URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

22. Mai 2003 *

In der Rechtssache C-393/01

Französische Republik, zunächst vertreten durch R. Abraham, G. de Bergues und R. Loosli-Surrans, dann durch die Letztere sowie G. de Bergues und F. Alabrune als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

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

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Französisch.

unterstützt durch

Portugiesische Republik, vertreten durch L. Fernandes als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift in Luxemburg, und

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch J. E. Collins als Bevollmächtigten,

Streithelfer,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung 2001/577/EG der Kommission vom 25. Juli 2001 zur Festsetzung des Datums, an dem die Versendung von Rindfleischerzeugnissen aus Portugal im Rahmen der geburtsdatengestützten Ausfuhrregelung gemäß Artikel 22 Absatz 2 der Entscheidung 2001/376/EG aufgenommen werden darf (ABl. L 203, S. 27),

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten M. Wathelet sowie der Richter C. W. A. Timmermans, A. La Pergola, S. von Bahr und A. Rosas (Berichterstatter),

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

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Verfahrensbeteiligten in der Sitzung vom 21. November 2002,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 30. Januar 2003

folgendes

Urteil

1 Die Französische Republik hat mit Klageschrift, die am 8. Oktober 2001 per Telefax bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen und am 10. Oktober 2001 in das Register der Kanzlei eingetragen worden ist, gemäß Artikel 230 EG Klage erhoben auf Nichtigerklärung der Entscheidung 2001/577/EG der Kommission vom 25. Juli 2001 zur Festsetzung des Datums, an dem die Versendung von Rindfleischerzeugnissen aus Portugal im Rahmen der geburtsdatengestützten Ausfuhrregelung gemäß Artikel 22 Absatz 2 der Entscheidung 2001/376/EG aufgenommen werden darf (ABl. L 203, S. 27, im Folgenden: angefochtene Entscheidung).

Rechtlicher Rahmen

2 Die Entscheidung 98/653/EG der Kommission vom 18. November 1998 mit durch das Auftreten der spongiformen Rinderenzephalopathie in Portugal notwendig gewordenen Dringlichkeitsmaßnahmen (ABl. L 311, S. 23) sieht in Artikel 4 vor:

„Portugal stellt sicher, dass bis zum 1. August 1999 folgende Erzeugnisse nicht aus seinem Hoheitsgebiet in andere Mitgliedstaaten oder Drittländer versendet werden, wenn sie von Rindern stammen, die in Portugal geschlachtet wurden:

a) Fleisch;

b) Erzeugnisse, die in die Nahrungs- und Futtermittelkette gelangen könnten;

c) Material, das zur Verwendung in kosmetischen Mitteln, Arzneimitteln oder Medizinprodukten bestimmt ist."

3 Die Entscheidung 98/653 ist 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), insbesondere auf deren Artikel 10 Absatz 4, und 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).

4 Artikel 2 der Entscheidung 98/653 verbietet es außerdem, lebende Rinder und Rinderembryonen, von Säugetieren gewonnenes Fleischmehl, Knochenmehl sowie Fleisch- und Knochenmehl in andere Mitgliedstaaten oder Drittländer auszuführen.

5 Nach Artikel 13 der Entscheidung 98/653 hat die Portugiesische Republik insbesondere ein Programm durchzuführen, mit dem nachgewiesen werden kann, dass alle einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften über die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren, die Meldung von Tierseuchen, die epidemiologische Überwachung transmissibler spongiformer Enzephalopathien (im Folgenden: TSE) sowie alle sonstigen Gemeinschaftsvorschriften zum Schutz gegen BSE ordnungsgemäß eingehalten werden. Weiter hat die Portugiesische Republik ein Programm zu erlassen, mit dem nachgewiesen werden kann, dass die Vorschriften dieser Entscheidung und die einschlägigen nationalen Vorschriften zum Schutz gegen BSE ordnungsgemäß umgesetzt werden.

6 Nach Artikel 14 der Entscheidung 98/653 ist die Portugiesische Republik verpflichtet, der Kommission alle vier Wochen einen Bericht über die Anwendung der gemäß den gemeinschaftlichen und nationalen Vorschriften getroffenen Schutzmaßnahmen gegen TSE und über die Ergebnisse des Programms gemäß Artikel 13 der Entscheidung zu übersenden. Ferner führt nach Artikel 15 die Kommission in Portugal Kontrollen vor Ort durch.

7 Das Embargo für Rindfleischerzeugnisse aus Portugal wurde durch die Entscheidung 99/517/EG der Kommission vom 28. Juli 1999 zur Änderung der

Entscheidung 98/653/EG (ABl. L 197, S. 45) bis zum 1. Februar 2000 und sodann durch die Entscheidung 2000/104/EG der Kommission vom 31. Januar 2000 zur Änderung der Entscheidung 98/653/EG (ABl. L 29, S. 36) auf unbestimmte Zeit verlängert.

