SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GIUSEPPE TESAURO

vom 30. September 1997 *

1. Die vorliegenden Schlußanträge betreffen zwei verschiedene Verfahren, nämlich ein Vorabentscheidungsersuchen des High Court of Justice, Queen's Bench Division (Rechtssache C-157/96), und eine Klage des Vereinigten Königreichs gegen die Kommission (Rechtssache C-180/96).

In beiden Rechtssachen geht es um die Gültigkeit der Entscheidung 96/239/EG der Kommission vom 27. März 1996 mit den zum Schutz gegen die bovine spongiforme Enzephalopathie (BSE) zu treffenden Dringlichkeitsmaßnahmen [1] (im folgenden: Entscheidung), von der die anderen Mitgliedstaaten am selben Tag in Kenntnis gesetzt wurden. Mit Erlaß dieser Entscheidung untersagte die Kommission dem Vereinigten Königreich, lebende Rinder und Rindfleisch sowie bestimmte vom Rind stammende Erzeugnisse in andere Mitgliedstaaten und in Drittländer zu versenden.

Die Sach- und Rechtslage vor Erlaß der Entscheidung

2. Die bovine spongiforme Enzephalopathie (im folgenden: BSE), die besser als „Rinderwahnsinn" bekannt ist, gehört zu einer Gruppe von degenerativen Hirnerkrankungen, die dadurch charakterisiert sind, daß unter dem Mikroskop schwammartige Strukturen im Gewebe des Hirns feststellbar sind und daß in diesem Gewebe und gelegentlich in anderen Geweben eine abnorme Form eines Proteins, das Prion, anzutreffen ist. Diese Krankheiten befallen zahlreiche Tierarten, insbesondere Schafe (Scrapie), Rinder, Hauskatzen und Zuchtnerze, aber auch Menschen (z. B. die Kuru-Krankheit in Neu-Guinea oder die Creutzfeldt-Jakob-Krankheit, die hauptsächlich ältere Menschen befällt).

Die genaue Natur des ansteckenden Erregers der übertragbaren BSE ist noch unbekannt. Nach den gegenwärtig vorliegenden Erkenntnissen hat BSE offenbar ihre Ursache in der Verwendung von unsachgemäß behandeltem Schaf- oder Rindfleisch und Knochenmehl, das den ansteckenden Erreger enthält, als Viehfutter. Die Frage, ob die Krankheit auf anderem Weg übertragen wird, wird diskutiert. Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt wurde die vertikale Übertragbarkeit durch das Muttertier und die horizontale Übertragbarkeit durch den bloßen Kontakt nur bei bestimmten Arten von übertragbarer spongiformer Enzephalopathie nachgewiesen, wie z. B. bei Scrapie. Darüber hinaus konnte in Experimenten die Übertragbarkeit gewisser spongiformer Enzephalopathien von einer Tierart auf die andere in bestimmten Fällen nachgewiesen werden.

* Originalsprache: Italienisch.

1 — ABl. L 78, S. 47.

3. Die Möglichkeit, daß der Erreger, der die Rinderkrankheit verursacht, auf Menschen übertragbar ist, wurde erst nach der Identifizierung des ersten Falles von BSE im Vereinigten Königreich im Jahre 1986 in Betracht gezogen. Es wurden zahlreiche vorsorgliche Maßnahmen in diesem Land getroffen. Insbesondere der „Ruminant Feed Ban", der in dem Bovine Spongiform Encephalopathy Order 1988 [2] enthalten war, untersagte ab Juli 1988 in den Futtermitteln für Wiederkäuer die Verwendung von Wiederkäuernproteinen, die im Verdacht standen, die Ursache der Ansteckung zu sein. Die nachfolgenden Änderungen dieser Regelung machten es zur Pflicht, jeden verdächtigen Fall anzuzeigen und jedes verdächtige Rind zu schlachten. Darüber hinaus legten sie der Verbringung dieser Rinder Beschränkungen auf und sahen Kontrollen für die Vernichtung der Kadaver und die Pflicht zur Desinfektion der Schlachthöfe vor. Schließlich wurde mit den Bovine Offal (Prohibition) Regulations 1989 [3] ab November 1989 der Verkauf und die Verwendung bestimmter, einzeln genannter Innereien (Hirn, Rückenmark, Milz, Thymus, Mandeln und Eingeweide), die den ansteckenden Erreger enthalten können, in für den menschlichen Verzehr bestimmten Nahrungsmitteln untersagt. Dieses Verbot wurde mit dem Specified Bovine Material Order 1996 [4] auf den Kopf des Rindes, mit Ausnahme der Zunge, ausgeweitet.

4. Die Kommission hat ebenfalls eine Reihe von vorsorglichen Maßnahmen gegen BSE getroffen, zu denen insbesondere die Entscheidung 94/474/EG der Kommission vom 27. Juli 1994 über Schutzmaßnahmen gegen die spongiforme Rinderenzephalopathie und zur Aufhebung der Entscheidungen 89/469/EWG und 90/200/EWG [5] gehört. Mit dieser Entscheidung traf die Kommission folgende Maßnahmen: ein Verbot der Versendung von lebenden Rindern, die nicht unter sechs Monate alt sind und Nachkommen von Kühen sind, bei denen BSE-Verdacht besteht oder BSE bestätigt wurde, aus dem Vereinigten Königreich in einen anderen Mitgliedstaat; ein Verbot der Versendung von frischem Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich in einen anderen Mitgliedstaat, sofern das Fleisch nicht von Tieren stammt, die bei Schlachtung unter zweieinhalb Jahre alt sind oder die im Vereinigten Königreich nur in Betrieben gehalten wurden, in denen in den letzten sechs Jahren kein BSE-Fall bestätigt wurde, oder sofern es sich nicht um frisches entbeintes Muskelfleisch vom Rind handelt, von dem die anhängenden Gewebe einschließlich der erkennbaren Nerven- und Lymphgewebe entfernt wurden; die Einrichtung eines geeigneten Identifizierungsverfahrens (Gefrierbrand oder Tätowierung) sowie die Einführung von Bescheinigungen, mit denen die Übereinstimmung der Tiere mit den oben genannten Anforderungen bestätigt wird. Darüber hinaus hatte die Kommission bereits mit der Entscheidung 92/290/EWG vom 14. Mai 1992 über bestimmte Schutzmaßnahmen für Rinderembryonen gegen die spongiforme Rinderenzephalopathie im Vereinigten Königreich [6] die Versendung von Embryonen von Spendern, die vor 1988 geboren sind oder Nachkommen von Kühen sind, bei denen BSE-Verdacht besteht, aus dem Vereinigten Königreich in andere Mitgliedstaaten verboten.

2 — SI 1988 No 1039, geändert durch SI 1991 No 2246 und SI 1996 No 962.

3 — SI 1989 No 2061.

4 — SI 1996 No 963.

5 — ABl. L 194, S. 96. Diese Entscheidung wurde kürzlich durch die Entscheidung 95/287/EG der Kommission vom 18. Juli 1995 (ABl. L 181, S. 40) geändert.

6 — ABL. L 152, S. 37.

5. Neue Erkenntnisse zu BSE und zur möglichen Übertragung auf den Menschen wurden am 20. März 1996 in einem Bericht des Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (im folgenden: SEAC), einer wissenschaftlichen Einrichtung, die die Regierung des Vereinigten Königreichs berät, bekannt gemacht. Das SEAC führte aus, daß von der CJD Surveillance Unit in Edinburgh in zehn Fällen bei Personen unter 42 Jahren eine Abart der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit festgestellt worden sei, die atypische klinische und neurologische Zeichen aufweise. Weiter heißt es in dem Bericht: „Obwohl es keinen unmittelbaren Beweis für einen Zusammenhang gibt, ist aufgrund der zugänglichen Daten und mangels jeder glaubhaften Alternative die wahrscheinlichste Erklärung gegenwärtig, daß diese Fälle in einem Zusammenhang damit stehen, daß ein Kontakt mit BSE vor dem besonderen Verbot der Rinderinnereien im Jahre 1989 stattgefunden hat. Dies ist Anlaß zu großer Besorgnis." Unter Hinweis darauf, daß es zu früh sei, eine Aussage über die Zahl der in Zukunft zu erwartenden Fälle zu machen, betonte das SEAC, daß es dringend notwendig sei, daß die in Kraft gesetzten Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit richtig angewendet werden, und empfahl eine ständige Kontrolle, um eine vollständige Beseitigung des Rückenmarkgewebes sicherzustellen. Es empfahl weiterhin, die Kadaver von Rindern, die älter als 30 Monate sind, in anerkannten und vom Meat Hygiene Service kontrollierten Einrichtungen von Knochen zu befreien und die Abfälle zu besonderen Rinderinnereien zu erklären und zugleich die Verwendung von Säugetierfleisch und von Knochenmehl im Futter für jede Art von Zuchttieren zu untersagen. Es kam zu dem Schluß, daß die Gefahr beim Verzehr von Rindfleisch wahrscheinlich äußerst gering sei, sofern diese Empfehlungen beachtet würden.

Das SEAC bestätigte diese ursprünglichen Empfehlungen in einem zweiten Bericht, der am 24. März 1996 vorgelegt wurde und in dem erklärt wurde, daß eine genaue Einschätzung der Gefahr wegen einer Reihe von „sich wechselseitig beeinflussenden Unsicherheiten" unmöglich sei. Dies gelte insbesondere im Hinblick auf „die Höhe der gattungsbedingten Schranke zwischen Rind und Mensch; das Fehlen von Daten zur Übertragbarkeit bei einer Reihe von wichtigen Rindergeweben, die unterhalb der Grenze dessen liegen, was mit den derzeitigen Analysen feststellbar ist; die unregelmäßige Verteilung der Übertragbarkeit in einem Gewebe; die Zeit bis zum Auftreten der Übertragbarkeit im Verlauf der Inkubationszeit" und im Hinblick auf die Frage „ob es eine Dosis gibt, unterhalb deren eine Infektionsgefahr nicht besteht". Das SEAC wiederholte seine Empfehlung eines Verbotes der Verwendung von Säugetierfleisch und von Knochenmehl im Futter und dessen Verwendung als Dünger auf Flächen, zu denen Wiederkäuer Zugang haben.

