

BESCHIKKING VAN HET HOF

12 juli 1996 *

In zaak C-180/96 R,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door L. Nicoll, van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, en Sir Nicholas Lyell, QC, Attorney General, bijgestaan door K. P. E. Lasok, QC, en D. Anderson, Barrister, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter ambassade van het Verenigd Koninkrijk, Boulevard Roosevelt 14,

verzoeker,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Boofß, juridisch hoofdadviseur, en J. Macdonald Flett, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van de juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

ondersteund door

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door A. Brautigam en M. Sims, juridisch adviseurs, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij B. Eynard, directeur van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

intervenient,

* Procestaal: Engels.

betreffende een verzoek tot opschorting van de tenuitvoerlegging van beschikking 96/239/EG van de Commissie van 27 maart 1996 inzake spoedmaatregelen ter bescherming tegen boviene spongiforme encefalopathie (PB 1996, L 78, blz. 47), en/of tot verkrijging van voorlopige maatregelen,

geeft

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet en G. Hirsch, kamerpresidenten, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm en L. Sevón (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: G. Tesauro

griffier: R. Grass

de advocaat-generaal gehoord,

de navolgende

Beschikking

1 Bij op 24 mei 1996 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft het Verenigd Koninkrijk krachtens artikel 173 EG-Verdrag verzocht om nietigverklaring van beschikking 96/239/EG van de Commissie van 27 maart 1996 inzake spoedmaatregelen ter bescherming tegen boviene spongiforme encefalopathie (PB 1996, L 78, blz. 47), en van een aantal andere handelingen.

- 2 Bij op diezelfde dag ter griffie van het Hof neergelegde afzonderlijke akte heeft het Verenigd Koninkrijk, krachtens de artikelen 185 en 186 EG-Verdrag en artikel 83 van het Reglement voor de procesvoering, verzocht om opschorting van de tenuitvoerlegging van beschikking 96/239 en/of om voorlopige maatregelen.
- 3 Op 12 juni 1996 heeft de Commissie schriftelijke opmerkingen ingediend over het verzoek in kort geding.
- 4 Op diezelfde dag heeft de Raad verzocht om toelating tot interventie in de procedure in kort geding ter ondersteuning van de conclusies van de Commissie en heeft hij schriftelijke opmerkingen over het verzoek in kort geding ingediend. Krachtens artikel 37, eerste en vierde alinea, van 's Hof's Statuut-EG en artikel 93, leden 1 en 2, van zijn Reglement voor de procesvoering dient het verzoek om toelating tot interventie te worden ingewilligd.
- 5 Bij beschikking van 13 juni 1996 heeft de president van het Hof het verzoek in kort geding krachtens artikel 85, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering naar het Hof verwezen.
- 6 Op 19 juni 1996 zijn partijen in hun mondelinge opmerkingen gehoord.

De feiten van het geding

- 7 Blijkens de stukken is boviene spongiforme encefalopathie (hierna: „BSE”), de zogenoemde gekke-koeienziekte, in het Verenigd Koninkrijk voor het eerst ontdekt in 1986. De ziekte maakt deel uit van een groep van ziekten die bekend staan als besmettelijke spongiforme encefalopathieën, die worden gekenmerkt door een degeneratie van de hersenen en door het feit dat de zenuwcellen van de hersenen

bij microscopisch onderzoek een sponsachtig voorkomen blijken te hebben. Deze verschillende ziekten treffen zowel de mens (kuru in Nieuw-Guinea en ziekte van Creutzfeldt-Jakob, die in het algemeen ouderen treft) als diverse diersoorten, waaronder runderen, schapen („scrapie” of „draaiziekte”), huiskatten en nertsen in fokkerijen.

- 8 Aangenomen wordt dat de waarschijnlijke oorzaak van BSE een wijziging is in de bereiding van het voer voor runderen waarna het eiwitten bevatte die afkomstig waren van schapen die aan scrapie leden. De incubatieperiode bedraagt verschillende jaren, gedurende welke de ziekte niet kan worden ontdekt bij levende dieren.
- 9 Ter bestrijding van BSE heeft het Verenigd Koninkrijk sinds juli 1988 verschillende maatregelen getroffen, waaronder een verbod om voor herkauwers bestemd voer te verkopen dat eiwitten afkomstig van herkauwers bevat, en een verbod om dergelijk voer aan herkauwers te geven („Ruminant Feed Ban”, vervat in de Bovine Spongiform Encephalopathy Order 1988, SI 1988/1039, zoals nadien gewijzigd). Aangezien de waarschijnlijke oorzaak van de ziekte het eten van besmet voer was, had een dergelijk verbod volgens wetenschappers elk nieuw geval van BSE bij dieren, geboren na de inwerkingtreding van dit verbod, moeten voorkomen.
- 10 Voorts heeft het Verenigd Koninkrijk een aantal maatregelen genomen om de risico's voor de gezondheid van de mens te beperken, waaronder een verbod op de verkoop en het gebruik van specifieke slachtafvallen van runderen, waarvan werd vermoed dat zij geïnfecteerd waren [The Bovine Offal (Prohibition) Regulations 1989, SI 1989/2061, zoals nadien gewijzigd]. Onder dat verbod vielen, in het bijzonder, de kop en het ruggemerg.
- 11 In zijn verzoek in kort geding verwijst het Verenigd Koninkrijk naar een nieuw, in mei 1996 voorgesteld programma, de Mature Beef Assurance Scheme, op grond waarvan sommige veehouders een kwaliteitslabel kunnen verkrijgen, indien zij een aantal zeer strikte voorwaarden in acht nemen die, in het bijzonder, verband houden met het voederen van runderen en het ontbreken van elk geval van BSE in de kudde waartoe zij behoren.

- 12 De Commissie heeft eveneens een aantal beschikkingen inzake BSE in het Verenigd Koninkrijk gegeven, waaronder beschikking 90/200/EEG van de Commissie van 9 april 1990 tot vaststelling van aanvullende eisen voor bepaalde weefsels en organen ten aanzien van boviene spongiforme encefalopathie (PB 1990, L 105, blz. 24), welke is vervangen door beschikking 94/474/EG van de Commissie van 27 juli 1994 betreffende bepaalde beschermende maatregelen ten aanzien van boviene spongiforme encefalopathie en tot intrekking van de beschikkingen 89/469/EEG en 90/200/EEG (PB 1994, L 194, blz. 96), zelf laatstelijk gewijzigd bij beschikking 95/287/EG van de Commissie van 18 juli 1995 (PB 1995, L 181, blz. 40). Deze verschillende maatregelen betreffen de verwijdering van weefsel van rundvlees dat met BSE besmet kan zijn, alsmede het voer van herkauwers. Beschikking 92/290/EEG van de Commissie van 14 mei 1992 inzake bepaalde beschermende maatregelen ten aanzien van runderembryo's in verband met boviene spongiforme encefalopathie (BSE) in het Verenigd Koninkrijk (PB 1992, L 152, blz. 37), heeft voorts de uitvoer van embryo's aan zeer strikte voorwaarden verbonden.
- 13 In een communiqué van 20 maart 1996 heeft het Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (hierna: het „SEAC”), een onafhankelijk wetenschappelijk adviesorgaan van de regering van het Verenigd Koninkrijk, melding gemaakt van tien gevallen van een variant van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob, die zijn vastgesteld bij personen jonger dan 42 jaar. In het communiqué werd het volgende gesteld: „Ofschoon er geen direct bewijs is voor een verband, is, gelet op de huidige gegevens en het ontbreken van elk geloofwaardig alternatief, de meest waarschijnlijke verklaring (the most likely explanation) thans, dat deze gevallen verband houden met blootstelling aan BSE vóór de invoering, in 1989, van het verbod van een aantal specifieke slachtafval van rundvlees. Dit geeft aanleiding tot grote ongerustheid.”
- 14 In hetzelfde communiqué beklemtoonde het SEAC, dat de maatregelen die ter bescherming van de volksgezondheid waren vastgesteld, in de praktijk correct moesten worden toegepast, en pleitte het voor een permanente controle om de volledige verwijdering van ruggemerg te verzekeren. Het deed bovendien de aanbeveling, dat de karkassen van runderen ouder dan dertig maanden moesten worden

uitgebeend in erkende inrichtingen die onder toezicht staan van de Meat Hygiene Service, dat de snijresten moesten worden ingedeeld als specifieke slachtafvallen van runderen en dat het gebruik van vlees- en beendermeel van zoogdieren in het voer voor alle dieren op de boerderij zou worden verboden.

- 15 Diezelfde dag nam de minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening het besluit om de verkoop en levering van vlees- en beendermeel van zoogdieren alsmede het gebruik ervan in voeder voor vee, met inbegrip van gevogelte, paarden en gekweekte vis, te verbieden, alsook om de verkoop van rundvlees, afkomstig van runderen ouder dan dertig maanden en bestemd voor menselijke consumptie, te verbieden.

- 16 Op hetzelfde moment troffen een aantal Lid-Statens en derde landen maatregelen om de invoer te verbieden van runderen of rundvlees afkomstig uit het Verenigd Koninkrijk of, wat sommige derde landen betreft, uit de Europese Unie.

- 17 Op 22 maart 1996 concludeerde het Wetenschappelijk Veterinair Comité van de Europese Unie (hierna: het „Wetenschappelijk Veterinair Comité”), dat op grond van de beschikbare gegevens niet kon worden bewezen, dat BSE overdraagbaar was op de mens. In verband met het risico van een dergelijke overdraagbaarheid, waarmee het comité overigens steeds rekening had gehouden, beval het aan, dat de recentelijk door het Verenigd Koninkrijk getroffen maatregelen inzake het uitbenen van karkassen van runderen ouder dan dertig maanden in erkende inrichtingen, zouden worden toegepast in het intracommunautaire handelsverkeer en dat de Commissie passende maatregelen zou nemen om het gebruik van vlees- en beendermeel in voer voor dieren te verbieden. Het comité stelde zich voorts op het standpunt, dat elk contact tussen ruggemerg en vet, beenderen en vlees moest worden uitgesloten, en dat, indien dit niet was uitgesloten, het karkas moest worden behandeld als specifiek slachtafval van runderen. Ten slotte deed het comité de aanbeveling, het onderzoek naar de overdraagbaarheid van BSE op de mens voort te zetten.

- 18 Op 24 maart 1996 bevestigde het SEAC zijn eerdere aanbevelingen: dat karkassen in erkende inrichtingen worden uitgebeend; dat snijresten, die zenuw- en lymfe-weefsel bevatten, de wervelkolom en de kop (met uitzondering van de tong indien deze bij verwijdering niet is besmet) als specifiek slachtafval van runderen worden behandeld, alsmede dat het gebruik van vlees- en beendermeel van zoogdieren in het voer van herkauwers en boerderijdieren (waaronder begrepen vissen en paarden) of zelfs als mest op grond waartoe herkauwers toegang kunnen hebben, wordt verboden. Het SEAC beklemtoonde evenwel, dat het niet kon bevestigen of een causaal verband tussen BSE en de recentelijk ontdekte variant van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob bestond en dat deze vraag uitvoeriger wetenschappelijk onderzoek vereiste.
- 19 Op 27 maart 1996 stelde de Commissie beschikking 96/239 vast, waar het in deze procedure om gaat. Deze beschikking is gebaseerd op het EG-Verdrag, op richtlijn 90/425/EEG van de Raad van 26 juni 1990 inzake veterinaire en zoötechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en produkten in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB 1990, L 224, blz. 29), laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 92/118/EEG van de Raad van 17 december 1992 (PB 1993, L 62, blz. 49), en in het bijzonder artikel 10, lid 4, daarvan, alsmede op richtlijn 89/662/EEG van de Raad van 11 december 1989 inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB 1989, L 395, blz. 13), laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 92/118, en in het bijzonder artikel 9 daarvan.
- 20 In de considerans van beschikking 96/239 wordt gewag gemaakt van de publikatie van nieuwe wetenschappelijke informatie, de aankondiging van aanvullende maatregelen vastgesteld door de regering van het Verenigd Koninkrijk (het uitbenen van karkassen van runderen ouder dan dertig maanden in erkende inrichtingen waarop toezicht wordt gehouden door de Meat Hygiene Service, de indeling van snijresten als specifiek slachtafval van runderen en het verbod om vlees- en beendermeel van zoogdieren te gebruiken voor vervoeding aan alle vee), de door verschillende Lid-Staten vastgestelde maatregelen om de invoer te verbieden en het advies van

het Wetenschappelijk Veterinair Comité. De vijfde, de zesde en de zevende overweging van de considerans luiden als volgt:

„Overwegende dat het bij de huidige kennis van zaken, niet mogelijk is een definitief standpunt in te nemen over het risico van overdracht van BSE op de mens; dat het bestaan van een risico niet kan worden uitgesloten; dat de hieruit resulterende onzekerheid grote ongerustheid bij de consumenten heeft doen ontstaan; dat het, in die omstandigheden en bij wijze van spoedmaatregel, dienstig lijkt als overgangsmaatregel te bepalen dat geen runderen en geen rundvlees of produkten op basis van rundvlees vanuit het Verenigd Koninkrijk naar de andere Lid-Staten mogen worden verzonden; dat, om verlegging van het handelsverkeer te voorkomen, dezelfde verbodsbepalingen moeten gelden voor uitvoer naar derde landen;

Overwegende dat de Commissie in de komende weken een communautaire inspectie in het Verenigd Koninkrijk zal laten uitvoeren met betrekking tot de toepassing van de vastgestelde maatregelen; dat de draagwijdte van de nieuwe informatie en de te nemen maatregelen bovendien wetenschappelijk verder moeten worden onderzocht;

Overwegende dat deze beschikking derhalve opnieuw zal moeten worden bezien na onderzoek van alle bovengenoemde factoren.”

21 Artikel 1 van beschikking 96/239 bepaalt:

„In afwachting van een volledig onderzoek van de situatie en onverminderd de maatregelen die de Gemeenschap heeft vastgesteld ter bescherming tegen boviene spongiforme encefalopathie, zorgt het Verenigd Koninkrijk ervoor dat vanaf zijn grondgebied geen uitvoer naar de andere Lid-Staten en naar derde landen plaatsvindt van:

- levende runderen en sperma en embryo's daarvan,
- vlees van in het Verenigd Koninkrijk geslachte runderen,

— produkten van in het Verenigd Koninkrijk geslachte runderen, die in de voedselketen voor mens of dier kunnen komen of bestemd zijn voor gebruik in de medische, de cosmetische of de farmaceutische sector,

— vlees- en beendermeel van zoogdieren.”

22 Ingevolge artikel 3 zendt het Verenigd Koninkrijk de Commissie om de twee weken een rapport over de toepassing van de maatregelen die zijn genomen ter bescherming tegen boviene spongiforme encefalopathie en ingevolge artikel 4 dient het „nieuwe voorstellen in (...) voor de bestrijding van boviene spongiforme encefalopathie in het Verenigd Koninkrijk”.

23 Op 1, 2 en 3 april 1996 heeft de Raad in Luxemburg een buitengewone zitting gehouden, gewijd aan de problemen veroorzaakt door BSE. De Raad kwam daarbij onder meer tot de volgende conclusies:

„1. Na de bekendmaking door het Verenigd Koninkrijk van nieuwe informatie over BSE beklemtoont de Raad zijn vaste voornemen om alle nodige maatregelen ter waarborging van de bescherming van de volksgezondheid te treffen. De prioritaire doelstelling is een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid op basis van de beste beschikbare wetenschappelijke kennis.

2. BSE is een ernstige dierziekte die ook gevolgen kan hebben voor de volksgezondheid. De EU en het Verenigd Koninkrijk hebben een aantal belangrijke besluiten genomen teneinde mogelijke risico's voor de volksgezondheid zoveel mogelijk te beperken. De Raad erkent echter dat krachtadig optreden is vereist teneinde de ziekte te controleren en uiteindelijk uit te roeien om het vertrouwen in rundvlees te herstellen.

3. In verband met de gevolgen die het Verenigd Koninkrijk en de rest van de Unie hebben ondervonden, heeft de Commissie op 27 maart 1996 een vrijwaringsbesluit genomen om de uitvoer van runderen, rundvlees en rundvleesprodukten enz. van het Verenigd Koninkrijk naar andere Lid-Staten en derde landen tijdelijk te verbieden. De Raad heeft derhalve een reeks maatregelen goedgekeurd waaronder aanvullende gezondheidsmaatregelen en maatregelen ter ondersteuning van de markt. Onze doelstelling is het vertrouwen van de consument, de stabiliteit van de markten en de interne markt te herstellen.”

24 De Raad concludeerde eveneens, dat een aantal gezondheidsmaatregelen moest worden genomen, zoals de verwijdering uit de menselijke en dierlijke voedselketen van runderen uit het Verenigd Koninkrijk die op het moment van de slacht ouder dan dertig maanden waren en van specifiek afval van Britse runderen die bij slachting jonger dan dertig maanden waren, de intensivering van de controles, waaronder begrepen de verificatie van het registratiesysteem van de veehouderijen en de individuele identificatie van runderen ter waarborging van een doeltreffende controle van de bewegingen van de dieren („traceerbaarheid”), de oprichting van een groep deskundigen van de Lid-Staten belast met de controle van de door het Verenigd Koninkrijk genomen maatregelen alsmede de vaststelling van maatregelen ter ondersteuning van de rundermarkt.

25 Terzelfder tijd werd in Genève op uitnodiging van de Wereldgezondheidsorganisatie een vergadering van een groep internationale deskundigen belegd, waaraan ook werd deelgenomen door de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) en het „Office international des Épizooties” (Internationaal Bureau voor besmettelijke veeziekten — OIE). Deze deskundigen kwamen eveneens tot de conclusie, dat het verband tussen BSE en de variant van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob niet was aangetoond, maar dat de blootstelling van de Britse bevolking aan BSE de meest waarschijnlijke verklaring voor de in het Verenigd Koninkrijk ontdekte gevallen van laatstgenoemde ziekte was. De deskundigen deden in het bijzonder de aanbeveling, dat alle landen ervoor dienden te zorgen, dat de met spongiforme encefalopathie besmette dieren zouden worden geslacht en alle delen of produkten van deze dieren zouden worden verwijderd, zodat het infecterende agens in geen enkele voedselketen kon komen, alsmede dat alle landen hun methoden voor de behandeling van karkassen zouden herzien, teneinde de daadwerkelijke inactivering van de voor besmettelijke spongiforme encefalopathie verantwoordelijke agentia te verzekeren.

26 Met betrekking tot een aantal specifieke produkten verklaarde de groep van deskundigen:

„— melk en zuivelprodukten worden, zelfs in landen waar BSE veelvuldig voorkomt, als veilig beschouwd. Op basis van andere dierlijke of menselijke encefalopathieën is bewezen, dat deze ziekten niet worden overgebracht via de melk;

— gelatine voor voedingsdoeleinden wordt als ongevaarlijk beschouwd, indien deze wordt verkregen door middel van een productieprocédé onder productievoorwaarden waarvan is aangetoond, dat zij elke residuele besmettelijkheid (...) die eventueel in de oorspronkelijke weefsels aanwezig kan zijn, aanzienlijk kunnen inactiveren;

— talg wordt eveneens als ongevaarlijk beschouwd, indien efficiënte behandelingswijzen van de karkassen worden gebruikt (...)

27 Op 9 april 1996 bracht het Wetenschappelijk Veterinair Comité een advies uit om talg en weefsels waaruit gelatine wordt vervaardigd, in te delen in de categorie van produkten met een „gering risico”. Voorts definieerde het de productieprocédés, die de beste garanties voor de gezondheid bieden.

28 Op 18 april 1996 bracht het Wetenschappelijk Veterinair Comité nog een advies uit waarin het concludeerde, dat rundersperma geen enkel risico voor de overdracht van BSE inhield. Het comité merkte voorts op, dat nog niet alle wetenschappelijke studies betreffende de overdraagbaarheid van BSE door embryo's waren afgerond, en dat er tot op heden nog geen enkel geval was ontdekt van erfelijke overdracht van de ziekte, doch dat er wel aanwijzingen bestonden, dat scrapie op deze manier werd overgedragen. Het Wetenschappelijk Veterinair Comité bevestigde daarom de noodzaak van de communautaire regeling, op grond waarvan embryo's slechts afkomstig mogen zijn van na juli 1988 geboren donoren, die geen afstamming zijn van koeien waarbij BSE is vastgesteld of wordt vermoed. Aangezien de regelingen inzake de scheiding van vlees en het voer voor herkauwers in het Verenigd

Koninkrijk niet onmiddellijk na hun inwerkingtreding waren nageleefd, stelde het comité echter voor om de datum van 1 augustus 1993 als referentiedatum te nemen in plaats van juli 1988.

- 29 Op 26 april 1996 bestudeerde het Wetenschappelijk Veterinair Comité het rapport van de in het kader van de Wereldgezondheidsorganisatie bijeengekomen deskundigen. In het bijzonder stelde het vast, welke procedures moesten worden gevolgd bij de behandeling van gelatine en talg.
- 30 Tijdens zijn zitting van 29 en 30 april nam de Raad Landbouw kennis van de verschillende verslagen van de Commissie, het Verenigd Koninkrijk, het communautaire inspectieteam dat deze Lid-Staat had bezocht, alsmede de veterinaire deskundigen. De Raad stelde vast, dat sommige van de maatregelen nog in praktijk moesten worden gebracht, met name wat betreft de slacht van dieren ouder dan dertig maanden en de destructie van de karkassen, en dat er tekortkomingen waren gesignaleerd in het systeem van de identificatie en de traceerbaarheid van dieren. De Raad concludeerde onder meer, dat „de door het Verenigd Koninkrijk ingestelde combinatie van maatregelen, de juiste tenuitvoerlegging en follow-up door de Commissie, het selectieve slachtprogramma, de aanvullende maatregelen en tot slot de hernieuwde nadruk op de noodzaak van goed wetenschappelijk advies voor alle toekomstige besluiten deel uitmaken van een proces dat het mogelijk zou moeten maken het uitvoerverbod geleidelijk, stap voor stap, op te heffen”.
- 31 Tijdens zijn zitting van 20 tot 24 mei 1996 deed het Internationaal Comité van het OIE nieuwe aanbevelingen, waarbij in het bijzonder werd verklaard, dat in landen waar BSE veelvuldig voorkwam, diende te worden gecontroleerd of de dieren waren geboren na de datum waarop in de praktijk uitvoering werd gegeven aan het

voerverbod, of dat zij afkomstig waren van een kudde die geheel ziektevrij was en nooit met vlees- en beendermeel was gevoerd.

32 Op 11 juni 1996, dat wil zeggen na de indiening van het onderhavige verzoek in kort geding, gaf de Commissie beschikking 96/362/EG tot wijziging van beschikking 96/239/EG (PB 1996, L 139, blz. 17).

33 In de overwegingen van de considerans van beschikking 96/362 wordt verwezen naar de adviezen van verschillende wetenschappelijke comités, het ontbreken van het advies van het Permanente Veterinaire Comité en van een op 23 mei 1996 door de Commissie krachtens artikel 17 van richtlijn 89/662 aan de Raad voorgelegd voorstel voor te nemen maatregelen.

34 Bij beschikking 96/362 wordt het uitvoerverbod voor rundersperma, dat het Wetenschappelijk Veterinair Comité wat BSE betreft veilig achtte, opgeheven. Het verbod wordt eveneens opgeheven voor verschillende produkten — gelatine, dicalciumfosfaat, aminozuren, peptiden, talg en talgprodukten — op voorwaarde dat zij volgens de methoden, omschreven in de bijlage bij de beschikking, worden geproduceerd in onder officiële veterinaire controle staande inrichtingen waarvan is gebleken dat zij overeenkomstig de in de bijlage vermelde eisen werken (artikel 1, lid 2), en dat via het etiket of op een andere wijze de produktiemethode en de inrichting worden aangegeven (artikel 1, lid 3).

35 Artikel 1 bis van beschikking 96/239, zoals gewijzigd, stelt voorts voor de uitvoer van bepaalde soorten vlees een officiële veterinaire controle verplicht en een stelsel voor de nasporing van ruw materiaal waarbij in alle produktiestadia de oorsprong

van het materiaal kan worden bepaald. Op grond van lid 2 van dit artikel moet de lijst van inrichtingen die aan deze voorwaarden voldoen, aan de Commissie en de andere Lid-Staten worden meegedeeld.

36 Ten slotte bepaalt artikel 1 quater:

„1. De Commissie voert in het Verenigd Koninkrijk communautaire inspecties ter plaatse uit om de toepassing van deze beschikking in het bijzonder met betrekking tot de uitvoering van de officiële controles, na te gaan.

2. De in lid 1 bedoelde inspecties worden voor de in de bijlage bedoelde producten uitgevoerd voordat de verzending van die producten wordt hervat.

3. De Commissie stelt na raadpleging van de Lid-Staten in het kader van het Permanente Veterinaire Comité de datum vast waarop de verzending kan worden hervat.”

37 Daarnaast heeft de Commissie in april 1996 een reeks van maatregelen genomen ter ondersteuning van de markt voor rundvlees in de gehele Gemeenschap, die met name de voorwaarden waaronder interventie mogelijk is, aanmerkelijk uitbreiden. Sommige van deze maatregelen richten zich in het bijzonder op de markt voor rundvlees in het Verenigd Koninkrijk en voorzien in een financiële bijdrage van de Gemeenschap aan het slachtingprogramma, gevolgd door de vernietiging, van runderen die op het moment van slachting ouder zijn dan dertig maanden. Dit is het geval met verordening (EG) nr. 716/96 van de Commissie van 19 april 1996 houdende vaststelling van buitengewone maatregelen ter ondersteuning van de rundvleesmarkt in het Verenigd Koninkrijk (PB 1996, L 99, blz. 14).

Conclusies van partijen

38 Het Verenigd Koninkrijk concludeert dat het den Hove behage krachtens de artikelen 185 en/of 186 van het Verdrag:

A) de tenuitvoerlegging van artikel 1 van beschikking 96/239 van de Commissie op te schorten, behoudens voor zover het betrekking heeft op:

1) vlees van in het Verenigd Koninkrijk geslachte runderen van dertig maanden of ouder, dat niet voldoet aan de voorwaarden van de Mature Beef Assurance Scheme, en

2) vlees- en beendermeel van zoogdieren;

B) subsidiair, de tenuitvoerlegging van artikel 1 van beschikking 96/239 van de Commissie op te schorten, voor zover het betrekking heeft op:

1) de uitvoer naar derde landen van runderen, vlees, produkten en stoffen genoemd in de bestreden beschikking (meer subsidiair, voor zover het de uitvoer naar derde landen betreft van waaruit geen enkel reëel gevaar voor verlegging van het handelsverkeer bestaat);

2) rundvlees dat aan de voorwaarden van de Mature Beef Assurance Scheme voldoet;

- 3) runderen geboren na 1 mei 1996 die niet afstammen van koeien waarbij BSE is vastgesteld of wordt vermoed, alsmede vlees, produkten en stoffen die van deze dieren zijn verkregen;

 - 4) sperma van runderen;

 - 5) embryo's van runderen;

 - 6) talg en talgprodukten, overeenkomstig de door de Commissie op 22 mei 1996 goedgekeurde voorwaarden en/of

 - 7) gelatine, overeenkomstig de door de Commissie op 22 mei 1996 goedgekeurde voorwaarden;
- C) meer subsidiair, de tenuitvoerlegging van die onderdelen van beschikking 96/239 van de Commissie op te schorten, en elke andere voorlopige maatregel te nemen die het Hof vermeent te behoren;
- D) de Commissie te verwijzen in de kosten.

Ter terechtzitting van 19 juni 1996 heeft het Verenigd Koninkrijk de punten 4 (sperma), 6 (talg) en 7 (gelatine) van zijn subsidiaire vordering echter ingetrokken, teneinde rekening te houden met beschikking 96/362.

39 De Commissie concludeert dat het den Hove behage:

— het verzoek om voorlopige maatregelen af te wijzen;

— het Verenigd Koninkrijk te verwijzen in de kosten.

40 De Raad concludeert dat het den Hove behage:

— het verzoek om voorlopige maatregelen af te wijzen.

Voorwaarden voor voorlopige maatregelen

41 Volgens de artikelen 185 en 186 van het Verdrag kan het Hof, indien het van oordeel is dat de omstandigheden zulks vereisen, de opschorting van de uitvoering van een bestreden handeling gelasten, of in bij hem aanhangig gemaakte zaken de noodzakelijke voorlopige maatregelen gelasten.

42 Ingevolge artikel 83, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof moeten de verzoeken om dergelijke maatregelen een duidelijke omschrijving van het voorwerp van het geding bevatten en de omstandigheden vermelden waaruit blijkt van het spoedeisend karakter van het verzoek, alsmede de middelen, zowel feitelijk als rechtens, op grond waarvan de voorlopige maatregel waartoe wordt geconcludeerd, aanvankelijk gerechtvaardigd voorkomt.

43 Volgens artikel 36, derde alinea, van 's Hof's Statuut en artikel 86, lid 4, van zijn Reglement voor de procesvoering is de beschikking in kort geding van voorlopige aard en prejudicieert deze op geen enkele wijze de beslissing van het Hof in de hoofdzaak.

- 44 De opschorting van de tenuitvoerlegging en de voorlopige maatregelen kunnen door de rechter in kort geding dus worden toegestaan, indien vaststaat, dat zij op het eerste gezicht feitelijk en rechtens gerechtvaardigd voorkomen (*fumus boni juris*) en dat zij spoedeisend zijn, in die zin dat zij noodzakelijk zijn ter voorkoming van ernstige en onherstelbare schade voor de belangen van de verzoeker en reeds vóór de beslissing in de hoofdzaak effect moeten sorteren [beschikking van 19 juli 1995, zaak C-149/95 P(R), *Atlantic Container Line e. a.*, *Jurispr.* 1995, blz. I-2165, r. o. 22]. Volgens vaste rechtspraak dient de rechter in kort geding ook de betrokken belangen af te wegen. Bovendien moeten de opschorting van de tenuitvoerlegging en de andere maatregelen die krachtens artikel 186 van het Verdrag worden toegestaan, voorlopig zijn, in die zin dat zij niet vooruitlopen op de rechtspunten of feitelijke punten in geding, noch de gevolgen van de later in de hoofdzaak te nemen beslissing bij voorbaat ongedaan maken (zie beschikking *Atlantic Container Line e. a.*, reeds aangehaald, r. o. 22).
- 45 In het kader van dit algemene onderzoek beschikt de rechter in kort geding over een ruime beoordelingsbevoegdheid en kan hij, met inachtneming van de bijzonderheden van de zaak, vrij bepalen hoe en in welke volgorde deze verschillende voorwaarden moeten worden onderzocht, wanneer geen enkele gemeenschapsrechtelijk regel hem voor de beoordeling van de noodzaak van voorlopige maatregelen een vooraf vastgesteld onderzoeksschema voorschrijft (zie beschikking *Atlantic Container Line e. a.*, reeds aangehaald, r. o. 23).

