij kon de door het SEAC bekendgemaakte gegevens in elk geval niet naast zich neerleggen. In deze omstandigheden heeft zij zich bij haar oorspronkelijke beoordeling van het risico voor de gezondheid van mens en dier niet kennelijk vergist.

43 Volgens de Raad wordt in de richtlijnen 90/425 en 89/662 betreffende de beschermende maatregelen aan de Commissie geen enkele beperking opgelegd inzake de keuze van de maatregelen, de te volgen methode om de situatie aan te pakken of de duur van de genomen maatregelen. Deze twee richtlijnen voorzien in de mogelijkheid van isolering, waartoe overigens bij mond- en klauwzeer en paardenpest is besloten. BSE verschilt van deze besmettelijke ziekten, doch isoleringsmaatregelen waren toch gerechtvaardigd op grond van de algemene verspreiding van de ziekte over een groot gedeelte van het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk en de moeilijkheden als gevolg van de ontoereikende identificatie van de dieren en controle van hun verplaatsingen, alsmede de onvoldoende aangiften vóór 1988.

44 Volgens de Raad zijn dus terecht spoedmaatregelen op de communautaire export naar derde landen toegepast. Artikel 43 van het Verdrag vormt een geschikte en toereikende rechtsgrondslag wat het handelsverkeer in landbouwproducten met derde landen betreft, en niets in de richtlijnen 90/425 en 89/662 rechtvaardigt de conclusie, dat de Raad de bevoegdheden die de Commissie krachtens de vrijwaringsclausule uitoefent, uitdrukkelijk heeft beperkt door export naar derde landen met zoveel woorden uit te sluiten. Voorts zijn de vereisten inzake volksgezondheid ondeelbaar en universeel, zodat het ondenkbaar was dat twee categorieën van normen van toepassing zouden zijn al naar gelang de producten voor de Gemeenschap of voor derde landen bestemd waren. De uitbreiding van een verbod van uitvoer naar derde landen was hoe dan ook al gerechtvaardigd door het enkele streven om verlegging van het handelsverkeer te voorkomen.

45 Volgens de Raad dekt de bevoegdheid van de Commissie niet alleen alle in de richtlijnen 90/425 en 89/662 omschreven producten, doch strekt zij zich ook uit tot de eventueel niet daarin gepreciseerde producten van dierlijke oorsprong of afgeleide producten.

46 Aangaande het argument dat er sprake is van misbruik van bevoegdheid op grond dat de beschikking is vastgesteld om de consumenten gerust te stellen, betoogt de Raad, dat hier een onjuist onderscheid wordt gemaakt, en in dit verband haalt hij punt 4 van de conclusie van de advocaat-generaal bij het arrest van 15 april 1997, Bakers of Nailsea (C-27/95, Jurispr. blz. I-1847), aan, volgens welke „ook (...) de inrichting van een adequaat stelsel van hygiënisch-sanitaire keuringen van vlees van doorslaggevend belang [is] voor de vergroting van het vertrouwen van de markt in de kwaliteit en de gezondheid van het product".

47 Ter bepaling of de Commissie bij de vaststelling van de bestreden beschikking binnen de grenzen van de haar bij de richtlijnen 90/425 en 89/662 verleende bevoegdheden handelde, moet worden nagegaan, of aan de voorwaarden voor de vaststelling van beschermende maatregelen in de zin van deze twee richtlijnen was voldaan, of de Commissie de export kon verbieden, of dit verbod tot derde landen kon worden uitgebreid en ten slotte of de Commissie niet met een ander dan het aangegeven doel heeft gehandeld, waardoor zij haar bevoegdheid zou hebben misbruikt.

48 Volgens artikel 10, lid 1, van richtlijn 90/425 en artikel 9, lid 1, van richtlijn 89/662 kunnen bij het „uitbreken van zoönoses, ziekten of andere aandoeningen die voor de veestapel of voor de gezondheid van de mens een ernstig gevaar kunnen opleveren", beschermende maatregelen worden genomen.

49 Meer bepaald moet in casu worden nagegaan, of op basis van de communiqués van het SEAC, dat BSE de meest waarschijnlijke verklaring („the most likely explanation") van het uitbreken van de nieuwe variant van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob was, beschermende maatregelen konden worden genomen, terwijl BSE reeds verschillende jaren bestond, zowel door het Verenigd Koninkrijk als door de Gemeenschap maatregelen waren genomen en reeds rekening was gehouden met het risico van deze ziekte voor de mens.

50 Dienaangaande zij opgemerkt, dat volgens de richtlijnen 90/425 en 89/662 het feit dat een zoönose, ziekte of andere aandoening wordt geacht een ernstig gevaar te kunnen opleveren, de bevoegdheid van de Commissie rechtvaardigt om beschermende maatregelen te nemen.

51 De richtlijnen 90/425 en 89/662 hebben namelijk tot doel, de Commissie in staat te stellen snel in te grijpen om de uitbreiding van een ziekte onder de dieren of een aantasting van de menselijke gezondheid te voorkomen. Het zou tegen deze doelstelling indruisen, wanneer zij niet de mogelijkheid zou hebben om na de bekendmaking van nieuwe informatie waardoor de kennis omtrent een ziekte aanzienlijk wijzigt, vooral op het punt van haar overdraagbaarheid of gevolgen, de nodige maatregelen te nemen, op grond dat de ziekte al lang bestaat.

52 In casu was de nieuwe informatie in de communiqués van het SEAC dat een verband tussen BSE en de ziekte van Creutzfeldt-Jakob geen theoretische hypothese meer was, doch een mogelijkheid. Volgens de „meest waarschijnlijke verklaring" („the most likely explanation") hielden de gevallen van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob verband met blootstelling aan BSE vóór de invoering, in 1989, van het verbod van een aantal specifieke slachtafvallen van rundvlees.

53 Ook al bestond BSE reeds voordien, de door het SEAC verstrekte nieuwe inlichtingen brachten een sterke wijziging teweeg in het beeld van het gevaar dat deze ziekte voor de menselijke gezondheid opleverde, zodat de Commissie beschermende maatregelen in de zin van de richtlijnen 90/425 en 89/662 mocht nemen.