6. Am selben Tag, an dem das SEAC seinen Bericht vorgelegt hatte, setzte das Vereinigte Königreich die Kommission davon in Kenntnis, daß ergänzende Maßnahmen getroffen worden seien, die erstens das Entfernen der Knochen aus den Kadavern von Rindern, die älter als 30 Monate sind, in anerkannten Einrichtungen und ein Verbot des Verkaufes und der Verwendung von Abfall für den menschlichen Verzehr sowie zweitens ein Verbot der Verwendung von Säugetierfleisch und von Knochenmehl in den Futtermitteln für alle Arten von Zuchttieren vorsahen.

Praktisch zur selben Zeit entschlossen sich jedoch eine Reihe von Mitgliedstaaten und

Nichtmitgliedstaaten, die Einfuhr von lebenden Rindern sowie von Rind- und Kalbfleisch aus dem Vereinigten Königreich zu untersagen. Einige Nichtmitgliedstaaten untersagten darüber hinaus jede Einfuhr aus der Europäischen Union.

7. Nach Erhalt dieser Information konsultierte die Kommission ihrerseits den Wissenschaftlichen Veterinärausschuß, der zu dem Schluß kam, daß es zum damaligen Zeitpunkt keinen Beweis dafür gegeben habe, daß BSE auf den Menschen übertragbar sei. Unter Hinweis darauf, daß die Möglichkeit einer Übertragbarkeit nicht ausgeschlossen werden könne, bestätigte der Ausschuß jedoch die Notwendigkeit, die Eignung der derzeitigen Maßnahmen der Gemeinschaft im Hinblick auf die neuen Erkenntnisse zu prüfen, und fügte insbesondere hinzu, daß angesichts der Bedeutung der Krankheit jede Maßnahme zu begrüßen sei, die von der Gemeinschaft ergriffen werde, um dem Auftreten der Krankheit und der Ansteckungsgefahr zu begegnen. Dieser Stellungnahme war eine Erklärung von Dr. Ring, einem Mitglied des Ausschusses, beigefügt, in der es heißt: „Wir können nicht sicher sein, daß das Muskelfleisch von Rindern nicht doch die Gefahr einer Übertragung der BSE-Infektion beinhaltet." [7]

In diesem Kontext erließ die Kommission die Entscheidung, die Gegenstand der beiden vor dem Gerichtshof anhängigen Verfahren ist.

7 — Stellungnahme des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses vom 22. März 1996.

Die Entscheidung

8. Artikel 1 der Entscheidung lautet:

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

— lebenden Rindern, Rindersamen und Rinderembryonen,

— Rindfleisch, geschlachtet im Vereinigten Königreich,

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

— Fleisch- und Knochenmehl, das von Säugetieren stammt,

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

Die Entscheidung verpflichtet das Vereinigte Königreich außerdem, der Kommission alle zwei Wochen einen Bericht über die Anwendung der zum Schutz gegen BSE getroffenen Maßnahmen zu übermitteln (Artikel 3), und bittet das Vereinigte Königreich, weitere Vorschläge über die Bekämpfung von BSE in seinem Hoheitsgebiet vorzulegen (Artikel 4).

9. Die Entscheidung ist auf den Vertrag, auf die Richtlinie 89/662/EWG des Rates vom 11. Dezember 1989 zur Regelung der veterinärrechtlichen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel im Hinblick auf den gemeinsamen Binnenmarkt [8] und auf die Richtlinie 90/425/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 zur Regelung der veterinärrechtlichen und tierzüchterischen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel mit lebenden Tieren und Erzeugnissen im Hinblick auf den Binnenmarkt [9] mit den jeweiligen Änderungen und Ergänzungen gestützt.

Beide Richtlinien wurden aufgrund des Artikels 43 EG-Vertrag und „im Hinblick auf den gemeinsamen Binnenmarkt" erlassen. Die Richtlinie 89/662 regelt allgemein die veterinärrechtlichen Kontrollen, die an den Grenzen im innergemeinschaftlichen Handel vorgenommen werden können: Sie soll sicherstellen, daß diese Kontrollen nur am Abgangsort vorgenommen werden, was auch die Harmonisierung der grundlegenden Anforderungen zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier miteinbezieht. Eine der Pflichten, die sie den Mitgliedstaaten auferlegt, ist die Unterrichtung der Kommission über Krankheiten, die eine ernste Gefahr für die Tiere oder die menschliche Gesundheit darstellen können, sowie über die getroffenen Maßnahmen (Artikel 9 Absatz 1). In derartigen Fällen ist die Kommission verpflichtet, nach unverzüglicher Prüfung der Lage im Ständigen Veterinärausschuß die notwendigen Maßnahmen nach dem Verfahren des Artikels 17 zu erlassen. Die Kommission ist ebenfalls verpflichtet, die Lage zu beobachten und nach dem gleichen Verfahren gemäß Artikel 17 die Entscheidungen nach Maßgabe der Entwicklung der Lage zu ändern oder aufzuheben (Artikel 9 Absatz 4). Das Verfahren des Artikels 17 sieht die Anhörung des Ständigen Veterinärausschusses vor, der seine Stellungnahme mit der Mehrheit abgibt, die in Artikel 148 Absatz 2 EG-Vertrag für die Beschlüsse des Rates vorgesehen ist. Die Kommission erläßt die beabsichtigten Maßnahmen, wenn sie mit der Stellungnahme des Ausschusses übereinstimmen, andernfalls unterbreitet sie sie dem Rat, der sie mit qualifizierter Mehrheit erläßt oder mit einfacher Mehrheit ablehnt. Hat der Rat nach Ablauf einer Frist von zwei Wochen keinen Beschluß gefaßt, werden die Maßnahmen von der Kommission erlassen.

Die Richtlinie 90/425 betrifft vor allem den Handel mit bestimmten lebenden Tieren und Erzeugnissen tierischen Ursprungs und stellt in Artikel 10, soweit hier von Bedeutung, dieselben Regelungen auf wie die, die in der Richtlinie 89/662 enthalten sind.

8 — ABL. L 395, S. 13.
9 — ABL. L 224, S. 29.

10. In den Begründungserwägungen der Entscheidung wird auf die Veröffentlichung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse, die Mitteilung zusätzlicher von der Regierung des Vereinigten Königreichs getroffener Maßnahmen, die von einigen Mitgliedstaaten verhängten Einfuhrverbote und das Votum des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses Bezug genommen. Im einzelnen lauten die fünfte, die sechste und die siebte Begründungserwägung wie folgt:

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

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

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

11. Die Entscheidung schließt sich daher an zahlreiche Maßnahmen an, die in den letzten Jahren im Kampf gegen BSE nicht nur vom Vereinigten Königreich sondern auch von der Kommission erlassen worden waren (und in der ersten Begründungserwägung aufgeführt werden), insbesondere zum Schutz der Gesundheit von Menschen und Tieren in der Gemeinschaft. Die Entscheidung wurde „in Erwartung einer Gesamtlageprüfung" gemäß der in den oben genannten Richtlinien bestimmten Verpflichtung erlassen, die Lage zu beobachten und die Maßnahmen entsprechend der Entwicklung der Lage anzupassen.

Diese Verpflichtung veranlaßte die Kommission, die Entscheidung 96/362/EG vom 11. Juni 1996 [10] zu erlassen, mit der weiterhin „in Erwartung einer Gesamtlageprüfung" die von der Entscheidung vorgeschriebenen vorsorglichen Maßnahmen geändert und abgeschwächt wurden. Die Kommission kam zu diesem Entschluß nach Anhörung des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses, des Wissenschaftlichen Ausschusses für Kosmetologie, des Wissenschaftlichen Lebensmittelausschusses und des Ausschusses für Arzneispezialitäten.

10 — ABL. L 139, S. 17.

12. Aufgrund vorliegender zusätzlicher Informationen [11] hob die Entscheidung 96/362 das Versendungsverbot in bezug auf Rindersperma auf, das nach Ansicht des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses in seiner Stellungnahme vom 26. April 1996 „keine Gefahr der Übertragung von BSE" darstellt. Hinsichtlich anderer Erzeugnisse, wie Gelatine, Dikalziumphosphat, Aminosäuren und Peptide, Talg, Talgerzeugnisse und aus Talg hergestellter Erzeugnisse, machte die Entscheidung die Aufhebung des Verbotes von der Anwendung bestimmter Herstellungsverfahren und von der Durchführung amtlicher Kontrollen durch das Vereinigte Königreich abhängig (Artikel 1 Absatz 2). Darüber hinaus wurde dem Vereinigten Königreich untersagt, Fleisch, Fleischerzeugnisse oder Fleischzubereitungen für den menschlichen Verzehr oder für fleischfressende Haustiere von nicht im Vereinigten Königreich geschlachteten Rindern zu versenden, wenn diese Erzeugnisse nicht aus Einrichtungen unter strenger amtstierärztlicher Überwachung kommen (Artikel 1a). Schließlich sieht die Entscheidung vor, daß die Kommission gemeinschaftliche Inspektionen, insbesondere hinsichtlich der Durchführung dieser amtlichen Kontrollen, durchführt und nach Anhörung der Mitgliedstaaten im Rahmen des Ständigen Veterinärausschusses den Zeitpunkt festsetzt, ab welchem die Versendung wieder aufgenommen wird.

Im wesentlichen wurde der Anwendungsbereich der Entscheidung eingeschränkt, da Sperma und unter bestimmten Voraussetzungen Gelatine, Dikalziumphosphat, Aminosäuren und Peptide, Talg, Talgerzeugnisse und aus Talg hergestellte Erzeugnisse von dem Versendungsverbot ausgenommen wurden.

11 — Wegen eines ausführlichen Berichts über die Stellungnahmen, die vor Änderung der Entscheidung eingeholt wurden, und über die Gesamtlageentwicklung vgl. Beschluß vom 12. Juli 1996 in der Rechtssache C-180/96 R (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1996, I-3903, Randnrn. 23 bis 31).

