

DOMSTOLENS KENDELSE  
12. juli 1996 \*

I sag C-180/96 R,

**Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland** ved Lindsey Nicoll, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, og Attorney General, Sir Nicholas Lyell, QC, bistået af K. P. E. Lasok, QC, og Barrister David Anderson, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

sagsøger,

mod

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

sagsøgt,

støttet af

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

intervenient,

\* Processprog: engelsk.

angående en begæring om udsættelse af gennemførelsen af Kommissionens beslutning 96/239/EF af 27. marts 1996 om visse hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati (EFT L 78, s. 47) og/eller andre foreløbige forholdsregler,

har

## DOMSTOLEN

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

generaladvokat: G. Tesouro  
justitssekretær: R. Grass,

efter at have hørt generaladvokaten,

afsagt følgende

## Kendelse

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

- 2 Ved særskilt dokument indleveret til Domstolens Justitskontor samme dag har Det Forenede Kongerige i medfør af EF-traktatens artikel 185 og 186 og procesreglementets artikel 83 fremsat begæring om udsættelse af gennemførelsen af beslutning 96/239 og/eller om visse andre foreløbige forholdsregler.
- 3 Kommissionen har fremsat skriftlige bemærkninger til begæringen om foreløbige forholdsregler den 12. juni 1996.
- 4 Samme dag har Rådet anmodet om tilladelse til at indtræde i sagen om foreløbige forholdsregler til støtte for Kommissionens påstande og har indgivet skriftlige bemærkninger til begæringen om foreløbige forholdsregler. I medfør af artikel 37, stk. 1 og 4, i EF-statutten for Domstolen og procesreglementets artikel 93, stk. 1 og 2, tages begæringen om intervention til følge.
- 5 Ved afgørelse af 13. juni 1996 har Domstolens præsident i medfør af procesreglementets artikel 85, stk. 1, henvist begæringen om foreløbige forholdsregler til Domstolen.
- 6 Parterne har fremsat mundtlige bemærkninger i retsmødet den 19. juni 1996.

### **Baggrunden for sagen**

- 7 Det fremgår af sagen, at bovin spongiform encephalopati (herefter »BSE«), såkaldt »kogalskab«, for første gang blev observeret i Det Forenede Kongerige i 1986. Sygdommen hører til en gruppe af sygdomme, der kaldes smitsomme spongiforme encephalopatier, som er kendetegnet ved en nedbrydning af hjernen og ved, at hjernecellerne har struktur som en svamp ved mikroskopisk undersøgelse. De

forskellige sygdomme påvirker såvel mennesker (sygdommen kuru i Ny Guinea og Creutzfeldt-Jakob-sygdommen, som normalt rammer ældre mennesker) som forskellige dyr, bl.a. kvæg, får (scrapie), huskatter og opdrættede minke.

- 8 Den sandsynlige årsag til BSE antages at være en ændring i fremstillingen af foder til kvæg og tilsætning af proteiner hertil fra får, der er ramt af scrapie. Sygdommen er kendetegnet ved en inkubationstid på flere år, og i denne periode kan sygdommen ikke påvises, så længe dyret er i live.
  
- 9 Med henblik på at bekæmpe denne sygdom har Det Forenede Kongerige siden juli 1988 truffet en række foranstaltninger, bl.a. forbud mod salg af foder til drøvtyggere indeholdende drøvtyggerproteiner og forbud mod at fodre drøvtyggere med sådant foder («Ruminant Feed Ban», der findes i Bovine Spongiform Encephalopathy Order 1988, SI 1988/1039, med senere ændringer). Da den formodede årsag til sygdommen er indtagelse af inficeret foder, skulle dette forbud ifølge forskerne have forebygget nye tilfælde af BSE hos dyr født efter gennemførelsen heraf.
  
- 10 For at nedbringe risiciene for menneskers sundhed har Det Forenede Kongerige ligeledes truffet en række foranstaltninger, herunder forbud mod salg og anvendelse af særligt slagteaffald af kvæg («specified bovine offal»), som formodes at indeholde inficerede dele (The Bovine Offal (Prohibition) Regulations 1989, SI 1989/2061, med senere ændringer). Forbuddet omfatter bl.a. hoveder og rygmarv.
  
- 11 I begæringen om foreløbige forholdsregler har Det Forenede Kongerige omtalt et nyt program, Mature Beef Assurance Scheme, som blev foreslået i maj 1996, og som indebærer, at visse kvægavlere kan få et kvalitetsmærke, såfremt de overholder visse meget strenge betingelser. Bl.a. stilles der krav med hensyn til fodring, og der må ikke forekomme BSE i den besætning, kvæget indgår i.

- 12 Også Kommissionen har vedtaget en række beslutninger vedrørende BSE i Det Forenede Kongerige, bl.a. Kommissionens beslutning 90/200/EØF af 9. april 1990 om tillægskrav til visse væv og organer med hensyn til bovin spongiform encephalopati (EFT L 105, s. 24), som blev erstattet af Kommissionens beslutning 94/474/EF af 27. juli 1994 om visse beskyttelsesforanstaltninger mod bovin spongiform encephalopati og om ophævelse af beslutning 89/469/EØF og 90/200/EØF (EFT L 194, s. 96). Sidstnævnte beslutning er senest ændret ved Kommissionens beslutning 95/287/EF af 18. juli 1995 (EFT L 181, s. 40). Foranstaltningerne vedrører bortskaffelse af væv fra kvæg, som kan indeholde det smittefarlige stof, og om opfodring af drøvtyggere. Endvidere er der ved Kommissionens beslutning 92/290/EØF af 14. maj 1992 om visse beskyttelsesforanstaltninger mod bovin spongiform encephalopati (BSE) i Det Forenede Kongerige for så vidt angår kvægembryoner (EFT L 152, s. 37) fastsat meget strenge betingelser for eksport af embryoner.
- 13 Den 20. marts 1996 meddelte Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (»SEAC«), som er et rådgivende organ for Det Forenede Kongeriges regering, at den havde konstateret ti tilfælde af en variant af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen hos personer under 42 år. Det anføres i SEAC's meddelelse: »Although there is no direct evidence of a link, on current data and in the absence of any credible alternative the most likely explanation at present is that these cases are linked to exposure to BSE before the introduction of the [specified bovine offal] ban in 1989. This is cause for great concern.«
- 14 I den samme meddelelse understregede SEAC, at det var nødvendigt, at de foranstaltninger, der var truffet med hensyn til beskyttelse af folkesundheden, blev anvendt korrekt, og anbefalede en konstant kontrol med den fuldstændige bortskaffelse af rygmarv. SEAC anbefalede endvidere, at slagtekroppe af kvæg på over 30 måneder blev udbenet i godkendte virksomheder under kontrol af Meat

Hygiene Service, at affaldet fra udskæring blev omfattet af reglerne for særligt slagteaffald af kvæg, og at anvendelse af kød- og benmel fra pattedyr i foder til ethvert husdyr blev forbudt.