54 In de richtlijnen 90/425 en 89/662 zijn de bevoegdheden van de Commissie zeer ruim omschreven, aangezien de Commissie daarin wordt gemachtigd, ten aanzien van de levende dieren, de van deze dieren afgeleide producten, de producten van dierlijke oorsprong en de daarvan afgeleide producten de „nodige maatregelen" te nemen, zonder dat de werkingssfeer van de maatregelen in de tijd of de ruimte wordt beperkt.

55 Uit de bepalingen van de richtlijnen 90/425 en 89/662 volgt, dat alleen de dieren en de producten van dierlijke oorsprong die aan de in deze richtlijnen gestelde voorwaarden voldoen, voor het handelsverkeer mogen worden bestemd. De autoriteiten van de lidstaten van verzending dienen erop toe te zien, dat aan deze voorwaarden wordt voldaan, voordat zij de uitvoervergunningen afgeven (artikelen 3 en 4 van richtlijn 90/425, en artikelen 3 en 4 van richtlijn 89/662).

56 Ingeval op de plaats van bestemming of tijdens het vervoer de aanwezigheid van een zoönose, een ziekte of een andere aandoening wordt ontdekt die een ernstig gevaar voor mens of dier kan opleveren, kunnen de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van bestemming volgens de richtlijnen 90/425 en 89/662 gelasten, dat het dier of de partij in het meest nabije quarantainestation in quarantaine wordt geplaatst of wordt gedood en/of vernietigd (artikel 8, lid 1, sub a, eerste alinea, van richtlijn 90/425), dan wel dat de partij wordt vernietigd of voor andere, bij de communautaire wetgeving voorgeschreven doeleinden wordt gebruikt (artikel 7, lid 1, sub a, eerste alinea, van richtlijn 89/662).

57 Uit deze bepalingen blijkt genoegzaam, dat bij zoönoses, ziekten of andere aandoeningen die een ernstig gevaar voor mens en dier kunnen opleveren, de immo-

bilisatie van de dieren en producten en hun isolering op een bepaald grondgebied een adequate maatregel is, aangezien deze maatregel het resultaat kan zijn van zowel beslissingen van de autoriteiten van de lidstaat van uitvoer, als van de lidstaat van invoer.

58 Erkend moet worden dat de doeltreffendheid van een dergelijke isolering in voorkomend geval een totaal verbod van het vervoer van dieren en producten buiten de grenzen van de betrokken lidstaat noodzakelijk maakt, waardoor de uitvoer naar derde landen ongunstig wordt beïnvloed.

59 Dienaangaande zij opgemerkt, dat de richtlijnen 90/425 en 89/662 de bevoegdheid van de Commissie om de export naar derde landen te verbieden, niet uitdrukkelijk uitsluiten. Zoals de advocaat-generaal in punt 23 van zijn conclusie heeft beklemtoond, kan een dergelijke beperking evenmin worden afgeleid uit de omstandigheid, dat in deze richtlijnen wordt gesproken van controles „in het intracommunautair handelsverkeer", aangezien voor de bevoegdheden van de Commissie alleen de voorwaarde wordt gesteld, dat de genomen maatregelen nodig zijn ter bescherming van de gezondheid in een eengemaakte markt.

60 Ten slotte zij eraan herinnerd, dat wanneer de Commissie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, met name wat de aard en de omvang van de door haar genomen maatregelen betreft, de toetsing door de gemeenschapsrechter zich moet beperken tot de vraag of bij de uitoefening van die bevoegdheid geen sprake is van een kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid, dan wel of de Commissie de grenzen van haar beoordelingsvrijheid niet klaarblijkelijk heeft overschreden (zie arrest van 25 januari 1979, Racke, 98/78, Jurispr. blz. 69, punt 5).

61 In casu bleek uit de nieuwe wetenschappelijke publicaties, dat er waarschijnlijk een verband bestond tussen een runderziekte in het Verenigd Koninkrijk en een dodelijke aandoening bij de mens, waarvoor thans geen enkele remedie bekend is.

62 Gelet op de onzekerheid, of de eerder door het Verenigd Koninkrijk en de Gemeenschap genomen maatregelen toereikend en doeltreffend waren, alsmede op de gevaren die als ernstig voor de volksgezondheid werden beschouwd (zie beschikking van 12 juli 1996, Verenigd Koninkrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 63), heeft de Commissie de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid niet kennelijk overschreden door met het verbod van uitvoer van runderen, rundvlees en afgeleide producten, vanaf dit grondgebied naar zowel andere lidstaten als derde landen, te proberen de ziekte op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk te isoleren.

63 Weliswaar is een dergelijke maatregel van invloed op het vrije verkeer van goederen, doch daaruit volgt niet, dat hij in strijd is met het gemeenschapsrecht, wanneer hij is genomen ingevolge richtlijnen die juist het vrije verkeer van landbouwproducten beogen te garanderen (zie in die zin arrest van 29 februari 1984, Rewe-Zentrale, 37/83, Jurispr. blz. 1229, punt 19), mits daarbij de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, waaronder het evenredigheidsbeginsel, in acht worden genomen, hetgeen in het kader van het vijfde middel zal worden onderzocht.

64 Aangaande het middel betreffende misbruik van bevoegdheid zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak als misbruik van bevoegdheid moet worden beschouwd de vaststelling, door een gemeenschapsinstelling, van een handeling met het uitsluitende, althans doorslaggevende oogmerk, andere doeleinden te bereiken dan de instelling zegt na te streven, dan wel te ontkomen aan de toepassing van een procedure die het Verdrag speciaal heeft voorzien om aan zekere omstandigheden het hoofd te bieden (zie met name arrest van 12 november 1996, Verenigd Koninkrijk/Raad, C-84/94, Jurispr. blz. I-5755, punt 69).