Die beiden Verfahren

Rechtssache C-157/96

13. Die Kläger des Ausgangsverfahrens sind die National Farmers' Union, eine Berufsvereinigung, die die Mehrzahl der landwirtschaftlichen Betriebe in England und Wales vertritt, und neun landwirtschaftliche Betriebe, die sich mit der Aufzucht für den Verkauf, der Fütterung, der Haltung, dem Transport und der Ausfuhr von Rindern, ihres Samens und ihrer Embryonen sowie der Verarbeitung und der Ausfuhr von Rindfleisch und Folgeerzeugnissen beschäftigen. Sie haben vor dem High Court of Justice, Queen's Bench Division, mehrere nationale Maßnahmen angefochten, die vom Ministry of Agriculture, Fisheries and Food und von den Commissioners for Customs and Excise gemäß Artikel 1 der Entscheidung erlassen wurden. Darüber hinaus sind elf Fleischexporteure und eine Vereinigung von Schafexporteuren als Streithelfer dem Verfahren vor dem nationalen Gericht beigetreten.

Nach Auffassung der Kläger sind die angefochtenen nationalen Maßnahmen wegen Ungültigkeit der Entscheidung nichtig. [12] Zur Begründung tragen sie erstens vor, daß der Kommission die Zuständigkeit für den Erlaß der Entscheidung fehle, da die Richtlinien 89/662 und 90/425 sie nur berechtigten, Maßnahmen zu erlassen, die Schutz gegen eine ernste Gefahr für die Gesundheit von Menschen und/oder Tieren gewährleisten sollten und die zugleich hierfür notwendig seien. Auch gäben diese Richtlinien der Kommission nicht die Befugnis, den Versand aus einem Mitgliedstaat in Drittländer mit einem Verbot zu belegen. Zweitens stelle die Entscheidung einen Ermessensmißbrauch insoweit dar, als sie entgegen dem Ziel, der von den ihr zugrunde liegenden Richtlinien verfolgt werde, vorrangig bezwecke, die Verbraucher zu beruhigen und nicht, den Schutz vor ernstlichen gesundheitlichen Gefahren sicherzustellen. Schließlich verstoße die Entscheidung gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da sie auch unter der Voraussetzung, daß der Schutz der Gesundheit tatsächlich das verfolgte Ziel sei — was die Kläger in Frage stellen —, weder notwendig noch geeignet sei, die Besorgnis der Verbraucher zu zerstreuen oder die Gesundheit der Menschen zu schützen.

14. Der High Court kam zu der Auffassung, daß die einzige streitige Frage des Ausgangsverfahrens die Gültigkeit des in Artikel 1 der Entscheidung ausgesprochenen Verbotes in bezug auf das Gemeinschaftsrecht sei, und entschied, daß es für die Entscheidung des bei ihm anhängigen Verfahrens notwendig sei, dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist Artikel 1 der Entscheidung 96/239/EG der Kommission vom 27. März 1996 ganz oder teilweise ungültig, weil die Kommission keine Befugnis zu ihrem Erlaß hatte oder eine solche Befugnis mißbrauchte oder weil die Entscheidung gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt?

Das nationale Gericht fragt somit den Gerichtshof, ob Artikel 1 der Entscheidung wegen Unzuständigkeit und/oder Ermessensmißbrauchs der Kommission oder wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ungültig ist.

Rechtssache C-180/96

15. Die Entscheidung ist ebenfalls Gegenstand einer Klage, die vom Vereinigten Königreich gemäß Artikel 173 EG-Vertrag erhoben wurde [13]. Mit dieser Klage begehrt

12 — Es ist darauf hinzuweisen, daß die National Farmers' Union und mehrere andere Unternehmen, die im Sektor der Rindfleischerzeugnisse tätig sind, gegen die Entscheidung Klage gemäß Artikel 173 EG-Vertrag vor dem Gericht erster Instanz mit dem Antrag erhoben haben, den Vollzug dieser Entscheidung gemäß Artikel 185 EG-Vertrag auszusetzen (T-76/96). Dieser Antrag wurde vom Präsidenten des Gerichts erster Instanz mit Beschluß vom 13. Juli 1996 in der Rechtssache T-76/96 R (The National Farmers' Union u. a./Kommission, Slg. 1996, II-815) zurückgewiesen.

13 — In derselben Rechtssache hat das Vereinigte Königreich beantragt, die Durchführung der Entscheidung gemäß Artikel 185 EG-Vertrag auszusetzen und/oder einstweilige Anordnungen gemäß Artikel 186 EG-Vertrag zu treffen. Dieser Antrag ist mit Beschluß vom 12. Juli 1996 zurückgewiesen worden (zitiert in Fußnote 11).

das Vereinigte Königreich die Aufhebung der Entscheidung, hilfsweise, die Aufhebung des Artikels 1 der Entscheidung, soweit sie gilt für: lebende Rinder, deren Versand durch die Entscheidung 94/474 erlaubt worden war; Samen und Embryonen von lebenden Rindern; Fleisch von Rindern, die nicht älter als 30 Monate und im Vereinigten Königreich geschlachtet worden sind, sowie Fleisch von Rindern, für die die Herkunft aus Herden bescheinigt ist, in denen Fälle von BSE nicht bekannt sind und die keiner tatsächlichen oder möglichen Quelle von infiziertem Futter ausgesetzt waren; Erzeugnisse von Rindern, die im Vereinigten Königreich geschlachtet worden und geeignet sind, als Lebensmittel oder Tierfutter verwendet zu werden und Produkte, die für die Verwendung bei der Herstellung von Medizinalprodukten, Kosmetika und pharmazeutischen Erzeugnissen bestimmt sind; Gelatine und Talg sowie den Versand in Drittländer (sofern nicht die tatsächliche Gefahr einer Verkehrsverlagerung besteht).

Das Vereinigte Königreich hat mit derselben Klage auch die verschiedenen Stellungnahmen der Kommission, die dem Erlaß der Entscheidung nachfolgten, insoweit angefochten, als diese den Anwendungsbereich der Entscheidung entgegen den Wünschen des Vereinigten Königreichs nicht eingeschränkt haben. Das Vereinigte Königreich beantragt im wesentlichen auch die Aufhebung dieser „Handlungen", mit denen das von der Entscheidung ausgesprochene Versendungsverbot bestätigt worden sei [14].

14 — Im einzelnen hat das Vereinigte Königreich auf eine Stellungnahme, die von dem für die Landwirtschaft zuständigen Mitglied der Kommission abgegeben worden war, und auf einen Vorschlag zur Änderung der Entscheidung Bezug genommen, der zur Zeit der Klageerhebung noch nicht abgegeben worden war. Die Regierung des Vereinigten Königreichs hat jedoch in ihrer Erwiderung darauf hingewiesen, daß sie kein Interesse an der Aufhebung der Stellungnahmen habe, die zum Erlaß der Entscheidung 96/362 geführt haben.

16. Das Vereinigte Königreich geht von der Prämisse aus, daß die Entscheidung und die anderen angefochtenen Handlungen keineswegs aus Gründen des Gesundheitsschutzes gerechtfertigt seien und daß sie erlassen worden seien, um die Besorgnis der Verbraucher zu zerstreuen oder zu mildern und damit diesen Bereich des Marktes zu schützen, folglich auf wirtschaftlichen Gründen beruhten. Es führt erstens aus, daß der Erlaß der Entscheidung weder in der Zuständigkeit der Kommission noch in ihrem Ermessen gelegen habe. In diesem Punkt sei die Abschottung angesichts der anderen Maßnahmen, die bereits im Vereinigten Königreich und in der Gemeinschaft gegen BSE erlassen worden seien, eher kontraproduktiv, da sie sich als unzulässiges Hindernis im Wirtschaftsverkehr infolge eines Ermessensmißbrauchs erweise. Zweitens nenne die Entscheidung nicht die Gründe, auf die sie gestützt sei. Drittens verstoße sie gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Viertens führe sie unter Verstoß gegen die Artikel 6 und 40 Absatz 3 EG-Vertrag zur Diskriminierung zwischen Erzeugern und Verbrauchern im Vereinigten Königreich und zwischen Erzeugern und Verbrauchern in anderen Mitgliedstaaten, und sei durch keines der in Artikel 39 Absatz 1 EG-Vertrag genannten Ziele gerechtfertigt. Fünftens sei Artikel 1 dritter Gedankenstrich der Entscheidung insofern ungültig, als er dem Grundsatz der Rechtssicherheit widerspreche, nicht der Begründungspflicht genüge und Erzeugnisse erfasse, die außerhalb der Zuständigkeit der Kommission lägen. Schließlich trägt das Vereinigte Königreich vor, daß die Richtlinien 89/662 und 90/425 rechtswidrig wären, wenn sie dahin gehend auszulegen wären, daß das Versendungsverbot auf die fraglichen Erzeugnisse erstreckt werden könne, da diese nicht im Anhang II des EG-Vertrags aufgeführt und daher nicht von den Richtlinien erfaßt seien.

Die Kommission hält die Klage für unbegründet und beantragt, sie insgesamt abzuweisen und dem Vereinigten Königreich die Kosten aufzuerlegen.

17. Aus dem Vorstehenden ergibt sich sehr deutlich, daß das Vorbringen des Vereinigten Königreichs auch die Ungültigkeitsgründe umfaßt, auf die der High Court in seinem Vorabentscheidungsersuchen in der Rechtssache C-157/96 Bezug genommen hat. Da darüber hinaus die Argumente, die vor dem Gerichtshof bezüglich der in beiden Rechtssachen geltend gemachten Mängel vorgebracht worden sind, im wesentlichen identisch sind, halte ich es für sachdienlich, mich auf die Rechtssache C-180/96 (Vereinigtes Königreich/Kommission) zu konzentrieren und ausgehend hiervon die vom nationalen Gericht in der Rechtssache C-157/96 (The National Farmers' Union u. a./Kommission) vorgelegte Frage zu beantworten.

