

URTEIL DES GERICHTSHOFES

5. Mai 1998 *

In der Rechtssache C-157/96

betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 177 EG-Vertrag vom High Court of Justice von England und Wales, Queen's Bench Division, in dem dort anhängigen Rechtsstreit

The Queen

gegen

Ministry of Agriculture, Fisheries and Food,

Commissioners of Customs & Excise,

ex parte: National Farmers' Union,

David Burnett and Sons Ltd,

R. S. and E. Wright Ltd,

* Verfahrenssprache: Englisch.

Anglo Beef Processors Ltd,

United Kingdom Genetics,

Wyjac Calves Ltd,

International Traders Ferry Ltd,

MFP International Ltd,

Interstate Truck Rental Ltd,

Vian Exports Ltd,

unterstützt durch: Anglo Dutch Meat Exports Ltd,

Beck Food Group Ltd,

First City Trading Ltd,

Weddel Swift Ltd,

Carrex August Ltd,

Meatal Supplies (Wholesale Meats) Ltd,

Meat Marketing Services (UK) Ltd,

NWL (Ireland) Ltd,

Hibernia Foods plc,

Duggins Ltd (D. T.),

Swallow Foods International Ltd,

British Association of Sheep Exporters,

vorgelegtes Ersuchen um Vorabentscheidung über die Gültigkeit des Artikels 1 der Entscheidung 96/239/EG der Kommission vom 27. März 1996 mit den zum Schutz gegen die bovine spongiforme Enzephalopathie (BSE) zu treffenden Dringlichkeitsmaßnahmen (ABl. L 78, S. 47)

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, der Kammerpräsidenten C. Gulmann, H. Ragnemalm, M. Wathelet und R. Schintgen sowie der Richter G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann und L. Sevón (Berichterstatter),

Generalanwalt: G. Tesauro
Kanzler: L. Hewlett, Verwaltungsrätin

unter Berücksichtigung der schriftlichen Erklärungen

- der National Farmers' Union u. a., vertreten durch Stuart Isaacs, QC, und Barrister Clive Lewis, beauftragt von Badhams Thompson, Solicitors,
- der Anglo Dutch Meat Exports Ltd, vertreten durch Barrister Nicholas Green, beauftragt von Michael Parker und Conor McGuire, Solicitors,
- der British Association of Sheep Exporters, vertreten durch David Vaughan, QC, und Barrister Conor Quigley, beauftragt durch Solicitor Anthony M. Burstow,
- der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch Lindsey Nicoll, Treasury Solicitor's Department, als Bevollmächtigte, Beistand: Paul Lasok, QC, und Barrister David Anderson,
- des Rates der Europäischen Union, vertreten durch Rechtsberater Arthur Brautigam und Moyra Sims als Bevollmächtigte,
- der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch James Macdonald Flett, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der National Farmers' Union u. a., vertreten durch Stuart Isaacs, Clive Lewis und Barrister Sarah Moore, der British

Association of Sheep Exporters, vertreten durch David Vaughan und Conor Quigley, der Regierung des Vereinigten Königreichs, vertreten durch Lindsey Nicoll, Paul Lasok und David Anderson, des Rates, vertreten durch Arthur Brautigam und Moyra Sims, und der Kommission, vertreten durch James Macdonald Flett, in der Sitzung vom 2. Juli 1997,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 30. September 1997,

folgendes

Urteil

- 1 Der High Court of Justice, Queen's Bench Division, hat mit Beschluß vom 3. Mai 1996, beim Gerichtshof eingegangen am 8. Mai 1996, gemäß Artikel 177 EG-Vertrag eine Frage nach der Gültigkeit des Artikels 1 der Entscheidung 96/239/EG der Kommission vom 27. März 1996 mit den zum Schutz gegen die bovine spongiforme Enzephalopathie (BSE) zu treffenden Dringlichkeitsmaßnahmen (ABl. L 78, S. 47; nachfolgend: Entscheidung) zur Vorabentscheidung vorgelegt.
- 2 Diese Frage stellt sich in einem Rechtsstreit, in dem die National Farmers' Union, eine Berufsvereinigung, die die Mehrzahl der landwirtschaftlichen Betriebe in England und Wales vertritt, sowie neun spezialisierte landwirtschaftliche Betriebe, die sich mit der Aufzucht für den Verkauf, der Fütterung, der Haltung, dem Transport und der Ausfuhr von Rindern, ihrer Samen und ihrer Embryonen sowie der Verarbeitung und der Ausfuhr von Rindfleisch und Folgeerzeugnissen beschäftigen (Kläger), bestimmte Maßnahmen anfechten, die das Ministry of Agriculture, Fisheries and Food und die Commissioners of Customs & Excise gemäß Artikel 1 der Entscheidung getroffen haben. Die Kläger werden von zwölf Streithelfern unterstützt. Die ersten elf Streithelfer sind Fleischexporteure und Mitglieder der International Meat Traders Association, der zwölfte Streithelfer ist die British Association of Sheep Exporters, eine Vereinigung von Schafexporteuren, der ihrem Vortrag nach aus der Entscheidung ein erheblicher Nachteil erwächst, da der Transport von Schafen auf Schiffen als solcher nicht rentabel und deshalb infolge der Entscheidung unterbrochen worden sei.

- 3 Die Kommission hat die Entscheidung infolge zweier Mitteilungen des Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (SEAC), eines unabhängigen Ausschusses zur wissenschaftlichen Beratung der Regierung des Vereinigten Königreichs, vom 20. und 24. März 1996 erlassen, die sich auf einen möglichen Zusammenhang zwischen der bovinen spongiformen Enzephalopathie (BSE) und der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit bezogen.

- 4 Die Entscheidung wurde auf den EG-Vertrag, auf die Richtlinie 90/425/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 zur Regelung der veterinärrechtlichen und tierzüchterischen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel mit lebenden Tieren und Erzeugnissen im Hinblick auf den Binnenmarkt (ABl. L 224, S. 29), geändert durch die Richtlinie 92/118/EWG des Rates vom 17. Dezember 1992 über die tierseuchenrechtlichen und gesundheitlichen Bedingungen für den Handel mit Erzeugnissen tierischen Ursprungs in der Gemeinschaft sowie für ihre Einfuhr in die Gemeinschaft, soweit sie diesbezüglich nicht den spezifischen Gemeinschaftsregelungen nach Anhang A Kapitel I der Richtlinie 89/662/EWG und — in bezug auf Krankheitserreger — der Richtlinie 90/425/EWG unterliegen (ABl. 1993, L 62, S. 49), insbesondere auf Artikel 10 Absatz 4, sowie auf die Richtlinie 89/662/EWG des Rates vom 11. Dezember 1989 zur Regelung der veterinärrechtlichen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel im Hinblick auf den gemeinsamen Binnenmarkt (ABl. L 395, S. 13), geändert durch die Richtlinie 92/118, insbesondere auf Artikel 9, gestützt.

