

KENDELSE AFSAGT AF RETTENS PRÆSIDENT
13. juli 1996 ^{*}

I sag T-76/96 R,

The National Farmers' Union, London,

International Traders Ferry Ltd, Tortola (De Britiske Jomfruøer),

UK Genetics, Narrowcombe, Islington, Newton Abbott (Det Forenede Kongerige),

RS and EM Wright Ltd, Mount Farm, Ashby de Launde, Lincoln (Det Forenede Kongerige),

Prosper De Mulder Ltd, Doncaster (Det Forenede Kongerige),

ved Barristers Stuart Isaacs, QC, og Clive Lewis for Solicitor Burges Salmon, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Elvinger, Hoss og Prussen, 15, côte d'Eich,

sagsøgere,

^{*} Processprog: engelsk.

støttet af

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved Lindsey Nicoll, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, og Barrister Karel Paul Lasok, Bar of England and Wales, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

intervenient,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Dierk Boos og Xavier Lewis 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,

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),

har

PRÆSIDENTEN FOR DE EUROPÆISKE
FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS

afsagt følgende

Kendelse

- 1 Det fremgår af en række betænkninger og videnskabelige artikler, der er fremlagt under sagen (bl. a. en betænkning fra Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (»SEAC«), »*Transmissible Spongiform Encephalopathies: A Summary of Present Knowledge and Research*«, september 1994, herefter »SEAC-betænkningen fra 1994«, og uddrag af tidsskrifterne *Nature*, nr. 380 af 28.3.1996, s. 272, 273 og 274, og *The Lancet*, nr. 347 af 6.4.1996, s. 921-925), at smitsomme spongiforme encephalopatier hører til en gruppe af sygdomme, som nedbryder hjernen, og som er kendetegnet ved, at hjernevævet ændres og får struktur som en svamp ved mikroskopisk undersøgelse, og ved, at der i hjernevævet og i visse tilfælde også i andet væv optræder en abnorm form for et protein — ifølge den fremherskende opfattelse prionproteinet (*The Lancet*, s. 916, *Nature*, s. 273 og 274) — kaldet PrP (Protease-resistant Protein). Den præcise karakter af de smittebærende agenser, som udløser smitsomme spongiforme encephalopatier, er endnu ukendt (*Nature*, s. 273). Sygdommene påvirker flere dyrearter, bl. a. får (scrapie), kvæg, huskatte og minke.
- 2 Hvad angår mennesker findes der ifølge de samme kilder flere former for smitsomme spongiforme encephalopatier. En af dem er Creutzfeldt-Jakob-sygdommen, der er sjælden sygdom, som optræder i hele verden, særligt hos personer

over 50-60 år. I 85% af tilfældene er der tale om en sporadisk sygdom. 14% af tilfældene har en familiemæssig baggrund. I mindre end 1% af tilfældene er der tale om hændelig overførsel fra en person til en anden i forbindelse med medicinsk eller kirurgisk behandling. Creutzfeldt-Jakob-sygdommen er på samme måde som de øvrige smitsomme spongiforme encephalopatii forårsaget af en »ukonventionel agens«, som ikke fremkalder nogen immunreaktion hos patienten, og som er meget modstandsdygtig over for fysisk og kemisk behandling, der ødelægger selv de mest modstandsdygtige bakterier, sporer, svampe og vira. Sygdommen fremtræder som en hurtigt fremadskridende demens og medfører, at patienten dør, normalt tre til seks måneder efter, at de første kliniske tegn er konstateret. For nylig er der i Det Forenede Kongerige konstateret ti tilfælde af en ny variant af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen med atypiske kliniske og neurologiske tegn hos yngre patienter (*The Lancet*, s. 921; jf. nedenfor, præmis 9).

- 3 Bovin spongiform encephalopati (»BSE«), såkaldt »kogalskab«, blev for første gang observeret i Det Forenede Kongerige i 1986. Siden 1988 er der konstateret mere end 160 000 tilfælde af BSE i britiske besætninger ifølge de tal, Det Forenede Kongerige har meddelt i den fjerde rapport af 24. maj 1996, som det har fremsendt til Kommissionen i medfør af artikel 3 i Kommissionens beslutning 96/239/EF af 27. marts 1996 om visse hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati (EFT L 78, s. 47, herefter »beslutningen«) (bilag 9 til Kommissionens indlæg). Der har endvidere været spredte tilfælde af BSE i Frankrig, Irland, Portugal og Schweiz. Ligesom de øvrige sygdomme inden for denne kategori er BSE kendetegnet ved en lang inkubationstid, der strækker sig over flere år, og i denne periode er det ikke med den viden, man har i dag, muligt at påvise sygdommen.
- 4 BSE menes at være opstået som følge af, at der som kvægfoder er anvendt ukorrekt behandlet kød- og benmel af får og kvæg indeholdende det smittebærende stof. Årsagen hertil menes at være forretningsmæssigt betingede ændringer i frembringesmetoderne i slutningen af 1970'erne og i 1980'erne (*The Lancet*, s. 915; SEAC-betænkningen fra 1994, s. 27). Det er omdiskuteret, om sygdommen kan

overføres på anden måde. På nuværende tidspunkt er der kun med hensyn til visse former for smitsomme spongiforme encephalopatii, bl. a. scrapie, konstateret ned-arvning af sygdommen (vertikal transmission) via moderen eller horisontal transmission, f.eks. ved kontakt (SEAC-betænkningen fra 1994, s. 24, 29 og 30).

- 5 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt sygdommen kan overføres mellem dyr, har man endnu ikke et præcist kendskab til de smittebærende stoffer, der fremkalder smitsomme spongiforme encephalopatii (*Nature*, s. 273). Meget tyder på, at stofferne kommer fra genetisk forskellige bakteriekulturer, som kan påvirke forskellige dyr (SEAC-betænkningen fra 1994, s. 24).
- 6 Forsøg har vist, at nogle former for smitsomme spongiforme encephalopatii kan overføres fra et dyr til et andet i visse tilfælde (jf. bl. a. SEAC-betænkningen fra 1994). Det er imidlertid ikke påvist, at BSE kan overføres til mennesker, og et videnskabeligt bevis vil ifølge eksperter først kunne opnås om mange måneder og sandsynligvis endda først om flere år.
- 7 Siden der blev konstateret BSE i Det Forende Kongerige, har det imidlertid stået som en mulighed, at BSE-agensen kan overføres til mennesker. Der er derfor i Det Forenede Kongerige gennemført en række beskyttelsesforanstaltninger. Der er således ved »Ruminant Feed Ban«, der findes i »Bovine Spongiforme Encephalopathy Order 1988« (SI 1988 nr. 1039, som ændret ved SI 1991 nr. 2246 og SI 1996 nr. 962) med virkning fra juli 1988 indført et forbud mod anvendelse af drøvtyggerproteiner, som kan være smitekilden, i foder til drøvtyggere. Siden udstedelsen af reglerne har der endvidere været pligt til at give meddelelse om ethvert mistænkeligt tilfælde og at slagte dyr, når der er mistanke om, at de har BSE. Endvidere indføres der begrænsninger i omflytningen af sådanne kvæg, og der indføres kontrol med destruktion af kroppe fra disse dyr og en pligt til at desinficere slagterier. Endelig er der ved »Bovine Offal (Prohibition) Regulations 1989« (SI 1989 nr. 2061) med virkning fra november 1989 indført forbud mod salg og anvendelse i fødevarer af særligt slagteaffald af kvæg (hjerne, rygmarv, milt, brisler, tonsiller og indvolde), som kan indeholde det smittebærende stof. Forbuddet er ved »Specified Bovine Material Order 1996« (SI 1996 nr. 963) udvidet til også at omfatte hoveder af kvæg (undtagen tungen).

- 8 Fællesskabet har ligeledes fastsat en række beskyttelsesforanstaltninger mod BSE. Bl. a. er der ved 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, herefter »beslutning 94/474«), som senest ændret ved Kommissionens beslutning 95/287/EF af 18. juli 1995 (EFT L 181, s. 40), fastsat følgende foranstaltninger

- Forbud mod fra Det Forenede Kongerige at eksportere levende kvæg på mere end seks måneder og levende kvæg, der er afkom af køer, hos hvilke der er mistanke om BSE, eller BSE er bekræftet, til de øvrige medlemsstater.
- Forbud mod fra Det Forenede Kongerige til de øvrige medlemsstater at eksportere fersk oksekød, medmindre det stammer fra kvæg, der er under toethalvt år ved slagtingen, eller fra kvæg, der i Det Forenede Kongerige kun har opholdt sig på bedrifter, hvor der ikke er bekræftet nogen tilfælde af BSE i de foregående seks år, eller medmindre der er tale om fersk udbenet oksekød i form af muskeltvæv, hvorfra vedhængende væv, herunder synligt nerve- og lymfevæv, er fjernet.
- Gennemførelsen af et hensigtsmæssigt identifikationssystem (frysemærke eller tatovering) og en certificeringsordning, hvorved det sikres, at de ovennævnte bestemmelser er overholdt.

Endvidere er der ved Kommissionens beslutning 92/290/EØF af 14. maj 1992 om visse beskyttelsesforanstaltninger mod bovin spongiform encephalopati i Det Forenede Kongerige, for så vidt angår kvægembryoner (EFT L 152, s. 37, herefter »beslutning 92/290«) indført forbud mod bl. a. at eksportere kvægembryoner, der kommer fra dyr, som er født før 1988, eller som er født af dyr, der mistænkes for at have BSE.

- 9 Det er på denne baggrund, at Det Forenede Kongerige den 20. marts 1996 orienterede Kommissionen om, at der var vedtaget yderligere nationale foranstaltninger, efter at der samme dag var afgivet en udtalelse af Det Forenede Kongeriges rege-

rings uafhængige rådgivende organ. Foranstaltningerne gik ud på, at slagtekroppe af kvæg på over 30 måneder skulle udbenes i godkendte virksomheder, at affaldet fra udskæring ikke må sælges til eller anvendes i menneskeføde, og at anvendelse af kød- og benmel fra pattedyr i foder til ethvert husdyr blev forbudt. I udtalelsen omtales ti tilfælde af en hidtil ukendt variant af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen, som var påvist hos personer under 42 år af Creutzfeldt-Jakob Disease Surveillance Unit i Edinburgh.