Stellungnahme

Zuständigkeit der Kommission

18. Wie bereits ausgeführt, macht das Vereinigte Königreich (ebenso wie die Kläger in der Rechtssache C-157/96) mit diesem Klagegrund geltend, daß der Erlaß der Entscheidung weder in der Zuständigkeit der Kommission noch in deren Ermessen liege. Es trägt insbesondere vor, daß die Richtlinien, die die Rechtsgrundlage für die Entscheidung bildeten, nicht zum Erlaß von Maßnahmen, wie sie mit der Entscheidung angeordnet worden seien und die die Verbraucher beruhigen sollten, sondern nur zum Erlaß von solchen Maßnahmen berechtige, die die Gesundheit der Menschen und/oder der Tiere schützen sollten. Die Entscheidung fördere keineswegs die Verwirklichung des Binnenmarktes und stelle daher eine nicht gerechtfertigte Beeinträchtigung des Wirtschaftsverkehrs dar. Weil die Entscheidung darüber hinaus insbesondere erlassen worden sei, um bei den Verbrauchern das Vertrauen in den Rindfleischsektor wiederherzustellen, und nicht, um ihre Gesundheit zu schützen, sei sie die Folge eines Ermessensmißbrauchs. Schließlich erlauben die fraglichen Richtlinien nach Auffassung des Vereinigten Königreichs nicht, Maßnahmen zu treffen, mit denen der Versand in Drittländer untersagt werde.

Auf diese Argumente entgegnet die Kommission folgendes: a) Die Richtlinie, auf die die Entscheidung gestützt sei, erlaube den Erlaß von Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit in einem Fall wie dem vorliegenden; b) Ziel der Entscheidung sei der Schutz der Gesundheit, und die Entscheidung als solche sei folglich keine ungerechtfertigte Beeinträchtigung des Wirtschaftsverkehrs; c) die Entscheidung stelle keineswegs einen Ermessensmißbrauch dar, da sie ausschließlich aus Gründen des Schutzes vor einer ernstlichen Gefahr für die Gesundheit erlassen worden sei; d) die Ausdehnung des Ausfuhrverbots auch auf Drittländer sei für eine sichere Abschottung der infizierten Gebiete unerläßlich, um die vollständige Ausrottung der Krankheit sicherzustellen und zugleich jede eventuelle Gefahr von Betrug und Verkehrsverlagerung zu verringern.

19. Zunächst möchte ich darauf hinweisen, daß der fragliche Klagegrund im wesentlichen auf den Vortrag gestützt ist, daß das

Ziel der Entscheidung nicht der Schutz der Gesundheit sei, sondern, wie es ausdrücklich in der fünften Begründungserwägung zum Ausdruck komme, darin liege, die Besorgnis der Verbraucher zu zerstreuen und daher deren Vertrauen in den Rindfleischsektor wiederherzustellen. Die Entscheidung sei daher erlassen worden, um den Zusammenbruch des Rindfleischmarktes in den anderen Mitgliedstaaten zu verhindern, also aus rein wirtschaftlichen Gründen. Die Kommission soll folglich die Grenzen ihrer Zuständigkeit überschritten haben, nicht weil die Richtlinien 90/425 und 89/662 jedenfalls im Rahmen des innergemeinschaftlichen Handelsverkehrs keine ausreichende Rechtsgrundlage für den Erlaß von Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit böten, sondern weil die Voraussetzungen für den Erlaß von solchen Maßnahmen hier nicht gegeben seien.

Unter diesen Umständen halte ich es für erforderlich, zunächst festzustellen, ob das von der Entscheidung verfolgte Ziel wirklich der Gesundheitsschutz oder vielmehr die Beruhigung der Verbraucher ist. Sodann wird zu prüfen sein, ob die der Kommission zur Verfügung stehenden Erkenntnisse den Erlaß der Entscheidung rechtfertigen konnten, und schließlich, ob die Richtlinien eine ausreichende Rechtsgrundlage *auch* für das Verbot der Versendung in Drittländer bilden.

20. Da somit nicht bestritten wird — und auch gar nicht bestritten werden kann —, daß die Kommission aufgrund der Richtlinien 90/425 und 89/662 zuständig für den Erlaß von Maßnahmen ist, die dazu bestimmt sind, dem Auftreten von Krankheiten oder Ereignissen zu begegnen, die eine ernste Gefahr für Tiere und/oder Menschen darstellen können, möchte ich sogleich darauf hinweisen, daß die Entscheidung als mit den Zielen der beiden Richtlinien, die ihre Rechtsgrundlage bilden, vereinbar anzusehen ist. Diese Richtlinien verpflichten jeden Mitgliedstaat, die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten von jeder Art von Krankheit, Zoonose oder anderen Vorfällen, die eine ernste Gefahr für die Gesundheit des Menschen und /oder der Tiere darstellen können, in Kenntnis zu setzen und geben der Kommission die Befugnis, „die notwendigen Maßnahmen für die Tiere ... und, falls es die Umstände erfordern, für die Folgeerzeugnisse" zu erlassen [15]. Die Kommission verfügt daher über ein weites Ermessen beim Erlaß von Maßnahmen, die für den Gesundheitsschutz für notwendig gehalten werden, und es wäre eine ausgesprochen enge Sichtweise, dies nur als Mittel zur Verwirklichung des Binnenmarktes anzusehen. Der Gesundheitsschutz ist nicht nur ein grundlegendes Erfordernis im Zusammenhang mit den Vorschriften über die Freizügigkeit und in bezug auf die gemeinsame Agrarpolitik [16], sondern stellt ein vorrangiges Ziel dar, dem der Vertrag eine selbständige und entschieden höhere Bedeutung zuweist [17].

15 — Vgl. Artikel 10 Absatz 4 der Richtlinie 90/425 und Artikel 9 Absatz 4 der Richtlinie 89/662. Vgl. auch oben, Fußnote 9.

16 — Der Gerichtshof hat hierzu festgestellt: „Bei der Verfolgung der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik, insbesondere im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen, darf von Erfordernissen des Allgemeininteresses, wie etwa des Verbraucherschutzes oder des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren, denen die Gemeinschaftsordnung bei der Ausübung ihrer Befugnisse Rechnung zu tragen haben, nicht abgesehen werden" (Urteil vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 131/86, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 905, Randnr. 17).

17 — Es sei darauf hingewiesen, daß gemäß Artikel 129 Absatz 1 EG-Vertrag „die Gemeinschaft ... durch Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und erforderlichenfalls durch Unterstützung ihrer Tätigkeit einen Beitrag zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus" leistet (Unterabsatz 1) und „die Erfordernisse im Bereich des Gesundheitsschutzes ... Bestandteile der übrigen Politiken der Gemeinschaft" sind (Unterabsatz 3).

21. Abgesehen hiervon stellt die fünfte Begründungserwägung klar und deutlich fest: „Angesichts der derzeitigen Lage kann zu der Gefahr einer Übertragbarkeit der BSE auf den Menschen nicht endgültig Stellung genommen werden. Dieses Risiko läßt sich nicht ausschließen." Wie der Gerichtshof bereits in seinem Beschluß ausgeführt hat, mit dem der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung zurückgewiesen worden ist, ist es nicht zulässig, diese Feststellungen isoliert zu sehen „und nur den Satz [zu] berücksichtigen, der die Besorgnisse der Verbraucher zum Gegenstand hat" [18]; die streitige Formulierung muß vielmehr in ihrer Gesamtheit beurteilt werden. Durch eine solche Beurteilung wird hinreichend deutlich, daß Ziel der Entscheidung, wie es sich aus den Begründungserwägungen als Ganzes ergibt, in der Tat die Verhütung von Gefahren für die Gesundheit von Mensch und Tier und die damit verbundene Besorgnis ist.

Es kann meiner Meinung nach auch nicht behauptet werden, daß, wie das Vereinigte Königreich dargelegt hat, das Auftreten von BSE, die seit Jahren bekannt ist, keine neue Entwicklung darstelle mit der weiteren Konsequenz, daß die Entscheidung in keiner Weise gerechtfertigt sei und daß insbesondere die Voraussetzungen, die in den Richtlinien 90/425 und 89/662 für die Handlungen der Kommission aufgestellt sind, nicht erfüllt seien. Hierzu genügt der Hinweis, daß die fraglichen Richtlinien als Voraussetzung für ein Tätigwerden der Kommission nicht verlangen, daß die fragliche Krankheit zum ersten Mal aufgetreten ist, sondern einfach voraussetzen, daß es sich um eine Krankheit handelt, die eine ernste Gefahr für die Gesundheit darstellen kann. Die Ausbreitung einer bestimmten Krankheit oder die Änderung in den wissenschaftlichen Erkenntnissen hierüber stellen sicherlich neue Umstände dar, die der Kommission das Recht geben, tätig zu werden.

22. Vor diesem Hintergrund und ohne daß es notwendig wäre, sich zu einer wissenschaftlichen Beurteilung bezüglich der Schwere von BSE und deren Übertragbarkeit auf den Menschen in der Form der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit vorzuwagen, möchte ich darauf hinweisen, daß eine wirkliche Gefahr für die menschliche Gesundheit besteht, die zudem in den jetzt vor dem Gerichtshof anhängigen Verfahren niemand hat ausschließen können. Tatsächlich war es die Regierung des Vereinigten Königreichs selbst, die die ersten Informationen über die mögliche Verbindung zwischen BSE und bestimmten Fällen der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit bekanntgab. [19] Darüber hinaus hat die Entscheidung die Maßnahmen, die zuvor von der Kommission und dem Vereinigten Königreich selbst erlassen worden waren (und die in keiner Weise angefochten worden waren), lediglich verschärft — genau entsprechend den bekanntgewordenen neuen Erkenntnissen. Gleichzeitig vereinheitlichte sie für die gesamte Gemeinschaft den Anwendungsbereich der Maßnahmen, die bestimmte Mitgliedstaaten nach den neuesten Entwicklungen in diesem Bereich einseitig erlassen hatten.

Nach meiner Auffassung kann und sollte dies genügen, um zu dem Schluß zu gelangen, daß die Kommission mit dem Erlaß der Entscheidung nicht ermessensmißbräuchlich

18 — Beschluß vom 12. Juli 1996 (zitiert in Fußnote 11, Randnr. 58).