65 Zoals de advocaat-generaal in punt 21 van zijn conclusie heeft beklemtoond, ware het niet correct om uit de gehele considerans van de bestreden beschikking enkel de zin betreffende de ongerustheid bij de consumenten te lichten als omschrijving van het oogmerk van de beschikking.

66 Weliswaar moet het oogmerk van een beschikking worden vastgesteld op basis van een analyse van haar considerans, doch daarbij moet de tekst in zijn geheel en niet een geïsoleerd element worden geanalyseerd. In casu blijkt uit de gehele considerans van de bestreden beschikking, dat de Commissie na onderzoek van de door het Verenigd Koninkrijk genomen maatregelen en na raadpleging van het Wetenschappelijk Veterinair Comité en het Permanent Veterinair Comité de voorlopige maatregelen heeft genomen uit bezorgdheid voor het risico van overdracht van BSE op de mens.

67 Voorts wordt de stelling dat het uitsluitende of doorslaggevende doel van de Commissie van economische aard was, in plaats van de bescherming van de gezondheid, door geen enkel element in het dossier gestaafd.

68 Mitsdien moeten de eerste drie middelen betreffende de niet-inachtneming van de voorwaarden die de uitoefening van de bevoegdheden van de Commissie beheersen, schending van het beginsel van het vrije verkeer van goederen en misbruik van bevoegdheid worden afgewezen.

Het vierde middel: ontbreken van motivering

69 Het Verenigd Koninkrijk stelt, dat de redenen ter rechtvaardiging van het uitvoerverbod en met name de redenen waarom de Commissie de eerder genomen maatregelen ter bescherming van de gezondheid van mens en dier tegen BSE ontoereikend of ongeschikt achtte, in strijd met artikel 190 EG-Verdrag niet worden gepreciseerd in de bestreden beschikking.

70 Dienaangaande zij opgemerkt, dat volgens de rechtspraak van het Hof de door artikel 190 van het Verdrag vereiste motivering de redenering van de communautaire instantie waarvan de bestreden handeling afkomstig is, weliswaar dui-

delijk en ondubbelzinnig moet doen uitkomen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en hun rechten kunnen verdedigen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen, doch dat niet wordt geëist dat alle verschillende gegevens die feitelijk of rechtens relevant zijn, daarin worden vermeld. Bij de vraag of de motivering van een beschikking aan de vereisten van artikel 190 voldoet, moet namelijk niet alleen acht worden geslagen op de tekst ervan, doch ook op de context waarin zij is gegeven, en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. Voorts hangt de mate van nauwkeurigheid waarmee een beschikking moet worden gemotiveerd, af van de praktische mogelijkheden en de technische omstandigheden of van de termijn waarbinnen zij tot stand moet komen (zie met name arrest van 14 februari 1990, Delacre e. a./Commissie, C-350/88, Jurispr. blz. I-395, punten 15 en 16).

71 In casu volgt uit de tweede overweging van de considerans van de bestreden beschikking, die — er zij aan herinnerd — in spoedeisende omstandigheden is vastgesteld, dat de Commissie deze met name heeft gemotiveerd met de constatering dat het Verenigd Koninkrijk naar aanleiding van de communiqués van het SEAC extra maatregelen ter bescherming van de consument tegen BSE had genomen. Op zich volstond deze verwijzing naar de maatregelen van de lidstaat met de grootste ervaring op het gebied van BSE als motivering voor de beslissing van de Commissie om ook extra maatregelen te nemen.

72 Uit de tekst van de vijfde overweging van de considerans van de bestreden beschikking blijkt de noodzaak van de spoedmaatregelen evenwel nog duidelijker, aangezien zij specifiek betrekking heeft op het risico van overdracht van BSE op de mens.

73 Aangaande de motivering van het verbod van uitvoer vanuit het Verenigd Koninkrijk moet ervan worden uitgegaan, dat de bestreden beschikking een van de maatregelen in het kader van de BSE-problematiek is en dat het niet meer nodig was om te preciseren waarom deze het Verenigd Koninkrijk in het bijzonder betrof. Het uitvoerverbod was bovendien afdoende gemotiveerd door de onzekerheid omtrent het risico, door de spoedeisendheid en door het voorlopige karakter van de maatregel, terwijl de toepassing van dit verbod op de uitvoer naar derde landen bovendien werd gemotiveerd door het risico van verlegging van het handelsverkeer (vijfde overweging van de considerans).

74 Een dergelijke motivering stelde het Verenigd Koninkrijk stellig in staat om de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregelen te kennen en het Hof om zijn toezicht op de wettigheid van deze maatregelen uit te oefenen.

75 Mitsdien moet het middel betreffende het ontbreken van motivering worden afgewezen.

Het vijfde middel: schending van het evenredigheidsbeginsel

76 In het kader van het middel betreffende schending van het evenredigheidsbeginsel zet het Verenigd Koninkrijk uiteen, dat de bestreden beschikking ongeschikt was ter bereiking van de doelstelling van bescherming van de gezondheid van mens of dier, daar het zelf reeds adequate maatregelen had genomen, die ook op communautair niveau waren genomen en waarvan de doeltreffendheid is bewezen door de snelle afname van de incidentie van BSE in het Verenigd Koninkrijk.

77 Het verbod levende dieren uit te voeren was evenmin nodig. Sinds de vaststelling van beschikking 94/474 waren de enige levende dieren die nog konden worden uitgevoerd, namelijk runderen jonger dan zes maanden, geboren uit koeien waarbij geen BSE werd vermoed of bevestigd, dat wil zeggen dieren die nooit met meel van dierlijk vlees werden gevoerd en nooit in contact waren geweest met BSE-haarden.

78 Het Wetenschappelijk Veterinair Comité was reeds tot de slotsom gekomen, dat sperma geen risico van overdracht van BSE opleverde. Wat de embryo's betreft, bestond er al een beschikking houdende verbod van uitvoer van embryo's uit koeien, geboren vóór 18 juli 1988 of geboren uit koeien waarbij BSE was bevestigd of vermoed.