- 5 Artikel 10 Absätze 1 Unterabsatz 1 und 4 der Richtlinie 90/425 lauten:

„(1) Jeder Mitgliedstaat unterrichtet die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission unverzüglich über das Auftreten in seinem Hoheitsgebiet von Krankheiten gemäß der Richtlinie 82/894/EWG sowie von allen Zoonosen, Krankheiten und anderen Ursachen, die eine Gefahr für die Tiere oder die menschliche Gesundheit darstellen können.

...

(4) In allen diesen Fällen prüft die Kommission im Ständigen Veterinärausschuß so bald wie möglich die Lage. Sie erläßt nach dem in Artikel 17 genannten Verfahren die notwendigen Maßnahmen für die Tiere und Erzeugnisse im Sinne des Artikels 1 und, falls es die Umstände erfordern, für die Folgeerzeugnisse. Sie verfolgt die Entwicklung der Lage und kann nach dem gleichen Verfahren die getroffenen Entscheidungen nach Maßgabe dieser Entwicklung ändern oder aufheben.“

- 6 Artikel 1 der Richtlinie 90/425 betrifft die lebenden Tiere und Erzeugnisse, die unter die in Anhang A der Richtlinie aufgeführten Richtlinien fallen oder die von ihrem Artikel 21 Absatz 1 erfaßt werden, also die in Anhang B der Richtlinie 90/425 angeführten Tiere und Erzeugnisse.
- 7 Artikel 9 Absätze 1 Unterabsatz 1 und 4 der Richtlinie 89/662 bestimmt folgendes:

„(1) Jeder Mitgliedstaat unterrichtet die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission unverzüglich über das Auftreten in seinem Hoheitsgebiet von Krankheiten gemäß der Richtlinie 82/894/EWG sowie von allen Zoonosen, Krankheiten und anderen Ursachen, die eine Gefahr für die Tiere oder die menschliche Gesundheit darstellen können.

...

(4) In allen diesen Fällen prüft die Kommission im Ständigen Veterinärausschuß so bald wie möglich die Lage. Sie erläßt nach dem Verfahren des Artikels 17 die notwendigen Maßnahmen für die in Artikel 1 genannten Erzeugnisse und, falls es die Umstände erfordern, für die Ursprungserzeugnisse und deren Folgeerzeugnisse. Sie verfolgt die Entwicklung der Lage und kann nach dem gleichen Verfahren die getroffenen Entscheidungen nach Maßgabe dieser Entwicklung ändern oder aufheben.“

- 8 Artikel 1 der Richtlinie 89/662 betrifft die Erzeugnisse tierischen Ursprungs, die unter die im Anhang A der Richtlinie aufgeführten Richtlinien fallen oder von ihrem Artikel 14 erfaßt werden, also die im Anhang B derselben Richtlinie erfaßten Erzeugnisse.
- 9 In der Präambel der Entscheidung wird auf die Veröffentlichung neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse, die Mitteilung zusätzlicher von der Regierung des Vereinigten Königreichs getroffener Maßnahmen (Schlachtkörper von über 30 Monate alten Rindern sind in zugelassenen und vom Meat Hygiene Service überwachten Betrieben zu entbeinen; die beim Zuschneiden anfallenden Abfälle sind als Sonderabfälle vom Rind zu behandeln; die Verfütterung von Mehl von Fleisch und Knochen, das von Säugetieren stammt, an die in landwirtschaftlichen Betrieben gehaltenen Tiere ist verboten) sowie auf die von einigen Mitgliedstaaten verhängten Einfuhrverbote und das Votum des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses Bezug genommen. Die fünfte, die sechste und die siebte Begründungserwägung lauten wie folgt:

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

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

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

10 Artikel 1 der Entscheidung lautet wie folgt:

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

- lebenden Rindern, Rindersamen und Rinderembryonen,
- Rindfleisch, geschlachtet im Vereinigten Königreich,
- Erzeugnisse von Rindern, die im Vereinigten Königreich geschlachtet worden sind und welche geeignet sind, als Lebensmittel oder Tierfutter verwendet zu werden und Produkte, die bestimmt sind für die Verwendung bei der Herstellung von Medizinalprodukten, Kosmetika und pharmazeutischen Erzeugnissen,
- Fleisch- und Knochenmehl, das von Säugetieren stammt,

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

11 Angesichts des Parteivorbringens kamen dem vorlegenden Gericht Zweifel an der Gültigkeit der Entscheidung. Es hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof die folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

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

- 12 Die Rechtsgründe, an denen Artikel 1 der Entscheidung zu messen das vorlegende Gericht den Gerichtshof ersucht, sind nacheinander zu erörtern.

Zur Frage der Zuständigkeit der Kommission

- 13 Die Kläger tragen vor, die Entscheidung sei nicht mit dem Ziel erlassen worden, die menschliche Gesundheit vor einer erheblichen Gefahr zu schützen, was nach den Richtlinien 90/425 und 89/662 eine Zuständigkeit der Kommission begründet hätte. Das Vereinigte Königreich und die Kommission hätten nämlich bereits seit 1988 Maßnahmen erlassen, die zum Gesundheitsschutz erforderlich gewesen seien; aus den neuen Hinweisen über die Fälle von Creutzfeld-Jakob-Krankheit im Vereinigten Königreich ergebe sich keine neue Gefahr. Hingegen habe die Kommission im Hinblick auf Fleisch und Rinder, die vor der Entscheidung ausgeführt worden seien, nichts unternommen.
- 14 Im übrigen ermächtigten die Richtlinien 90/425 und 89/662 die Kommission nicht, Ausfuhren aus dem Vereinigten Königreich in Drittländer zu verbieten. Das sei im Text nicht vorgesehen; die Kommission dürfe nur im Rahmen ausdrücklich übertragener Befugnisse tätig werden. Die Rechtfertigung, Verkehrsverlagerungen sollten vermieden werden, erlaube keine Entscheidung, die über das Erforderliche hinausgehe, also vermeiden solle, daß ein aus dem Vereinigten Königreich in ein Drittland ausgeführtes Erzeugnis anschließend wieder in die Gemeinschaft eingeführt werde.
- 15 Selbst wenn die Kommission eine gewisse Zuständigkeit haben sollte, so bestehe diese doch jedenfalls nicht für das Verbot der Ausfuhr bestimmter Erzeugnisse, denen kein Risiko innewohne, nämlich von Rindersamen, Rinderembryonen, Kälbern von weniger als sechs Monaten, frischem Rindfleisch von Rindern, die bei der Schlachtung weniger als zweieinhalb Jahre alt waren, Talg und Gelatine.