19 — Vgl. insbesondere den Bericht des SEAC vom 20. März 1996.

gehandelt hat und daß die Entscheidung innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten liegt, die diesem Organ durch die oben genannten Richtlinien übertragen worden sind. Angesichts des Ausmaßes, in dem sich BSE unter den Rindern ausgebreitet hat, und der Wahrscheinlichkeit ihrer Übertragbarkeit auf Menschen, ist in der Tat zu folgern, daß das Ziel der Entscheidung darin liegt, den Schutz der Gesundheit vor einer ernsten Gefahr für Tier und/oder Mensch sicherzustellen, ein Ziel, das die Kommission zu Recht mit dem Mittel der von ihr für notwendig gehaltenen Schutzmaßnahmen und entsprechend den Verfahren verfolgen durfte, die in den einschlägigen Vorschriften der Richtlinien, aus denen sich dieses Ziel ergibt, vorgesehen sind. Das Vereinigte Königreich bezweifelt jedoch die Zuständigkeit der Kommission nicht aus dem Grund, daß mit dieser Krankheit keine ernste Gefahr verbunden sei, sondern aus dem Grund, daß die Gefahr nicht neu sei und daß die Kommission hierfür bereits in der Vergangenheit (geeignete) vorsorgliche Maßnahmen erlassen habe. Bei näherer Prüfung jedoch betrifft dieses Argument nicht die Zuständigkeit der Kommission für den Erlaß von Maßnahmen wie der fraglichen Entscheidung, sondern genauer gesagt die Verhältnismäßigkeit der erlassenen Maßnahmen. Ich werde daher auf dieses Argument im Zusammenhang mit der behaupteten Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit einsehen.

23. Ich bin schließlich der Meinung, daß die Entscheidung auch den Versand in Drittländer erfassen durfte. Ausgehend davon, daß das Argument des Vereinigten Königreichs, wonach die Maßnahme ausschließlich auf wirtschaftliche Gründe gestützt sei, auch insoweit aus den oben genannten Gründen zurückzuweisen ist, möchte ich als erstes darauf hinweisen, daß die Richtlinien 90/425 und 89/662 die Zuständigkeit der Kommission für das Verbot des Versands von bestimmten Tieren und/oder Erzeugnissen auch in Drittländer nicht, zumindest nicht ausdrücklich, ausschließen. Auch kann meiner Ansicht nach eine solche Beschränkung nicht aus der Tatsache abgeleitet werden, daß die fraglichen Richtlinien sich sogar in ihrem Titel auf veterinärrechtliche Kontrollen „im innergemeinschaftlichen Handel" beziehen. Auch wenn die Richtlinien im Hinblick auf den gemeinsamen Binnenmarkt erlassen worden sind, ist es doch richtig, daß die Zuständigkeit der Kommission, soweit hier von Bedeutung, nur an die Voraussetzung gebunden ist, daß die erlassenen Maßnahmen zum Gesundheitsschutz in einem Gemeinsamen Markt erforderlich sind. [20]

Wird der Kommission aufgrund der fraglichen Richtlinien die Zuständigkeit eingeräumt, die Schließung eines von einer bestimmten Krankheit befallenen Gebietes auch in bezug auf Nichtmitgliedstaaten zu verfügen, so kann dies zudem in bestimmten Fällen das einzig wirksame Mittel sein, um die Ausbreitung der Krankheit zu verhindern und zugleich deren Ausrottung zu erreichen. Grundsätzlich bin ich der Meinung, daß eine Entscheidung der Kommission aufgrund der fraglichen Richtlinien sicher die Abschottung eines bestimmten geographischen Gebietes oder, wie im vorliegenden Fall, des gesamten Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats vorsehen kann, wenn sich dies als notwendig erweist, um zu verhindern, daß das Verbot des Versands in andere Mitgliedstaaten durch einen „Umweg" über einen oder mehrere Nichtmitgliedstaaten vereitelt wird, und so die Wirksamkeit des Verbotes zu gewährleisten

20 — Vgl. Beschluß des Präsidenten des Gerichts erster Instanz vom 13. Juli 1996 (zitiert in Fußnote 12, Randnr. 77).

und um den Voraussetzungen bezüglich des Gesundheitsschutzes in einem Gemeinsamen Markt zu entsprechen.

24. Aus denselben Gründen messe ich — auch wenn es für die Zuständigkeit der Kommission und nicht, wozu ich neige, für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der erlassenen Maßnahmen von Bedeutung sein sollte — der Tatsache, daß die Mitgliedstaaten Fleisch nur aus 45 Nichtmitgliedstaaten und nur unter den strengsten Kontrollen einführen dürfen, keinerlei Bedeutung bei. Die Kontrollen von Einfuhren aus dem Vereinigten Königreich sind gleich streng und genügten nach Darlegung der Kommission entgegen früherer Ansicht — zur Zeit ihres Erlasses und in Anbetracht der zur Verfügung stehenden Erkenntnisse zur Übertragbarkeit auf den Menschen [21] — dennoch nicht, um einen hinreichenden Schutz gegen Gefahren für die Gesundheit von Mensch und Tier zu gewährleisten. Darüber hinaus haben die Ereignisse nach Erlaß der Entscheidung nur bestätigt, daß sich die angeordneten Kontrollen trotz des vollständigen Embargos als ungeeignet erweisen und durch den Versand sowohl in andere Mitgliedstaaten als auch in Nichtmitgliedstaaten umgangen werden können.

Zu betonen ist hier insbesondere, daß abgesehen von der Betrugsgefahr, die von der Kommission in ihren Schriftsätzen herausgestellt worden ist und die bedauerlicherweise durch die Tatsachen bestätigt worden ist, die Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden kann, daß Fleischerzeugnisse aus Nichtmitgliedstaaten, die nicht in die Gemeinschaft exportieren, auch noch nach langer Zeit in das Hoheitsgebiet der Gemeinschaft gelangen können. Eine wirksame Kontrolle der fraglichen Krankheit kann nicht von der „Abschottung" des infizierten geographischen Gebietes und folglich von einem vollständigen Versendungsverbot getrennt werden. Dies ist erforderlich oder jedenfalls zulässig aufgrund der Notwendigkeit, die einschlägigen Vorschriften der Richtlinien und die hierauf gestützten Maßnahmen durchzusetzen.

25. Angesichts der Tatsache, daß sich die Maßnahmen, die zur Zeit des Erlasses der Entscheidung in Kraft waren, als ungeeignet erwiesen haben oder jedenfalls nicht richtig durchgeführt worden sind und daß, wie die Dinge liegen, die Übertragbarkeit von BSE und daher die Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden kann, daß BSE eine ernste Gefahr für die Gesundheit darstellt, hat sich die Kommission innerhalb der Grenzen der Befugnisse gehalten hat, die ihr in den beiden Richtlinien, die die Rechtsgrundlage für die Entscheidung darstellen, übertragen worden sind. Die erste vom Vereinigten Königreich vorgebrachte Rüge ist daher zurückzuweisen.

Begründungsmangel

26. Das Vereinigte Königreich meint, selbst wenn die Entscheidung zum Schutz der

21 — Vgl. die Erklärungen der Kommission zum Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung (Beschluß in der Rechtssache C-180/96 R, zitiert in Fußnote 11, Randnrn. 68 f.).

Gesundheit von Mensch und Tier erlassen worden sein sollte, enthalte sie keine gehörige Begründung. Die Kommission habe es unter Verletzung von Artikel 190 EG-Vertrag unterlassen, die Gründe für ihre Auffassung anzugeben, daß die zuvor erlassenen Maßnahmen unzureichend gewesen seien.

Hierauf erwidert die Kommission, daß die fünfte Begründungserwägung der Entscheidung eine klare und ausreichende Begründung biete.

27. Zunächst sei daran erinnert, daß nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes der Umfang der Begründungspflicht von der Art des Rechtsakts und von den Umständen abhängt, unter denen er erlassen wurde. [22] Insbesondere „muß [die Begründung] die Überlegungen des Gemeinschaftsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, daß die Betroffenen ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können und der Gerichtshof seine Kontrollaufgabe wahrnehmen kann". [23] Dies zeigt nur noch einmal, daß das Fehlen der Begründung — ein Formmangel — von der materiell-rechtlichen Fehlerhaftigkeit der Begründung unterschieden werden muß [24].

Es genügt im vorliegenden Fall die Feststellung, daß die fünfte Begründungserwägung der Entscheidung hinreichend deutlich ist, wenn es dort heißt, daß ihr Erlaß — unter den damaligen Umständen und vorbehaltlich ständiger Überprüfung — notwendig sei, da zu der Gefahr einer Übertragbarkeit von BSE auf den Menschen nicht endgültig Stellung genommen werden könne und das Bestehen dieses Risikos sich nicht ausschließen lasse und weil die daraus erwachsende Unsicherheit bei den Verbrauchern erhebliche Besorgnis zur Folge habe. Das Ziel der Entscheidung ist demzufolge die Verhütung der Gefahr für die Gesundheit von Mensch und Tier und der damit verbundenen Besorgnis. Aus der Entscheidung wird darüber hinaus sehr deutlich, daß der Bericht des SEAC vom 20. März 1996 neue Erkenntnisse über BSE erbrachte und daß das Vereinigte Königreich es selbst für notwendig hielt, angesichts dieses Berichts ergänzende Maßnahmen zu treffen. [25] Hieraus folgt, daß die Erkenntnisse, auf die die Kommission sich stützte, hinreichend deutlich bezeichnet sind, so daß die Beteiligten deren Richtigkeit in Frage stellen können und der Gerichtshof in der Lage ist, die Rechtmäßigkeit der Entscheidung zu kontrollieren. Die Entscheidung ist daher ausreichend begründet.

Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

28. Die Regierung des Vereinigten Königreichs macht gleichfalls geltend, daß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen worden sei, weil die Kommission eine Maßnahme erlassen habe, nämlich das vollständige Embargo auch in bezug auf Nichtmitgliedstaaten, die für die Verwirklichung

22 — Vgl. z. B. Urteile vom 11. Januar 1973 in der Rechtssache 13/72 (Niederlande/Kommission, Slg. 1973, 27) und vom 14. Januar 1981 in der Rechtssache 819/79 (Deutschland/Kommission, Slg. 1981, 21).

23 — Urteil vom 13. Juni 1996 in der Rechtssache C-205/94 (Binder, Slg. 1996, I-2871, Randnr. 25).

24 — Vgl. Schlußanträge des zum Generalanwalt bestellten Richters Vesterdorf in den verbundenen Rechtssachen T-1/89, T-2/89, T-3/89, T-4/89 und T-6/89 bis T-15/89 (Rhône-Poulenc/Kommission, Slg. 1991, II-869, II-908, vorgetragen am 10. Juli 1991).