79 Wat vers vlees betreft mag het Verenigd Koninkrijk krachtens artikel 4 van beschikking 94/474, zoals gewijzigd bij beschikking 95/287, naar de andere lidstaten al geen ander vers vlees verzenden dan: i) vlees van dieren die bij het slachten

jonger zijn dan twee en een half jaar; of ii) vlees van runderen die in het Verenigd Koninkrijk uitsluitend hebben verbleven op bedrijven waar in de laatste zes jaar geen enkel geval van BSE is bevestigd; of iii) vlees zonder been van runderen die bij het slachten ouder zijn dan twee en een half jaar en die constant hebben verbleven op een bedrijf waar in de laatste zes jaar een of meer gevallen van BSE zijn bevestigd, waarvan al het aanhangende weefsel, inclusief zichtbaar zenuw- of lymfeweefsel, is verwijderd. Er zijn geen gegevens waaruit blijkt dat dergelijke maatregelen niet adequaat waren, of dat extra maatregelen nodig waren. Voorts blijkt uit onafhankelijk onderzoek, dat spiervlees, zelfs afkomstig van klinisch aangetaste dieren, geen bespeurbare besmettelijkheid vertoont.

80 Aangaande producten verkregen uit in het Verenigd Koninkrijk geslachte runderen die in de voedselketen voor mens of dier kunnen komen, of bestemd zijn voor gebruik in de medische, de cosmetische of de farmaceutische sector, acht het Verenigd Koninkrijk het niet gerechtvaardigd om de uitvoer ervan te verbieden, wanneer kan worden gegarandeerd dat zij afkomstig zijn van kudden waarin zich geen gevallen van BSE hebben voorgedaan en die niet zijn blootgesteld aan BSE-haarden.

81 Aangaande het verbod om naar derde landen uit te voeren, bestaat er volgens het Verenigd Koninkrijk geen gevaar van wederinvoer in de lidstaten om een aantal praktische redenen: de beperking van het aantal derde landen die runderen, vers rundvlees of producten op basis van vlees naar de lidstaten van de Gemeenschap mogen uitvoeren, de strikte exportvoorwaarden, de uit hoofde van de bepalingen betreffende uitvoerrestituties verrichte controles en het bestaan van douanerechten bij invoer. De voor sperma en runderembryo's geldende voorwaarden maken iedere invoer in een lidstaat van producten uit het Verenigd Koninkrijk via een derde land onmogelijk.

82 Bovendien acht het Verenigd Koninkrijk de bestreden beschikking discriminerend, daar zij een dergelijk uitvoerverbod slechts voor rundvlees afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk oplegt, zonder enige beschermende maatregel voor te schrijven

voor de andere lidstaten die BSE-gevallen kennen en waar de maatregelen betreffende het gescheiden houden van slachtafval bovendien niet zo ver gaan als in het Verenigd Koninkrijk. Zij is ook discriminerend, omdat zij het vertrouwen van de consument alleen in de andere lidstaten dan het Verenigd Koninkrijk kan herstellen en zulks ten koste van het vertrouwen van de Britse consument.

83 Ten slotte was het verbod volgens het Verenigd Koninkrijk buitensporig en beschikte de Commissie over tal van alternatieve oplossingen, met name een algemeen verbod, voor de gehele Gemeenschap, van het gebruik van weefsels van runderen, waarbij de kans het grootst is dat daarin de BSE-verwekker voorkomt, het verbod voor de gehele Gemeenschap (dat in het Verenigd Koninkrijk geldt) van verkoop voor menselijke consumptie van rundvlees van Brits vee ouder dan 30 maanden, of de aanvulling van dit laatste alternatief door striktere voorwaarden voor de uitvoer van rundvlees van jongere dieren naar de andere lidstaten.

84 Volgens de Commissie is haar beschikking een isoleringsmaatregel die bestemd is om de ziekte uit te roeien en gepaard gaat met maatregelen ter ondersteuning van de markt en andere ondersteunende maatregelen. Isolering wordt alom als een rechtmatige reactie op een probleem als het onderhavige erkend om uitbreiding van de ziekte te voorkomen. Het Verenigd Koninkrijk is als isoleringszone genomen, omdat het om verschillende redenen niet voldoende was om lokale isoleringszones in te stellen en 99,7 % van de bevestigde BSE-gevallen zich in het Verenigd Koninkrijk hadden voorgedaan. Ook wordt in de richtlijnen betreffende specifieke ziekten bepaald, dat bij de instelling van isoleringszones rekening moet worden gehouden met de natuurlijke barrières en de administratieve controles.

85 Wat levende dieren betreft, acht de Commissie de bestreden beschikking gerechtvaardigd op grond van de herbeoordeling van het belang van de bestaande twijfel betreffende met name de aanwezigheid van de BSE-verwekker bij jonge dieren, de onzekerheid van het systeem voor het volgen van de dieren en de identificatie van de aan het risico blootgestelde dieren, de onzekerheid omtrent de leeftijd waarop het dier werd geslacht alsook het gevaar van verticale of horizontale overdracht.

86 Voor sperma is het verbod op advies van het Wetenschappelijk Veterinair Comité opgeheven. Dit is evenwel niet van invloed op de geldigheid van de bestreden beschikking, die als spoedmaatregel gerechtvaardigd was door het risico van verticale overdracht, door het nog lopende onderzoek betreffende de overdracht door embryotransplantatie bij koeien die waren geïnsemineerd met het sperma van aan BSE lijdende stieren, alsook door het ontbreken van een recent advies van het Wetenschappelijk Veterinair Comité daaromtrent.

87 Met betrekking tot embryo's moet rekening worden gehouden met dezelfde rechtvaardigingsgronden, alsmede met het advies van het Wetenschappelijk Veterinair Comité, dat er bewijzen zijn, dat bij schapen scrapie door embryotransplantatie wordt overgedragen.