- 16 Die ersten elf Streithelfer, Rindfleischausfuhrfirmen und ihre Verbände, bestreiten die Rechtmäßigkeit der Entscheidung namentlich insofern, als sie die Ausfuhr in Drittländer verbietet. Ein solches Verbot sei angesichts der Richtlinien 90/425 und 89/662 nicht gerechtfertigt, da keine wesentliche oder merkliche Gefahr von Verkehrsverlagerungen oder einer Wiedereinfuhr von Fleisch aus dem Vereinigten Königreich in die Gemeinschaft bestehe. Die Zahl der Drittländer, die frisches Rindfleisch oder Folgeerzeugnisse von Rindfleisch in die Gemeinschaft ausführen dürften, sei beschränkt; dieses Fleisch und diese Erzeugnisse müßten strenge gemeinschaftsrechtliche Bedingungen erfüllen. Im übrigen könnten die Ausfuhr in Drittländer zu Ausfuhrerstattungen führen; in diesem Rahmen überprüften die Behörden des Vereinigten Königreichs, daß das Erzeugnis im Bestimmungsland verzollt und in den Verkehr gebracht werde. Schließlich gebe es Einfuhrzölle für Rindfleisch selbst dann, wenn dies anfangs Gemeinschaftsursprung gehabt habe.
- 17 Das Vorbringen der Kommission zu Betrugereien sei nicht begründet oder rechtfertige jedenfalls kein allgemeines weltweites Verbot, sondern allenfalls spezifische Verbote nach Anhörung der Behörden der betroffenen Drittländer und der Behörden der Mitgliedstaaten, die möglicherweise verlagertes Rindfleisch wieder einführen. Zumindest hätte das Verbot aufgrund spezifischer Bestimmungen für die Einfuhr von Rindfleisch aus Drittländern, nicht aber auf der Grundlage von Bestimmungen über den Binnenmarkt erlassen werden dürfen.
- 18 Daher habe die Kommission unter Berufung auf die Befugnisse, die ihr in den Richtlinien 90/425 und 89/662 übertragen worden seien, keine so umfassende Maßnahme wie ein weltweites Verbot aussprechen dürfen. Zudem sei es nicht Sache der Kommission, sondern der Regierungen und der Wirtschaftsbeteiligten der Drittländer, zu entscheiden, wie sie sich gegenüber Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich verhalten wollten.

- 19 Die Regierung des Vereinigten Königreichs bestreitet, daß die Entscheidung mit der Notwendigkeit der Eingrenzung gerechtfertigt werden könne, da eine solche Maßnahme im Falle von BSE, die keine ansteckende Krankheit sei, nicht geeignet sei.
- 20 Auch sei die Kommission für Maßnahmen nicht zuständig gewesen, die sich auf den Handel mit Drittländer bezögen. Die Richtlinien 90/425 und 89/662 bezögen sich nämlich nur auf Kontrollen „im innergemeinschaftlichen Handel im Hinblick auf den Binnenmarkt“. Sie beträfen Tiere oder Erzeugnisse, die in Drittländer ausgeführt werden sollten, nur insoweit, als eine Gefahr für die menschliche oder tierische Gesundheit im Inneren der Gemeinschaft bestehe, solange sich das Tier oder das Erzeugnis noch dort befinde, wenn es beispielsweise über das Gebiet eines anderen Mitgliedstaats befördert werde (siehe namentlich Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe g der Richtlinie 90/425 und Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 89/662). Die Kommission sei daher nicht befugt, Ausfuhren des Vereinigten Königreichs in Drittländer zu untersagen, die nicht über das Gebiet eines anderen Mitgliedstaats befördert würden. Rinder stellten zudem keine Gefahr für die menschliche oder tierische Gesundheit dar, da BSE nicht ansteckend sei. Soweit das Fleisch oder Folgeerzeugnisse eine Gefahr darstelle, sei es Sache der Drittländer, dies zu würdigen und Maßnahmen auf der Grundlage des Tierseuchenkodex des Internationalen Tierseuchenamtes zu treffen, nicht aber Sache der Kommission.
- 21 Der Rat legt dar, die Richtlinien 90/425 und 89/662 seien Teil einer stimmigen, vollständigen Gesamtregelung, die an die Stelle einseitiger Maßnahmen der Mitgliedstaaten nach Artikel 36 EG-Vertrag habe treten sollen. Er habe der Kommission mit den Richtlinien 90/425 und 89/662 die ausdrückliche, spezifische Zuständigkeit übertragen, alle erforderlichen Maßnahmen für lebende Tiere wie für Erzeugnisse tierischen Ursprungs zu treffen. Angesichts des erheblichen Spielraums, der der Kommission im Rahmen von Schutzklauseln zuerkannt werden müsse, habe diese die Gefahr für die tierische und menschliche Gesundheit weder offensichtlich falsch beurteilt noch ihre Befugnisse offenkundig überschritten, als sie sich vorsichtshalber für die Lösung entschieden habe, die die Gesundheit am sichersten gewährleiste.