- 15 Samme dag besluttede Ministeriet for Landbrug, Fiskeri og Ernæring at forbyde salg og levering af kød- og benmel fra pattedyr og anvendelse heraf i foder til ethvert husdyr, herunder fjerkræ, heste og opdrættede fisk, og salg af kød af kvæg på over 30 måneder til menneskeføde.
  
- 16 Samtidig vedtog en række medlemsstater og tredjelande foranstaltninger, hvorved de forbød indførsel af kvæg og kød af kvæg fra Det Forenede Kongerige og for så vidt angår de foranstaltninger, der blev truffet af visse tredjelande, fra Den Europæiske Union.
  
- 17 Den 22. marts 1996 fastslog Den Europæiske Unions Videnskabelige Veterinærkomité (herefter »Den Videnskabelige Veterinærkomité«), at der med de foreliggende oplysninger ikke var bevis for, at BSE kunne overføres til mennesker. På grund af den foreliggende risiko, som komitéen i øvrigt hele tiden havde taget hensyn til, anbefalede den, at de foranstaltninger, der for nyligt var truffet af Det Forenede Kongerige vedrørende udbening af slagtekroppe af kvæg på over 30 måneder i godkendte virksomheder skulle anvendes i samhandelen i Fællesskabet, og at Fællesskabet skulle træffe passende foranstaltninger med henblik på at forbyde anvendelsen af kød- og benmel i dyrefoder. Komitéen fandt endvidere, at enhver kontakt mellem rygmarv på den ene side og fedt, ben og kød på den anden skulle forhindres, idet slagtekroppene ellers skulle anses for særligt slagteaffald af kvæg. Endelig anbefalede komitéen, at forskningen vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt BSE kan overføres til mennesker, blev videreført.

- 18 Den 24. marts 1996 gentog SEAC de anbefalinger, komitéen allerede havde fremsat, vedrørende udbening af slagtekroppe i godkendte virksomheder, behandling af afpuds indeholdende nerve- og lymfevæv, rygsøjle og hoved (bortset fra tungen, hvis denne er fjernet uden at være inficeret) som særligt slagteaffald af kvæg og forbuddet mod at anvende kød- og benmel fra pattedyr i foder til drøvtyggere, husdyr (herunder fisk og heste) og endog mod at anvende det som gødning på jorder, hvortil drøvtyggere har adgang. SEAC understregede dog, at komitéen ikke kunne bekræfte, om der var en årsagsforbindelse mellem BSE og den variant af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen, som var opdaget for nylig, men at dette spørgsmål krævede yderligere forskning.
- 19 Den 27. marts 1996 vedtog Kommissionen beslutning 96/239, som nærværende sag vedrører. Beslutningen er vedtaget med hjemmel i EF-traktaten, Rådets direktiv 90/425/EØF af 26. juni 1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 224, s. 29), som senest ændret ved Rådets direktiv 92/118/EØF af 17. december 1992 (EFT 1993 L 62, s. 49), særlig artikel 10, stk. 4, og Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 395, s. 13), som senest ændret ved direktiv 92/118, særlig artikel 9.
- 20 I præamblen til beslutning 96/239 henvises til offentliggørelsen af nye videnskabelige oplysninger, meddelelsen fra Det Forenede Kongerige om, at det har truffet yderligere foranstaltninger (udbening af slagtekroppe af kvæg på over 30 måneder i godkendte virksomheder, som overvåges af Meat Hygiene Service, klassificering af afpuds (trimming) som særligt slagteaffald af kvæg og forbud mod anvendelse af kød- og benmel fra pattedyr i foder til ethvert husdyr), de indførselsforbud, der

var udstedt af visse medlemsstater, og udtalelsen fra Den Videnskabelige Veterinærkomité. Det anføres i femte, sjette og syvende betragtning til beslutningen:

»[ud fra følgende betragtninger: ...]

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

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

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

21 Artikel 1 i beslutning 96/239 har følgende ordlyd:

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

— levende kvæg samt sæd og embryoner fra kvæg.

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



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

— kød- og benmel fra pattedyr.«

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

23 Den 1., 2. og 3. april 1996 afholdt Rådet en ekstraordinær samling i Luxembourg vedrørende de problemer, der er forbundet med BSE. I Rådets konklusioner anføres bl.a.:

»1. Efter Det Forenede Kongeriges offentliggørelse af nye oplysninger om BSE understreger Rådet, at det er fast besluttet på at indføre alle de nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af folkesundheden. Det vigtigste mål er et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, der bygger på de bedste tilgængelige videnskabelige resultater.

2. BSE er et alvorligt dyresundhedsproblem og kan også påvirke folkesundheden. Den Europæiske Union såvel som Det Forenede Kongerige har truffet en række vigtige beslutninger for at mindske enhver mulig risiko for folkesundheden til et minimum. Rådet erkender dog, at det er nødvendigt at træffe afgørende skridt for at kontrollere og endelig udrydde denne sygdom for at genoprette tilliden til oksekød.

3. I kølvandet på de følger, som har ramt Det Forenede Kongerige såvel som resten af Unionen, har Kommissionen den 27. marts 1996 af sikkerhedshensyn besluttet midlertidig at forbyde eksport af levende kvæg, oksekød og oksekødsprodukter mv. fra Det Forenede Kongerige til andre medlemsstater og tredjelande. Rådet er derfor nået til enighed om en række foranstaltninger, der omfatter supplerende sundheds- og markedsstøtteforanstaltninger. Vores mål er at genoprette forbrugernes tillid, stabilitet på markedet og det indre marked.«

- 24 Rådet vedtog endvidere en række sundhedsforanstaltninger, der bl.a. gik ud på, at kvæg fra Det Forenede Kongerige med en alder på over 30 måneder på tidspunktet for slagtingen og særligt slagteaffald fra britiske kvæg på under 30 måneder ved slagtingen ikke må indgå i menneskers eller dyrs fødekæder, at kontrollen skal styrkes, herunder ved verifikation af systemet til registrering af husdyrbesættningerne og individuel identifikation af kvæg med henblik på at sikre en effektiv kontrol med omflytning af kvæget, og at der skal oprettes en ekspertgruppe med eksperter fra medlemsstaterne, som skal kontrollere gennemførelsen af de foranstaltninger, der er truffet i Det Forenede Kongerige. Endvidere fastsatte Rådet nogle markedsstøtteforanstaltninger.

- 25 Samtidig mødtes en gruppe internationale eksperter, indkaldt af Verdenssundhedsorganisationen (WHO), til et møde i Genève, hvori også deltog repræsentanter for De Forenede Nationers Levnedsmiddel- og Landbrugsorganisation (FAO) og Det Internationale Kontor for Epizootier (»OIE«). Disse eksperter nåede ligeledes frem til, at der ikke var påvist en forbindelse mellem BSE og den konstaterede variant af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen, men at den mest sandsynlige forklaring på tilfældene af denne sygdom i Det Forenede Kongerige var, at den britiske befolkning havde været udsat for påvirkning fra BSE. Eksperterne anbefalede navnlig, at alle lande sørger for, at alle dyr, der er angrebet af smitsom spongiform encephalopati, slagtes, og at alle dele af sådanne dyr og produkter heraf bortskaffes på en sådan måde, at smitstof ikke kan indgå i nogen fødekæde. Eksperterne anså det herudover for nødvendigt, at landene på ny overvejer den måde, hvorpå de behandler slagtekroppe, med henblik på at sikre inaktivering af de stoffer, der fremkalder smitsom spongiform encephalopati.