88 De Commissie herinnert voorts aan de twijfels betreffende het vlees, met name omtrent de werking van het systeem van identificatie en tracering van de dieren in het Verenigd Koninkrijk en de doeltreffendheid van de maatregelen ter controle op de verwijdering van specifieke slachtafvallen van runderen. Zij preciseert ook, dat alle stukken vlees kleine hoeveelheden lymfeweefsel bevatten en dat een van de leden van het Wetenschappelijk Veterinair Comité niet had uitgesloten, dat vlees in de vorm van spierweefsel risico opleverde.

89 Soortgelijke overwegingen gelden voor de afgeleide producten, zoals talg en gelatine. Vlees- en beendermeel van zoogdieren zijn de belangrijkste oorzaak van de BSE-epidemie.

90 Ook acht de Commissie de beschikking nodig, voor zover zij betrekking heeft op export naar derde landen. Deze export vertegenwoordigt slechts ongeveer 5 % van de Britse runderproductie, hetgeen betekent dat de prijs voor een absolute doeltreffendheid van de isoleringsmaatregelen vrij gering is. Anderzijds is er gevaar van wederinvoer van de dieren, het vlees of de afgeleide producten, eventueel in een andere vorm en, in bepaalde omstandigheden, onder een andere oorsprong. Ten slotte is het fraudegevaar reëel, indien de gegevens betreffende fraude bij uitvoer-

restituties als grondslag worden genomen. Volgens de Commissie was de doeltreffendheid van de genomen maatregelen in gevaar gekomen, indien zij niet ook golden voor de export naar derde landen, en in die zin is het verbod van export naar derde landen een integrerend en noodzakelijk onderdeel van de bestreden beschikking en is het derhalve verenigbaar met het evenredigheidsbeginsel. Nalaten maatregelen te nemen inzake de uitvoer naar derde landen was bovendien ongetwijfeld niet verenigbaar geweest met de uit hoofde van het Verdrag op de Raad en de Commissie rustende verplichtingen, met name de verplichting om rekening te houden met de positie van de communautaire landbouwproductie op de wereldmarkten en met de bilaterale en multilaterale internationale verplichtingen van de Gemeenschap.

91 De Commissie betwist vervolgens het argument, dat de beschikking discriminerend is. Zij herinnert eraan, dat 99,7 % van de BSE-gevallen zich in het Verenigd Koninkrijk hebben voorgedaan, en dat de andere lidstaten, waarin enkele gevallen zijn vastgesteld, een beleid voeren van slachting van de gehele kudde.

92 Volgens de Commissie was geen andere oplossing mogelijk. Een verbod van bepaalde specifieke slachtafvallen van runderen op gemeenschapsniveau had niet bijgedragen tot de uitroeiing van BSE en had slechts een zeer beperkt nut gehad, gelet op de te verwaarlozen incidentie van BSE in de andere lidstaten. Bovendien had het heel wat tijd gevergd om een dergelijke maatregel doeltreffend te maken, hetgeen niet redelijk was in verband met de spoedeisendheid van de situatie. Verbetering van de controle en certificatie van bepaalde soorten vlees waren geen geschikte antwoorden, gelet op de spoedeisendheid en de twijfel omtrent de doeltreffendheid van de Britse controlesystemen.

93 Ten slotte beklemtoont de Commissie, dat de evenredigheid van de bestreden beschikking moet worden beoordeeld met inachtneming van alle maatregelen die voor een bedrag van ongeveer 2,5 miljard ECU zijn genomen (met name wijziging van de drempels voor interventie, uitzonderlijke ondersteunende maatregelen voor het Verenigd Koninkrijk en andere lidstaten, premies voor de verwerking van kalveren, inkomenssteun aan de rundvleesproducenten, maatregelen ten gunste van exporteurs, steun aan de particuliere opslag van rundvlees, uitvoerrestituties, reclamecampagnes voor kwaliteitsrundvlees, steun aan onderzoek).

94 In repliek wijst het Verenigd Koninkrijk erop, dat een isoleringsmaatregel weliswaar geschikt kan zijn voor een zeer besmettelijke ziekte, zoals mond- en klauwzeer, dat via de lucht overdraagbaar is en een korte incubatietijd heeft, doch niet nuttig is om een niet-besmettelijke ziekte te stuiten, die via het voer kan worden overgedragen en een lange incubatietijd heeft. Anderzijds is de bijdrage van de isolering tot de uitroeiing van BSE niet groter dan de door het Verenigd Koninkrijk voorgestelde alternatieve oplossingen.

95 In dupliek beklemtoont de Commissie, dat de bestreden beschikking slechts een eerste etappe van een algemene strategie is. Zij was een overgangsmaatregel (vijfde overweging van de considerans) en een spoedmaatregel (titel), die opnieuw moeten worden bezien (zesde en zevende overweging van de considerans, artikelen 1 en 3), waarop andere maatregelen ter bestrijding en uitroeiing van de ziekte moeten volgen (artikel 4).

96 Er zij aan herinnerd, dat volgens het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht, handelingen van gemeenschapsinstellingen niet buiten de grenzen mogen treden van hetgeen geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (arresten van 13 november 1990, Fedesa e. a., C-331/88, Jurispr. blz. I-4023, punt 13, en 5 oktober 1994, Crispoltoni e. a., C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Jurispr. blz. I-4863, punt 41).

97 Wat de rechterlijke toetsing van voormelde voorwaarden betreft, beschikt de gemeenschapswetgever op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid over een discretionaire bevoegdheid, in overeenstemming met de hem bij de artikelen 40 tot en met 43 van het Verdrag toegekende politieke verantwoordelijkheid. Derhalve kan aan de wettigheid van een op dit gebied vastgestelde maatregel slechts afbreuk worden gedaan, wanneer de maatregel kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel (zie arresten Fedesa e. a., punt 14, en Crispoltoni e. a., punt 42).

98 Ten tijde van de vaststelling van de bestreden beschikking bestond grote onzekerheid omtrent de risico's die de levende dieren, het rundvlees of de afgeleide producten opleveren.