- 22 Auf Gemeinschaftsausfuhren in Drittländer seien zu Recht Dringlichkeitsmaßnahmen angewandt worden. Artikel 43 EG-Vertrag stelle eine angemessene und hinreichende Rechtsgrundlage für den Drittlandshandel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen dar; die Richtlinien 90/425 und 89/662 erlaubten nicht den Schluß, der Rat hätte die Befugnisse der Kommission aufgrund der Schutzklausel ausdrücklich dahin beschränkt, daß Ausfuhren in Drittländer ausgeschlossen seien. Im übrigen seien die Anforderungen der Gesundheit unteilbar und universell, so daß eine Zweiteilung der Regeln in solche für Erzeugnisse, die für die Gemeinschaft, und solche, die für Drittländer bestimmt seien, unvorstellbar sei. Schließlich wäre eine Erstreckung des Verbots auf die Ausfuhr nach Drittländern bereits durch das Bemühen gerechtfertigt gewesen, Verkehrsverlagerungen zu verhindern.
- 23 Was namentlich die Frage des Auftretens einer neuen erheblichen Gefahr betrifft, führt die Kommission aus, zwar habe es BSE bereits gegeben, jedoch hätten die Mitteilungen des SEAC eine Neubewertung dieser Krankheit zur Folge gehabt, die nicht mehr nur als Tierkrankheit, sondern auch als Gefahr für die menschliche Gesundheit habe angesehen werden müssen. Diese neuen Hinweise hätten die Risikoeinschätzung geändert und das Eingreifen der Kommission aufgrund der Richtlinien 90/425 und 89/662 gerechtfertigt. Nichts weise im übrigen darauf hin, daß die neuen Fälle der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit auf einer Ansteckung vor dem Verbot der Sonderschlachtabfälle vom Rind beruhten; vielmehr habe das SEAC den Erlaß zusätzlicher Maßnahmen empfohlen. Im übrigen seien verseuchte Futtermittel nicht unbedingt die wesentliche Form der Ansteckung. Schließlich habe das Futtermittelverbot von 1988 nur zögerlich Wirkungen gezeigt, das Verbot von Sonderschlachtabfällen vom Rind aus dem Jahre 1989 sei wirkungslos und die Überwachung der Rinder unzureichend gewesen, da die Herkunftsherde von BSE-befallenen Tieren in mehr als 11 000 Fällen nicht habe festgestellt werden können.
- 24 Zu den Maßnahmen, die sie aufgrund der Richtlinien 90/425 und 89/662 habe ergreifen dürfen, führt die Kommission zunächst aus, der Gemeinschaftsgesetzgeber habe in Fragen der Gemeinsamen Agrarpolitik ein weites Ermessen. Der Rat könne der Kommission weite Durchführungsbefugnisse übertragen, da nur sie in der Lage sei, ständig und aufmerksam der Entwicklung der Agrarmärkte zu folgen und mit der gebotenen Schnelligkeit zu handeln. Diese Befugnisse seien

namentlich deshalb gerechtfertigt, weil sie in einem Verfahren auszuüben seien, das dem Rat ein Eingreifen ermögliche. Schließlich seien Artikel 10 Absatz 4 der Richtlinie 90/425 und Artikel 9 Absatz 4 der Richtlinie 89/662 allgemein gehalten; sie ermächtigten die Kommission, „in allen diesen Fällen ... die notwendigen Maßnahmen“ zu erlassen. Als Verkehrsverbot für Tiere und Erzeugnisse außerhalb eines bestimmten Gebietes der Gemeinschaft, also als Eingrenzungsmaßnahme, sei die Entscheidung angemessen.

- 25 Betrachte man Artikel 10 Absatz 4 der Richtlinie 90/425 und Artikel 9 Absatz 4 der Richtlinie 89/662 genau, so verböten sie keine Maßnahmen gegenüber Drittländern, soweit diese erforderlich seien. Angesichts der Dringlichkeit sowie des Umstands, daß BSE im wesentlichen im Vereinigten Königreich grassiert habe, sei es offensichtlich unangebracht und wirkungslos gewesen, sich auf die Regelung für Tiere und Erzeugnisse aus Drittländern zu stützen, da dies die Änderung der Richtlinien über Einfuhren in die Gemeinschaft oder Verhandlungen mit Drittländern erforderlich gemacht hätte.
- 26 Um zu entscheiden, ob die Kommission sich mit dem Erlaß der angefochtenen Entscheidung im Rahmen ihrer Befugnisse aus den Richtlinien 90/425 und 89/662 hielt, ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen erfüllt waren, von denen diese beiden Richtlinien den Erlaß von Schutzmaßnahmen abhängig machten, ob die Kommission Ausfuhren verbieten konnte und ob ein solches Verbot sich auf Drittländer erstrecken konnte.
- 27 Nach Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie 90/425 und Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie 89/662 erlaubt das „Auftreten ... von allen Zoonosen, Krankheiten und anderen Ursachen, die eine Gefahr für die Tiere oder die menschliche Gesundheit darstellen können“, den Erlaß von Schutzmaßnahmen.
- 28 Zu prüfen ist namentlich, ob die Mitteilung des SEAC, BSE sei die wahrscheinlichste Erklärung (the most likely explanation) für das Auftreten einer neuen Form der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit, den Erlaß von Schutzmaßnahmen erlaubte,

obwohl es BSE bereits mehrere Jahre gab, sowohl das Vereinigte Königreich wie die Gemeinschaft Maßnahmen getroffen hatten und die Gefährdung des Menschen durch diese Krankheit bereits berücksichtigt worden war.

- 29 Nach den Richtlinien 90/425 und 89/662 rechtfertigt der Umstand, daß eine Zoonose, Krankheit oder andere Ursache als erhebliche Gefahr angesehen wird, die Befugnis der Kommission zum Erlaß von Schutzmaßnahmen.
- 30 Die Richtlinien 90/425 und 89/662 sollen nämlich der Kommission ein schnelles Eingreifen erlauben, um die Ausbreitung einer Krankheit unter den Tieren oder eine Gefahr für die menschliche Gesundheit zu verhindern. Dem widerspräche es, der Kommission die Befugnis zum Erlaß der erforderlichen Maßnahmen in der Folge der Veröffentlichung neuer Hinweise, die die Kenntnisse über eine Krankheit, insbesondere über ihre Übertragungswege oder ihre Folgen erheblich ändern, mit der Begründung vorzuenthalten, die Krankheit gebe es schon lange.
- 31 Aus den Mitteilungen des SEAC ergab sich, daß ein Zusammenhang zwischen BSE und der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit nicht mehr nur eine theoretische Hypothese, sondern eine reale Möglichkeit war. Die wahrscheinlichste Erklärung (the most likely explanation) für die Fälle der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit war nämlich eine Ansteckung mit BSE vor dem 1989 verfügten Verbot bestimmter Sonderschlachtabfälle vom Rind.
- 32 Auch wenn es BSE bereits gab, enthielten die Mitteilungen des SEAC neue Erkenntnisse über die Gefährdung der menschlichen Gesundheit durch diese Krankheit; damit war die Kommission befugt, Schutzmaßnahmen im Sinne der Richtlinien 90/425 und 89/662 zu ergreifen.