26 Med hensyn til visse særlige produkter udtalte ekspertgruppen:

»— Milk and milk products, even in countries with a high incidence of BSE, are considered safe. There is evidence from other animal and human spongiform encephalopathies to suggest that milk does not transmit these diseases.

— Gelatin in the food chain is considered to be safe if produced by a manufacturing process utilizing production conditions which has been demonstrated to significantly inactivate any residual infectivity ... that may have been present in source tissues.

— Tallow is likewise considered safe if effective rendering procedures are in place ...«

27 Den 9. april 1996 afgav Den Videnskabelige Veterinærkomité en udtalelse, hvorefter væv, hvoraf der fremstilles gelatine og talg, placeres i gruppen af »lavrisikoprodukter«. Endvidere beskrev komitéen, hvorledes fremstilling kan ske på en måde, der indebærer den største sikkerhed for sundheden.

28 Den 18. april 1996 afgav Den Videnskabelige Veterinærkomité en anden udtalelse, hvori det konkluderes, at BSE ikke kan overføres via sæd fra kvæg. Komitéen anførte herudover, at alle de videnskabelige undersøgelser vedrørende overførsel af BSE via embryoner endnu ikke var afsluttet, at der endnu ikke var konstateret tilfælde af nedarvning af sygdommen, men at der var grund til at formode, at scrapie kunne overføres på denne måde. Komitéen fastholdt på denne baggrund, at man måtte opretholde fællesskabsbestemmelserne, hvorefter embryoner kun må hidrøre fra donorer, der er født efter juli 1988, og som ikke nedstammer fra hundyr, hvor der er mistanke om eller konstateret BSE. Da bestemmelserne om udskæring af

kød og fodring af drøvtyggere ikke var blevet overholdt i Det Forenede Kongerige straks fra det tidspunkt, hvor de blev indført, foreslog komitéen dog, at det afgørende tidspunkt skulle være den 1. august 1993 og ikke juli 1988.

- 29 Den 26. april 1996 gennemgik Den Videnskabelige Veterinærkomité rapporten fra de eksperter, der var mødtes i WHO. Komitéen beskrev bl.a., hvorledes gelatine og talg skal behandles.
- 30 Under sin samling den 29.-30. april 1996 fik Rådet (landbrug) forelagt de forskellige rapporter fra Kommissionen, Det Forenede Kongerige, Fællesskabets inspektører, som havde aflagt besøg i Det Forenede Kongerige, og fra veterinæreksperter. Rådet noterede sig, at nogle af foranstaltningerne stadig ikke var gennemført i praksis for så vidt angår slagtning af dyr på over 30 måneder og destruktion af kroppe, og at der var konstateret visse mangler i forbindelse med ordningen for identifikation og opsporing af dyr. Rådet fastslog bl.a., at »kombinationen af de foranstaltninger, der er indført af Det Forenede Kongerige, den korrekte gennemførelse og opfølgning fra Kommissionens side, det selektive slagtningsprogram, de supplerende foranstaltninger samt endelig fornyet eftertryk på behovet for at have en velfunderet videnskabelig rådgivning i forbindelse med alle fremtidige afgørelser, er del af en proces, der burde gøre det muligt gradvis at ophæve eksportforbuddet skridt for skridt.«
- 31 OIE's Internationale Komité vedtog ved sit møde den 20.-24. maj 1996 nye henstillinger, hvori det bl.a. fremhæves, at det i lande, hvor der er en stor forekomst af BSE, må undersøges, om dyr er født efter det tidspunkt, hvor fodringsforbuddet

faktisk er gennemført, eller om de stammer fra en besætning, der er helt fri for sygdommen og aldrig er blevet fodret med kød- og benmel.

32 Den 11. juni 1996, dvs. efter indgivelsen af nærværende begæring om foreløbige forholdsregler, vedtog Kommissionen beslutning 96/362/EF om ændring af beslutning 96/239/EF (EFT L 139, s. 17).

33 I betragtningerne til beslutning 96/362 henvises der til udtalelser fra de forskellige videnskabelige udvalg og til, at der ikke foreligger en udtalelse fra Den Stående Veterinærkomité, og at Kommissionen den 23. maj 1996 havde foreslået Rådet foranstaltninger i henhold til artikel 17 i direktiv 89/662.

34 Ved beslutning 96/362 ophæves forbuddet mod at eksportere sæd fra kvæg, idet dette af Den Videnskabelige Veterinærkomité var blevet anset for sikkert med hensyn til BSE. Forbuddet ophæves endvidere for så vidt angår forskellige produkter — gelatine, dikalciumfosfat, aminosyrer og peptider, talg og talgprodukter — under forudsætning af, at de fremstilles efter de metoder, der er beskrevet i bilaget til beslutningen, i virksomheder under officiel veterinærkontrol, for hvis vedkommende det er påvist, at produktionen finder sted i overensstemmelse med de i bilaget anførte betingelser (artikel 1, stk. 2), og at produkterne mærkes eller på anden måde identificeres, således at produktionsmetoden og -virksomheden fremgår (artikel 1, stk. 3).

35 I artikel 1a i beslutning 96/239, som ændret, bestemmes endvidere, at der ved eksport af visse former for kød skal gennemføres en officiel veterinærkontrol, og der skal indføres et system til tilbagesporing af råmaterialet, der garanterer materialets

oprindelse i hele produktionskæden. I henhold til artikel 1a, stk. 2, skal listen over virksomheder, der opfylder disse betingelser, sendes til Kommissionen og de øvrige medlemsstater.

36 Endelig bestemmes det i artikel 1c:

»1. Kommissionen foretager EF-inspektioner på stedet i Det Forenede Kongerige for at kontrollere anvendelsen af bestemmelserne i denne beslutning, navnlig bestemmelserne vedrørende gennemførelsen af officiel kontrol.

2. De i stk. 1 nævnte inspektioner udføres med hensyn til de i bilaget anførte produkter, inden afsendelsen af disse produkter begynder.

3. Efter at have hørt medlemsstaterne inden for Den Stående Veterinærkomité fastsætter Kommissionen den dato, fra hvilken afsendelse på ny kan begynde.«

37 Endvidere har Kommissionen fra april 1996 truffet en række foranstaltninger med henblik på at støtte oksekødsmarkedet i hele Fællesskabet, bl.a. ved en væsentlig udvidelse af mulighederne for intervention. Visse af foranstaltningerne er specifikt rettet mod oksekødsmarkedet i Det Forenede Kongerige og indebærer en økonomisk støtte fra Fællesskabet til slagtning og destruktion af kvæg på over 30 måneder på tidspunktet for slagtning. Dette gælder for Kommissionens forordning (EF) nr. 716/96 af 19. april 1996 om ekstraordinære støtteforanstaltninger for oksekødsmarkedet i Det Forenede Kongerige (EFT L 99, s. 14).