99 Bij onzekerheid omtrent het bestaan en de omvang van risico's voor de menselijke gezondheid moeten de instellingen evenwel beschermende maatregelen kunnen nemen, zonder te hoeven wachten totdat de realiteit en de ernst van deze risico's volledig zijn aangetoond.

100 Deze benadering wordt bevestigd door artikel 130 R, lid 1, EG-Verdrag, volgens hetwelk de bescherming van de gezondheid van de mens tot de doelstellingen van het beleid van de Gemeenschap op milieugebied behoort. Volgens lid 2 van dit artikel berust dit beleid dat een hoge graad van bescherming beoogt, met name op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, en moeten de eisen ter zake van milieubescherming in het bepalen en uitvoeren van gemeenschapsbeleid op andere gebieden worden geïntegreerd.

101 De bestreden beschikking is genomen als „spoedmaatregel", die bij wege van „overgangsmaatregel" (vijfde overweging van de considerans) een uitvoerverbod uitvaardigt. Voorts erkent de Commissie daarin de noodzaak om de draagwijdte van de nieuwe informatie en de te nemen maatregelen wetenschappelijk nader te onderzoeken en derhalve de noodzaak om de bestreden beschikking na onderzoek van de gehele situatie opnieuw te bezien (zevende overweging van de considerans).

102 Gelet op het reeds bij beschikking 94/474 uitgevaardigde verbod, geldt het uit de bestreden beschikking voortvloeiende uitvoerverbod, wat levende dieren betreft, slechts voor runderen jonger dan zes maanden, die zijn geboren uit koeien waarbij geen BSE werd vermoed of bevestigd. De wetenschappelijke onzekerheid omtrent de wijze van overdracht van BSE, met name omtrent de overdracht via de moeder, tezamen met het feit dat de dieren niet worden gemerkt en hun verplaatsingen niet worden gecontroleerd, had evenwel tot gevolg dat niet met zekerheid kan worden vastgesteld dat een kalf is geboren uit een koe die volledig vrij is van BSE, of dat, zelfs indien zulks het geval is, het zelf volledig vrij is van de ziekte.

103 Het verbod om levende runderen uit te voeren kan derhalve niet als een kennelijk ongeschikte maatregel worden beschouwd.

104 Aangaande rundvlees hoeft er alleen aan te worden herinnerd, dat elk dier van zes maanden of ouder wegens de lange incubatieperiode van de ziekte als mogelijk met BSE besmet moest worden behandeld, ook al vertoonde het niet de symptomen daarvan. In het Verenigd Koninkrijk waren bijzondere maatregelen genomen betreffende het slachten van de dieren en het uitsnijden van het vlees. Onaangekondigde controles op de toepassing van deze maatregelen vonden in de bedrijven van het Verenigd Koninkrijk evenwel slechts plaats vanaf mei 1995 (*Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain, A Progress Report*, november 1995, punt 16). Deze controles brachten aan het licht, dat een groot percentage slachthuizen de wettelijke voorschriften niet naleefde.

105 Uit het rapport van 11 juli 1994 van het Wetenschappelijk Veterinair Comité blijkt voorts, dat het vlees nog steeds zenuw- en lymfeweefsel bevatte. Volgens de bij het advies van het Wetenschappelijk Veterinair Comité van 22 maart 1996 gevoegde verklaring van een lid van dit comité was het gevaar van overdracht van de infectie door vlees in de vorm van spierweefsel niet wetenschappelijk uitgesloten (zie punt 13 van het onderhavige arrest).

106 Het verbod van uitvoer van rundvlees kan dus evenmin als een kennelijk ongeschikte maatregel worden beschouwd.

107 Aangaande sperma en embryo's behoeft slechts eraan te worden herinnerd, dat het risico van verticale overdracht op het tijdstip van de vaststelling van de bestreden beschikking niet definitief was uitgesloten.

108 Aangaande de andere producten zoals talg en gelatine moet worden aanvaard, dat de Commissie een adequate omzichtigheid heeft betracht door de export van deze producten te verbieden totdat de situatie volledig is heronderzocht.

109 Het verbod van uitvoer naar derde landen was een geschikte maatregel, aangezien daardoor de doeltreffendheid van de maatregel kon worden gegarandeerd, doordat alle mogelijk met BSE besmette elementen op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk werden geïsoleerd. Door de beperking van het aantal derde landen waaruit invoer is toegestaan, en door de invoercontroles kan namelijk niet elke mogelijke wederinvoer van het vlees in een andere vorm of verlegging van het handelsverkeer worden uitgesloten.

110 Het Verenigd Koninkrijk heeft een aantal mogelijke alternatieve maatregelen vermeld. Gelet op de ernst van het gevaar en de spoedeisendheid heeft de Commissie evenwel niet op kennelijk inadequate wijze gereageerd, door als overgangsmaatregel in afwachting van uitvoerigere wetenschappelijke informatie een volledig verbod op de export van runderen, rundvlees en afgeleide producten uit te vaardigen.

111 Mitsdien is het middel betreffende schending van het evenredigheidsbeginsel ongegrond.

Het zesde middel: schending van de artikelen 6 en 40, lid 3, van het Verdrag

112 Volgens het Verenigd Koninkrijk heeft de Commissie de artikelen 6 en 40, lid 3, van het Verdrag geschonden, omdat zij de Britse producenten tegenover die van de andere lidstaten, doch ook de Britse consumenten tegenover die van de andere lidstaten discriminerend heeft behandeld, terwijl geen enkele objectieve reden dit verschil in behandeling rechtvaardigde.

113 De Commissie antwoordt, dat de genomen maatregelen niets van doen hebben met de nationaliteit, doch uitgaan van de geografische situatie. Voorts was de bestreden beschikking van invloed op particulieren en op marktdeelnemers van en in andere lidstaten. Ook al was er een verschil in behandeling, gezien de situatie was dit hoe dan ook onbetwistbaar objectief gerechtvaardigd door de omstandigheden.

114 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak het in artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag neergelegde verbod van discriminatie tussen producenten of verbruikers van de Gemeenschap inhoudt, dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is (zie met name arrest van 20 september 1988, Spanje/Raad, 203/86, Jurispr. blz. 4563, punt 25).

