

# Sag T-257/07

## Den Franske Republik mod Europa-Kommissionen

»Veterinærkontrol — forordning (EF) nr. 999/2001 — beskyttelse mod transmissible spongiforme encephalopatis — får og geder — forordning (EF) nr. 746/2008 — vedtagelse af mindre indgribende foranstaltninger end de tidligere gældende — forsigtighedsprincippet«

Rettens dom (Tredje Udvidede Afdeling) af 9. september 2011 . . . . . II - 5837

### Sammendrag af dom

1. *Landbrug — fælles landbrugspolitik — gennemførelse — foranstaltninger til beskyttelse af menneskers sundhed — anvendelse af forsigtighedsprincippet*  
[Art. 3, litra p), EF, art 6 EF, art. 152, stk. 1, EF, art. 153, stk. 1 og 2, EF og art.174, stk. 1 og 2, EF; Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 178/2002, art. 7, stk. 1]
2. *Landbrug — fælles landbrugspolitik — gennemførelse — videnskabelig risikovurdering*  
(Art. 152, stk. 1, EF; Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 178/2002, art. 6, stk. 2)

3. *Landbrug — fælles landbrugspolitik — gennemførelse — risikovurdering — fastlæggelse af risikoniveaulet*  
(Art. 152, stk. 1, EF)
4. *Landbrug — fælles landbrugspolitik — gennemførelse — hensyntagen til kravene vedrørende beskyttelse af folkesundheden, sikkerhed og miljøet — anvendelse af forsigtighedsprincippet*  
(Art. 152, stk. 1, EF; Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 178/2002, art. 7, stk. 2)
5. *Landbrug — fælles landbrugspolitik — Unionens institutioners skønsmargen — rækkevidde — domstolskontrol — grænser*
6. *Ulovlighedsindsigelse — formål — bedømmelse af lovligheden — kriterier*  
(Art. 263 TEUF)
7. *Landbrug — fælles landbrugspolitik — anvendelse af forsigtighedsprincippet — rækkevidde — grænser — overholdelse af de garantier, som fællesskabsretten giver med hensyn til den administrative sagsbehandling*  
(Art. 152, stk. 1, EF)
8. *Landbrug — tilnærmelse af lovgivningerne vedrørende sundhedsmæssige tilsynsbestemmelser — beskyttelsesforanstaltninger vedrørende transmissible spongiforme encephalopatiser — identificering af alle potentielt truede dyr ved en undersøgelse*  
[Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 999/2001, art. 13, stk. 1, litra b) og c), art. 23 og art. 24, stk. 2]

1. Forsigtighedsprincippet udgør et generelt EU-retligt princip, der følger af artikel 3, litra p), EF, artikel 6 EF, artikel 152, stk. 1, EF, artikel 153, stk. 1 og 2, EF samt artikel 174, stk. 1 og 2, EF, og som pålægger de kompetente myndigheder inden

for rammerne af den konkrete udøvelse af de beføjelser, der er tildelt dem ved den relevante lovgivning, at træffe passende foranstaltninger med henblik på at forebygge visse potentielle risici for folkesundheden, sikkerheden og miljøet

ved at give de krav, der er forbundet med beskyttelsen af disse interesser, forrang for økonomiske interesser.

Endvidere betyder forsigtighedsprincippet, således som det udtrykkes i artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 178/2002 om generelle principper og krav i fødevarerlovningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarer sikkerhed i forbindelse med lovgivningen om fødevarer, at der kan vedtages sådanne midlertidige risikostyringsforanstaltninger, som er nødvendige for at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, hvor det på baggrund af en vurdering af eksisterende oplysninger påvises, at der er mulighed for skadelige virkninger for sundheden, men hvor der stadig er videnskabelig usikkerhed.

Når der er videnskabelig usikkerhed med hensyn til, om, og i givet fald i hvilket omfang, der er risiko for menneskers sundhed, gør forsigtighedsprincippet det således muligt for institutionerne at træffe beskyttelsesforanstaltninger uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang denne har, eller at de skadelige virkninger for sundheden viser sig.

I den proces, der fører til, at en institution træffer passende foranstaltninger med henblik på at forebygge visse

potentielle risici for folkesundheden, sikkerheden og miljøet, kan der skelnes mellem tre på hinanden følgende trin: for det første klarlægning af de potentielt skadelige virkninger af et forhold, for det andet vurdering af de risici for folkesundheden, sikkerheden og miljøet, der er forbundet med forholdet, og for det tredje, når de påviste potentielle risici overskrider tærsklen for, hvad der er acceptabelt for samfundet, styring af risiciene gennem indførelse af passende beskyttelsesforanstaltninger.

(jf. præmis 66-69)

2. For den institution, der skal reagere på de potentielt skadelige virkninger af et forhold, består evalueringen af risiciene for folkesundheden, sikkerheden og miljøet i en videnskabelig vurdering af risiciene og en fastslåelse af, om de overskrider det risikoniveau, som anses for acceptabelt for samfundet. For at Unionens institutioner kan foretage en evaluering af risiciene, skal de derfor dels råde over en videnskabelig vurdering af disse, dels fastlægge det risikoniveau, der anses for uacceptabelt for samfundet.

Den videnskabelige vurdering af risiciene er en videnskabelig proces, der består i i videst muligt omfang at påvise og beskrive en fare, vurdere, hvorledes den viser sig, og karakterisere risikoen. Da der er tale om en videnskabelig proces, skal institutionen overlade den videnskabelige risikovurdering til videnskabelige eksperter.

for, at der er en risiko, og hvilket omfang de potentielle skadevirkninger har, såfremt denne risiko udløses. Baggrunden for anvendelsen af forsigtighedsprincippet er nemlig typisk en situation med videnskabelig usikkerhed. En præventiv foranstaltning kan dog ikke gyldigt begrundes med en rent hypotetisk risikobetragtning, der bygger på rene formodninger, som endnu ikke er videnskabeligt bevist.

Endvidere skal videnskabelige risikovurderinger ifølge artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 178/2002 om generelle principper og krav i fødevarerlovgevingen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarerisikoversikringsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarerisikoversikring være baseret på tilgængelig videnskabelig dokumentation og være uafhængige, objektive og gennemskuelige. I denne sammenhæng indebærer institutionernes forpligtelse til at sikre et højt niveau i beskyttelsen af folkesundheden, sikkerheden og miljøet, at deres beslutninger træffes under fuld hensyntagen til de bedste videnskabelige data, der foreligger, og at beslutningerne bygger på de nyeste resultater i den internationale forskning.

Endvidere kan indførelsen af en præventiv foranstaltning, eller omvendt ophævelsen eller lempelsen af en sådan, ikke være betinget af, at der foreligger bevis for fravær af enhver risiko, for så vidt som et sådant bevis generelt er umuligt at føre i videnskabelig forstand, da et nul-risikoniveau ikke kan foreligge i praksis. Heraf følger, at en præventiv foranstaltning kun må træffes, såfremt risikoen, uden at dens reelle karakter og omfang er blevet fuldt ud påvist ved hjælp af videnskabelige bevisdata, dog forekommer tilstrækkeligt dokumenteret på grundlag af de videnskabelige data, der er til rådighed på det tidspunkt, hvor denne foranstaltning træffes. I en sådan situation er begrebet risiko derfor en funktion af sandsynligheden af de skadelige virkninger for det af retsordenen beskyttede gode som følge af accepten af bestemte foranstaltninger eller bestemte former for praksis.

Den videnskabelige risikovurdering skal derfor ikke nødvendigvis give institutionerne definitive videnskabelige beviser

Endelig kan det vise sig umuligt at gennemføre en fuldstændig videnskabelig risikovurdering, fordi de foreliggende videnskabelige oplysninger er utilstrækkelige. Dette kan imidlertid ikke være til hinder for, at den kompetente offentlige myndighed træffer præventive foranstaltninger i medfør af forsigtighedsprincippet. I denne situation skal videnskabelige eksperter foretage en videnskabelig risikovurdering på trods af den videnskabelige usikkerhed, der stadig findes, således at den kompetente offentlige myndighed råder over tilstrækkeligt pålidelige og sikre oplysninger til, at den kan bedømme den fulde rækkevidde af det rejste videnskabelige spørgsmål og fastlægge sin politik på grundlag af en indsigt i sagsområdet.

Heraf følger, at spørgsmålet om, hvorvidt visse vurderinger foretaget af videnskabelige sagkyndige, der deltager i den videnskabelige vurdering af risiciene for menneskers sundhed, som vedtagelsen af foranstaltninger, der lemper de midlertidige foranstaltninger, som er vedtaget i medfør af forsigtighedsprincippet, har givet anledning til, er nødvendige eller ej, navnlig skal vurderes på grundlag af de oplysninger, der er til rådighed.