## Parternes påstande

38 Det Forenede Kongerige har i medfør af EF-traktatens artikel 185 og/eller 186 nedlagt følgende påstande:

A) Gennemførelsen af artikel 1 i Kommissionens beslutning 96/239 udsættes, dog ikke i det omfang den vedrører:

1) kød af kvæg, som er slagtet i Det Forenede Kongerige og på tidspunktet for slagtningen var 30 måneder eller derover, og som ikke opfylder betingelserne i Mature Beef Assurance Scheme, og

2) kød- og benmel fra pattedyr.

B) Subsidiært udsættes gennemførelsen af artikel 1 i Kommissionens beslutning 96/239 for så vidt angår:

1) eksport til tredjelande af dyr, kød, produkter og materiale, som er omfattet af den anfægtede beslutning (mere subsidiært eksport til tredjelande, hvor der ikke er en reel risiko for, at handelen omlægges)

2) kød af kvæg, der opfylder betingelserne i Mature Beef Assurance Scheme

- 3) kvæg, der er født efter den 1. maj 1996, og som ikke nedstammer fra køer, hvor der er mistanke om eller konstateret BSE, samt kød og produkter og materiale fra sådanne dyr
  
  - 4) sæd fra kvæg
  
  - 5) embryoner fra kvæg
  
  - 6) talg og talgprodukter i overensstemmelse med de betingelser, Kommissionen godkendte den 22. maj 1996, og/eller
  
  - 7) gelatine i overensstemmelse med de betingelser, Kommissionen godkendte den 22. maj 1996.
- C) Mere subsidiært udsættes gennemførelsen af de dele af Kommissionens beslutning 96/239, hvis gennemførelse efter Domstolens skøn bør udsættes, og der foreskrives de andre foreløbige forholdsregler, Domstolen finder nødvendige.
- D) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

I retsmødet den 19. juni 1996 frafaldt Det Forenede Kongerige dog punkt 4 (sæd), punkt 6 (talg) og punkt 7 (gelatine) i sin subsidiære påstand under henvisning til beslutning 96/362.



39 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Begæringen om foreløbige forholdsregler tages ikke til følge.

— Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

40 Rådet har nedlagt følgende påstand:

— Begæringen om foreløbige forholdsregler tages ikke til følge.

### **Betingelserne for at foreskrive foreløbige forholdsregler**

41 I henhold til traktatens artikel 185 og 186 kan Domstolen, hvis den skønner, at forholdene kræver det, udsætte gennemførelsen af en retsakt, der anfægtes, og kan i sager, der er indbragt for den, foreskrive de nødvendige foreløbige forholdsregler.

42 Det bestemmes i artikel 83, stk. 2, i Domstolens procesreglement, at begæringer om foreløbige forholdsregler skal angive søgsmålets genstand, de omstændigheder, der medfører uopsættelighed, og de faktiske og retlige grunde til, at den begærede foreløbige forholdsregel umiddelbart forekommer berettiget.

43 Det fremgår af artikel 36, stk. 3, i statuten for Domstolen og procesreglementets artikel 86, stk. 4, at kendelsen om foreløbige forholdsregler kun er foreløbig og på ingen måde foregriber Domstolens afgørelse i hovedsagen.

- 44 Fællesskabets retsinstanser kan således i sager om foreløbige forholdsregler udsætte gennemførelsen og foreskrive foreløbige forholdsregler, såfremt det er godtgjort, at de umiddelbart er berettigede af faktiske og retlige grunde (»fumus boni juris«), og såfremt der foreligger uopsættelighed, dvs. at det for at undgå et alvorligt og uopretteligt tab for sagsøgeren er nødvendigt at foreskrive dem og tillægge dem retsvirkninger før afgørelsen i hovedsagen (kendelse af 19.7.1995, sag C-149/95 P(R), Kommissionen mod Atlantic Container Line m.fl., Sml. I, s. 2165, præmis 22). Efter fast retspraksis foretager Fællesskabets retsinstanser i sager om foreløbige forholdsregler en afvejning af de omhandlede interesser. Endvidere er udsættelsen af gennemførelsen og de øvrige forholdsregler, der foreskrives i medfør af traktatens artikel 186, foreløbige, dvs. at de ikke må foregribe Fællesskabets retsinstansers stillingtagen til retlige eller faktiske tvistepunkter og ikke på forhånd må ophæve virkningerne af den afgørelse, der senere skal træffes i hovedsagen (jf. ovennævnte kendelse i sagen Kommissionen mod Atlantic Container Line m.fl., præmis 22).
- 45 I forbindelse med denne samlede vurdering råder Fællesskabets retsinstanser i sager om foreløbige forholdsregler over et vidt skøn og kan frit under hensyn til sagens særegenheder afgøre, hvorledes disse forskellige betingelser skal efterprøves samt rækkefølgen af denne undersøgelse, da ingen fællesskabsretlig bestemmelse pålægger dem at anvende et forud fastsat skema for vurderingen af nødvendigheden af at træffe foreløbig afgørelse (jf. ovennævnte kendelse i sagen Kommissionen mod Atlantic Container Line m.fl., præmis 23).

### Parternes anbringender

- 46 Det Forenede Kongerige har først anført, at det oksekød og de oksekødsprodukter, som påstanden om ophævelse af forbuddet omfatter, ikke udgør nogen fare som menneskeføde eller i forbindelse med de øvrige relevante anvendelsesformål, og at forbuddet ikke er retligt begrundet. Endvidere har Det Forenede Kongerige anført, at forbuddet har medført og fortsat medfører en alvorlig og uoprettelig skade, og at afvejningen af de omhandlede interesser taler for, at forbuddet straks må ophæves.

- 47 Det Forenede Kongerige har nærmere anført, at der ikke er noget videnskabeligt grundlag for eksportforbuddet, som alene eller i det væsentlige er indført for at berolige forbrugerne og beskytte oksekødsmarkedet. Forbuddet har imidlertid langt fra opfyldt dette mål, men har derimod virket imod hensigten for så vidt angår tilliden hos forbrugerne.
- 48 Kommissionen har anført, at Det Forenede Kongerige hverken har godtgjort, at begæringen umiddelbart forekommer berettiget, at der foreligger uopsættelighed, eller at det er sandsynligt, at der vil blive påført en alvorlig og uoprettelig skade. Det er endvidere Kommissionens opfattelse, at interesseafvejningen klart taler til fordel for, at de midlertidige hasteforanstaltninger opretholdes, indtil de undersøgelser, der pågår for tiden, måtte vise, at der reelt er grundlag for at ophæve disse. Rådet støtter på dette punkt Kommissionen.