115 In casu is nooit betwist, dat bijna alle BSE-gevallen in Europa ten tijde van de vaststelling van de bestreden beschikking in het Verenigd Koninkrijk werden geregistreerd.

116 Gezien deze omstandigheid dient ervan te worden uitgegaan, dat volgens het objectieve criterium van de incidentie van BSE de situatie in het Verenigd Koninkrijk niet vergelijkbaar was met die in de andere lidstaten, zodat de Commissie niet, door een beschikking te geven tot isolering van de dieren en producten op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk, artikel 40, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag heeft geschonden.

117 Mitsdien is het middel betreffende schending van het non-discriminatiebeginsel ongegrond.

Het zevende middel: schending van artikel 39, lid 1, van het Verdrag

118 Volgens het Verenigd Koninkrijk wordt de beschikking door geen van de in artikel 39, lid 1, genoemde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid gerechtvaardigd. In plaats van bij te dragen tot de toename van de productiviteit van de landbouw of de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, heeft de beschikking de marktdeelnemers uit de rundersector en de verwante sectoren in het Verenigd Koninkrijk namelijk schade veroorzaakt, de markt van de Gemeenschap gedestabiliseerd en, doordat de betrokken producten niet in de andere lidstaten konden worden geleverd, verhinderd dat aan de verbruikers redelijke prijzen werden verzekerd.

119 De Commissie herinnert eraan, dat de bescherming van de gezondheid van de veestapel en van de volksgezondheid een integrerend bestanddeel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is en dat de volksgezondheid een vraagstuk van het grootste belang is. Overigens kan geen van de in artikel 39, lid 1, genoemde doelstellingen worden bereikt zonder de vereiste mate van vertrouwen van de consument en zonder de nodige controles van de volksgezondheid.

120 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat volgens artikel 129, lid 1, derde alinea, EG-Verdrag de eisen inzake gezondheidsbescherming een bestanddeel van het gemeenschapsbeleid op andere gebieden vormen en dat volgens de rechtspraak van het Hof bij het nastreven van de doeleinden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid niet mag worden voorbijgegaan aan vereisten van algemeen belang, zoals de bescherming van de consument, de gezondheid en het leven van personen en dieren, met welke vereisten de gemeenschapsinstellingen bij de uitoefening van hun bevoegdheden rekening moeten houden (arrest van 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad, 68/86, Jurispr. blz. 855, punt 12).

121 De bescherming van de gezondheid draagt overigens bij tot de verwezenlijking van de in artikel 39, lid 1, van het Verdrag bedoelde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, wanneer in het bijzonder de landbouwproductie rechtstreeks afhangt van haar afzet bij consumenten die meer en meer bezorgd zijn om hun gezondheid.

122 Mitsdien heeft de Commissie door de vaststelling van de bestreden beschikking artikel 39, lid 1, van het Verdrag niet geschonden.

Het achtste middel: onregelmatigheid van artikel 1, derde streepje, van de bestreden beschikking, met name aangezien dit het rechtszekerheidsbeginsel schendt

123 Volgens het Verenigd Koninkrijk schendt de bestreden beschikking het rechtszekerheidsbeginsel doordat de draagwijdte van het verbod onvoldoende duidelijk wordt bepaald. De grenzen van de werkingssfeer van artikel 1, derde streepje, van de beschikking (dat de export verbiedt van „producten van in het Verenigd Koninkrijk geslachte runderen, die in de voedselketen voor mens of dier kunnen komen of bestemd zijn voor gebruik in de medische, de cosmetische of de farmaceutische sector") kunnen alleen door verwijzing naar de bij de richtlijnen 90/425 en 89/662 bedoelde producten worden bepaald. De artikelen 1 van deze beide richtlijnen verwijzen naar de bijlagen A en B, die na de vaststelling van deze richtlijnen zijn gewijzigd bij richtlijn 92/118. Voorts hebben artikel 10, lid 4, van richtlijn 90/425 en artikel 9, lid 4, van richtlijn 89/662, „als dat gezien de omstandigheden nodig is" ook betrekking op „afgeleide producten" van de dieren, respectievelijk „de producten van oorsprong of de daarvan afgeleide producten". Bovendien moet de werkingssfeer van deze twee richtlijnen door verwijzing naar artikel 43 van het Verdrag worden bepaald, hetgeen inhoudt dat rekening moet worden gehouden met de in bijlage II van het Verdrag genoemde landbouwproducten.

124 Doordat de werkingssfeer van artikel 1, derde streepje, van de bestreden beschikking niet duidelijk is, kan zijns inziens het Hof praktisch ook geen toezicht op de wettigheid van deze beschikking uitoefenen, aangezien wegens een schending van de motiveringsplicht niet kan worden bepaald, welk verband er bestaat tussen het derde streepje en de redengeving in de considerans.

125 Ten slotte was de Commissie volgens het Verenigd Koninkrijk niet bevoegd om een uitvoerverbod op te leggen voor bepaalde producten die niet binnen de werkingssfeer van bijlage II bij het Verdrag vallen en bijgevolg ook niet binnen die van de richtlijnen 90/425 en 89/662 waarop de bestreden beschikking is gebaseerd. Dat is het geval met gelatine, aminozuur, dicalciumfosfaat, uit peptones afgeleide peptides, glycerol, stearinezuur en hun zouten.

126 Volgens de Commissie neemt artikel 1, derde streepje, van de bestreden beschikking het rechtszekerheidsbeginsel in acht, gelet op de spoedeisendheid en de noodzaak een daadwerkelijke en volledige controle van de situatie te verzekeren. Gezien de ernst van de bedreiging voor de menselijke gezondheid, de aard van de BSE-verwekker en de doelstellingen van de bestreden beschikking, is het duidelijk dat zij ook geldt voor producten zoals talg en gelatine, die van runderen afgeleide producten zijn. Voorts is de bestreden beschikking correct gemotiveerd, aangezien zij is gericht tegen de BSE-verwekker en dus tegen alle producten die daardoor kunnen worden besmet, dat wil zeggen alle afgeleide producten. Ten slotte verwijzen de richtlijnen 90/425 en 89/662 uitdrukkelijk naar alle door de bestreden beschikking gedekte producten.