(jf. præmis 70, 71, 73-77,  
178 og 179)

3. I forbindelse med risikovurderingen tilkommer det de institutioner, som er

ansvarlige for det politiske valg, som fastlæggelsen af et for samfundet passende risikoniveau udgør, at fastlægge det risikoniveau, som anses for uacceptabelt for dette samfund, idet de herved skal overholde de gældende bestemmelser. Det påhviler disse institutioner at fastlægge den kritiske sandsynlighedstærskel for de potentielle skadevirkninger for folkesundheden, sikkerheden og miljøet og for omfanget af disse potentielle virkninger, som de ikke længere anser for acceptabelt for samfundet, og som, hvis den overskrides, gør det nødvendigt af hensyn til beskyttelsen af folkesundheden, sikkerheden og miljøet at gribe til præventive foranstaltninger uanset den herskende videnskabelige usikkerhed.

Ved fastlæggelsen af det risikoniveau, som anses for uacceptabelt for samfundet, skal institutionerne overholde deres forpligtelse til at sikre et højt niveau i beskyttelsen af folkesundheden, sikkerheden og miljøet. Dette høje beskyttelsesniveau skal for at være foreneligt med denne bestemmelse ikke nødvendigvis være det teknisk højst mulige. Endvidere må institutionerne ikke anlægge en rent hypotetisk risikobetraktning og i deres beslutninger sigte mod et »nul-risikoniveau«.

Fastlæggelsen af det risikoniveau, der anses for uacceptabelt for samfundet, afhænger af den bedømmelse, som den kompetente offentlige myndighed anlægger af de konkrete omstændigheder i den

enkelte sag. Myndigheden kan herved bl.a. tage hensyn til, hvor alvorlige virkninger den pågældende risiko vil have for folkesundheden, sikkerheden og miljøet, hvis den indtræder, herunder også omfanget af de potentielle skadevirkninger, hvor længe den varer, hvor uigenkaldelig den er, og om disse skader eventuelt vil få senere virkninger, ligesom den kan tage hensyn til risikoen mere eller mindre konkrete karakter på grundlag af de eksisterende videnskabelige oplysninger.

(jf. præmis 78-80)

4. I forbindelse med anvendelsen af forsigtighedsprincippet består styringen af risikoen i alle de foranstaltninger, som en institution, der skal håndtere en risiko, under hensyn til sin forpligtelse til at sikre et højt niveau i beskyttelsen af folkesundheden, sikkerheden og miljøet træffer for at reducere risikoen til et niveau, der anses for acceptabelt for samfundet. Når risikoen overskrider det niveau, som anses for acceptabelt for samfundet, påhviler det nemlig i medfør af forsigtighedsprincippet institutionen at vedtage sådanne midlertidige risikostyringsforanstaltninger, som er nødvendige for at sikre et højt beskyttelsesniveau.

Ifølge artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 178/2002 om generelle principper og krav i fødevarerlovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske

Fødevarerikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarerikkerhed skal de pågældende midlertidige foranstaltninger være forholdsmæssige, ikke-diskriminerende, transparente og i overensstemmelse med lignende allerede truffne foranstaltninger.

Endelig påhviler det den kompetente myndighed at underkaste de pågældende midlertidige foranstaltninger en fornyet vurdering inden for et rimeligt tidsrum. Når nye forhold ændrer risikoopfattelsen eller viser, at risikoen kan afvendes ved foranstaltninger, der er mindre indgribende end de eksisterende, påhviler det institutionerne og navnlig Kommissionen, der har initiativretten, at foretage en ændring af bestemmelserne i lyset af de nye oplysninger. Lempelsen af de tidligere indførte forebyggende foranstaltninger skal under alle omstændigheder være begrundet i nye forhold, der ændrer vurderingen af den pågældende risiko.

Sådanne nye forhold, såsom ny viden eller nye videnskabelige opdagelser, ændrer, når de begrundet en lempelse af en forebyggende foranstaltning, det konkrete indhold af de offentlige myndigheders forpligtelse til konstant at opretholde et højt niveau i beskyttelsen af menneskers sundhed. De nye forhold kan nemlig ændre, hvad samfundet anser for en acceptabel risikoopfattelse og et acceptabelt risikoniveau. Om vedtagelsen af en mindre

indgribende præventiv forebyggende foranstaltning er lovlig, skal ikke bedømmes ud fra det acceptable risikoniveau, som blev lagt til grund for vedtagelsen af de første forebyggende foranstaltninger. Vedtagelsen af de første forebyggende foranstaltninger med henblik på at reducere risikoen til et niveau, der anses for acceptabelt, sker nemlig på grundlag af en risikovurdering og navnlig fastlæggelsen af det risikoniveau, der anses for acceptabelt for samfundet. Hvis nye forhold ændrer denne risikovurdering, skal bedømmelsen af, om vedtagelsen af mindre indgribende forebyggende foranstaltninger er lovlig, bedømmes ud fra disse nye forhold og ikke ud fra de forhold, der bestemte risikovurderingen i forbindelse med vedtagelsen af de første forebyggende foranstaltninger. Det er først, når dette nye risikoniveau overstiger det niveau, der anses for acceptabelt for samfundet, at retsinstanserne skal fastslå, at forsigtighedsprincippet er overtrådt.

(jf. præmis 81-83, 212 og 213)

5. Inden for den fælles landbrugspolitik har Unionens institutioner et vidt skøn for så vidt angår fastlæggelsen af de mål, der ønskes gennemført, og valget af egnede virkemidler. Endvidere skal de inden for rammerne af deres risikoevaluering foretage komplicerede vurderinger for

på grundlag af de oplysninger af teknisk og videnskabelig art, de har modtaget fra sagkyndige i forbindelse med den videnskabelige risikovurdering, at bedømme, om risiciene for folkesundheden, sikkerheden og miljøet overskrider det niveau, som anses for acceptabelt for samfundet.

Dette vide skøn og disse komplicerede vurderinger indebærer, at Unionens retsinstanser kun kan foretage en begrænset kontrol. Det nævnte skøn og de nævnte vurderinger medfører således, at retsinstansernes prøvelse hvad angår sagens realitet begrænses til en kontrol af, at institutionernes udøvelse af deres beføjelser ikke er behæftet med en åbenbar fejl, at der ikke foreligger magtfordrejning, eller at de ikke åbenbart har overskredet grænserne for deres skøn.

For så vidt angår den prøvelse, Unionens retsinstanser foretager af, om en retsakt udstedt af en institution er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn, skal sagsøgerens beviser for at godtgøre, at institutionen har begået en åbenbar fejl ved vurderingen af komplicerede omstændigheder, der begrunder en annullation af den pågældende retsakt, være tilstrækkelig stærke til at bevirke, at de vurderinger, der ligger til grund for retsakten, bliver usandsynlige. Med forbehold af denne vurdering af troværdigheden tilkommer det ikke Retten at sætte sit skøn med hensyn til komplicerede forhold i stedet for

det, som den institution, der har truffet den pågældende beslutning, har anlagt.

videnskabeligt objektive, og undgå, at der træffes vilkårlige foranstaltninger.

Begrænsningen af den prøvelse, der foretages af Unionens retsinstanser, påvirker imidlertid ikke disses forpligtelse til at tage stilling til den materielle rigtighed af de beviser, der henvises til, oplysningernes troværdighed og sammenhæng, og til at kontrollere, om disse oplysninger udgør alle de relevante oplysninger, som skal tages i betragtning i forbindelse med en vurdering af en kompleks situation, og om disse oplysninger taler til støtte for de heraf dragne konklusioner.

(jf. præmis 84-89 og 214)

6. Lovligheden af en unionsretsakt skal bedømmes efter de faktiske og retlige omstændigheder på det tidspunkt, da retsakten blev udstedt. Heraf følger, at det er udelukket, at der ved bedømmelsen af retsaktens lovlighed tages omstændigheder i betragtning, som er indtruffet efter det tidspunkt, hvor unionsretsakten blev vedtaget.

Endvidere er kontrollen af, om de garantier, EU-retten giver med hensyn til den administrative sagsbehandling, er overholdt i tilfælde, hvor en institution råder over et vidt skøn, af grundlæggende betydning. Disse garantier omfatter bl.a. kravet om, at den kompetente institution omhyggeligt og upartisk skal undersøge alle relevante forhold i den enkelte sag, og kravet om, at afgørelsen skal være forsynet med en tilstrækkelig begrundelse.

(jf. præmis 172)

Gennemførelsen af en så vidt muligt udtømmende videnskabelig risikoevaluering på grundlag af en videnskabelig rådgivning, der er baseret på principperne om kompetence, åbenhed og uafhængighed, udgør således en vigtig garanti for sagsbehandlingen med henblik på at sikre, at foranstaltningerne er

7. Unionens institutioner har inden for den fælles landbrugspolitik et vidt skøn for så vidt angår valget af egnede virkemidler. Endvidere er institutionerne forpligtede til at sikre et højt niveau i beskyttelsen af menneskers sundhed, men råder ligeledes over et vidt skøn for så vidt angår valget af de virkemidler, som er egnede til at opfylde denne forpligtelse. Institutionernes vide skøn indebærer, at kontrollen af, at de garantier, unionsretten giver med hensyn til den administrative sagsbehandling, er overholdt, er af fundamental betydning.



En af disse garantier består i kravet om, at myndighederne, når de i medfør af forsigtighedsprincippet vedtager midlertidige foranstaltninger for at sikre et højt niveau i beskyttelsen af menneskers sundhed, råder over alt det materiale, som er relevant i dette øjemed. De skal derfor råde over en videnskabelig risikoevaluering, der er baseret på principperne om kompetence, åbenhed og uafhængighed. Dette krav udgør en vigtig garanti med henblik på at sikre, at foranstaltningerne er videnskabeligt objektive, og undgå, at der træffes vilkårlige foranstaltninger.

En anden af de nævnte garantier består i kravet om, at myndighederne, når de træffer foranstaltninger, der lempet midlertidige foranstaltninger, som i medfør af forsigtighedsprincippet er vedtaget for at sikre et højt niveau i beskyttelsen af menneskers sundhed, råder over en videnskabelig vurdering af de risici for menneskers sundhed, vedtagelsen af sådanne lepende foranstaltninger giver anledning til. En sådan videnskabelig vurdering af risiciene for menneskers sundhed omfatter principielt en fuldstændig vurdering — foretaget af videnskabelige sagkyndige — af sandsynligheden for, at mennesker eksponeres for virkninger af foranstaltningerne, som er skadelige for deres sundhed. Vurderingen omfatter derfor principielt en kvantitativ vurdering af de pågældende risici.

(jf. præmis 174-177)

8. Ifølge artikel 13, stk. 1, litra b), i forordning nr. 999/2001 om fastsættelse af regler for forebyggelse af, kontrol med og udryddelse af visse transmissible spongiforme encephalopatis skal der gennemføres en undersøgelse for at identificere alle potentielt truede dyr i overensstemmelse med bilag VII, nr. 1). Endvidere skal, ifølge forordningens artikel 13, stk. 1, litra c), alle dyr og animalske produkter, jf. bilag VII, nr. 2), i forordningen, som ved den i litra b) i stk. 1 i artikel 13 nævnte undersøgelse er fastslået som smitterisiko, slås ned og bortskaffes i overensstemmelse med forordning nr. 1774/2002. Ifølge denne bestemmelse er de dyr, der skal slås ned og bortskaffes, således dem, som er blevet identificeret ved den undersøgelse, der skal foretages i henhold til nr. 1) i bilag VII til forordning nr. 999/2001, og som desuden opfylder kriterierne i nr. 2) i bilaget.

Ifølge artikel 23 i forordning nr. 999/2001 kan Kommissionen ændre bilagene til denne forordning i overensstemmelse med den udvalgsprocedure, hvortil der henvises i forordningens artikel 24, stk. 2, efter at have hørt den relevante videnskabelige komité om alle de spørgsmål, der kan have betydning for folkesundheden. Lovgiver har således givet Kommissionen beføjelse til ændre bilagene til forordning nr. 999/2001.

På baggrund af rækkevidden af artikel 13, stk. 1, litra c), og af artikel 23 i forordning nr. 999/2001 har Kommissionen beføjelse til ved en forordning udstedt i overensstemmelse med den udvalgsprocedure, som er omhandlet i artikel 24, stk. 2, i forordning nr. 999/2001, at foretage en begrænsning af, hvilke ved undersøgelsen identificerede dyr der skal slås ned og bortskaffes. Eftersom de dyr, der skal slås ned og bortskaffes, i denne forordnings artikel 13, stk. 1, litra c), defineres under henvisning til kriterierne i nr. 2)

i bilag VII, har Kommissionen således i medfør af forordningens artikel 23 beføjelse til at vedtage bestemmelser, hvorved der foretages en begrænsning af, hvilke dyr, som er blevet identificeret ved den ovennævnte undersøgelse, der skal slås ned og bortskaffes.

(jf. præmis 206-208)