8 Die Voraussetzungen für die Aufhebung des Embargos wurden mit der Entscheidung 2001/376/EG der Kommission vom 18. April 2001 mit wegen des Auftretens der bovinen spongiformen Enzephalopathie in Portugal notwendigen Maßnahmen und zur Einführung einer geburtsdatengestützten Ausfuhrregelung (ABl. L 132, S. 17) aufgestellt. Diese Entscheidung hebt die Entscheidung 98/653 auf, übernimmt jedoch von dieser einige Bestimmungen.

9 Die Begründungserwägungen sieben bis elf der Entscheidung 2001/376 lauten wie folgt:

„(7) Am 4. Dezember 1998 wurde in Portugal die Verwendung des spezifizierten Risikomaterials in Lebens- und Futtermitteln verboten. Das Verbot wurde in Übereinstimmung mit der Entscheidung 2000/418/EG der Kommission vom 29. Juni 2000 zur Regelung der Verwendung von bestimmtem Tiermaterial angesichts des Risikos der Übertragung von TSE-Erregern [ABl. L 158, S. 76], geändert durch die Entscheidung 2001/2/EG [ABl. L 1, S. 21], ausgeweitet.

(8) Gemäß dem laufenden portugiesischen BSE-Tilgungsprogramm sind Geburtskohorten und Nachkommen von BSE-infizierten Tieren zu keulen und zu vernichten.

(9) Am 1. Juli 1999 wurde in Portugal ein neues zentralisiertes nationales System zur Identifizierung und Registrierung von Rindern (SNIRB) eingeführt.

(10) Portugal hat der Kommission am 3. Dezember 1999 einen ersten Vorschlag für eine geburtsdatengestützte Ausfuhrregelung vorgelegt, um unter bestimmten Voraussetzungen die Versendung von Erzeugnissen von Tieren zuzulassen, die nach einem bestimmten Zeitpunkt geboren wurden. Der Vorschlag wurde daraufhin am 18. Februar, 24. März, 27. Juli und 22. September geändert und ergänzt. Der geänderte und ergänzte Vorschlag bildet eine geeignete Grundlage für die Zulassung der Versendung und der Ausfuhr von Erzeugnissen, die von in Portugal geschlachteten Rindern stammen.

(11) Das Lebensmittel- und Veterinäramt der Europäischen Kommission wird die Maßnahmen zur Umsetzung der Ausfuhrregelung und zur Keulung der Nachkommen prüfen, bevor die Versendung des Fleischs und der Fleischerzeugnisse aufgenommen werden darf. Fällt diese Prüfung zufrieden stellend aus, wird die Kommission den Zeitpunkt festsetzen, zu dem die Versendung beginnen kann."

10 Artikel 2 der Entscheidung 2001/376 erneuert das Verbot der Ausfuhr namentlich für Fleischmehl und Knochenmehl von Säugetieren. Nach Artikel 5 der Entscheidung 2001/376 kann Portugal jedoch die Versendung dieses Materials zur Verbrennung in andere Mitgliedstaaten genehmigen, die sich damit einverstanden erklärt haben. Die Bestimmungsmitgliedstaaten gewährleisten, dass dieses Material gemäß Anhang II der Entscheidung verbrannt wird.

11 Artikel 6 der Entscheidung 2001/376 erhält das Verbot der Ausfuhr von Fleisch, von Erzeugnissen, die in die Nahrungs- und Futtermittelkette gelangen könnten, und von Material, das zur Verwendung in kosmetischen Mitteln, Arzneimitteln oder Medizinprodukten bestimmt ist, aufrecht.

12 Nach Artikel 7 der Entscheidung 2001/376 kann die Portugiesische Republik jedoch die Versendung von Aminosäuren, Peptiden und Talg, hergestellt in veterinäramtlich überwachten Betrieben, aus seinem Hoheitsgebiet in andere Mitgliedstaaten oder in Drittländer genehmigen.

13 Die Portugiesische Republik kann nach Artikel 11 Absatz 1 der Entscheidung 2001/376 abweichend von deren Artikel 6 unter den in verschiedenen Artikeln der Entscheidung sowie in deren Anhang IV („Geburtsdatengestützte Ausfuhrregelung [DBES]", englisch „data-based export scheme") geregelten Voraussetzungen die Versendung von Fleisch und Fleischerzeugnissen in andere Mitgliedstaaten oder Drittländer zulassen. Artikel 11 Absätze 1 bis 4 der Entscheidung 2001/376 enthält besondere Bedingungen für Schlachthöfe, Zerlegungsbetriebe sowie die Lagerung und Beförderung des Fleisches.

14 Nach Artikel 12 der Entscheidung 2001/376 sind das Fleisch und die Erzeugnisse, die im Rahmen der DBES ausgeführt werden, mit einem zusätzlichen Kennzeichen zu versehen.

15 Anhang IV der Entscheidung 2001/376 stellt die allgemeinen Voraussetzungen für die DBES auf und bestimmt, welche Tiere nach dieser Regelung für die Ausfuhr freigegeben sind. Er schreibt verschiedene besondere Maßnahmen wie Kontrollen vor der Schlachtung, die Schlachtung der freigegebenen Tiere nur in Schlachthöfen, die nicht für die Schlachtung nicht freigegebener Rinder benutzt werden, die Überwachung der Zerlegung des Fleisches, Voraussetzungen für die Rückverfolgbarkeit und die Kennzeichnung der freigegebenen Schlachtkörper vor.

16 Artikel 20 der Entscheidung 2001/376 übernimmt den Wortlaut von Artikel 14 der Entscheidung 98/653, der die Berichte betrifft, die die portugiesischen Behörden der Kommission regelmäßig zu übersenden haben.

17 Artikel 21 der Entscheidung 2001/376 sieht vor:

„Die Kommission führt Kontrollen vor Ort durch, um

a) in Portugal die Durchführung amtlicher Kontrollen in Bezug auf jedes der in den Artikeln 7 und 8 genannten Erzeugnisse zu überprüfen, ehe die Versendung dieser Erzeugnisse beginnt bzw. fortgesetzt wird;

b) in Portugal die Anwendung der Bestimmungen der Artikel 11 und 12 und des Anhangs IV zu überprüfen, ehe die Versendung der in Artikel 11 genannten Erzeugnisse beginnt;

c) in Portugal die Anwendung der Bestimmungen dieser Entscheidung, insbesondere im Zusammenhang mit der Durchführung amtlicher Kontrollen, zu überprüfen;

d) in Portugal die Entwicklung der Seucheninzidenz und die ordnungsgemäße Durchsetzung der einschlägigen nationalen Maßnahmen zu prüfen und um eine Risikobewertung durchzuführen, aus der hervorgeht, ob geeignete Maßnahmen zum Risikomanagement getroffen wurden;

e) im Bestimmungsmitgliedstaat die Anwendung der Bestimmungen von Artikel 5 und Anhang II zu überprüfen, ehe mit der Versendung des in Artikel 5 genannten Tiermaterials begonnen wird."

18 Artikel 22 Absatz 2 der Entscheidung 2001/376 lautet wie folgt:

„Das Datum, an dem die Versendung von Tiermaterial und von Erzeugnissen gemäß den Artikeln 5, 7 und 11 beginnen oder fortgesetzt werden kann, wird von der Kommission unter Berücksichtigung der in Artikel 21 genannten Kontrollen und nach Unterrichtung der Mitgliedstaaten festgelegt."

Die angefochtene Entscheidung

19 Nach Artikel 22 Absatz 2 der Entscheidung 2001/376 hat die Kommission mit der angefochtenen Entscheidung den Zeitpunkt für die Wiederaufnahme der Ausfuhr von Rindfleischerzeugnissen im Sinne von Artikel 11 dieser Entscheidung auf den 1. August festgesetzt.

20 Die zweite und die dritte Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung lauten wie folgt

„(2) Die Kontrollen, die die Kommissionsdienststellen vom 14. bis 18. Mai und vom 25. bis 27. Juni 2001 in Portugal durchgeführt haben, um insbesondere das System der Veterinärkontrollen gemäß Artikel 11 und 12 sowie Anhang IV der Entscheidung 2001/376/EG zu überprüfen, haben ergeben, dass die Einhaltung der Auflagen zufrieden stellend ist.

(3) Die Kommission hat den Mitgliedstaaten im Ständigen Veterinärausschuss die Ergebnisse der Kontrollen und die daraus gezogenen Schlussfolgerungen vorgelegt. Die Kommission hat von Portugal neben den im Bericht des Lebensmittel- und Veterinäramts verlangten Sicherheiten Garantien für die

uneingeschränkte Anwendung und wirksame Durchsetzung der Gemeinschaftsvorschriften zur TSE-Überwachung und -Tilgung erhalten."

Das Verfahren vor dem Gerichtshof

21 Die Portugiesische Republik sowie das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland sind mit Beschlüssen des Präsidenten des Gerichtshofes vom 1. März und vom 8. März 2002 als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen worden.

Zur Klage

22 Die französische Regierung stützt ihre Klage auf zwei Gründe. Mit dem ersten Klagegrund wird ein Verstoß gegen Artikel 21 in Verbindung mit Artikel 22 der Entscheidung 2001/376 sowie ein offensichtlicher Beurteilungsfehler gerügt. Mit dem zweiten Klagegrund wird eine Verletzung des Vorsorgeprinzips durch schlechtes Risikomanagement gerügt.

Zum ersten Klagegrund

Vorbringen der Beteiligten

23 Die französische Regierung macht geltend, dass die Kommission die angefochtene Entscheidung unter Verstoß gegen Artikel 21 in Verbindung mit Artikel 22 der

Entscheidung 2001/376 erlassen habe, da sie sich nicht vor der Festsetzung des Zeitpunkts der Aufhebung des Embargos von der tatsächlichen Durchführung des in der Entscheidung 2001/376 vorgesehenen Systems der Vorsorge gegen BSE in Portugal überzeugt habe.

24 Ferner sei der Kommission ein offensichtlicher Beurteilungsfehler dadurch unterlaufen, dass sie die Ansicht vertreten habe, die in Portugal durchgeführten Kontrollen hätten belegt, dass die in der Entscheidung 2001/376 vorgesehenen Voraussetzungen für die Aufhebung des Embargos erfüllt seien.

25 Der Wortlaut von Artikel 22 Absatz 2 der Entscheidung 2001/376, wonach die Kommission das Datum, an dem die Versendung von Tiermaterial und von Erzeugnissen aus Portugal beginnen oder fortgesetzt werden kann, „unter Berücksichtigung der in Artikel 21 genannten Kontrollen" festsetze, verweise auf sämtliche Kontrollen im Sinne dieses Artikels. Denn Artikel 21 Buchstaben c und d, der Kontrollen allgemeiner Art betreffe, lasse sich nicht von Artikel 21 Buchstabe b trennen, der eine Spezialregelung für die DBES sei. Die französische Regierung bezieht sich hierfür auf die Begründungserwägungen der Entscheidung 2001/376, und zwar zunächst auf die achte Begründungserwägung, wonach das nationale BSE-Tilgungsprogramm Voraussetzung für die Durchführung der DBES sei, dann auf die neunte Begründungserwägung der Entscheidung, die ebenfalls daran erinnere, dass das System zur Identifizierung und Registrierung von Rindern Voraussetzung für die Konzeptionen und die Anwendung dieser Regelung sei, und schließlich auf die elfte Begründungserwägung der Entscheidung, wonach das Lebensmittel- und Veterinäramt (Office alimentaire et vétérinaire, im Folgenden: OAV) sowohl die Maßnahmen zur Umsetzung der Ausfuhrregelung als auch zur Keulung der Kälber prüfen werde und die Kommission nur dann, wenn diese Prüfung zufrieden stellend ausfalle, den Zeitpunkt festsetzen werde, zu dem die Versendung beginnen könne.

26 Vor dem Erlass der angefochtenen Entscheidung habe die Kommission die nach Artikel 21 der Entscheidung 2001/376 vorgeschriebenen erforderlichen Kontrollen nicht wirksam durchgeführt. Der letzte Kontrollbericht des OAV, der vor dem Erlass der angefochtenen Entscheidung übermittelt worden sei, sei der Be-

richt vom 19. Juli 2001 über die vom 25. bis 27. Juni 2001 in Portugal durchgeführte Kontrolle In diesem Bericht werde festgestellt, dass die zuständigen Behörden noch einen Dekretsentwurf und einen Runderlass zu verabschieden hätten, der das „DBES-Handbuch" zu enthalten habe, und es werde darin empfohlen, vor einer Kontrolle durch das OAV keine Einrichtung zuzulassen, die zu einer anderen Kategorie als die Schlachthöfe und die Zerlegungsbetriebe gehöre, die nur unter die DBES fallendes Rindfleisch verarbeiteten. Dies bedeute, dass entgegen Artikel 21 Buchstabe c der Entscheidung 2001/376 die „Durchführung amtlicher Kontrollen" nicht überprüft worden sei und dass entgegen Artikel 21 Buchstabe d „die ordnungsgemäße Durchsetzung der einschlägigen nationalen Maßnahmen" nicht gewährleistet gewesen sei.

27 Das Decreto-lei, das erst am 12. Juli 2001 genehmigt worden sei, und das DBES-Handbuch, das dem portugiesischen Ministerium für Landwirtschaft am 14. Juli 2001 vorgelegt worden sei, müssten u. a. ein Verfahren für die Kennzeichnung und die Rückverfolgbarkeit der Rindfleischerzeugnisse in Portugal einführen. Die Wirksamkeit dieses Verfahrens habe daher zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung und im Übrigen auch zu dem für die teilweise Aufhebung des Embargos festgesetzten Zeitpunkt nicht überprüft werden können.

28 Die französische Regierung hebt insbesondere ein Schreiben hervor, das die Kommission am 11. Juni 2001 an die portugiesischen Behörden gesandt habe und das deutlich zeige, dass die DBES zu diesem Zeitpunkt noch nicht angewandt worden sei, sowie zahlreiche Schwächen bei der Regelung der Rückverfolgbarkeit vor und nach der Schlachtung, bei der Regelung der Abschottung der Versorgungswege für die freigegebenen Erzeugnisse gegenüber denjenigen für die nicht freigegebenen Erzeugnisse sowie das Fehlen eines Alarmplans für den Fall der Entdeckung eines Risikotieres enthülle.

29 Der Bericht über die vom OAV vom 25. bis 27. Juni 2001 durchgeführte Kontrolle beschränke sich darauf, die Bedingungen der DBES aufzuführen, die förmlich in den Entwurf des Decreto-lei und das Handbuch der DBES aufzunehmen seien, enthalte jedoch nichts, was es erlaube, sich zu vergewissern, ob

die im Schreiben vom 11. Juni 2001 festgestellten Punkte, in denen keine Übereinstimmung bestehe, Anlass zu konkreten Berichtigungsmaßnahmen gegeben hätten, insbesondere was die Regelung der Rückverfolgbarkeit vor und nach der Schlachtung angehe.

30 Die Kommission wendet sich gegen die Auslegung der Artikel 21 und 22 der Entscheidung 2001/376 durch die französische Regierung. Artikel 22 Absatz 2 enthalte drei verschiedene Regelungen und könne nicht dahin ausgelegt werden, dass sämtliche Bestimmungen des Artikels 21 auf jede der drei besonderen Regelungen anwendbar seien. Denn nur Artikel 21 Buchstabe b stehe in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der DBES. Die Buchstaben a und e der Artikels 21 beträfen Gebiete, die ausdrücklich nicht vom Anwendungsbereich dieser Regelung erfasst würden. Die Buchstaben c und d dieses Artikels seien wörtlich aus Artikel 15 der Entscheidung 98/653, durch die das Embargo für Rindfleischerzeugnisse aus Portugal eingeführt worden ist, übernommen worden und stünden in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der DBES.

31 Die Kommission ist daher der Ansicht, dass die in Artikel 21 der Entscheidung 2001/376 genannten Gesichtspunkte mit unterschiedlicher Intensität zu berücksichtigen seien. In diesem Zusammenhang müsse sie sämtliche seit der Entscheidung 98/653 durchgeführten Kontrollen berücksichtigen und streng überwachen, ob die in Artikel 21 Buchstabe b erwähnten Überprüfungen durchgeführt worden seien und den Schluss erlaubten, dass die Situation in Portugal alle erforderlichen Garantien biete. Sie sei der Ansicht, dass diese beiden Anforderungen, an die sie nicht mit gleicher Stärke gebunden sei, erfüllt gewesen seien, als sie entschieden habe, einen Zeitpunkt für die Wiederaufnahme der Versendungen nach der DBES festzusetzen.

32 In Bezug auf die Kontrollen und Bewertungen gemäß Artikel 15 der Entscheidung 98/653, deren Bestimmungen in Artikel 21 Buchstaben c und d der Entscheidung 2001/376 übernommen worden seien, macht die Kommission geltend, dass die angefochtene Entscheidung das Ergebnis einer intensiven Zusammenarbeit zwischen ihren Dienststellen und der portugiesischen Regierung sei, in deren Rahmen sehr viele Kontrollen stattgefunden hätten, über die sich auf ihrer Website Berichte fänden, auf die sie verweise. Die in Artikel 21 Buchstaben c und d vorgesehenen Kontrollen seien auf diese Weise während der gesamten Dauer des Embargos durchgeführt und somit bei der Entscheidung über den Zeitpunkt von dessen Aufhebung berücksichtigt worden.

33 Die Kommission hebt allerdings hervor, wie speziell die DBES sei, die auf dem individuellen Zustand der freigegebenen Tiere und insbesondere auf der Rückverfolgbarkeit jedes einzelnen Tieres beruhe.

34 In Bezug auf die nach Artikel 21 Buchstabe b der Entscheidung 2001/376 erforderliche Überprüfung macht die Kommission geltend, der Bericht über die vom OAV vom 25. bis 27. Juni 2001 durchgeführte Kontrolle enthalte Ergebnisse, die insgesamt für eine Aufhebung des Embargos gesprochen hätten, insbesondere in Bezug auf die Wirksamkeit der Durchführung der Verfahren. Der einzige in diesem Bericht festgestellte ungünstige Punkt sei die Unvollständigkeit der anwendbaren Rechtsvorschriften. Das am 31. Juli 2001 bekannt gemachte Decreto-lei sei vom portugiesischen Ministerrat am 12. Juli 2001 gebilligt, am 23. Juli 2001 vom Premierminister gegengezeichnet und am 29. Juli 2001 vom Präsidenten der Republik ausgefertigt worden; es sei am 1. August 2001 in Kraft getreten. Das DBES-Handbuch sei vom Staatssekretär für Landwirtschaft am 13. Juli 2001 gebilligt worden. Die portugiesische Regelung sei damit zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung — wenn auch formal noch nicht abschließend — eingeführt gewesen. Sie sei der Ansicht, sie habe alle Kontrollverpflichtungen erfüllt, die das Gemeinschaftsrecht ihr auferlegt habe.

35 Im Schreiben vom 11. Juni, das die französische Regierung erwähne, würden nur bestimmte Restprobleme angesprochen. Die fragliche Kontrolle des OAV bestätige, dass die portugiesischen Behörden auf der Grundlage dieses Schreibens für jeden der darin erwähnten Punkte Lösungen getroffen hätten. Die portugiesische Regierung habe insbesondere eine Antwort auf die von der Kommission aufgeworfenen Probleme im Zusammenhang mit der Rückverfolgbarkeit gegeben, und diese Antwort sei vom OAV vor der Festsetzung des Zeitpunkts für die Wiederaufnahme der Ausfuhren bewertet worden.

36 Zwar habe das OAV die konkreten Bedingungen, unter denen die DBES funktioniere, nicht überprüft, doch sei eine derartige Überprüfung zu einem Zeitpunkt praktisch unmöglich, zu dem die Genehmigung für die Wiederaufnahme der Ausfuhren noch nicht erteilt worden sei und das System sich noch nicht im Stadium des ordnungsgemäßen Funktionierens habe befinden können.

37 Die portugiesische Regierung führt in ihrem Streithilfeschriftsatz die Anstrengungen an, die sie seit 1999 für die Durchführung einer geburtsdatengestützten Ausfuhrregelung unternommen habe. Sämtliche Verfahren für die Freigabe von Betrieben und Tieren nach dieser Regelung seien bei einer Kontrolle durch die Gemeinschaft im Mai 2001 bewertet worden. Diese Verfahren seien als ausreichend erachtet und einige davon verbessert worden. Die Durchführung der DBES sei bei der Kontrolle, die vom 25. bis 27. Juni 2001 stattgefunden habe, bewertet worden. Diese Kontrolle habe ergeben, dass die Anforderungen der Entscheidung 2001/376 lediglich mit Ausnahme des Erlasses der endgültigen Fassung des DBES-Handbuchs und der Bekanntmachung der anwendbaren Regelung eingehalten worden seien.

38 Die Schlussfolgerungen des Berichts über den Kontrollbesuch seien von der Kommission und dem OAV dem Ständigen Veterinärausschuss am 11. Juli 2001 vorgelegt worden. Die Prüfer hätten die von den portugiesischen Behörden erlassenen Maßnahmen im Einzelnen dargelegt, ohne dass dies zu geringsten Reaktionen seitens der Mitgliedstaaten geführt habe. Der konkrete Zeitpunkt des Inkrafttretens der angefochtenen Entscheidung sei diesem Ausschuss nicht mitgeteilt worden, da das interne Verfahren der Kommission für den Erlass dieser Entscheidung noch nicht abgeschlossen gewesen sei. Nach der Einholung der Zustimmung des erwähnten Ausschusses sei jedoch sogleich als Zeitpunkt der 1. August 2001 angegeben worden. Sowohl der portugiesische Ständige Vertreter bei der Europäischen Union als auch die Generaldirektion für das Veterinärwesen hätten die verlangten Garantien abgegeben, und die Angaben sowie der Inhalt der verlangten Unterlagen seien allen Beteiligten bekannt gewesen. Das Verfahren, das zur angefochtenen Entscheidung geführt habe, sei in enger Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Einrichtungen, der Kommission und dem einzigen für die Durchführung der DBES zugelassenen Betrieb erfolgt. Die portugiesische Regierung sei daher über die von der Französischen Republik erhobene Klage und den geltend gemachten Klagegrund erstaunt.

39 Die Regierung des Vereinigten Königreichs hat keinen Streithilfeschriftsatz eingereicht.

Würdigung durch den Gerichtshof

40 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die Entscheidungen 2001/376 und 2001/577 u. a. auf die Richtlinie 89/662 gestützt werden, die es der Kommission erlaubt, vorsorgliche Maßnahmen zu erlassen, wenn schwerwiegende Gründe des Schutzes der Gesundheit von Mensch und Tier vorliegen.

41 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass nach Artikel 152 Absatz 1 Unterabsatz 1 EG bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt werden muss.

42 Der Gerichtshof hat mehrfach darauf hingewiesen, dass mit der BSE-Krankheit echte und schwerwiegende Risiken verbunden sind, und er hat die Angemessenheit von durch den Schutz der menschlichen Gesundheit vor dieser Krankheit gerechtfertigten vorsorglichen Maßnahmen bestätigt, und zwar sowohl für Maßnahmen, die von der Kommission erlassen wurden (Beschluss vom 12. Juli 1996 in der Rechtssache C-180/96 R, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1996, I-3903; Urteile vom 5. Mai 1998 in der Rechtssache C-180/96, Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, I-2265, und vom 12. Juli 2001 in der Rechtssache C-365/99, Portugal/Kommission, Slg. 2001, I-4645), als auch für von einem Mitgliedstaat erlassene Maßnahmen (Urteil vom 8. Januar 2002 in der Rechtssache C-428/99, Van den Bor, Slg. 2002, I-127, Randnr. 40).

43 Im Licht dieser Umstände ist die vorliegende Klage zu prüfen, wobei zu bestimmen ist, ob die Kommission zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung Gewissheit darüber hatte, dass beim Funktionieren der DBES eine ausreichende Sicherheit gewährleistet war und dass damit die Voraussetzungen für die Aufhebung des Embargos für die Ausfuhr von Rindfleischerzeugnissen aus Portugal erfüllt waren.

44 Zu diesem Zweck ist zunächst zu bestimmen, welche Kontrollen die Kommission vorzunehmen hatte, bevor sie den Zeitpunkt der Wiederaufnahme der Ausfuhren der Erzeugnisse im Sinne von Artikel 11 der Entscheidung 2001/376 festlegte, und was Gegenstand dieser Kontrollen war.

45 Nach Artikel 22 Absatz 2 der Entscheidung 2001/376 setzt die Kommission den Zeitpunkt „unter Berücksichtigung der in Artikel 21 genannten Kontrollen" fest.

46 Artikel 21 der Entscheidung 2001/376 regelt fünf Arten von Gemeinschaftskontrollen. Die Kontrolle im Sinne von Artikel 21 Buchstabe b betrifft eigens die in Artikel 11 der Entscheidung genannten Erzeugnisse, und es ist im Übrigen unbestritten, dass die Kommission sie vorzunehmen hatte. Die Kontrollen im Sinne von Artikel 21 Buchstaben a und e betreffen andere als die in Artikel 11 genannten Erzeugnisse, und es ist offensichtlich, dass sie bei der Fortsetzung der Ausfuhren dieser Erzeugnisse nicht berücksichtigt werden dürfen.

47 Bei den Kontrollen im Sinne von Artikel 21 Buchstaben c und d handelt es sich um Kontrollen allgemeinerer Art, wie sie bereits in Artikel 15 der Entscheidung 98/653 vorgesehen waren. Namentlich im Rahmen dieser allgemeineren Kontrollen können die Einhaltung des Verfütterungsverbots für Tiermehle und das ordnungsgemäße Funktionieren der Systeme für die Kennzeichnung und die Rückverfolgbarkeit der Rinder geprüft werden.

48 Selbst wenn die DBES auf dem individuellen Zustand eines freigegebenen Tieres beruht, bilden insbesondere das Verbot der Tiermehle und das ordnungsgemäße Funktionieren der Systeme für die Kennzeichnung und die Rückverfolgbarkeit der Tiere unerlässliche Gesichtspunkte für die Sicherheit, die diese Regelung gewährleisten soll. Denn es wäre zwecklos, wenn ein Tier individuell als freigegeben gekennzeichnet würde, wenn weiterhin Tiermehle im Gebiet des betroffenen

Mitgliedstaats verbraucht würden oder wenn die Datenbank, die die Kennzeichnung und die Rückverfolgbarkeit des Tieres gewährleistet, einen hohen Anteil von Fehlern enthält oder nicht regelmäßig aktualisiert wird.

49 Selbst wenn daher, wie die Kommission geltend macht, die in Artikel 21 Buchstaben b, c und d der Entscheidung 2001/376 genannten Gesichtspunkte mit unterschiedlicher Intensität zu berücksichtigen gewesen sein sollten, konnte sich die Kommission nicht auf die Kontrolle im Sinne von Artikel 21 Buchstabe b beschränken, bevor sie den Zeitpunkt für die Fortsetzung der Ausfuhren der in Artikel 11 der Entscheidung genannten Erzeugnisse festsetzte, sondern musste auch die in Artikel 21 Buchstaben c und d vorgesehenen Kontrollen zumindest in Bezug auf die für die Sicherheit der DBES wesentlichen Gesichtspunkte durchführen.

50 Zum Gegenstand dieser Kontrollen ist in Übereinstimmung mit den Ausführungen des Generalanwalts in Nummer 96 seiner Schlussanträge festzustellen, dass mit diesen Kontrollen, wie Artikel 21 der Entscheidung 2001/376 besagt, nicht nur zu prüfen ist, ob die notwendigen Regelungen erlassen worden oder ausreichend sind, sondern dass mit ihnen auch Gewissheit über die „Anwendung" (Artikel 21 Buchstaben b und c) oder die „ordnungsgemäße Durchsetzung" (Artikel 21 Buchstabe d) dieser und der anderen anwendbaren Bestimmungen erlangt werden soll.

51 In diesem Zusammenhang ist zunächst festzustellen, dass die dritte Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung darauf hindeutet, dass die Kommission die uneingeschränkte Anwendung und wirksame Durchsetzung der Gemeinschaftsvorschriften zur TSE-Überwachung und -Tilgung nicht selbst geprüft, sondern sich mit den Garantien der portugiesischen Behörden begnügt hat.

52 Zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung war es der Kommission unmöglich, zu prüfen, ob eine nationale Norm in Bezug auf die DBES, die den in dieser enthaltenen Erfordernissen genügte, erlassen worden war, denn das

Decreto-lei wurde erst nach diesem Erlass vom Präsidenten der Republik ausgefertigt und bekannt gemacht.

53 In Bezug auf das DBES-Handbuch, dessen wirksame Durchsetzung in einem Betrieb, dessen Zulassung für die Behandlung von unter die DBES fallenden Erzeugnissen beantragt war, durch die vom OAV vom 25. bis 27. Juni 2001 durchgeführte Kontrolle geprüft werden sollte, genügt schließlich die Feststellung, dass die Kommission seinen Erlass durch die portugiesischen Behörden niemals kontrolliert hat und es in der mündlichen Verhandlung nicht vorlegen konnte, so dass dem Gerichtshof immer noch nicht bekannt ist, wann dieses Handbuch erlassen wurde oder ob es überhaupt erlassen worden ist.

54 Wie in der mündlichen Verhandlung eingeräumt worden ist, haben die Sachverständigen, die sich bei dieser Kontrolle des OAV in den Betrieb begaben, dessen Zulassung beantragt worden war, einen der DBES unterliegenden Schlachthof ohne Tiere und einen unter die DBES fallenden Zerlegungsbetrieb ohne Fleisch besichtigt. Wie die Art und Weise belegt, in der der Kontrollbericht verfasst wurde, konnten diese Sachverständigen im Übrigen nur an die Bestimmungen der DBES in den verschiedenen Stadien der Behandlung der Tiere und des Fleisches erinnern.

55 Nach alledem hat die Kommission offensichtlich nicht die nach Artikel 21 Buchstabe b der Entscheidung 2001/376 erforderlichen Prüfungen vorgenommen.

56 In Bezug auf die in Artikel 21 Buchstaben c und d genannten allgemeineren BSE-Kontrollen ist festzustellen, dass die vom OAV vom 14. bis 18. Mai 2001 vorgenommene Kontrolle insbesondere die Prüfung der Einhaltung der Gemeinschaftsbestimmungen betreffend das Verbot der Verwendung von Tiermehl in Tierfutter zum Gegenstand hatten. In Nummer 6.2 des Berichts über diese Kontrolle führten die Sachverständigen u. a. aus, dass das einschlägige Gemeinschaftsrecht nicht in das nationale Recht umgesetzt worden sei, dass es immer

noch die Beimischung verarbeiteter tierischer Proteine zum Futter für Tiere, die nicht Wiederkäuer seien, erlaube und dass wegen des Personalmangels der zuständigen Behörde keine angemessene Prüfung der Einhaltung der Gemeinschaftsregelung möglich sei.

57 Zu der Kennzeichnung und der Rückverfolgbarkeit der Rinder ist festzustellen, dass die letzte Kontrolle des OAV in Bezug auf diese Gesichtspunkte vor dem Erlass der angefochtenen Entscheidung in der Zeit vom 6. bis 10. November 2000 stattfand. Diese Kontrolle folgte auf eine Kontrolle, die vom 13. bis 17. März 2000 durchgeführt worden war und deren Schlussfolgerungen in Bezug auf die Kennzeichnung der Rinder besonders ungünstig waren (mangelnde Zuverlässigkeit der Ohrmarkierung, erheblicher Fehleranteil bei der Datenbank SNIRB, Verzögerungen bei deren Aktualisierung, Unzulänglichkeit der Kreuzproben bei den verschiedenen Kennzeichnungssystemen usw.).

58 In den Schlussfolgerungen des Berichts über die vom 6. bis 10. November 2000 durchgeführten Kontrollen erwähnten die Sachverständigen die erheblichen Anstrengungen der portugiesischen Behörden, den Empfehlungen der vorherigen Kontrolle nachzukommen. Sie gelangten jedoch in Nummer 6.3 ihres Berichts zu dem Ergebnis, dass die wirksame Durchführung der Kontrollen weiterhin völlig unbefriedigend („completely unsatisfactory") sei. Ferner habe sich die Situation in Bezug auf die Zahl von Fehlern in der Datenbank SNIRB verschlechtert (Nr. 6.4 des Berichts). In Bezug auf die Rückverfolgbarkeit der Nachkommen eines Tieres bleibe sie unbefriedigend (Nr. 6.5 des Berichts).

59 Nach allem erlaubten die von der Kommission gemäß Artikel 21 Buchstaben c und d der Entscheidung 2001/376 durchgeführten Kontrollen zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung nicht die Feststellung, dass die Portugiesische Republik die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts und des na-

tionalen Rechts für die Gewährleistung, dass die wesentlichen Gesichtspunkte für die Sicherheit der DBES eingehalten wurden, ordnungsgemäß angewandt und durchgesetzt hat.

60 Infolgedessen hat die Kommission durch den Erlass der angefochtenen Entscheidung, ohne zuvor die für die Gewährleistung einer ausreichenden Sicherheit beim Funktionieren der auf die Erzeugnisse im Sinne von Artikel 11 der Entscheidung 2001/376 anwendbaren DBES erforderlichen Kontrollen vorgenommen zu haben, gegen Artikel 21 in Verbindung mit Artikel 22 der Entscheidung 2001/376 verstoßen.

61 Daher ist die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären.

Zum zweiten Klagegrund

62 Da der erste Grund, auf den die Französische Republik ihre Klage stützt, stichhaltig ist, braucht der zweite von ihr geltend gemachte Klagegrund nicht geprüft zu werden.

Kosten

63 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem entsprechenden Antrag der Französischen Republik die Kosten aufzuerlegen. Nach Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung tragen die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Somit haben die Portugiesische Republik sowie das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland ihre eigenen Kosten zu tragen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Entscheidung 2001/577/EG der Kommission vom 25. Juli 2001 zur Festsetzung des Datums, an dem die Versendung von Rindfleischerzeugnissen aus Portugal im Rahmen der geburtsdatengestützten Ausfuhrregelung gemäß Artikel 22 Absatz 2 der Entscheidung 2001/376/EG aufgenommen werden darf, wird für nichtig erklärt.**

2. **Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens.**

3. **Die Portugiesische Republik sowie das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland tragen ihre eigenen Kosten.**

Wathelet Timmermans La Pergola

von Bahr Rosas

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 22. Mai 2003.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

M. Wathelet