FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 30. september 1997 *

1. Dette forslag til afgørelse behandler to forskellige sager, nemlig en anmodning om en præjudiciel afgørelse indgivet af High Court of Justice, Queen's Bench Division (sag C-157/96), og en sag anlagt af Det Forenede Kongerige mod Kommissionen (sag C-180/96).

Begge sager drejer sig om gyldigheden af Kommissionens beslutning 96/239/EF af 27. marts 1996 om visse hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati [1] (herefter »beslutningen«), som samtidigt er meddelt samtlige medlemsstater. Med denne beslutning har Kommissionen pålagt Det Forenede Kongerige et forbud mod at eksportere levende kvæg og oksekød samt visse afledte produkter til de øvrige medlemsstater og tredjelande.

De faktiske og retlige omstændigheder for vedtagelsen af beslutningen

2. Det skal først bemærkes, at bovin spongiform encephalopati (herefter »BSE«), bedre kendt under betegnelsen »kogalskab«, hører til en gruppe af sygdomme, der nedbryder hjernen, hvilket kendetegnes ved ændringer i hjernevævet, som ved mikroskopisk undersøgelse har struktur som en svamp, og ved, at der i dette væv, og eventuelt i andet væv, forekommer en unormal proteinform, nemlig prion. Det drejer sig om sygdomme, som rammer en række dyrearter, især får (scrapie), kvæg, huskatte og opdrættede minke, men ligeledes mennesker (f.eks. sygdommen kuru i Ny Guinea og Creutzfeldt-Jakob-sygdommen, som oftest rammer ældre mennesker).

Den præcise sammensætning af de smittefarlige stoffer, som giver BSE, er endnu ikke kendt. Ifølge de oplysninger, som på nuværende tidspunkt er tilgængelige, synes BSE at kunne knyttes til anvendelsen af kvægfoder af kød- og benmel fra får eller kvæg, som indeholder det smittefarlige stof, og som ikke er blevet behandlet korrekt. Det er stadig omdiskuteret, hvorvidt der findes andre smitteveje. På nuværende tidspunkt er der kun blevet konstateret en vertikal transmission, dvs. fra hundyret, eller en horisontal transmission, især ved berøring, for visse BSE-typer såsom scrapie. Endvidere har forsøg vist, at visse BSE-typer i afgrænsede tilfælde kan overføres fra en dyreart til en anden.

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 78, s. 47.

3. Risikoen for overførsel af sygdommen til mennesker blev først taget i betragtning, efter at det første tilfælde af BSE blev konstateret i Det Forenede Kongerige i 1986. Herefter blev der dér truffet en række foranstaltninger. Særligt ved »Ruminant Feed Ban«, der er indeholdt i »Bovine Spongiform Encephalopathy Order 1988« [2], blev brugen af drøvtyggerproteiner, som mistænkes for at være smittekilden, i foder til drøvtyggere forbudt fra juli 1988. Disse regler, med senere ændringer, indeholder en forpligtelse til at anmelde ethvert mistænkeligt tilfælde og slå ethvert kvæg ned, hvis der er mistanke om smitte, idet der bl.a. indføres restriktioner for omflytning af sådant kvæg og kontrol med destruktionen af slagtekroppene samt en forpligtelse til at desinficere staldene. Endvidere har det i henhold til »Bovine Offal (Prohibition) Regulations 1989« [3] siden november 1989 været forbudt at sælge og anvende visse former for særligt slagteaffald fra kvæg (hjerne, rygmarv, milt, brissel, mandler og indvolde), som kan indeholde smittefarlige stoffer, i levnedsmidler til menneskeføde. Dette forbud blev udvidet ved »Specified Bovine Material Order 1996« [4] til også at omfatte hoveder med undtagelse af tungen.

4. Kommissionen har ligeledes vedtaget en række foranstaltninger mod BSE, bl.a. beslutning 94/474/EF af 27. juli 1994 om visse beskyttelsesforanstaltninger mod bovin spongiform encephalopati og om ophævelse af beslutning 89/469/EØF og 90/200/EØF [5]. Ved denne beslutning pålagde Kommissionen følgende foranstaltninger: et forbud mod at eksportere levende kvæg, som er mere end seks måneder, og levende kvæg, som nedstammer fra køer, hos hvilke der ikke er mistanke om BSE eller BSE ikke er bekræftet, fra Det Forenede Kongerige til de øvrige medlemsstater; et forbud mod at eksportere fersk oksekød fra Det Forenede Kongerige til de øvrige medlemsstater, medmindre det stammer fra kvæg, som er mindre end to et halvt år på slagtedatoen eller fra kvæg, som i Det Forenede Kongerige kun har opholdt sig på bedrifter, hvor der ikke er konstateret noget tilfælde af BSE i de foregående seks år, eller såfremt der er tale om udbenet fersk oksekød i form af muskler, hvorfra afpudset er fjernet, herunder afpuds, som indeholder nerve- og lymfevæv; og indførelsen af en hensigtsmæssig identifikationsordning (koldmærkning eller tatovering) og en ordning, der sikrer, at dyrene overholder ovennævnte krav.

Det skal endvidere bemærkes, at Kommissionen allerede ved beslutning 92/290/EØF af 14. maj 1992 om visse beskyttelsesforanstaltninger mod bovin spongiform encephalopati i Det Forenede Kongerige for så vidt angår kvægembryoner [6] havde forbudt eksport fra Det Forenede Kongerige til de øvrige medlemsstater af kvægembryoner fra donorer, som er født før 1988, eller som nedstammer fra hundyr, som kan være smittet med BSE.

2 — SI 1988, nr. 1039, ændret ved SI 1991, nr. 2246 og SI 1996, nr. 962.

3 — SI 1989, nr. 2061.

4 — SI 1996, nr. 963.

5 — EFT L 194, s. 96. Denne beslutning er senest ændret ved Kommissionens beslutning 95/287/EF af 18.7.1995 (EFT L 181, s. 40).

6 — EFT L 152, s. 37.

5. Den 20. marts 1996 fremlagde Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (rådgivende udvalg om bovin spongiform encephalopati, herefter »SEAC«), som er et uafhængigt videnskabeligt organ, der rådgiver Det Forenede Kongeriges regering, en udtalelse med nye oplysninger om BSE og muligheden for overførsel til mennesker. SEAC bemærkede særligt, at enheden for overvågning af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen i Edinburgh havde påvist ti tilfælde af en variant af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen hos personer under 42 år, som udviste atypiske kliniske og neurologiske tegn. Det anføres i SEAC's udtalelse: »Selv om der ikke er et direkte bevis for en årsagsforbindelse, er den mest sandsynlige forklaring på nuværende tidspunkt efter de foreliggende oplysninger og i mangel af et troværdigt alternativ, at disse tilfælde hænger sammen, at de pågældende har været udsat for påvirkning fra BSE før indførelsen af forbuddet mod anvendelse af særligt slagteaffald i 1989. Sagen må behandles med stor alvor.« Skønt det endnu var for tidligt at forudse antallet af eventuelle tilfælde i fremtiden, understregede SEAC, at det var nødvendigt, at de foranstaltninger, der var truffet med hensyn til beskyttelse af folkesundheden, blev anvendt korrekt, og anbefalede en konstant kontrol med henblik på at sikre en fuldstændige bortskaffelse af rygmarv. I samme meddelelse anbefalede SEAC endvidere, at slagtekroppe af kvæg på over 30 måneder blev udbenet i godkendte virksomheder under kontrol af Meat Hygiene Service, at udskæringsaffaldet blev omfattet af reglerne for særligt slagteaffald af kvæg, og at anvendelse af kød- og benmel fra pattedyr i foder til ethvert husdyr blev forbudt. SEAC fandt, at såfremt disse anbefalinger blev fulgt, ville risikoen forbundet med indtagelsen af oksekød være utrolig lille.

Den 24. marts 1996 gentog SEAC de anbefalinger, udvalget allerede havde fremsat, i en anden udtalelse, hvori den anførte, at det var umuligt præcist at vurdere risikoen på grund af en række »usikkerhedsmomenter, der gensidigt påvirker hinanden, herunder omfanget af artsbarrierer mellem kvæg og mennesker, mangel på oplysninger om infektivitet i en række vigtige væv af kvæg, som ligger under niveauet for, hvad der kan påvises ved de nuværende undersøgelser, den forskellige fordeling af infektivitet i vævet, den tid, der medgår, inden infektivitet kan påvises i inkubationstiden, og spørgsmålet om, hvorvidt der findes en dosis, hvorunder der ikke er nogen smittefare«. Udvalget gentog anbefalingen angående et forbud mod at anvende kød- og benmel fra pattedyr, og det frarådede ligeledes anvendelsen heraf som gødning på jorder, hvortil drøvtyggere havde adgang.