- 33 Die Richtlinien 90/425 und 89/662 bestimmen die Befugnisse der Kommission sehr umfassend; sie ermächtigen diese zum Erlaß der „notwendigen Maßnahmen“ für lebende Tiere und Erzeugnisse von diesen Tieren, Erzeugnisse tierischen Ursprungs und Folgerzeugnisse, ohne daß zeitliche oder räumliche Grenzen für den Anwendungsbereich dieser Maßnahmen vorgesehen wären.
- 34 Nach den Richtlinien 90/425 und 89/662 kommen für den Handel nur Tiere und Erzeugnisse tierischen Ursprungs in Betracht, die den dort festgesetzten Bedingungen entsprechen. Die Behörden des Versendemitgliedstaats müssen überprüfen, ob diese Bedingungen erfüllt sind, bevor sie die Ausfuhrgenehmigungen erteilen (Artikel 3 und 4 der Richtlinie 90/425 und Artikel 3 und 4 der Richtlinie 89/662).
- 35 Stellen die zuständigen Behörden bei einer Kontrolle am Bestimmungsort oder während der Beförderung fest, daß eine Zoonose, eine Krankheit oder eine andere Ursache, die eine schwere Gefahr für die Tiere oder die menschliche Gesundheit darstellen kann, vorhanden ist, so können die zuständigen Behörden des Bestimmungsmitgliedstaats die Verbringung des Tieres bzw. der Tierpartie in die nächstgelegene Quarantänestation bzw. deren Tötung und/oder unschädliche Beseitigung (Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a Unterabsatz 1 der Richtlinie 90/425) oder die unschädliche Beseitigung der Partie der Erzeugnisse tierischen Ursprungs oder jede andere in der Gemeinschaftsregelung vorgesehene Verwendung (Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a Unterabsatz 1 der Richtlinie 89/662) anordnen.
- 36 Diese Bestimmungen belegen hinreichend, daß im Falle einer Zoonose, einer Krankheit oder einer anderen Ursache, die eine schwere Gefahr für die Tiere oder die menschliche Gesundheit darstellen kann, ein Versendungsverbot der Tiere und der Erzeugnisse und ihre Eingrenzung auf ein bestimmtes Gebiet eine angemessene Maßnahme ist, die sowohl auf Entscheidungen des Versendemitgliedstaats wie auf solche des Einfuhrmitgliedstaats beruhen kann.

- 37 Gegebenenfalls erfordert die Wirksamkeit einer solchen Eingrenzung ein völliges Verkehrsverbot der Tiere und der Erzeugnisse über die Grenzen des betroffenen Mitgliedstaats, die auch die Ausfuhr in Drittländer betrifft.
- 38 Die Richtlinien 90/425 und 89/662 schließen eine Befugnis der Kommission, die Ausfuhr in Drittländer zu verbieten, nicht ausdrücklich aus. Wie der Generalanwalt in Nummer 23 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, läßt sich eine solche Beschränkung auch nicht aus dem Umstand ableiten, daß diese Richtlinien auf Kontrollen im Binnenhandel der Gemeinschaft Bezug nehmen, da die Befugnisse der Kommission nur davon abhängen, daß die getroffenen Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit in einem einheitlichen Markt erforderlich sind.
- 39 Schließlich ist von Belang, daß die Kontrolle des Gemeinschaftsrichters in Fällen, in denen die Kommission über einen weiten Entscheidungsspielraum insbesondere hinsichtlich der Art und des Umfangs der zu treffenden Maßnahme verfügt, sich auf die Prüfung beschränkt, ob ihr beim Treffen einer solchen Entscheidung ein offensichtlicher Irrtum oder Ermessensmißbrauch unterlaufen ist oder ob sie die Grenzen ihres Spielraums offensichtlich überschritten hat (siehe Urteil vom 25. Januar 1979 in der Rechtssache 98/78, Racke, Slg. 1979, 69, Randnr. 5).
- 40 Hier hatten neue wissenschaftliche Veröffentlichungen einen Zusammenhang zwischen einer Krankheit, die den Rinderbestand des Vereinigten Königreichs befiel, und einer Krankheit wahrscheinlich gemacht, die für den Menschen tödlich und für die derzeit kein Heilmittel bekannt ist.
- 41 Angesichts der Ungewißheit darüber, ob die früher vom Vereinigten Königreich und der Gemeinschaft ergriffenen Maßnahmen ausreichend und wirksam seien, und angesichts der als schwerwiegend angesehenen Gefahren für die Gesundheit

(siehe Beschluß vom 12. Juli 1996 in der Rechtssache C-180/96 R, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1996, I-3903, Randnr. 63) hat die Kommission ihren Entscheidungsspielraum nicht offenkundig überschritten, als sie sich bemühte, die Krankheit durch das Verbot der Ausfuhr von Rindern, von Rindfleisch und von Folgeerzeugnissen aus dem Vereinigten Königreich sowohl in andere Mitgliedstaaten wie in Drittländer auf das Gebiet des Vereinigten Königreichs einzugrenzen.

Zur Frage des Ermessensmißbrauchs

- 42 Die Kläger meinen, selbst wenn die Kommission zum Erlaß der Entscheidung zuständig gewesen wäre, habe sie doch ihr Ermessen mißbraucht. Nach der fünften Begründungserwägung der Entscheidung sei deren Ziel nicht der Gesundheitsschutz, sondern die Wiederherstellung des Vertrauens der Verbraucher gewesen.
- 43 Einen Ermessensmißbrauch stellt es nach ständiger Rechtsprechung dar, wenn ein Organ einen Rechtsakt ausschließlich oder zumindest überwiegend zu anderen als den angegebenen Zwecken oder mit dem Ziel erläßt, ein Verfahren zu umgehen, das der EG-Vertrag speziell vorsieht, um die konkrete Sachlage zu bewältigen (siehe Urteil vom 12. November 1996 in der Rechtssache C-84/94, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1996, I-5755, Randnr. 69).
- 44 Wie der Generalanwalt in Nummer 21 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, ist es nicht möglich, aus dem Gesamtzusammenhang der Begründungserwägungen der angefochtenen Entscheidung den Satzteil über die Besorgnisse der Verbraucher herauszugreifen, um das Ziel der Entscheidung zu beschreiben.

- 45 Sicherlich ergibt sich das Ziel einer Entscheidung aus der Untersuchung ihrer Begründungserwägungen. Diese Untersuchung muß aber die gesamte Begründung erfassen, nicht nur einen isolierten Bestandteil. Aus der gesamten Begründung der Entscheidung ergibt sich, daß die Kommission die Schutzmaßnahmen angesichts der Gefahren der Übertragung von BSE auf den Menschen nach Prüfung der vom Vereinigten Königreich getroffenen Maßnahmen und nach Anhörung des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses und des Ständigen Veterinärausschusses erlassen hat.
- 46 Es gibt somit keinen Hinweis darauf, daß es das ausschließliche oder überwiegende Ziel der Kommission gewesen wäre, das Vertrauen der Verbraucher wiederherzustellen. Somit ist kein Ermessensmißbrauch dargetan.