- 10 Samtidig vedtog andre medlemsstater at forbyde indførsel af levende kvæg og kød af kvæg fra Det Forenede Kongerige. Endvidere vedtog en række tredjelande et tilsvarende forbud for så vidt angår oksekødsprodukter fra Det Forenede Kongerige, fra Den Europæiske Union eller i nogle få tilfælde fra en eller flere andre medlemsstater (jf. bilag 17 til Kommissionens indlæg).

- 11 Det anføres i SEAC's udtalelse af 20. marts 1996, at »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.« Ifølge SEAC kunne der ikke siges noget om, hvor mange tilfælde der kunne forventes i fremtiden. SEAC understregede, 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. SEAC konkluderede, at hvis de nævnte anbefalinger blev gennemført, var det sandsynligt, at risikoen ved indtagelse af oksekød ville være meget begrænset. I en ny udtalelse af 24. marts 1996 gentog SEAC sine første

anbefalinger. SEAC anførte, at det ikke var muligt at udtale sig præcist om 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«. SEAC gentog anbefalingen vedrørende forbuddet mod at anvende kød- og benmel fra pattedyr i foder til husdyr, herunder fisk og heste. Endvidere anbefalede SEAC, at kød- og benmel ikke blev anvendt som gødning på jorder, hvortil drøvtyggere har adgang.

- 12 På grundlag af disse oplysninger anmodede Kommissionen Den Europæiske Unions Videnskabelige Veterinærkomité om en udtalelse. Efter at have fået forelagt en rapport fra chefen for Creutzfeldt-Jacob Disease Surveillance Unit i Edinburgh, dr. Will, afgav Veterinærkomitéen den 22. marts 1996 en udtalelse, hvori den fastslog, 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 det på grundlag af de nu foreliggende oplysninger blev undersøgt, om de gældende fællesskabsforanstaltninger var tilstrækkelige. Komitéen fandt, at de foranstaltninger, Fællesskabet havde truffet siden 1990 på grundlag af dens udtalelser, var vigtige for at undgå, at mennesker blev udsat for påvirkning fra BSE. Den anbefalede endvidere, at Den Europæiske Union skulle træffe passende foranstaltninger under hensyntagen til de bestemmelser, der var fastsat af Det Forenede Kongerige efter SEAC's udtalelse af 20. marts 1996. Ifølge komitéen kunne risikoen for spredning af BSE-agensen reduceres yderligere, såfremt de dyr, som efter al sandsynlighed havde været udsat for BSE-smitte, og som derfor kunne overføre sygdommen, blev holdt uden for fødekæden. Endelig anførte komitéen, at under hensyn til sygdommens betydning måtte man være imødekommende over for enhver praktisk foranstaltning fra Det Europæiske Fællesskabs side med henblik på at imødegå sygdommen og faren for overførsel. Som bilag til udtalelsen var medtaget følgende udtalelse fra en af komitéens medlemmer, dr. Ring: »På grundlag af de begrænsede videnskabelige oplysninger, som kun er baseret på en vurdering foretaget med materiale fra ni kvæg, kan vi ikke være sikre på, at oksekød i form af muskler ikke udgør en fare for så vidt angår overførslen af BSE-smitte.«

- 13 Den 27. marts 1996 vedtog Kommissionen beslutning 96/239, hvori det i artikel 1, »indtil der er foretaget en samlet undersøgelse af situationen«, forbydes 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.

- 14 Beslutningen er vedtaget med hjemmel i 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, herefter »direktiv 90/425«), med senere ændringer, 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, herefter »direktiv 89/662«), med senere ændringer, særlig artikel 9. Ifølge disse to bestemmelser kan Kommissionen, »når der konstateres zoonoser, sygdomme eller andre forhold, der kan udgøre en alvorlig fare for dyrs og menneskers sundhed«, efter høring af Den Stående Veterinærkomité træffe de nødvendige foranstaltninger. Det pålægges i bestemmelserne Kommissionen at følge udviklingen i situationen og efter samme fremgangsmåde på baggrund af udviklingen at ændre eller ophæve de truffne afgørelser.

- 15 Beslutningen er begrundet på følgende måde: Kommissionen henviser for det første til de yderligere foranstaltninger, der var truffet af Det Forenede Kongerige den 20. marts 1996 efter offentliggørelsen af nye oplysninger vedrørende atypiske tilfælde af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen, som for nylig var konstateret i Det Forenede Kongerige, og til de forbud, der var udstedt af visse andre medlemsstater, mod indførsel til deres område af levende kvæg og oksekød fra Det Forenede Kongerige. Endvidere fastslås, at det i den nuværende situation ikke kan udelukkes, at der er en risiko for, at BSE kan overføres til mennesker, og at denne usikkerhed har fremkaldt store betænkeligheder hos forbrugerne. Hvad endelig angår udførsel til tredjelande, bør sådan udførsel ifølge beslutningen også forbydes, så det undgås, at handelen omlægges.
- 16 Samtidig har Kommissionen og Rådet truffet en række foranstaltninger vedrørende BSE med henblik på at støtte oksekødsmarkedet i Fællesskabet. Endvidere er der sket en væsentlig udvidelse af mulighederne for intervention. Visse af foranstaltningerne er specifikt rettet mod Det Forenede Kongerige. Kommissionens forordning (EØF) nr. 716/96 af 19. april 1996 om ekstraordinære støtteforanstaltninger for oksekødsmarkedet i Det Forenede Kongerige (EFT L 99, s. 14) indeholder således bestemmelser om et program for slagtning og destruktion af kvæg på over 30 måneder, som i det væsentlige finansieres af Fællesskabet.
- 17 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 21. maj 1996 har en erhvervs-sammenslutning, The National Farmers' Union, og fire selskaber, der driver virksomhed inden for oksekødssektoren, International Traders Ferry Ltd (herefter »International Traders Ferry«), UK Genetics, RS and EM Wright Ltd (herefter »RS and EM Wright«) og Prosper De Mulder Ltd (herefter »Prosper De Mulder«), anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning. Ved begæring indleveret til Rettens Justitskontor den 25. maj 1996 har sagsøgerne nedlagt påstand om, at gennemførelsen af beslutningen i medfør af EF-traktatens artikel 185 udsættes. Det bemærkes, at bortset fra Prosper De Mulder har sagsøgerne endvidere sammen med andre virksomheder anlagt sag ved High Court of Justice, Queen's Bench Division, vedrørende de nationale foranstaltninger, der er truffet med henblik på gennemførelse af Kommissionens beslutning. Ved kendelse

indleveret til Domstolens Justitskontor den 8. maj 1996 har High Court of Justice i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende gyldigheden af artikel 1 i Kommissionens beslutning (sag C-157/96).

- 18 Ved begæring indleveret til Domstolens Justitskontor den 23. maj 1996 og stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 24. maj 1996 har Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland anlagt sag med påstand om, at gennemførelsen af beslutningens artikel 1 udsættes (sag C-180/96 R), henholdsvis at beslutningen annulleres (sag C-180/96).
- 19 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 29. maj 1996 har Kommissionen i medfør af artikel 47, stk. 3, i EF-statutten for Domstolen anmodet om, at behandlingen af sag T-76/96 udsættes, indtil Domstolen har afsagt dom i sag C-180/96, og at sag T-76/96 R om foreløbige forholdsregler udsættes, indtil Domstolen har truffet afgørelse i sag C-180/96 R. Subsidiært har Kommissionen anmodet om, at Retten erklærer sig inkompetent i sagerne T-76/96 og T-76/96 R, således at Domstolen kan træffe afgørelse i disse to sager. Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 4. juni 1996 har sagsøgerne fremsat deres bemærkninger til Kommissionens processkrift.
- 20 I mellemtiden er de beskyttelsesforanstaltninger, der er fastsat i beslutningen, ved Kommissionens beslutning 96/362/EF af 11. juni 1996 om ændring af beslutning 96/239/EF om visse hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati (EFT L 139, s. 17, herefter »beslutning 96/362«), blevet lempet. Den nye beslutning er ligeledes vedtaget, »indtil der er foretaget en samlet undersøgelse af situationen«. Kommissionen havde forinden hørt Den Videnskabelige Veterinærkomité, Det Videnskabelige Udvalg for Kosmetiske Produkter, Det Videnskabelige Udvalg for Levnedsmidler og Udvalget for Farmaceutiske Specialiteter. På grundlag af de yderligere oplysninger, der er tilvejebragt, ophæves ved beslutning 96/362 i det væsentlige forbuddet mod at eksportere sæd fra kvæg, idet dette ifølge Den Videnskabelige Veterinærkomité's udtalelse af 26. april 1996 ikke indebærer »nogen risiko med hensyn til overførsel af BSE«. For så vidt angår andre produkter (navnlig gelatine og talg) er ophævelsen af forbuddet betinget af, at de fremstil-

les efter særlige metoder og under officiel kontrol fra Det Forenede Kongeriges side. Endvidere skal Kommissionen foretage EF-inspektioner, navnlig vedrørende gennemførelsen af den officielle kontrol, inden eksporten af talg og gelatine kan genoptages. Kommissionen fastsætter efter høring af medlemsstaterne inden for Den Stående Veterinærkomité den dato, fra hvilken eksporten på ny kan begynde.

- 21 Ved processkrift registreret på Rettens Justitskontor den 18. juni 1996 har Det Forenede Kongerige anmodet om tilladelse til at indtræde i sag T-76/96 R til støtte for sagsøgernes påstande.
- 22 I sag T-76/96 R har Rettens præsident besluttet at afholde et retsmøde med henblik på at give parterne lejlighed til at fremsætte deres mundtlige bemærkninger og besvare spørgsmål. Retsmødet fandt sted den 21. juni 1996, og Rettens præsident gav i retsmødet Det Forenede Kongerige tilladelse til at indtræde i sagen om foreløbige forholdsregler.
- 23 I retsmødet tilkendegav en af sagsøgerne, Prosper De Mulder, der er producent af talg, at selskabet frafalder begæringen om foreløbige forholdsregler efter vedtagelsen af beslutning 96/362.

Parternes påstande

- 24 I begæringerne om foreløbige forholdsregler har sagsøgerne nedlagt følgende påstande

— Gennemførelsen af beslutningen udsættes, indtil Retten har truffet afgørelse i hovedsagen, eller indtil Domstolen har truffet afgørelse vedrørende de præjudicielle spørgsmål, der i medfør af traktatens artikel 177 er forelagt den af High Court of Justice, Queen's Bench Division, den 8. maj 1996.

- Der træffes sådanne andre foranstaltninger, som Retten finder passende.
- Kommissionen tilpligtes at betale omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.