25 — Vgl. zweite und dritte Begründungserwägung der Entscheidung.

des verfolgten Zieles nicht notwendig gewesen sei, das, selbst wenn es zulässig sein sollte, durch Maßnahmen zu erreichen gewesen wäre, die den Wirtschaftsverkehr weniger stark beschränkten. Die Regierung trägt hierzu vor, daß die Unverhältnismäßigkeit und die Unzulässigkeit der angefochtenen Entscheidung besonders offensichtlich sei in bezug auf den Versand in Drittländer, auf Fleisch von Tieren aus nicht mit BSE infizierten Herden, auf nach 1. Mai 1996 geborene Rinder sowie auf Samen, Embryos, Talg und Gelatine. Im Fall lebender Tiere sowie von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen, die von dem Versendungsverbot ausgenommen worden seien, das durch die Entscheidung 94/474, geändert durch Entscheidung 95/287, angeordnet worden sei, sei es völlig klar, daß, wie das Vereinigte Königreich ausdrücklich festgestellt habe, die Entscheidung nicht durch das Auftreten einer neuen, im Zusammenhang mit BSE stehenden Gefahr gerechtfertigt sei, so daß die früheren nationalen Maßnahmen und die Maßnahmen der Gemeinschaft, da sie angemessen und geeignet gewesen seien, zur Gewährleistung des Gesundheitsschutzes ausgereicht hätten.

Ich habe darauf aufmerksam gemacht, daß dieses Argument den Tatsachen, die zu der Entscheidung führten, und insbesondere den Erkenntnissen widerspricht, die im Bericht des SEAC dargelegt sind und die gerade das Vereinigte Königreich veranlaßten, zusätzliche Maßnahmen zu erlassen. Da dieses Argument darüber hinaus auf der Annahme beruht, daß die Entscheidung nur geeignet ist, das Ziel zu erreichen, die Besorgnis der Verbraucher zu zerstreuen, für die es angeblich keine Grundlage gibt, stellt es, wenn auch unter einem anderen Gesichtspunkt, das Problem der wissenschaftlichen Unsicherheit auf diesem Gebiet zur Diskussion.

29. Ausgehend davon, daß dem Gerichtshof mangels unwiderlegbarer wissenschaftlicher Beweise jede Grundlage fehlt, die Angemessenheit oder Unangemessenheit der Maßnahme zu der Zeit, als sie beschlossen wurde, zu beurteilen, möchte ich darauf hinweisen, daß die Kommission über einen ausreichend weiten Ermessensspielraum bei der Ausübung der ihr in den Basisrichtlinien übertragenen Befugnisse und folglich bei der Entscheidung über die Angemessenheit der von ihr zu erlassenden Maßnahmen unter Zuhilfenahme der zu diesem Zweck ausdrücklich vorgesehenen technischen Stellen verfügt, die im vorliegenden Fall auch gehört worden sind [26]. Der Gerichtshof hat jedoch kürzlich zu den Veterinärkontrollen, die im Interesse des Gesundheitsschutzes in einer Richtlinie zum innergemeinschaftlichen Handel mit Frischfleisch angeordnet worden sind, bestätigt, daß „die Gemeinschaftsorgane bei der Ausübung ihrer Befugnisse Erfordernissen des Allgemeininteresses, wie etwa des Verbraucherschutzes oder des Schutzes der Gesundheit und des Lebens von Menschen und Tieren, Rechnung zu tragen haben" und daß es nach „diesem Grundsatz ... die Rechtmäßigkeit einer in diesem Bereich erlassenen Maßnahme nur beeinträchtigen [kann], wenn sie zur Erreichung des vom zuständigen Organ verfolgten Zieles offensichtlich ungeeignet ist" [27].

Unter Berücksichtigung dieser allgemeinen Überlegungen ist daher zu prüfen, ob die in der Entscheidung vorgesehenen einzelnen Maßnahmen eine Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit darstellen, wie es das Vereinigte Königreich und die Kläger in

26 — Vgl., wenn auch in einem anderen Zusammenhang, Urteil vom 29. Februar 1996 in den verbundenen Rechtssachen C-296/93 und C-307/93 (Frankreich und Irland/Kommission, Slg. 1996, I-795, Randnrn. 30 und 31).

27 — Urteil vom 15. April 1997 in der Rechtssache C-27/95 (Bakers of Nailsea, Slg. 1997, I-1847, Randnrn. 37 und 38). Vgl. auch Urteil vom 11. Juli 1989 in der Rechtssache 265/87 (Schräder, Slg. 1989, 2237, Randnr. 22).

der Rechtssache C-157/96 behaupten. Die Frage kann, lassen Sie mich dies gleich zu Anfang sagen, nur verneint werden, und zwar im wesentlichen deswegen, weil angesichts wissenschaftlicher Unsicherheit auf diesem Gebiet und mangels verläßlicher nationaler Kontrollen [28] die fraglichen Maßnahmen zur Verwirklichung des verfolgten Zieles, d. h. zur Verwirklichung des Gesundheitsschutzes, nicht als offensichtlich ungeeignet gelten können.

30. Wenn es erwiesen ist, daß die Kommission aufgrund der Richtlinien 90/425 und 89/662 für den Erlaß von Maßnahmen auch hinsichtlich des Handelsverkehrs mit Drittländern zuständig ist, ergibt sich meiner Meinung nach erstens, daß das umfassende Verbot des Versands in alle Drittländer genau deswegen zulässig ist, weil es die Wirkung der anderen angeordneten Maßnahmen sicherstellen soll, insbesondere die vollständige Ausrottung von BSE und damit letztlich die Verwirklichung des obersten Zieles des Gesundheitsschutzes. Auch ändert sich an dem Problem nichts aufgrund der Tatsache, daß die Gemeinschaft aus keinem der Drittländer importiert, da, wie früher ausgeführt wurde, die Möglichkeit der Wiedereinfuhr über diejenigen Drittländer nicht ausgeschlossen werden kann, von denen aus die Einfuhr in die Gemeinschaft zulässig ist. [29]

Alternative Lösungen, die den Handelsverkehr weniger beschränken, wie z. B. die Lösungen, die von den Klägern in der Rechtssache C-157/96 vorgeschlagen worden sind und die aus einem Verbot der Wiedereinfuhr verbunden mit einem geeigneten Zulassungssystem bestehen, sind nicht geeignet, die Betrugsgefahr oder die mögliche Wiedereinfuhr von Folgeerzeugnissen und von verarbeiteten Erzeugnissen in die Gemeinschaft auszuschließen.

31. Zweitens läßt sich meiner Ansicht nach nicht die Auffassung vertreten, daß die fragliche Maßnahme deswegen unverhältnismäßig sei, weil sie, anders als die Entscheidung 94/474, auch den Versand von Fleisch untersagt, das von Rindern aus nicht mit BSE infizierten Beständen stammt. Dies gilt insbesondere angesichts der Schwierigkeiten, die mit der Kennzeichnung der Rinder und mit der Kontrolle ihrer Verbringung aus einer Herde in eine andere verbunden sind [30].

Ein Versendungsverbot von Rindern — ebenso wie von Frischfleisch, das von diesen Rindern stammt, und von Folgeerzeugnissen — nur aus Beständen, in denen es Fälle von BSE gegeben hat, wäre in der Tat angemessen, aber selbstverständlich auch nur dann, wenn das Verbot mit einem zuverlässigen

28 — Hierzu ist daran zu erinnern, daß das Verbot der Verwendung von Fleisch- und Knochenmehl in Rinderfutter, das vom Vereinigten Königreich für die Beseitigung der gesundheitlichen Gefahren als ausreichend angesehen wurde, da es den für BSE verantwortlichen Erreger betrifft, von Juli 1988 stammt. Am 31. Oktober 1995 jedoch wurden 23 148 Fälle von BSE bei Tieren registriert, die nach dem Erlaß des Verbotes geboren waren. Dies kann zwar bedeuten, daß das Verbot nicht beachtet worden ist, wie es die von dem Vereinigten Königreich selbst eingeräumte Unzulänglichkeit der Kontrollen beweist, aber es kann auch bedeuten und schließt jedenfalls die Möglichkeit nicht aus, daß die Infizierung auch auf anderen Wegen erfolgt. Es bestätigt jedenfalls die Notwendigkeit weiterer und drastischerer Maßnahmen.

29 — Vgl. oben Nr. 24.

30 — Vgl. Anträge des Rates vom 29. und 30. April 1996.

Tierkennzeichnungs- und Bewegungskontrollsystem verbunden wäre. [31] Das Vereinigte Königreich hat selbst eingeräumt, daß nur Tiere gemeldet wurden, die mit BSE infiziert waren oder im Verdacht standen, infiziert zu sein. [32] Hieraus ergibt sich weiterhin und unausweichlich, daß es unmöglich war, sämtliche Tiere zu erfassen, die unmittelbar gefährdet waren, weil sie mit infizierten Erzeugnissen gefüttert worden waren oder mit Tieren in Kontakt gekommen waren, die mit BSE infiziert waren, wobei die letztere Möglichkeit nach dem gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis nicht ausgeschlossen werden kann. Wie der Gerichtshof in dem Beschluß über den Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung festgestellt hat, folgt hieraus, daß die „fehlende Kennzeichnung der Tiere und die fehlende Kontrolle ihrer Verbringungen ... es auch unmöglich [macht], bestimmte von den internationalen Sachverständigen des Internationalen Tierseuchenamts empfohlene Maßnahmen zu ergreifen, die voraussetzen, daß die Tiere aus Herden stammen, in denen niemals ein BSE-Fall aufgetreten war, und entsprechend gekennzeichnet sind" [33].

32. Drittens können auch Maßnahmen, die den Versand von lebenden Tieren untersagen, die jünger als sechs Monate sind, nicht als unverhältnismäßig gelten. Insoweit genügt der Hinweis, daß die Nichtübertragbarkeit durch das Muttertier nicht nachgewiesen worden ist [34] und daß die Forschung auf diesem Gebiet schwierig ist, weil das Verbot der Verwendung von Schaf- oder Rindfleisch und von Knochenmehl als Rinderfutter nicht beachtet worden ist [35]. Die Tatsache, daß das Bestehen der Gefahr einer vertikalen Übertragung nicht ausgeschlossen werden kann, bedeutet eindeutig, daß dieselben Überlegungen in bezug auf das Versendungsverbot von Embryos gelten.