### Domstolens bemærkninger

- 49 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt begæringen umiddelbart forekommer berettiget, har Det Forenede Kongerige for det første anført, at beslutningen og de øvrige retsakter ligger uden for Kommissionens beføjelser og skøn, at de ikke kan begrundes i hensynet til en alvorlig fare for dyrs eller menneskers sundhed, at de udgør en ulovlig begrænsning i de frie varebevægelser i Fællesskabet, at de er udtryk for magtfordrejning, og at de er uforenelige med formålet med den fælles landbrugspolitik, således som dette er fastlagt i EF-traktatens artikel 39, stk. 1. Det Forenede Kongerige har for det andet anført, at retsakterne ikke er tilstrækkeligt begrundede, for det tredje, at de indebærer en forskelsbehandling og er i strid med EF-traktatens artikel 6 og artikel 40, stk. 3, for det fjerde, at de er i strid med proportionalitetsprincippet, for det femte, at artikel 1, tredje led, i beslutning 96/239 er ulovlig, idet bestemmelsen er i strid med retssikkerhedsprincippet og begrundelsespligten og omfatter produkter, der ikke ligger inden for Kommissionens beføjelser.
- 50 Endvidere har Det Forenede Kongerige anført, at direktiv 89/662 og 90/425 er ulovlige, for så vidt de hjemler mulighed for at udvide eksportforbuddet til produkter, der ikke er nævnt i bilag II til EF-traktaten.

- 51 Endelig har Det Forenede Kongerige anført, at »det er særlig åbenbart, at den anfægtede beslutning ikke står i forhold til det forfulgte mål og er ulovlig for så vidt angår eksport til tredjelande, kød fra besætninger, der ikke er ramt af BSE, kvæg, der er født efter den 1. maj 1996, sæd og embryoner og for så vidt angår talg og gelatine«.
- 52 Ved Domstolens stillingtagen til, om Kommissionen, således som Det Forenede Kongerige har gjort gældende, umiddelbart synes at have overskredet sine beføjelser, må der foretages en undersøgelse af de bestemmelser, den anfægtede beslutning støttes på, dvs. artikel 10, stk. 4, i direktiv 90/425 og artikel 9 i direktiv 89/662, videre må der på grundlag heraf foretages en vurdering af målet med den anfægtede beslutning, og endelig må der foretages en efterprøvelse af, hvor alarmerende de oplysninger er, der har begrundet beslutningen, således at det kan vurderes, om der faktisk var en alvorlig fare for dyrs og menneskers sundhed.
- 53 Formålet med direktiv 90/425 og 89/662, der er udstedt med hjemmel i EØF-traktatens artikel 43, er i stedet for veterinærkontrol ved Fællesskabets indre grænser at indføre kontrol på varernes afsendelsessted. Ifølge sjette betragtning til direktiv 90/425 »[øger] denne løsning ... tilliden til den veterinærkontrol, der foretages af afsendelsesmedlemsstaten«, og »det er vigtigt, at afsendelsesmedlemsstaten drager omsorg for, at veterinærkontrollen foretages på passende måde«.
- 54 I artikel 10 i direktiv 90/425 og artikel 9 i direktiv 89/662, der i det væsentlige er enslydende, bestemmes, at en medlemsstat skal underrette de øvrige medlemsstater og Kommissionen, når der konstateres zoonoser, sygdomme eller andre forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyrs og menneskers sundhed. Ifølge de samme bestemmelser skal afsendelsesmedlemsstaten straks iværksætte de bekæmpelsesforanstaltninger eller forebyggende foranstaltninger, der er fastsat i EF-bestemmelserne, mens bestemmelsesstaten kan træffe beskyttelses- eller sikkerhedsforanstaltninger. I stk. 4 i begge artikler bestemmes, at Kommissionen under

alle omstændigheder snarest muligt lader Den Stående Veterinærkomité undersøge situationen, og at den træffer de nødvendige foranstaltninger for de af direktiverne omhandlede produkter og, hvis situationen kræver det, for produkter afledt af disse. Endelig skal Kommissionen følge udviklingen i situationen, og den ændrer eller ophæver de trufne afgørelser efter samme fremgangsmåde på baggrund af denne udvikling. Som bilag C til direktiv 90/425 findes en liste over de sygdomme og epizootier, der er omfattet af hasteforanstaltninger med områderestriktioner, som kan omfatte en eller flere medlemsstater og en eller flere regioner eller distrikter.

- 55 Det må herefter undersøges, hvad der er formålet med beslutning 96/239.
- 56 Ifølge Det Forenede Kongerige er beslutningen vedtaget ud fra økonomiske overvejelser, for at berolige forbrugerne og beskytte det samlede oksekødsmarked. Det Forenede Kongerige henviser i denne forbindelse til tredje sætning i femte betragtning til beslutningen og til de offentlige udtalelser fra det kommissionsmedlem, der er ansvarlig for landbrugspolitikken.
- 57 I retsmødet har Kommissionen beskrevet beslutningen som en »foranstaltning med henblik på at isolere sygdommen«, som skal følges op af særlige foranstaltninger med henblik på at udrydde denne, og har anført, at der med beslutningen forfølges et vidtrækkende mål, nemlig at beskytte folkesundheden inden for det indre marked. Rådet har tiltrådt denne beskrivelse, som bl.a. fremgår af konklusionerne fra dets ekstraordinære samling den 1., 2. og 3. april 1996.
- 58 Hertil bemærkes, at der i anden betragtning til beslutning 96/239 henvises til meddelelsen om nye oplysninger om forekomst af tilfælde af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen i Det Forenede Kongerige. Endvidere anføres det i femte betragtning, første og andet sætning, at det »i den nuværende situation ... ikke [er] muligt at tage endelig stilling til risikoen for overførsel af BSE til mennesker«,

og at »det ikke [kan] udelukkes, at der er en risiko«. Man kan ikke læse en del af denne betragtning isoleret og kun fremhæve sætningen vedrørende betænkeligheder hos forbrugerne. Den anfægtede retsakt må ses i sin helhed. Når henses til karakteren af de trufne foranstaltninger, fremgår det endvidere klart, at der med beslutning 96/239 skal ske en isolering af BSE, indtil der senere kan træffes foranstaltninger med henblik på at udrydde sygdommen.

- 59 Endelig må det undersøges, om de oplysninger, der ligger til grund for Kommissionens vedtagelse af den anfægtede beslutning, var alarmerende, og om der virkelig var en alvorlig fare for dyrs og menneskers sundhed.
- 60 I denne forbindelse er det ubestrideligt, at meddelelsen fra SEAC, hvori der henvises til en sandsynlig forbindelse mellem BSE og varianten af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen, var en meget vigtig oplysning, der begrundede, at foranstaltningerne vedrørende eksport af kvæg, oksekød og produkter heraf fra Det Forenede Kongerige blev undersøgt på ny. Selv om forskerne af forsigtighedsgrunde ikke havde givet udtryk for en sikker opfattelse, havde situationen væsentligt ændret sig, idet muligheden af, at BSE kan overføres til mennesker, ikke længere blev anset for teoretisk, men nu måtte anses for den mest sandsynlige forklaring på den nye variant af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen, som netop var blevet konstateret hos en række personer. Selv om denne fare for folkesundheden i flere år var blevet anset for en mulighed, fremkom der med meddelelsen fra SEAC nye forhold, som gjorde denne mulighed mere sandsynlig, og som begrundede, at Kommissionen greb ind.
- 61 De oplysninger, der indgik i Kommissionens overvejelser, da den vedtog beslutning 96/239, var således særdeles alarmerende. Det Forenede Kongeriges regering anså også oplysningerne for særdeles alarmerende, idet den straks vedtog forskellige foranstaltninger med henblik på at efterkomme SEAC's henstillinger.
- 62 Der er således ikke grundlag for at fastslå, at Kommissionen — således som Det Forenede Kongerige har anført — alene handlede ud fra økonomiske overvejelser for at sikre et stabilt oksekødsmarked. Som det fremgår af femte betragtning set

under ét, viser omstændighederne derimod, at Kommissionen først og fremmest tog hensyn til folkesundheden inden for det indre marked, hvilket i øvrigt er dens pligt i henhold til direktiv 90/425 og 89/662.

- 63 Det må i denne forbindelse fremhæves, at der i EF-traktatens artikel 3, litra o), som et af Fællesskabets mål nævnes »bidrag til opnåelse af et højt sundhedsbeskyttelsesniveau«. Dette mål nævnes ligeledes i traktatens artikel 129, stk. 1, første afsnit, hvorefter Fællesskabet skal bidrage til virkeliggørelsen af et højt sundhedsbeskyttelsesniveau. Endvidere fremgår det af artikel 129, stk. 1, tredje afsnit, at de krav, der findes på sundhedsområdet, indgår som led i Fællesskabets politik på andre områder. Endelig har Domstolen fastslået, at virkeliggørelsen af målsætningerne med den fælles landbrugspolitik ikke kan ske på en sådan måde, at almene hensyn som for eksempel en beskyttelse af forbrugerne eller af menneskers og dyrs sundhed og liv lades ude af betragtning, idet fællesskabsinstitutionerne ved udøvelsen af deres beføjelser skal inddrage disse hensyn (dom af 23.2.1988, sag 68/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 855, præmis 12).
- 64 For det andet har Det Forenede Kongerige med hensyn til begrundelsespligten anført, at selv om det antages, at beslutning 96/239 er vedtaget for at beskytte menneskers og dyrs sundhed, skal den annulleres, idet det i strid med EF-traktatens artikel 190 ikke er angivet, hvorfor Kommissionen fandt, at de tidligere vedtagne foranstaltninger ikke var tilstrækkelige, og hvorfor der måtte træffes nye foranstaltninger.
- 65 I denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af en gennemgang af betragtningerne til beslutning 96/239, at den er vedtaget på grund af en række forhold, herunder i første række, at der var offentliggjort nye oplysninger om forekomsten af tilfælde af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen i Det Forenede Kongerige, at Det Forenede Kongerige havde truffet yderligere foranstaltninger vedrørende behandlingen af oksekød og anvendelse af kød- og benmel i foder til husdyr, og endelig at andre

medlemsstater havde indført importforbud. Disse forhold er tilstrækkelige til at vise, at der var stor usikkerhed med hensyn til, om de foranstaltninger, der tidligere var truffet af Det Forenede Kongerige og Det Europæiske Fællesskab, var effektive og tilstrækkelige.

- 66 For det tredje har Det Forenede Kongerige anført, at beslutning 96/239 indebærer en vilkårlig forskelsbehandling af Det Forenede Kongerige og de britiske producenter, virksomheder og forbrugere, idet der ikke er truffet sikkerhedsforanstaltninger i forhold til andre medlemsstater. Det Forenede Kongerige er imidlertid ikke den eneste stat, hvor der har været tilfælde af BSE, selv om sygdommen dog dér har det største omfang. Med hensyn til den forskelsbehandling, de britiske forbrugere udsættes for, beror denne på, at man med beslutning 96/239 højst vil kunne genskabe tilliden hos forbrugerne i den øvrige del af Fællesskabet, men ikke hos de britiske forbrugere.
- 67 Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at bemærke, at som det blev fremhævet i retsmødet, er 97,9% af tilfældene af BSE i Europa konstateret i Det Forenede Kongerige.
- 68 Endvidere bemærkes, at selv om foranstaltningen med henblik på at isolere sygdommen omfatter hele Det Forenede Kongerige og ikke kun en eller flere nærmere bestemte dele, skyldes dette, som Kommissionen og Rådet har anført, at sygdommen, der ganske vist blev lokaliseret for flere år siden, har bredt sig til hele Det Forenede Kongeriges område, og da ikke alle dyr er blevet identificeret på hensigtsmæssig måde, har man ikke kunne fastslå, hvorfra disse stammer, og således kunnet fastslå, om de på et givet tidspunkt har indgået i en besætning, hvor der var konstateret BSE. I denne forbindelse har Det Forenede Kongerige i retsmødet oplyst, at kun dyr, hvor der var konstateret eller var mistanke om BSE, blev registreret, og Det Forenede Kongerige har ikke bestridt Kommissionens oplysning om, at der er 11 000 tilfælde af dyr ramt af BSE, hvor det ikke kunnet konstateres, fra hvilken besætning dyrene stammer.
- 69 Der er stadig usikkerhed hos forskere med hensyn til, hvorledes BSE overføres. Den 31. oktober 1995 blev der optalt 23 148 tilfælde af BSE hos dyr, som er født efter ikrafttrædelsen af forbuddet mod anvendelse af kød- og benmel i foder til kvæg, hvilket formodes at være årsagen til sygdommen (*Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain, A Progress Report*, november 1995, punkt 7).



Kun såfremt det havde kunnet fastslås, fra hvilken besætning de syge dyr stammede, og såfremt besætningens sammensætning havde kunnet rekonstrueres, ville det have været muligt at fastslå, om dyrene trods forbuddet havde fået inficeret foder, eller om der måtte findes en anden forklaring på sygdommen, og hvis dyrene var blevet fodret med inficeret foder, at finde frem til alle de dyr, som var blevet fodret på samme måde, og som derfor kunne være inficerede, selv om de endnu ikke viste tegn på sygdommen.