6. Samtidig med SEAC's meddelelse orienterede Det Forenede Kongerige Kommissionen om vedtagelsen af supplerende nationale foranstaltninger, som på den ene side omhandlede udbening af slagtekroppe af kvæg over 30 måneder i godkendte virksomheder samt forbud mod at sælge eller anvende slagteaffald til menneskeføde, og på den anden side omhandlede et forbud mod at anvende kød- og benmel fra drøvtyggere i foder til alle husdyr.

Næsten samtidigt besluttede flere medlemsstater og tredjelande imidlertid at forbyde import af levende kvæg og oksekød fra Det Forenede Kongerige. Visse tredjelande ind-

førte et sådant forbud for så vidt angår al import fra Den Europæiske Union.

7. På baggrund af disse oplysninger forelagde Kommissionen sagen for Den Videnskabelige Veterinærkomité, som fastslog, at der på dette stadium ikke var bevis for, at BSE kunne overføres til mennesker. Da denne mulighed ifølge komitéen ikke kunne udelukkes, fandt den, at det i lyset af de nye oplysninger var nødvendigt at undersøge, hvorvidt de nuværende fællesskabsforanstaltninger var tilstrækkelige, og tilføjede, at navnlig henset til sygdommens alvor måtte man tilråde, at Fællesskabet vedtog enhver nødvendig foranstaltning med henblik på at bekæmpe sygdommen og overførselsrisikoen. Som bilag til udtalelsen var vedlagt en erklæring fra dr. Ring, medlem af komitéen, hvoraf fremgår, at »vi ikke kan være sikre på, at oksekød i form af muskler ikke udgør en fare for så vidt angår overførslen af BSE-smitte« [7].

Det er under disse omstændigheder, at Kommissionen vedtog den beslutning, som er genstand for de foreliggende to sager.

7 — Udtalelse af 22.3.1996 fra Den Videnskabelige Veterinærkomité.

Beslutningen

8. Beslutningens artikel 1 har følgende ordlyd:

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

— levende kvæg samt sæd og embryoner fra kvæg

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

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

— kød- og benmel fra pattedyr.«

Beslutningen pålægger endvidere Det Forenede Kongerige hver anden uge at sende Kommissionen en rapport om anvendelsen af de foranstaltninger, der er truffet mod BSE (artikel 3), og det opfordres til at fremlægge nye forslag med henblik på bekæmpelse af BSE i Det Forenede Kongerige (artikel 4).

9. Beslutningen er vedtaget med hjemmel i traktaten samt Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked [8] og Rådets direktiv 90/425/EØF af 26. juni 1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked [9], med senere ændringer og tilføjelser.

Disse to direktiver er vedtaget med hjemmel i traktatens artikel 43 og »med henblik på gennemførelse af det indre marked«. Direktiv 89/662 regulerer generelt den veterinærkontrol, som kan udøves ved grænserne i forbindelse med samhandel mellem medlemsstaterne: Formålet er at begrænse denne kontrol til afsendelsesstedet, navnlig gennem en harmonisering af de væsentligste krav vedrørende beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed. Direktivet pålægger bl.a. medlemsstaterne en forpligtelse til at give Kommissionen meddelelse om sygdomme, der kan udgøre en alvorlig fare for menneskers og dyrs sundhed og til at underrette Kommissionen om de trufne foranstaltninger (artikel 9, stk. 1). Kommissionen er således, efter at Veterinærkomitéen har undersøgt situationen og efter fremgangsmåden i henhold til artikel 17 i nævnte direktiv, forpligtet til at vedtage eventuelt nødvendige foranstaltninger; Kommissionen er endvidere forpligtet til konstant at følge situationens udvikling og, stadig i henhold til artikel 17, ændre eller ophæve de trufne afgørelser på baggrund af denne udvikling (artikel 9, stk. 4). Den ved artikel 17 indførte fremgangsmåde indebærer en høring af Den Stående Veterinærkomité, som træffer beslutning med flertal i henhold til traktatens artikel 148, stk. 2, om vedtagelse af rådsafgørelser. Kommissionen vedtager foranstaltningerne, når de er i overensstemmelse med komitéens holdning; ellers forelægger den forslag for Rådet, som godkender dem med kvalificeret flertal eller afviser dem ved simpelt flertal. Såfremt Rådet ikke træffer en beslutning inden for en frist på 15 dage, vedtager Kommissionen foranstaltningerne.

Direktiv 90/425 vedrører særligt handelen med visse levende dyr og produkter af animalsk oprindelse og i artikel 10 indføres, af betydning for denne sag, de samme regler som de netop nævnte i direktiv 89/662.

8 — EFT L 395, s. 13.
9 — EFT L 224, s. 29.

10. Beslutningens præambel henviser til offentliggørelsen af nye videnskabelige oplysninger, meddelelsen fra Det Forenede Kongerige om, at det har truffet supplerende foranstaltninger, de indførselsforbud, der var udstedt af visse medlemsstater, og udtalelsen fra Den Videnskabelige Veterinærkomité. Femte, sjette og syvende betragtning har følgende ordlyd:

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

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

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

11. Beslutningen ligger således i forlængelse af en række foranstaltninger, som er truffet inden for de sidste par år, ikke kun af Det Forenede Kongerige, men ligeledes af Kommissionen (som nævnt i første betragtning) med henblik på at bekæmpe BSE, navnlig med det formål at beskytte dyrs og menneskers sundhed i Fællesskabet. Beslutningen er vedtaget i afventning af, at »der er foretaget en samlet undersøgelse af situationen«, i overensstemmelse med den i de nævnte direktiver indeholdte forpligtelse til en konstant kontrol og en tilpasning af foranstaltningerne i overensstemmelse med situationens udvikling.

Denne forpligtelse fik Kommissionen til den 11. juni 1996 at vedtage beslutning 96/362/EF [10], hvorved den ændrede og lempede, stadig »indtil der er foretaget en samlet undersøgelse af situationen«, de i beslutningen indeholdte forebyggende foranstaltninger. Kommissionen nåede til dette resultat efter at have hørt Den Videnskabelige Veterinærkomité, Det Videnskabelige Udvalg for Kosmetologiske Produkter, Den Videnskabelige Komité for Levnedsmidler og Komitéen for Farmaceutiske Specialiteter.

10 — EFT L 139, s. 17.

12. På grundlag af supplerende oplysninger [11] ophævedes ved beslutning 96/362 forbuddet mod at eksportere sæd fra kvæg, som ifølge Den Videnskabelige Veterinærkomités udtalelse af 26. april 1996 »ikke udgør en risiko for overførsel af BSE«. For andre produkter såsom gelatine, dikalciumfosfat, aminosyre, peptider, talg og talgprodukter, var ophævelsen af forbuddet ifølge beslutningen betinget af, at der anvendtes visse fremstillingsmetoder og af, at der gennemførtes en effektiv kontrol i Det Forenede Kongerige (artikel 1, stk. 2). Endvidere blev Det Forenede Kongerige pålagt ikke at afsende kød, kødprodukter eller tilberedt kød, som er fremstillet af kvæg, der ikke er slagtet i Det Forenede Kongerige, hverken med henblik på anvendelse til menneskeføde eller kødædende husdyr, medmindre det/de kommer fra virksomheder i Det Forenede Kongerige, der er under nøje veterinærkontrol (artikel 1a). Endelig blev Kommissionen pålagt at udføre EF-inspektioner, navnlig for at kontrollere anvendelsen af bestemmelserne vedrørende gennemførelsen af officiel kontrol, og efter at have hørt medlemsstaterne inden for Den Stående Veterinærkomité at fastsætte den dato, fra hvilken afsendelse af de pågældende produkter på ny kan begynde (artikel 1c).

Omfanget af beslutningen er i det væsentlige blevet reduceret, eftersom sæd og på visse betingelser gelatine, dikalciumfosfat, aminosyre og peptider, talg og talgprodukter er undtaget fra eksportforbuddet.

De to sager

— *Sag C-157/96*

13. Sagsøgerne i hovedsagen er National Farmers' Union, som er en brancheorganisation, der repræsenterer den overvejende del af landmænd i England og Wales, og ni virksomheder, som er beskæftiget med opdræt med henblik på salg, opfodring, opstaldning, transport og eksport af kvæg, sæd og embryoer fra kvæg samt fremstilling og eksport af kød og heraf afledte produkter. Ved High Court of Justice, Queen's Bench Division, har de anfægtet en række nationale retsakter, som er udstedt af sagsøgte i hovedsagen, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (Ministeriet for Landbrug, Fiskeri og Ernæring) og Commissioners of Customs and Excise (myndighed, som opkræver told og punktafgifter), i henhold til beslutningens artikel 1. Elleve kødeksportører og en sammenslutning af fåreeksportører har ved den nationale domstol intervenieret til støtte for sagsøgerne.