Subsidiært har sagsøgerne nedlagt påstand om, at gennemførelsen af beslutningen delvis udsættes for så vidt angår

- eksport til tredjelande
- og/eller følgende produkter eller visse af dem: sæd fra kvæg, embryoner fra kvæg, levende kalve under seks måneder, fersk oksekød fra kvæg, der er under toethalvt år ved slagtingen, talg og gelatine.

I retsmødet har sagsøgerne oplyst, at de efter vedtagelsen af beslutning 96/362 fralder deres begæring for så vidt angår eksport af sæd.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Begæringen om foreløbige forholdsregler tages ikke til følge.
- Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

- 25 I henhold til EF-traktatens artikel 185 og 186, jf. artikel 4 i Rådets afgørelse 88/591/EKSF, EØF, Euratom af 24. oktober 1988 om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (EFT L 319, s. 1), som ændret ved Rådets afgørelse 93/350/Euratom, EKSF, EØF af 8. juni 1993 (EFT L 144, s. 21) og 94/149/EKSF, EF af 7. marts 1994 (EFT L 66, s. 29), kan Retten, hvis den skønner, at forholdene kræver det, udsætte gennemførelsen af den anfægtede retsakt eller foreskrive de nødvendige foreløbige forholdsregler.
- 26 Ifølge artikel 104, stk. 1, i Rettens procesreglement kan en begæring om udsættelse af gennemførelsen af en retsakt kun antages til realitetsbehandling, hvis den, der fremsætter begæringen, har anlagt sag til prøvelse af retsaktens ved Retten. Det bestemmes i stk. 2, at begæringer, der vedrører de i EF-traktatens artikel 185 og 186 omhandlede foreløbige forholdsregler, skal angive de omstændigheder, der medfører uopsættelighed, og de faktiske og retlige grunde til, at de begærede forholdsregler umiddelbart forekommer berettigede. De begærede forholdsregler skal være af foreløbig art i den forstand, at de ikke må foregribe afgørelsen i hovedsagen (jf. senest kendelse afsagt af Rettens præsident den 3.6.1996, sag T-41/96 R, Bayer mod Kommissionen, Sml. II, s. 381, præmis 13).
- 27 Forinden begæringen om udsættelse af gennemførelsen af beslutningen undersøges nærmere, må der tages stilling til Kommissionens anmodning om, at sagen om foreløbige forholdsregler udsættes, eller Retten erklærer sig inkompetent med hensyn til begæringen om foreløbige forholdsregler.

Anmodningen om, at sagen udsættes, eller at Retten erklærer sig inkompetent

Parternes argumenter

- 28 Kommissionen har i medfør af artikel 47, stk. 3, i EF-statutten for Domstolen og artikel 77 og 78 i Rettens procesreglement anmodet om, at behandlingen af hovedsagen og sagen om foreløbige forholdsregler (sag T-76/96 og T-76/96 R) udsættes,

indtil Domstolen har afsagt dom i hovedsagen (sag C-180/96), henholdsvis indtil Domstolen har truffet afgørelse om den af Det Forenede Kongerige fremsatte begæring om foreløbige forholdsregler (sag C-180/96 R). I de ved Domstolen verserende sager er der nedlagt påstand om hel eller delvis annullation, henholdsvis udsættelse af den samme retsakt, som sagerne ved Retten vedrører. Subsidiært har Kommissionen anmodet om, at Retten i medfør af artikel 47, stk. 3, i EF-statutten for Domstolen og artikel 80 i Rettens procesreglement erklærer sig inkompetent i sagerne T-76/96 og T-76/96 R.

- 29 I sagsøgernes skriftlige bemærkninger hertil har de fremhævet nødvendigheden af, at der straks tages stilling til deres begæring om foreløbige forholdsregler på grund af den risiko for et alvorligt og uopretteligt tab, de løber. Endvidere har sagsøgerne en beskyttelsesværdig interesse i, at der tages stilling til deres anbringender og argumenter vedrørende beslutningens betydning for deres særlige situation, og at disse inddrages uden hensyntagen til Det Forenede Kongeriges stilling. Ifølge sagsøgerne er Retten i Første Instans bedst egnet til at foretage denne vurdering, og de har derfor nedlagt påstand om, at anmodningen om udsættelse af sagerne, eller at Retten erklærer sig inkompetent, forkastes.
- 30 Subsidiært har sagsøgerne anført, at hvis Retten beslutter ikke straks at tage stilling til begæringen om foreløbige forholdsregler, må den erklære sig inkompetent og oversende sagen til Domstolen, således at denne kan tage stilling til deres argumenter og træffe afgørelse om deres begæring om foreløbige forholdsregler.

Rettens bemærkninger

- 31 Det bemærkes indledningsvis, at EF-statutten for Domstolen og Rettens procesreglement ikke indeholder udtrykkelige bestemmelser om, at Retten kan udsætte behandlingen af en begæring om foreløbige forholdsregler eller erklære sig inkompetent med hensyn til en begæring om udsættelse af gennemførelsen af en retsakt, når der er forelagt Domstolen en tilsvarende begæring om udsættelse af gennemførelsen af den samme retsakt.

- 32 Under disse omstændigheder kan Retten ikke imødekomme Kommissionens anmodning om udsættelse af sagen. En sådan foranstaltning er principielt uforenelig med selve karakteren af og formålet med det retsmiddel, som foreløbige forholdsregler som en hasteforanstaltning udgør. I dette tilfælde, hvor Kommissionen ikke har fremført nogen særlig begrundelse, ville en udsættelse af sagen være i strid med retsplejehensyn. Det bemærkes i denne forbindelse, at parterne under alle omstændigheder vil kunne appellere Rettens præsidents kendelse i sagen om foreløbige forholdsregler. Såfremt behandlingen af sagsøgerenes begæring om foreløbige forholdsregler udsættes, vil dette kunne skade deres processuelle rettigheder og deres beskyttelsesværdige interesser. Sagsøgerne har således i henhold til traktatens artikel 185 og 186 og procesreglementets artikel 104 ret til på visse betingelser at begære gennemførelsen af en retsakt, som de samtidig anfægter ved Retten, udsat. I denne sag gør sagsøgerne gældende, at deres rettigheder og interesser vil kunne blive krænket alvorligt og uopretteligt, hvis gennemførelsen af den beslutning, som endvidere er genstand for et annullationssøgsmål ved Retten, ikke straks udsættes.
- 33 Hvad angår Kommissionens anmodning om, at Retten erklærer sig inkompetent for så vidt angår begæringen om foreløbige forholdsregler, kan Retten heller ikke imødekomme denne, idet der ikke findes udtrykkelige bestemmelser, hvorefter Retten kan erklære sig inkompetent med hensyn til en begæring om udsættelse af gennemførelsen af en retsakt, når der er forelagt Domstolen en tilsvarende begæring om udsættelse af gennemførelsen af den samme retsakt. Da Retten kun råder over den kompetence, den er tillagt, kan den ikke uden for de tilfælde, der udtrykkeligt er fastlagt i statuten, erklære sig inkompetent, når den har kompetence til at påkende en sag i henhold til de relevante bestemmelser i afgørelse 88/591 af 24. oktober 1988 med senere ændringer. Ifølge statuttens artikel 47, stk. 3, er der alene mulighed for, at Retten kan erklære sig inkompetent for så vidt angår annullationssøgsmål. Begæringer om foreløbige forholdsregler nævnes ikke.
- 34 Da Retten ikke forinden har besluttet at erklære sig inkompetent, således at Domstolen kan træffe afgørelse i den af sagsøgerne anlagte hovedsag om annullation af beslutningen, er det ufornuddent at undersøge, hvilken betydning en sådan beslutning fra Rettens side måtte have for, hvilken retsinstans der har kompetence til at behandle den hertil knyttede begæring om udsættelse af den anfægtede beslutning.

- 35 Anmodningen om, at sagen udsættes, eller at Retten erklærer sig inkompetent for så vidt angår begæringen om foreløbige forholdsregler, må således forkastes.

Begæringen om udsættelse af gennemførelsen af beslutningen

Parternes argumenter

— Formaliteten i hovedsagen

- 36 Sagsøgerne har anført, at de alle har søgsmålskompetence, idet de er umiddelbart og individuelt berørt af beslutningen på grund af deres særlige situation og omstændigheder, der gør, at de klart adskiller sig fra alle andre personer. De har navnlig påberåbt sig Domstolens dom af 16. maj 1991, sag C-358/89, Extramet Industrie mod Rådet (Sml. I, s. 2501, præmis 17). International Traders Ferry og UK Genetics er de eneste virksomheder, der driver virksomhed med transport af kalve til andre medlemsstater, henholdsvis eksport af sæd og embryoner fra kvæg fra Det Forenede Kongerige. Endvidere var de kontraktligt forpligtede på det tidspunkt, da beslutningen blev vedtaget. Hertil kommer, at UK Genetics har deltaget i forhandlingerne om veterinærhygiejniske protokoller med tredjelande med henblik på at få tilladelse til fra Det Forenede Kongerige at importere genetisk materiale fra kvæg. RS and EM Wright, der driver virksomhed med eksport af sødmælkskalve, er individuelt berørt af beslutningen, idet selskabets produkt er af speciel karakter og udelukkende er bestemt til det italienske marked, og der er ikke noget marked for produktet i Det Forenede Kongerige.
- 37 Med hensyn til National Farmers Union, der er en erhvervssammenslutning, som repræsenterer de fleste landmænd i England og Wales, er denne individuelt berørt af beslutningen af to grunde. For det første optræder sammenslutningen på vegne af nogle af sine medlemmer, der selv er individuelt berørt af beslutningen. For det andet har den selv en retlig interesse i at anfægte beslutningen, idet denne vil kunne

skade dens position som en repræsentativ sammenslutning, der høres af de relevante myndigheder i forbindelse med forberedelsen af forslag vedrørende beskyttelsen mod BSE.

- 38 Kommissionen har anført, at det er åbenbart, at hovedsagen må afvises. Beslutningen er en foranstaltning af generel rækkevidde, som gælder for objektivt bestemte situationer og har retsvirkninger for persongrupper, der er udpeget generelt og abstrakt. Den rammer dem ikke på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten.

— Spørgsmålet om, hvorvidt de begærede forholdsregler umiddelbart forekommer berettigede

- 39 Ifølge sagsøgerne fremgår det klart af betragtningerne til beslutningen, at formålet hermed ikke er at imødegå en alvorlig fare for dyrs og menneskers sundhed, men at imødegå »store betænkeligheder hos forbrugerne« på grund af usikkerheden med hensyn til, om BSE kan overføres til mennesker. Denne fortolkning af beslutningens indhold bekræftes af en gennemgang af omstændighederne i forbindelse med vedtagelsen heraf.
- 40 De nye oplysninger, som førte til vedtagelsen af beslutningen, og som blev meddelt af Det Forenede Kongerige den 20. marts 1996, vedrørte ti nye tilfælde af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen, og den mest sandsynlige forklaring på disse tilfælde var ifølge SEAC's udtalelse påvirkning fra BSE inden indførelsen af forbudet vedrørende særligt slagteaffald af kvæg ved Bovine Offal (Prohibition) Regulations 1989. De nødvendige foranstaltninger med henblik på at beskytte folkesundheden mod denne risiko var allerede blevet truffet, navnlig ved beslutning 94/474 og 92/290 og ved Kommissionens beslutning 94/381/EF af 27. juni 1994 om bestemte beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til bovin spongiform encephalopati og opfodring med protein af pattedyr (EFT L 172, s. 23), hvorved

det pålægges medlemsstaterne at forbyde brugen af pattedyrsvæv i foder til drøvtyggerarter. I modsætning til tidligere beslutninger var beslutningen af 27. marts 1996 i henhold til en pressemeddelelse af samme dato fra Kommissionen (bilag 14 til stævningen i hovedsagen) en første foranstaltning med henblik på at stabilisere situationen og at forsikre forbrugerne om, at der ikke var problemer med oksekød, således at man kunne sikre denne del af den europæiske industri internt og internationalt. I pressemeddelelsen henvises også til udtalelser fra det kommissionsmedlem, der er ansvarlig for landbrug og udvikling af landdistrikter. Af disse udtalelser fremgår, at hvis der måtte være en forbindelse mellem BSE og Creutzfeldt-Jakobsygdommen, synes det godtgjort, at risikoen for folkesundheden var blevet fjernet eller dog reduceret til et minimum efter indførelsen af forbuddet mod særligt slagteaffald i 1989.

- 41 På denne baggrund finder sagsøgerne for det første, at Kommissionen savnede kompetence til at vedtage beslutningen. Ifølge direktiv 90/425 og 89/662 er den alene bemyndiget til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik på at imødegå en alvorlig fare for dyrs eller menneskers sundhed. Endvidere tillægges der ikke Kommissionen kompetence til at fastsætte et forbud mod eksport fra en medlemsstat til tredjelande.
- 42 For det andet er det sagsøgernes opfattelse, at beslutningen er udtryk for magtfordrejning, idet formålet hermed — i modsætning til, hvad der er formålet med de to nævnte direktiver, der er angivet som hjemmel — ikke er at imødegå en alvorlig fare for dyrs og menneskers sundhed, men af økonomiske grunde at imødegå bekymringer hos forbrugerne.
- 43 For det tredje er beslutningen i strid med proportionalitetsprincippet. Beslutningen er ikke nødvendig med henblik på at dæmpe bekymringerne hos forbrugerne og beskytte folkesundheden og står ikke i rimeligt forhold til disse mål. I øvrigt bestrider sagsøgerne, at beskyttelsen af folkesundheden faktisk er formålet med den anfægtede beslutning.

- 44 I denne forbindelse har sagsøgerne anført, at de forebyggende foranstaltninger, der tidligere var truffet af Det Forenede Kongerige og Kommissionen med henblik på beskyttelsen af dyrs og menneskers sundhed, var tilstrækkelige. De nye oplysninger, som Det Forenede Kongerige den 20. marts 1996 fremsendte, viser ikke, at der er en øget risiko ved indtagelse af oksekød eller oksekødsprodukter, som der ikke allerede var taget hensyn til ved de tidligere forebyggende foranstaltninger, der netop byggede på den forudsætning, at BSE muligvis kunne overføres til mennesker. Den Videnskabelige Veterinærkomité havde i sin udtalelse af 22. marts 1996 anført, at det stadig ikke med sikkerhed kunne fastslås, at BSE kan overføres til mennesker. Komitéen understregede betydningen af de allerede trufne foranstaltninger med henblik på at reducere risikoen for, at mennesker blev udsat for påvirkning fra BSE-agensen og havde foreslået nogle få forbedringer. Der er således ikke noget videnskabeligt grundlag for beslutningen. Endvidere har sagsøgerne i retsmødet anført, at uanset hvor effektive de forebyggende foranstaltninger, der var truffet forud for beslutningen, måtte være, er der ikke nogen logisk forklaring på det skridt, der tages med beslutningen, hvorved der pålægges foranstaltninger, der går langt videre end de tidligere foranstaltninger. Dette bekræftes i øvrigt af, at Kommissionen ikke fandt det nødvendigt at træffe foranstaltninger vedrørende de produkter, der var eksporteret fra Det Forenede Kongerige før beslutningens ikrafttræden, eller at udvide eksportforbuddet til de øvrige medlemsstater, hvor der var konstateret tilfælde af BSE, bl. a. Frankrig.
- 45 Når herudover henses til det alvorlige indgreb, beslutningen indebærer, i princippet om frie varebevægelser og det indre marked, og til beslutningens alvorlige samfundsmæssige og økonomiske konsekvenser for oksekødssektoren i Det Forenede Kongerige, står beslutningen åbenbart i misforhold til det forfulgte mål, idet Kommissionen havde relevante alternative løsningsmuligheder, der var mindre restriktive, i form af et certificeringssystem og/eller en mærkningsordning, således at det kunne garanteres, at oksekød stammer fra BSE-frie besætninger, og at dyrene har fået foder, der ikke indeholdt dyreproteiner.
- 46 Hvad nærmere angår forbuddet mod eksport til tredjelande har Kommissionen ifølge sagsøgerne ikke fremført noget bevis for, at den fare for omlægning af handelen, der henvises til, skulle være af et sådant omfang, at den kan begrunde

vedtagelsen af den anfægtede foranstaltning. De risici for svindel, som Kommissionen har henvist til, kunne undgås ved en mere hensigtsmæssig og mindre indgribende foranstaltning i form af et forbud mod reimport til Den Europæiske Union kombineret med et hensigtsmæssigt certificeringssystem.

- 47 Under henvisning til det anførte har sagsøgerne subsidiært gjort gældende, at beslutningen ikke står i rimeligt forhold til det forfulgte mål, i hvert fald ikke for så vidt angår forbuddet mod eksport af de omhandlede produkter til tredjelande og forbuddet mod at eksportere visse af produkterne til andre medlemsstater, bl. a. embryoner fra kvæg, levende kalve på under seks måneder, fersk kød fra kvæg, der er under toethalvt år ved slagtingen, talg og gelatine.
- 48 I besvarelse af et spørgsmål har sagsøgerne i retsmødet anført, at i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, vil en udsættelse af gennemførelsen af beslutningen i overensstemmelse med sagsøgernes begæring ikke foregribe Rettens afgørelse i hovedsagen. Der er ikke nogen risiko for et alvorligt og uopretteligt tab forbundet med at hæve embargoen, mens hovedsagen verserer.
- 49 I sit mundtlige indlæg i retsmødet har Det Forenede Kongerige tilsluttet sig sagsøgernes anbringender og argumenter. Det Forenede Kongerige har navnlig fremhævet, at de foranstaltninger, der allerede var truffet såvel nationalt som på fællesskabsplan, inden beslutningen blev vedtaget, var hensigtsmæssige og tilstrækkelige. Anvendelsen af disse foranstaltninger havde medført en væsentlig nedgang i antallet af BSE-tilfælde i Det Forenede Kongerige. Foranstaltningerne var godkendt af en gruppe internationale eksperter i Verdenssundhedsorganisationen og af Det Internationale Kontor for Epizootier, som ikke havde anbefalet yderligere foranstaltninger i deres udtalelser af 3. april 1996 og 12. maj 1996. Med beslutningen, der ikke er videnskabeligt underbygget, følges der alene et økonomisk formål, nemlig at genetablere forbrugernes tillid.

- 50 Det Forenede Kongeriges regering kan ikke tiltræde Kommissionens argument om, at det væsentligste formål med beslutningen ikke er at indføre et eksportforbud, men en foranstaltning med henblik på at isolere sygdommen. En sådan foranstaltning er ikke begrundet, idet BSE overføres til kvæg gennem indtagelse af inficeret foder. Der er ikke noget videnskabeligt bevis for, at sygdommen kan overføres fra et dyr til et andet. Tværtimod underbygges teorien om, at der ikke er mulighed for vertikal eller horisontal overførsel, af det sensationelle fald i antallet af konstaterede tilfælde af BSE efter indførelsen af forbuddet mod anvendelse af dyreproteiner i foder til kvæg med virkning fra 1988.
- 51 Ifølge Det Forenede Kongerige har spørgsmålet om beskyttelse mod BSE alene historisk interesse, idet infektionskilden er fjernet. Hver måned foretages der i mere end 500 tilfælde officiel kontrol, og der er hverken ved disse eller nylige kontrolbesøg på stedet vedrørende foder til husdyr og oplagringen heraf konstateret overtrædelser, bortset fra et enkeltstående tilfælde. Endvidere har Det Forenede Kongerige siden 1990 gennemført foranstaltninger med henblik på at identificere kvæg og at fastslå, om kvæg er født af en moder, der er mistænkt for at være smittet med BSE, eller om de har været i forbindelse med en besætning, hvori der er konstateret tilfælde af BSE. De dyr og produkter, som det ved beslutningen indførte eksportforbud omfatter, udgør således ikke nogen uacceptabel risiko for folkesundheden. Det Forenede Kongerige har i denne forbindelse henvist til, at et produkt må anses for sikkert, hvis der kun er en beskeden eller en accepteret risiko, således som det er tilfældet med hensyn til frisk mælk.
- 52 Kommissionen har indledningsvis anført, at i modsætning til, hvad sagsøgerne har gjort gældende, er det eksportforbud, der er fastlagt i beslutningen, klart defineret som en midlertidig hasteforanstaltning, som skal vurderes på ny, navnlig i lyset af de foranstaltninger, Det Forenede Kongerige senere træffer. Under disse omstændigheder ville en udsættelse af gennemførelsen af beslutningen foregribe Rettens afgørelse i hovedsagen.
- 53 Endvidere har Kommissionen anført, at den ikke har overskredet sine beføjelser i forbindelse med vedtagelsen af beslutningen, at der ikke foreligger magtfordrejning, og at beslutningen er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Ifølge Kommissionen er beslutningen udtryk for en politik gående ud på at isolere sygdommen, og denne politik er af videnskabsmænd i hele verden anerkendt som en berettiget og nødvendig foranstaltning over for en farlig sygdom, således at denne kan udryddes. Formålet med beskyttelse af folkesundheden er et led i virkeliggørelsen af det indre marked i overensstemmelse med de mål, der er fastlagt i de direktiver, som er hjemmel for beslutningen.

- 54 De nye oplysninger, Det Forenede Kongerige fremsendte den 20. marts 1996, viser, at der er en alvorlig fare for folkesundheden, som omhandlet i direktiverne. Mens de foranstaltninger, der tidligere var truffet af Det Forenede Kongerige og Kommissionen, alene byggede på den mulighed, at BSE kunne overføres til mennesker, fremgår det for første gang af SEAC's udtalelse, at de ti konstaterede tilfælde af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen højst sandsynligt skyldes en påvirkning fra BSE-agensen inden indførelsen af forbuddet vedrørende særligt slagteaffald i 1989.
- 55 I retsmødet har Kommissionen anført, at det er vanskeligt at identificere kvægene på grund af den lange inkubationstid og de i praksis ofte forekommende omflytninger af kvæg fra en bedrift til en anden. Et tilfælde af BSE, der konstateres i én bedrift, kan således være pådraget i en anden bedrift ved indtagelse af inficeret foder, hvilket indebærer, at hele besætningen i denne anden bedrift har været udsat for smittefare. Selv om en stor del af de 160 000 tilfælde af BSE, der er konstateret i Det Forenede Kongerige siden 1988, kan forklares med, at der i foder til kvæg er anvendt dyreproteiner, kan det ikke med de foreliggende videnskabelige oplysninger udelukkes, at sygdommen kan overføres på andre måder. Spørgsmålet om, hvorvidt BSE kan nedarves eller overføres horisontalt, er således uafklaret. Det er genstand for en løbende videnskabelig undersøgelse og vurdering hos de kompetente myndigheder. Det vil først på grundlag af en vurdering af denne undersøgelse kunne overvejes at ophæve forbuddet for så vidt angår visse produkter, bl. a. levende kalve under seks måneder, embryoner og visse former for fersk oksekød, og først efter, at de gennemførte foranstaltninger kan kunnet virke i praksis.

- 56 Med hensyn til udvidelsen af forbuddet til at omfatte eksport til tredjelande, er dette et absolut nødvendigt led i politikken med at isolere sygdommen, som er målet med beslutningen. Denne del af forbuddet er begrundet med risikoen for svindel og med, at det ellers er umuligt at sikre, at de korrekte fremstillingsmetoder anvendes for så vidt angår afledte produkter, der indføres til Fællesskabet.
- 57 Kommissionen finder derfor, at beslutningen, når henses dels til risikoen for påvirkning fra BSE, som højst sandsynligt kan overføres til mennesker, dels til Creutzfeldt-Jakob-sygdommens alvorlige karakter, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

— Uopsættelighedsbetingelsen

- 58 Sagsøgerne har anført, at der ikke findes noget fortilfælde til beslutningen. Selv om den fremtræder som en hasteforanstaltning, er den tidsubegrænset, omfatter alle produkter i oksekødssektoren og indebærer en standsning af al eksport af disse produkter fra Det Forenede Kongerige.
- 59 Såfremt gennemførelsen af beslutningen ikke udsættes, vil visse af sagsøgerne miste deres markeder. Det er tilfældet for så vidt angår International Traders Ferry, hvis omsætning for 80%’s vedkommende udgøres af eksport af kalve. Selskabet har ikke haft nogen indtjening siden vedtagelsen af beslutningen, og dets bankforbindelser har på grund af beslutningen nægtet yderligere kredit. Selskabet har indstillet udbetalingen af løn og vil kun i en begrænset periode på tre til seks måneder kunne betale sine faste omkostninger. RS and EM Wright, hvis virksomhed for 94%’s vedkommende består i eksport af sødmælkskalve til Italien, har ligeledes mistet 94% af sin indtjening efter vedtagelsen af beslutningen.

- 60 UK Genetics må ophøre med en væsentlig del af sin virksomhed og vil miste sit marked for altid. Selskabet har opbygget en virksomhed med eksport af sæd og embryoner fra kvæg til Amerikas Forenede Stater, Brasilien, Chile, Sydafrika, New Zealand, Thailand og Korea, og denne virksomhed udgør 38% af selskabets omsætning i det regnskabsår, der sluttede i april 1995, og 24% i det følgende år.
- 61 National Farmers' Union vil lide et alvorligt og uopretteligt tab på grund af den fare, beslutningen indebærer for beskæftigelsen og medlemmernes eksistensgrundlag.
- 62 I retsmødet anførte sagsøgerne, at de ved vurderingen af deres tab havde taget hensyn til de støtteforanstaltninger, der inden for oksekødssektoren er gennemført på fællesskabsplan og nationalt. Flere af sagsøgerne, bl. a. International Traders Ferry, har i øvrigt ikke været omfattet af disse foranstaltninger.
- 63 Kommissionen har anført, at sagsøgerne ikke har påvist, at beslutningen indebærer en risiko for et alvorligt og uopretteligt tab, såfremt gennemførelsen heraf ikke udsættes. For det første har de ikke taget hensyn til alle de markedsstøtteforanstaltninger og andre støtteforanstaltninger, som Kommissionen og Rådet har vedtaget med henblik på at imødegå den krisesituation, som SEAC's udtalelse har fremkaldt. I retsmødet anførte Kommissionen endvidere, at disse foranstaltninger på Fællesskabets budget medfører en merudgift på 1,5 mia. ECU i 1996 og 1 mia. ECU i 1977. For det andet medfører de begærede foreløbige forholdsregler ikke, at forbrugernes tillid genskabes, idet forbrugerne ikke har mistet tilliden på grund af beslutningen, men på grund af SEAC's udtalelse. Forholdsreglerne vil derfor kun have begrænset praktisk betydning for det tab, sagsøgerne mener at ville lide. For det tredje er det påberåbte tab ikke alvorligt og uopretteligt. Tabet er af økonomisk karakter og afspejler den forretningsmæssige risiko, virksomhederne, som allerede kendte problemet med BSE, accepterede.

— Interesseafvejningen

- ⁶⁴ Sagsøgerne, støttet af Det Forenede Kongerige, har anført, at en hel eller delvis udsættelse af gennemførelsen af beslutningen ikke vil indebære nogen risiko for dyr eller menneskers sundhed, som allerede er sikret ved de foranstaltninger, der er gennemført af Det Forenede Kongerige og Fællesskabet, inden beslutningen blev vedtaget. På den anden side er det sandsynligt, at nogle af sagsøgerne vil forsvinde fra markedet, hvis de ikke får medhold i begæringen om foreløbige forholdsregler.
- ⁶⁵ Kommissionen har anført, at selv om det antages, at sagsøgerne vil kunne lide et alvorligt og uopretteligt tab, hvilket Kommissionen bestrider, må der tages hensyn til karakteren af det tab, som ikke blot parterne, men også udenforstående risikerer at lide, og til, med hvilken sandsynlighed det vil indtræde. Beskyttelsen af folkesundheden er klart vigtigere end de forretningsmæssige interesser, sagsøgerne har påberåbt sig. Når endvidere henses til den alvorlige karakter af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen, hvoraf de seneste tilfælde højst sandsynligt skyldes påvirkning fra BSE, og til, hvor stor en del af befolkningen i Fællesskabet der er i fare for at pådrage sig sygdommen, falder interesseafvejningen klart ud til fordel for, at de anfægtede hasteforanstaltninger opretholdes.

Rettens bemærkninger

— Genstanden for begæringen om udsættelse af gennemførelsen

- ⁶⁶ Når henses dels til den retlige sammenhæng, beslutningen indgår i (jf. ovenfor, præmis 8), dels til ændringen af beslutningen ved beslutning 96/362 (jf. ovenfor, præmis 20), må det først fastlægges, hvad der i praksis er den nøjagtige genstand for begæringen om foreløbige forholdsregler, inden det undersøges, om betingelserne for at indrømme disse er opfyldt.

- 67 For så vidt angår betydningen af beslutningen af 11. juni 1996 har denne indtil nu kun medført, at eksportforbuddet er ophævet for så vidt angår et af de produkter, der er omfattet af den anfægtede beslutning, nemlig sæd fra kvæg. I besvarelse af et spørgsmål har Kommissionen i retsmødet anført, at eksportforbuddet på nuværende tidspunkt stadig gælder for talg og gelatine, idet de kontrolforanstaltninger, som er en forudsætning for ophævelsen af dette forbud, endnu ikke er gennemført. Sagsøgerne anførte i øvrigt i retsmødet, at vedtagelsen af ændringsbeslutningen ikke havde nogen betydning for deres påstande under sagen om foreløbige forholdsregler for så vidt angår alle de af den anfægtede beslutning omfattede produkter, bortset fra sæd af kvæg.
- 68 Heraf følger, at i modsætning til, hvad Kommissionen har anført i sit skriftlige indlæg, er genstanden for begæringen om udsættelse af gennemførelsen ikke bortfaldet for så vidt angår forbuddet mod eksport af talg og gelatine, idet de foranstaltninger, som er en forudsætning for ophævelsen af dette forbud, ikke er truffet.
- 69 Med hensyn til afgrænsningen af genstanden for begæringen i relation til de beskyttelsesforanstaltninger, Fællesskabet havde truffet med henblik på imødegå den risiko, som er forbundet med BSE, inden vedtagelsen af beslutningen, fremgår det klart af begæringen om foreløbige forholdsregler, at sagsøgerne alene ønsker gennemførelsen af det nye eksportforbud, der er indført ved beslutningen, udsat. Under alle omstændigheder vil sagsøgerne ikke under nærværende sag kunne anfægte de tidligere fastsatte fællesskabsregler (jf. ovenfor, præmis 8).