- 70 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 (jf. det ændrede kapitel i International Animal Health Code, som blev vedtaget ved mødet den 20.-24. maj 1996).
- 71 Endvidere er det ikke dokumenteret, at sygdommen ikke kan overføres via moderen. Der forskes stadig vedrørende dette spørgsmål, men man kan vanskeligt udlede et resultat heraf, fordi forbuddet mod at anvende kød- og benmel i foder til kvæg ikke er blevet overholdt. Den 31. oktober 1995 blev der således optalt 933 tilfælde af BSE hos afkom født efter forbuddets ikrafttræden af smittede mødre. Det er imidlertid ikke muligt i disse tilfælde at fastslå, om sygdommen er nedarvet eller pådraget ved indtagelse af inficeret foder (*Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain*, a.st., punkt 9). Det er derimod bevist, at scrapie kan nedarves. Der er derfor grund til at tro, at sygdommen kan overføres på samme måde hos kvæg.
- 72 Endelig bemærkes, at selv om sygdommen ikke synes at være smitsom (horisontal transmission), er der en uforklarlig infektionshyppighed hos kalve, der er født tæt på det tidspunkt, hvor en anden, inficeret ko har kælvet (perinatal infektion).
- 73 For det fjerde bemærkes for så vidt angår tilsidesættelsen af proportionalitetsprincippet, at der med eksportforbuddet forfølges et lovligt formål, nemlig beskyttelse af sundheden, og at forbuddet som en foranstaltning med henblik på at isolere sygdommen, indtil der kan træffes foranstaltninger med henblik på at udrydde denne, var nødvendig for at nå dette mål.

- 74 I denne forbindelse bemærkes, at det ikke er bestridt, at de foranstaltninger, der blev truffet af Det Forenede Kongerige med henblik på at forbyde anvendelsen af kød- og benmel fra drøvtyggere i foder til drøvtyggere, og foranstaltningerne vedrørende behandlingen af kød har haft positive virkninger og navnlig har medført et fald i antallet af tilfælde af BSE. Der er imidlertid alvorlig tvivl om, hvorvidt foranstaltningerne er effektive. Det har således vist sig, at mel, der var mistænkt for at være smittefarligt, trods forbuddet fra 1988 er blevet anvendt som foder til kvæg i hvert fald i fem år, fordi nogle kvægavlere ville opbruge deres lagre, fordi de bevidst eller ubevidst har givet kød- og benmel fra drøvtyggere, som var bestemt til andre husdyr, til kvæg, eller fordi de til kvæg har givet kvægfoder, som ikke skulle være inficeret, men som alligevel var blevet inficeret ved fremstillingen, fordi der ikke var truffet tilstrækkelige beskyttelsesforanstaltninger.
- 75 Under alle omstændigheder bemærkes, at selv om man med sikkerhed kunne fastslå sammensætningen af det foder, hver enkelt kvægavler har givet sine dyr, kan det, da der ikke er mulighed for at finde frem til, fra hvilken besætning kvæget stammer og følge omflytningen af dette, ikke med sikkerhed fastslås, i hvilken besætning dyrene er født, hvor mange gange de har skiftet ejer, og dermed om dyrene kan være blevet fodret med inficeret foder i de besætninger, de har indgået i.
- 76 Med hensyn til foranstaltningerne vedrørende slagtning og udskæring af dyr fremgår det af bilagene til Det Forenede Kongeriges stævning i hovedsagen, at der først fra maj 1995 blev foretaget uanmeldte kontrolbesøg i de berørte virksomheder (*Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain*, a.st., punkt 16). Ifølge rapporten overholdt 48% af slagterierne i september 1995 ikke fuldt ud de lov-mæssige krav. Det er dokumenteret, at visse af tilsidesættelserne vedrørte udskillelsen af særligt slagteaffald af kvæg (hoved, rygmarv). I oktober 1995 var der stadig 34% af slagterierne, der ikke overholdt reglerne.
- 77 Med hensyn til argumenterne om, at artikel 1, tredje led, i beslutning 96/239 og direktiv 89/662 og 90/425, der er hjemmelen for beslutningen, er ulovlige, synes disse umiddelbart kun at være relevante med hensyn til produkter, der er fremstillet af kvæg. Disse produkter er imidlertid omfattet af beslutning 96/362, hvorved

det forbud, der er fastsat i beslutning 96/239, på visse punkter ophæves, og Det Forenede Kongerige har af denne grund frafaldet punkt 4, 6 og 7 i sin subsidiære påstand. Det er derfor ikke nødvendigt på nuværende tidspunkt at undersøge disse argumenter.

- 78 For så vidt angår de produkter, der specifikt er nævnt i Det Forenede Kongeriges subsidiære påstand, vedrører den af Det Forenede Kongerige fremførte argumentation, efter at visse punkter i påstanden er frafaldet som følge af vedtagelsen af beslutning 96/362, i det væsentlige kød fra besætninger, der ikke er ramt af BSE, kvæg, der er født efter den 1. maj 1996, og embryoner. På grund af usikkerheden med hensyn til, hvorledes sygdommen overføres, den manglende mærkning af kvæg og den manglende mulighed for at finde frem til, fra hvilken besætning kvægene stammer, og følge omflytningen af disse og dermed fastslå, hvilken besætning de indgår i, forekommer anbringenderne om, at beslutningen er ulovlig og ikke står i rimeligt forhold til det forfulgte mål for så vidt angår disse produkter, ikke umiddelbart begrundede.
- 79 Hvad endelig angår forbuddet mod eksport til tredjelande har Det Forenede Kongerige anført, at Kommissionen ikke havde hjemmel til at vedtage beslutningen, idet de direktiver, der er angivet som hjemmel, alene vedrører samhandelen inden for Fællesskabet.
- 80 Hertil har Kommissionen anført, at beslutningen som en foranstaltning med henblik på at isolere sygdommen, indtil der kan træffes foranstaltninger med henblik på at udrydde denne, har til formål fuldt ud at afsondre det område, der er ramt af sygdommen, og på grund af den omfattende svindel med import af oksekød var det nødvendigt at udvide forbuddet til også at omfatte eksport til tredjelande for at sikre dets effektive virkning. I retsmødet har Rådet støttet Kommissionen på dette punkt og yderligere subsidiært gjort gældende, at der skal anlægges en vid fortolkning af Kommissionens beføjelser med hensyn til den daglige forvaltning af den fælles landbrugspolitik.

- 81 Hertil bemærkes, at de argumenter, der er fremført af Det Forenede Kongerige, Kommissionen og Rådet, umiddelbart synes at rejse nogle vanskelige juridiske spørgsmål, som bør undersøges indgående på grundlag af en kontradiktorisk behandling.
- 82 Med hensyn til betingelsen om, at de begærede forholdsregler skal være uopsættelige, bemærkes, at dette skal vurderes på baggrund af nødvendigheden af, at der træffes en foreløbig afgørelse for at undgå, at der påføres et alvorligt og uopretteligt tab som følge af, at den i hovedsagen omhandlede foranstaltning anvendes i tiden, indtil Domstolen har afsagt dom.
- 83 Det Forenede Kongerige har i denne forbindelse anført, at eksporten af levende kvæg, oksekød og oksekødsprodukter i 1995 beløb sig til over 840 mio. ECU for landet, og at der er ca. 500 000 ansatte i denne sektor. Endvidere har Det Forenede Kongerige anført, at landmænd, navnlig dem, der er specialiseret i fremstilling af oksekød, er hårdt ramt af, at de ikke kan eksportere. Den anfægtede beslutning berører endvidere erhvervsdrivende, hvis virksomhed står i forbindelse med eksport af oksekød, navnlig eksportører, transportvirksomheder og slagterier. Sagsøgeren har i denne forbindelse bl.a. omtalt en række tilfælde af konkurs og afskedigelser samt de samfundsmæssige problemer, dette medfører. Tilsvarende er fåreavlere og -eksportører og producenter og eksportører af mejeriprodukter ramt af eksportforbuddet. Ifølge Det Forenede Kongerige vil de økonomiske tab kunne overstige 1,2 mia. ECU pr. år. Ca. 55 000 arbejdspladser i oksekødsbranchen er umiddelbart truet af BSE-krisen, heraf et stort antal direkte på grund af eksportforbuddet.
- 84 Det Forenede Kongerige har erkendt, at efterspørgslen efter de af den anfægtede beslutning omfattede produkter uundgåeligt ville være faldet, selv om der ikke på fællesskabsplan var indført et eksportforbud. Den alvorlige og uoprettelige skade, der følger af tabet af markeder, skyldes imidlertid i stort omfang den anfægtede beslutning. Beslutningen har således forstærket og forlænget forbrugernes betænkeligheder over for oksekød og givet disse en åbenbar begrundelse. Endvidere udgør beslutningen for en række lande den eneste hindring for, at britisk oksekød og oksekødsprodukter kan komme ind på medlemsstaternes og tredjelandes markeder.

- 85 I denne forbindelse bemærkes, at medlemsstaterne er ansvarlige for de især økonomiske og sociale interesser, der på nationalt plan anses for almene, og derfor kan anlægge sag for at forsvare dem. De kan følgelig henvide til tab, der rammer en hel sektor i deres økonomi, navnlig når den anfægtede fællesskabsforanstaltning kan have skadelige virkninger for beskæftigelsesniveauet og leveomkostningerne (kendelse af 29.6.1993, sag C-280/93 R, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 3667, præmis 27).
- 86 Ud fra de argumenter, der skriftligt og mundtligt er fremført for Domstolen, er det sandsynligt, at der er påført Det Forenede Kongerige en alvorlig skade, og at erhvervsdrivende, navnlig dem, der er beskæftiget med fremstilling og eksport af oksekød, for tiden er i en meget vanskelig situation. Det kan heller ikke udelukkes, at denne skade til dels er uoprettelig.
- 87 Det er imidlertid stadig usikkert, hvad der er den væsentligste årsag til denne skade, og det er ikke godtgjort, at den er forårsaget af beslutning 96/239. Faldet i efterspørgslen på oksekød indtraf, da SEAC og Det Forenede Kongerige selv en uge inden vedtagelsen af beslutningen oplyste, at der sandsynligvis er en forbindelse mellem BSE og den omhandlede variant af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen. Endvidere var der inden vedtagelsen af beslutning 96/239 indført importforbud af andre medlemsstater og en række tredjelande. Det kan ikke på nuværende tidspunkt anses for godtgjort, at beslutning 96/239 mærkbart har forstærket den skade, der er forårsaget af disse foranstaltninger, eller at der igen ville være kommet en normal efterspørgsel efter britisk oksekød i de øvrige medlemsstater og tredjelande, såfremt beslutningen ikke var vedtaget, når henses til den mediemæssige dækning af sagen og den stigende interesse hos forbrugerne for deres sundhed.
- 88 Endvidere bemærkes, at som Kommissionen har anført uden at være blevet imødegået af Det Forenede Kongerige, har institutionerne fastsat forskellige støtteforanstaltninger for de berørte erhvervsdrivende med henblik på at undgå, at deres stilling på markedet varigt lider skade.

- 89 Det følger af det anførte, at selv om nogle af de anbringender, Det Forende Kongerige har fremført, ikke på nuværende tidspunkt fuldt ud kan forkastes, har Kommissionen dog fremført vægtige argumenter til støtte for, at beslutningen er lovlig, både for så vidt angår samhandelen inden for Fællesskabet og eksport til tredjelande. Selv om Det Forenede Kongerige fuldt ud havde ført bevis for en alvorlig og uoprettelig skade, skulle Domstolen have foretaget en afvejning af sagsøgerens interesse i, at forbuddet mod eksport af kvæg, oksekød og produkter heraf udsættes, og de øvrige parter interesse i, at forbuddet opretholdes. Domstolen skulle i givet fald have undersøgt, om en eventuel annullation af den omtvistede beslutning ville have gjort det muligt at ændre den situation, som beslutningens umiddelbare gennemførelse vil medføre, og omvendt, om udsættelse af beslutningens gennemførelse kunne hindre, at beslutningen senere får fuld virkning, såfremt sagsøgeren ikke får medhold i hovedsagen (ovennævnte kendelse i sagen Kommissionen mod Atlantic Container Line m.fl., præmis 50).
- 90 I denne forbindelse bemærkes, at en sådan interesseafvejning under alle omstændigheder taler for, at Kommissionens beslutning opretholdes, idet interessen i, at beslutningen opretholdes, vanskeligt kan sammenlignes med sagsøgerens interesse i, at den udsættes.
- 91 Domstolens gennemgang viser ganske vist, at opretholdelsen af eksportforbuddet indtil videre sandsynligvis vil medføre, at der påføres erhvervsmæssige og samfundsmæssige interesser en skade, og at en del af denne skade kun vanskeligt vil kunne afhjælpes, selv om Det Forenede Kongerige måtte få medhold i hovedsagen.
- 92 En sådan skade kan imidlertid ikke veje tungere end den alvorlige skade for befolkningernes sundhed, som en udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede beslutning vil kunne medføre, og som ikke vil kunne afhjælpes, selv om Det Forenede Kongerige ikke måtte få medhold i hovedsagen.

- 93 Forskerne har således på nuværende tidspunkt ikke fuldstændigt kendskab til Creutzfeldt-Jakob-sygdommen og navnlig ikke den variant, der er konstateret for nylig. Det blev i retsmødet flere gange nævnt, at sygdommen er dødelig. Den kan endnu ikke behandles. Døden følger adskillige måneder efter diagnosen. Da den mest sandsynlige forklaring på denne dødbringende sygdom er påvirkning fra BSE, må der handles straks. Selv om Domstolen er klar over de økonomiske og samfundsmæssige problemer, Kommissionens beslutning medfører i Det Forenede Kongerige, må den tiltræde, at der tillægges beskyttelsen af sundheden størst vægt.
- 94 Den af Det Forenede Kongerige indgivne begæring findes herefter ikke at kunne tages til følge, hverken for så vidt angår den principale påstand eller de subsidiære påstande.

Af disse grunde

bestemmer

## DOMSTOLEN

- 1) Det Forenede Kongeriges begæring tages ikke til følge.
- 2) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

Således bestemt i Luxembourg den 12. juli 1996.

R. Grass

Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias

Præsident