11 — For en detaljeret redegørelse for de udtalelser, som blev indhentet inden beslutningen blev ændret, og for den generelle udvikling i situationen henvises til kendelse af 12.7.1996, sag C-180/96 R, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 3903, præmis 23-31.

Ifølge sagsøgerne er de anfægtede nationale retsakter ugyldige som følge af beslutningens ugyldighed [12]. Til støtte for denne opfattelse gør de for det første gældende, at Kommissionen ikke havde kompetence til at vedtage beslutningen, eftersom direktiv 89/662 og 90/425 kun bemyndiger Kommissionen til at vedtage de nødvendige foranstaltninger til beskyttelse mod en for folkesundheden og/eller dyresundheden alvorlig fare, og endvidere giver ingen af de omtalte direktiver Kommissionen hjemmel til at forbyde eksport fra en medlemsstat til tredjelande. For det andet er beslutningen udtryk for magtfordrejning, for så vidt som dens hovedformål, i modsætning til målene med de direktiver, hvorpå den er baseret, ikke er at beskytte mod en alvorlig fare for sundheden, men at berolige forbrugerne. Endelig er beslutningen i strid med proportionalitetsprincippet, idet den hverken er nødvendig eller hensigtsmæssig for at berolige forbrugerne eller beskytte folkesundheden, såfremt dette havde været det tilsigtede formål, hvilket sagsøgerne bestrider.

14. Eftersom det eneste omtvistede punkt i hovedsagen angår gyldigheden i henhold til fællesskabsretten af forbuddet i beslutningens artikel 1, har High Court med henblik på at kunne afgøre den for denne ret verserende sag besluttet at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse. Det præjudicielle spørgsmål er følgende:

»Er artikel 1 i Kommissionens beslutning 96/239/EF af 27. marts 1996 helt eller delvis ugyldig, navnlig fordi Kommissionen savnede kompetence til at vedtage beslutningen, eller der forelå magtfordrejning, eller fordi den er i strid med proportionalitetsprincippet?«

Den nationale ret spørger således Domstolen om, hvorvidt beslutningens artikel 1 er ugyldig på grund af Kommissionens manglende kompetence og/eller magtfordrejning samt tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

— *Sag C-180/96*

15. Samme beslutning er genstand for et direkte søgsmål anlagt af Det Forenede Kongerige i medfør af traktatens artikel 173 [13]. Under denne sag har Det Forenede Konge-

12 — Det skal bemærkes, at National Farmers' Association og flere andre virksomheder i oksekødssektoren ligeledes har anfægtet beslutningen ved et sagsanlæg i henhold til traktatens artikel 173 for Retten i Første Instans (sag T-76/96) og ved i henhold til traktatens artikel 185 at begære gennemførelsen udsat. Præsidenten for Retten afslog begæringen ved kendelse af 13.7.1996, sag T-76/96 R, The National Farmers' Union m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 815.

13 — Det bemærkes, at Det Forenede Kongerige i den samme sag har fremsat en begæring til Domstolen om udsættelse af beslutningen i medfør af traktatens artikel 185 og/eller om foreløbige forholdsregler i medfør af traktatens artikel 186. Denne begæring blev forkastet ved kendelsen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen (nævnt i note 11).

rige nedlagt påstand om, at beslutningen annulleres, subsidiært at beslutningens artikel 1 annulleres, for så vidt den vedrører: levende kvæg, som må udføres fra Det Forenede Kongerige i henhold til beslutning 94/474; sæd og embryoer fra levende kvæg; kød af kvæg under 30 måneder, som er slagtet i Det Forenede Kongerige, eller kød fra kvæg, som dokumenteret kommer fra besætninger, hvor der ikke har været udbrud af BSE, og som ikke har været eller kunnet komme i berøring med inficeret foder; produkter, der er fremstillet af kvæg slagtet i Det Forenede Kongerige, og som kan indgå i levnedsmidler eller foder, samt produkter, der er bestemt til medicinsk, kosmetisk eller farmaceutisk anvendelse, gelatine og talg; eksport til tredjelande (bortset fra de tilfælde, hvor der i givet fald er en reel risiko for omlægning af handelen).

Det Forenede Kongerige har ved samme sag ligeledes anfægtet Kommissionens stillingtagen efter vedtagelsen af beslutningen, for så vidt den ikke har begrænset omfanget af denne beslutning, i modsætning til Det Forenede Kongeriges ønske. Det Forenede Kongerige har i denne forbindelse nedlagt påstand om annullation af de »dispositioner«, som bekræfter det ved beslutningen pålagte eksportforbud [14].

14 — Det Forenede Kongerige har nærmere henvist til en udtalelse fra landbrugskommissæren samt til ændringsforslaget til beslutningen, som endnu ikke var vedtaget ved sagsanlægget. Det Forenede Kongerige præciserede imidlertid i svarskriftet, at det ikke ønskede annullation af den stillingtagen, som førte til vedtagelsen af beslutning 96/362.

16. Med udgangspunkt i, at beslutningen og de øvrige anfægtede dispositioner langt fra er begrundet i sundhedsmæssige hensyn, men derimod blev vedtaget med henblik på at fjerne usikkerheden hos forbrugerne eller i det mindste berolige disse og at beskytte oksekødsindustrien, altså økonomiske hensyn, gør Det Forenede Kongerige for det første gældende, at vedtagelsen af foranstaltningerne ikke er omfattet af Kommissionens kompetence, heller ikke dens skønsbeføjelse. Det Forenede Kongerige tilføjer, at henset til de allerede vedtagne foranstaltninger mod BSE i Det Forenede Kongerige og i Fællesskabet virkede beslutningen om fuldstændig isolering i realiteten mod hensigten, da den som følge af magtfordrejning faktisk udgør en uberettiget handelshindring. For det andet er beslutningen ikke tilstrækkelig begrundet. For det tredje er den i strid med proportionalitetsprincippet. For det fjerde indeholder beslutningen en ifølge traktatens artikel 6 og artikel 40, stk. 3, ulovlig forskelsbehandling af på den ene side producenter og forbrugere i Det Forenede Kongerige og på den anden side producenter og forbrugere i de øvrige medlemsstater; endvidere er beslutningen ikke begrundet i nogen af de i traktatens artikel 39, stk. 1, indeholdte mål. For det femte er beslutningens artikel 1, tredje led, ulovlig, for så vidt som den er i strid med retssikkerhedsprincippet og begrundelsespligten, og fordi den vedrører produkter, som Kommissionen ikke har kompetence til at fastsætte regler om. Endelig gør Det Forenede Kongerige gældende, at direktiv 89/662 og 90/425 er ulovlige, for så vidt de kan fortolkes således, at de gør det muligt at udstrække eksportforbuddet til ligeledes at omfatte de i beslutningens artikel 1, tredje led, nævnte produkter, eftersom det drejer sig om produkter, som ikke nævnes i traktatens bilag II og derfor ikke omfattes af de pågældende direktiver.

Kommissionen har anført, at de nævnte anbringender må forkastes, og har nedlagt

påstand om frifindelse og om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

17. I lyset af ovenstående fremgår det tydeligt, at de af Det Forenede Kongerige påberåbte anbringender omfatter de samme gyldighedsmangler, som den nationale ret har henvist til i det præjudicielle spørgsmål i sag C-157/96. Eftersom den for Domstolen anførte argumentation vedrørende de mangler, der er påberåbt i de to sager, stort set er identisk, synes det hensigtsmæssigt først at behandle sag C-180/96 (Det Forenede Kongerige mod Kommissionen) og derefter på baggrund heraf foreslå en besvarelse af det af den nationale ret stillede spørgsmål i sag C-157/96 (National Farmers' Union m.fl.).