Auch in bezug auf die oben genannten Verbote versteht es sich von selbst, daß es ohne die Kennzeichnung der Tiere und ohne die Überwachung ihrer Verbringungen unmöglich ist, mit Sicherheit nachzuweisen, ob ein

31 — Hierzu möchte ich daran erinnern, daß die Entscheidung 89/469/EWG der Kommission vom 28. Juli 1989 zum Erlaß von Maßnahmen zum Schutz gegen spongiforme Rinderenzephalopathie im Vereinigten Königreich (ABl. L 225, S. 51), geändert durch die Entscheidung 90/261/EWG (ABl. L 146, S. 29) das Vereinigte Königreich verpflichtete, „zur Sicherstellung der Kennzeichnung der Tiere von Informationsregistern vollen Gebrauch" zu machen (Artikel 1 Absatz 3). Außer in Irland wurde dieses computergestützte System jedoch nicht eingeführt, wodurch es nach jüngsten Presseberichten wahrscheinlich wird, daß das Verbot bezüglich der Rinder aus bestimmten Herden des betreffenden Gebietes gelockert werden wird. In seinem Bericht über angebliche Verstöße oder Verwaltungsfehler bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts im Zusammenhang mit der BSE, unbeschadet der Zuständigkeiten der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit und der nationalen Gerichte, hat der Untersuchungsausschuß des Europäischen Parlaments zu BSE auf die so entstandene Lage hingewiesen und sie kritisch beleuchtet. In dem Bericht heißt es u. a.: „Die Mängel im britischen Registrierungssystem führten zur Entstehung von ‚Auffangbetrieben' (die Frage wurde vom britischen Parlament diskutiert). Diese Betriebe, die bereits eine hohe BSE-Quote verzeichneten, kauften Tiere im Anfangsstadium der Krankheit und kassierten die Entschädigung für die Schlachtung der kranken Tiere. Die Zuchtbetriebe, die die kranken Tiere verkauften, entgingen den Restriktionen, indem sie ihre tatsächliche Situation ‚bereinigten'. Diese Entwicklung unterminierte die Glaubwürdigkeit der Seuchenstatistiken und erschwerte Erforschung und Kontrolle der Krankheit. Außerdem bewirkte sie einen Effizienzverlust bei den gemeinschaftlichen Bestimmungen, und die Konsumenten wurden einem vermeidbaren Risiko ausgesetzt. Die fehlende Anwendung der Bestimmungen über die Identifizierung, Registrierung und Kontrolle stellt die Seriosität jeglichen selektiven Schlachtungsprogramms der Art, wie es auf dem Gipfel in Florenz erwogen wurde, in Frage" (Dok. PE 220.544/end/Teil A I, Ergebnisse der Untersuchung, S. 11).

32 — Die von der Kommission gegebene Auskunft, derzufolge es unmöglich sei, bei 11 000 Fällen von an BSE erkrankten Tieren die Ursprungsherde festzustellen, ist nicht bestritten worden.

33 — Beschluß vom 12. Juli 1996 (zitiert in Fußnote 11, Randnr. 70).

34 — Wie oben dargelegt, ist diese Übertragbarkeit jedoch bezüglich von Scrapie nachgewiesen, wodurch die Vererbung der Übertragung auch im Fall von BSE plausibel wird.

35 — Am 31. Dezember 1995 wurden 933 Fälle von BSE bei Tieren gefunden, die von infizierten Muttertieren stammten, aber nach dem Inkrafttreten des fraglichen Verbotes geboren waren. In diesen Fällen war es daher schwierig festzustellen, ob die Übertragung der Krankheit erblich ist oder das Ergebnis der Nichtbeachtung des fraglichen Verbotes und folglich das Ergebnis der Aufnahme von infizierter Nahrung ist.

bestimmtes Tier auch ohne Symptome von BSE infiziert worden sein kann. Dieselben Überlegungen gelten auch in bezug auf das Versendungsverbot für frisches Rindfleisch von Tieren, die jünger als zweieinhalb Jahre sind, angesichts der Tatsache, daß, wie oben ausgeführt, die mögliche Gefahr des Verzehrs von Fleisch, das von infizierten Tieren stammt, weiterhin bestritten wird [36].

33. Viertens bleibt die Notwendigkeit des Versendungsverbots für Samen und bestimmte Folgeerzeugnisse wie Gelatine und Talg zu prüfen. Das Verbot ist zwischenzeitlich mit der Entscheidung 96/362 sowohl in bezug auf Samen — da zusätzliche Erkenntnisse den Schluß zuließen, daß dieses Erzeugnis keinerlei Übertragungsgefahr birgt — als auch in bezug auf Talg und Gelatine aufgehoben worden, sofern diese Erzeugnisse durch besondere Herstellungsverfahren und unter strenger Überwachung gewonnen werden [37]. Aber diese Tatsache ist selbstverständlich weder entscheidend noch erheblich für diese Rechtssache, da aus der Aufhebung des Verbotes nicht per se der Schluß gezogen werden kann, daß das Verbot von Anfang an nicht notwendig war und daß daher der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt ist.

Angesichts der herrschenden Unsicherheit bei Erlaß der Entscheidung, angesichts der Dringlichkeit, mit der die Kommission zum Handeln aufgerufen war, und angesichts der Tatsache, daß es sich um vorläufige Maßnahmen „in Erwartung einer Gesamtlageprüfung" handelte, kann sicherlich nicht gesagt werden, daß das Versendungsverbot in bezug auf diese Erzeugnisse für die Verwirklichung des verfolgten Zieles offensichtlich ungeeignet war.

34. Schließlich möchte ich der Vollständigkeit halber darauf hinweisen, daß die den Handelsverkehr weniger beschränkenden alternativen Maßnahmen, die vom Vereinigten Königreich empfohlen und von diesem für mindestens ebenso wirksam gehalten werden wie die in Frage stehenden Maßnahmen, zu vage sind, um ernsthaft in Betracht gezogen zu werden. Die Regierung des Vereinigten Königreichs nimmt Bezug [38] auf ein Informationsprogramm für Verbraucher [39], dessen Bedeutung für die Ausrottung von BSE ich jedoch nicht erkennen kann, auf Maßnahmen, die denen ähnlich sind, die bereits einseitig vom Vereinigten Königreich erlassen wurden, deren Wirkungen sich jedoch als fragwürdig herausgestellt haben, und auf strengere Maßnahmen, wie sie von der Kommission erlassen und vom Vereinigten Königreich zurückgewiesen wurden.

Verletzung des Diskriminierungsverbots und Unvereinbarkeit mit Artikel 39 Absatz 1 EG-Vertrag

35. Ich bin auch nicht der Ansicht, daß das in den Artikeln 6 und 40 Absatz 3 EG-Vertrag aufgestellte Diskriminierungsverbot verletzt worden ist, und zwar weder

36 — Vgl. die Erklärung von Dr. Ring im Anhang zu der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses vom 22. März 1996.

37 — Es ist festzuhalten, daß die Kommission noch zu entscheiden hat, daß diese Voraussetzungen, die vor der Wiederaufnahme des Versands der fraglichen Erzeugnisse vorliegen müssen, erfüllt worden sind, so daß das Verbot auch in bezug auf diese Erzeugnisse in Kraft bleiben kann.

38 — Vgl. S. 75 und 76 der Klageschrift.

39 — Vgl. insbesondere Fußnoten 28, 31 und 32.

unter dem Gesichtspunkt einer Diskriminierung zwischen Erzeugern im Vereinigten Königreich und Erzeugern in anderen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft noch unter dem Gesichtspunkt einer Diskriminierung zwischen Verbrauchern im Vereinigten Königreich und Verbrauchern in anderen Mitgliedstaaten. Im Hinblick auf den erstgenannten Aspekt genügt der Hinweis, daß 97,9 % der Fälle von BSE in Europa im Vereinigten Königreich gemeldet wurden, so daß sich die Züchter in diesem Land sicherlich nicht in derselben Lage befinden wie die, die in anderen Mitgliedstaaten tätig sind. Vor allem sind die Krankheitsherde von BSE in den anderen Mitgliedstaaten derart klein, daß es absurd wäre, dort dieselben Maßnahmen zu fordern. Hierzu sollte daran erinnert werden, daß nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes das Verbot der Diskriminierung von Erzeugern und Verbrauchern in der Gemeinschaft, das ein spezifischer Ausdruck des allgemeinen Gleichheitssatzes ist, verlangt, daß „vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden [dürfen], sofern eine Differenzierung nicht objektiv gerechtfertigt ist" [40].

Was den Vortrag angeht, daß die zur Stützung der Entscheidung herangezogenen Erfordernisse des Gesundheitsschutzes die Gesundheit der im Vereinigten Königreich ansässigen Verbraucher außer acht lassen [41], weise ich zunächst darauf hin, daß die Rechtsgrundlage der Entscheidung jedenfalls nicht das Verbot der Vermarktung von „nationalem" Fleisch decken kann, da sie die Aufhebung der Grenzkontrollen im Hinblick auf die Verwirklichung des Binnenmarktes betrifft und sich daher auf den Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten erstreckt. Es kann jedoch nicht geleugnet werden, daß die Überwachung eines Vermarktungsverbots dieser Art, sofern es nicht von drastischen Maßnahmen, wie z. B. der Schlachtung des gesamten Rinderbestands im nationalen Hoheitsgebiet begleitet gewesen wäre (einer Maßnahme, die sicher unverhältnismäßig wäre), sehr teuer und seine Wirksamkeit nicht sicher gewesen wäre. Die Abschottung des geographischen Gebietes, in dem die Krankheit entstanden ist, um sie unter Kontrolle zu bekommen, war daher das einzig geeignete Mittel, um zu verhindern, daß der freie Verkehr der fraglichen Erzeugnisse zu ernsten Schäden für Tiere und menschliche Gesundheit führte.

36. Das Argument des Vereinigten Königreichs, daß die Entscheidung und die anderen angefochtenen Handlungen nicht den in Artikel 39 Absatz 1 EG-Vertrag genannten Zielen entsprächen, kann leicht widerlegt werden. Das Argument geht dahin, daß die Entscheidung durch Anordnung des Versendungsverbots die Märkte destabilisiert und die Gewährleistung angemessener Preise bei der Versorgung der Verbraucher unmöglich gemacht habe und damit zwei grundlegenden, in Artikel 39 Absatz 1 EG-Vertrag genannten Zielen widerspreche.

Zunächst weise ich darauf hin, daß der Gesundheitsschutz, wie bereits dargelegt, einen Teil der gesamten Politiken der

40 — Vgl. zuletzt Urteil Bakers of Nailsea (zitiert in Fußnote 27, Randnr. 27). Ebenso Urteil vom 19. Oktober 1977 in den Rechtssachen 117/76 und 16/77 (Ruckdeschel u. a., Slg. 1977, 1753, Randnr. 7).

41 — Ich möchte darauf hinweisen, daß dieses Argument auch von den Klägern in der Rechtssache C-157/96 vorgebracht wurde, allerdings um zu zeigen, daß die Kommission die Entscheidung aus anderen Gründen als aus Gründen des Gesundheitsschutzes erlassen und damit ermessensmißbräuchlich gehandelt habe.

Gemeinschaft darstellt und insbesondere ein unabdingbares Erfordernis in bezug auf die von der gemeinsamen Agrarpolitik verfolgten Ziele ist [42]. Darüber hinaus können Maßnahmen, die den Gesundheitsschutz gewährleisten sollen, das Vertrauen der Verbraucher in die Qualität der Erzeugnisse nur stärken und damit zu einem Wachstum des Verbrauchs und infolgedessen des Handelsverkehrs und der Produktion führen, was nur zur Verwirklichung der in Artikel 39 Absatz 1 EG-Vertrag genannten Ziele beitragen kann. Unter diesen Umständen ist die Rüge des Vereinigten Königreichs völlig unbegründet.

Gültigkeit des Artikels 1 dritter Gedankenstrich der Entscheidung

37. Das Vereinigte Königreich macht weiterhin geltend, daß Artikel 1 dritter Gedankenstrich der Entscheidung ungültig sei. Wie bereits ausgeführt, wird mit dieser Vorschrift untersagt, „Erzeugnisse von Rindern, die im Vereinigten Königreich geschlachtet worden sind und welche geeignet sind, als Lebensmittel oder Tierfutter verwendet zu werden und Produkte, die bestimmt sind für die Verwendung bei der Herstellung von Medizinalprodukten, Kosmetika und pharmazeutischen Erzeugnissen" zu versenden. Diese Vorschrift verletze den Grundsatz der Rechtssicherheit, da sie nicht klar und eindeutig den Anwendungsbereich des fraglichen Verbotes bestimme, der auch nicht durch Bezugnahme auf die Basisrichtlinien klargestellt werden könne, die die Kommission nicht nur verpflichteten, die für die ausdrücklich aufgeführten Tiere und Erzeugnisse, sondern auch, „falls es die Umstände erfordern, für die Folgeerzeugnisse" (Artikel 10 Absatz 4 der Richtlinie 90/425) oder „für die Ursprungserzeugnisse und deren Folgeerzeugnisse" (Artikel 9 Absatz 4 der Richtlinie 89/662) notwendigen Maßnahmen zu erlassen. Sie verletze auch die Begründungspflicht, da es zwischen der fraglichen Vorschrift und der maßgeblichen Begründungserwägung, die sich lediglich auf die Zweckmäßigkeit des Versendungsverbots für sämtliche Rindfleischerzeugnisse aus dem Vereinigten Königreich beziehe, keine Verbindung gebe. Schließlich macht das Vereinigte Königreich geltend, daß die Kommission jedenfalls für den Erlaß eines Versendungsverbots für Erzeugnisse wie Gelatine, Dikalziumphosphate, Aminosäuren und Peptide, die im Anhang II des Vertrages nicht aufgeführt seien, nicht zuständig sei, weil die Richtlinien, die der Entscheidung zugrunde lägen und die ihrerseits auf Artikel 43 EG-Vertrag gestützt seien, nur dahin gehend ausgelegt werden könnten, daß sie allein auf die im Anhang II des Vertrages aufgeführten landwirtschaftlichen Erzeugnisse Anwendung fänden.

Die Kommission erwidert hierauf, daß sich aus der Dringlichkeit der Situation und der Notwendigkeit einer vollständigen Kontrolle „in Erwartung einer Gesamtlageprüfung" ergebe, daß die Entscheidung den Grundsatz der Rechtssicherheit beachte. Darüber hinaus enthielten die Begründungserwägungen der Entscheidung eine ausreichende Begründung für die fragliche Vorschrift und machten ganz deutlich, daß alle Folgeerzeugnisse, die eine Gefahr für die Gesundheit darstellen können, (gleichfalls) unter das Versendungsverbot fielen. Schließlich trägt die Kommission vor, daß sich der Anwendungsbereich

42 — Vgl. oben Nr. 20, insbesondere Fußnoten 16 und 17.

der Basisrichtlinien ausdrücklich auf alle Folgeerzeugnisse und daher auch auf alle diejenigen Erzeugnisse erstrecke, auf die die Entscheidung Anwendung finde.

38. Ausgehend davon, daß die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft ebenso wie die innerstaatlichen Rechtsvorschriften ausreichend klar und ihre Anwendung für die Betroffenen vorhersehbar sein müssen [43], ist hinzuzufügen, daß die Entscheidung an das Vereinigte Königreich gerichtet ist, das angesichts genauer Kenntnis der in engem Kontakt mit der Kommission beobachteten Lage über die von der Entscheidung erfaßten Erzeugnisse Bescheid wissen mußte, sei es auch nur aufgrund der Erörterungen im Veterinärausschuß. Angesichts des Vorstehenden bin ich nicht der Meinung, daß das Vereinigte Königreich zu Recht geltend macht, daß der fraglichen Vorschrift eine ausreichende Begründung fehle und deshalb Artikel 190 EG-Vertrag verletze [44].

Was das Vorbringen angeht, daß die Kommission auf diese Weise angeblich Befugnisse wahrgenommen habe, die ihr nicht übertragen worden seien, beschränke ich mich in Übereinstimmung mit der Kommission auf den Hinweis, daß der in den Basisrichtlinien gebrauchte Ausdruck „Folgeerzeugnisse" dahin ausgelegt werden kann (und muß), daß er alle Erzeugnisse und Stoffe von Rindern umfaßt. Es wäre paradox, wenn ein aus Rindern hergestelltes Erzeugnis nicht als „Folgeerzeugnis" im Sinne der fraglichen Richtlinien zu klassifizieren wäre.

Gültigkeit der Richtlinien 90/425 und 89/662

39. Nach Ansicht des Vereinigten Königreichs wären schließlich die Richtlinien 90/425 und 89/662 ungültig, wenn sie dahin auszulegen wären, daß sie auch auf Erzeugnisse Anwendung finden, die nicht im Anhang II des Vertrages aufgeführt sind, da Artikel 43 EG-Vertrag den Rat nicht dazu berechtige, Richtlinien zu erlassen, die auf nicht in der fraglichen Liste aufgeführte Erzeugnisse Anwendung finden. Die Kommission macht geltend, daß Artikel 43 die zutreffende Rechtsgrundlage auch für Richtlinien darstelle, die nicht in der Liste aufgeführte Erzeugnisse erfaßten, soweit es sich lediglich um Nebenerzeugnisse handele. Der Rat hat diesem Argument zugestimmt und vor allem betont, daß sich Anhang II nicht nur auf lebende Tiere und auf die meisten Erzeugnisse tierischen Ursprungs beziehe, sondern auch eine Sammelüberschrift enthalte, die „Waren tierischen Ursprungs, anderweitig weder genannt noch inbegriffen" erfasse. Er hat auch darauf hingewiesen, daß die fragliche Rüge Erzeugnisse betreffe, für die das Verbot bereits durch die Entscheidung 96/362 aufgehoben worden sei [45].

43 — Vgl. u. a. Urteile vom 22. Februar 1984 in der Rechtssache 70/83 (Kloppenburg, Slg. 1984, 1075, Randnr. 11) und vom 16. Juni 1993 in der Rechtssache C-325/91 (Frankreich/Kommission, Slg. 1993, I-3283, Randnr. 26).

44 — Vgl. insbesondere die Ausführungen oben, Nrn. 26 und 27.

45 — Vgl. jedoch Fußnote 37.

Ich bin der Auffassung, daß die von dem Vereinigten Königreich vertretene Ansicht nicht geteilt werden kann. Selbst wenn sich die oben genannte Sammelüberschrift nicht auf die fraglichen Erzeugnisse erstrecken sollte, genügt doch, wie sowohl der Rat als auch die Kommission ausgeführt haben und wie der Gerichtshof bereits entschieden hat, die bloße Tatsache, daß eine in den Geltungsbereich des Anhangs II fallende Maßnahme sekundär auch nicht in diesem Anhang enthaltene Erzeugnisse erfaßt, nicht, um die betreffende Rechtsvorschrift dem Anwendungsbereich der gemeinsamen Agrarpolitik zu entziehen [46].

Anträge

40. In der Rechtssache C-180/96 (Vereinigtes Königreich/Kommission) schlage ich vor, die Klage abzuweisen und dem Vereinigten Königreich die Kosten aufzuerlegen.

41. In der Rechtssache C-157/96 (The National Farmers' Union u. a./Kommission) schlage ich vor, die vom High Court of Justice, Queen's Bench Division, vorgelegte Frage wie folgt zu beantworten:

Die Untersuchung der vorgelegten Frage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit des Artikels 1 der Entscheidung 96/239/EG der Kommission vom 27. März 1996 mit den zum Schutz gegen die bovine spongiforme Enzephalopathie (BSE) zu treffenden Dringlichkeitsmaßnahmen beeinträchtigen könnte.

46 — Vgl. abgekürzte Veröffentlichung des Urteils vom 16. November 1989 in der Rechtssache C-11/88 (Kommission/Rat, Slg. 1989, 3799).