Zur Frage des Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

- 47 Die Kläger machen vier Gründe geltend, aus denen sie die Entscheidung insgesamt oder wenigstens im Hinblick auf bestimmte Erzeugnisse für unverhältnismäßig erachten. Zunächst sei das Ausfuhrverbot nicht erforderlich gewesen, da die Gemeinschaft und das Vereinigte Königreich bereits Maßnahmen erlassen hätten; zudem ergebe sich aus den neuen Hinweisen vom 20. März 1996, das SEAC betrachte einen Zusammenhang zwischen BSE und der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit als möglich, nicht, daß das Verbot der in Artikel 1 der Entscheidung aufgezählten Erzeugnisse erforderlich oder geeignet gewesen sei. Außerdem sei weder die Erforderlichkeit eines Verbots der Ausfuhr in Drittländer aus Gründen der Gesundheit oder des Verbrauchervertrauens noch das Vorliegen von Verkehrsverlagerungen bewiesen worden. Weiter stünden die Folgen der — unbefristeten — Entscheidung insbesondere für die Rindfleischindustrie im Vereinigten Königreich nicht in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Ziel, selbst wenn die Entscheidung Erfordernissen des Gesundheitsschutzes entspräche. Schließlich hätten weniger einschneidende Maßnahmen erlassen werden können. So wäre es im Hinblick auf Drittländer möglich gewesen, ein Verbot der Wiedereinfuhr in die Gemeinschaft auszusprechen und mit einem geeigneten Zertifizierungssystem zu

verbinden. Hinsichtlich der anderen Mitgliedstaaten hätte ein Zertifizierungs- und/oder Etikettierungssystem ins Auge gefaßt werden können, wobei anzugeben gewesen wäre, daß das Fleisch von BSE-freien Herden des Vereinigten Königreichs stamme, die keine Futtermittel mit tierischem Eiweiß erhalten hätten.

- 48 Nach Ansicht der British Association of Sheep Exporters hat die Kommission mit dem Erlaß der Entscheidung, bei dem sie die Auswirkungen auf die Ausfuhr von lebenden Schafen nicht bewertet habe, ihr Ermessen offenkundig unangemessen gebraucht und damit den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in Verbindung mit dem Grundsatz der guten Verwaltung verletzt.
- 49 Nach Auffassung des Vereinigten Königreichs verletzt das Verbot der Ausfuhr in Drittländer mit dem Ziel, Verkehrsverlagerungen zu vermeiden, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da dieses Mittel nicht zur Abschwächung dieser Gefahr geeignet und das Verbot weder erforderlich noch verhältnismäßig sei. Vielmehr habe es diejenigen Wirtschaftsteilnehmer im fraglichen Sektor, die auf Drittlandsmärkten tätig seien, erheblich geschädigt, während die Gefahr einer Verkehrsverlagerung angesichts der beschränkten Zahl von Drittländern, die zur Ausfuhr von Rindern, frischem Rindfleisch oder Erzeugnissen aus Fleisch in die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft berechtigt seien, der strengen Ausfuhrbedingungen, der in Anwendung der Bestimmungen über die Ausfuhrerstattungen durchgeführten Kontrollen und der Einfuhrzölle größtenteils theoretisch sei. Bei Rindersamen und -embryonen sei die Einfuhr aus dem Vereinigten Königreich über ein Drittland in einen Mitgliedstaat angesichts der anwendbaren Bedingungen unmöglich.
- 50 Schließlich hätte eine weniger einschneidende Maßnahme zur Verhinderung der Wiedereinfuhr unerwünschten Rindfleischs in die Gemeinschaft darin bestanden, die besonders zur Regelung der Einfuhr von Rindfleisch aus Drittländern erlassenen Richtlinien anzuwenden, namentlich die Richtlinien 90/675/EWG des Rates vom 10. Dezember 1990 zur Festlegung von Grundregeln für die Veterinärkontrollen von aus Drittländern in die Gemeinschaft eingeführten Erzeugnissen (ABl. L 373, S. 1) und 91/496/EWG vom 15. Juli 1991 zur Festlegung von Grundregeln

für die Veterinärkontrollen von aus Drittländern in die Gemeinschaft eingeführten Tieren und zur Änderung der Richtlinien 89/662, 90/425 und 90/675 (ABl. L 268, S. 56).

- 51 Die Kommission stellt ihre Entscheidung als Eingrenzungsmaßnahme dar, die der Ausrottung der Krankheit dienen solle, verbunden mit Markt- und anderen Stützungsmaßnahmen. Die Eingrenzung sei allgemein als legitime Antwort auf ein Problem der vorliegenden Art anerkannt, um die Ausbreitung der Krankheit zu vermeiden. Das Vereinigte Königreich sei als Eingrenzungszone bestimmt worden, weil es aus verschiedenen Gründen nicht angebracht gewesen wäre, örtliche Isolationszonen zu schaffen, und weil 99,7 % der bestätigten BSE-Fälle im Vereinigten Königreich aufgetreten seien. Im übrigen sähen die Richtlinien über bestimmte Krankheiten vor, daß Eingrenzungszone nach Maßgabe natürlicher Hindernisse und von Verwaltungsgrenzen zu bestimmen seien.
- 52 Die Entscheidung sei rechtmäßig, soweit sie lebende Tiere betreffe, weil fortbestehende Zweifel insbesondere im Hinblick auf das Vorhandensein des BSE-Erregers in jungen Tieren, auf das System, das es erlaube, den Weg der Rinder zu verfolgen und diejenigen festzustellen, die der Gefahr ausgesetzt gewesen seien, auf das Schlachtalter der Rinder oder auch auf die Gefahr einer vertikalen oder horizontalen Übertragung neu bewertet worden seien.
- 53 Bei Samen sei das Verbot infolge eines Gutachtens des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses aufgehoben worden. Das berühre die Gültigkeit der angefochtenen Entscheidung jedoch nicht, die als Dringlichkeitsmaßnahme durch die Gefahr einer vertikalen Übertragung, durch laufende Forschungen über die Übertragung durch den Transfer von Embryonen bei Kühen, die mit Samen von BSE-kranken Stieren besamt worden seien oder auch durch das Fehlen eines jüngeren einschlägigen Gutachtens des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses gerechtfertigt gewesen sei.

