URTEIL DES GERICHTSHOFES

13. Dezember 2001 *

In der Rechtssache C-1/00

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch D. Booss und G. Berscheid als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

unterstützt durch

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch J. E. Collins als Bevollmächtigten im Beistand von D. Anderson, QC, und M. Hoskins, Barrister, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelfer,

* Verfahrenssprache: Französisch.

gegen

Französische Republik, zunächst vertreten durch K. Rispal-Bellanger und J.-F. Dobelle, sodann durch R. Loosli-Surrans und J.-F. Dobelle und sodann durch R. Loosli-Surrans und G. de Bergues als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, dass die Französische Republik durch ihre Weigerung, die erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, um

— der Entscheidung 98/256/EG des Rates vom 16. März 1998 mit Dringlichkeitsmaßnahmen zum Schutz gegen die spongiforme Rinderenzephalopathie sowie zur Änderung der Entscheidung 94/474/EG und zur Aufhebung der Entscheidung 96/239/EG (ABl. L 113, S. 32) in der Fassung der Entscheidung 98/692/EG der Kommission vom 25. November 1998 (ABl. L 328, S. 28), insbesondere Artikel 6 und Anhang III, und

— der Entscheidung 1999/514/EG der Kommission vom 23. Juli 1999 zur Festsetzung des Datums, an dem die Versendung von Rindfleischerzeugnissen aus dem Vereinigten Königreich im Rahmen der datumsgestützten Ausfuhrregelung (Date-Based Export Scheme) gemäß Artikel 6 Absatz 5 der Entscheidung 98/256 aufgenommen werden darf (ABl. L 195, S. 42), insbesondere Artikel 1,

nachzukommen, und insbesondere durch ihre Weigerung, nach dem 1. August 1999 das Inverkehrbringen von im Rahmen dieser Regelung freigegebenen und in Artikel 6 und Anhang III der Entscheidung 98/256 in der Fassung der Entscheidung 98/692 genannten Erzeugnissen in ihrem Hoheitsgebiet zu gestatten, gegen ihre Verpflichtungen aus diesen beiden Entscheidungen, insbesondere den genannten Bestimmungen, und aus dem EG-Vertrag, insbesondere den Artikeln 10 EG und 28 EG, verstoßen hat,

erlässt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten G. C. Rodríguez Iglesias, des Kammerpräsidenten P. Jann, der Kammerpräsidentinnen F. Macken und N. Colneric und des Kammerpräsidenten S. von Bahr sowie der Richter C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, L. Sevón (Berichterstatter), M. Wathelet, R. Schintgen und V. Skouris,

Generalanwalt: J. Mischo
Kanzler: L. Hewlett, Verwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Verfahrensbeteiligten in der Sitzung vom 19. Juni 2001, in der die Kommission durch D. Booss und G. Berscheid, die Französische Republik durch R. Loosli-Surrans und durch F. Alabrune als Bevollmächtigte und das Vereinigte Königreich durch J. E. Collins, D. Anderson und M. Hoskins vertreten waren,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 20. September 2001,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 4. Januar 2000 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 226 EG Klage erhoben auf Feststellung, dass die Französische Republik durch ihre Weigerung, die erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, um

— der Entscheidung 98/256/EG des Rates vom 16. März 1998 mit Dringlichkeitsmaßnahmen zum Schutz gegen die spongiforme Rinderenzephalopathie sowie zur Änderung der Entscheidung 94/474/EG und zur Aufhebung der Entscheidung 96/239/EG (ABl. L 113, S. 32) in der Fassung der Entscheidung 98/692/EG der Kommission vom 25. November 1998 (ABl. L 328, S. 28, im Folgenden: geänderte Entscheidung 98/256), insbesondere Artikel 6 und Anhang III, und

— der Entscheidung 1999/514/EG der Kommission vom 23. Juli 1999 zur Festsetzung des Datums, an dem die Versendung von Rindfleischerzeugnissen aus dem Vereinigten Königreich im Rahmen der datumsgestützten Ausfuhrregelung (Date-Based Export Scheme) gemäß Artikel 6 Absatz 5 der Entscheidung 98/256 aufgenommen werden darf (ABl. L 195, S. 42), insbesondere Artikel 1,

nachzukommen, und insbesondere durch ihre Weigerung, nach dem 1. August 1999 das Inverkehrbringen von im Rahmen dieser Regelung freigegebenen und in

Artikel 6 und Anhang III der Entscheidung 98/256 in der Fassung der Entscheidung 98/692 genannten Erzeugnissen in ihrem Hoheitsgebiet zu gestatten, gegen ihre Verpflichtungen aus diesen beiden Entscheidungen, insbesondere den genannten Bestimmungen, und aus dem EG-Vertrag, insbesondere den Artikeln 10 EG und 28 EG, verstoßen hat.

2 Mit Beschluss vom 13. Juni 2000 hat der Präsident des Gerichtshofes das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen.

Gemeinschaftsrechtliche Vorschriften

3 Nachdem ein wahrscheinlicher Zusammenhang zwischen einer Erscheinungsform der Creutzfeldt-Jacob-Krankheit beim Menschen und der damals im Vereinigten Königreich weit verbreiteten bovinen spongiformen Enzephalopathie (im Folgenden: BSE) entdeckt worden war, erließ die Kommission die Entscheidung 96/239/EG vom 27. März 1996 mit den zum Schutz gegen die bovine spongiforme Enzephalopathie (BSE) zu treffenden Dringlichkeitsmaßnahmen (ABl. L 78, S. 47; im Folgenden: Embargo-Entscheidung), mit der dem Vereinigten Königreich der Versand u. a. von lebenden Rindern, von Rindfleisch und von Erzeugnissen von Rindern aus seinem Hoheitsgebiet nach den anderen Mitgliedstaaten und nach Drittländern untersagt wurde.

4 Diese Entscheidung war gestützt 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), zuletzt 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 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), zuletzt geändert durch die Richtlinie 92/118, insbesondere Artikel 9.

5 Die Embargo-Entscheidung sah in Artikel 3 vor, dass das Vereinigte Königreich der Kommission jede zweite Woche einen Bericht über die Anwendung der in Übereinstimmung mit den gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Vorschriften zum Schutz gegen BSE getroffenen Maßnahmen übermitteln würde.

6 Mit Artikel 4 dieser Entscheidung wurde das Vereinigte Königreich gebeten, weitere Vorschläge zur Bekämpfung von BSE in seinem Hoheitsgebiet vorzulegen.

7 Nach ihrer siebten Begründungserwägung sollte die Embargo-Entscheidung nach Prüfung der Gesamtheit der in der Entscheidung angeführten Punkte überarbeitet werden.

8 Am 16. März 1998 erließ der Rat die Entscheidung 98/256, mit der er das Embargo für bestimmtes Fleisch und für bestimmte Fleischerzeugnisse von in Nordirland geschlachteten Rindern unter engen Voraussetzungen nach Maßgabe einer Regelung zur Freigabe von Herden für die Ausfuhr („Export Certified Hords Scheme — ECHS", im Folgenden: ECHS) aufhob.

9 Die Wiederaufnahme der Ausfuhren nach dieser Regelung wurde zugelassen durch die Entscheidung 98/351/EG der Kommission vom 29. Mai 1998 zur

Festsetzung des Datums, ab dem die Versendung aus Nordirland von Rindererzeugnissen im Rahmen der Regelung zur Freigabe von Herden für die Ausfuhr (Export Certified Herds Scheme) gemäß Artikel 6 Absatz 5 der Entscheidung 98/256/EG des Rates aufgenommen werden darf (ABl. L 157, S. 110).

10 Mit der Entscheidung 98/692 wurde durch die Änderung von Artikel 6 der Entscheidung 98/256 die Versendung von Rindererzeugnissen im Rahmen einer datumsgestützten Ausfuhrregelung („Date-Based Export Scheme — DBES", im Folgenden: DBES-Regelung) grundsätzlich genehmigt.

11 Die DBES-Regelung ist in Anhang III der Entscheidung 98/256, der dieser durch die Entscheidung 98/692 angefügt wurde, beschrieben.

12 In Nummer 3 dieses Anhangs werden die nach der DBES-Regelung freigegebenen Tiere folgendermaßen definiert:

„3. Ein Rind wird nach der DBES-Regelung für die Ausfuhr freigegeben, wenn es im Vereinigten Königreich geboren und aufgezogen wurde und zum Zeitpunkt seiner Schlachtung folgende Anforderungen erfüllt sind:

a) Das Tier ist während seiner gesamten Lebensdauer eindeutig gekennzeichnet, so dass Herkunftsbestand und Muttertier festgestellt werden können. Seine (einzige) Ohrmarkennummer, Geburtsdatum, Herkunftsbetrieb und alle Be-

wegungen des Tieres nach seiner Geburt sind entweder in seinem amtlichen Rinderpass oder in einer amtlichen Datenbank elektronisch erfasst; die Identität des Muttertieres ist bekannt;

b) das Tier ist mindestens sechs[,] jedoch weniger als 30 Monate alt, was anhand der elektronischen Erfassung seines Geburtsdatums und im Fall von Tieren aus Großbritannien anhand des amtlichen Rinderpasses ermittelt wird;

c) der zuständigen Behörde liegen eindeutige amtliche Beweise dafür vor, dass seine Mutter nach seiner Geburt noch mindestens sechs Monate gelebt hat;

d) seine Mutter ist weder BSE-verdächtig, noch ist sie an BSE erkrankt."

13 Nummer 4 des Anhangs III der geänderten Entscheidung 98/256 bestimmt:

„Bei Schlachttieren oder Schlachtbedingungen, die den Anforderungen dieser Entscheidung nicht in vollem Umfang gerecht werden, muss das Tier automatisch abgelehnt werden. Wird dies nach der Schlachtung bekannt, so stellt die zuständige Behörde unverzüglich die Ausstellung der Bescheinigungen ein und annulliert ausgestellte Bescheinigungen. Ist die Versendung bereits erfolgt, so muss die zuständige Behörde die zuständige Behörde des Bestimmungsorts davon in Kenntnis setzen. Die zuständige Behörde des Bestimmungsorts trifft die sachdienlichen Maßnahmen."

14 Nach Nummer 5 dieses Anhangs müssen die freigegebenen Tiere in spezialisierten, nicht für nicht freigegebene Tiere genutzten Schlachthöfen geschlachtet werden, und gemäß Nummer 7 des Anhangs muss vollständig gesichert sein, dass das Fleisch zurückverfolgt werden kann; in Nummer 7 heißt es:

„Fleisch muss über das amtliche System der rechnergestützten Herkunftssicherung bis zum Zeitpunkt der Schlachtung zu dem nach der DBES-Regelung für die Ausfuhr freigegebenen Tiere oder nach dem Zerlegen zu den in der gleichen Partie zerlegten Tieren zurückverfolgt werden können. Nach der Schlachtung muss die Herkunftssicherung von Fleisch oder Fleischerzeugnissen gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben b) und c) über die Etikettierung gewährleistet sein, damit die betreffende Sendung jederzeit zurückgerufen werden kann. Futter für fleischfressende Haustiere muss durch Begleitpapiere und Aufzeichnungen zurückverfolgt werden können."

15 In der 13. Begründungserwägung der Entscheidung 98/692 wird dazu ausgeführt:

„Tiere, die im Rahmen der ECHS- oder der DBES-Regelung geschlachtet werden sollen, müssen die einschlägigen Anforderungen dieser Entscheidung erfüllen. Stellt sich nach der Schlachtung eines Tieres im Rahmen der einen oder der anderen Regelung heraus, dass es nicht für die Ausfuhr freigegeben werden sollte oder hätte freigegeben werden sollen, so trifft die zuständige Behörde alle erforderlichen Maßnahmen, um die Versendung von Erzeugnissen des betreffenden Tieres zu verhindern. Bei Versendung eines Erzeugnisses von einem Tier, bei dem sich im Nachhinein herausgestellt hat, dass es nicht zur Ausfuhr hätte freigegeben werden sollen, finden die Maßnahmen gemäß Artikel 9 der Richtlinie 89/662/EWG Anwendung."

16 Nach Artikel 6 Absatz 5 der geänderten Entscheidung 98/256 setzt die Kommission nach Prüfung der Anwendung aller Bestimmungen dieser Entscheidung mit Hilfe von Gemeinschaftskontrollen und nach Unterrichtung der Mitgliedstaaten das Datum fest, an dem die Versendung der in Anhang III der Entscheidung genannten Erzeugnisse aufgenommen werden darf.

17 Gemäß dieser Bestimmung wurde dieses Datum durch die Entscheidung 1999/514 auf den 1. August 1999 festgesetzt.

Sachverhalt und Verfahren

18 Im französischen Recht wurde die Einfuhr von Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich mit der Verordnung vom 28. Oktober 1998 über besondere Maßnahmen für bestimmte aus dem Vereinigten Königreich versandte Rindfleischerzeugnisse (JORF [Amtsblatt der Französischen Republik] vom 2. Dezember 1998, S. 18169, im Folgenden: Verordnung vom 28. Oktober 1998) untersagt. Diese Verordnung wurde durch eine weitere Verordnung vom 11. Oktober 1999 (JORF vom 12. Oktober 1999, S. 15220) geändert, um die Durchfuhr von Rindfleisch britischer Herkunft zu gestatten.

19 Am 10. September 1999 richtete die Kommission an die Französische Republik ein Schreiben, in dem sie sich erstaunt darüber äußerte, dass im Zusammenhang mit der Durchführung der geänderten Entscheidung 98/256 und der Entscheidung 1999/514 in der französischen Rechtsordnung die Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA — Französische Agentur für die gesundheitliche Unbedenklichkeit von Lebensmitteln) eingeschaltet worden sei. Die Kommission forderte die Französische Republik auf, den beiden Entscheidungen rasch nachzukommen, damit sie kein Verfahren gemäß Artikel 226 EG einleiten müsse.

20 Mit Schreiben vom 1. Oktober 1999 übermittelte die Französische Republik der Kommission ein Gutachten der AFSSA vom 30. September 1999 und beantragte die Prüfung dieses Gutachtens und der ihm zugrunde liegenden Daten durch den mit der Entscheidung 97/404/EG der Kommission vom 10. Juni 1997 (ABl. L 169, S. 85) geschaffenen Wissenschaftlichen Lenkungsausschuss (im Folgenden: WLA).

21 Das Gutachten der AFSSA ging dahin, dass es angesichts neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse und nach der gegebenen Sachlage weiterhin fraglich erscheine, ob die der DBES-Regelung unterliegenden Erzeugnisse tatsächlich unbedenklich seien. Die Gefahr einer Ansteckung von Rindern mit BSE bestehe nicht nur über die beiden bereits bekannten Wege, das Futter und die Übertragung durch das Muttertier, sondern auch über einen dritten Weg. Wegen der Inkubationszeit der Erkrankung gebe es keine wissenschaftlichen Daten, anhand deren sich nachprüfen ließe, ob die in der DBES-Regelung festgelegten Kriterien für die Freigabe von Tieren sachgerecht seien. Einen Beitrag zur besseren Beherrschung des Risikos könnten nur diagnostische Mittel leisten. Überdies hänge die Verlässlichkeit der geschaffenen Regelung von der des Systems für die Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit der Tiere ab; nach geltendem Recht sei die Rückverfolgbarkeit bestimmter Erzeugnisse aber nicht gesichert.

22 Die Kommission übermittelte dem WLA das Gutachten und forderte ihn auf, folgende Fragen zu beantworten:

„1. Enthalten die von den französischen Behörden vorgelegten Gutachten und Dokumente wissenschaftliche Informationen, epidemiologische Daten oder andere Beweise, die vom WLA nicht berücksichtigt wurden?

2. Wäre für den Fall, dass diese Dokumente neue Informationen, Daten oder Beweise enthielten, oder für den Fall, dass dem WLA solche neuen Informationen zur Verfügung stünden, eine Überprüfung irgendeines der vier in unmittelbarem Zusammenhang mit der wissenschaftlichen Rechtfertigung der DBES-Regelung stehenden Gutachten des WLA erforderlich?

3. Bestätigt der WLA im Licht der Antworten auf die oben stehenden Fragen seinen Standpunkt, dass die Bestimmungen der DBES-Regelung bei entsprechender Beachtung im Hinblick auf die Unbedenklichkeit von Fleisch oder von aus Fleisch gewonnenen Erzeugnissen ausreichend sind?“

23 Diese Fragen wurden zunächst von der Expertengruppe für transmissible spongiforme Enzephalopathien, der TSE/BSE-Ad-hoc-Gruppe, geprüft. Sie befasste sich in ihren Sitzungen vom 14. und 25. Oktober 1999 mit dem Gutachten der AFSSA und kam dabei nicht zu einem einstimmigen Ergebnis zu den ihr von der Kommission gestellten Fragen.

24 In seinen Sitzungen vom 28. und 29. Oktober 1999 befasste sich auch der WLA mit diesem Gutachten und den Fragen der Kommission. Er stellte fest, dass ständig neue Daten zur Verfügung stünden und dass sie von ihm und der TSE/BSE-Ad-hoc-Gruppe in ihren monatlichen Sitzungen geprüft würden. Der Nutzen von diagnostischen Schnelltests sei bekannt, aber die neu entwickelten Tests seien noch keiner Bewertung unterzogen worden. Diese sei komplex, ihr sei aber Priorität einzuräumen. Nach einer Prüfung der epidemiologischen Daten über BSE im Vereinigten Königreich bis Mitte Oktober 1999 stellte er fest, dass das Auftreten der Krankheit weiter rückläufig sei und dass es deshalb keinen Grund für die Annahme eines neuen Übertragungswegs gebe. Er kam zu dem Ergebnis, dass kein Anlass bestehe, seine Schlussfolgerungen hinsichtlich der Rechtfertigung der DBES-Regelung zu überprüfen. Er betonte, dass seine Bewertung des Risikos davon abhänge, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten tätig würden, um für die gewissenhafte Einhaltung der vorgeschlagenen Maßnahmen zum Ausschluss oder zur Verringerung des Risikos zu sorgen. Die Sicherheit der britischen DBES-Regelung sei eng an die Beibehaltung des Verbotes der Verfütterung von Tiermehl, an die 30-Monats-Regel und an den klaren Nachweis geknüpft, dass das Risiko der Übertragung durch das Muttertier auf ein Minimum reduziert werde. Im Ergebnis sei durch die vom Vereinigten Königreich ergriffenen Maßnahmen das Risiko aus der britischen DBES-Regelung für die menschliche Gesundheit wenigstens mit dem vergleichbar, das in anderen Mitgliedstaaten bestehe.

25 Nachdem die Französische Republik ihr Embargo nicht aufgehoben hatte, fanden am 2., 5., 12. und 15. November 1999 Besprechungen zwischen den Vertretern der französischen Behörden, der britischen Behörden und der Kommission statt.

26 Am 17. November 1999 richtete die Kommission ein Mahnschreiben im Sinne des Artikels 226 EG an die Französische Republik. Darin stellte sie u. a. fest, dass

der Mitgliedstaat durch seine Weigerung, nach dem 1. August 1999 in seinem Hoheitsgebiet die Vermarktung von den Anforderungen der Gemeinschaft entsprechendem britischem Rindfleisch zuzulassen, gegen seine Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht verstoßen habe. In diesem Schreiben forderte die Kommission die französische Regierung auf, sich binnen fünfzehn Tagen zu äußern, und behielt sich das Recht vor, nach einer Prüfung dieser Äußerung eine mit Gründen versehene Stellungnahme nach Artikel 226 EG abzugeben.

27 Am 24. November 1999 einigten sich die französischen Behörden, die britischen Behörden und die Kommission auf den Text eines Vereinbarungsmemorandums (im Folgenden: Memorandum), wonach die französischen Behörden die Klarstellungen der britischen Behörden und der Kommission zur Rückverfolgbarkeit von Erzeugnissen im Vereinigten Königreich und zu den dort eingerichteten Kontrollen als ausreichend akzeptierten. Nach dem Memorandum sollten ein Projekt der Seuchenüberwachung für Tierbestände aus Zuchtbetrieben, in denen ein nach dem 1. Januar 1996 geborenes Rind mit BSE infiziert war, und neue diagnostische Untersuchungen post mortem durchgeführt werden.

28 Zur Rückverfolgbarkeit von Erzeugnissen außerhalb des Vereinigten Königreichs heißt es in Nummer 5 des Memorandums:

„Unmittelbar in Frankreich eintreffende Sendungen mit DBES-Fleisch dürfen gemäß französischem Recht einer besonderen Kennzeichnung unterzogen werden, die eine transparente Rückverfolgbarkeit sicherstellt, so dass erforderlichenfalls unverzüglich ein Rückrufverfahren durchgeführt werden kann.

Der bestehende gemeinschaftsrechtliche Rahmen gewährleistet bereits eine Rückverfolgbarkeit; diese ist aber weder transparent noch schnell. Eine Verbesserung der Funktionsweise des Systems, um insbesondere den ‚Dreieckshandel' zu erfassen, wird durch eine Auslegungserklärung der Kommission und gegebenenfalls eine Vereinbarung auf der Grundlage des ‚gegenseitigen Beistands zwischen Mitgliedstaaten' sichergestellt."

29 Anhang II des Memorandum enthält folgende Auslegungserklärung der Kommission:

„Die Kommission erklärt, dass alle Mitgliedstaaten gemäß ihren Verpflichtungen in Fragen der Rückverfolgbarkeit und des Rückrufes gemäß der Entscheidung 98/256/EG in der Fassung der Entscheidung 98/692/EG, um die praktische Wirksamkeit dieser auf dem Vorsorgeprinzip beruhenden Maßnahme zu gewährleisten, verbindliche Vorkehrungen treffen, um eine bestmögliche Rückverfolgbarkeit zu gewährleisten. Zu diesem Zweck stellen sie sicher, dass jedes aus dem Vereinigten Königreich versandte Fleisch oder sonstige Erzeugnis gemäß den Anhängen II und III der genannten Entscheidung

— bei seiner Ankunft in ihrem Hoheitsgebiet mit einem besonderen Kennzeichen gekennzeichnet oder etikettiert wird, das nicht mit der gemeinschaftlichen Genusstauglichkeitskennzeichnung verwechselt werden kann;

— in dieser Weise gekennzeichnet oder etikettiert bleibt, wenn das Fleisch oder Erzeugnis in ihrem Hoheitsgebiet zerlegt, verarbeitet oder neu verpackt wird.

Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten das von ihnen gewählte besondere Kennzeichen mitzuteilen. Im Licht der gewonnenen Erfahrungen wird sich die Kommission bemühen, den bestehenden rechtlichen Rahmen erforderlichenfalls zu präzisieren und zu ergänzen, indem sie z. B. die Regel des gegenseitigen Beistands geltend macht und/oder eine Entscheidung auf der Grundlage von Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe f der Richtlinie 64/433/EG und/oder Artikel 17 der Richtlinie 77/99/EWG und/oder Artikel 7 Absatz 5 der Richtlinie 94/65 erlässt.

Die Kommission bestätigt ferner, dass ein Mitgliedstaat, wenn die Rückverfolgbarkeit nicht gegeben ist, unter Einhaltung des Gemeinschaftsrechts und insbesondere von Artikel 7 der Richtlinie 89/662/EWG dieser Verpflichtung nicht eindeutig entsprechendes Fleisch oder solches enthaltende Erzeugnisse zurückweisen darf.

Die Kommission wird diese Erklärung an alle Mitgliedstaaten richten."

30 Die französische Regierung beantragte mit Schreiben vom 1. Dezember 1999, die Frist für die Beantwortung des Mahnschreibens um eine Woche zu verlängern, damit sie das Memorandum der AFSSA zuleiten könne.

31 Die AFSSA nahm am 6. Dezember 1999 gutachtlich Stellung. In Nummer 2 ihres Gutachtens heißt es:

„Bis zur Erlangung wissenschaftlicher oder epidemiologischer Erkenntnisse, die es gestatten, die dem DBES zugrunde liegenden Annahmen förmlich zu bestätigen oder zu entkräften, können die ergänzenden Klarstellungen und Vorschriften zu den Kontrollen, zur Rückverfolgbarkeit und zur Etikettierung im Fall einer Aufhebung des Embargos durch die französischen Behörden zweckmäßigerweise dazu beitragen, unter den bestehenden Risiken diejenigen besser zu beherrschen, die aus einer mangelhaften Durchführung des DBES erwachsen, oder besser die Konsequenzen aus neuen Erkenntnissen und insbesondere etwaigen Gefahrenhinweisen ziehen zu können."

32 Nummer 4 des Gutachtens lautet:

„Bei jeder Entscheidung sind zu berücksichtigen

— die derzeit anzunehmenden, aber nicht quantifizierbaren Gefahrenfaktoren, die damit zusammenhängen, dass ungewiss ist, wie sich die BSE-Infektiosität im Laufe der Zeit im Organismus des Rindes verteilt und wie alle Übertragungswege des Krankheitserregers bei den Tieren aussehen;

— der Umstand, dass die Maßnahmen zur Verstärkung der Kontrollen und Ergänzung der Vorschriften, die die tatsächliche Einhaltung der getroffenen Vorkehrungen gewährleisten, sich jedoch nicht unmittelbar und sofort auf diese Gefahrenfaktoren auswirken;

— das Erfordernis, die erlassenen Maßnahmen ändern zu können, um eine etwaige Gefährdung des Verbrauchers, die erst später erkannt wird, unverzüglich auszuschalten."

33 Am 8. Dezember 1999 veröffentlichte der Pressedienst des französischen Premierministers eine Pressemitteilung, wonach „Frankreich derzeit nicht in der Lage ist, das Embargo über britisches Rindfleisch aufzuheben". In der Pressemitteilung wurde zunächst die Stellungnahme der AFSSA wiedergegeben und dann erklärt, die Französische Republik könne das Embargo „mangels ausreichender Garantien hinsichtlich folgender Aspekte [nicht aufheben]:

— Definition und Durchführung der Testprogramme, die zu verbessern und auszuweiten sind. Insoweit erscheint erforderlich, dass die Kommission Arbeitssitzungen von — insbesondere britischen und französischen — wissenschaftlichen Sachverständigen organisiert;

— Erlass einer gemeinschaftlichen Rechtsgrundlage, die die Rückverfolgbarkeit und eine verbindliche Etikettierung britischen Rindfleisches und daraus hergestellter Erzeugnisse in Europa sicherstellt."

34 Mit Schreiben vom 9. Dezember 1999 beantwortete die französische Regierung das Mahnschreiben der Kommission. Ihr Antwortschreiben war im Wesentlichen wortgleich mit der Pressemitteilung vom 8. Dezember 1999.

35 Am 14. Dezember 1999 richtete die Kommission an die Französische Republik eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie auf die Pressemitteilung vom 8. Dezember 1999 Bezug nahm und die Französische Republik aufforderte, binnen fünf Arbeitstagen die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um ihren gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen.

36 Diese mit Gründen versehene Stellungnahme wurde sodann durch eine zweite Stellungnahme vom 16. Dezember 1999 ersetzt, die ebenfalls vorsah, dass ihr binnen fünf Arbeitstagen nachzukommen war. Auf Antrag der Französischen Republik wurde diese Frist bis zum 30. Dezember 1999 verlängert.

37 Mit Schreiben vom 29. Dezember 1999 beantwortete die Französische Republik die mit Gründen versehene Stellungnahme. Sie verwies darauf, dass nach französischem Recht vor einer Änderung der Verordnung vom 28. Oktober 1999 die AFSSA beteiligt werden müsse. Nach den von der AFSSA erstellten Gutachten bestünden jedoch weiterhin erhebliche Zweifel hinsichtlich der Gefahren, die von den der DBES-Regelung unterliegenden Erzeugnissen ausgingen.

38 Die französische Regierung machte ferner geltend, dass die Kommission weder die Minderheitsmeinungen in der TSE/BSE-Ad-hoc-Gruppe, wodurch sie gegen das Vorsorgeprinzip verstoßen habe, noch die Einwände der Französischen Republik gegen den vorgeschriebenen Zeitpunkt für die Aufhebung des Embargos, den sie für verfrüht halte, berücksichtigt habe.

39 Was die sich aus dem Memorandum ergebenden Garantien angehe, so seien sie unwirksam, denn sie setzten eine Rückverfolgbarkeit von Erzeugnissen britischen Ursprungs im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten voraus, die aber nicht verwirklicht worden sei. Die Diskussionen in den Sitzungen des Ständigen Veterinärausschusses vom 23. und 24. November und 6. Dezember 1999 hätten nämlich gezeigt, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten nicht bereit sei, sich spontan der Auslegung der Kommission anzuschließen und somit die Rückverfolgbarkeit der Erzeugnisse zu gewährleisten. Angesichts dieser Situation hätte die Kommission deren Verwirklichung erzwingen oder zumindest eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates vom 21. April 1997 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von

Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen (ABl. L 117, S. 1) vorschlagen müssen. Stattdessen habe sie vorgeschlagen, die Einführung der obligatorischen Etikettierung für Rindfleisch auf den 31. Dezember 2000 zu verschieben.

40 Die französische Regierung betonte weiterhin die Bedeutung, die sie der raschen Durchführung eines Programms von Erkennungstests beimesse; diesem dringenden Anliegen sei jedoch bisher nicht entsprochen worden.

41 Unter diesen Umständen hätten die im Gutachten der AFSSA aufgezeigten wissenschaftlichen Daten für die Kommission Anlass sein müssen, die Entscheidung über die Aufhebung des Embargos zu ändern oder zumindest ihren Vollzug auszusetzen. Da sie dies nicht getan habe, habe sie gegen das Vorsorgeprinzip verstoßen.

42 Der französischen Regierung seien zudem äußerst kurze Fristen zur Beantwortung des Mahnschreibens und der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt worden, die den Willen der Kommission erkennen liessen, der Französischen Republik die Durchführung einer Entscheidung aufzuzwingen, die nicht alle erforderlichen Garantien zum Schutz der menschlichen Gesundheit biete.

43 Die französische Regierung kündigte weiterhin an, dass sie wegen der Weigerung, die Entscheidung 1999/514 zu ändern, Klage beim Gerichtshof erheben werde.

44 Am 29. Dezember 1999 erhob die Französische Republik beim Gerichtshof eine Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidung, mit der die Kommission eine Änderung oder die Aufhebung der Entscheidung 1999/514 abgelehnt habe. Nach Auffassung der französischen Regierung ergab sich diese ablehnende Entscheidung aus einer Erklärung des Kommissars Byrne und aus dem am 17. November 1999 gefassten Entschluss der Kommission, der Französischen Republik in einem Mahnschreiben aufzugeben, der Entscheidung 1999/514 nachzukommen.

45 Auf eine von der Kommission erhobene Einrede der Unzulässigkeit hat der Gerichtshof diese Klage mit Beschluss vom 21. Juni 2000 in der Rechtssache C-514/99 (Frankreich/Kommission, Slg. 2000, I-4705) als offensichtlich unzulässig abgewiesen. In Randnummer 47 dieses Beschlusses hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass bei der Kommission zuvor eine Änderung der Entscheidung 1999/514 nicht ausdrücklich beantragt worden war, sondern dass ihr nur angeblich neue Gesichtspunkte mitgeteilt worden waren, die den berücksichtigten rechtlichen und tatsächlichen Kontext ändern könnten. In Randnummer 48 des Beschlusses heißt es: „Wenn die Klägerin der Ansicht war, dass diese Mitteilung für die Kommission die Verpflichtung nach sich zog, eine neue Entscheidung zu erlassen, so hätte sie sich des durch den Vertrag eingerichteten Untätigkeitsverfahrens bedienen müssen."

46 In Anbetracht der Antwort der Französischen Republik auf die mit Gründen versehene Stellungnahme hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

Zur Einrede der Unzulässigkeit

47 Die Französische Republik hat gemäß Artikel 91 § 1 der Verfahrensordnung mit besonderem Schriftsatz gegen die Klage eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben.

48 Mit Beschluss vom 23. Mai 2000 hat der Gerichtshof die Entscheidung über diese Einrede gemäß Artikel 91 § 4 der Verfahrensordnung dem Endurteil vorbehalten; er hat außerdem neue Fristen für die Fortführung des Verfahrens bestimmt.

49 Die Unzulässigkeitseinrede ist auf zwei Gründe gestützt. Mit dem ersten Grund wird die Fehlerhaftigkeit des vorprozessualen Verfahrens und mit dem zweiten ein Verstoß gegen das Kollegialprinzip geltend gemacht.

Zum Einredegrund der Fehlerhaftigkeit des vorprozessualen Verfahrens

50 Dieser Einredegrund umfasst vier Rügen.

51 Die französische Regierung rügt erstens, die Kommission habe mit der Absendung des Mahnschreibens vor Erstellung des zweiten Gutachtens der AFSSA gegen den Grundsatz verstoßen, dass der Streitgegenstand klar bestimmt sein müsse. Sie habe damit den Zweck des Vorverfahrens verkannt, der darin bestehe, es dem Mitgliedstaat zu ermöglichen, entweder seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen oder in sachdienlicher Weise seine Verteidigungsmittel geltend zu machen.

52 Die Kommission hält diese Rüge für unbegründet, da sie nicht verpflichtet gewesen sei, das fragliche Gutachten abzuwarten. Jedenfalls diene die Versendung des Mahnschreibens nur der Festlegung der von ihr erhobenen Rügen und stehe einer weiteren Erörterung keineswegs entgegen. Die Französische Republik habe auch nicht dargelegt, dass ihr durch die angeblich verfrühte Absendung des Mahnschreibens ein Schaden entstanden sei.

53 Gemäß Artikel 226 EG soll das vorprozessuale Verfahren dem betroffenen Mitgliedstaat Gelegenheit geben, seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen oder seine Verteidigungsmittel gegenüber den Rügen der Kommission in sachdienlicher Weise geltend zu machen. Der ordnungsgemäße Ablauf dieses Verfahrens ist nicht nur eine vom Vertrag vorgeschriebene wesentliche Garantie für den Schutz der Rechte des betroffenen Mitgliedstaats, sondern auch dafür, dass ein etwaiges streitiges Verfahren einen eindeutig festgelegten Streitgegenstand hat (Beschluss vom 11. Juli 1995 in der Rechtssache C-266/94, Kommission/Spanien, Slg. 1995, I-1975, Randnrn. 16 und 17).

54 Aus dieser Zielsetzung folgt, dass das Mahnschreiben zum einen den Gegenstand des Rechtsstreits eingrenzen und dem zur Äußerung aufgeforderten Mitgliedstaat die notwendigen Angaben zur Vorbereitung seiner Verteidigung an die Hand geben soll und zum anderen es diesem Staat ermöglichen soll, die Angelegenheit zu bereinigen, bevor der Gerichtshof angerufen wird (Urteil vom 15. Februar 2001 in der Rechtssache C-230/99, Kommission/Frankreich, Slg. 2001, I-1169, Randnr. 31).

55 Im vorliegenden Fall wurde im Mahnschreiben als die gerügte Vertragsverletzung eindeutig die Weigerung benannt, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um der geänderten Entscheidung 98/256 und der Entscheidung 1999/514 ab 1. August 1999 nachzukommen.

56 Die Französische Republik wollte die Kommission mit der Übermittlung des zweiten Gutachtens der AFSSA ohne Zweifel von der Richtigkeit der Auffassung überzeugen, die sie in ihrem Schreiben vom 1. Oktober 1999 und in verschiedenen Sitzungen mit der Kommission vertreten hatte. Die Kommission war jedoch berechtigt, an der Definition der Vertragsverletzung, die sie der Französischen Republik zur Last legte, unverändert festzuhalten und den Standpunkt einzunehmen, dass ein ergänzendes Gutachten der AFSSA für diese Definition bedeutungslos sei.

57 Die Rüge, das Mahnschreiben sei wegen des Zeitpunkts seiner Versendung fehlerhaft gewesen, greift daher nicht durch.

58 Die Französische Republik rügt zweitens, die Kommission habe gegen die grundlegende Regel, wonach sie die Vertragsverletzung zu beweisen habe, verstoßen, indem sie sich geweigert habe, die rechtlichen Argumente, mit denen Frankreich die Undurchführbarkeit der Entscheidung 1999/514 dargetan habe, zur Kenntnis zu nehmen.

59 Die Kommission erwidert hierauf, die Französische Republik habe keine rechtliche, sondern eine politische Argumentation vorgetragen. Jedenfalls werde ihre

Rüge durch die Tatsachen widerlegt, denn die Kommission habe das Gutachten der AFSSA dem WLA zugeleitet und zahlreiche Sitzungen mit der Französischen Republik abgehalten.

60 Insoweit genügt der Hinweis, dass sich diese Rüge auf angeblich mangelnde Beweise für die Vertragsverletzung, also auf eine materiell-rechtliche Frage, bezieht und dass sie deshalb nicht die Zulässigkeit der Klage in Frage stellen kann.

61 Die französische Regierung rügt drittens, die Kommission habe ihr sowohl im Mahnschreiben als auch in der mit Gründen versehenen Stellungnahme Dringlichkeitsfristen für die Beantwortung gesetzt, die weder im Hinblick auf die wirtschaftlichen Interessen der Marktbeteiligten noch für den Gesundheitsschutz der Verbraucher gerechtfertigt gewesen seien. Damit habe die Kommission gegen den Grundsatz des kontradiktorischen Verfahrens verstoßen. Sie habe außerdem einen Verfahrensmissbrauch begangen, da sie ein Verfahren der einstweiligen Anordnung durch ein verkürztes Vorverfahren ersetzt habe, um unter Umgehung der formellen und materiellen Voraussetzungen für eine einstweilige Anordnung Druck auf die französische Regierung auszuüben.

62 Die Kommission trägt dazu vor, dass die Frist, die einem Mitgliedstaat für die Beantwortung eines Mahnschreibens oder einer mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt werde, angemessen sein müsse, was anhand aller Umstände des Einzelfalls zu beurteilen sei (Urteil vom 2. Juli 1996 in der Rechtssache C-473/93, Kommission/Luxemburg, Slg. 1996, I-3207, Randnr. 20). In der vorliegenden Sache seien die französischen Behörden über die Haltung der Kommission durchaus schon vor Absendung des Mahnschreibens im Bilde gewesen, hätten aber ihren Willen bekundet, die streitigen Entscheidungen nicht anzuwenden, und zwar gegenüber der Presse, noch bevor sie die Kommission unterrichtet hätten. Es gehe auch nicht um eine schwierige neue Frage der Auslegung einer Vertragsbestimmung oder eines Rechtsakts des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts, sondern um die Nichtbeachtung von Gemeinschaftsakten, für die eine Rechtmäßigkeitsvermutung gelte und gegen die in der hierfür vorgesehenen Frist keine Nichtigkeitsklage erhoben worden sei. Sie habe der französischen Regierung überdies die beantragte Fristverlängerung gewährt.

63 Die Kommission wendet sich im Übrigen dagegen, dass sie die Kürze von Fristen begründen müsse, und gegen das Vorbringen, dass sie, um keinen Verfahrensmissbrauch zu begehen, parallel zum Verfahren der Hauptsache ein Verfahren der einstweiligen Anordnung einzuleiten habe.

64 Dazu ist festzustellen, dass das vorprozessuale Verfahren dem Mitgliedstaat Gelegenheit geben soll, seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen oder seine Verteidigungsmittel gegen die Rügen der Kommission in sachdienlicher Weise geltend zu machen.

65 Dieses doppelte Ziel gebietet es der Kommission, den Mitgliedstaaten eine angemessene Frist einzuräumen, um auf das Mahnschreiben zu antworten und einer mit Gründen versehenen Stellungnahme nachzukommen oder um gegebenenfalls ihre Verteidigung vorzubereiten. Ob die festgesetzte Frist angemessen ist, ist dabei unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände des Einzelfalls zu beurteilen. Sehr kurze Fristen können daher in besonderen Fällen gerechtfertigt sein, insbesondere wenn es dringend ist, einer Vertragsverletzung zu begegnen, oder wenn dem betroffenen Mitgliedstaat der Standpunkt der Kommission schon vor dem Beginn des Verfahrens vollständig bekannt ist (Urteil vom 28. Oktober 1999 in der Rechtssache C-328/96, Kommission/Österreich, Slg. 1999, I-7479, Randnr. 51).

66 Wie oben in Randnummer 19 erwähnt, hatte die Kommission der Französischen Republik jedoch bereits am 10. September 1999 mitgeteilt, dass sie auf der umgehenden Durchführung der geänderten Entscheidung 98/256 und der Entscheidung 1999/514 seitens Frankreichs bestehe und dass sie andernfalls eine Vertragsverletzungsklage erheben werde.

67 Die Kommission hat außerdem bestimmten Anträgen und Ausführungen der Französischen Republik Rechnung getragen, indem sie ein neues Gutachten des WLA anforderte und Verhandlungen mit den britischen Behörden in die Wege leitete, um eine gütliche Beilegung der Streitigkeit zu erreichen. Ihre dreimonatigen Bemühungen um dieses Ergebnis sind jedoch erfolglos geblieben.

68 Angesichts der Bindungswirkung der geänderten Entscheidung 98/256 und der Entscheidung 1999/514, der Zeit, die seit dem Datum, zu dem die Einfuhr britischen Rindfleischs wieder hätte aufgenommen werden müssen, verstrichen war, der betroffenen wirtschaftlichen Interessen, der Mahnungen der Kommission seit dem 10. September 1999 und der seinerzeit fortdauernden Verhandlungen sind die Fristen, die die Kommission zur Beantwortung des Mahnschreibens und der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt hat, nicht als unangemessen zu betrachten.

69 Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Kommission eine Verlängerung dieser Antwortfristen nicht abgelehnt hat, wenn sie darum gebeten wurde.

70 Was den Teil der Rüge angeht, mit dem ein Verfahrensmissbrauch geltend gemacht wird, so hat die Kommission mit der Erhebung einer Vertragsverletzungsklage gemäß Artikel 226 EG die Vertragsbestimmungen fehlerfrei angewandt. Sie hat damit nämlich die Klage gewählt, die der Vertrag speziell für den Fall vorsieht, dass ein Mitgliedstaat nach ihrer Ansicht eine seiner Verpflichtungen aus dem Vertrag verletzt.

71 Die Kommission war nach keiner Vertragsbestimmung verpflichtet, ein Verfahren der einstweiligen Anordnung einzuleiten. In diesem Zusammenhang kann ihr nicht angelastet werden, dass sie die Vertragsverletzungsklage rasch erhoben hat, da, wie oben festgestellt, das vorprozessuale Verfahren ordnungsgemäß durchgeführt worden war.

72 Die Rüge, dass das vorprozessuale Verfahren wegen der Kürze der zur Beantwortung des Mahnschreibens und der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Fristen fehlerhaft gewesen sei, ist deshalb zurückzuweisen.

73 Mit ihrer vierten Rüge wendet die französische Regierung gegen die Klage ein, dass gegen die Bundesrepublik Deutschland, die die geänderte Entscheidung 98/256 und die Entscheidung 1999/514 ebenfalls nicht anwende, kein gerichtliches Verfahren eingeleitet worden sei.

74 Die Kommission trägt dazu vor, sie setze ihre Bemühungen auch gegenüber diesem Mitgliedstaat fort, der sich jedoch in einer anderen Lage befinde. Im Übrigen könne ein Mitgliedstaat sein eigenes Versäumnis, dem Gemeinschaftsrecht nachzukommen, nicht mit dem Versäumnis eines anderen Mitgliedstaats rechtfertigen.

75 Insoweit ist festzustellen, dass es für die Zulässigkeit einer gegen einen Mitgliedstaat erhobenen Vertragsverletzungsklage ohne Bedeutung ist, dass gegen einen anderen Mitgliedstaat keine derartige Klage erhoben wurde. Gegen die Zulässigkeit der vorliegenden Klage lässt sich daher nicht einwenden, dass gegen einen anderen Mitgliedstaat keine entsprechende Klage eingereicht worden sei.

76 Der erste Einredegrund, wonach das vorprozessuale Verfahren fehlerhaft gewesen sei, ist deshalb zurückzuweisen.

Zum Einredegrund eines Verstoßes gegen das Kollegialprinzip

77 Die französische Regierung macht geltend, dass die Entscheidung des Kommissionskollegiums, Präsident Prodi und Kommissar Byrne zur Anrufung des Gerichtshofes zu ermächtigen, am 22. Dezember 1999, also zu einem Zeitpunkt getroffen worden sei, zu dem das Kollegium die Antwort der französischen Regierung auf die mit Gründen versehene Stellungnahme noch nicht gekannt habe. Da in dieser Antwort ausdrücklich auf das Vorsorgeprinzip abgestellt und die Absicht der französischen Regierung erwähnt worden sei, gegen die Weigerung der Kommission, die Entscheidungen 98/256 und 1999/514 zu ändern, beim Gerichtshof Klage zu erheben, und da die Kommission vor Einreichung der Klage beim Gerichtshof von diesen Gesichtspunkten nicht als Kollegium habe Kenntnis

nehmen können, sei die Entscheidung, diese Klage zu erheben, keine Kollegialentscheidung im engeren Sinne gewesen.

78 Die Kommission erwidert, sie sei als Kollegium völlig im Bilde gewesen über die gegen die Französische Republik erhobenen Rügen, über den Ablauf der Ereignisse wie der Sitzungen, des Memorandums und der Stellungnahme des WLA, über die Rechtsgrundlagen der vorzunehmenden Handlungen und über die Argumentation der AFSSA, auf deren Grundlage die französische Regierung das Vorsorgeprinzip habe geltend machen wollen. Die beabsichtigte Erhebung einer Klage beim Gerichtshof sei zwar damals noch nicht erwähnt worden, sie wäre aber nicht mehr gewesen als die bloße Androhung eines Verfahrens. Da das Kollegium somit über alle für seine Entscheidungsfindung zweckmäßigen Informationen verfügt habe, habe man bei der Entscheidung das Kollegialprinzip streng gewahrt.

79 Nach ständiger Rechtsprechung beruht das Kollegialprinzip auf der Gleichheit der Mitglieder der Kommission bei der Mitwirkung an der Entscheidungsfindung und bedeutet insbesondere, dass die Entscheidungen gemeinsam beraten werden und dass alle Mitglieder des Kollegiums für sämtliche erlassenen Entscheidungen politisch gemeinsam verantwortlich sind (Urteil vom 29. September 1998 in der Rechtssache C-191/95, Kommission/Deutschland, Slg. 1998, I-5449, Randnr. 39).

80 Der Gerichtshof hat klargestellt, dass eine Entscheidung der Kommission, gegen einen Mitgliedstaat eine Vertragsverletzungsklage zu erheben, gemeinsam vom Kollegium beraten werden muss und dass alle Elemente, auf die diese Entscheidung gestützt ist, den Mitgliedern des Kollegiums zur Verfügung stehen müssen (Urteil Kommission/Deutschland, Randnr. 48).

81 Im vorliegenden Fall enthält das der Entscheidung des Kollegiums beigefügte Dokument „Angaben zur Vertragsverletzung" („fiche d'infraction") die Rechtsgrundlagen der beabsichtigten Klage, den gerügten Sachverhalt und den letzten

Aktenstand. Dieser Aktenstand gibt das Gutachten der AFSSA, die Stellungnahme des WLA, die Verhandlungen mit den französischen und britischen Behörden und den Inhalt der Pressemitteilung der französischen Regierung vom 8. Dezember 1999 zusammenfassend wieder.

82 Demnach ist festzustellen, dass die Mitglieder des Kollegiums über alle relevanten Informationen verfügten, um über die Anrufung des Gerichtshofes in voller Sachkenntnis entscheiden zu können.

83 Was die ausdrückliche Berufung auf das Vorsorgeprinzip anbelangt, die erst in der Antwort auf die mit Gründen versehenen Stellungnahme enthalten gewesen und deshalb dem Kollegium bei seiner Entscheidung über die Anrufung des Gerichtshofes nicht bekannt gewesen sei, so hat sie nichts am Stand der dem Kollegium unterbreiteten Akte geändert. Die französische Regierung machte nämlich seit mehreren Monaten Argumente in Bezug auf die Pflicht zum Schutz der öffentlichen Gesundheit, auf die in der Angelegenheit bestehende wissenschaftliche Unsicherheit und auf Schwierigkeiten der Risikobeherrschung geltend. Der zusätzliche Hinweis, dass diese Argumente auch auf dem „Vorsorgeprinzip" beruhten, fügte ihnen inhaltlich nichts hinzu.

84 Das Gleiche gilt für die Absicht der französischen Regierung, eine Klage beim Gerichtshof zu erheben. Es handelte sich nämlich um die bloße Androhung einer Klage unklarer Rechtsnatur, die jedenfalls die Vermutung der Rechtmäßigkeit der Entscheidungen 98/692 und 1999/514 und ihre Bindungswirkung nicht beeinträchtigt hätte (vgl. Urteil vom 22. März 2001 in der Rechtssache C-261/99, Kommission/Frankreich, Slg. 2001, I-2537, Randnr. 26).

85 Im Übrigen durfte die Kommission angesichts des Standpunkts, den die französische Regierung in der Pressemitteilung vom 8. Dezember 1999 und in der Antwort vom 9. Dezember 1999 auf das Mahnschreiben eingenommen hatte, annehmen, dass das vorprozessuale Verfahren seinen Zweck erfüllt hatte und dass der Stand der Akte die Befassung des Kollegiums gestattete, damit dieses für den Fall, dass die französische Regierung trotz der Übersendung der mit Gründen versehenen Stellungnahme an ihrem Standpunkt festhalten würde, über die Erhebung einer Vertragsverletzungsklage entscheiden konnte.

86 Der zweite Einredegrund, mit dem ein Verstoß gegen das Kollegialprinzip gerügt wird, ist deshalb nicht stichhaltig.

87 Demnach ist die Einrede der Unzulässigkeit zurückzuweisen.

Zur Begründetheit

88 Die Kommission macht geltend, gemäß Artikel 249 EG sei eine Entscheidung für ihre Adressaten bindend. Artikel 1 der Entscheidung 1999/514, der den 1. August 1999 als Zeitpunkt für den Beginn der Versendung von der DBES-Regelung unterliegenden Erzeugnissen festgelegt habe, habe den Mitgliedstaaten keinerlei Ermessen hinsichtlich dieses Zeitpunkts oder der Modalitäten der Versendung belassen. Ein Mitgliedstaat könne nicht unter Berufung auf das wissenschaftliche Gutachten einer nationalen Behörde die Risikobeurteilung, die die Kommission gemäß ihrer Zuständigkeit, hier aus Artikel 10 Absatz 4 der Richtlinie 90/425 und Artikel 9 Absatz 4 der Richtlinie 89/662, vornehme, durch seine eigene Risikobeurteilung ersetzen.

89 Das Vorsorgeprinzip, das ihr Handeln leite, verpflichte die Kommission nicht, ohne die Möglichkeit der eigenen Beurteilung jeder beliebigen wissenschaftlichen Stellungnahme zu folgen, etwa der der Behörde eines Mitgliedstaats oder von Mitgliedern einer Gemeinschaftsarbeitsgruppe, die eine Minderheitsauffassung verträten. Gemäß Artikel 7 des Beschlusses 97/404 schlössen Stellungnahmen des WLA stets die Minderheitsstandpunkte ein.

90 Ein Mitgliedstaat könne nicht mit innerstaatlichen rechtlichen Erwägungen, etwaigen Auslegungsproblemen oder angeblichen Zweifeln an der Gültigkeit einer Kommissionsentscheidung argumentieren, um einseitig die Nichtanwendung

dieser Entscheidung zu rechtfertigen. Er könne auch die Vollziehung von Entscheidungen nicht an die Bedingung knüpfen, dass diese in bestimmter Weise geändert würden.

91 Was die Entscheidung 1999/514 betreffe, so habe die Kommission das Datum für die Aufnahme der Versendung von der DBES-Regelung unterliegenden Erzeugnissen festsetzen müssen, sobald die in Artikel 6 und Anhang III der geänderten Entscheidung 98/256 festgelegten Voraussetzungen materiell erfüllt gewesen seien. Der Vorwurf, keine Opportunitätserwägungen angestellt zu haben, sei deshalb irrelevant.

92 Die Auferlegung von Beschränkungen für die Wareneinfuhr aus anderen Mitgliedstaaten verstoße nicht nur gegen die geänderte Entscheidung 98/256 und die Entscheidung 1999/514, sondern auch gegen Artikel 28 EG. Da für die betroffenen Erzeugnisse eine gemeinschaftliche Harmonisierung herbeigeführt worden sei, die ein kohärentes und erschöpfendes System zur Gewährleistung des Schutzes der menschlichen Gesundheit und der Tiergesundheit darstelle, könne die Französische Republik das Embargo nicht gemäß Artikel 30 EG rechtfertigen.

93 Die Französische Republik habe überdies mit ihrer monatelangen Weigerung, der geänderten Entscheidung 98/256 und der Entscheidung 1999/514 nachzukommen, ihre Verpflichtung aus Artikel 10 EG zur Mitwirkung an der Erfüllung der Aufgaben der Gemeinschaft verletzt.

94 Die französische Regierung macht im Wesentlichen geltend, die Voraussetzungen für die Aufhebung des Embargos hätten nicht bestanden, da erstens für die DBES-Regelung neue Daten, so das Auftreten eines BSE-Verdachtsfalles, nicht berücksichtigt worden seien, zweitens das britische Rindfleisch den in dieser Regelung festgelegten Bedingungen nicht entspreche und es drittens an einem System für die Rückverfolgbarkeit der der Regelung unterliegenden Erzeugnisse fehle, da die Mitgliedstaaten die Einrichtung eines solchen Systems abgelehnt hätten, obgleich es eine wesentliche Voraussetzung für die DBES-Regelung darstelle. Die Kommission könne ihr nicht die Verletzung der Verpflichtung, eine rechtswidrige Entscheidung durchzuführen, vorwerfen, während sie nicht dafür sorge, dass die anderen Mitgliedstaaten die wesentlichen Elemente dieser Regelung beachteten.

Unter diesen Umständen habe die französische Regierung die Einfuhr britischen Rindfleischs unter Berufung auf Artikel 30 EG ablehnen dürfen. Sie habe auch nicht gegen ihre Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit im Sinne von Artikel 10 EG verstoßen.

Zur Ablehnung der DBES-Regelung wegen Auftretens eines BSE-Verdachtsfalles

95 Die französische Regierung verweist auf ihre Besorgnis in Bezug auf die Wirksamkeit der DBES-Regelung, die durch bestimmte Ereignisse nach Erhebung der vorliegenden Vertragsverletzungsklage noch verstärkt worden sei.

96 So sei von besonderer Bedeutung, dass ein Fall von BSE bei einer britischen Kuh aufgetreten sei, die nach dem 1. August 1996 geboren worden sei, also nach dem Zeitpunkt, zu dem alle Durchführungsmaßnahmen zur DBES-Regelung vollständig hätten wirksam werden sollen. Dies weise auf ein latentes Infektiositätspotenzial erheblich vor Auftreten der klinischen Symptome der Erkrankung hin, was bedeute, dass vor einem Alter von 30 Monaten geschlachtete Tiere trotz ihrer Freigabe zur Ausfuhr nach der DBES-Regelung infiziert sein könnten. Dass die britischen Behörden außerstande gewesen seien, diesen Fall zu erklären und die Todesursache beim Muttertier des angesteckten Rindes anzugeben, stelle die Wirksamkeit des gesamten britischen Überwachungssystems, das die tragende Säule der DBES-Regelung bilde, ernsthaft in Frage. Eine solche Lage mache angemessene Kontrollmittel wie Tests erforderlich.

97 Die Kommission meint, dass die französische Regierung mit diesem Argument die Gültigkeit der Entscheidungen angreife, deren Durchführung die Kommission mit der vorliegenden Klage bezwecke. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes könne ein Mitgliedstaat jedoch im Rahmen einer Vertragsverletzungsklage nicht die angebliche Rechtswidrigkeit einer Maßnahme geltend machen, deren Durchführung die Kommission verfolge (Urteil vom 27. Juni 2000 in der Rechtssache C-404/97, Kommission/Portugal, Slg. 2000, I-4897, Randnr. 34).

98 Soweit sich die französische Regierung mit diesem Argument auf neue Tatsachen berufe, die angeblich den Erlass einer neuen Entscheidung rechtfertigten, sei an den Inhalt des Beschlusses des Gerichtshofes in der Rechtssache C-514/99 (Frankreich/Kommission) zu erinnern.

99 Was speziell den Fall des nach dem 1. August 1996 geborenen und mit BSE infizierten Rindes angehe, so stelle er die DBES-Regelung jedenfalls nicht in Frage. Wie sich zunächst aus der Stellungnahme des WLA vom 14. und 15. September 2000 ergebe, sei ein gelegentlicher BSE-Fall bei einem nach dem 1. August 1996 geborenen Tier von den Wissenschaftlern wegen der mütterlichen Übertragung stets für möglich gehalten worden, und er sei bis heute nur ein einziges Mal eingetreten. Es habe auch keine Gefahr bestanden, dass dieses Tier unter die DBES-Regelung fallen könnte, da es zwei Voraussetzungen für die Freigabe nicht erfüllt habe: Zum einen sei es älter als 30 Monate gewesen, und zum anderen habe das Muttertier seine Geburt nicht sechs Monate überlebt. Wie überdies aus der Stellungnahme des WLA vom 13. und 14. April 2000 hervorgehe, sei die Zahl infizierter Rinder, die bis zum 30. Lebensmonat während ihres letzten Inkubationsjahres in die Nahrungskette gelangen könnten, äußerst gering. Schließlich werde jedes nach der DBES-Regelung freigegebene Tier fachgerecht zerlegt, um bestimmte Stücke und Gewebe zu entfernen, während die Infektionsgefahr durch den Verzehr des Muskelfleischs vernachlässigt werden könne.

100 Insoweit ist festzustellen, dass die Bedenken, die die französische Regierung gegen die Wirksamkeit der DBES-Regelung erhebt, so zu verstehen sind, dass damit die Rechtmäßigkeit der dieser Regelung zugrunde liegenden Entscheidung, also der Entscheidung 98/256 in der zu diesem Zweck durch die Entscheidung 98/692 geänderten Fassung im Hinblick auf das Vorsorgeprinzip in Frage gestellt wird.

101 Es ist jedoch daran zu erinnern, dass das Klagesystem des EG-Vertrags zwischen den in den Artikeln 226 EG und 227 EG vorgesehenen Klagen, die auf die Feststellung gerichtet sind, dass ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtungen verstoßen hat, und den in den Artikeln 230 EG und 232 EG vorgesehenen Klagen unterscheidet, mit denen die Rechtmäßigkeit von Handlungen oder Unterlassungen der Gemeinschaftsorgane überprüft werden soll. Diese Klagemöglichkeiten verfolgen verschiedene Ziele und unterliegen unterschiedlichen Modalitäten. Ein Mitgliedstaat kann sich daher bei Fehlen einer Vertragsvor-

schrift, die ihn dazu ausdrücklich ermächtigt, nicht mit Erfolg auf die Rechtswidrigkeit an ihn gerichteter Entscheidungen als Verteidigungsmittel gegen eine auf die Nichtdurchführung dieser Entscheidungen gestützte Vertragsverletzungsklage berufen (Urteil vom 27. Oktober 1992 in der Rechtssache C-74/91, Kommission/Deutschland, Slg. 1992, I-5437, Randnr. 10, und Urteil Kommission/Frankreich vom 22. März 2001, Randnr. 18).

Zur Ablehnung der DBES-Regelung, weil das britische Rindfleisch nicht den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften entspreche

102 Die französische Regierung macht geltend, dass nach dem Bericht des Office alimentaire et vétérinaire (Lebensmittel- und Veterinäramt) über seine Inspektionsreise in das Vereinigte Königreich vom 20. bis 24. März 2000 (Gliederungspunkt II.5.1) mehr als 20 % der „Registrierungen/Tiere" nicht den Voraussetzungen von Artikel 3 der Verordnung Nr. 820/97 genügt hätten. Nach dem Bericht (Gliederungspunkt III.2) werde im Übrigen die Verordnung (EG) Nr. 494/98 der Kommission vom 27. Februar 1998 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates im Hinblick auf die Anwendung von verwaltungsrechtlichen Mindestsanktionen im Rahmen des Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern (ABl. L 60, S. 78) im Vereinigten Königreich nicht vollständig durchgeführt. In dem Bericht heiße es, dass dies „praktisch bedeutet, dass Tiere, bei denen keine Anomalie festgestellt worden ist, die jedoch in einem Betrieb mit mehr als 20 % nicht als unbedenklich einzustufender Tiere gehalten wurden, unter die datumsabhängige Exportregelung fallen können, da keine Rechtsgrundlage für eine Beschränkung gegenüber diesen Tieren besteht".

103 Nach Auffassung der Kommission ändern die in dem Bericht festgestellten Mängel nichts daran, dass die DBES-Regelung auf dem individuellen Status jedes einzelnen Tieres beruhe, weshalb nur die den Anforderungen der Kennzeichnung und Registrierung genügenden Tiere freigegeben werden könnten. Die fraglichen Mängel hätten lediglich zur Folge, dass diese Tiere aus Betrieben stammen könnten, in denen 20 % der Tiere oder mehr diesen Anforderungen nicht entsprächen. Jedenfalls sei diese Frage erst nach Erlass der fraglichen Entscheidungen aufgetaucht und nicht hinreichend schwerwiegend, um die DBES-Regelung in Frage zu stellen.

104 Die französische Regierung erhebt im Wesentlichen den Vorwurf, dass die Freigabekriterien gemäß der DBES-Regelung nicht berücksichtigten, dass die Gemeinschaftsregelung über die Rückverfolgbarkeit britischer Rinder, insbesonders derjenigen, die aus Betrieben stammten, in denen bestimmte Rinder den Voraussetzungen der DBES-Regelung genügten und andere nicht, nicht eingehalten werde.

105 Damit stellt die französische Regierung erneut die Gültigkeit der die DBES-Regelung bildenden Vorschriften, also der Entscheidung 98/692, in Frage. Im Gegensatz zu der in der Entscheidung 98/256 enthaltenen ECHS-Regelung, die eine Freigabe von Herden vorsieht, beruht die DBES-Regelung nämlich darauf, dass bei jedem geprüften Tier individuell die festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind.

106 Wie oben in Randnummer 101 dargelegt, kann jedoch ein Mitgliedstaat bei Fehlen einer ihn dazu ausdrücklich ermächtigenden Vertragsvorschrift nicht mit Erfolg die Rechtswidrigkeit an ihn gerichteter Entscheidungen geltend machen, um sich gegen eine Vertragsverletzungsklage wegen Nichtdurchführung dieser Entscheidungen zu verteidigen.

107 Die französische Regierung kann sich daher nicht auf Mängel bei der Kennzeichnung anderer als der nach der DBES-Regelung freigegebenen Tiere berufen, um die Gültigkeit dieser Regelung zu bestreiten und die Durchführung der geänderten Entscheidung 98/256 und der Entscheidung 1999/514 zu verweigern.

Zur fehlenden Rückverfolgbarkeit der der DBES-Regelung unterliegenden Erzeugnisse

108 Die französische Regierung macht im Wesentlichen geltend, dass die Rückverfolgbarkeit der der DBES-Regelung unterliegenden Erzeugnisse eine der

Hauptvoraussetzungen dieser Regelung gewesen sei, aber im Zeitpunkt der Wiederaufnahme des Exports britischen Fleisches über den britischen Zerlegungsbetrieb hinaus nicht bestanden habe. Die anderen Mitgliedstaaten hätten in den Sitzungen des Ständigen Veterinärausschusses vom 23. und 24. November und 6. Dezember 1999 mitgeteilt, dass sie die geänderte Entscheidung 98/256 nicht anwenden würden, und die Kommission habe darauf verzichtet, von ihnen diese Anwendung zu verlangen. Hiervon habe die französische Regierung erst nach Ablauf der Frist für eine Nichtigkeitsklage gegen die Entscheidung 1999/514, mit der der Zeitpunkt für die Wiederaufnahme der DBES-Ausfuhren festgelegt worden sei, Kenntnis erlangt, was es rechtfertige, dass sie die Rechtswidrigkeit dieser Entscheidung im Rahmen der vorliegenden Klage rüge.

109 Mangels einer Harmonisierung im Bereich der Etikettierung und Rückverfolgbarkeit könne sie sich auf Artikel 30 EG berufen, um sich der Einfuhr der der DBES-Regelung unterliegenden Erzeugnisse zu widersetzen. Ihre Reaktionsweise habe dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügt, da sie die Durchfuhr dieser Erzeugnisse durch ihr Hoheitsgebiet nicht verweigert habe. Die Kommission nehme eine zu formalistische Position ein, wenn sie die Notifizierung einer Schutzmaßnahme unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Schutzklauseln der Richtlinien 89/662 und 90/425 verlange. Zum einen dauerten die Verhandlungen fort. Zum anderen sei der Schilderung des Sachverhalts im Urteil vom 5. Dezember 2000 in der Rechtssache C-477/98 (Eurostock, Slg. 2000, I-10695, Randnr. 24) zu entnehmen, dass die Kommission einem anderen Mitgliedstaat, dem ein Notifizierungsfehler unterlaufen sei, mehr entgegen gekommen sei. Unter den Umständen des vorliegenden Falles sei besonders mit Rücksicht darauf, dass es die französische Regierung gewesen sei, die die Aufmerksamkeit der Kommission auf die mit der Rückverfolgbarkeit zusammenhängenden Probleme gelenkt habe, davon auszugehen, dass sie ihrer Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit im Sinne von Artikel 10 EG nachgekommen sei.

110 Die Kommission räumt zunächst ein, dass die Rückverfolgbarkeit eine der wesentlichen Voraussetzungen der DBES-Regelung sei. Die Rückverfolgbarkeit sei aber durch die Gemeinschaftsvorschriften zur entscheidungserheblichen Zeit hinreichend gesichert gewesen. Außerdem sei sie durch die Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates (ABl. L 204, S. 1) weiter verbessert worden.

111 Sodann könne die Französische Republik weder eine Rechtswidrigkeit der Entscheidung 1999/514 noch Vertragsverletzungen anderer Mitgliedstaaten als Verteidigungsmittel geltend machen. Jedenfalls hätten Pflichtverletzungen anderer Mitgliedstaaten im Bereich der Rückverfolgbarkeit nur den „Dreieckshandel" betroffen, also die Fälle, in denen aus dem Vereinigten Königreich stammende Erzeugnisse Frankreich über einen anderen Mitgliedstaat erreichten. Da die Erzeugnisse beim Verlassen der britischen Zerlegungsbetriebe ordnungsgemäß etikettiert würden, könne die französische Regierung hingegen nicht gegen unmittelbare Einfuhren dieser Erzeugnisse aus dem Vereinigten Königreich einwenden, dass diese in ihrem eigenen Hoheitsgebiet nicht rückverfolgbar seien.

112 Schließlich sei Artikel 30 EG nicht einschlägig, da die fraglichen Entscheidungen eine vollständige Harmonisierung bewirkten und das Verfahren zur Anwendung der Schutzklauseln in den Richtlinien 89/662 und 90/425 geregelt sei.

113 Dazu ist zunächst festzustellen, dass die Rückverfolgbarkeit der der DBES-Regelung unterliegenden Erzeugnisse im Interesse des Schutzes der öffentlichen Gesundheit eine wesentliche Voraussetzung für das ordnungsgemäße Funktionieren dieser Regelung darstellte.

114 Wie sich nämlich aus der 13. Begründungserwägung der Entscheidung 98/692 und aus Anhang III Nummer 7 der geänderten Entscheidung 98/256 ergibt, war es unerlässlich, dass die der DBES-Regelung unterliegenden Erzeugnisse bis zur Verkaufsstelle zurückverfolgt werden konnten, um den Rückruf einer Partie zu ermöglichen, vor allem wenn sich herausstellte, dass ein Tier nicht nach der Regelung hätte freigegeben werden dürfen.

115 Nach den dem Gerichtshof vorliegenden Informationen war diese Rückverfolgbarkeit aber durch die im Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung 1999/514

geltenden Gemeinschaftsvorschriften nicht vollständig gesichert, und zwar insbesondere nicht für der DBES-Regelung unterliegendes zerlegtes, verarbeitetes oder neu verpacktes Fleisch und solche Fleischerzeugnisse.

116 Die Kommission hat die Existenz dieser Regelungslücke eingeräumt, denn unter Nummer 5 des Memorandums wird darauf hingewiesen, dass die bei der Unterzeichnung dieses Dokuments bestehende Rückverfolgbarkeit nicht transparent und nicht sehr rasch gewesen sei.

117 Um dieses Problem zu beheben, konnten gemäß Nummer 5 des Memorandums im Rahmen der DBES-Regelung unmittelbar nach Frankreich verbrachte Sendungen einer speziellen Kennzeichnung nach französischem Recht unterworfen werden, die eine transparente Rückverfolgbarkeit gewährleistete, was erforderlichenfalls ein unverzügliches Rückrufverfahren ermöglichte.

118 Was den „Dreieckshandel" betrifft, so hatte nach der Auslegungserklärung der Kommission in Anhang II des Memorandums jeder Mitgliedstaat zwingende Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass das gesamte im Rahmen der ECHS- oder der DBES-Regelung vom Vereinigten Königreich aus versandte Fleisch und alle auf seiner Grundlage gewonnenen Erzeugnisse mit einem besonderen Kennzeichen versehen oder etikettiert würden und bei Zerlegung, Verarbeitung oder Neuverpackung dieses Fleisches oder dieser Fleischerzeugnisse im Inland auch weiterhin in dieser Weise gekennzeichnet oder etikettiert blieben. In Nummer 5 des Memorandums hieß es allerdings, dass das Funktionieren des Systems der Rückverfolgbarkeit gegebenenfalls durch eine Vereinbarung auf der Grundlage des „gegenseitigen Beistands zwischen Mitgliedstaaten" verbessert werden müsse.

119 Insoweit lässt sich dem Bericht über die Sitzung des Ständigen Veterinärausschusses vom 6. Dezember 1999 entnehmen, dass die Vertreter der meisten Mitgliedstaaten in dieser Sitzung erklärten, dass sie nicht beabsichtigten, ein besonderes Kennzeichen für britisches Fleisch zu verwenden. Gleichwohl sprachen sie sich für eine Harmonisierung der Etikettierung auf Gemeinschaftsebene aus.

120 Auf das Schreiben der Kommission vom 16. Oktober 2000 an die Veterinärbehörden der Mitgliedstaaten, in dem diese darauf hingewiesen wurden, dass sie gemäß der 13. Begründungserwägung der Entscheidung 98/692 und Anhang III Nummer 4 der geänderten Entscheidung 98/256 erforderlichenfalls Maßnahmen am Bestimmungsort zu ergreifen hätten und dass sich der Rückruf von Fleisch oder Fleischerzeugnissen einfacher gestaltete, wenn die Mitgliedstaaten eine spezielle, auch die Zerlegung, Verarbeitung oder Neuverpackung des Fleisches oder der Fleischerzeugnisse überdauernde Kennzeichnung eingeführt hätten, erwiderten einige Mitgliedstaaten, dass sie die Gemeinschaftsvorschriften für ausreichend hielten und dass ohne deren Änderung eine zusätzliche Kennzeichnung nicht eingeführt werden könne.

121 Die Verordnung Nr. 820/97, die trotz ihres Titels nur die Befugnis der Mitgliedstaaten zur Einführung einer Etikettierungsregelung festlegte, sollte bis zum 31. Dezember 1999 in Kraft bleiben. Sie sah in Artikel 19 Absatz 1 vor, dass „ein System der obligatorischen Etikettierung von Rindfleisch eingeführt [wird], das ab 1. Januar 2000 in allen Mitgliedstaaten verbindlich" gelten sollte. Wie der Gerichtshof in seinem heutigen Urteil in der Rechtssache C-93/00 (Parlament/Rat, Slg. 2001, I-10119, Randnrn. 8 und 10) ausführt, hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat jedoch erst am 13. Oktober 1999 zwei Verordnungsvorschläge vorgelegt, von denen der eine auf die Einführung eines Systems der obligatorischen Etikettierung ab 1. Januar 2003 abzielte und der andere die Geltung der Verordnung Nr. 820/97 vorübergehend verlängern sollte.

122 Am 21. Dezember 1999 erließ der Rat die Verordnung (EG) Nr. 2772/1999 mit den allgemeinen Regeln für ein obligatorisches Etikettierungssystem für Rindfleisch (ABl. L 334, S. 1). Da sie dem zweiten Vorschlag der Kommission entsprach, bewirkte sie indessen nur, dass das System der fakultativen Etikettierung in Kraft blieb.

123 Erst am 17. Juli 2000 führten das Europäische Parlament und der Rat mit der Verordnung Nr. 1760/2000 ein vollständiges System der Rückverfolgbarkeit und

obligatorischen Etikettierung ein. Diese Verordnung gilt nach ihrem Artikel 25 Absatz 2 jedoch nur für Fleisch von ab dem 1. September 2000 geschlachteten Rindern.

124 Nach alledem bestanden im Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung 1999/514, also am 23. Juli 1999, keine verbindlichen Vorschriften, die die Durchführung der DBES-Regelung unter Einhaltung der in ihr aufgestellten Voraussetzungen der Rückverfolgbarkeit ermöglicht hätten. Es war damit Sache der Mitgliedstaaten, aus eigener Initiative die angemessenen Maßnahmen zu ergreifen, um ein System der besonderen Kennzeichnung und der Rückverfolgbarkeit der der DBES-Regelung unterliegenden Erzeugnisse zu schaffen.

125 Im Licht dieser Umstände sind der Gegenstand der Vertragsverletzung und das Verteidigungsvorbringen der Französischen Republik zu prüfen.

126 Dazu ist festzustellen, dass die von der französischen Regierung zu ihrer Verteidigung vorgetragenen Argumente in Bezug auf die fehlende Rückverfolgbarkeit durchgreifen, soweit sie der DBES-Regelung unterliegende Erzeugnisse betreffen, die im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats zerlegt, verarbeitet oder neu verpackt und anschließend ohne besondere Kennzeichnung, die vor allem den etwaigen Rückruf von Partien gestattet hätte, nach Frankreich ausgeführt wurden.

127 Die Kommission hat jedoch nicht nachgewiesen, dass sich die französische Regierung der Einfuhr von sämtlichem Rindfleisch oder sämtlichen Fleischerzeugnissen aus anderen Mitgliedstaaten, die nicht mit dem besonderen Kennzeichen der der DBES-Regelung unterliegenden Erzeugnisse versehen waren, mit der Begründung widersetzt hätte, dass bestimmte Partien mit zerlegtem, verarbeitetem oder neu verpacktem Fleisch oder derartigen Fleischerzeugnissen Rindfleisch oder Fleischerzeugnisse britischen Ursprungs enthalten könnten, die nicht als solche identifizierbar seien.

128 Der Antrag auf Feststellung einer Vertragsverletzung ist daher zurückzuweisen, soweit er diese Gruppe von Erzeugnissen betrifft.

129 Hinsichtlich der der DBES-Regelung unterliegenden und ordnungsgemäß gekennzeichneten oder etikettierten Erzeugnisse hat die französische Regierung dagegen unabhängig davon, ob diese Erzeugnisse unmittelbar aus dem Vereinigten Königreich oder aus einem anderen Mitgliedstaat stammen, nichts zu ihrer Verteidigung angeführt, was die Nichtdurchführung der geänderten Entscheidung 98/256 und der Entscheidung 1999/514 rechtfertigen könnte.

130 Nach ständiger Rechtsprechung kann sich nämlich ein Mitgliedstaat nicht auf Bestimmungen, Übungen oder Umstände seiner internen Rechtsordnung berufen, um die Nichtbeachtung von Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht zu rechtfertigen (Urteil vom 10. Juli 1990 in der Rechtssache C-217/88, Kommission/Deutschland, Slg. 1990, I-2879, Randnr. 26).

131 Auch auf höhere Gewalt kann sich ein Mitgliedstaat, der zeitweise auf unüberwindliche Schwierigkeiten stößt, die ihn an der Erfüllung der gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen hindern, nur für den Zeitraum berufen, der zur Ausräumung dieser Schwierigkeiten erforderlich ist (vgl. Urteil vom 11. Juli 1985 in der Rechtssache 101/84, Kommission/Italien, Slg. 1985, 2629, Randnr. 16).

132 Im vorliegenden Fall hat die französische Regierung nicht auf besondere Schwierigkeiten hingewiesen, die sie zumindest nach Ablauf der Frist zur Befolgung der mit Gründen versehenen Stellungnahme daran gehindert hätten, die

erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Rückverfolgbarkeit der der DBES-Regelung unterliegenden und in ihrem eigenen Hoheitsgebiet zerlegten, verarbeiteten oder neu verpackten Erzeugnisse zu gewährleisten.

133 Insoweit ist daran zu erinnern, dass die Erfordernisse der Rückverfolgbarkeit des Fleisches und der Fleischerzeugnisse aus dem Vereinigten Königreich nicht durch die Entscheidung 1999/514 aufgestellt wurden, sondern seit dem 1. Juni 1998 im Rahmen der mit der Entscheidung 98/256 eingeführten ECHS-Regelung bestanden. Im Übrigen stellte die Entscheidung 98/692 die Bedeutung der Rückverfolgbarkeit für das ordnungsgemäße Funktionieren der DBES-Regelung fest.

134 Zwar warfen die Auslegung und damit die Durchführung der geänderten Entscheidung 98/256 Schwierigkeiten auf, da die Anforderungen, die an alle Mitgliedstaaten gestellt wurden, weder klar noch präzise waren. So sollte die Ausfuhr der der DBES-Regelung unterliegenden Erzeugnisse zu einem Zeitpunkt aufgenommen werden, zu dem kein obligatorisches Gemeinschaftssystem existierte, das die Rückverfolgbarkeit dieser Erzeugnisse sichergestellt hätte. Das Memorandum ermächtigte die französische Regierung offenbar, die Rückverfolgbarkeit der unmittelbar nach Frankreich verbrachten Erzeugnisse zu regeln, während die Kommission in ihrer dem Memorandum beigefügten Auslegungserklärung die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten hervorhob, aber auf die Möglichkeit hinwies, das Funktionieren des Systems erforderlichenfalls durch eine zwischen den Mitgliedstaaten auszuhandelnde Vereinbarung zu verbessern. Aus den Unterlagen in Bezug auf die Stellungnahmen der nationalen Veterinärbehörden ergibt sich außerdem, dass einige Mitgliedstaaten der Meinung waren, dass eine nationale Regelung nicht erforderlich sei oder dass nur eine gemeinschaftliche Harmonisierung die geforderte Rückverfolgbarkeit verwirklichen könne.

135 Doch ist zu bemerken, dass die Französische Republik durch das am 24. November 1999 beschlossene Memorandum vollständig über das Ausmaß ihrer Verpflichtungen aus der geänderten Entscheidung 98/256 und der Entscheidung 1999/514 hinsichtlich der Rückverfolgbarkeit des aus dem Vereinigten Königreich stammenden und unmittelbar in das französische Hoheitsgebiet verbrachten Fleisches und solcher Fleischerzeugnisse in Kenntnis gesetzt wurde. Das Gleiche gilt für Fleisch und Fleischerzeugnisse, die aus dem Vereinigten Königreich stammten, aber über einen anderen Mitgliedstaat eingeführt wurden und ordnungsgemäß gekennzeichnet oder etikettiert waren.

136 Da der Französischen Republik eine angemessene Frist zur Durchführung der geänderten Entscheidung 98/256 und der Entscheidung 1999/514, wie sie im Memorandum ausgelegt und präzisiert wurden, einzuräumen war, ist die in der Nichtdurchführung dieser Entscheidungen bestehende Vertragsverletzung erst von dem Zeitpunkt an als erwiesen anzusehen, zu dem die ihr zur Befolgung der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzte Frist ablief, also vom 30. Dezember 1999 an.

Zum Verstoß gegen Artikel 28 EG

137 Was den Antrag der Kommission auf Feststellung eines Verstoßes gegen Artikel 28 EG angeht, so hat die Kommission zur Begründung dieses Antrags nichts anderes vorgetragen als zu der Vertragsverletzung aufgrund der Nichtdurchführung der geänderten Entscheidung 98/256 und der Entscheidung 1999/514.

138 Die Kommission hat auch nicht erläutert, was die Feststellung eines gesonderten Verstoßes gegen Artikel 28 EG rechtfertigen würde, während sie die Französische Republik nicht für berechtigt hält, ihre Weigerung, die Einfuhr von der DBES-Regelung unterliegenden Erzeugnissen zuzulassen, auf Artikel 30 EG zu stützen, da die einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften diesen Bereich erschöpfend und kohärent harmonisiert hätten.

139 Da zur Begründung dieses Teils der Klage nichts vorgetragen worden ist und er einen augenscheinlichen Widerspruch aufweist, ist der Antrag auf Feststellung eines Verstoßes der Französischen Republik gegen Artikel 28 EG als unbegründet zurückzuweisen.

Zum Verstoß gegen Artikel 10 EG

140 Zum Antrag der Kommission auf Feststellung eines Verstoßes gegen die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit gemäß Artikel 10 EG ist darauf hinzuweisen, dass Auslegung und Durchführung der geänderten Entscheidung 98/256, wie oben in Randnummer 134 festgestellt, mit Schwierigkeiten verbunden waren. Es war gerade die französische Regierung, die die Aufmerksamkeit der Kommission auf die Probleme gelenkt hat, die die mangelnde Klarheit dieser Entscheidung und der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften generell hinsichtlich der Rückverfolgbarkeit der der DBES-Regelung unterliegenden Erzeugnisse aufwarf.

141 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass ein Verstoß der Französischen Republik gegen ihre Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit gemäß Artikel 10 EG nicht erwiesen ist.

Ergebnis

142 Nach alledem ist die Vertragsverletzung nur nachgewiesen, soweit die Französische Republik durch ihre Weigerung, die erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, um der geänderten Entscheidung 98/256, insbesondere Artikel 6 und Anhang III, und der Entscheidung 1999/514, insbesondere Artikel 1, nachzukommen, und insbesondere durch ihre Weigerung, das Inverkehrbringen der der DBES-Regelung unterliegenden und ordnungsgemäß gekennzeichneten oder etikettierten Erzeugnisse in ihrem Hoheitsgebiet nach dem 30. Dezember 1999 zuzulassen, gegen ihre Verpflichtungen aus diesen beiden Entscheidungen, insbesondere den genannten Bestimmungen, verstoßen hat.

143 Im Übrigen ist die Klage abzuweisen.

Kosten

144 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Gemäß Artikel 69 § 3 der Verfahrensordnung kann der Gerichtshof die Kosten teilen oder beschließen, dass jede Partei ihre eigenen Kosten trägt, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt oder wenn ein außergewöhnlicher Grund gegeben ist.

145 Im vorliegenden Fall ist zu berücksichtigen, dass der Klage nicht für die gesamte von der Kommission behauptete Vertragsverletzung stattgegeben wird. Außerdem ist den Akten zu entnehmen, dass einige der Schwierigkeiten, auf die die Französische Republik bei der Durchführung der geänderten Entscheidung 98/256 und der Entscheidung 1999/514 gestoßen ist, auf eine mangelnde Klarheit der den Mitgliedstaaten obliegenden Verpflichtungen zurückzuführen waren.

146 Unter diesen Umständen sind der Französischen Republik zwei Drittel der Kosten aufzuerlegen. Die Kommission hat ein Drittel der Kosten zu tragen.

147 Gemäß Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung trägt das Vereinigte Königreich seine eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Französische Republik hat durch ihre Weigerung, die erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, um

— der Entscheidung 98/256/EG des Rates vom 16. März 1998 mit Dringlichkeitsmaßnahmen zum Schutz gegen die spongiforme Rinderenzephalopathie sowie zur Änderung der Entscheidung 94/474/EG und zur Aufhebung der Entscheidung 96/239/EG in der Fassung der Entscheidung 98/692/EG der Kommission vom 25. November 1998, insbesondere Artikel 6 und Anhang III, und

— der Entscheidung 1999/514/EG der Kommission vom 23. Juli 1999 zur Festsetzung des Datums, an dem die Versendung von Rindfleischerzeugnissen aus dem Vereinigten Königreich im Rahmen der datumsgestützten Ausfuhrregelung (Date-Based Export Scheme) gemäß Artikel 6 Absatz 5 der Entscheidung 98/256 aufgenommen werden darf, insbesondere Artikel 1,

nachzukommen, und insbesondere durch ihre Weigerung, nach dem 30. Dezember 1999 das Inverkehrbringen von dieser Regelung unterliegenden und ordnungsgemäß gekennzeichneten oder etikettierten Erzeugnissen in ihrem Hoheitsgebiet zu gestatten, gegen ihre Verpflichtungen aus diesen beiden Entscheidungen, insbesondere den genannten Bestimmungen, verstoßen.

2. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

3. Die Französische Republik trägt zwei Drittel der Kosten des Verfahrens. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften trägt ein Drittel dieser Kosten.

4. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland trägt seine eigene Kosten.

Rodríguez Iglesias Jann Macken

Colneric von Bahr Gulmann

Edward La Pergola Puissochet

Sevón Wathelet

Schintgen Skouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 13. Dezember 2001.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

G. C. Rodríguez Iglesias