Gennemgang af sagen

— *Kommissionens kompetence*

18. Som anført har Det Forenede Kongerige og sagsøgerne i sag C-157/96 gjort gældende, at vedtagelsen af beslutningen ikke er omfattet af Kommissionens kompetence, heller ikke dens skønsbeføjelse. Mere præcist gør Det Forenede Kongerige gældende, at direktiverne, som udgør det juridiske grundlag for beslutningen, ikke giver hjemmel til at vedtage foranstaltninger, der som dem, der pålægges ved beslutningen, har til formål at berolige forbrugerne, men derimod udelukkende hjemmel til at vedtage foranstaltninger, som skal sikre en beskyttelse af menneskers og/eller dyrs sundhed. Beslutningen, som langt fra fremmer gennemførelsen af det indre marked, udgør derfor en ubegrundet handelshindring. Og netop fordi beslutningen er truffet for at genetablere forbrugerens tillid til oksekødsindustrien og ikke for at beskytte deres sundhed, er der endvidere tale om magtfordrejning. Ifølge Det Forenede Kongerige giver ingen af de pågældende direktiver mulighed for at vedtage foranstaltninger, som indebærer et forbud mod eksport til tredjelande.

Kommissionen gør gældende, at: a) direktiverne, der ligger til grund for beslutningen, i en sag som den foreliggende, giver mulighed for at træffe foranstaltninger for at sikre sundheden; b) beslutningen tilsigter netop at sikre sundheden og er derfor ikke udtryk for en ubegrundet handelshindring; c) eftersom beslutningen kun er vedtaget for at beskytte mod en alvorlig fare for sundheden, er den på ingen måde behæftet med magtfordrejning; d) udvidelsen af eksportforbuddet til tredjelande er nødvendig for at isolere det inficerede område og sikre fuldstændig udryddelse af sygdommen og samtidig mindske en eventuel risiko for svig og omlægning af handelen.

19. Det skal først bemærkes, at det pågældende anbringende i det væsentlige er baseret

på den argumentation, at beslutningen ikke har til formål at beskytte sundheden, men, således som det tydeligt fremgår af beslutningens femte betragtning, at fjerne de alvorlige betænkeligheder, der har været hos forbrugerne og genskabe disses tillid til oksekødsindustrien. Beslutningen blev derfor vedtaget for at hindre et sammenbrud i oksekødsindustrien i de øvrige medlemsstater, altså rent økonomiske hensyn. Kommissionen har således overskredet grænserne for sin kompetence, ikke fordi direktiv 90/425 og 89/662 ikke er rette hjemmel til at vedtage beskyttelsesforanstaltninger for sundheden, i det mindste i forbindelse med samhandel mellem medlemsstaterne, men derimod fordi betingelserne for at vedtage en sådan type foranstaltning ikke var opfyldt.

Under disse omstændigheder synes det hensigtsmæssigt først at fastslå, hvorvidt beslutningens mål rent faktisk var at beskytte sundheden, eller om det derimod var at berolige forbrugerne, dernæst at undersøge om de oplysninger, som Kommissionen rådede over, berettigede vedtagelsen af beslutningen og endelig at fastslå, om de pågældende direktiver udgjorde rette hjemmel *også* for eksportforbuddet til tredjelande.

20. Eftersom det således er ubestridt og under alle omstændigheder utvivlsomt, at Kommissionen på grundlag af direktiv 90/425 og 89/662 har hjemmel til at træffe foranstaltninger i forbindelse med sygdomsudbrud eller lignende, der kan medføre en alvorlig fare for dyr og/eller folkesundheden, vil jeg gerne med det samme fastslå, at beslutningen efter min opfattelse er i overensstemmelse med formålene i de to direktiver, som udgør hjemmelen for beslutningen. Disse direktiver pålægger hver medlemsstat at oplyse Kommissionen og de øvrige medlemsstater om enhver sygdom, zoonose eller andet, som kan udgøre en fare for folkesundheden og/eller dyresundheden, og de giver Kommissionen bemyndigelse til at vedtage »de nødvendige foranstaltninger for ... dyr ... og, hvis situationen kræver det, for produkter afledt af disse« [15]. Kommissionen har derfor en bred skønsbeføjelse hvad angår vedtagelsen af foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre sundheden, og blot at anse denne beføjelse for et middel til at gennemføre det indre marked er alt for snæver en synsvinkel. Beskyttelsen af sundheden er ikke blot et grundlæggende krav i forbindelse med reglerne om fri bevægelighed og de i den fælles landbrugspolitik forfulgte mål [16], men ligeledes et hovedmål, som traktaten selv tillægger en selvstændig og i sidste ende højere betydning [17].

15 — Jf. artikel 10, stk. 4, i direktiv 90/425 og artikel 9, stk. 4, i direktiv 89/662. I denne henseende jf. ligeledes det i punkt 9 nævnte.

16 — I denne henseende har Domstolen haft lejlighed til at bekræfte, at »virkeliggørelsen af målsætningerne med den fælles landbrugspolitik, herunder navnlig som led i de fælles markedsordninger ... ikke [kan] ske på en sådan måde, at almene hensyn som f.eks. en beskyttelse af forbrugerne eller af menneskers og dyrs sundhed og liv lades ude af betragtning, idet fællesskabsinstitutionerne ved udøvelsen af deres beføjelser skal inddrage disse hensyn«, dom af 23.2.1988, sag 131/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 905, præmis 17.

17 — Det er næppe nødvendigt at bemærke, at i henhold til traktatens artikel 129, stk. 1, »[bidrager] Fællesskabet til virkeliggørelsen af et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og om nødvendigt støtte deres indsats« (første afsnit) og at »de krav, der findes på sundhedsområdet, indgår som led i Fællesskabets politik på andre områder« (tredje afsnit).

21. På denne baggrund er beslutningens femte betragtning klar og utvetydig, når den fastslår, at »i den nuværende situation er det ikke muligt at tage endelig stilling til risikoen for overførsel af BSE til mennesker«, og at »det ... ikke [kan] udelukkes, at der er en risiko«. Som Domstolen allerede har fastslået i den kendelse, hvori begæringen om foreløbige forholdsregler blev forkastet, kan man ikke læse denne betragtning isoleret og »kun fremhæve sætningen vedrørende betænkeligheder hos forbrugerne« [18], men den anfægtede retsakt bør derimod betragtes i sin helhed. En sådan indgangsvinkel til teksten tydeliggør, at målet med beslutningen, således som det fremgår af dens betragtninger, netop er at undgå risikoen og de dertil knyttede betænkeligheder for så vidt angår folkesundheden og dyresundheden.

Jeg mener heller ikke, således som det anføres af Det Forenede Kongerige, at det kan gøres gældende, at forekomsten af BSE, som har været kendt i adskillige år, ikke er et nyt fænomen, der skulle medføre, at beslutningen på ingen måde er begrundet, og især at de betingelser, som i direktiv 90/425 og 89/662 opstilles, for at Kommissionen kan intervenere, ikke er opfyldt. Her er det tilstrækkeligt at bemærke, at for at Kommissionen kan gribe ind, kræver de pågældende direktiver på ingen måde, at den pågældende sygdom er brudt ud for første gang, men blot at det drejer sig om en sygdom, som kan medføre en alvorlig sundhedsfare. Det siger sig selv, at udbredelsen af en bestemt sygdom eller nye videnskabelige resultater vedrørende denne udgør nye elementer, som berettiger Kommissionen til at gribe ind.

22. På baggrund heraf og uden at det er nødvendigt at vove sig ud i videnskabelige vurderinger af BSE's alvor og dens overførsel til mennesker i form af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen, skal det endvidere bemærkes, at risikoen for folkesundheden udgør en reel fare, som ingen i de foreliggende sager har kunnet udelukke. Faktisk har Det Forenede Kongerige selv offentliggjort de første oplysninger om en mulig sammenhæng mellem BSE og visse tilfælde af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen [19]. Endvidere var der — netop på grundlag af de nye oplysninger — blot tale om en stramning af de foranstaltninger (som på ingen måde er blevet anfægtet), som Kommissionen og Det Forenede Kongerige tidligere havde truffet. Samtidig harmoniseredes ved beslutningen de foranstaltninger, som visse medlemsstater ensidigt havde vedtaget som følge af den nyeste udvikling på området, således at de omfattede hele Fællesskabet.

Efter min opfattelse er disse elementer tilstrækkelige til at konkludere, at Kommissionen ikke har gjort sig skyldig i magtfordrejning ved at vedtage beslutningen, og at

18 — Kendelse i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen (nævnt i note 11), præmis 58.

19 — Jf. særligt SEAC's nævnte rapport af 20.3.1996.

denne falder under den beføjelse, som ifølge de nævnte direktiver tildeles Kommissionen. Henset til omfanget af BSE i kvægbestanden og sandsynligheden for overførsel til mennesker er målet med beslutningen at beskytte folkesundheden og dyresundheden mod en alvorlig fare, hvilket er et mål, som Kommissionen bestemt kunne forfølge ved hjælp af de beskyttelsesforanstaltninger, den anser for nødvendige, og i overensstemmelse med de fremgangsmåder, der er fastsat i de relevante bestemmelser i de direktiver, hvorpå den pågældende beslutning er baseret. I øvrigt anfægter Det Forenede Kongerige ikke Kommissionens kompetence på grund af, at der ikke er en alvorlig fare forbundet med sygdommen, men på grund af, at det drejer sig om en allerede kendt risiko, og at Kommissionen allerede har vedtaget (hensigtsmæssige) beskyttelsesforanstaltninger. En sådan argumentation vedrører imidlertid ikke Kommissionens kompetence med henblik på at vedtage foranstaltninger som den pågældende beslutning, men nærmere omfanget af de vedtagne foranstaltninger. Jeg vil derfor tage stilling til den pågældende argumentation i forbindelse med undersøgelsen af anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

23. Endelig mener jeg, at beslutningen bestemt også kan omfatte eksport til tredjelande. Eftersom Det Forenede Kongeriges argumentation, hvorefter foranstaltningen kun er begrundet i økonomiske betragtninger, ligeledes må afvises af de allerede nævnte grunde, skal det først bemærkes, at direktiv 90/425 og 89/662 ikke, i det mindste ikke udtrykkeligt, afskærer Kommissionen fra at forbyde eksport af visse dyr og/eller produkter til tredjelande. Jeg mener heller ikke, at en sådan begrænsning kan udledes af den omstændighed, at de pågældende direktiver, allerede i deres overskrift, henviser til veterinærkontrol »i samhandelen ... inden for Fællesskabet«. Selv om direktiverne er vedtaget med henblik på gennemførelsen af det indre marked, er det ligeledes korrekt, at Kommissions beføjelse, for så vidt det har betydning i denne sag, alene er betinget af, at de foranstaltninger, der træffes, er nødvendige af hensyn til beskyttelse af sundheden på det indre marked [20].

Netop det forhold, at de pågældende direktiver giver Kommissionen beføjelse til at isolere det område, hvor en særlig sygdom florerer, ligeledes i forhold til tredjelande, kan i visse tilfælde udgøre det eneste og nødvendige middel til at undgå en udbredelse af denne sygdom og samtidig udrydde den. Jeg finder i det væsentlige, at en kommissionsbeslutning, på grundlag af de pågældende direktiver, kan indeholde bestemmelse om fuldstændig isolering af et givet geografisk område eller som i dette tilfælde en medlemsstat, såfremt det synes nødvendigt for at undgå, at eksportforbuddet til de øvrige medlemsstater omgås ved »transit« via et eller flere tredjelande, dvs. for at sikre forbuddets effektive virkning og således opfylde

20 — Jf. på dette punkt kendelsen i sagen The National Farmers' Union m.fl. (nævnt i note 12), præmis 77.

kravene om beskyttelse af sundheden på det indre marked.

24. I samme henseende mener jeg heller ikke, at den omstændighed — uanset om den skulle vise sig at have relevans for Kommissionens kompetence og ikke, som jeg mener, snarere for undersøgelsen af omfanget af de trufne foranstaltninger — at medlemsstaterne kun kan importere kød fra visse tredjelande og under meget skrap kontrol, skal tillægges betydning. Kontrollen med import fra Det Forenede Kongerige er lige så skrap; men ifølge Kommissionen var kontrollen utilstrækkelig — da beslutningen blev vedtaget og henset til oplysningerne om risikoen for overførsel til mennesker [21] — med henblik på i tilstrækkeligt omfang at eliminere faren for menneskers og dyrs sundhed, i modsætning til hvad man først havde troet, da de tidligere foranstaltninger blev vedtaget. I øvrigt har omstændighederne efter beslutningens vedtagelse blot bekræftet dette: På trods af en fuldstændig embargo har kontrollen vist sig at være mangelfuld, idet det har været muligt ulovligt at eksportere til såvel andre medlemsstater som tredjelande.

Det skal fremhæves, at ud over risikoen for omgåelse, som Kommissionen nævnte i sit indlæg, og som desværre blev bekræftet af de faktiske forhold, kan det på ingen måde udelukkes, at animalske produkter fra tredjelande, som ikke eksporterer til Fællesskabet, kan komme ind på dette marked selv efter meget lang tid. Sygdommen kan således ikke udryddes effektivt, uden at det inficerede geografiske område isoleres, og uden et fuldstændigt eksportforbud: Dette kræves, eller er muligt, for at give de relevante bestemmelser i de pågældende direktiver og de på dette grundlag trufne foranstaltninger en effektiv virkning.

25. Eftersom de foranstaltninger, som var gældende på tidspunktet for beslutningens vedtagelse, viste sig at være utilstrækkelige eller under alle omstændigheder at være blevet utilstrækkeligt gennemført, og eftersom det i den aktuelle situation ikke var udelukket, at BSE kunne overføres til mennesker, og at sygdommen derfor kunne udgøre en alvorlig fare for sundheden, må det antages, at Kommissionen har holdt sig inden for de beføjelser, som den ifølge de to direktiver, hvorpå beslutningen er baseret, er tillagt. Det Forenede Kongeriges første anbringende må derfor forkastes.

— Manglende begrundelse

26. Det Forenede Kongerige gør gældende, at selv om beslutningen måtte være blevet

21 — Jf. Kommissionens skriftlige indlæg vedrørende anmodningen om foreløbige forholdsregler (kendelsen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, nævnt i note 11), punkt 68 ff.

vedtaget for at beskytte folkesundheden og dyresundheden, er den imidlertid ikke tilstrækkelig begrundet. Kommissionen har i strid med traktatens artikel 190 undladt at anføre, hvorfor den fandt, at de tidligere trufne foranstaltninger var utilstrækkelige.

Hvad angår dette punkt svarer Kommissionen, at femte betragtning udgør en klar og tilstrækkelig begrundelse for beslutningen.

27. I denne henseende skal det først bemærkes, at efter Domstolens praksis afhænger omfanget af begrundelsespligten ifølge traktatens artikel 190 af arten af den anfægtede retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget [22]. Navnlig skal det »klart og utvetydigt fremgå af begrundelsen, hvilke betragtninger den institution, som har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, og Domstolen kan udøve sin kontrol« [23]. Dette viser, at der i givet fald må sondres mellem manglende begrundelse, som er en formel fejl, og eventuelle anbringender vedrørende begrundelsens materielle holdbarhed [24].

Det er på dette sted tilstrækkeligt at bemærke, at femte betragtning til beslutningen er helt tydelig, idet den bekræfter, at vedtagelsen af beslutningen er nødvendig — under de givne omstændigheder og med forbehold for fortsat kontrol — for så vidt det ikke er muligt at fastslå, om der er en risiko for overførsel af BSE, hvilket ikke kan udelukkes, og for så vidt usikkerheden herom giver anledning til store betænkeligheder hos forbrugerne. Beslutningens formål er således at fjerne risikoen for folkesundheden og dyresundheden og den dertil knyttede usikkerhed. Endvidere fremhæves det i beslutningen, at der med SEAC's udtalelse af 20. marts 1996 er offentliggjort nye oplysninger om BSE, og at Det Forenede Kongerige som følge heraf selv har fundet at måtte vedtage supplerende foranstaltninger [25]. Det følger heraf, at de elementer, hvorpå Kommissionen baserede sig, er tilstrækkeligt klare til, at de pågældende kan anfægte rigtigheden heraf, og til, at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret, hvorfor beslutningen er tilstrækkelig begrundet.

— Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

28. Det Forenede Kongeriges regering gør ligeledes gældende, at proportionalitetsprincippet er tilsidesat, idet Kommissionen har truffet en foranstaltning, nemlig en fuldstændig embargo, herunder i forhold til tredjelande, som ikke var nødvendig for at nå det

22 — Jf. f.eks. dom af 11.1.1973, sag 13/72, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 27, og af 14.1.1981, sag 819/79, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 21.

23 — Dom af 13.6.1996, sag C-205/94, Binder, Sml. I, s. 2871, præmis 25.

24 — Jf. på dette punkt forslag til afgørelse fra den udpegede generaladvokat, dommer Vesterdorf, i sagerne T-1/89, T-2/89, T-3/89, T-4/89 og T-6/89 — T-15/89 (polypropylen-sagerne), fremsat den 10.7.1991, Sml. II, s. 869, særligt s. 908.

25 — Jf. beslutningens anden og tredje betragtning.

forfulgte mål, der — selv om målet i sig selv måtte være lovligt — kunne have været nået ved foranstaltninger, som var mindre restriktive for samhandelen. Regeringen har præciseret, at »det vedrørende eksport til tredjelande, kød fra besætninger, som ikke har været ramt af BSE, kvæg født efter den 1. maj 1996, sæd og embryoner samt talg og gelatine er særlig tydeligt, at beslutningen ikke står i rimeligt forhold til målet hermed og er ulovlig«. Hvad angår levende dyr, oksekød og afledte produkter, som ikke er omfattet af eksportforbuddet i beslutning 94/474, som ændret ved beslutning 95/287, er det ifølge Det Forenede Kongerige ganske tydeligt, at beslutningen, således som det har gjort gældende, ikke kunne begrundes med, at der var en ny risiko forbundet med BSE, og at de forudgående nationale foranstaltninger og fællesskabsforanstaltninger, der gik tilstrækkelig langt og var hensigtsmæssige, derfor havde været tilstrækkelige til at sikre sundheden.

Jeg har allerede haft lejlighed til at præcisere, at en sådan argumentation ikke stemmer overens med de faktiske omstændigheder, som gav anledning til beslutningen, navnlig ikke med oplysningerne i SEAC's udtalelse af 20. marts 1996. Disse oplysninger medførte, at Det Forenede Kongerige selv vedtog supplerende foranstaltninger. Da denne argumentation er baseret på en antagelse af, at beslutningen ikke er hensigtsmæssig med henblik på at virkeliggøre andre mål end at fjerne forbrugernes bekymring, hvilket i øvrigt ikke kan tiltrædes, rejser den, skønt fra en anden vinkel, på ny spørgsmålet om den videnskabelige usikkerhed på området.

29. Eftersom Domstolen i mangel af sikre videnskabelige beviser ikke kan vurdere, hvorvidt foranstaltningen, på det tidspunkt hvor den blev truffet, var passende, skal jeg først fremhæve, at Kommissionen har et tilstrækkelig vidt skøn ved udøvelsen af den beføjelse, som den er tildelt i de til grund liggende direktiver, og således til selv, med hjælp fra relevante tekniske organer, som Kommissionen i denne sag har rådført sig med, at vurdere, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at vedtage foranstaltningerne [26]. Det skal i øvrigt bemærkes, at Domstolen for nylig har bekræftet, for så vidt angår veterinærundersøgelser, der med henblik på at beskytte sundheden er pålagt ved et direktiv om handel med fersk kød inden for Fællesskabet, at »fællesskabsinstitutionerne ved udøvelsen af deres beføjelser [skal] tilgodese almene hensyn som f.eks. en beskyttelse af forbrugerne eller af menneskers og dyrs sundhed og liv«, og at »det følger af dette princip, at kun såfremt en foranstaltning på det pågældende område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig« [27].

Det er således i lyset af disse generelle bemærkninger, at det skal undersøges, hvorvidt de forskellige i beslutningen indeholdte foranstaltninger er i strid med proportionalitetsprincippet, således som Det Forenede Kongerige og sagsøgerne i hovedsagen i sag

26 — Jf. dom af 29.2.1996, forenede sager C-296/93 og C-307/93, Frankrig og Irland mod Kommissionen, Sml. I, s. 795, præmis 30 og 31, skønt der her er tale om en anden sammenhæng.

27 — Dom af 15.4.1997, sag C-27/95, Bakers of Nailsea, Sml. I, s. 1847, præmis 37 og 38. Jf. ligeledes dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 22.

C-157/96 gør gældende. Det skal med det samme siges, at svaret kun kan være, at det er de ikke, hovedsageligt fordi de pågældende foranstaltninger, henset til de usikre videnskabelige resultater og en manglende troværdig national kontrol [28], ikke kan anses for åbenbart uhensigtsmæssige for at sikre gennemførelsen af det forfulgte mål, nemlig beskyttelse af sundheden.

Det skal tilføjes, at alternative løsninger, der er mindre restriktive for samhandelen som dem, der blev foreslået af sagsøgerne i hovedsagen i sag C-157/96, og som indebærer et forbud mod reimport og en tilfredsstillende certificeringsordning, ikke kan udelukke risikoen for omgåelse eller en eventuel reimport af afledte eller forarbejdede produkter til Fællesskabet.

30. Da det er fastslået, at Kommissionen i medfør af direktiv 90/425 og 89/662 har kompetence til at vedtage foranstaltninger også vedrørende samhandelen med tredjelande, må det efter min mening for det første konstateres, at et fuldstændigt eksportforbud i forhold til samtlige tredjelande er lovligt, netop fordi det har til formål at sikre den effektive virkning af de øvrige foranstaltninger, navnlig en fuldstændig udryddelse af BSE og dermed i sidste ende virkeliggørelsen af hovedformålet vedrørende beskyttelse af sundheden. Den omstændighed, at Fællesskabet ikke importerer fra alle tredjelande, kan ikke ændre problemstillingen, eftersom muligheden for reimport via tredjelande, hvor import til Fællesskabet er lovlig, som sagt ikke kan udelukkes [29].

31. For det andet mener jeg ikke, at det kan anføres, at foranstaltningen er for vidtgående, idet den ligeledes, til forskel fra beslutning 94/474, forbyder eksport af kød fra kvæg, som har opholdt sig på bedrifter, som ikke var smittet med BSE, navnlig på grund af de vanskeligheder, der er forbundet med identifikationen af kvæg og kontrol med omflytningen af disse fra en bestand til en anden [30].

Et forbud udelukkende mod eksport af kvæg — samt af fersk kød fra disse kvæg og afledte produkter heraf — som har opholdt sig på bedrifter, hvor der er blevet konstateret BSE, ville bestemt være tilstrækkeligt og hensigtsmæssigt, men kun i sammenhæng med en troværdig identifikationsordning for dyrene

28 — På dette punkt er det tilstrækkeligt at bemærke, at forbuddet mod at anvende kød- eller benmel fra kvæg eller får — som af Det Forenede Kongerige anses for tilstrækkeligt til at udrydde sundhedsfaren, eftersom dette forbud vedrører BSE-agensen — går tilbage til juli 1988. Den 31.12.1995 blev der imidlertid konstateret 23 148 tilfælde af BSE hos dyr, som er født efter forbuddets ikrafttræden. En sådan omstændighed viser klart, at forbuddet ikke er blevet overholdt, hvilket beviser, at kontrollen er utilstrækkelig, således som Det Forenede Kongerige i øvrigt selv har erkendt, men det kan ligeledes være et tegn på, eller det udelukker i hvert fald ikke, at smitten er sket via andre veje. Det drejer sig under alle omstændigheder om et element, som bekræfter, at det er nødvendigt med supplerende og mere drastiske foranstaltninger.

29 — Jf. i denne henseende punkt 24.

30 — Jf. i denne henseende Rådets forslag af 29. og 30.4.1996.

og kontrol med deres omflytning [31]. Det Forenede Kongerige har imidlertid selv erkendt, at kun dyr, som var eller mistænktes for at være smittet med BSE, blev registreret [32], med den uundgåelige følge, at det var umuligt at identificere alle de dyr, som direkte var blevet udsat for smittefare — hvilket ikke kan udelukkes på det nuværende stadium af den videnskabelige forskning — fordi de var blevet fodret med inficeret foder, eller fordi de havde været i kontakt med smittede dyr. Som Domstolen har anført i kendelsen vedrørende begæringen om foreløbige forholdsregler, følger det heraf, at »da dyrene ikke er blevet mærket og deres omflytning ikke kontrolleret, er det heller ikke muligt at træffe nogle af de foranstaltninger, der anbefales af de internationale eksperter i Det Internationale Kontor for Epizootier, som har anbefalet, at det skal kunne fastslås, at dyr kommer fra besætninger, hvor der aldrig er konstateret tilfælde af BSE« [33].

32. For det tredje kan den foranstaltning, hvorefter eksport af levende dyr, som er under seks måneder gamle, heller ikke anses for værende for vidtgående. I denne henseende er det tilstrækkeligt at bemærke, at det ikke er fastslået, at hundyret ikke kan overføre sygdommen [34], og at forskningen på området er vanskeliggjort ved, at forbuddet mod at anvende kød- og benmel fra får i kvægfoder ikke er blevet overholdt [35]. At det ikke kan udelukkes, at der er en vertikal transmissionsrisiko medfører naturligvis, at de samme betragtninger gør sig gældende hvad angår forbuddet mod eksport af embryoner.

Hvad angår de nævnte forbud er det næppe nødvendigt at tilføje, at manglen på identifikationssystemer for dyrene og kontrol med deres omflytning gør det umuligt med sikkerhed at afgøre, hvorvidt det pågældende

31 — På dette punkt skal det bemærkes, at allerede Kommissionens beslutning 89/469/EØF af 28.7.1989 om visse beskyttelsesforanstaltninger mod bovin spongiform encephalopati i Det Forenede Kongerige (EFT L 225, s. 51), som ændret ved beslutning 90/261/EØF (EFT L 146, s. 29), krævede af Det Forenede Kongerige, at det »gør fuld brug af edb-registre for at sikre identifikationen af dyrene« (artikel 1, stk. 3). Sådanne edb-registre er ikke blevet installeret med undtagelse af Nordirland — hvilket ifølge presseforlydender måske er tegn på, at eksportforbuddet lempes i forhold til kvæg fra visse besætninger i det pågældende område. Europa-Parlamentets midlertidige undersøgelsesudvalg har i sin »Beretning om påstande om overtrædelser eller fejl og forsømmelser i forbindelse med gennemførelsen af fællesskabsretten vedrørende BSE, uden at dette berører de nationale retsinstansers eller fællesskabsretsinstansernes arbejde« ikke undladt at fremhæve og kritisere den således opståede situation. Af beretningen fremgår det særligt, at: »Manglerne i det britiske registreringssystem førte til fremkomsten af 'kloak'-besætninger (hvilket blev drøftet i det britiske parlament). Disse bedrifter, hvor der tidligere havde været stor forekomst af BSE, opkøbte dyr i sygdommens første stadium og fik kompensation for at lade dem slå ned. De bedrifter, hvorfra de syge dyr blev solgt, undgik restriktionerne ved at skjule den virkelige veterinære situation. Dette har undergravet tilliden til de epidemiologiske statistikker og vanskeliggjort undersøgelse og kontrol af sygdommen. Endvidere begrænsede dette fællesskabsbestemmelsernes effektivitet og udsatte forbrugerne for en risiko, der kunne være undgået. Den manglende gennemførelse af bestemmelserne om mærkning, registrering og kontrol stiller spørgsmålstegn ved seriøsiteten af ethvert program for selektiv slagtning, og dette gælder også programmet fra topmødet i Firenze« (PE-dokument 220.544/A/endel., resultaterne af undersøgelsen, s. 11).

32 — Kommissionens oplysning om, at det i 11 000 tilfælde af BSE-smittede dyr ikke har været muligt at bestemme, hvilken besætning de kom fra, er ikke anfægtet.

33 — Kendelse i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, nævnt i note 11, præmis 70.

34 — Som allerede nævnt er denne overførsel derimod blevet fastslået ved scrapie, hvilket sandsynliggør en overførsel fra moderen hvad angår BSE.

35 — Den 31.12.1995 var der konstateret 933 tilfælde af BSE hos dyr, som var afkom af syge hundyr, men som er født efter det pågældende forbuds ikrafttræden. Det er således vanskeligt at kontrollere, om sygdommen er blevet overført fra hundyret eller på grund af en overtrædelse af det nævnte forbud, altså ved indtagelse af inficeret foder.

kvæg, selv om det endnu ikke viser tegn på BSE, er smittet. De samme betragtninger gør sig ligeledes gældende for så vidt angår forbuddet mod at eksportere fersk kød fra kvæg under to et halvt år, eftersom spørgsmålet om eventuelle risici forbundet med indtagelse af kød fra inficerede kvæg som nævnt endnu ikke er afklaret [36].

33. For det fjerde skal det undersøges, hvorvidt eksportforbuddet vedrørende sæd og visse afledte produkter såsom gelatine og talg var nødvendigt. Dette forbud blev imidlertid ophævet ved beslutning 96/362 både for sæd, fordi supplerende oplysninger gjorde det muligt at udelukke, at sæd udgjorde nogen overførselsrisiko, og for talg og gelatine på betingelse af, at disse produkter var fremkommet under anvendelse af bestemte fremstillingsmetoder, og at de var underkastet streng kontrol [37]. Det skal fremhæves, at denne omstændighed imidlertid hverken er afgørende eller relevant for den nærværende analyse, eftersom ophævelsen af forbuddet ikke som sådan kan tages som udtryk for, at den omstridte foranstaltning ikke var nødvendig, og at proportionalitetsprincippet derfor var tilsidesat.

Henset til usikkerheden på tidspunktet for beslutningens vedtagelse og den hastighed, hvorved Kommissionen blev bedt om at handle, og eftersom det drejer sig om foreløbige foranstaltninger, »indtil der er foretaget en samlet undersøgelse af situationen«, kan det bestemt ikke gøres gældende, at eksportforbuddet for de nævnte produkters vedkommende var åbenbart uhensigtsmæssigt for at nå det forfulgte mål.

34. Endelig skal det for fuldstændighedens skyld bemærkes, at de alternative og for handelen mindre restriktive foranstaltninger, som blev foreslået af Det Forenede Kongerige, der mener, at de er lige så effektive som de her omtalte foranstaltninger, er alt for ubestemte til overhovedet at kunne komme i betragtning. Det Forenede Kongeriges regering henviser [38] til en oplysningskampagne rettet mod forbrugerne, som imidlertid ikke efter min opfattelse kan have betydning for udryddelsen af BSE, til foranstaltninger som dem, der allerede ensidigt er vedtaget af Det Forenede Kongerige, og hvis effektivitet imidlertid kan diskuteres [39], samt til vedtagelsen af foranstaltninger, som er strengere end disse. Det er netop det, Kommissionen har gjort, og som Det Forenede Kongerige anfægter.

— Tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling og manglende overensstemmelse med traktatens artikel 39, stk. 1

35. Anbringendet om en påstået tilsidesættelse af det i traktatens artikel 6 og artikel 40, stk. 3, indeholdte forbud mod forskelsbe-

36 — Jf. udtalelsen fra dr. Ring i bilaget til Den Videnskabelige Komités udtalelse af 22.3.1996.

37 — Det skal bemærkes, at Kommissionen indtil nu ikke har anset disse betingelser, som genoptagelsen af eksport af de nævnte produkter er underlagt, for opfyldt, og forbuddet gælder således stadig for disse produkter.

38 — Jf. s. 76 i stævningen.

39 — Jf. navnlig note 28, 31 og 32.

handling, både hvad angår forskelsbehandlingen af britiske producenter i forhold til producenter fra de øvrige medlemsstater og hvad angår forskelsbehandling af britiske forbrugere i forhold til forbrugere fra de øvrige medlemsstater, kan efter min mening ikke tiltrædes. Hvad angår det første aspekt er det tilstrækkeligt at bemærke, at 97,9% af BSE-tilfældene i Europa er konstateret i Det Forenede Kongerige, og at de britiske landmænd derfor bestemt ikke er i den samme situation som landmænd i de øvrige medlemsstater. Der er så få besætninger i de øvrige medlemsstater, der er ramt af BSE, at det ville være urimeligt at anføre, at de samme foranstaltninger skulle finde anvendelse på disse. På dette punkt er det næppe nødvendigt at bemærke, at ifølge fast retspraksis kræver forbuddet mod forskelsbehandling af Fællesskabets producenter eller forbrugere, som blot er et konkret udtryk for den almindelige lighedsgrundsætning, at »ensartede situationer ikke [må] behandles forskelligt, medmindre en forskellig behandling er objektivt begrundet« [40].

Hvad angår argumentet om, at kravene om en beskyttelse af sundheden, som blev anført til støtte for beslutningen, ikke tager hensyn til de britiske forbrugere [41], skal jeg først bemærke, at beslutningens hjemmelsgrundlag under ingen omstændigheder kan omfatte et forbud mod salg af »nationalt« kød i Det Forenede Kongerige, eftersom det vedrører nedlæggelsen af grænsekontrol med henblik på gennemførelsen af det indre marked og således samhandelen mellem medlemsstaterne. Derudover må det fastslås, at et sådant salgsforbud, medmindre det var ledsaget af drastiske foranstaltninger såsom nedslagtning af hele besætningen på det nationale område (en foranstaltning, som bestemt ikke ville stå i rimeligt forhold til målet), ville have krævet en meget bekostelig kontrol, og at der ville herske usikkerhed om effektiviteten heraf. Isoleringen af det geografiske område, hvorpå sygdommen findes, med henblik på en udryddelse heraf, var derfor det eneste hensigtsmæssige middel til at hindre, at den frie bevægelighed af de pågældende varer kom til at udgøre en alvorlig fare for dyrs og menneskers sundhed.

36. Det Forenede Kongeriges argument, hvorefter beslutningen og de øvrige anfægtede dispositioner på ingen måde svarer til målene i traktatens artikel 39, stk. 1, kan let afvises. Argumentet går helt præcist på, at beslutningen på grund af det deri indeholdte eksportforbud destabiliserer markederne og gør det umuligt at sikre forbrugerne en rimelig pris, hvilket er i strid med de to hovedformål i artikel 39, stk. 1.

I denne henseende skal det først bemærkes, at som allerede nævnt er beskyttelsen af sundheden en del af Fællesskabets politikker

40 — Jf. den i note 27 nævnte nylige Bakers of Nailsea-dom, præmis 27. I samme henseende jf. ligeledes dom af 19.10.1977, forenede sager 117/76 og 16/77, Ruckdeschel m.fl., Sml. s. 1753, præmis 7.

41 — Det skal understreges, at dette argument ligeledes er blevet fremført af sagsøgerne i hovedsagen i sag C-157/96, men med det formål at bevise, at Kommissionen vedtog beslutningen ud fra andre hensyn end beskyttelsen af sundheden, og at den således har gjort sig skyldig i magtfordrejning.

som helhed og et uundgåeligt krav ligeledes i forhold til de i den fælles landbrugspolitik forfulgte mål [42]. Hertil kommer, at foranstaltninger til beskyttelse af sundheden kun kan styrke forbrugerens tillid til varernes kvalitet og således medføre et øget forbrug og en stigning i handelen og produktionen, hvilket klart bidrager til virkeliggørelsen af målene i traktatens artikel 39, stk. 1. Det af Det Forenede Kongerige anførte anbringende kan derfor ikke tiltrædes.

— Gyldigheden af beslutningens artikel 1, tredje led

37. Det Forenede Kongerige gør endvidere gældende, at beslutningens artikel 1, tredje led, er ugyldig. Denne artikel forbyder eksport af »produkter, der er fremstillet af kvæg slagtet i Det Forenede Kongerige, og som kan indgå i levnedsmidler eller foder, samt produkter, der er bestemt til medicinsk, kosmetisk eller farmaceutisk anvendelse«. Denne bestemmelse er ifølge Det Forenede Kongerige i strid med retssikkerhedsprincippet, eftersom omfanget af det pågældende forbud ikke er fastlagt tilstrækkelig klart og præcist, og omfanget af forbuddet tydeliggøres heller ikke ved en henvisning til de til grund liggende direktiver, som ikke blot pålægger Kommissionen at vedtage nødvendige foranstaltninger vedrørende dyr og nærmere fastlagte produkter, men ligeledes at vedtage foranstaltninger, »hvis situationen kræver det ... for produkter afledt af disse dyr« (artikel 10, stk. 4, i direktiv 90/425) og for »produkter med oprindelsesstatus eller heraf afledte produkter« (artikel 9, stk. 4, i direktiv 89/662). Det gøres endvidere gældende, at bestemmelsen ikke opfylder kravene til begrundelsespligten, eftersom der ikke er nogen forbindelse mellem den pågældende bestemmelse og den relevante betragtning, som blot henviser til det hensigtsmæssige i at forbyde forsendelse af »kvæg og oksekød eller produkter heraf fra Det Forenede Kongerige«. Endelig har Det Forenede Kongerige anført, at Kommissionen ikke kunne fastsætte et eksportforbud for produkter som gelatine, dikalciumfosfat, aminosyre og peptider, som ikke er omfattet af traktatens bilag II, med den begrundelse, at de direktiver, på grundlag af hvilke beslutningen er vedtaget, og som selv er udstedt med hjemmel i traktatens artikel 43, alene kan fortolkes således, at de udelukkende finder anvendelse på de i traktatens bilag II nævnte landbrugsprodukter.

Kommissionen har som svar herpå anført, at når henses til sagens hastende karakter og nødvendigheden af at sikre en fuldstændig kontrol med situationen, »indtil der er foretaget en samlet undersøgelse«, er beslutningen i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet. Den tilføjer, at betragtningerne giver tilstrækkelig begrundelse for den pågældende beslutning og endvidere tydeliggør, at alle afledte produkter, som kan udgøre en fare for sundheden, ligeledes er omfattet af eksportforbuddet.

42 — Jf. i denne henseende ovenfor punkt 20 og navnlig note 16 og 17.

Endelig anfører Kommissionen, at de til grund liggende direktiver udtrykkeligt omfatter samtlige afledte produkter og således også de produkter, som beslutningen vedrører.

38. Eftersom såvel fællesskabslovgivningen som den nationale lovgivning bør være tilstrækkelig klar og borgerne må kunne forudse dens anvendelse [43], skal jeg blot tilføje, at beslutningen er rettet til Det Forenede Kongerige som, henset til det indgående kendskab til situationen og den tætte kontakt til Kommissionen og under alle omstændigheder henset til drøftelserne i Veterinærkomitéen, ikke kunne være uvidende om, hvilke produkter der var omfattet af beslutningen. På baggrund af det foregående mener jeg ikke, at Det Forenede Kongerige med rette kan anføre, at den pågældende bestemmelse ikke er begrundet og derfor er i strid med traktatens artikel 190 [44].

Hvad angår det forhold, at Kommissionen således skulle have overskredet sin beføjelse, skal jeg blot, som Kommissionen, bemærke, at udtrykket »afledte produkter«, som anvendes i de til grund liggende direktiver bestemt kan (og skal) fortolkes således, at det omfatter samtlige produkter fra kvæg. Det ville være paradoksalt, hvis et produkt, som var fremstillet på basis af oksekød, ikke kunne betegnes som et »afledt produkt« i den i de pågældende direktiver omhandlede betydning.

— *Gyldigheden af direktiv 90/425 og 89/662*

39. Det Forenede Kongerige gør endelig gældende, at såfremt direktiv 90/425 og 89/662 skal fortolkes således, at de ligeledes omfatter produkter, som ikke er omfattet af traktatens bilag II, må direktiverne anses for ugyldige, med den begrundelse, at Rådet ikke efter traktatens artikel 43 har kompetence til at vedtage direktiver, som ligeledes finder anvendelse på produkter, der ikke er nævnt i det pågældende bilag. Kommissionen har derimod anført, at artikel 43 er rette hjemmel for direktiver, der finder anvendelse på produkter, som ikke er omfattet af bilaget, for så vidt som det drejer sig om accessoriske produkter. Rådet, der er af samme opfattelse, fremhæver, at bilag II ikke kun omfatter levende dyr og størstedelen af animalske produkter, men ligeledes indeholder en opsamlingsbestemmelse, som dækker »animalske produkter, ikke andetsteds tariferet«. Rådet har endvidere fremhævet, at det pågældende anbringende vedrører produkter, for hvilke forbuddet i mellemtiden er blevet ophævet ved beslutning 96/362 [45].

43 — Jf. i denne henseende bl.a. dom af 22.2.1984, sag 70/83, Kloppenburg, Sml. s. 1075, præmis 11, og af 16.6.1993, sag C-325/91, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3283, præmis 26.

44 — Jf. i denne henseende særligt de ovenfor anførte bemærkninger i punkt 26 og 27.

45 — Jf. dog note 37.

Jeg deler ikke den af Det Forenede Kongerige anførte opfattelse. Selv om man nåede til den konklusion, at den nævnte opsamlingsbestemmelse under ingen omstændigheder kunne omfatte de pågældende produkter, har Domstolen, som både Rådet og Kommissionen har fremhævet, allerede haft lejlighed til at fastslå, at det blotte forhold, at en foranstaltning, der er omfattet af anvendelsesområdet for bilag II, ligeledes accessorisk vedrører visse produkter, som ikke er nævnt i dette bilag, ikke er tilstrækkeligt til, at den pågældende lovgivning falder uden for anvendelsesområdet for den fælles landbrugspolitik [46]. Det er næppe nødvendigt at tilføje, at størstedelen af de produkter, hvorpå beslutningen finder anvendelse, klart og tydeligt er opregnet i bilag II.

Forslag til afgørelse

40. Hvad angår sag C-180/96 (Det Forenede Kongerige mod Kommissionen) foreslår jeg Domstolen at frifinde Kommissionen og pålægge den sagsøgende stat at betale sagens omkostninger.

41. Hvad angår sag C-157/96 (National Farmers' Union m.fl.) foreslår jeg Domstolen at besvare det af High Court of Justice, Queen's Bench Division, stillede spørgsmål således:

»Gennemgangen af det stillede spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af artikel 1 i Kommissionens beslutning 96/239/EF af 27. marts 1996 om visse hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati.«

46 — Jf. i denne henseende dom af 16.11.1989, sag C-11/88, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 3799, summarisk offentliggørelse.