- 54 Dasselbe gelte für Embryonen; hier komme noch das Gutachten des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses hinzu, das von Belegen für eine Übertragung der Traberkrankheit durch den Embryonentransfer ausgehe.
- 55 Im übrigen bestünden Zweifel bei Fleisch, namentlich im Hinblick auf das Funktionieren der Regelung über die Identifizierung und die Verfolgung des Weges der Tiere im Vereinigten Königreich und die Wirksamkeit der Durchführung der Maßnahmen zu Überprüfung der Beseitigung von Sonderschlachtabfällen vom Rind. Auch enthielten alle Fleischstücke kleine Mengen von Lymphgewebe; ein Mitglied des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses habe nicht ausgeschlossen, daß auch Muskelfleisch eine Gefahr darstelle.
- 56 Ähnliches gelte für Folgeprodukte wie Talg und Gelatine. Fleisch- und Knochenmehl von Säugetieren seien die Hauptursache für die BSE-Epidemie.
- 57 Die Entscheidung sei auch insoweit erforderlich gewesen, als sie die Ausfuhr in Drittländer betreffe. Diese Ausfuhren machten nur ungefähr 5 % der britischen Rindfleischerzeugung aus, was belege, daß der Preis für eine absolute Wirksamkeit der Eingrenzungsmaßnahme recht gering sei. Im übrigen bestehe die Gefahr der Wiedereinfuhr von Tieren, Fleisch oder Folgeprodukten, möglicherweise auch in anderer Form und gegebenenfalls mit einer anderen Ursprungsangabe. Schließlich bestehe eine echte Betrugsgefahr, wenn man die Daten über die Betrügereien bei den Ausfuhrerstattungen in Rechnung stelle. Die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen wäre gefährdet, wenn sie die Ausfuhren in Drittländer nicht einschlossen; daher sei das Verbot der Ausfuhren in Drittländer ein unverzichtbarer Bestandteil der angefochtenen Entscheidung und entspreche damit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Im übrigen wäre eine Untätigkeit im Hinblick auf die Ausfuhren in Drittländer zweifelsfrei weder mit den Verpflichtungen vereinbar, die

Rat und Kommission nach dem EG-Vertrag oblägen, namentlich der Berücksichtigung der Stellung der gemeinschaftlichen Agrarerzeugung auf den Weltmärkten, noch mit den bilateralen und multilateralen völkerrechtlichen Verpflichtungen der Gemeinschaft.

- 58 Eine andere Lösung komme nicht in Betracht. Ein Verbot bestimmter Sonder-schlachtabfälle vom Rind auf Gemeinschaftsebene hätte zum Ausrotten von BSE nichts beigetragen und wäre nur von sehr beschränktem Nutzen, da in den anderen Mitgliedstaaten kaum BSE-Fälle aufgetreten seien. Im übrigen hätte es erhebliche Zeit in Anspruch genommen, eine solche Maßnahme wirksam zu machen, was angesichts der gegebenen Dringlichkeit nicht angemessen gewesen wäre. Eine Verbesserung der Kontrollen und der Zertifizierung bestimmter Fleischarten wäre angesichts der Dringlichkeit und der Zweifel an der Wirksamkeit der britischen Kontrollregelungen ungeeignet gewesen.
- 59 Im übrigen lasse sich die Verhältnismäßigkeit der angefochtenen Entscheidung nur im Hinblick auf die gesamten, für ungefähr 2,5 Milliarden ECU getroffenen Maßnahmen erörtern (u. a. Änderung der Interventionsschwellen, außerordentliche Stützungsmaßnahmen im Vereinigten Königreich und in anderen Mitgliedstaaten, Kälberverarbeitungsprämien, Einkommensstützen für die Rindfleischerzeuger, Maßnahmen zugunsten der Exporteure, Beihilfen für die private Lagerhaltung von Kalbfleisch, Ausfuhrerstattungen, Werbemaßnahmen für Qualitätsrindfleisch, Forschungshilfe).
- 60 Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrecht gehört, dürfen die Handlungen der Gemeinschaftsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der fraglichen Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen; ferner müssen die verursachten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen (Urteile vom 13. November 1990 in der Rechtssache C-331/88, Fedesa u. a., Slg. 1990, I-4023, Randnr. 13, und vom 5. Oktober 1994 in den Rechtssachen C-133/93, C-300/93 und C-362/93, Crispoltoni u. a., Slg. 1994, I-4863, Randnr. 41).

- 61 Was die gerichtliche Nachprüfbarkeit dieser Voraussetzungen betrifft, so verfügt der Gemeinschaftsgesetzgeber im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik über einen Spielraum, der seiner politischen Verantwortung, die ihm die Artikel 40 und 43 EG-Vertrag übertragen, entspricht. Folglich ist eine in diesem Bereich erlassene Maßnahme nur dann rechtswidrig, wenn sie zur Erreichung des Ziels, das das zuständige Organ verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist (Urteile Fedesa, Randnr. 14, und Crispoltoni u. a., Randnr. 42).
- 62 Bei Erlass der angefochtenen Entscheidung war völlig ungewiß, welche Gefahren von den lebenden Tieren, dem Rindfleisch oder den Folgeerzeugnissen ausgehen könnten.
- 63 Wenn das Vorliegen und der Umfang von Gefahren für die menschliche Gesundheit ungewiß ist, können die Organe Schutzmaßnahmen treffen, ohne abwarten zu müssen, daß das Vorliegen und die Größe dieser Gefahren klar dargelegt sind.
- 64 Das bestätigt auch Artikel 130r Absatz 1 EG-Vertrag, wonach der Schutz der menschlichen Gesundheit zu den umweltschutzpolitischen Zielen der Gemeinschaft gehört. Nach Artikel 130r Absatz 2 zielt die Umweltpolitik der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau ab; sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung; die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden.
- 65 Die Entscheidung wurde als „Dringlichkeitsmaßnahme“ verhängt, die „vorläufig“ (fünfte Begründungserwägung) ein Ausfuhrverbot erließ. Im übrigen erkennt die Kommission dort an, daß es erforderlich sei, die wissenschaftliche Begründung der neuen Informationen zu vertiefen und die getroffenen Maßnahmen zu verstärken; daher sollte die angefochtene Entscheidung nach Prüfung der Gesamtheit der angeführten Punkte überarbeitet werden (siebte Begründungserwägung).