— Betingelserne for at udsætte gennemførelsen af beslutningen

- 70 Under nærværende sag skal Retten undersøge, om de tre materielle betingelser for at udsætte gennemførelsen af beslutningen er opfyldt, og det er ufornødent forinden at undersøge, om hovedsagen skal antages til realitetsbehandling. Ifølge fast retspraksis skal spørgsmålet, om hovedsagen kan antages til realitetsbehandling,

som hovedregel ikke behandles under en sag om foreløbige forholdsregler, men skal først behandles i forbindelse med hovedsagen, medmindre det umiddelbart forekommer åbenbart, at denne bør afvises. Såfremt der under behandlingen af sagen om foreløbige forholdsregler tages stilling til, om hovedsagen kan antages til realitetsbehandling — hvor dette ikke umiddelbart er helt udelukket — vil det være ensbetydende med at foregribe Rettens afgørelse vedrørende sagens realitet (jf. kendelse afsagt af Domstolens præsident den 10.8.1987, sag 209/87 R, EISA mod Kommissionen, Sml. s. 3453, præmis 10, og kendelse afsagt af Rettens præsident den 7.11.1995, sag T-168/95 R, Eridania m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 2817, præmis 27, og af 22.12.1995, sag T-219/95 R, Danielsson m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3051, præmis 58).

- 71 Når henses til omstændighederne i denne sag og sagsøgernes argumenter, forudsætter en stillingtagen til, om annulationssøgsmålet skal antages til realitetsbehandling, en mere indgående undersøgelse, som må foretages af Retten i forbindelse med behandlingen af hovedsagen, og der kan ikke i forbindelse med den summariske vurdering under behandlingen af begæringen om foreløbige forholdsregler tages stilling hertil, idet dette ville foregribe afgørelsen i hovedsagen.

— Spørgsmålet om, hvorvidt de begærede forholdsregler umiddelbart forekommer berettigede

- 72 På grundlag af disse indledende bemærkninger må det for det første undersøges, om de tre anbringender, sagsøgerne har anført, vedrørende Kommissionens manglende kompetence, magtfordrejning og tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet umiddelbart begrundes, at gennemførelsen af beslutningen udsættes.

- 73 De to første anbringender bygger i det væsentlige på den forudsætning, at der med beslutningen alene forfølges et økonomisk mål, nemlig genoprettelse af forbrugernes tillid til oksekødssektoren i Den Europæiske Union. Ifølge sagsøgerne ligger dette mål ikke inden for den målsætning, der er fastlagt i direktiv 90/425 og 89/662, hvorefter Kommissionen alene kan træffe foranstaltninger med henblik på at beskytte folkesundheden i samhandelen i Fællesskabet.

74 Denne argumentation støttes på en fortolkning, der umiddelbart forekommer forkert og for indskrænkende, af den målsætning, der er fastlagt i beslutningen, og af rækkevidden af direktiv 90/425 og 89/662.

75 De ovennævnte direktiver, der udgør hjemmelen for beslutningen, er vedtaget af Rådet i henhold til traktatens artikel 43, og efter denne bestemmelses stk. 3 kan Rådet udstede forordninger eller direktiver eller vedtage beslutninger med henblik på udarbejdelse og iværksættelse af den fælles landbrugspolitik. Direktiverne indeholder en række bestemmelser vedrørende veterinærkontrol, der skal sikre beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed i forbindelse med gennemførelsen af det indre marked. Disse direktiver viser, at hensynet til beskyttelsen af folkesundheden er en del af den fælles landbrugspolitik. Ganske vist forudsætter den faktiske gennemførelse af et indre marked, at der tilvejebringes de fornødne garantier med hensyn til beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed, således som Kommissionen har anført i retsmødet med henvisning til betragtningerne til de nævnte direktiver (jf. navnlig tredje og sjette betragtning til direktiv 90/425). Hensynet til beskyttelsen af folkesundheden tilgodeses imidlertid ikke alene ved, at forbrugernes tillid konkret øges eller som i dette tilfælde genskabes, således at markedet kan fungere normalt. Beskyttelsen er i det væsentlige baseret på trindhøjere krav til beskyttelsen af borgernes rettigheder, der ligger til grund for hele Fællesskabets retsorden. Beskyttelsen af folkesundheden er i øvrigt udtrykkeligt nævnt blandt de mål, der fastlægges i traktaten, og ifølge traktatens artikel 129, stk. 1, bidrager Fællesskabet til virkeliggørelsen af et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, ligesom de krav, der findes på sundhedsområdet, indgår som led i Fællesskabets politik på andre områder. I forbindelse med gennemførelsen af princippet om frie varebevægelser skal Fællesskabets institutioner således inddrage hensynene til bl. a. beskyttelsen af menneskers sundhed og liv, hvilket indebærer, at der om nødvendigt må træffes passende foranstaltninger med henblik på at sikre en adækvat beskyttelse af folkesundheden.

76 I denne forbindelse bestemmes det i artikel 10 i direktiv 90/425 og artikel 9 i direktiv 89/662, at medlemsstaterne straks skal underrette de øvrige medlemsstater og Kommissionen, når der konstateres zoonoser, sygdomme eller andre forhold, der

kan udgøre en alvorlig fare for dyrs eller menneskers sundhed, og medlemsstaterne og Kommissionen kan i henhold til disse bestemmelser, indtil de nødvendige foranstaltninger er truffet, vedtage sikkerhedsforanstaltninger. Af bestemmelseernes stk. 4 fremgår, at Kommissionen under alle omstændigheder snarest muligt lader situationen undersøge. I henhold til bestemmelserne kan Kommissionen efter proceduren med høring af Den Stående Veterinærkomité træffe »de nødvendige foranstaltninger for de [af direktiverne] omhandlede dyr og produkter og, hvis situationen kræver det, for produkter afledt af disse«. Da bestemmelserne ikke indeholder nærmere præciseringer, har Kommissionen et meget vidt skøn ved valget af de foranstaltninger, der træffes med henblik på at bekæmpe en alvorlig fare for folkesundheden.

- 77 Spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen i henhold til de nævnte artikler har kompetence til at vedtage midlertidige foranstaltninger med henblik på at forbyde eksport af visse produkter til tredjelande, må vurderes på grundlag af de ovennævnte principper og mål. I denne forbindelse synes der ikke umiddelbart at være noget til hinder for, at Kommissionen antages at have en sådan kompetence, når der foreligger en sygdom, som udgør »en alvorlig fare for dyrs eller menneskers sundhed«, og som nødvendiggør, at der træffes foranstaltninger med henblik på at isolere sygdommen, således at den ikke spredes og kan udryddes, såfremt Kommissionen finder, at den foreliggende risiko er af sådan art og er så alvorlig, at den begrundes, at det berørte område afskærmes, ikke alene i forhold til andre medlemsstater, men også i forhold til tredjelande for at sikre beskyttelsesforanstaltningernes effektive virkning i Fællesskabet. De omhandlede direktiver synes ikke umiddelbart at fastlægge eksplicitte eller implicitte restriktioner eller grænser for Kommissionens beføjelse, når den handler efter proceduren med høring af Den Stående Veterinærkomité, bortset fra, at foranstaltningerne skal være »nødvendige« for at sikre folkesundheden på det indre marked. Den omstændighed, at direktiverne, således som sagsøgerne har henvist til, ifølge deres titel vedrører »veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet«, bør ikke som udgangspunkt føre til en restriktiv fortolkning af den kompetence, der er tillagt Kommissionen, til at sikre beskyttelsen af folkesundheden på dette marked. Baggrunden for titlen er alene, at målet med direktiverne er gennemførelsen af det indre marked for så vidt angår dyr og animalske produkter. Dette mål indebærer, at veterinærkontrollen ved Fællesskabets interne grænser gradvis skal ophæves og erstattes af en kontrol på afsendelsesstedet, og der skal derfor ske en harmonisering af de væsentlige krav med hensyn til beskyttelsen af dyrs sundhed, ligesom Kommissionen tillægges kompetence til at træffe beskyttelsesforanstaltninger (jf. navnlig fjerde og tiende betragtning til direktiv 90/425).

78 På denne retlige baggrund synes en gennemgang af beslutningens begrundelse umiddelbart at vise, at formålet med de trufne hasteforanstaltninger er at beskytte folkesundheden mod risikoen for, at BSE overføres til mennesker, idet det på nuværende tidspunkt ikke kan »udelukkes, at der er en risiko«. Den omstændighed, at de omhandlede foranstaltninger ligeledes har til formål at dæmpe de betænkkeligheder, der er fremkaldt hos forbrugerne på grund af de nylige oplysninger fra SEAC vedrørende den nævnte risiko, ændrer ikke ved, at hovedformålet med beslutningen er at beskytte folkesundheden i Fællesskabet, således som det i øvrigt bekræftes af den måde, hvorpå beslutningen er blevet til, og som der er redegjort for i betragtningerne hertil. Kommissionen angiver således for det første, at den »for at beskytte dyresundheden og folkesundheden i Fællesskabet« har vedtaget en række, nærmere opregnede beslutninger om beskyttelsesforanstaltninger mod BSE. Herefter henviser Kommissionen til de oplysninger, som Det Forenede Kongeriges regering den 20. marts 1996 fremsendte til den, vedrørende de supplerende foranstaltninger, regeringen havde truffet »som følge af, at der var offentliggjort nye oplysninger om forekomsten af tilfælde af Creutzfeldt-Jacob-sygdom i medlemsstaten«. Endvidere begrundes Kommissionen tilsvarende den omstændighed, at forbuddet udstrækkes til også at omfatte eksport til tredjelande, med, at det skal undgås, at handelen omlægges. I retsmødet har Kommissionen i denne forbindelse oplyst, at forbuddet mod udførsel til tredjelande i dette tilfælde var begrundet i, at det var nødvendigt helt at isolere det område, hvor der er forekomst af BSE. Af alle de nævnte grunde forekommer sagsøgernes opfattelse, hvorefter der med beslutningen alene forfølges et økonomisk mål, at være uforenelig ikke alene med selve beslutningens indhold, men også med den sammenhæng, den indgår i, og de omstændigheder, hvorunder den blev vedtaget.

79 I modsætning til, hvad sagsøgerne har anført, ændrer Kommissionens pressemeddelelse af 27. marts 1996 ikke herved. Det anføres i pressemeddelelsen, at Kommissionen »i dag har vedtaget en række *foreløbige* foranstaltninger til beskyttelse mod BSE«, hvilket i øvrigt snarere synes at bekræfte, at formålet med beslutningen er at beskytte dyrs og menneskers sundhed. Under alle omstændigheder kan der ikke tillægges en sådan pressemeddelelse nogen juridisk betydning, og den har ikke nogen indflydelse på fortolkningen af de tydelige og klare betragtninger til beslutningen. Endvidere kunne Kommissionen i pressemeddelelsen vælge at lægge mere vægt på forholdene vedrørende genskabelse af forbrugernes tillid, hvilket var et aspekt, der havde særlig betydning for de virksomheder, som var påvirket af krisen i oksekødssektoren.

- 82 Når henses til beslutningens genstand og formål, synes den at være i overensstemmelse med de omhandlede direktiver. Det skal ikke på nuværende tidspunkt undersøges, om Kommissionen umiddelbart synes at have overskredet sin kompetence med den begrundelse, at beslutningen ikke var nødvendig for at imødegå den med BSE forbundne fare. Det er tilstrækkeligt at bemærke, at formålet med beslutningen var at sikre beskyttelsen af folkesundheden over for en alvorlig fare for dyrs og menneskers sundhed, således som det kræves efter de ovennævnte direktiver. I betragtning af omfanget af spredningen af BSE i kvægbestanden i Det Forenede Kongerige og »sandsynligheden« for, at BSE kan overføres til mennesker, er det åbenbart, at der er forbundet en alvorlig risiko med denne sygdom, hvilket sagsøgerne i øvrigt ikke bestrider. Sagsøgerne drager alene Kommissionens kompetence i tvivl, fordi denne risiko ikke er ny og allerede tidligere havde givet anledning til, at der bl. a. af Kommissionen var truffet passende beskyttelsesforanstaltninger. Denne argumentation, som snarere vedrører spørgsmålet om, hvorvidt beslutningen var berettiget, er næppe relevant i forbindelse med vurderingen af, om Kommissionen havde den fornødne kompetence.
- 81 Sagsøgernes to første anbringender vedrørende Kommissionens manglende kompetence og magtfordrejning, synes således umiddelbart at måtte forkastes, både for så vidt angår forbuddet mod eksport til andre medlemsstater og forbuddet mod eksport til tredjelande.
- 82 For så vidt angår det tredje anbringende vedrørende tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet har sagsøgerne i det væsentlige anført, at vedtagelsen af beslutningen ikke kan anses for begrundet i, at der er påvist en ny risiko i forbindelse med BSE, som ikke allerede tidligere havde givet anledning til vedtagelsen af hensigtsmæssige beskyttelsesforanstaltninger i henhold til de relevante bestemmelserne i direktiv 90/425 og 89/662.
- 83 Denne argumentation afkræftes umiddelbart af de omstændigheder, der ligger til grund for beslutningen, navnlig indholdet af de oplysninger, som Det Forenede Kongerige fremsendte til Kommissionen, om, at det efter at have modtaget SEAC's udtalelse den 20. marts 1996 havde vedtaget supplerende beskyttelsesforanstaltninger.

ger (jf. ovenfor, præmis 9, 10 og 11). Navnlig den omstændighed, at Creutzfeldt-Jacob Disease Surveillance Unit i Edinburgh havde påvist ti tilfælde af en hidtil ukendt variant af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen, og at »den mest sandsynlige forklaring på nuværende tidspunkt« på denne sygdom var en påvirkning fra BSE, må antages at udgøre et nyt element, som begrundede, at Kommissionen på ny overvejede situationen i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 10 i direktiv 90/425 og artikel 9 i direktiv 89/662.

84 Selv om de fællesskabsretlige beskyttelsesforanstaltninger, der var indført før vedtagelsen af beslutningen, byggede på den mulighed, at BSE kunne overføres til mennesker, var der ikke medicinske holdepunkter herfor eller forsøg, der viste dette. I SEAC's udtalelse omtales der for første gang ti atypiske tilfælde af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen, som ifølge de kompetente tekniske organer højst sandsynligt skyldtes, at de pågældende havde været udsat for påvirkning fra BSE-agensen. Endvidere havde Det Forenede Kongerige taget hensyn til, hvilken betydning dette nye element havde, og hvor alvorligt det var, idet Det Forenede Kongerige vedtog yderligere forebyggende foranstaltninger på grund af risikoen for, at BSE eventuelt kunne overføres til mennesker.

85 Sagsøgerne har imidlertid anført, at disse nye medicinske oplysninger, som underbygger formodningen om, at BSE kan overføres til mennesker, ikke væsentligt ændrer ved problemets kerne for så vidt angår forebyggelsen af risiciene ved BSE. Den mest sandsynlige forklaring på de ti omtalte tilfælde, som SEAC henviser til i udtalelsen, er således, at »de pågældende har været udsat for påvirkning fra BSE før [Det Forenede Kongeriges] indførelse af forbuddet mod anvendelse af særligt slagteaffald i 1989«.

86 I denne forbindelse bemærkes, at der ikke umiddelbart er noget videnskabeligt belæg for sagsøgernes og Det Forenede Kongeriges opfattelse, hvorefter risikoen for en eventuel overførsel af sygdommen til befolkningen var begrænset til perioden forud for Det Forenede Kongeriges indførelse af forebyggende foranstaltninger. Selv om det lægges til grund, at de ti tilfælde af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen højst sandsynligt skyldes påvirkning fra BSE før 1989, bl. a. på grund af sygdommens lange inkubationstid, følger det ikke heraf, at der er sikkerhed for, at der ikke efter dette tidspunkt har været smittefare forbundet med BSE. I denne forbindelse

bemærkes, at det fremgår af den artikel, som er offentliggjort af bl. a. dr. Will i *The Lancet* (a.st., s. 924 f.), at befolkningen navnlig har været udsat for påvirkning fra BSE-agensen i 1980'erne, særligt mod slutningen af årtiet, indtil gennemførelsen af forbuddet vedrørende særligt slagteaffald. Dette svarer til, at der i disse tilfælde har været tale om en inkubationstid på fem til ti år. Forfatterne anfører imidlertid, at hvis der er en årsagsforbindelse mellem disse tilfælde og BSE, vil der sandsynligvis, når henses til varigheden og omfanget af en eventuel påvirkning fra BSE-agensen, komme flere tilfælde af denne nye variant af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen. I øvrigt omtaler SEAC i sin udtalelse af 20. marts 1996 usikkerheden med hensyn til antallet af fremtidige tilfælde. I udtalelsen af 24. marts 1996 understreger SEAC, at det er umuligt at foretage et præcist skøn over risikoen (jf. ovenfor, præmis 11). Hvad angår Den Videnskabelige Veterinærkomité anbefalede den i udtalelsen af 22. marts 1996 (jf. ovenfor, præmis 12), at der på fællesskabsniveau træffes passende foranstaltninger under hensyntagen til de bestemmelser, der var fastsat af Det Forenede Kongerige, og komitéen anførte, at den vil være imødekommende over for enhver foranstaltning med henblik på at imødegå sygdommen og faren for overførsel.

- 87 Det må derfor antages, at Kommissionen, efter at Det Forenede Kongerige havde meddelt yderligere oplysninger, stod over for en hastesituation som følge af, at det medicinsk var godtgjort, at der sandsynligvis er en sammenhæng mellem BSE og den nye variant af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen, selv om de ti påviste tilfælde ifølge videnskabsmændene ikke udgjorde et direkte bevis for, at BSE kan overføres til mennesker. Et sådant bevis ville først kunne føres efter yderligere kliniske og neurologiske undersøgelser (jf. *The Lancet*, s. 921 og 925, og SEAC's udtalelse af 20.3.1996 og udtalelsen fra Den Europæiske Unions Videnskabelige Veterinærkomité af 22.3.1996).

- 88 Når henses til sagens omstændigheder, som er karakteriseret ved den »sandsynlige« risikos alvorlige karakter og omfang, situationens hastende karakter og kompleksiteten i vurderingen af en række sundhedsmæssige, økonomiske og samfundsmæs-

sige forhold, havde Kommissionen et vidt skøn i forbindelse med varetagelsen af det ansvar, den i henhold til de relevante bestemmelser i direktiverne har i forbindelse med beskyttelsen af folkesundheden, og kunne efter proceduren med høring af Den Stående Veterinærkomité og efter høring af de kompetente tekniske organer træffe de nødvendige foranstaltninger, den fandt passende (jf. dog i en anden sammenhæng Domstolens 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).

- 89 De foranstaltninger, der er indført ved beslutningen, forekommer ikke umiddelbart uhensigtsmæssige eller uforholdsmæssig byrdefulde, når henses dels til vanskelighederne med at kontrollere den faktiske gennemførelse af de beskyttelsesforanstaltninger, som Fællesskabet og Det Forenede Kongerige tidligere havde truffet, dels til, at der på nuværende tidspunkt ikke er tilstrækkelig viden om de forskellige måder, hvorpå BSE kan overføres fra et dyr til et andet.
- 90 Navnlig synes det forbud, Det Forenede Kongerige indførte ved »Ruminant Feed Ban« med virkning fra 1988, mod at anvende drøvtyggerproteiner i foder til kvæg ikke umiddelbart at have gjort det muligt at eliminere smittefaren. Selv om denne foranstaltning medførte et væsentligt fald i antallet af BSE-tilfælde i Det Forenede Kongerige, blev der f.eks. i perioden indtil den 15. september 1994 konstateret mere end 12 000 tilfælde af BSE i Det Forenede Kongerige hos dyr, som er født efter foranstaltningens ikrafttræden (SEAC-betænkningen fra 1994, s. 39).
- 91 Endvidere synes problemerne med at identificere kvæg og kontrollere omflytning af kvæg fra en besætning til en anden (jf. bl. a. konklusionerne fra samlingen i Rådet den 29.-30.4.1996, bilag 9 til Kommissionens indlæg) umiddelbart at udelukke, at der kan foretages en registrering af dyr, der har været udsat for direkte smittefare, enten fordi de er blevet fodret med inficerede produkter, eller, hvis det

antages, at sygdommen kan overføres horisontalt — hvilket ifølge de kompetente tekniske organer ikke med den eksisterende viden kan udelukkes — fordi de har været i kontakt med dyr, der er angrebet af BSE. På grund af den lange inkubationstid kan sådanne dyr være smittet med sygdommen uden at vise kliniske tegn (jf. bl. a. Den Videnskabelige Veterinærkomité's betænkning af 20.11.1995, vedrørende et bekræftet tilfælde af BSE hos et dyr født i juni 1993, bilag 12 til Kommissionens indlæg). Med hensyn til embryoner fremgår det på nuværende tidspunkt bl. a. af Den Videnskabelige Veterinærkomité's udtalelse af 26. april 1996 om risikoen for BSE i forbindelse med handel med sæd og embryoner (bilag 18 til Kommissionens indlæg), hvori der omtales beviser for, at scrapie er arveligt, at det ikke med den eksisterende viden kan udelukkes, at BSE kan nedarves, og dette spørgsmål må undersøges nærmere. Endelig forekommer det umiddelbart omtvistet, hvilken risiko der er forbundet med at indtage kød fra inficeret kvæg (jf. dr. Ring's udtalelse, der er optaget som bilag til Den Videnskabelige Veterinærkomité's udtalelse af 22.3.1996, omtalt ovenfor i præmis 12).

- ⁹² Kommissionen findes herefter ikke umiddelbart at have anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved vurderingen af situationen eller ved valget af foranstaltninger, da den besluttede at udvide det eksportforbud, der var fastsat i de tidligere beslutninger, til også at omfatte forbud mod eksport fra Det Forenede Kongerige til de øvrige medlemsstater af levende kalve på under seks måneder, der er afkom af køer, hos hvilke der ikke er mistanke om BSE, kvægembryoner, der kommer fra dyr, som er født efter 1988, eller som kommer fra dyr, der ikke mistænkes for at have BSE, fersk oksekød, som stammer fra kvæg på under toethalvt år ved slagtingen eller fra kvæg, der i Det Forenede Kongerige kun har opholdt sig på bedrifter, hvor der ikke er bekræftet nogen tilfælde af BSE i de foregående seks år, og fersk udbenet oksekød i form af muskelvæv, hvorfra vedhængende væv, herunder synligt nerve- og lymfevæv, er fjernet.
- ⁹³ Det omhandlede eksportforbud udgør således midlertidige beskyttelsesforanstaltninger. Formålet hermed er at forebygge risiciene ved BSE for så vidt angår kvæg og de ovennævnte produkter under hensyntagen til den lange række af usikker-

hedsmomenter og til, at forskningen må videreføres, og at der på videnskabeligt plan må foretages en dyberegående undersøgelse af de nye oplysninger, indtil der kan træffes foranstaltninger med henblik på at undgå smittefaren og mere generelt udrydde BSE (jf. sjette og syvende betragtning til beslutningen). De alternative løsninger, som sagsøgerne har foreslået, gående ud på, at der indføres et certificeringssystem, således at det sikres, at kødet eller kalvene stammer fra BSE-frie besætninger, og at dyrene ikke har fået foder, der indeholder dyreproteiner, synes ikke umiddelbart at indebære tilstrækkelige garantier, bl. a. på grund af vanskelighederne med at identificere og kontrollere omflytningen af dyr, og på grund af den usikkerhed, der stadig er, med hensyn til, hvorledes BSE overføres.

94 Endvidere synes den argumentation, sagsøgerne fremførte i retsmødet, og som gik ud på, at den omstændighed, at der ikke med hensyn til de øvrige medlemsstater, hvor der er konstateret tilfælde af BSE, er truffet tilsvarende foranstaltninger, viser, at beslutningen åbenbart står i misforhold til det forfulgte mål, umiddelbart at bero på en fejlagtig vurdering af situationen i disse lande, hvor der kun sporadisk er konstateret tilfælde af BSE, og der er herefter straks truffet meget vidtgående beskyttelsesforanstaltninger, f.eks. nedslagtning af en hel besætning, når der er konstateret et tilfælde af BSE, således som Kommissionen anførte i retsmødet uden at blive imødegået af de øvrige parter.

95 Hvad nærmere angår udvidelsen af forbuddet til at omfatte eksporten af alle disse produkter til tredjelande synes dette ikke umiddelbart at stå i åbenbart misforhold til hensynet til beskyttelsen af folkesundheden, som ligger til grund for beslutningen, idet formålet med udvidelsen af forbuddet er at sikre beskyttelsesforanstaltningernes effektive virkning. De alternative og mindre restriktive forslag, sagsøgerne har fremsat, omfattende et forbud mod reimport kombineret med et hensigtsmæssigt certificeringssystem, synes ikke umiddelbart at være tilstrækkelige til at undgå den ikke ubetydelige risiko for svindel (jf. det uddrag af betænkningen fra 1995 om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, der er fremlagt som bilag 15 til Kommissionens indlæg) og for reimport til Fællesskabet af afledte eller forarbejdede produkter.

- 96 Hvad endelig angår talg og gelatine er det tilstrækkeligt på nuværende tidspunkt at bemærke, at forbuddet ved beslutningen af 11. juni 1996 i overensstemmelse med udtalelser fra de kompetente tekniske organer og på grundlag af yderligere oplysninger, der har gjort det lettere at foretage en mere fuldstændig risikovurdering, er ophævet under forudsætning af, at visse betingelser overholdes, således at det sikres, at produkterne er uskadelige.
- 97 På grundlag af det anførte findes de anbringender og argumenter, sagsøgerne og Det Forenede Kongerige har fremført, ikke umiddelbart at begrunde, at gennemførelsen af beslutningen udsættes.

— Uopsættelighedsbetingelsen og interesseafvejningen

- 98 Det fremgår af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt uopsættelighedsbetingelsen er opfyldt, skal vurderes på baggrund af nødvendigheden af, at der træffes en foreløbig afgørelse for at undgå, at den begærende part udsættes for et alvorligt og uopretteligt tab. Ved denne vurdering må Retten undersøge, om det, såfremt Retten måtte annullere beslutningen, vil være muligt at ændre den situation, som beslutningens umiddelbare gennemførelse vil medføre, og omvendt om udsættelse af beslutningens gennemførelse kan hindre, at beslutningen senere får fuld virkning, såfremt sagsøgerne ikke får medhold i hovedsagen (jf. bl. a. kendelse afsagt af Domstolens præsident den 11.5.1989, forenede sager 76/89, 77/89 og 91/89, RTE m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1141, præmis 15).
- 99 For så vidt angår karakteren af det tab, sagsøgerne vil kunne lide, har de i det væsentlige henvist til faren for, at de forsvinder fra markedet eller mister markedsandele. National Farmers' Union har anført, at sammenslutningens medlemmer vil miste deres eksistensgrundlag. Sagsøgerne har imidlertid ikke nærmere redegjort for beslutningens nøjagtige betydning for disse risici. De tager ikke hensyn til den del af risiciene, som ikke skyldes selve beslutningen, men den krise, der i oksekødssektoren er fremkaldt af de nye oplysninger i SEAC's udtalelse om en række

atypiske tilfælde af Creutzfeldt-Jakob-sygdommen, som medførte, at Det Forenede Kongerige traf yderligere beskyttelsesforanstaltninger, og af det forbud, som er indført af andre medlemsstater og tredjelande mod at importere oksekødsprodukter fra Det Forenede Kongerige, inden vedtagelsen af beslutningen af 27. marts 1996.

- 100 Retten er således ikke forelagt tilstrækkelige oplysninger til at vurdere de risici, der er fremkaldt af selve beslutningen eller til at tage stilling til, i hvilket omfang en udsættelse af gennemførelsen af beslutningen ville gøre det muligt at undgå de risici, sagsøgerne har påberåbt sig.
- 101 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt den påståede skade er uoprettelig, og navnlig om betydningen af de støtteforanstaltninger, der er truffet af Det Forenede Kongerige og Fællesskabet, for vurderingen af uopsætteligheden, har sagsøgerne endvidere i retsmødet alene generelt anført, at de har taget hensyn til disse foranstaltninger ved vurderingen af de påståede risici, og at International Traders Ferry ikke er omfattet af foranstaltningerne. De har ikke henvist til nogen omstændighed, der sandsynliggør, at de ikke direkte eller indirekte nyder godt af følgevirkningerne af navnlig de af Fællesskabet trufne støtteforanstaltninger, der ifølge de af Kommissionen i retsmødet givne oplysninger andrager 1,5 mia. ECU i regnskabsåret 1996 og 1 mia. ECU i regnskabsåret 1997. Retten har derfor ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at den skade, sagsøgerne måtte lide, kan være uoprettelig, når henses til de støtteforanstaltninger, der hurtigt blev truffet for at imødekomme krisesituationen i oksekødssektoren, efter at SEAC havde fremsat sin ovennævnte udtalelse.
- 102 Selv om det lægges til grund, at de påståede tab for visse sagsøgernes vedkommende i stor udstrækning kan henføres til beslutningen og vanskeligt vil kunne genoprettes, må tabene afvejes over for den skade, der med hensyn til beskyttelsen af folkesundheden vil kunne opstå ved en eventuel udsættelse af gennemførelsen af beslutningen.

- 133 Det bemærkes i denne forbindelse, at kravene til beskyttelsen af folkesundheden utvivlsomt må tillægges større vægt end økonomiske og forretningsmæssige interesser i overensstemmelse med traktatens målsætning om et højt sundhedsbeskyttelsesniveau og fællesskabsrettens grundlæggende principper på dette område.
- 104 Der må i dette tilfælde så meget mere tillægges beskyttelsen af folkesundheden fortrin, som Creutzfeldt-Jakob-sygdommen, hvoraf der netop er konstateret en ny variant, der efter den på nuværende tidspunkt mest sandsynlige forklaring står i forbindelse med BSE, er dødelig. Der er stadig betydelig usikkerhed med hensyn til den nøjagtige karakter af den agens, der fremkalder sygdommen (jf. bl. a. SEAC-betænkningen fra 1994, s. 30, og *The Lancet*, s. 917), og der findes ikke nogen effektiv behandling.
- 105 Under disse omstændigheder og når henses til, hvor alvorligt det vil være for befolkningen, hvis BSE kan overføres til mennesker, og til karakteren af og formålet med beslutningen, hvorved der træffes hasteforanstaltninger med henblik på at imødegå denne risiko, og den betydelige usikkerhed, som knytter sig hertil, må der under alle omstændigheder tillægges kravene til beskyttelse af folkesundheden forrang frem for de sagsøgende selskabers og National Farmers' Union's medlemmers økonomiske interesser, uanset hvor alvorlig den skade, de udsættes for, og hvor velbegrundede de økonomiske interesser, de søger at beskytte, måtte være.
- 106 Det følger af det anførte, at betingelserne for at udsætte gennemførelsen af en beslutning ikke er opfyldt. Begæringen kan derfor ikke tages til følge.

Af disse grunde

bestemmer

RETTENS PRÆSIDENT

- 1) Prosper De Mulder Ltd slettes af listen over sagsøgere i sagen om foreløbige forholdsregler.
- 2) Det tillades Det Forenede Kongerige at intervenere til støtte for sagsøgernes påstande i sagen om foreløbige forholdsregler.
- 3) Begæringen om foreløbige forholdsregler tages ikke til følge.
- 4) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

Således bestemt i Luxembourg den 13. juli 1996.

H. Jung

Justitssekretær

A. Saggio

Præsident