Standpunten van partijen

- 46 Het Verenigd Koninkrijk stelt, in de eerste plaats, dat rundvlees en produkten op basis van rundvlees, waarvoor de opheffing van het verbod wordt gevraagd, geen gevaar vormen voor menselijke consumptie of voor ander relevant gebruik en dat het verbod rechtens niet gerechtvaardigd is; in de tweede plaats, dat het verbod ernstige en onherstelbare schade heeft veroorzaakt en nog steeds veroorzaakt en, ten slotte, dat de afweging van de betrokken belangen in het voordeel van de onmiddellijke opheffing van het verbod uitvalt.

- 47 Het Verenigd Koninkrijk is in het bijzonder van mening, dat er geen wetenschappelijke grondslag voor het uitvoerverbod bestaat, waartoe uitsluitend of hoofdzakelijk is besloten om de consumenten gerust te stellen en om de markt voor rundvlees te beschermen. In plaats van deze doelstelling te verwezenlijken, heeft het verbod echter een averechts effect gehad op het vertrouwen van de consumenten.
- 48 De Commissie is daarentegen van mening, dat het Verenigd Koninkrijk de fumus boni juris, de spoedeisendheid en de waarschijnlijkheid van ernstige en onherstelbare schade niet heeft aangetoond. Zij stelt voorts, dat de belangenafweging duidelijk pleit in het voordeel van de handhaving van de bestaande voorlopige noodmaatregelen, totdat de thans verrichte studies eventueel een solide basis verschaffen om deze in te trekken. De Raad is dezelfde mening toegedaan.

Beoordeling door het Hof

- 49 Wat de fumus boni juris betreft, stelt het Verenigd Koninkrijk in de eerste plaats, dat de beschikking en de andere bestreden handelingen de grenzen van de bevoegdheden van de Commissie en haar beoordelingsmarge overschrijden, dat zij niet worden gerechtvaardigd door een ernstig gevaar voor de gezondheid van mens of dier, dat zij een onwettige belemmering voor het vrije goederenverkeer binnen de Gemeenschap vormen, dat zij misbruik van bevoegdheid opleveren en onverenigbaar zijn met de in artikel 39, lid 1, EG-Verdrag neergelegde doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Verder zijn zij volgens het Verenigd Koninkrijk onvoldoende gemotiveerd, discriminatoir en in strijd met de artikelen 6 en 40, lid 3, EG-Verdrag, alsmede in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Ten slotte stelt het Verenigd Koninkrijk, dat artikel 1, derde streepje, van beschikking 96/239 onwettig is wegens miskenning van het rechtszekerheidsbeginsel en de motiveringsplicht en omdat het betrekking heeft op producten, ten aanzien waarvan de Commissie niet bevoegd is.
- 50 Bovendien is het Verenigd Koninkrijk van mening, dat de richtlijnen 89/662 en 90/425 onwettig zijn, voor zover zij een grondslag kunnen vormen voor een uitbreiding van het uitvoerverbod tot producten die niet worden genoemd in bijlage II bij het EG-Verdrag.

- 51 Ten slotte verklaart het Verenigd Koninkrijk, dat „het onevenredige en onwettige karakter van de bestreden beschikking bijzonder duidelijk is met betrekking tot de uitvoer naar derde landen, vlees afkomstig van kudde die niet zijn besmet met BSE, runderen geboren na 1 mei 1996, sperma en embryo's alsmede talg en gelatine”.
- 52 Om te beoordelen of de Commissie, gelijk het Verenigd Koninkrijk in de eerste plaats stelt, op het eerste gezicht de grenzen van haar bevoegdheden heeft overschreden, moeten eerst de bepalingen worden onderzocht, waarop de bestreden beschikking is gebaseerd, te weten artikel 10, lid 4, van richtlijn 90/425 en artikel 9 van richtlijn 89/662, om vervolgens in het licht van deze bepalingen de doelstelling van de bestreden beschikking te bepalen, en moet ten slotte worden onderzocht of de informatie waarop deze beschikking was gebaseerd, serieus was, teneinde te bepalen of de gezondheid van mens en dier inderdaad ernstig gevaar liep.
- 53 De richtlijnen 90/425 en 89/662, die zijn vastgesteld op basis van artikel 43 EEG-Verdrag, beogen de veterinaire controles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap te vervangen door controles op de plaats van verzending van de handelswaar. Volgens de zesde overweging van de considerans van richtlijn 90/425 „houdt deze aanpak in dat meer vertrouwen wordt gesteld in de veterinaire controles die in het land van verzending worden verricht” en „moet de Lid-Staat van verzending erop toezien dat de veterinaire controles op adequate wijze worden verricht”.
- 54 Artikel 10 van richtlijn 90/425 en artikel 9 van richtlijn 89/662, die in soortgelijke bewoordingen zijn gesteld, bepalen dat elke Lid-Staat de andere Lid-Staten en de Commissie onmiddellijk in kennis stelt van het uitbreken van zoönoses, ziektes of andere aandoeningen die voor de veestapel of voor de gezondheid van de mens een ernstig gevaar kunnen opleveren. Volgens diezelfde bepalingen moet de Lid-Staat van verzending onmiddellijk de door de communautaire voorschriften voorgeschreven bestrijdings-of preventiemaatregelen ten uitvoer leggen, terwijl de Lid-Staat van bestemming conservatoire of preventieve maatregelen kan nemen. Lid 4

van de beide artikelen bepaalt voorts, dat in alle gevallen de Commissie erop toeziet, dat de situatie zo spoedig mogelijk in het Permanent Veterinair Comité wordt besproken, dat zij de nodige maatregelen vaststelt voor de in de richtlijnen bedoelde produkten en, ten slotte, dat zij het verloop van de situatie volgt en op grond daarvan volgens dezelfde procedure de genomen beslissingen wijzigt of deze intrekt. Bijlage C bij richtlijn 90/425 bevat de lijst van al dan niet epizoötische ziekten waarvoor noodmaatregelen moeten worden getroffen, met afbakening van gebieden die één of meerdere Lid-Staten dan wel een of meerdere gebieden of zones kunnen omvatten.

- 55 Vervolgens moet het doel van beschikking 96/239 worden bepaald.
- 56 Volgens het Verenigd Koninkrijk is deze beschikking vastgesteld op basis van economische overwegingen en de noodzaak de consumenten gerust te stellen en de gehele markt voor rundvlees te beschermen. Het verwijst daartoe naar de derde zin van de vijfde overweging van de considerans van de beschikking en openbare verklaringen van het lid van de Commissie dat is belast met landbouwzaken.
- 57 Ter terechtzitting heeft de Commissie haar beschikking omschreven als een „indammingsmaatregel”, die moest worden gevolgd door bijzondere op het uitvoeren van de ziekte gerichte maatregelen, en heeft zij gepreciseerd, dat de beschikking een breed doel had, namelijk de bescherming van de volksgezondheid in het kader van de interne markt. De Raad heeft deze omschrijving bevestigd, hetgeen in het bijzonder blijkt uit zijn conclusies tijdens zijn buitengewone zitting van 1, 2 en 3 april 1996.
- 58 In de tweede overweging van de considerans van beschikking 96/239 is sprake van de publikatie van nieuwe informatie over een aantal gevallen van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob in het Verenigd Koninkrijk. Bovendien wordt in de eerste twee zinnen van de vijfde overweging gepreciseerd, dat „het bij de huidige kennis van zaken, niet mogelijk is een definitief standpunt in te nemen over het risico van overdracht van BSE op de mens”, en dat „het bestaan van een risico niet kan

worden uitgesloten". Het is niet mogelijk om een deel van deze overweging uit zijn context te lichten en daaruit enkel de zin betreffende de ongerustheid bij de consumenten ter sprake te brengen. De betrokken tekst moet in zijn geheel worden beschouwd. Uit de aard van de vastgestelde maatregelen blijkt overigens duidelijk, dat beschikking 96/239 een indammingsmaatregel oplegt, in afwachting van latere maatregelen om BSE uit te roeien.

- 59 Ten slotte moet worden nagegaan, of de informatie waarop de Commissie zich voor de vaststelling van de bestreden beschikking heeft gebaseerd, een serieus karakter had en of de gezondheid van mens en dier werkelijk ernstig gevaar liep.
- 60 Ontegenzeggelijk was het communiqué van het SEAC, waarin melding werd gemaakt van een waarschijnlijk verband tussen BSE en de variant van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob, een bijzonder belangrijke informatie, die een heronderzoek van de maatregelen inzake de uitvoer van runderen, rundvlees of produkten op basis van rundvlees vanuit het Verenigd Koninkrijk rechtvaardigde. Ook al hadden wetenschappers voorzichtigheidshalve geen enkele zekerheid geuit, de situatie was aanmerkelijk veranderd, aangezien de overdraagbaarheid van BSE op de mens niet langer een theoretische mogelijkheid was, maar thans werd beschouwd als de meest waarschijnlijke verklaring voor de nieuwe variant van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob, die zojuist bij een aantal personen was ontdekt. Ofschoon met de mogelijkheid van een dergelijk risico voor de gezondheid van de mens al een aantal jaren rekening werd gehouden, onthulde het communiqué van het SEAC nieuwe bewijzen, die deze mogelijkheid waarschijnlijker maakten en het ingrijpen van de Commissie rechtvaardigden.
- 61 De informatie waarmee de Commissie rekening heeft gehouden bij de vaststelling van beschikking 96/239, was dus bijzonder ernstig. Ook de regering van het Verenigd Koninkrijk beschouwde deze informatie van dien aard, aangezien zij zelf onmiddellijk een aantal maatregelen heeft getroffen om te voldoen aan de aanbevelingen van het SEAC.
- 62 Onder deze omstandigheden kan niet worden gesteld, dat de Commissie, gelijk het Verenigd Koninkrijk beweert, uitsluitend om economische redenen heeft gehandeld teneinde de markt voor rundvlees te stabiliseren. Integendeel, zoals de vijfde

overweging, gelezen in haar geheel, laat zien, blijkt uit de omstandigheden, dat zij vóór alles rekening heeft gehouden met de bescherming van de volksgezondheid in het kader van de interne markt, waartoe zij ingevolge de richtlijnen 90/425 en 89/662 overigens verplicht is.

- 63 Op dit punt moet worden beklemtoond, dat artikel 3, sub o, EG-Verdrag als één van de doelstellingen van de Gemeenschap noemt: „een bijdrage [te leveren] tot het verwezenlijken van een hoog niveau van bescherming van de gezondheid”. Deze doelstelling wordt herhaald in artikel 129, lid 1, eerste alinea, van het Verdrag, volgens hetwelk de Gemeenschap ertoe bijdraagt een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid te verzekeren. De derde alinea van artikel 129, lid 1, preciseert voorts, dat de eisen inzake gezondheidsbescherming een bestanddeel van het gemeenschapsbeleid op andere gebieden vormen. Ten slotte heeft het Hof reeds geoordeeld, dat bij het nastreven van de doeleinden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid niet mag worden voorbijgegaan aan vereisten van algemeen belang, zoals de bescherming van consumenten, de gezondheid en het leven van personen en dieren, en dat de gemeenschapsinstellingen bij de uitoefening van hun bevoegdheden met deze vereisten rekening moeten houden (arrest van 23 februari 1988, zaak 68/86, Verenigd Koninkrijk/Raad, Jurispr. 1988, blz. 855, r. o. 12).
- 64 Wat, in de tweede plaats, de motiveringsplicht betreft, merkt het Verenigd Koninkrijk op dat, zelfs indien beschikking 96/239 is vastgesteld met het oog op de bescherming van de gezondheid van mens of dier, zij toch nietig moet worden verklaard omdat daarin, in strijd met artikel 190 EG-Verdrag, niet de redenen worden aangegeven waarom de Commissie van mening was, dat de voordien genomen maatregelen niet toereikend waren en, mitsdien, waarom nieuwe maatregelen gerechtvaardigd waren.
- 65 Dienaangaande blijkt na onderzoek van de overwegingen van beschikking 96/239, dat als motivering voor deze beschikking een reeks van gegevens wordt genoemd waaronder, in de eerste plaats, de publicatie van nieuwe informatie over een aantal gevallen van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob in het Verenigd Koninkrijk, vervolgens, de vaststelling, door die Lid-Staat, van aanvullende maatregelen betreffende de behandeling van rundvlees en het gebruik van vlees- en beendermeel voor voeding aan het vee en, ten slotte, de door andere Lid-Staten vastgestelde invoerverboden. Deze gegevens zijn voldoende om aan te tonen dat er, gelet op het betrokken risico, een grote onzekerheid bestond over de doeltreffendheid

en de toereikendheid van de voordien door zowel het Verenigd Koninkrijk als de Europese Gemeenschap genomen maatregelen.

- 66 In de derde plaats betoogt het Verenigd Koninkrijk, dat beschikking 96/239 het Verenigd Koninkrijk alsmede de Britse producenten, marktdeelnemers en consumenten op willekeurige wijze discrimineert, aangezien er geen enkele beschermende maatregel is ingevoerd met betrekking tot andere Lid-Staten. Het Verenigd Koninkrijk is echter niet de enige Lid-Staat waarin gevallen van BSE voorkomen, ook al komt de ziekte daar het meest voor. De discriminatie van Britse consumenten is gelegen in het feit, dat beschikking 96/239 hooguit het vertrouwen van de consument in de rest van de Gemeenschap zou kunnen herstellen, maar niet in het Verenigd Koninkrijk.
- 67 Dienaangaande volstaat het op te merken dat, gelijk ter terechtzitting is beklemtoond, 97,9 % van het aantal gevallen van BSE in Europa in het Verenigd Koninkrijk is geregistreerd.
- 68 De reden waarom de indammingsmaatregel voor het gehele Verenigd Koninkrijk geldt en niet voor één of meer bepaalde regio's is, gelijk de Commissie en de Raad hebben uiteengezet, dat de ziekte, die zonder enige twijfel een aantal jaren geleden was gelokaliseerd, zich over het gehele nationale grondgebied heeft verspreid en dat het, bij gebreke van een adequate identificatie van de dieren, niet mogelijk was hun herkomst te bepalen en vast te stellen of zij, op enig moment in hun leven, deel uitmaakten van een kudde waarin gevallen van BSE waren vastgesteld. Dienaangaande heeft het Verenigd Koninkrijk ter terechtzitting immers uiteengezet, dat enkel de dieren die waren besmet met BSE of waarvan werd vermoed dat zij waren besmet, waren geregistreerd, en heeft het niet het door de Commissie aangevoerde cijfer betwist, volgens hetwelk er 11 000 gevallen van aan BSE lijdende dieren waren, waarvan de kudde van herkomst niet kon worden vastgesteld.
- 69 Er bestaat echter nog steeds wetenschappelijke onzekerheid over de wijzen van overdracht van de ziekte. Op 31 oktober 1995 waren 23 148 gevallen van BSE geregistreerd bij dieren geboren na de inwerkingtreding van het verbod om in het voer van runderen vlees- en beendermeel te gebruiken die als de mogelijke oorzaak voor de ziekte werden beschouwd (*Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain, A Progress Report*, November 1995, punt 7). Alleen door de identificatie

en reconstructie van de kudde van herkomst van het zieke dier zou het mogelijk zijn geweest zowel om na te gaan of dit dier ondanks het verbod besmet voer was gegeven, dan wel of de oorzaak van de ziekte elders moest worden gezocht, als om, indien onjuist voer was gegeven, alle dieren te traceren waaraan hetzelfde voer was gegeven en die mogelijk besmet waren, ook al vertoonden zij nog geen symptomen van de ziekte.

- 70 Doordat de dieren niet worden gemerkt en hun bewegingen niet worden gecontroleerd is het bovendien niet mogelijk om uitvoering te geven aan sommige aanbevelingen van de internationale deskundigen van het OIE, volgens welke de dieren zouden moeten worden geïdentificeerd als afkomstig uit kudden waarin nooit een geval van BSE is ontdekt (zie het gewijzigde hoofdstuk van de International Animal Health Code, vastgesteld tijdens de zitting van 20-24 mei 1996).
- 71 Verder is niet aangetoond, dat de overdracht niet plaatsvindt via de moeder. Het onderzoek naar deze vraag duurt nog voort, doch de resultaten ervan zijn moeilijk te interpreteren wegens de niet-inachtneming van het verbod van gebruik van vlees- en beendermeel in voer voor runderen. Tot 31 oktober 1995 waren namelijk 933 gevallen van BSE vastgesteld bij dieren, die na de inwerkingtreding van dit verbod uit zieke moeders waren geboren. In die gevallen kan echter niet worden vastgesteld, of de ziekte is overgedragen door de moeder dan wel is ontstaan door het eten van geïnfecteerd voer (*Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain*, reeds aangehaald, punt 9). Daarentegen is wel vastgesteld, dat scrapie een erfelijke ziekte is. De mogelijkheid dat de ziekte bij runderen op dezelfde wijze wordt overgedragen, is derhalve een serieuze hypothese.
- 72 Ten slotte is er, ofschoon de ziekte niet besmettelijk lijkt (horizontale overdracht), een onverklaard aantal gevallen van besmetting van kalveren, die geboren zijn omstreeks de datum waarop een geïnfecteerde koe heeft gekalfd (perinatale infectie).
- 73 Wat, in de vierde plaats, de schending van het evenredigheidsbeginsel betreft, moet worden opgemerkt, dat aan het verbod een legitieme doelstelling ten grondslag ligt, namelijk de bescherming van de gezondheid, en dat het, als indammingsmaatregel, voorafgaande aan uitroeiende maatregelen, noodzakelijk was voor de verwezenlijking van dat doel.

- 74 Het wordt niet betwist, dat de door het Verenigd Koninkrijk getroffen maatregelen om het gebruik van vlees- en beendermeel in het voer van herkauwers te verbieden en de maatregelen betreffende de behandeling van vlees positieve resultaten hebben opgeleverd, in het bijzonder een afname van het aantal gevallen van BSE. Er bestaat echter ernstige twijfel over de doeltreffendheid van deze maatregelen. Gebleken is immers dat, ondanks het in 1988 uitgevaardigde verbod, een deel van het vee gedurende tenminste vijf jaar nog steeds is gevoerd met verdacht meel, omdat bepaalde veehouders hun voorraden hebben opgemaakt, omdat zij, bewust of door onachtzaamheid, de runderen hebben gevoerd met vlees- en beendermeel van herkauwers dat bestemd was voor andere boerderijdieren of, omdat zij hun runderen voer voor runderen hebben gegeven dat veilig werd geacht, maar dat tijdens de vervaardiging door niet-afdoende voorzorgsmaatregelen was geïnfecteerd.
- 75 Maar zelfs indien de samenstelling van het voer dat iedere veehouder aan zijn dieren heeft gegeven met zekerheid bekend was, zou wegens het ontbreken van middelen om hun herkomst en bewegingen te traceren, niet met zekerheid kunnen worden bepaald binnen welke kudde het dier is geboren, hoe vaak het is overgedragen en, bijgevolg, of het geïnfecteerd voer heeft gekregen binnen één van de kudden waartoe het eens behoorde.
- 76 Wat de maatregelen inzake de slacht van de dieren en de scheiding van het vlees betreft, blijkt uit de stukken die als bijlage aan het verzoekschrift van het Verenigd Koninkrijk zijn gehecht, dat pas vanaf mei 1995 niet-aangekondigde controles in de betrokken ondernemingen zijn uitgevoerd (*Bovine Spongiform Encephalopathy in Great Britain*, reeds aangehaald, punt 16). Volgens dit rapport nam in september 1995 48 % van de abattoirs de wettelijke voorschriften niet volledig in acht. Vastgesteld is, dat sommige van deze tekortkomingen betrekking hadden op de scheiding van specifiek afval van runderen (kop, ruggemerg). In oktober 1995 voldeed 34 % van de abattoirs nog steeds niet volledig aan de voorschriften.
- 77 De argumenten, ontleend aan de onregelmatigheid van artikel 1, derde streepje, van beschikking 96/239 en de onwettigheid van de richtlijnen 89/662 en 90/425, op basis waarvan de beschikking is vastgesteld, lijken op het eerste gezicht enkel relevant voor afgeleide produkten van runderen. Deze produkten worden echter

genoemd in beschikking 96/362, die het bij beschikking 96/239 ingestelde verbod in sommige opzichten opheft, zodat het Verenigd Koninkrijk de punten 4, 6 en 7 van zijn subsidiaire vordering heeft ingetrokken. Het lijkt daarom in dit stadium niet nodig om deze argumenten te onderzoeken.

78 Wat de in de subsidiaire vordering van het Verenigd Koninkrijk genoemde specifieke produkten betreft, gelet op de intrekking van een aantal punten van deze vordering na de vaststelling van beschikking 96/362, hebben de aangevoerde argumenten hoofdzakelijk betrekking op vlees afkomstig van niet met BSE besmette kudde, runderen geboren na 1 mei 1996 en embryo's. Gelet op de onzekerheden die nog steeds bestaan over de wijzen van overdracht van de ziekte en het feit dat de dieren niet worden gemerkt en er geen middelen zijn om de herkomst en de bewegingen van de dieren te traceren, dat wil zeggen de onmogelijkheid om te bepalen tot welke kudde zij hebben behoord, lijken de middelen strekkende tot de vaststelling van een onwettigheid of onevenredigheid van de beschikking, wat deze produkten betreft, op het eerste gezicht niet gegrond.

79 Wat, in de laatste plaats, het verbod van uitvoer naar derde landen betreft, stelt het Verenigd Koninkrijk, dat de beschikking van de Commissie geen rechtsgrondslag heeft, aangezien de richtlijnen op basis waarvan zij is vastgesteld, enkel betrekking hebben op het intracommunautaire handelsverkeer.

80 In antwoord op dit argument stelt de Commissie, dat de beschikking, als indamingsmaatregel met het oog op uitroeiing, het door de ziekte getroffen gebied volledig moest isoleren en dat, gelet op de vele gevallen van fraude bij de invoer van rundvlees, een uitbreiding van het uitvoerverbod tot derde landen onontbeerlijk was om de doeltreffendheid ervan te garanderen. Ter terechtzitting heeft de Raad de Commissie op dit punt ondersteund en heeft hij een subsidiair argument aangevoerd, gebaseerd op een ruime uitlegging van de aan de Commissie toegekende bevoegdheden op het gebied van het dagelijks beheer van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

- 81 Dienaangaande zij opgemerkt, dat zowel de door het Verenigd Koninkrijk als de door de Commissie en de Raad aangevoerde argumenten op het eerste gezicht ingewikkelde rechtsvragen opwerpen, die een grondig onderzoek vereisen nadat alle partijen zijn gehoord.
- 82 Wat de voorwaarde betreffende de spoedeisendheid van de gevraagde maatregelen betreft, deze wordt beoordeeld aan de hand van de noodzaak van een voorlopige uitspraak, teneinde te voorkomen dat door de toepassing van de maatregel die het voorwerp van het beroep in de hoofdzaak vormt, ernstige en onherstelbare schade ontstaat totdat het Hof uitspraak doet op dat beroep.
- 83 Dienaangaande betoogt het Verenigd Koninkrijk om te beginnen, dat de uitvoer van levende runderen, rundvlees en runderprodukten in 1995 voor het land meer dan 840 miljoen ECU opleverden en dat deze sector bijdraagt tot de instandhouding van ongeveer 500 000 banen. Vervolgens merkt het op, dat de boeren, in het bijzonder de rundvleesproducenten, ernstig zijn getroffen door het wegvallen van de uitvoer. De beschikking treft eveneens alle marktdeelnemers die betrokken zijn bij de uitvoer van kalveren en vlees, in het bijzonder de exporteurs, de transporteurs en de abattoirs. In dit verband verwijst verzoeker onder meer naar faillissementen en ontslagen alsmede de daarmee verband houdende sociale problemen. Ook de schapehouders en-exporteurs alsmede de melkproducenten en-exporteurs ondervinden schade van het uitvoerverbod. Volgens het Verenigd Koninkrijk kunnen de financiële verliezen oplopen tot meer dan 1,2 miljard ECU per jaar. In de rundvleessector worden ongeveer 55 000 banen onmiddellijk bedreigd door de BSE-crisis, waarvan een groot aantal als rechtstreeks gevolg van het uitvoerverbod.
- 84 Het Verenigd Koninkrijk erkent, dat de vraag naar de in de bestreden beschikking genoemde produkten, zelfs zonder het communautaire uitvoerverbod, onvermijdelijk zou zijn gedaald. Niettemin is de ernstige en onherstelbare schade als gevolg van het wegvallen van de markten grotendeels te wijten aan de bestreden beschikking. Deze heeft de angst van de consumenten voor rundvlees immers versterkt en verlengd en heeft deze een kennelijk legitimiteit gegeven. Voor een aantal landen vormt deze beschikking bovendien het enige middel om Brits rundvlees en runderprodukten de toegang te beletten tot de markten van de Lid-Staten en van derde landen.

- 85 Dienaangaande moet worden opgemerkt, dat de Lid-Staten de — in het bijzonder economische en sociale — belangen moeten behartigen die op nationaal vlak als algemene belangen gelden, en derhalve ter verdediging van die belangen in rechte kunnen optreden. De Lid-Staten kunnen bijgevolg schade inroepen die een gehele sector van hun economie treft, met name wanneer de bestreden communautaire maatregel de werkgelegenheid en de kosten van levensonderhoud ongunstig kan beïnvloeden (beschikking van 29 juni 1993, zaak C-280/93 R, Duitsland/Raad, Jurispr. 1993, blz. I-3667, r. o. 27).
- 86 Gelet op de stukken en de pleidooien voor het Hof lijkt het waarschijnlijk, dat in het Verenigd Koninkrijk ernstige schade is veroorzaakt en dat de marktdeelnemers, in het bijzonder in de sector van de produktie en de uitvoer van rundvlees, zich thans in een zeer moeilijke situatie bevinden; bovendien kan niet worden uitgesloten, dat de schade ten dele onherstelbaar zal zijn.
- 87 De hoofdoorzaak van de schade blijft echter onzeker en niet is aangetoond, dat deze wordt veroorzaakt door beschikking 96/239. De daling in de vraag naar rundvlees werd, één week voor de vaststelling van de beschikking, veroorzaakt door de bekendmaking, door het SEAC en de Britse regering zelf, van een mogelijk verband tussen BSE en de variant van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob. Bovendien hadden andere Lid-Staten en een aantal derde landen vóór de vaststelling van beschikking 96/239 reeds verbodsmaatregelen vastgesteld. In dit stadium van de procedure kan niet bewezen worden geacht, dat beschikking 96/239 de door deze maatregelen veroorzaakte schade belangrijk heeft vergroot en dat zonder die beschikking de vraag naar Brits rundvlees zich in de andere Lid-Staten of in derde landen zou hebben hersteld, gezien de publiciteit die deze kwestie in de media krijgt en het groeiende belang dat de consument aan zijn gezondheid hecht.
- 88 Bovendien moet worden opgemerkt dat, gelijk de Commissie onweersproken door het Verenigd Koninkrijk heeft beklemtoond, de instellingen verschillende compenserende maatregelen hebben getroffen ten gunste van de betrokken marktdeelnemers, teneinde te voorkomen dat hun marktpositie onherstelbare gevolgen ondervindt.

- 89 Uit het voorafgaande volgt dat, ofschoon sommige van de door het Verenigd Koninkrijk aangevoerde middelen in dit stadium niet volledig kunnen worden afgewezen, de Commissie niettemin serieuze argumenten heeft aangevoerd voor de wettigheid van haar gehele beschikking, zowel wat de intracommunautaire handel als de uitvoer naar derde landen betreft. Zelfs gesteld dat het Verenigd Koninkrijk het bestaan van ernstige en onherstelbare schade volledig had aangetoond, dan nog zou het Hof verzoekers belang bij de opschorting van het uitvoerverbod van runderen, rundvlees en afgeleide produkten moeten afwegen tegen het belang van de andere partijen bij de handhaving van dit verbod. Daarbij zou het Hof moeten bepalen, of de eventuele nietigverklaring van de bestreden beschikking door de rechter in de hoofdzaak de situatie die door de onmiddellijke tenuitvoerlegging van die beschikking zou ontstaan, zal kunnen terugdraaien, en, omgekeerd, of de opschorting van de tenuitvoerlegging zou beletten dat deze beschikking nog volledige werking krijgt wanneer het beroep in de hoofdzaak zou worden verworpen (beschikking *Atlantic Container Line e. a.*, reeds aangehaald, r. o. 50).
- 90 Vastgesteld moet worden, dat een dergelijke belangenafweging in elk geval ten gunste van de handhaving van de beschikking van de Commissie zou uitvallen, aangezien het belang om de bestreden beschikking in stand te houden moeilijk kan worden vergeleken met verzoekers belang bij de opschorting van de uitvoering van de beschikking.
- 91 Het voorgaande onderzoek heeft weliswaar aangetoond, dat de handhaving van het thans van kracht zijnde uitvoerverbod in de tussentijd waarschijnlijk schade zal veroorzaken aan commerciële en sociale belangen en dat een deel van die schade moeilijk te herstellen zal zijn, indien het beroep in de hoofdzaak mocht slagen.
- 92 Die schade kan evenwel niet opwegen tegen de ernstige schade aan de volksgezondheid die waarschijnlijk zou ontstaan door de opschorting van de uitvoering van de bestreden beschikking en die niet zou kunnen worden hersteld, indien het beroep in de hoofdzaak later zou worden verworpen.

93 Wetenschappers hebben tot dusverre immers slechts een gebrekkige kennis van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob en, meer in het bijzonder, van de recentelijk ontdekte variant daarvan. Ter terechtzitting is herhaaldelijk gewezen op de fatale gevolgen ervan. Op dit moment is de ziekte ongeneeslijk. De dood volgt enkele maanden nadat de ziekte is gediagnosticeerd. Aangezien de meest waarschijnlijk verklaring voor deze fatale ziekte de blootstelling aan BSE is, is elke aarzeling uit den boze. Hoewel het Hof oog heeft voor de economische en sociale problemen in het Verenigd Koninkrijk als gevolg van de beschikking van de Commissie, staat het geen andere weg open dan het overwegende belang van de bescherming van de gezondheid te erkennen.

94 Op grond van de voorgaande overwegingen moet zowel de hoofdvordering als de subsidiaire vordering van het verzoek van het Verenigd Koninkrijk worden afgewezen.

HET HOF VAN JUSTITIE

beschikt:

- 1) Het verzoek van het Verenigd Koninkrijk wordt afgewezen.
- 2) De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.

Luxemburg, 12 juli 1996.

De griffier

R. Grass

I - 3936

De president

G. C. Rodríguez Iglesias