- 66 Angesichts des Ausfuhrverbots der Entscheidung 94/474/EG der Kommission vom 27. Juli 1994 über Schutzmaßnahmen gegen die spongiforme Rinderenzephalopathie und zur Aufhebung der Entscheidungen 89/469/EWG und 90/200/EWG (ABl. L 194, S. 96), geändert durch Entscheidung 95/287/EG der Kommission vom 18. Juli 1995 (ABl. L 181, S. 40), betrifft das Ausfuhrverbot der Entscheidung nur lebende Rinder mit einem Alter von weniger als sechs Monaten, die von Kühen stammen, bei denen BSE weder vermutet noch festgestellt wurde. Die wissenschaftliche Ungewißheit über die Übertragungswege von BSE, insbesondere, was die Übertragung durch das Muttertier anbelangt, in Verbindung mit der mangelnden Kennzeichnung der Tiere und der mangelnden Überwachung ihrer Wege führt jedoch dazu, daß keine Sicherheit darüber zu erlangen ist, ob ein Kalb von einer völlig BSE-freien Kuh stammt oder ob es, selbst wenn dies der Fall ist, selbst völlig BSE-frei ist.
- 67 Daher ist das Verbot der Ausfuhr lebender Rinder keine offensichtlich ungeeignete Maßnahme.
- 68 Was Rindfleisch betrifft, muß wegen der langen Inkubationszeit der Krankheit bei jedem Tier, das mindestens sechs Monate alt ist, davon ausgegangen werden, daß es möglicherweise BSE-infiziert ist, selbst wenn es keine Symptome zeigt. Im Vereinigten Königreich waren Sondermaßnahmen für die Schlachtung von Rindern und das Zerteilen des Fleisches getroffen worden. Jedoch wurden erst ab Mai 1995 in den Betrieben des Vereinigten Königreichs Überraschungskontrollen durchgeführt, um die Anwendung dieser Maßnahmen zu überprüfen (*Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain, A Progress Report*, November 1995, Nr. 16). Diese Kontrollen zeigten, daß sich ein erheblicher Teil der Schlachthöfe nicht an die gesetzlichen Vorschriften hielt.
- 69 Im übrigen ergibt sich aus dem Bericht des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses vom 11. Juli 1994, daß Fleisch immer Reste von Nerven- und Lymphgewebe enthält. Nach der Erklärung eines Ausschußmitglieds, das dem Gutachten des Wissenschaftlichen Veterinärausschusses vom 22. März 1996 beigelegt war, ist die Gefahr einer Übertragung der Krankheit durch Muskelfleisch wissenschaftlich nicht ausgeschlossen.

- 70 Aus diesem Gutachten ergibt sich, daß der Wissenschaftliche Veterinärausschuß der Auffassung war, die zur Verfügung stehenden Daten erlaubten nicht den Nachweis, daß BSE auf den Menschen übertragen werden könne. Angesichts einer gleichwohl bestehenden Gefahr, die der Ausschuß immer berücksichtigt habe, hat er jedoch empfohlen, die jüngst vom Vereinigten Königreich getroffenen Maßnahmen betreffend die Entbeinung von Schlachtkörpern von mehr als 30 Monate alten Rindern in überwachten Einrichtungen für den Binnenhandel der Gemeinschaft umzusetzen; außerdem solle die Gemeinschaft geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Verwendung von Fleisch- und Knochenmehl in Futtermitteln zu verbieten. Zudem müsse jeder Kontakt von Rückenmark mit Fett, Knochen und Fleisch ausgeschlossen werden; andernfalls sei der Schlachtkörper als Sonderabfall vom Rind zu behandeln. Schließlich hat der Ausschuß empfohlen, Untersuchungen über die Übertragbarkeit von BSE auf den Menschen fortzusetzen. Im Anhang zu diesem Gutachten findet sich die Erklärung eines Ausschußmitglieds, „auf der Grundlage der beschränkten wissenschaftlichen Daten, die sich nur auf die Würdigung von Material stützten, das von neun Rindern stamme, sei nicht sicher, daß Rindfleisch aus Muskelgewebe hinsichtlich der Übertragung von BSE keine Gefahr darstelle“.
- 71 Damit kann auch das Ausfuhrverbot für Rindfleisch nicht als offensichtlich ungeeignete Maßnahme betrachtet werden.
- 72 Was Samen und Embryonen betrifft, war die Gefahr einer vertikalen Übertragung bei Erlaß der angefochtenen Entscheidung nicht abschließend ausgeschlossen.
- 73 Das Verbot der Ausfuhr anderer Erzeugnisse wie Talg und Gelatine belegt eine angemessene Vorsicht der Kommission bis zu einer Gesamtüberprüfung der Lage.
- 74 Das Verbot einer Ausfuhr in Drittländer ist eine geeignete Maßnahme, da es die Wirksamkeit der Maßnahme gewährleistet, indem es alle möglicherweise mit BSE infizierten Einheiten im Vereinigten Königreich festhält. Daß Einfuhren nur aus

einer beschränkten Zahl von Drittländern erlaubt sind und daß es Einfuhrkontrollen gibt, schließt nicht jede Wiedereinfuhr von Fleisch in einer anderen Form und nicht jede Verkehrsverlagerung aus.

- 75 Das Vereinigte Königreich hat mögliche Alternativmaßnahmen angeführt. Angesichts der erheblichen Gefahr und der Dringlichkeit war das Vorgehen der Kommission, vorläufig bis zum Erlangen umfangreicherer wissenschaftlicher Erkenntnisse ein globales Ausfuhrverbot für Rinder, Rindfleisch und Folgeerzeugnisse zu verhängen, jedoch nicht offensichtlich ungeeignet.
- 76 Daher hat die Kommission den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht verletzt.
- 77 Nach alledem war die Kommission zum einen für den Erlass der Entscheidung zuständig und hat zum andern bei diesem Erlass weder ihr Ermessen mißbraucht noch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt.
- 78 Daher ist zu antworten, daß die Untersuchung der Vorlagefrage nichts ergeben hat, was gegen die Gültigkeit des Artikels 1 der Entscheidung spräche.

Kosten

- 79 Die Auslagen der Regierung des Vereinigten Königreichs sowie des Rates und der Kommission, die Erklärungen vor dem Gerichtshof abgegeben haben, sind nicht erstattungsfähig. Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem vor dem vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit. Die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

auf die ihm vom High Court of Justice, Queen's Bench Division, mit Beschluß vom 3. Mai 1996 vorgelegte Frage für Recht erkannt:

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

Rodríguez Iglesias

Gulmann

Ragnemalm

Wathelet

Schintgen

Mancini

Moitinho de Almeida

Murray

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Sevón

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 5. Mai 1998.

Der Kanzler

Der Präsident

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias