KOMMISSIONEN MOD FRANKRIG

DOMSTOLENS DOM

13. december 2001 *

I sag C-1/00,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved D. Booss og G. Berscheid, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

støttet af

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved J.E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af D. Anderson, QC, og barrister M. Hoskins, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

* Processprog: fransk.

mod

Den Franske Republik først ved K. Rispal-Bellanger og J.-F. Dobelle, derefter ved R. Loosli-Surrans og J.-F. Dobelle, og derefter ved R. Loosli-Surrans og G. de Bergues, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til:

— Rådets beslutning 98/256/EF af 16. marts 1998 om hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati, om ændring af beslutning 94/474/EF og om ophævelse af beslutning 96/239/EF (EFT L 113, s. 32), i den affattelse, der fremgår af Kommissionens beslutning 98/692/EF af 25. november 1998 (EFT L 328, s. 28), navnlig artikel 6 og bilag III, og

— Kommissionens beslutning 1999/514/EF af 23. juli 1999 om fastsættelse af den dato, på hvilken forsendelse af kvægprodukter fra Det Forenede Kongerige under den datobaserede eksportordning kan indledes i henhold til artikel 6, stk. 5, i beslutning 98/256 (EFT L 195, s. 42), navnlig artikel 1

samt EF-traktaten, navnlig artikel 10 EF og 28 EF, idet den har nægtet at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme beslutningerne, herunder navnlig afvist at tillade markedsføring af produkter, som er omfattet af den nævnte ordning i artikel 6 og bilag III til beslutning 98/256, som ændret ved beslutning 98/692, på sit område efter den 1. august 1999,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene P. Jann, F. Macken, N. Colneric og S. von Bahr samt dommerne C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, L. Sevón (refererende dommer), M. Wathelet, R. Schintgen og V. Skouris,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 19. juni 2001, hvorunder Kommissionen var repræsenteret ved D. Booss og G. Berscheid, Den Franske Republik ved R. Loosli-Surrans og F. Alabrune, som befuldmægtiget, og Det Forenede Kongerige ved J.E. Collins, D. Anderson og M. Hoskins,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. september 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 4. januar 2000 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til:

— Rådets beslutning 98/256/EF af 16. marts 1998 om hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati, om ændring af beslutning 94/474/EF og om ophævelse af beslutning 96/239/EF (EFT L 113, s. 32), i den affattelse, der fremgår af Kommissionens beslutning 98/692/EF af 25. november 1998 (EFT L 328, s. 28), navnlig artikel 6 og bilag III, og

— Kommissionens beslutning 1999/514/EF af 23. juli 1999 om fastsættelse af den dato, på hvilken forsendelse af kvægprodukter fra Det Forenede Kongerige under den datobaserede eksportordning kan indledes i henhold til artikel 6, stk. 5, i beslutning 98/256 (EFT L 195, s. 42), navnlig artikel 1

samt EF-traktaten, navnlig artikel 10 EF og 28 EF, idet den har nægtet at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme beslutningerne, herunder

navnlig afvist at tillade markedsføring af produkter, som er omfattet af den nævnte ordning i artikel 6 og bilag III til beslutning 98/256, som ændret ved beslutning 98/692, på sit område efter den 1. august 1999.

2 Domstolens præsident har ved kendelse af 13. juni 2000 givet Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

Fællesskabsreglerne

3 Efter opdagelsen af en sandsynlig forbindelse mellem en variant af Creutzfeldt-Jacob-sygdom, der rammer mennesker, og bovin spongiform encephalopati (herefter »BSE«), der var vidt udbredt i Det Forenede Kongerige på dette tidspunkt, vedtog Kommissionen beslutning 96/239/EF af 27. marts 1996 om visse hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati (EFT L 78, s. 47, herefter »beslutningen om embargo«), hvorved Kommissionen forbød Det Forenede Kongerige at sende bl.a. levende kvæg, oksekød og produkter, der er fremstillet af kvæg, fra sit område til de andre medlemsstater og til tredjelande.

4 Beslutningen var truffet på grundlag af traktaten, Rådets direktiv 90/425/EØF af 26. juni 1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 224, s. 29), som senest ændret ved Rådets direktiv 92/118/EØF af 17. december 1992 om dyresundhedsmæssige og sundhedsmæssige betingelser for samhandel med og indførsel til Fællesskabet af produkter, der for så vidt angår disse betingelser ikke er underlagt specifikke fællesskabsbestemmelser, som omhandlet i bilag A, kapitel I, i direktiv 89/662/

EØF, og for så vidt angår patogener, i direktiv 90/425 (EFT 1993 L 62, s. 49, herefter »direktiv 90/425«), særlig artikel 10, stk. 4, og på grundlag af Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 395, s. 13), som senest ændret ved direktiv 92/118 (herefter »direktiv 89/662«), særlig artikel 9.

5 Det bestemmes i artikel 3 i beslutningen om embargo, at Det Forenede Kongerige hver anden uge sender Kommissionen en rapport om anvendelsen af de foranstaltninger, der er truffet mod BSE i overensstemmelse med EF-bestemmelserne og nationale bestemmelser.

6 Ifølge artikel 4 i denne beslutning opfordres Det Forenede Kongerige til at fremlægge nye forslag med henblik på bekæmpelse af BSE på sit territorium.

7 Syvende betragtning til beslutningen om embargo anfører, at beslutningen skal revideres, når alle de elementer, der er nævnt i beslutningen, er undersøgt.

8 Rådet vedtog den 16. marts 1998 beslutning 98/256, hvorved Rådet under strenge betingelser ophævede embargoen for visse typer kød og kødprodukter, der hidrørte fra kvæg, som var slagtet i Nordirland i henhold til ordningen med besætninger, der opfylder betingelserne for eksport (»Export Certified Herds Scheme — ECHS«, herefter »ECHS-ordningen«).

9 Genoptagelsen af udførslerne under denne ordning blev fastsat ved Kommissionens beslutning 98/351/EF af 29. maj 1998 om fastsættelse af datoen, på

hvilken forsendelse af oksekødsprodukter fra Nordirland under ordningen for besætninger, der opfylder betingelserne for eksport, må begynde, jf. artikel 6, stk. 5, i Rådets beslutning 98/256 (EFT L 157, s. 110).

10 Ved Kommissionens beslutning 98/692 blev princippet om udførselstilladelse til kvægprodukter inden for rammerne af den datobaserede eksportordning (»Date-Based Export Scheme — DBES«, herefter »DBES-ordningen«) vedtaget ved ændring af artikel 6 i beslutning 98/256.

11 DBES-ordningen er beskrevet i bilag III til beslutning 98/256, som blev tilføjet denne beslutning ved beslutning 98/692.

12 Bilag III, punkt 3, til beslutning 98/256, som ændret, beskriver følgende vedrørende dyr, der henhører under DBES-ordningen:

»Et kreatur henhører under den datobaserede eksportordning, hvis det er født og opdrættet i Det Forenede Kongerige, og det på slagtningstidspunktet kan konstateres, at følgende betingelser er opfyldt:

a) Dyret har klart kunnet identificeres i hele dets levetid, således at det kan spores tilbage til moderen og oprindelsesbesætningen; dets entydige øremærkenummer, fødselsdato og fødselsbedrift og alle flytninger efter fødslen er

enten registreret i dyrets officielle pas eller i et officielt edb-identifikations- og sporingssystem; moderens identitet er kendt.

b) Dyret er over 6 måneder, men under 30 måneder gammelt ifølge en officiel edb-registrering af dets fødselsdato og, når det gælder dyr fra Storbritannien, dyrets officielle pas.

c) Myndighederne har fået og foretaget kontrol af officielt bevis for, at dyrets moder har været i live i mindst 6 måneder efter, at dyret, der opfylder betingelserne, er født.

d) Dyrets moder har ikke udviklet BSE og mistænkes ikke for at være angrebet af BSE.«

13 Bilag III, punkt 4, til beslutning 98/256, som ændret, bestemmer:

»Hvis et dyr, der går til slagtning, eller omstændigheder i forbindelse med dets slagtning ikke opfylder alle kravene i denne beslutning, afvises dyret automatisk. Hvis disse oplysninger fremkommer efter slagtningen, standser myndighederne straks udstedelsen af certifikater og annullerer udstedte certifikater. Hvis forsendelse allerede har fundet sted, skal myndighederne underrette myndighederne på bestemmelsesstedet. Myndighederne på bestemmelsesstedet træffer de fornødne foranstaltninger.«

14 Bilag III til beslutning 98/256, som ændret, bestemmer i punkt 5, at slagtning af de omfattede dyr finder sted på specialiserede slagterier, der ikke slagter kvæg, der ikke henhører under DBES-ordningen, og i punkt 7, at sporbarheden skal sikres fuldstændigt i denne forstand:

»Kød skal kunne spores tilbage til dyret, der henhører under den datobaserede eksportordning, eller efter opskæring til dyrene, der er opskåret i samme parti, ved hjælp af et officielt sporingssystem indtil slagtningstidspunktet. Efter slagtning skal fersk kød og produkter som omhandlet i artikel 6, stk. 1, litra b) og c), kunne spores tilbage til dyret, der opfylder betingelserne, ved hjælp af etiketter, så den pågældende sending kan kaldes tilbage. Når det gælder foder til kødædende husdyr, bør ledsagedokumenter og registre gøre det muligt at foretage tilbagesporingen.«

15 Trettende betragtning til beslutning 98/692 anfører i denne forbindelse:

»[D]yr, der sendes til slagtning under ordningen med besætninger, der opfylder betingelserne for eksport, eller den datobaserede eksportordning, skal opfylde alle de relevante betingelser i nærværende beslutning; hvis det efter slagtning af et dyr under en af nævnte ordninger konstateres, at dyret burde have været udelukket, skal myndighederne træffe de nødvendige foranstaltninger til at forhindre afsendelse af produkter fra det pågældende dyr; hvis produkter fra et dyr, hvorom det efterfølgende konstateres, at det ikke opfylder betingelserne, er blevet afsendt, finder foranstaltningerne i artikel 9 i direktiv 89/662/EØF anvendelse.«

16 Artikel 6, stk. 5, i beslutning 98/256, som ændret, bestemmer, at Kommissionen efter at have kontrolleret anvendelsen af alle bestemmelser i denne beslutning på grundlag af EF-kontrolbesøg og efter at have underrettet medlemsstaterne fastsætter den dato, på hvilken forsendelse af de pågældende produkter kan begynde.

17 Beslutning 1999/514 fastsatte til gennemførelse af denne bestemmelse datoen til den 1. august 1999.

De faktiske omstændigheder og den administrative procedure

18 I fransk ret fremgår forbuddet mod indførsel af oksekød fra Det Forenede Kongerige af bekendtgørelse af 28. oktober 1998 om særlige foranstaltninger over for visse produkter, der er fremstillet af kvæg, fra Det Forenede Kongerige (JORF af 2.12.1998, s. 18169, herefter »bekendtgørelsen af 28.10.1998«). Denne bekendtgørelse blev ændret ved en bekendtgørelse af 11. oktober 1999 (JORF af 12.10.1999, s. 15220), der tillader transit af britisk oksekød.

19 Kommissionen fremsendte den 10. september 1999 en skrivelse til Den Franske Republik, hvori den anførte, at den var overrasket over, at der inden for rammerne af gennemførelsen i fransk ret af beslutning 98/256, som ændret, og 1999/514 var rettet henvendelse til Agence française de sécurité sanitaire des aliments (herefter »AFSSA«). Kommissionen insisterede på, at Den Franske Republik hurtigt efterlevede beslutningerne med henblik på, at Kommissionen ikke blev tvunget til at indlede proceduren i artikel 226 EF.

20 Ved skrivelse af 1. oktober 1999 sendte Den Franske Republik Kommissionen en udtalelse af 30. september 1999 fra AFSSA og anmodede om, at denne udtalelse og de oplysninger, den byggede på, blev undersøgt af Den Videnskabelige Styringskomité (herefter »VSK«), der blev oprettet ved Kommissionens beslutning 97/404/EF af 10. juni 1997 (EFT L 169, s. 85).

21 Ifølge denne udtalelse rejste de seneste videnskabelige fremskridt og den faktiske sammenhæng fortsat spørgsmål om sikkerheden ved produkter henhørende under DBES-ordningen. Eksperterne gjorde navnlig gældende, at BSE-smitterisikoen for kvæg kan opstå på tre måder, og ikke blot på de to allerede kendte, nemlig foder og overførsel fra moderen. Under hensyn til sygdommens inkubationstid findes der ingen videnskabelige oplysninger, der giver mulighed for at efterprøve berettigelsen af kriterierne for udvælgelse af dyr, der henhører under DBES-ordningen. Alene diagnostik-metoder kan bidrage til at styrke bekæmpelsen af sygdommen. I øvrigt hviler pålideligheden af det program, der er sat i værk, ifølge eksperterne på pålideligheden af et system med identifikation og sporing af dyr, selv om sporbarheden i henhold til de gældende bestemmelser ikke er sikret for visse produkter.

22 Kommissionen videresendte udtalelsen til VSK og anmodede komitéen om at besvare følgende spørgsmål:

1) Indeholder den udtalelse og de oplysninger, de franske myndigheder har fremlagt, videnskabelig information, epidemiologiske oplysninger eller andre beviser, der ikke er taget i betragtning af VSK?

2) Hvis disse dokumenter indeholder ny information, oplysninger eller beviser, eller hvis VSK har sådan ny information til rådighed, nødvendiggør det så en fornyet undersøgelse af en af de fire udtalelser fra VSK, der umiddelbart vedrører den videnskabelige begrundelse for DBES-ordningen?

3) Kan VSK i henhold til besvarelsen af ovenstående spørgsmål bekræfte eller afkræfte sin opfattelse af, at betingelserne for DBES-ordningen, såfremt de overholdes, er tilfredsstillende for så vidt angår sikkerheden ved kød og kødprodukter?

23 Disse spørgsmål blev først behandlet af den specialiserede gruppe inden for området overførbare spongiforme encephalopatier, nemlig ad hoc-gruppen TSE/BSE. Gruppen behandlede AFSSA's udtalelse under møder den 14. og 25. oktober 1999, men nåede ikke til enstemmige konklusioner for så vidt angik de spørgsmål, Kommissionen havde stillet gruppen.

24 VSK behandlede ligeledes udtalelsen og Kommissionens spørgsmål under møder den 28. og 29. oktober 1999. Komitéen anførte, at der stadig fremkom nye oplysninger, og at de var behandlet både af komitéen og af ad hoc-gruppen TSE/BSE under deres månedlige møder. Komitéen konstaterede, at nytteværdien af hurtige diagnostiske prøver ikke var en nyopdagelse, men at de senest udviklede prøver endnu ikke havde været vurderet. Denne vurdering ville være omfattende, men det var hensigtsmæssigt at prioritere den højt. Efter at have undersøgt epidemiologiske oplysninger om BSE i Det Forenede Kongerige indtil midten af oktober 1999 konstaterede komitéen, at sygdomsfrekvensen fortsat faldt, og at der derfor ikke var grundlag for at formode, at der var en ny smittevej. Komitéen konkluderede, at der ikke var nogen grund til atter at undersøge dens konklusioner vedrørende berettigelsen af DBES-ordningen. Den understregede, at dens risikovurdering afhang af Kommissionens og medlemsstaternes indsats med hensyn til omhyggeligt at overholde de foreslåede foranstaltninger, der havde til formål at udelukke eller begrænse risikoen. Komitéen anførte, at den garanti, der blev givet af den britiske DBES-ordning, nøje afhang af opretholdelsen af forbuddet mod foder fremstillet af kød- og benmel, af 30-måneders-reglen og af et klart bevis for, at risikoen for overførsel fra moderen var begrænset til et minimum. Komitéen konkluderede, at de af Det Forenede Kongerige trufne foranstaltninger bevirkede, at den risiko, den britiske DBES-ordning indebar for menneskers sundhed, i hvert fald var sammenlignelig med risikoen i de andre medlemsstater.

25 Da Den Franske Republik ikke ophævede sin embargo, blev der den 2., 5., 12. og 15. november 1999 afholdt forskellige møder mellem repræsentanter for de franske og britiske myndigheder samt for Kommissionen.

26 Den 17. november 1999 sendte Kommissionen Den Franske Republik en åbningsskrivelse i medfør af artikel 226 EF. Kommissionen fastslog heri navnlig,

at denne medlemsstat havde tilsidesat de forpligtelser, der påhvilede den i henhold til fællesskabsretten, idet den havde nægtet at tillade, at britisk oksekød, der overholdt de fællesskabsretlige krav, blev markedsført på dens område efter den 1. august 1999. Kommissionen opfordrede med denne skrivelse den franske regering til at fremkomme med sine bemærkninger inden for en frist på to uger og forbeholdt sig ret til efter at have gennemgået bemærkningerne at fremsætte en begrundet udtalelse i henhold til artikel 226 EF.

27 Den 24. november 1999 udarbejdede de franske og de britiske myndigheder samt Kommissionen et aftalememorandum (herefter »aftalememorandummet«). Ifølge dette memorandum anser de franske myndigheder de tydeliggørelser, som de britiske myndigheder og Kommissionen er fremkommet med vedrørende sporbarheden af produkter fra Det Forenede Kongerige og den kontrol, der finder sted i denne medlemsstat, for tilfredsstillende. Aftalememorandummet fastsætter iværksættelsen af et projekt med epidemiovervågning af kvægbesætninger, der stammer fra bestande, hvor et kreatur, der er født efter den 1. januar 1996, er blevet ramt af BSE, samt iværksættelsen af nye diagnostiske prøver post mortem.

28 For så vidt angår sporbarheden af produkter uden for Det Forenede Kongerige bestemmes det i aftalememorandummets punkt 5:

»Forsendelser af DBES-kød, der ankommer direkte til Frankrig, kan underlægges en særlig identifikation, der er defineret i de franske bestemmelser, og som giver mulighed for en gennemsigtig sporbarhed, således at der, såfremt det er nødvendigt, hurtigst muligt gives mulighed for en tilbagekaldelsesprocedure.

De gældende fællesskabsretlige bestemmelser sikrer allerede en sporbarhed, som dog ikke er gennemsigtig, og som ikke er hurtig nok. En forbedring af ordningens funktion for navnlig at dække trepartshandel er sikret i Kommissionens fortolkende erklæring og i givet fald i en aftale, der bygger på 'medlemsstaternes gensidige bistand'.«

29 Bilag II til aftalememorandummet indeholder Kommissionens fortolkende erklæring, der har følgende ordlyd:

»Kommissionen erklærer, at hver medlemsstat i overensstemmelse med sine forpligtelser vedrørende sporbarhed og tilbagekaldelse i henhold til beslutning 98/256/EF, som ændret ved beslutning 98/692/EF, for at garantere den effektive virkning af denne foranstaltning, der bygger på forsigtighedsprincippet, træffer bindende foranstaltninger for at opretholde den største sporbarhed ved at sikre, at alt kød eller ethvert produkt, der afsendes fra Det Forenede Kongerige i overensstemmelse med bilag II og III til denne beslutning:

— mærkes eller etiketteres ved ankomsten til statens territorium med et specifikt mærke, der ikke kan forveksles med det fællesskabsretlige sundhedsmærke

— forbliver mærket eller etiketteret på denne vis, når kødet eller produktet opskæres, forarbejdes eller videreforarbejdes på statens territorium.

Hver medlemsstat opfordres til at give Kommissionen og de andre medlemsstater meddelelse om det specifikke mærke, når det er valgt. Kommissionen vil i lyset af den opnåede erfaring bestræbe sig på at præcisere og fuldstændiggøre, såfremt der er behov herfor, de fællesskabsretlige rammer, der findes, for eksempel gennem ordningen med gensidig bestand og/eller ved en beslutning, der vedtages med hjemmel i artikel 6, stk. 1, litra f), i direktiv 64/433/EØF og/eller artikel 17 i direktiv 77/99/EØF og/eller artikel 7, stk. 5, i direktiv 94/65.

Kommissionen bekræfter i øvrigt, at hver medlemsstat, hvis sporbarheden ikke er etableret, er berettiget til under overholdelse af fællesskabsretten, herunder navnlig artikel 7 i direktiv 89/662/EØF, at afvise kød og ethvert produkt, der ikke klart opfylder denne forpligtelse.

Kommissionen retter denne erklæring til alle medlemsstater.«

30 Den franske regering anmodede ved skrivelse af 1. december 1999 om en yderligere frist på en uge til at besvare åbningsskrivelsen med henblik på at forelægge AFSSA aftalememorandummet.

31 AFSSA fremkom med sin udtalelse den 6. december 1999. Udtalelsens punkt 2 har følgende indhold:

»I afventning af elementer af videnskabelig eller epidemiologisk karakter, der formelt giver mulighed for at bekræfte eller afkræfte de hypoteser, som DBES støttes på, kan præciseringer og supplerende bestemmelser effektivt medvirke til — for det tilfælde, at de franske myndigheder beslutter sig til at ophæve embargoen — bedre at bekæmpe de risici, der skyldes en fejlagtig anvendelse af DBES, eller bedre at blive i stand til at kunne drage konsekvenserne af de nye elementer, herunder navnlig eventuelle faresignaler.«

32 Punkt 4 i denne udtalelse har følgende ordlyd:

»Enhver beslutning skal tage følgende i betragtning:

— De risikoelementer, der er sandsynlige, men som ikke er kvantificerbare på nuværende tidspunkt, og som er forbundet med manglende sikkerhed dels vedrørende udbredelsen af BSE-smitteevnen i kvægenes organisme over tid, dels vedrørende måderne for overførelsen af smitten hos dyr.

— Det forhold, at foranstaltninger til styrkelse af kontrollen og forfølgelsen af formålet, der efter deres art sikrer den effektive overholdelse af de vedtagede bestemmelser, imidlertid ikke har nogen umiddelbar og omgående virkning på disse risikoelementer.

— Nødvendigheden af at bestemme, at de trufne foranstaltninger er reverserbare med henblik på omgående at forhindre, at forbrugerne udsættes for en eventuel risiko, der senere bekræftes.«

33 Den 8. december 1999 offentliggjorde den franske premierministers pressetjeneste en pressemeddelelse, der anførte, at »Frankrig i dag ikke er i stand til at ophæve embargoen på britisk oksekød«. Pressemeddelelsen præciserede efter at have erindret om AFSSA's konklusioner, at Den Franske Republik ikke var i stand til at ophæve embargoen på grund af, at der »på følgende punkter ikke var tilstrækkelige garantier:

— definitionen og iværksættelsen af testprogrammet, der skal forbedres og udvides. Det synes i denne forbindelse nødvendigt, at Fællesskabet organiserer arbejdsmøder mellem videnskabelige eksperter, navnlig britiske og franske

— vedtagelsen af et fællesskabsretligt lovgrundlag, der sikrer sporbarheden og en lovpligtig mærkning i Europa af britisk oksekød og oksekødsprodukter«.

34 Den franske regering besvarede ved skrivelse af 9. december 1999 Kommissionens åbningsskrivelse. Skrivelsen gentog i det væsentlige ordlyden af pressemeddelelsen af 8. december 1999.

35 Kommissionen sendte den 14. december 1999 Den Franske Republik en begrundet udtalelse, der tog hensyn til pressemeddelelsen af 8. december 1999, og opfordrede Den Franske Republik til inden for en frist på fem arbejdsdage at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterleve dens fællesskabsretlige forpligtelser.

36 Denne begrundede udtalelse blev erstattet af en anden udtalelse af 16. december 1999, der ligeledes fastsatte en frist på fem arbejdsdage for at efterkomme udtalelsen. Denne frist blev på Den Franske Republiks anmodning forlænget til den 30. december 1999.

37 Ved skrivelse af 29. december 1999 besvarede Den Franske Republik den begrundede udtalelse. Den bemærkede, at høringen af AFSSA var påkrævet i henhold til den franske lov før enhver ændring af bekendtgørelsen af 28. oktober 1998. Der var imidlertid ifølge udtalelserne fra AFSSA alvorlig tvivl om risiciene ved produkter henhørende under DBES-ordningen.

38 Den franske regering gjorde ligeledes gældende, at Kommissionen hverken havde taget hensyn til mindretallet i ad hoc gruppen TSE/BSE, hvorved den tilsidesatte forsigtighedsprincippet, eller til det forhold, at Den Franske Republik havde anfægtet den dato, der var fastsat for ophævelsen af embargoen, som den anså for at være for tidlig.

39 For så vidt angår de garantier, der blev givet i aftalememorandummet, anførte den franske regering, at de var virkningsløse, idet de forudsatte, at britiske produkter kunne spores på medlemsstaternes territorium, selv om denne sporbarhed ikke var en realitet. De drøftelser, der havde fundet sted inden for rammerne af Den Stående Veterinærkomités møder den 23. og 24. november og den 6. december 1999, viste nemlig, at et flertal af medlemsstaterne ikke var parat til spontant at efterleve Kommissionens fortolkning og dermed sikre sporbarheden af disse produkter. Kommissionen burde over for denne situation have gjort anvendelsen heraf obligatorisk, og i hvert fald have foreslået en ændring af Rådets forordning (EF) nr. 820/97 af 21. april 1997 om indførelse af en ordning for identifikation

og registrering af kvæg og om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter (EFT L 117, s. 1). Kommissionen foreslog derimod udsættelse af iværksættelsen af obligatorisk mærkning af oksekød til den 31. december 2000.

40 Den franske regering erindrede i øvrigt om den betydning, den tillagde en hurtig iværksættelse af testprogrammet til sporing, hvilket var en interesse, der endnu ikke var besvaret på dette tidspunkt.

41 Den franske regering gjorde under hensyn til disse elementer gældende, at de videnskabelige forhold, der fandtes i AFSSA's udtalelse, burde have ledt Kommissionen til at revidere beslutningen om ophævelse af embargoen eller under alle omstændigheder at udsætte dens gennemførelse. Kommissionen tilsidesatte ved denne undladelse forsigtighedsprincippet.

42 Den franske regering fremhævede også de meget korte frister, den havde fået til at besvare åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse — frister, der viste Kommissionens vilje til at pålægge Den Franske Republik at gennemføre en beslutning, der ikke gav alle de garantier, der var påkrævet for at sikre beskyttelsen af den menneskelige sundhed.

43 I øvrigt henviste den franske regering til sin hensigt om at anlægge sag ved Domstolen vedrørende afvisningen af at ændre beslutning 1999/514.

44 Den 29. december 1999 anlagde Den Franske Republik sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning om at afslå at ændre eller ophæve beslutning 1999/514. Ifølge den franske regering fremgik denne beslutning af en erklæring fra kommissær Byrne og af det valg, Kommissionen den 17. november 1999 traf om at pålægge Den Franske Republik at efterkomme beslutning 1999/514.

45 Domstolen afviste imidlertid denne sag ved kendelse af 21. juni 2000, idet den tog Kommissionens formalitetsindsigelse om et åbenbart afvisningsgrundlag til følge (sag C-514/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4705). Domstolen anførte i kendelsens præmis 47, at Kommissionen ikke først har fået forelagt en udtrykkelig anmodning om at ændre beslutning 1999/514, men alene har modtaget meddelelse om påståede nye oplysninger, der kunne ændre den retlige og faktiske kontekst, der blev taget i betragtning. Domstolen fandt i kendelsens præmis 48, at »[s]åfremt sagsøgeren fandt, at denne meddelelse medførte en forpligtelse for Kommissionen til at vedtage en ny beslutning, burde sagsøgeren følge den fremgangsmåde for passivitetssøgsmål, der er fastsat i traktaten«.

46 Kommissionen har på baggrund af Den Franske Republiks besvarelse af den begrundede udtalelse anlagt denne sag.

Formalitetsindsigelsen

47 Den Franske Republik har ved særskilt dokument fremsat en formalitetsindsigelse i henhold til procesreglementets artikel 91, stk. 1.

48 Domstolen har ved beslutning af 23. maj 2000 i overensstemmelse med procesreglementets artikel 91, stk. 4, henskudt denne begæring til afgørelse i forbindelse med sagens realitet, og der blev fastsat nye frister for sagens videre forløb.

49 Formalitetsindsigelsen har to led. Det første led går ud på, at den administrative procedure er ulovlig, og det andet led, at kollegialitetsprincippet er tilsidesat.

Den administrative procedures ulovlighed

50 Dette led er opdelt i fire klagepunkter.

51 Den franske regering har med det første klagepunkt gjort gældende, at Kommissionens fremsendelse af åbningsskrivelsen inden udsendelsen af AFSSA's anden udtalelse kunne skade princippet om, at tvistens genstand skal være klart defineret. Kommissionen har ved at optræde på denne måde tilsidesat formålet med den administrative procedure, der er at give den pågældende medlemsstat mulighed for at efterkomme de forpligtelser, der følger af fællesskabsretten, eller effektivt at tage til genmæle.

52 Kommissionen har svaret, at dette klagepunkt ikke er relevant, idet Kommissionen ikke har nogen forpligtelse til at afvente denne udtalelse. Fremsendelsen af åbningsskrivelsen har under alle omstændigheder til formål at fastlægge klagepunkterne og forhindrer på ingen måde, at drøftelserne fortsættes. Den Franske Republik har i øvrigt ikke angivet nogen skade, som den påstående for tidlige fremsendelse af åbningsskrivelsen skulle have medført.

53 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den administrative procedure har til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til at opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser eller til at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter. En forskriftsmæssig procedure udgør en med traktaten tilsigtet væsentlig garanti, ikke blot med henblik på at beskytte den pågældende medlemsstats rettigheder, men også med henblik på at sikre, at en eventuel efterfølgende retssag har en klart afgrænset tvist som genstand (kendelse af 11.7.1995, sag C-266/94, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 1975, præmis 16 og 17).

54 Det følger af dette formål, at åbningsskrivelsen har til formål dels at afgrænse tvistens genstand og give den medlemsstat, der opfordres til at fremsætte sine bemærkninger, de fornødne oplysninger til, at den kan forberede sit forsvar, dels at give denne lejlighed til at opfylde sine forpligtelser, før sagen indbringes for Domstolen (dom af 15.2.2001, sag C-230/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1169, præmis 31).

55 I denne sag var det påståede traktatbrud klart defineret i åbningsskrivelsen som afvisningen af at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme beslutning 98/256, som ændret, og 1999/514 inden den 1. august 1999.

56 Den Franske Republik ønskede uden tvivl med meddelelsen af AFSSA's anden udtalelse at overbevise Kommissionen om, at den opfattelse, som Den Franske Republik allerede havde forsvaret i sin skrivelse af 1. oktober 1999 og under forskellige møder med Kommissionen, var berettiget. Kommissionen havde imidlertid ret til at opretholde den uændrede definition af det traktatbrud, den bebrejdede Den Franske Republik, og til den opfattelse, at en supplerende udtalelse fra AFSSA ikke påvirkede denne definition.

57 Det følger heraf, at klagepunktet om, at åbningsskrivelsen er ulovlig på grund af tidspunktet for dens fremsendelse, ikke er begrundet.

58 Den franske regering har med det andet klagepunkt bebrejdet Kommissionen, at den har tilsidesat den grundlæggende regel, der pålægger den at føre bevis for traktatbruddet, idet Kommissionen afviste at tage de retlige argumenter i betragtning, som regeringen fremkom med til støtte for, at beslutning 1999/514 ikke kunne finde anvendelse.

59 Kommissionen har vedrørende dette klagepunkt svaret, at Den Franske Republik fremkom med en argumentation, der ikke var af retlig karakter, men af politisk

karakter, og at dette klagepunkt under alle omstændigheder tydeligvis modsiges af de faktiske forhold. Kommissionen har i denne henseende bemærket, at den fremsendte AFSSA's udtalelse til VSK, og at den har afholdt adskillige møder med de franske myndigheder.

60 Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at fastslå, at dette klagepunkt vedrører et påstået manglende bevis for traktatbruddet, det vil sige et materielt spørgsmål, og det kan som sådan ikke anfægtes under sagens formelle del.

61 Den franske regering har med det tredje klagepunkt gjort gældende, at Kommissionen pålagde regeringen at besvare både åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse inden for hastefrister, hvilket ikke var begrundet hverken i forhold til de erhvervsdrivendes økonomiske interesser eller i forhold til beskyttelsen af forbrugernes sundhed. Kommissionen har herved skadet kontradiktionsprincippet. Kommissionen har ligeledes begået procedurefordrejning ved at erstatte en forkortet administrativ procedure med en procedure om foreløbige forholdsregler med henblik på at lægge pres på den franske regering uden at overholde de formelle og materielle betingelser for en procedure om foreløbige forholdsregler.

62 Kommissionen har over for dette klagepunkt indvendt, at den frist, som en medlemsstat gives til at besvare en åbningsskrivelse og en begrundet udtalelse, skal være rimelig, og at der ved afgørelsen heraf skal tages hensyn til samtlige konkrete omstændigheder (dom af 2.7.1996, sag C-473/93, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 3207, præmis 20). Kommissionen har i den foreliggende sag gjort gældende, at de franske myndigheder havde kendskab til Kommissionens opfattelse inden fremsendelsen af åbningsskrivelsen, men de havde vist, at de ikke ville anvende de omtvistede beslutninger, idet de i øvrigt havde meddelt dette til pressen førend til Kommissionen. Kommissionen har i øvrigt understreget, at det i denne sag ikke er et følsomt og nyt spørgsmål om fortolkning af en traktatbestemmelse eller en afledt fællesskabsretsakt, men et spørgsmål om manglende anvendelse af fællesskabsretsakter, hvor der gælder en formodning for lovlighed, og som ikke har været genstand for et annullationssøgsmål inden for den hertil fastsatte frist. Kommissionen har også bemærket, at den indvilligede i den fristforlængelse, som den franske regering anmodede om.

63 Kommissionen har endvidere bestridt, at den skulle have den påståede forpligtelse til at begrunde de pågældende fristers korte længde, samt argumentationen om, at den burde have anlagt en sag om foreløbige forholdsregler samtidig med hovedsagen, idet der ellers var tale om procedurefordrejning.

64 Det skal i denne forbindelse anføres, at den administrative procedure har til formål at give den berørte medlemsstat lejlighed til at opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser eller til at tage til genmæle over for Kommissionens klagepunkter.

65 Dette dobbelte formål indebærer et krav til Kommissionen om at fastsætte en rimelig frist for medlemsstaterne til at besvare åbningsskrivelsen og til at efterkomme en begrundet udtalelse eller, efter omstændighederne, til at forberede deres forsvar. Ved afgørelsen af, om den fastsatte frist er rimelig, skal der tages hensyn til samtlige konkrete omstændigheder. Meget korte frister kan således være begrundet i særlige forhold, bl.a. når det haster med at råde bod på et traktatbrud, eller når den berørte medlemsstat er på det rene med Kommissionens standpunkt i god tid forud for sagen (dom af 28.10.1999, sag C-328/96, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 7479, præmis 51).

66 Den Franske Republik havde således, som det fremgår af denne doms præmis 19, fra den 10. september 1999 kendskab til Kommissionens ønske om, at denne medlemsstat gennemførte beslutning 98/256, som ændret, og 1999/514 med kort frist, idet der i modsat fald ville blive anlagt et traktatbrudssøgsmål.

67 Kommissionen tog i øvrigt visse anmodninger og bemærkninger fra Den Franske Republik i betragtning, idet den bad om en ny udtalelse fra VSK og organiserede forhandlinger med de britiske myndigheder med henblik på at finde en mindelig løsning på tvisten. De bestræbelser, som Kommissionen i tre måneder udviste i denne henseende, var imidlertid nytteløse.

68 Når henses til den bindende karakter af beslutning 98/256, som ændret, og 1999/514, til den tid, der var forløbet siden den dato, hvor indførslerne af britisk oksekød skulle have været genoptaget, til de økonomiske interesser, der var på spil, til de signaler, som Kommissionen siden den 10. september 1999 var fremkommet med, og til forhandlingerne på dette tidspunkt, må det fastslås, at de af Kommissionen fastsatte frister for at besvare åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse ikke var urimelige.

69 Det skal herudover bemærkes, at Kommissionen ikke afviste at forlænge disse svarfrister, da den blev anmodet herom.

70 Hvad angår det led af klagepunktet, der vedrører procedurefordrejning, skal det præciseres, at Kommissionen ved at anlægge et traktatbrudssøgsmål i overensstemmelse med artikel 226 EF har anvendt traktatens bestemmelser korrekt. Kommissionen har nemlig valgt det sagsanlæg, der er særligt fastsat for det tilfælde, hvor den mener, at en medlemsstat har tilsidesat en af de forpligtelser, den er pålagt i traktaten.

71 Der er ingen traktatbestemmelse, der tvinger Kommissionen til endvidere at anlægge en sag om foreløbige forholdsregler. I denne forbindelse kan det forhold, at traktatbrudssøgsmålet blev anlagt hurtigt, ikke bebrejdes Kommissionen, idet den administrative procedure var lovlig, således som det er fastslået ovenfor.

72 Det følger heraf, at klagepunktet om, at den administrative procedure var ulovlig på grund de korte frister til at besvare åbningsskrivelsen og den begrundede udtalelse, ikke er begrundet.

73 Den franske regering har med det fjerde klagepunkt anfægtet sagen med den begrundelse, at Forbundsrepublikken Tyskland, der heller ikke anvendte beslutning 98/256, som ændret, og 1999/514, ikke blev gjort til genstand for nogen administrativ procedure.

74 Kommissionen har svaret, at den ligeledes satte ind over for denne medlemsstat, der dog befandt sig i en anden situation. Kommissionen har i øvrigt bemærket, at en medlemsstat ikke kan begrunde sin egen undladelse af at efterkomme fællesskabsretten med en anden medlemsstats undladelse.

75 I denne forbindelse er det forhold, at der ikke er anlagt traktatbrudssøgsmål mod en anden medlemsstat, ikke relevant ved bedømmelsen af, om et traktatbrudssøgsmål, der er anlagt mod en anden medlemsstat, kan antages til realitetsbehandling.

76 Som følge heraf må indsigelsens første led om, at den administrative procedure var ulovlig, forkastes.

Tilsidesættelse af kollegialitetsprincippet

77 Den franske regering har gjort gældende, at Kommissionens kollegiale beslutning om at bemyndige formand Romano Prodi og kommissær Byrne til at anlægge sag ved Domstolen, blev truffet den 22. december 1999 på et tidspunkt, hvor kollegiet endnu ikke kendte regeringens svar på den begrundede udtalelse. Da dette svar for det første indeholdt en direkte henvisning til forsigtighedsprincippet og den franske regerings hensigt om for Domstolen at anfægte Kommissionens afvisning af at ændre beslutning 98/692 og 1999/514, og da Kommissionen som kollegium for det andet ikke kunne få kendskab til disse punkter, før stævningen

blev indleveret til Domstolen, har den franske regering konkluderet, at stævningen ikke har kollegial karakter i streng forstand.

78 Kommissionen har svaret, at kollegiet fuldt ud havde kendskab til Den Franske Republiks klagepunkter, til de faktiske omstændigheder såsom møder, memorandum og VSK's udtalelse, til retsgrundlaget for søgsmålet og til AFSSA's argumenter, som den franske regering havde støttet sig til for at påberåbe sig forsigtighedsprincippet. Hensigten om at anlægge sag ved Domstolen blev ikke nævnt, men der var under alle omstændigheder på dette tidspunkt alene tale om en processuel trussel. Da kollegiet havde alle nødvendige elementer til rådighed ved beslutningens vedtagelse, blev beslutningens kollegialitet nøje overholdt.

79 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at ifølge fast retspraksis er kollegialitetsprincippet baseret på, at Kommissionens medlemmer i lige grad deltager i beslutningerne, og det indebærer dels, at beslutningerne drøftes i fællesskab, dels at samtlige kommissionsmedlemmer i politisk henseende som kollegial enhed har et kollektivt ansvar for alle de trufne beslutninger (dom af 29.9.1998, sag C-191/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5449, præmis 39).

80 Domstolen har præciseret, at en beslutning fra Kommissionen om at indbringe et traktatbrudssøgsmål mod en medlemsstat skal være truffet af Kommissionen i sin helhed, og at det grundlag, som denne beslutning er baseret på, derfor skal være til rådighed for alle Kommissionens medlemmer (dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 48).

81 Det skal fastslås, at den »krænkelsesseddel«, der var vedlagt kollegiets beslutning, nævner retsgrundlaget for det påtænkte sagsanlæg, det anfægtede forhold og de seneste sagsakter. Sagsakterne indeholder en sammenfatning af AFSSA's udtalelse,

VSK's udtalelse, forhandlingerne med de franske og britiske myndigheder og indholdet af den franske regerings pressemeddelelse af 8. december 1999.

82 Det skal på baggrund af ovenstående fastslås, at kollegiets medlemmer havde alle de relevante oplysninger for med fuldt kendskab til sagen at vedtage en beslutning om et sagsanlæg ved Domstolen.

83 For så vidt angår den udtrykkelige henvisning til forsigtighedsprincippet, der alene findes i besvarelsen af den begrundede udtalelse, og som derfor ikke var til rådighed for kollegiet på det tidspunkt, det vedtog beslutningen om sagsanlæg ved Domstolen, skal det fastslås, at den ikke ændrer indholdet af de sagsakter, der blev forelagt kollegiet. Den franske regering havde nemlig gennem flere måneder gjort argumenter gældende vedrørende forpligtelsen til at beskytte folkesundheden, vedrørende den videnskabelige usikkerhed på området og vedrørende de problemer, der var forbundet med forvaltningen af risiciene. Det forhold, at kvalifikationen »forsigtighedsprincip« tilføjes disse argumenter, føjer intet til deres indhold.

84 Det samme gælder for den franske regerings hensigt om at anlægge sag ved Domstolen. Det er nemlig alene tale om en simpel trussel om sagsanlæg af en uvis retlig art, som under alle omstændigheder ikke har skadet formodningen for lovligheden af beslutning 98/692 og 1999/514 og deres bindende karakter (jf. i denne retning dom af 22.3.2001, sag C-261/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2537, præmis 26).

85 Kommissionen var i øvrigt under hensyn til den franske regerings stillingtagen i pressemeddelelsen af 8. december 1999 og i besvarelsen af 9. december 1999 af åbningsskrivelsen berettiget til den opfattelse, at den administrative procedure havde opfyldt sine formål, og at sagsakterne kunne forelægges kollegiet med henblik på, at det vedtog en beslutning om indgivelse af et traktatbrudssøgsmål i det tilfælde, at den franske regering opretholdt sin stillingtagen på trods af fremsendelsen af den begrundede udtalelse.

86 Det følger heraf, at indsigelsens andet led, tilsidesættelse af kollegialitetsprincippet, må forkastes.

87 På baggrund af ovenstående kan formalitetsindsigelsen således ikke tages til følge.

Realiteten

88 Kommissionen har anført, at i henhold til artikel 249 EF er en beslutning bindende for dem, den angiver at være rettet til. Artikel 1 i beslutning 1999/514, som fastsætter begyndelsesdatoen for forsendelse af produkter henhørende under DBES-ordningen til den 1. august 1999, overlader ikke noget skøn til medlemsstaterne for så vidt angår datoen og betingelserne for disse forsendelser. En medlemsstat kan ikke under påberåbelse af en videnskabelig erklæring fra et nationalt organ sætte sin egen risikovurdering i stedet for den, Kommissionen har foretaget på grundlag af sine beføjelser — i det foreliggende tilfælde beføjelserne i henhold til artikel 10, stk. 4, i Rådets direktiv 90/425 og artikel 9, stk. 4, i direktiv 89/662.

89 Kommissionen har anført, at forsigtighedsprincippet, som er vejledende for Kommissionens handlinger, ikke medfører, at Kommissionen er forpligtet til at følge ethvert videnskabeligt standpunkt uden nogen mulighed for at anlægge et skøn, uanset om det drejer sig om en udtalelse fra et agentur i en medlemsstat eller fra mindretalsmedlemmer i en fællesskabsretlig arbejdsgruppe. Kommissionen har i denne forbindelse understreget, at artikel 7 i beslutning 97/404 præciserer, at mindretalsstandpunkter altid skal anføres i VSK's udtalelser.

90 Ifølge Kommissionen kan en medlemsstat ikke påberåbe sig interne retlige årsager, eventuelle fortolkningsproblemer eller påstået tvivl om gyldigheden af en beslutning fra Kommissionen som begrundelse for en ensidig manglende

anvendelse af denne beslutning. Medlemsstaten kan heller ikke udsætte gennemførelsen af beslutninger i medlemsstaten på betingelse af, at der foretages visse ændringer.

91 For så vidt angår beslutning 1999/514 har Kommissionen præciseret, at den var forpligtet til at fastsætte begyndelsesdatoen for forsendelser af produkter henhørende under DBES-ordningen, når de betingelser, der var fastsat i artikel 6 og bilag III til beslutning 98/256, som ændret, var materielt opfyldt. Det er således ikke relevant at bebrejde Kommissionen for ikke at have taget hensyn til hensigtsmæssighedsbetragtninger.

92 Kommissionen har fastholdt, at ud over at tilsidesætte beslutning 98/256, som ændret, og 1999/514, udgør restriktioner for indførsel af varer fra andre medlemsstater en overtrædelse af artikel 28 EF. Da der for de pågældende produkter findes en harmonisering inden for Fællesskabet, der udgør et sammenhængende og udtømmende system, som netop skal sikre beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed, kan Den Franske Republik ikke begrunde embargoen med henvisning til artikel 30 EF.

93 Kommissionen har ligeledes gjort gældende, at Den Franske Republik ved i flere måneder at nægte at efterkomme beslutning 98/256, som ændret, og 1999/514 også har tilsidesat den forpligtelse til at samarbejde om gennemførelsen af Fællesskabets opgaver, den er pålagt i henhold til artikel 10 EF.

94 Den franske regering har i det væsentlige gjort gældende, at betingelserne for ophævelsen af embargoen ikke var opfyldt, for det første fordi DBES-ordningen ikke tog hensyn til nye oplysninger såsom fremkomsten af et mistænkeligt BSE-tilfælde, for det andet fordi det britiske oksekød ikke var i overensstemmelse med betingelserne i DBES-ordningen, og for det tredje fordi der manglede en ordning til sporing af produkter, der henhørte under denne ordning, og medlemsstaterne afviste at oprette en sådan ordning, selv om der var tale om en væsentlig betingelse for DBES-ordningen. Regeringen har fastholdt, at Kommissionen ikke var berettiget til at retsforfølge den for at tilsidesætte forpligtelsen til at

gennemføre en ulovlig beslutning, mens Kommissionen ikke har overvåget, om de andre medlemsstater har overholdt de væsentlige elementer. Den franske regering var under hensyn til ovenstående berettiget til at påberåbe sig artikel 30 EF for at modsætte sig indførslen af britisk oksekød. Den franske regering har endvidere bestridt, at den har tilsidesat sin forpligtelse til loyalt samarbejde i artikel 10 EF's forstand.

Anfægtelsen af DBES-ordningen på grund af fremkomsten af et mistænkeligt BSE-tilfælde

95 Den franske regering har anført, at der er grund til bekymring hvad angår DBES-ordningens effektivitet, en bekymring, der er bestyrket af begivenheder, der ligger senere end indgivelsen af dette traktatbrudssøgsmål.

96 Således må man tage hensyn til et BSE-tilfælde hos en britisk ko, der var født efter den 1. august 1996, på hvilken dato de samlede foranstaltninger, der skulle garantere anvendelsen af DBES-ordningen, blev antaget for at være fuldt ud virksomme, hvilket er et forhold af væsentlig betydning. Dette indebærer nemlig, at der findes en latent smitterisiko længe før fremkomsten af kliniske sygdomstegn, hvilket vil sige, at dyr, der er slagtet inden de 30 måneder, kan være smittede, selv om de kan udføres inden for rammerne af DBES-ordningen. Det forhold, at de britiske myndigheder ikke var i stand til at forklare dette tilfælde og præcisere årsagen til, hvorfor moderen til det smittede kreatur var død, rejser alvorlig tvivl om effektiviteten af det samlede britiske overvågningssystem, som DBES-ordningen hviler på. En sådan situation kræver passende kontrolmidler, såsom tests.

97 Kommissionen har anført, at den franske regering med dette argument anfægter gyldigheden af de beslutninger, hvis gennemførelse Kommissionen forfølger med den foreliggende sag. Det fremgår imidlertid af Domstolens praksis, at en medlemsstat ikke i et traktatbrudssøgsmål kan gøre gældende, at den beslutning, hvis gennemførelse Kommissionen forfølger, er ulovlig (dom af 27.6.2000, sag C-404/97, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 4897, præmis 34).

98 I det omfang den franske regerings argument henviser til nye faktiske forhold, der ifølge regeringen berettiger til vedtagelsen af en ny beslutning, har Kommissionen erindret om Domstolens afgørelse i kendelsen i sagen Frankrig mod Kommissionen.

99 For så vidt mere præcist angår tilfældet med et kreatur, der var født efter den 1. august 1996 og smittet med BSE, har Kommissionen anført, at det under alle omstændigheder ikke anfægter DBES-ordningen. For det første, således som det fremgår af VSK's udtalelse af 14. og 15. september 2000, er et lejlighedsvist forekommende tilfælde af BSE hos et dyr, der er født efter den 1. august 1996, altid blevet anset for muligt af videnskaben på grund af overførslen fra moderen, og dette er indtil nu alene sket en eneste gang. Dernæst var der ingen risiko for, at dette dyr kom under DBES-ordningen, idet det ikke opfyldte de to betingelser for at henhøre herunder: dels var det ældre end 30 måneder, dels overlevede moderen ikke mindst seks måneder efter dets fødsel. Endvidere er antallet af smittede dyr — således som det fremgår af VSK's udtalelse af 13. og 14. april 2000 — der kommer ind i fødekæden, og som er yngre end 30 måneder i deres sidste inkubationsår, meget lille. Endelig opskæres alle dyr, der henhører under DBES-ordningen, på hensigtsmæssig vis for at fjerne visse legemsdele og væv, således at risikoen for at blive smittet ved at spise kød, der stammer fra muskler, er ubetydelig.

100 Det skal i denne forbindelse fastslås, at den franske regerings anfægtelse af DBES-ordningens effektivitet skal fortolkes som en anfægtelse i forhold til forsigtighedsprincippet af lovligheden af den beslutning, hvorved denne ordning blev oprettet, nemlig beslutning 98/692, som i denne henseende ændrede beslutning 98/256.

101 Det skal imidlertid bemærkes, at i henhold til de i traktaten indeholdte søgsmålsregler sondres der mellem søgsmål i henhold til artikel 226 EF og artikel 227 EF, der har til formål at få fastslået, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser, og søgsmål i henhold til artikel 230 EF og artikel 232 EF, der har til formål at kontrollere lovligheden af fællesskabsinstitutionernes handlinger eller undladelser. Disse retsmidler forfølger forskellige mål og er undergivet forskellige betingelser. En medlemsstat kan således ikke — medmindre traktaten

udtrykkeligt giver hjemmel hertil — under en traktatbrudssag, der er anlagt på grund af manglende gennemførelse af beslutninger, som er rettet til staten, gøre gældende, at disse beslutninger er ulovlige (dom af 27.10.1992, sag C-74/91, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5337, præmis 10, og dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 18).

Anfægtelsen af DBES-ordningen på grund af det britiske oksekøds manglende overensstemmelse med de fællesskabsretlige bestemmelser

102 Den franske regering har gjort gældende, at ifølge punkt II.5.1 i rapporten om Levnedsmiddel- og Veterinærkontorets inspektionsbesøg i Det Forenede Kongerige den 20. til 24. marts 2000 opfyldte mere end 20% af »registreringerne/dyrene« ikke betingelserne i artikel 3 i forordning nr. 820/97. Ifølge rapportens punkt III.2 var Kommissionens forordning (EF) nr. 494/98 af 27. februar 1998 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 820/97 for så vidt angår anvendelsen af administrative minimumssanktioner i forbindelse med ordningen for identifikation og registrering af kvæg (EFT L 60, s. 78) ikke fuldstændigt gennemført i Det Forenede Kongerige. Ifølge rapporten »viser dette i praksis, at dyr, for hvilke der ikke er konstateret anomaliteter, men som har gået i en besætning med mere end 20% dyr, der ikke overholder tolerancetærsklerne, kan komme ind under den datobaserede eksportordning, idet der ikke er retshjemmel til at pålægge begrænsninger for disse dyr«.

103 Kommissionen har svaret, at de mangler, der er anført i rapporten, ikke ændrer det forhold, at alene de dyr, der er i overensstemmelse med identifikations- og registreringskravene, kan henhøre under DBES-ordningen, idet ordningen bygger på det enkelte dyrs individuelle status. Disse mangler har ganske enkelt til følge, at disse dyr kan komme fra besætninger, hvor 20% af dyrene eller mere ikke er i overensstemmelse med disse krav. Dette spørgsmål er under alle omstændigheder først opstået efter vedtagelsen af de pågældende beslutninger og er ikke tilstrækkeligt betydningsfuldt til at kunne rejse tvivl om DBES-ordningen.

104 Det skal i denne forbindelse fastslås, at den franske regering i det væsentlige har anført, at kriterierne for at henhøre under DBES-ordningen med urette ikke omfatter tilsidesættelse af de fællesskabsretlige bestemmelser om sporbarhed af britiske kvæg og mere præcist kvæg, der er opdrættet i besætninger, hvor der findes kvæg, der opfylder DBES-ordningens individuelle krav, og kvæg, der ikke opfylder disse krav.

105 Hermed anfægter den franske regering på ny gyldigheden af de bestemmelser, hvorved DBES-ordningen blev oprettet, nemlig beslutning 98/692. I modsætning til ECHS-ordningen, der er fastsat i beslutning 98/256, og som bygger på godkendelse af besætninger, bygger DBES-ordningen på, at det enkelte dyr individuelt overholder de fastsatte betingelser.

106 Det skal imidlertid bemærkes, således som det fremgår af denne doms præmis 101, at en medlemsstat ikke — medmindre traktaten udtrykkeligt giver hjemmel hertil — under en traktatbrudssag, der er anlagt på grund af manglende gennemførelse af beslutninger, som er rettet til staten, kan gøre gældende, at disse beslutninger er ulovlige.

107 Det følger heraf, at den franske regering ikke kan anvende argumentet om, at der er mangler ved identificeringen af andre dyr end dem, der henhører under DBES-ordningen, til at anfægte denne ordning og nægte at efterkomme beslutning 98/256, som ændret, og 1999/514.

Den manglende sporbarhed af produkter henhørende under DBES-ordningen

108 Den franske regering har i det væsentlige gjort gældende, at sporbarheden af produkter henhørende under DBES-ordningen var en af de væsentlige betingelser

for denne ordning, men at der på tidspunktet for genoptagelsen af udførslerne af britisk kød ikke fandtes en sådan sporbarhed længere end til det britiske opskæringssted. De andre medlemsstater havde under Den Stående Veterinærkomités møder den 23. og 24. november og 6. december 1999 meddelt deres beslutning om ikke at anvende bestemmelserne i beslutning 98/256, som ændret, og Kommissionen gav afkald på at kræve, at de anvendte dem. Den franske regering fik først kendskab til disse elementer efter udløbet af fristen for anlæggelse af et annullationssøgsmål vedrørende beslutning 1999/514, der fastsatte datoen for genoptagelse af DBES-udførsler, hvilket begrunder, at regeringen anfægter denne beslutnings lovlighed under den foreliggende sag.

109 Den franske regering har henvist til den manglende harmonisering inden for området mærkning og sporbarhed og anført, at den med føje kunne påberåbe sig artikel 30 EF for at modsætte sig indførslen af produkter henhørende under DBES-ordningen. Dens reaktion overholdt proportionalitetsprincippet, idet den ikke modsatte sig transit af disse produkter gennem fransk territorium. Regeringen har gjort gældende, at Kommissionen indtager en alt for formalistisk holdning ved at kræve anmeldelse af en beskyttelsesforanstaltning, der indeholder en udtrykkelig henvisning til beskyttelsesklausulerne i direktiv 89/662 og 90/425. På den ene side var der forhandlinger i gang. På den anden side fremgik det af fremstillingen af de faktiske omstændigheder i dommen af 5. december 2000 i Eurostock-sagen (sag C-477/98, Sml. I, s. 10695, præmis 24), at Kommissionen havde vist større omsorg over for en anden medlemsstat, der havde begået en anmeldelsesfejl. Den franske regering har påstået — idet den har påberåbt sig omstændighederne i den foreliggende sag og navnlig det forhold, at det var regeringen, der henledte Kommissionens opmærksomhed på problemerne med sporbarheden — at den har opfyldt sin forpligtelse til loyalt samarbejde i artikel 10 EF's forstand.

110 Kommissionen har for det første anerkendt, at sporbarheden var en af de væsentlige betingelser for DBES-ordningen. Sporbarheden var imidlertid tilstrækkeligt sikret i de fællesskabsretlige bestemmelser, der var gældende på tidspunktet for sagens omstændigheder. Sporbarheden blev i øvrigt forbedret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1760/2000 af 17. juli 2000 om indførelse af en ordning for identifikation og registrering af kvæg og om mærkning af oksekød og oksekødsprodukter og om ophævelse af forordning nr. 820/97 (EFT L 204, s. 1).

111 Kommissionen har dernæst gjort gældende, at Den Franske Republik hverken kan anfægte lovligheden af beslutning 1999/514 eller påberåbe sig andre medlemsstaters traktatbrud til sit forsvar. Andre medlemsstaters tilsidesættelse af deres forpligtelser vedrørende sporbarheden har under alle omstændigheder alene påvirket trekantshandelen, det vil sige de tilfælde, hvor produkter, der kommer fra Det Forenede Kongerige, passerer en anden medlemsstat, inden de når Frankrig. Derimod kunne den franske regering ikke påberåbe sig den manglende sporbarhed på sit eget territorium til at modsætte sig direkte indførsler af de nævnte produkter fra Det Forenede Kongerige, når produkterne var korrekt mærket ved afsendelsen fra de britiske opskæringssteder.

112 Endelig har Kommissionen bestridt henvisningen til artikel 30 EF, da de pågældende beslutninger gennemførte en fuldstændig harmonisering, og da direktiv 89/662 og 90/425 fastlægger proceduren for iværksættelse af beskyttelsesklausuler.

113 Det skal i denne forbindelse indledningsvis fastslås, at sporbarheden af produkter henhørende under DBES-ordningen var en væsentlig betingelse for denne ordnings funktion under hensyn til beskyttelsen af folkesundheden.

114 Således som det nemlig fremgår af trettende betragtning til beslutning 98/692 og punkt 7 i bilag III til beslutning 98/256, som ændret, var det strengt nødvendigt, at produkterne henhørende under DBES-ordningen kunne spores indtil det endelige salgssted med henblik på at give mulighed for tilbagekaldelse af et parti, navnlig i det tilfælde, hvor det viser sig, at et dyr ikke henhørte under denne ordning.

115 Det fremgår imidlertid af de elementer, der er forelagt Domstolen, at denne sporbarhed ikke var fuldstændigt sikret ved de fællesskabsretlige bestemmelser,

der fandtes på tidspunktet for vedtagelsen af beslutning 1999/514, navnlig for så vidt angår opskåret, forarbejdet eller videreforarbejdet kød og produkter henhørende under DBES-ordningen.

116 Kommissionen har indrømmet, at der findes denne lakune i de fællesskabsretlige bestemmelser, idet punkt 5 i aftalememorandummet anførte, at den sporbarhed, der fandtes på tidspunktet for underskrivelsen af dette dokument, ikke var gennemsigtig og ikke var hurtig nok.

117 For at afhjælpe dette problem bestemmes det i punkt 5 i aftalememorandummet, at forsendelser henhørende under DBES-ordningen direkte til Frankrig kunne underlægges en særlig identifikation, der var defineret i de franske bestemmelser, og som muliggjorde en gennemsigtig sporbarhed, hvilket, såfremt det var nødvendigt, gav mulighed for en tilbagekaldelsesprocedure, der gennemførtes hurtigst muligt.

118 For så vidt angår trekantshandelen bestemmer Kommissionens fortolkende erklæring, der findes i bilag II til aftalememorandummet, at hver medlemsstat skal træffe bindende foranstaltninger for at sikre, at alt kød eller ethvert kødprodukt, der forsendes fra Det Forenede Kongerige inden for rammerne af ECHS-ordningen eller DBES-ordningen mærkes eller etiketteres med et særskilt mærke, der bliver siddende, når kødet eller produktet opskæres, forarbejdes eller videreforarbejdes på statens territorium. Punkt 5 i aftalememorandummet anfører imidlertid, at en forbedring af sporbarhedsordningens funktion i givet fald kunne sikres gennem en aftale om »medlemsstaternes gensidige bistand«.

119 Det fremgår i denne forbindelse af rapporten fra Den Stående Veterinærkomités møde den 6. december 1999, at repræsentanterne fra hovedparten af medlemsstaterne under dette møde anførte, at de ikke havde til hensigt at anvende et særskilt mærke for britisk kød. De var ikke desto mindre for en harmonisering af mærkningen på fællesskabsniveau.

120 Idet Kommissionen ved skrivelse af 16. oktober 2000 havde erindret medlemsstaternes veterinærmyndigheder om, at de i overensstemmelse med trettende betragtning til beslutning 98/692 og punkt 4 i bilag III til beslutning 98/256, som ændret, om fornødent, kunne blive forpligtet til at træffe foranstaltninger på bestemmelsesstedet, og at tilbagekaldelsen af kød eller kødprodukter kunne gøres lettere, hvis medlemsstaterne havde vedtaget en særskilt mærkning, der blev siddende også ved opskæring, forarbejdning eller videreforarbejdning af kødet eller kødprodukterne, svarede visse medlemsstater, at den fællesskabsretlige lovgivning var tilstrækkelig, eller at en supplerende mærkning ikke kunne iværksættes uden at ændre de fællesskabsretlige bestemmelser.

121 Forordning nr. 820/97, der på trods af sin titel alene bestemmer, at medlemsstaterne kan indføre en ordning med mærkning af oksekød, skulle gælde indtil den 31. december 1999. Forordningen bestemmer i artikel 19, stk. 1, at »[d]er indføres en ordning med obligatorisk mærkning af oksekød, som bliver obligatorisk i alle medlemsstaterne fra den 1. januar 2000«. Som Domstolen har fastslået i dom af dags dato i sagen Parlamentet mod Rådet (sag C-93/00, trykt i dette bind af Samling af Afgørelser, præmis 8 og 10) var det imidlertid først den 13. oktober 1999, at Kommissionen forelagde Parlamentet og Rådet to forordningsforslag, der for det første havde til formål at oprette en obligatorisk mærkningsordning med virkning fra den 1. januar 2003 og for det andet midlertidigt at forlænge virkningerne af forordning nr. 820/97.

122 Rådet vedtog den 21. december 1999 forordning (EF) nr. 2772/1999 om fastsættelse af generelle regler for en obligatorisk mærkningsordning for oksekød (EFT L 334, s. 1). Selv om den svarede til Kommissionens andet forslag, havde forordningen imidlertid alene den virkning at opretholde den gældende frivillige mærkningsordning.

123 Først den 17. juli 2000 oprettede Europa-Parlamentet og Rådet ved forordning nr. 1760/2000 en fuldstændig ordning med sporbarhed og obligatorisk mærk-

ning. Denne forordning fandt i henhold til artikel 25, stk. 2, imidlertid kun anvendelse på oksekød, der stammer fra dyr, der blev slagtet efter den 1. september 2000.

124 Det fremgår af ovenstående, at der på det tidspunkt, beslutning 1999/514 blev vedtaget, nemlig den 23. juli 1999, ikke fandtes nogen bindende bestemmelser, der gav mulighed for iværksættelse af DBES-ordningen under overholdelse af de betingelser, der blev stillet i denne ordning vedrørende sporbarhed. Det tilkom derfor medlemsstaterne på eget initiativ at træffe passende foranstaltninger til at oprette en særskilt ordning med mærkning og sporing af produkter henhørende under DBES-ordningen.

125 Det er i lyset af disse omstændigheder, at genstanden for traktatbruddet og Den Franske Republiks anbringender skal bedømmes.

126 Det skal fastslås, at argumenterne om den manglende sporbarhed, som den franske regering har påberåbt sig, er relevante, for så vidt de vedrører produkter henhørende under DBES-ordningen, der er blevet opskåret, forarbejdet eller videreforarbejdet på en anden medlemsstats territorium og derefter udført til Frankrig, uden at der blev påsat et særskilt mærke, navnlig med henblik på at give mulighed for en eventuel tilbagekaldelse af partierne.

127 Kommissionen har imidlertid ikke godtgjort, at den franske regering har modsat sig indførsel fra andre medlemsstater af alt oksekød eller alle oksekødsprodukter, der ikke bar det særskilte mærke for produkter henhørende under DBES-ordningen, med den begrundelse, at visse partier af kød eller opskårne, forarbejdede eller videreforarbejdede produkter kunne omfatte britisk oksekød eller produkter, der ikke kunne identificeres som sådanne.

128 Det følger heraf, at anmodningen om, at det fastslås, at der er tale om traktatbrud, skal afvises, i det omfang den vedrører denne gruppe af produkter.

129 For så vidt angår produkter henhørende under DBES-ordningen, der er korrekt mærket eller etiketteret med, at de stammer direkte fra Det Forenede Kongerige eller fra en anden medlemsstat, har den franske regering ikke formuleret noget anbringende, der kan berettige, at beslutning 98/256, som ændret, og 1999/514 ikke finder anvendelse.

130 Det skal nemlig erindres, at en medlemsstat ifølge fast retspraksis ikke kan påberåbe sig bestemmelser, praksis eller forhold i sin nationale retsorden som begrundelse for ikke at overholde forpligtelser i henhold til fællesskabsretten (dom af 10.7.1990, sag C-217/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2879, præmis 26).

131 I øvrigt kan en medlemsstat, der møder vanskeligheder, der ikke umiddelbart kan overvindes, og som forhindrer den i at efterkomme sine fællesskabsretlige forpligtelser, alene påberåbe sig en force majeure situation i den periode, der er nødvendig for at afhjælpe disse vanskeligheder (jf. i denne retning dom af 11.7.1985, sag 101/84, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2629, præmis 16).

132 I denne sag har den franske regering ikke redegjort for særlige vanskeligheder, der forhindrede den i at vedtage — i det mindste efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse — de bestemmelser, der var nødvendige for at sikre

sporbarheden af produkter henhørende under DBES-ordningen, der opskæres, forarbejdes eller videreforarbejdes på dens eget territorium.

133 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at kravene om sporbarhed af kød og kødprodukter fra Det Forenede Kongerige ikke blev fastsat i beslutning 1999/514, men de har fandtes siden den 1. juni 1998 inden for rammerne af ECHS-ordningen, der blev oprettet ved beslutning 98/256. Beslutning 98/256 præciserede i øvrigt betydningen af sporbarheden for DBES-ordningens funktion.

134 Det skal anføres, at der var visse problemer med fortolkningen og dermed med iværksættelsen af beslutning 98/256, som ændret, for så vidt de krav, som alle medlemsstater blev pålagt, hverken var klare eller præcise. Udførslerne af produkter henhørende under DBES-ordningen skulle begynde på et tidspunkt, hvor der ikke fandtes nogen obligatorisk fællesskabsretlig ordning, der gav mulighed for at sikre sporbarheden af disse produkter. Aftalememorandummet synes at give den franske regering ret til at fastlægge sporbarheden af produkter, der forsendes direkte til Frankrig, mens Kommissionen i den fortolkende erklæring, der er bilagt denne aftale, har præciseret de forpligtelser, medlemsstaterne er pålagt, idet den samtidig har forbeholdt sig muligheden for, såfremt det er nødvendigt, at forbedre ordningens funktion gennem en aftale, der er forhandlet mellem medlemsstaterne. Det fremgår også af dokumenter vedrørende de nationale veterinærmyndigheders stillingtagen, at visse medlemsstater fandt, at nationale bestemmelser ikke var nødvendige, eller at alene en fællesskabsretlig harmonisering gav mulighed for at gennemføre den krævede sporbarhed.

135 Det skal imidlertid anføres, at Den Franske Republik med aftalememorandummet, der er underskrevet den 24. november 1999, fik fuldstændigt kendskab til udstrækningen af de forpligtelser, der for den var resultatet af beslutning 98/256, som ændret, og 1999/514, for så vidt angår sporbarheden af kød og kødprodukter fra Det Forenede Kongerige forsendt direkte til det franske territorium. Det samme gælder for kød og kødprodukter fra Det Forenede Kongerige, men forsendt fra en anden medlemsstat, med korrekt mærkning eller etikettering.

136 Da Den Franske Republik måtte have en rimelig frist til at iværksætte beslutning 98/256, som ændret, og 1999/514, som fortolket og præciseret i aftalememorandummet, skal det fastslås, at tilsidesættelsen, der består i den manglende iværksættelse af disse beslutninger, alene er godtgjort fra tidspunktet for udløbet af fristen for at efterkomme den begrundede udtalelse, nemlig efter den 30. december 1999.

Tilsidesættelse af artikel 28 EF

137 For så vidt angår Kommissionens påstand om, at det fastslås, at artikel 28 EF er tilsidesat, skal det anføres, at Kommissionen ikke til støtte for denne påstand har fremlagt andre særskilte elementer end dem, der udgør tilsidesættelsen vedrørende den manglende iværksættelse af beslutning 98/256 med senere ændringer og 1999/514.

138 Endvidere har Kommissionen ikke forklaret, hvad der begrunder en særskilt tilsidesættelse af artikel 28 EF, når den er af den opfattelse, at Den Franske Republik ikke er berettiget til at påberåbe sig artikel 30 EF til støtte for sin afvisning af at indføre produkter henhørende under DBES-ordningen med den begrundelse, at de gældende fællesskabsretlige bestemmelser udgør en udtømmende og sammenhængende harmonisering på området.

139 På baggrund af de elementer, der er fremlagt til støtte for denne del af sagen og den åbenbare selvmodsigelse, der ligger heri, skal det fastslås, at påstanden om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat artikel 28 EF, skal forkastes.

Tilsidesættelsen af artikel 10 EF

140 For så vidt angår Kommissionens påstand om, at det fastslås, at forpligtelsen til loyalt samarbejde i artikel 10 EF's forstand er tilsidesat, skal det bemærkes, at der, således som det er anført i denne doms præmis 138, var problemer med fortolkningen og iværksættelsen af beslutning 98/256, som ændret. Det var netop den franske regering, der henledte Kommissionens opmærksomhed på de problemer, der skyldtes denne beslutnings og generelt de gældende fællesskabsretlige bestemmelsers manglende klarhed, for så vidt angår sporbarheden af produkter henhørende under DBES-ordningen.

141 På baggrund af ovenstående skal det fastslås, at det ikke er godtgjort, at Den Franske Republik har tilsidesat forpligtelsen til loyalt samarbejde i artikel 10 EF's forstand.

Konklusion

142 Det fremgår af ovenstående betragtninger, at traktatbruddet alene er godtgjort, i det omfang Den Franske Republik ved sin afvisning af at vedtage de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme beslutning 98/256, som ændret, navnlig artikel 6 og bilag III, og beslutning 1999/514, særligt artikel 1, navnlig ved afvisningen af på det franske territorium at tillade markedsføring af produkter henhørende under DBES-ordningen med korrekt mærkning eller etikettering, efter den 30. december 1999 har tilsidesat de forpligtelser, der var pålagt den i disse to beslutninger, navnlig de ovennævnte bestemmelser.

143 I øvrigt frifindes Den Franske Republik.

Sagens omkostninger

144 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3, kan Domstolen fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, eller hvor der foreligger ganske særlige grunde.

145 Der skal tages hensyn til det forhold, at Kommissionen ikke fuldt ud har fået medhold i sin påstand. Det fremgår i øvrigt af sagsakterne, at visse af de vanskeligheder, som Den Franske Republik mødte ved gennemførelsen af beslutning 98/256, som ændret, og 1999/514, skyldtes en mangel på klarhed i de forpligtelser, som medlemsstaterne blev pålagt.

146 På baggrund heraf bestemmes det, at Den Franske Republik betaler to tredjedele af omkostningerne. Kommissionen betaler den sidste tredjedel.

147 Det Forenede Kongerige bærer i overensstemmelse med procesreglementets artikel 69, stk. 4, sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til:**

— **Rådets beslutning 98/256/EF af 16. marts 1998 om hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati, om ændring af beslutning 94/474/EF og om ophævelse af beslutning 96/239/EF, i den affattelse, der fremgår af Kommissionens beslutning 98/692/EF af 25. november 1998, navnlig artikel 6 og bilag III, og**

— **Kommissionens beslutning 1999/514/EF af 23. juli 1999 om fastsættelse af den dato, på hvilken forsendelse af kvægprodukter fra Det Forenede Kongerige under den databaserede eksportordning kan indledes i henhold til artikel 6, stk. 5, i beslutning 98/256, navnlig artikel 1,**

idet den har nægtet at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme beslutningerne, herunder navnlig afvist at tillade markedsføring af produkter, som er omfattet af denne ordning og med korrekt mærkning og etikettering på sit område efter den 30 december 1999.

2) I øvrigt frifindes Den Franske Republik.

3) Den Franske Republik betaler to tredjedele af omkostningerne. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler den sidste tredjedel.

4) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer sine egne omkostninger.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken
Colneric	von Bahr	Gulmann
Edward	La Pergola	Puissochet
Sevón		Wathelet
Schintgen		Skouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. december 2001.

R. Grass	G.C. Rodríguez Iglesias
Justitssekretær	Præsident