127 Artikel 1, derde streepje, van de bestreden beschikking laat niet aan duidelijkheid omtrent zijn werkingssfeer te wensen over, wanneer daarin wordt gesproken van „producten van in het Verenigd Koninkrijk geslachte runderen, die in de voedselketen voor mens of dier kunnen komen of bestemd zijn voor gebruik in de medische, de cosmetische of de farmaceutische sector".

128 Aangaande de naleving van de motiveringsplicht dient, zoals de advocaat-generaal in punt 38 van zijn conclusie heeft beklemtoond, rekening te worden gehouden met het feit, dat het Verenigd Koninkrijk, tot wie de bestreden beschikking was gericht, goed op de hoogte was van de situatie en zich niet kon vergissen omtrent de door de beschikking gedekte producten.

129 Ten slotte wordt in de richtlijnen 90/425 en 89/662 bepaald, dat de door de Commissie getroffen beschermende maatregelen kunnen gelden voor „de producten van dierlijke oorsprong", de „daarvan afgeleide producten" en de „van de dieren afgeleide producten". De Commissie heeft deze richtlijnen dus niet geschonden door de bestreden beschikking vast te stellen voor zover deze betrekking heeft op „producten verkregen uit dieren van de rundersoort".

130 Mitsdien moet het middel betreffende onregelmatigheid van artikel 1, derde streepje, van de bestreden beschikking worden afgewezen.

Het negende middel: onwettigheid van de richtlijnen 90/425 en 89/662

131 Voor het geval het Hof mocht beslissen, dat richtlijn 90/425 of richtlijn 89/662 van toepassing is dan wel moet worden toegepast op producten die niet onder bijlage II bij het Verdrag vallen, betoogt het Verenigd Koninkrijk, dat artikel 43 van het Verdrag de Raad niet de bevoegdheid verleende om deze richtlijnen met dat doel vast te stellen. Derhalve zijn deze twee richtlijnen in zoverre niet van toepassing en kunnen zij niet de rechtsgrondslag van de bestreden beschikking vormen.

132 Volgens de Commissie en de Raad zijn de richtlijnen 90/425 en 89/662 daarentegen terecht gebaseerd op artikel 43 van het Verdrag, aangezien zij waren bestemd om de doelstellingen van artikel 39 te verwezenlijken, en de bij deze richtlijnen bedoelde afgeleide producten op zijn minst onder de restrubriek van bijlage II betreffende „producten van dierlijke oorsprong, niet elders genoemd, noch elders begrepen" vallen. Dat zij daarnaast ook nog betrekking hebben op bepaalde andere, niet onder bijlage II vallende producten, laat hun geldigheid hoe dan ook onverlet.

133 Het is vaste rechtspraak, dat artikel 43 van het Verdrag de geschikte rechtsgrondslag is voor elke regeling betreffende de productie en het in de handel brengen van

de in bijlage II bij het Verdrag genoemde landbouwproducten, die bijdraagt tot de verwezenlijking van één of meer van de in artikel 39 van het Verdrag genoemde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (zie arresten van 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad, reeds aangehaald, punt 14; 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad, 131/86, Jurispr. blz. 905, punt 19; 16 november 1989, Commissie/Raad, C-131/87, Jurispr. blz. 3743, punt 28, en arrest Fedesa e. a., reeds aangehaald, punt 23).

134 Ook heeft het Hof verklaard, dat een richtlijn een wezenlijke factor was om de productiviteit van de landbouw te doen toenemen, een doelstelling van artikel 39, lid 1, sub a, van het Verdrag, en dat zij op basis van artikel 43 van het Verdrag moest worden vastgesteld, omdat zij, ook al had zij op bijkomstige wijze betrekking op bepaalde niet in bijlage II genoemde producten, voornamelijk producten betrof die daarin wel werden genoemd (arrest van 16 november 1989, Commissie/Raad, C-11/88, Jurispr. blz. 3799, punt 15, summiere publicatie).

135 Gelet op het belang van het vrije verkeer van dieren, producten daarvan en producten van dierlijke oorsprong voor de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 39, lid 1, van het Verdrag, moet artikel 43 van het Verdrag als een geschikte rechtsgrondslag voor de vaststelling van de richtlijnen 90/425 en 89/662 worden beschouwd, ook al machtigen deze richtlijnen de Commissie om op bijkomstige wijze beschermende maatregelen te nemen die zich uitstrekken tot „producten van dierlijke oorsprong", „daarvan afgeleide producten" en „van de dieren afgeleide producten" die niet voorkomen in bijlage II van het Verdrag.

136 Mitsdien moet het middel betreffende onwettigheid van de richtlijnen 90/425 en 89/662 worden afgewezen.

137 Gelet op het voorgaande, moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

138 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie zulks heeft gevorderd en het Verenigd Koninkrijk in het ongelijk is gesteld, dient laatstgenoemde in de kosten te worden verwezen. Overeenkomstig artikel 69, lid 4, eerste alinea, van dit Reglement dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. De Raad zal dus zijn eigen kosten dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) **Verklaart het beroep van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland niet-ontvankelijk, voor zover het betrekking heeft op de standpuntbepalingen van de Commissie van 10 april, 13 april en 8 mei 1996.**

2) **Verwerpt het beroep van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, voor zover het strekt tot nietigverklaring van beschikking 96/239/EG van de Commissie van 27 maart 1996 inzake spoedmaatregelen ter bescherming tegen boviene spongiforme encefalopathie.**

3) Verwijst het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland in de kosten.

4) Verstaat dat de Raad van de Europese Unie zijn eigen kosten zal dragen.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Schintgen Mancini Moitinho de Almeida

Murray Edward Puissochet

Hirsch Jann Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 5 mei 1998.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias