DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

22. maj 2003 *

I sag C-393/01,

Den Franske Republik først ved R. Abraham og G. de Bergues samt R. Loosli-Surrans, derefter ved R. Loosli-Surrans, G. de Bergues og F. Alabrune, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

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

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

støttet af

Den Portugisiske Republik ved L. Fernandes, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved J.E. Collins, som befuldmægtiget,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2001/577/EF af 25. juli 2001 om fastsættelse af datoen for, hvornår forsendelse af kvægprodukter fra Portugal under den datobaserede eksportordning kan begynde i henhold til artikel 22, stk. 2, i beslutning 2001/376/EF (EFT L 203, s. 27),

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Wathelet, og dommerne C.W.A. Timmermans, A. La Pergola, S. von Bahr og A. Rosas (refererende dommer),

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

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 21. november 2002,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 30. januar 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indgået til Domstolens Justitskontor pr. telefax den 8. oktober 2001 og indleveret og registreret på nævnte Justitskontor den 10. oktober 2001 har Den Franske Republik i medfør af artikel 230 EF nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2001/577/EF af 25. juli 2001 om fastsættelse af datoen for, hvornår forsendelse af kvægprodukter fra Portugal under den datobaserede eksportordning kan begynde i henhold til artikel 22, stk. 2, i beslutning 2001/376/EF (EFT L 203, s. 27, herefter »den anfægtede beslutning«).

Relevante retsregler

2 Kommissionens beslutning 98/653/EF af 18. november 1998 om hasteforanstaltninger som følge af forekomsten af bovin spongiform encephalopati i Portugal (EFT L 311, s. 23) bestemmer i artikel 4:

»Portugal sørger for, at følgende indtil den 1. august 1999 ikke afsendes fra Portugals område til andre medlemsstater eller til tredjelande, når det hidrører fra kvæg, som er slagtet i Portugal:

a) kød

b) produkter, som kan indgå i fødekæden (levnedsmidler og foder)

c) materiale, som skal anvendes i kosmetiske midler, lægemidler eller medicinsk udstyr.«

3 Beslutningen har hjemmel i EF-traktaten, i 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), særlig artikel 10, stk. 4, samt i Rådets

direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på virkeliggørelsen af det indre marked (EFT L 395, s. 13).

4 Artikel 2 i beslutning 98/653 forbyder ligeledes udførsel til andre medlemsstater eller til tredjelande af levende kvæg og kvægembryoner, kødmel, benmel samt kød- og benmel fra pattedyr.

5 Artikel 13 i beslutning 98/653 bestemmer bl.a., at Den Portugisiske Republik gennemfører et program, hvoraf det fremgår, at alle relevante EF-forskrifter for identifikation og registrering af dyr, anmeldelse af dyresygdomme samt epidemiologisk overvågning for overførbar spongiform encephalopati (herefter »TSE«) og alle andre EF-forskrifter for beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati (herefter »BSE«) reelt overholdes. Den pågældende medlemsstat blev ligeledes forpligtet til at vedtage et program, hvoraf det fremgår, at bestemmelserne i denne beslutning og de relevante nationale foranstaltninger for beskyttelse mod BSE reelt overholdes.

6 I henhold til artikel 14 i beslutning 98/653 er Den Portugisiske Republik forpligtet til hver fjerde uge at sende Kommissionen en rapport om anvendelsen af de beskyttelsesforanstaltninger, der er truffet over for TSE i overensstemmelse med EF-bestemmelserne og de nationale bestemmelser, og om resultaterne af det i beslutningens artikel 13 nævnte program. I beslutningens artikel 15 bestemmes ligeledes, at Kommissionen gennemfører EF-inspektioner på stedet i Portugal.

7 Ved Kommissionens beslutning 1999/517/EF af 28. juli 1999 om ændring af beslutning 98/653 (EFT L 197, s. 45) blev embargoen mod kvægprodukter fra

Portugal forlænget frem til den 1. februar 2000 og dernæst forlænget på ubestemt tid ved Kommissionens beslutning 2000/104/EF af 31. januar 2000 om ændring af beslutning 98/653 (EFT L 29, s. 36).

8 Betingelserne for ophævelsen af nævnte embargo blev fastsat ved Kommissionens beslutning 2001/376/EF af 18. april 2001 om foranstaltninger som følge af forekomsten af bovin spongiform encephalopati i Portugal og om en datobaseret eksportordning (EFT L 132, s. 17). Beslutningen ophæver beslutning 98/653, men viderefører dog visse af de heri indeholdte bestemmelser.

9 Betragtning 7, 8, 9, 10 og 11 til beslutning 2001/376 har følgende ordlyd:

»(7) I Portugal blev det den 4. december 1998 forbudt at anvende specificerede risikomaterialer i levnedsmidler eller foder. Forbuddet er blevet forlænget i overensstemmelse med Kommissionens beslutning 2000/418/EF af 29. juni 2000 om regulering af anvendelsen af materiale, der udgør en risiko med hensyn til overførbare spongiforme encephalopatier [EFT L 158, s. 76], ændret ved beslutning 2001/2/EF [EFT L 1, s. 21].

(8) Ifølge den eksisterende nationale plan for udryddelse af BSE i Portugal skal BSE-tilfældes fødselskohorter og afkom slagtes og destrueres.

(9) I Portugal blev der pr. 1. juli 1999 indført en ny centraliseret, national ordning for identifikation og registrering af kvæg (SNIRB).

(10) Portugal forelagde den 3. december 1999 Kommissionen et første forslag til en datobaseret eksportordning med henblik på under visse betingelser at tillade forsendelse af produkter af dyr født efter en given dato. Dette tekniske forslag blev efterfølgende ændret og suppleret den 18. februar, den 24. marts, den 27. juli og den 22. september 2000. Det ændrede og supplerede forslag danner et egnet grundlag for, at det kan tillades, at produkter fremstillet på basis af kvæg slagtet i Portugal kan forsendes og eksporteres.

(11) Kommissionens Levnedsmiddel- og Veterinærkontor vil undersøge gennemførelsesforanstaltningerne vedrørende eksportordningen og slagtningen af afkom, inden forsendelse af kød og kødprodukter kan indledes. Hvis undersøgelsen har et tilfredsstillende resultat, vil Kommissionen fastsætte en dato for, hvornår forsendelse kan indledes.«

10 Artikel 2 i beslutning 2001/376 gentager forbuddet mod eksport af især kød- og benmel fra pattedyr. I beslutningens artikel 5 bestemmes imidlertid, at Portugal kan tillade, at dette materiale fremsendes til andre medlemsstater, der har givet tilladelse hertil, med henblik på forbrænding. Bestemmelsesmedlemsstaterne sikrer, at det pågældende materiale forbrændes i overensstemmelse med nævnte beslutnings bilag II.

11 I artikel 6 i beslutning 2001/376 opretholdes forbuddet mod eksport af kød, produkter, som kan indgå i fødekæden, samt materiale, som skal anvendes i kosmetiske midler, lægemidler eller medicinsk udstyr.

12 I samme beslutnings artikel 7 bestemmes imidlertid, at Den Portugisiske Republik kan tillade, at der til andre medlemsstater eller til tredjelande fra dets område sendes aminosyrer, peptider og talg, der er fremstillet i virksomheder, som er under officielt veterinærtilsyn.

13 I artikel 11, stk. 1, i beslutning 2001/376 bestemmes, at Den Portugisiske Republik som undtagelse fra beslutningens artikel 6 kan tillade afsendelse af kød og produkter til andre medlemsstater eller til tredjelande på de betingelser, som er anført i beslutningens forskellige artikler samt i dennes bilag IV med overskriften »Databaseret eksportordning«. I beslutningens artikel 11, stk. 1-4, fastsættes særlige betingelser for slagterier, opskæringsvirksomheder, oplagring og transport af kødet.

14 I henhold til samme beslutnings artikel 12 skal kød og produkter, der er eksporteret i forbindelse med den databaserede eksportordning, forsynes med et supplerende særskilt mærke.

15 I bilag IV til beslutning 2001/376 fastsættes de almindelige betingelser for den databaserede eksportordning, og det bestemmes, hvilke dyr der henhører under denne ordning. I bilaget fastsættes diverse specifikke foranstaltninger, såsom kontrol inden slagtning, at slagtning af dyr, der opfylder betingelserne, udelukkende må finde sted på slagterier, som ikke anvendes til slagtning af kvæg, der ikke opfylder betingelserne, kontrol med opskæring af kødet og betingelser vedrørende tilbagesporing og identifikation af slagtekroppe henhørende under den databaserede eksportordning.

16 Artikel 20 i beslutning 2001/376 gengiver ordlyden af artikel 14 i beslutning 98/653 og omhandler de rapporter, som de portugisiske myndigheder regelmæssigt skal tilsende Kommissionen.

17 I artikel 21 i beslutning 2001/376 hedder det:

»Kommissionen gennemfører EF-inspektioner på stedet:

a) I Portugal for at kontrollere gennemførelsen af officiel kontrol af de enkelte produkter, der er omhandlet i artikel 7 og 8, inden forsendelse af de pågældende produkter kan påbegyndes eller genoptages.

b) I Portugal for at kontrollere gennemførelsen af bestemmelserne i artikel 11 og 12 og i bilag IV, inden forsendelse af de i artikel 11 omhandlede produkter kan påbegyndes.

c) I Portugal for at kontrollere anvendelsen af bestemmelserne i nærværende beslutning, navnlig hvad angår gennemførelsen af officiel kontrol.

d) I Portugal for at undersøge, hvordan udviklingen i sygdommens forekomst forløber, og om de relevante nationale foranstaltninger reelt håndhæves, og for at foretage en risikovurdering, som viser, om de relevante foranstaltninger er truffet til at gribe ind over for enhver risiko.

e) I bestemmelsesmedlemsstaten for at kontrollere gennemførelsen af de relevante bestemmelser i artikel 5 og i bilag II, inden forsendelse af det i artikel 5 omhandlede materiale kan påbegyndes.«

18 Artikel 22, stk. 2, i beslutning 2001/376 har følgende ordlyd:

»Under hensyntagen til de i artikel 21 omhandlede inspektioner og efter at have informeret medlemsstaterne fastsætter Kommissionen datoen for, hvornår forsendelsen af materiale og produkter kan begynde eller genoptages i henhold til artikel 5, 7 og 11.«

Den anfægtede beslutning

19 Ved den anfægtede beslutning har Kommissionen i henhold til artikel 22, stk. 2, i beslutning 2001/376 fastsat datoen for, hvornår eksporten af de i artikel 11 i beslutning 2001/376 omhandlede kvægprodukter kan genoptages, til den 1. august 2001.

20 Betragtning 2 og 3 til den anfægtede beslutning har følgende ordlyd:

»(2) Kontrolbesøg, som Kommissionen har gennemført i Portugal 14.-18. maj og 25.-27. juni 2001 navnlig med henblik på at vurdere veterinærkontrolsystemet i henhold til artikel 11 og 12 samt bilag IV i beslutning 2001/376/EF, har vist, at betingelserne er opfyldt på tilfredsstillende vis.

(3) Kommissionen har forelagt resultaterne af kontrolbesøgene samt de konsekvenser, der kan drages af resultaterne, for medlemsstaterne på et møde i Den Stående Veterinærkomité. Kommissionen har fra Portugal modtaget garanti for fuld anvendelse og effektiv håndhævelse af EF-bestemmelserne om

overvågning og udryddelse af TSE som supplement til de garantier, der krævedes ifølge rapporten fra Levnedsmiddel- og Veterinærkontoret.«

Retsforhandlinger

21 Domstolens præsident har ved kendelser af 1. marts og 8. marts 2002 tilladt Den Portugisiske Republik og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.

Søgsmålet

22 Den franske regering har til støtte for sit søgsmål fremført to anbringender. Det første anbringende er, at artikel 21 og 22 i beslutning 2001/376 er tilsidesat, og at der er anlagt et åbenbart urigtigt skøn. Det andet anbringende er, at der er sket tilsidesættelse af princippet om forebyggelse som følge af dårlig risikostyring.

Første anbringende

Parternes argumenter

23 Den franske regering har gjort gældende, at Kommissionen har vedtaget den anfægtede beslutning i strid med bestemmelserne i artikel 21 sammenholdt med

artikel 22 i beslutning 2001/376, idet den ikke forud for fastsættelsen af datoen for ophævelsen af embargoen har sikret sig, at systemet til forebyggelse af BSE i Portugal reelt håndhæves, således som det forudsættes i beslutningen.

24 Kommissionen har desuden anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at vurdere, at de i Portugal gennemførte inspektioner viste, at de i beslutning 2001/376 anførte betingelser for ophævelse af embargoen var opfyldt.

25 Ifølge den franske regering henviser ordlyden af artikel 22, stk. 2, i beslutning 2001/376, hvori det foreskrives, at Kommissionen fastsætter datoen for, hvornår forsendelsen af materiale og produkter kan begynde eller genoptages »under hensyntagen til de i [samme beslutnings] artikel 21 omhandlede inspektioner«, til samtlige de i denne artikel omhandlede inspektioner. Ifølge regeringen kan artikel 21, litra c) og d), som vedrører inspektioner af almindelig karakter, således ikke adskilles fra artikel 21, litra b), som er en bestemmelse, der mere præcist vedrører den datobaserede eksportordning. Regeringen har herved henvist til begrundelsen for beslutning 2001/376 og først og fremmest til betragtning 8, hvori det anføres, at den nationale plan for udryddelse af BSE er en forudsætning for iværksættelsen af den datobaserede eksportordning, dernæst til beslutningens betragtning 9, hvori det ligeledes anføres, at ordningen for identifikation og registrering af kvæg er en forudsætning for udviklingen og anvendelsen af denne eksportordning og endelig til beslutningens betragtning 11, som pålægger Levnedsmiddel- og Veterinærkontoret at undersøge såvel gennemførelsesforanstaltningerne vedrørende eksportordningen som foranstaltningerne vedrørende slagtning af afkom, og hvori det anføres, at Kommissionen kun vil fastsætte en dato for genoptagelse af eksporten, hvis undersøgelsen viser et tilfredsstillende resultat.

26 Den franske regering har anført, at Kommissionen ikke forud for vedtagelsen af den anfægtede beslutning rent faktisk har foretaget den nødvendige kontrol, som er påkrævet i henhold til artikel 21 i beslutning 2001/376. Regeringen har herved påpeget, at Levnedsmiddel- og Veterinærkontorets senest fremlagte inspektions-

rapport forud for vedtagelsen af den anfægtede beslutning er rapporten, som vedrører det kontrolbesøg, der blev foretaget i Portugal fra den 25.-27. juni 2001, og som er dateret den 19. juli 2001. I denne rapport fastslås imidlertid, at myndighederne endnu skal vedtage et forslag til dekret samt et cirkulære indeholdende en »manual for den datobaserede eksportordning«, og rapporten anbefaler, at ingen virksomhed, bortset fra slagterier og opskæringsvirksomheder, som udelukkende bearbejder oksekød henhørende under den datobaserede eksportordning, godkendes, førend der er foretaget inspektion af Levnedsmiddel- og Veterinærkontoret, hvilket indebærer, at der i strid med artikel 21, litra c), i beslutning 2001/376 ikke er foretaget kontrol af »gennemførelsen af officiel kontrol«, og at der i strid med samme artikel 21, litra d), ikke var sikkerhed for, at »de relevante nationale foranstaltninger reelt håndhæves«.

27 Lovdekretet, som først blev godkendt den 12. juli 2001, og manualen for den datobaserede eksportordning, som blev forelagt den portugisiske landbrugsminister den 14. juli 2001, havde især til formål at indføre en identifikations- og sporingsprocedure for kvægprodukter i Portugal. Hvorvidt denne procedure var effektiv havde altså ikke kunnet kontrolleres på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning og i øvrigt heller ikke på det tidspunkt, som var fastsat for den delvise ophævelse af embargoen.

28 Den franske regering har specielt henvist til en skrivelse, som Kommissionen den 11. juni 2001 sendte til de portugisiske myndigheder, hvoraf det klart fremgår, at den datobaserede eksportordning ikke fandt anvendelse på dette tidspunkt, og hvori der peges på adskillige svagheder ved sporingssystemet før og efter slagtning og ved systemet til sikring af adskillelsen mellem produkter, som opfylder betingelserne, og produkter, som ikke opfylder betingelserne, samt på det forhold, at der ikke foreligger nogen nødplan i tilfælde af, at der sker identifikation af et risikodyr.

29 Regeringen har herved anført, at rapporten over det kontrolbesøg, som Levnedsmiddel- og Veterinærkontoret foretog fra den 25.-27. juni 2001, alene understreger de betingelser i den datobaserede eksportordning, som skal formaliseres i forslaget til lovdekret og i manualen for den datobaserede

eksportordning, men ikke indeholder noget element, som gør det muligt at få sikkerhed for, at de i skrivelsen af 11. juni 2001 anførte punkter, hvor kravene ikke er opfyldt, har givet anledning til konkrete ændringsforanstaltninger, især hvad angår reglerne om sporing i såvel tilbagegående som fremadgående retning.

30 Kommissionen har bestridt den franske regerings fortolkning af artikel 21 og 22 i beslutning 2001/376. Artikel 22, stk. 2, omhandler tre forskellige ordninger og kan ikke fortolkes således, at alle bestemmelser i artikel 21 finder anvendelse på hver af de tre særskilte ordninger. Kun bestemmelsen i artikel 21, litra b), vedrører således direkte den datobaserede eksportordning. Bestemmelserne i denne artikels litra a) og e), vedrører områder, som udtrykkeligt falder uden for nævnte ordnings anvendelsesområde. Hvad angår bestemmelserne i samme artikels litra c) og d), er disse bogstaveligt talt en videreførsel af artikel 15 i beslutning 98/653, som indførte embargoen på kvægprodukter fra Portugal, og har ikke direkte sammenhæng med den datobaserede eksportordning.

31 Kommissionen er herefter af den opfattelse, at de i artikel 21 i beslutning 2001/376 nævnte elementer skulle tages i betragtning i forskelligt omfang. I den forbindelse skulle Kommissionen tage hensyn til samtlige inspektioner foretaget siden beslutning 98/653 og nøje kontrollere, om de i artikel 21, litra b), i beslutning 2001/376 nævnte inspektioner var blevet foretaget og gjorde det muligt at konkludere, at forholdene i Portugal frembød den påkrævede garanti. Kommissionen finder, at disse to krav, som ikke forpligter den i samme grad, var opfyldt på det tidspunkt, da den besluttede at fastsætte en dato for genoptagelsen af forsendelse i henhold til den datobaserede eksportordning.

32 Med hensyn til de inspektioner og bedømmelser, som er foretaget i henhold til den i beslutning 98/653 indeholdte artikel 15, hvis bestemmelser er videreført i artikel 21, litra c) og d), i beslutning 2001/376, har Kommissionen anført, at den anfægtede beslutning er resultatet af et tæt samarbejde mellem Kommissionens tjenestegrene og den portugisiske regering, hvorved der er foretaget et stort antal kontrolbesøg, hvis rapporter findes på Kommissionens websted, og hvortil der henvises. Den i artikel 21, litra c) og d), omhandlede kontrol er således gennemført under hele embargoens varighed og er taget i betragtning ved fastsættelsen af datoen for dennes ophævelse.

33 Kommissionen har imidlertid påpeget den datobaserede eksportordnings særlige karakter, som er baseret på de omfattede dyrs individuelle status og især på hver enkelt dyrs sporbarhed.

34 Hvad angår den i henhold til artikel 21, litra b), i beslutning 2001/376 påkrævede inspektion har Kommissionen anført, at rapporten over det af Levnedsmiddel- og Veterinærkontoret gennemførte kontrolbesøg fra den 25.-27. juni 2001 i det store og hele konkluderer, at embargoen bør ophæves, især henset til den effektive håndhævelse af procedurerne. Det eneste negative punkt, som påpeges i rapporten, er, at de gældende retlige bestemmelser er ufuldstændige. Lovdekretet, som blev offentliggjort den 31. juli 2001, blev imidlertid godkendt af det portugisiske ministerråd den 12. juli 2001, underskrevet af premierministeren den 23. juli 2001 og bekendtgjort af præsidenten for Den Portugisiske Republik den 29. juli 2001. Det trådte i kraft den 1. august 2001. Manualen for den datobaserede eksportordning blev godkendt af landbrugsministeren den 13. juli 2001. Det portugisiske apparat var således på plads, om end ikke fuldstændigt formaliseret, på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning, og Kommissionen er af den opfattelse, at den har opfyldt alle de kontrolforpligtelser, som er pålagt i fællesskabsretten.

35 Ifølge Kommissionen blev der i skrivelsen af 11. juni 2001, som den franske regering henviser til, alene gjort opmærksom på visse resterende problemer. Levnedsmiddel- og Veterinærkontorets kontrolbesøg bekræfter, at de portugisiske myndigheder på baggrund af denne skrivelse har tilvejebragt løsninger på alle de heri nævnte punkter. Den portugisiske regering er især fremkommet med en løsning på de af Kommissionen fremførte problemer vedrørende sporbarhed, og denne løsning var genstand for en vurdering af Levnedsmiddel- og Veterinærkontoret længe før fastsættelsen af datoen for genoptagelsen af eksporten.

36 Kommissionen erkender, at Levnedsmiddel- og Veterinærkontoret ikke har foretaget kontrol af, hvorledes den datobaserede eksportordning konkret virkede i den besøgte virksomhed, men har anført, at en sådan kontrol praktisk talt var umulig på et tidspunkt, hvor der endnu ikke var givet tilladelse til genoptagelse af eksporten, og hvor systemet endnu ikke kunne fungere korrekt.

37 Den portugisiske regering har i sit skriftlige indlæg redegjort for de bestræbelser, der siden 1999 er gjort med henblik på indførelse af en databaseret eksportordning. Alle procedurer for henførelse af bedrifter og dyr under denne ordning blev vurderet ved et EF-kontrolbesøg foretaget i maj 2001. Procedurerne blev fundet tilfredsstillende og blev for visses vedkommende forbedret. Gennemførelsen af den databaserede eksportordning blev vurderet under det kontrolbesøg, som fandt sted fra den 25.-27. juni 2001. Ved kontrolbesøget blev det konkluderet, at kravene i beslutning 2001/376 var overholdt, bortset fra vedtagelsen af den endelige version af manualen for den databaserede eksportordning og offentliggørelsen af gældende lovgivning.

38 Den portugisiske regering har anført, at resultatet af rapporten over nævnte kontrolbesøg den 11. juli 2001 blev forelagt Den Stående Veterinærkomité af Kommissionen og Levnedsmiddel- og Veterinærkontoret. Inspektørerne redegjorde detaljeret for de af de portugisiske myndigheder vedtagne foranstaltninger, uden at dette gav anledning til nogen reaktion fra medlemsstaterne. Den konkrete dato for den anfægtede beslutnings ikrafttræden blev ikke præciseret over for komitéen, idet Kommissionen endnu ikke havde afsluttet den interne vedtagelsesprocedure for beslutningen. Da der blev opnået samtykke fra komitéen blev datoen den 1. august 2001 imidlertid straks angivet. Den portugisiske regering har anført, at den påkrævede garanti blev givet af både regeringens faste repræsentant ved Den Europæiske Union og af Veterinærdirektoratet, og at oplysningerne samt indholdet af de krævede dokumenter var kendt af alle parter. Den procedure, som udmundede i vedtagelsen af den anfægtede beslutning, foregik i tæt samarbejde med de kompetente myndigheder, med Kommissionen og med den eneste virksomhed, som havde opnået autorisation i henhold til den databaserede eksportordning. Regeringen er følgelig forundret over Den Franske Republiks søgsmål og det fremførte anbringende.

39 Det Forenede Kongeriges regering har ikke indgivet skriftligt indlæg.

Domstolens bemærkninger

40 Indledningsvis bemærkes, at beslutning 2001/376 og 2001/577 navnlig er baseret på direktiv 89/662, hvorefter Kommissionen kan vedtage sikkerhedsforanstaltninger, når tungtvejende hensyn til menneskers og dyrs sundhed taler herfor.

41 Der henvises herved til, at der ifølge artikel 152, stk. 1, første afsnit, EF skal sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Fællesskabets politikker og aktiviteter.

42 Domstolen har flere gange haft anledning til at påpege realiteten bag og faren ved de risici, som er forbundet med sygdommen BSE, og det hensigtsmæssige ved sikkerhedsforanstaltninger, som beskyttelsen af menneskers sundhed med hensyn til denne sygdom berettiger til, hvad enten det drejer sig om foranstaltninger vedtaget af Kommissionen (kendelse af 12.7.1996, sag C-180/96 R, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 3903, dom af 5.5.1998, sag C-180/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 2265, og af 12.7.2001, sag C-365/99, Portugal mod Kommissionen, Sml. I, s. 5645) eller af en medlemsstat (dom af 8.1.2002, sag C-428/99, Van den Bor, Sml. I, s. 127, præmis 40).

43 Det er i lyset af disse forhold, at denne sag, hvis formål er at få fastslået, om Kommissionen på datoen for den anfægtede beslutning havde sikkerhed for, at den datobaserede eksportordning fungerede tilstrækkeligt betryggende, og at betingelserne for ophævelse af embargoen på eksport af kvægprodukter fra Portugal følgelig var opfyldt, skal undersøges.

44 Med henblik herpå må det først fastslås, hvilke inspektioner Kommissionen skulle foretage forud for fastsættelsen af datoen for genoptagelsen af eksporten af de i artikel 11 i beslutning 2001/376 omhandlede produkter, og hvad formålet med disse inspektioner var.

45 I artikel 22, stk. 2, i beslutning 2001/376 bestemmes, at Kommissionen fastsætter datoen »under hensyntagen til de i artikel 21 [i samme beslutning] omhandlede inspektioner«.

46 Artikel 21 i beslutning 2001/376 omhandler fem slags EF-inspektioner. Den inspektion i bestemmelsen, som det drejer sig om, nemlig litra b), vedrører specielt produkterne i samme beslutnings artikel 11, og det er i øvrigt ikke bestridt, at Kommissionen skulle foretage denne. Inspektionerne i artikel 21, litra a) og e), vedrører produkter, som er forskellige fra de i artikel 11 omhandlede, og det er klart, at der ikke skal tages hensyn til disse ved genoptagelsen af eksporten af sidstnævnte produkter.

47 Hvad angår de i artikel 21, litra c) og d), omhandlede inspektioner må det fastslås, at der er tale om mere almindelige inspektioner, som allerede var foreskrevet i artikel 15 i beslutning 98/653. Det er især ved disse mere almindelige inspektioner, at det kan kontrolleres, om forbuddet mod anvendelse af kød- og benmel i dyrefoder overholdes, og om systemerne til identifikation og sporing af kvæget fungerer hensigtsmæssigt.

48 Selv om den datobaserede eksportordning er baseret på, at et dyr, der opfylder betingelserne, har individuel status, er især overholdelsen af forbuddet mod anvendelse af kød- og benmel og det forhold, at systemerne til identifikation og sporing af dyrene fungerer hensigtsmæssigt, fortsat nødvendige elementer for den sikkerhed, som ordningen skal garantere. Det tjener nemlig intet formål, at et dyr individuelt identificeres som opfyldende betingelserne, såfremt der fortsat

anvendes kød- og benmel i den pågældende medlemsstat eller såfremt den database, som indeholder identifikationen og sporingen af dyret, er behæftet med en stor fejlprocent eller ikke ajourføres regelmæssigt.

49 Selv om det som påstået af Kommissionen antages, at de i artikel 21, litra b), c) og d), i beslutning 2001/376 omhandlede forhold kunne tages i betragtning i forskelligt omfang, kunne Kommissionen følgelig ikke forud for fastsættelsen af en dato for genoptagelsen af eksporten af produkterne i samme beslutnings artikel 11 indskrænke sig til at foretage den i bestemmelsens litra b), anførte inspektion, men burde ligeledes foretage de i artikel 21, litra c) og d), fastsatte inspektioner, i hvert fald hvad angår de elementer, som er væsentlige for sikkerheden i forbindelse med den datobaserede eksportordning.

50 Hvad angår formålet med disse inspektioner bemærkes, som det påpeges af generaladvokaten i punkt 96 i forslaget til afgørelse, at disse inspektioner, som angivet i artikel 21 i beslutning 2001/376, ikke kun har til formål at kontrollere, om der er vedtaget love eller retsakter eller om disse er tilstrækkelige, men tilsigter at kontrollere »gennemførelsen« [artikel 21, litra b) og c)] af sådanne bestemmelser og af de øvrige gældende bestemmelser samt hvorvidt disse »reelt håndhæves« [artikel 21, litra d)].

51 Hertil bemærkes først, at det af selve ordlyden af den anfægtede beslutnings betragtning 3 fremgår, at Kommissionen ikke selv har kontrolleret den fulde anvendelse og håndhævelsen af EF-bestemmelserne om overvågning og udryddelse af TSE, men har stillet sig tilfreds med en garanti fra de portugisiske myndigheder.

52 Dernæst var Kommissionen på datoen for vedtagelsen af den anfægtede beslutning ikke i stand til at kontrollere, om der var vedtaget en national lovgivning vedrørende den datobaserede eksportordning, som opfyldte kravene i

denne, eftersom lovdekretet først blev bekendtgjort af præsidenten for Den Portugisiske Republik og offentliggjort efter vedtagelsen af beslutningen.

53 Hvad endelig angår manualen for den datobaserede eksportordning, hvis effektive håndhævelse i den virksomhed, der ansøgte om autorisation til behandling af produkter henhørende under den datobaserede eksportordning, efter det planlagte skulle kontrolleres ved det af Levnedsmiddel- og Veterinærkontoret foretagne kontrolbesøg fra den 25.-27. juni 2001, fastslås alene, at Kommissionen aldrig har kontrolleret, om de portugisiske myndigheder har vedtaget denne, og ikke var i stand til at fremlægge den under retsmødet, således at Domstolen endnu ikke kender datoen for, hvornår manualen blev vedtaget eller endog, om den rent faktisk er vedtaget.

54 Som det fremgik under retsmødet besøgte de sagkyndige, som i forbindelse med det af Levnedsmiddel- og Veterinærkontoret foretagne kontrolbesøg indfandt sig på den virksomhed, som ansøgte om autorisation, et slagteri uden dyr, der henhørte under den datobaserede eksportordning, og en opskæringsvirksomhed uden kød henhørende under samme ordning. Som det bekræftes af den måde, hvorpå rapporten over kontrolbesøget er udarbejdet, har de sagkyndige i øvrigt kun kunne henvise til den datobaserede eksportordnings krav på forskellige stadier i behandlingen af dyr og kød.

55 Det følger af disse forhold, at Kommissionen åbenbart ikke har foretaget den i artikel 21, litra b), i beslutning 2001/376 krævede kontrol.

56 Med hensyn til de i artikel 21, litra c) og d), mere almindelige inspektioner vedrørende BSE fastslås, at det af Levnedsmiddel- og Veterinærkontoret foretagne kontrolbesøg fra den 14.-18. maj 2001 især havde til formål at kontrollere overholdelsen af EF-bestemmelserne om forbud mod brug af kød- og benmel i foder til dyr. I punkt 6.2 i rapporten over dette kontrolbesøg har de sagkyndige imidlertid navnlig anført, at den relevante fællesskabslovgivning ikke

var gennemført i national ret, at denne fortsat tillod tilsætning af forarbejdede animalske proteiner i foder til ikke-drøvtyggere, og at myndighedernes mangel på kompetent personale ikke muliggjorde tilstrækkelig kontrol med overholdelsen af fællesskabsforskrifterne.

57 Med hensyn til identifikation og sporing af kvæget må det fastslås, at Levnedsmiddel- og Veterinærkontorets seneste kontrolbesøg angående disse forhold forud for vedtagelsen af den anfægtede beslutning fandt sted fra den 6.-10. november 2000. Kontrolbesøget efterfulgte et tidligere kontrolbesøg, som gennemførtes fra den 13.-17. marts 2000, hvis konklusion vedrørende identifikation af kvæget var særdeles negativ (manglende sikkerhed ved øremærkning, mange fejl i edb-databasen SNIRB, forsinkelser i ajourføringen heraf, utilstrækkelig krydskontrol mellem de forskellige identifikationssystemer osv.).

58 De sagkyndige har i konklusionen til rapporten over det fra den 6.-10. november 2000 foretagne kontrolbesøg understreget de portugisiske myndigheders bemærkelsesværdige bestræbelser på at efterkomme anbefalingerne fra det foregående kontrolbesøg. Desuagtet har de i punkt 6.3. i deres rapport konkluderet, at den effektive håndhævelse af kontrollen stadig var fuldstændig utilfredsstillende (»completely unsatisfactory«). Desuden var situationen ifølge de sagkyndige blevet værre for så vidt angik antallet af fejl i databasen SNIRB (punkt 6.4 i nævnte rapport). Hvad angår sporbarheden af et dyrs afkom var denne stadig utilfredsstillende (samme rapports punkt 6.5).

59 Det følger af disse forhold, at den af Kommissionen i henhold til artikel 21, litra c) og d), i beslutning 2001/376 foretagne kontrol ikke på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning gjorde det muligt at godtgøre, at Den Portugisiske Republik havde foretaget en korrekt gennemførelse og en effektiv

håndhævelse af de fællesskabsbestemmelser og nationale bestemmelser, hvis formål var at garantere overholdelsen af forhold, som er væsentlige for den datobaserede eksportordnings sikkerhed.

60 Følgelig har Kommissionen ved at vedtage den anfægtede beslutning uden forudgående at have foretaget den krævede kontrol for at sikre, at den datobaserede eksportordning, som finder anvendelse på de i artikel 11 i beslutning 2001/376 omhandlede produkter, fungerer tilstrækkeligt sikkert, tilsidesat sidstnævnte beslutnings artikel 21 sammenholdt med artikel 22.

61 Den anfægtede beslutning skal herefter annulleres.

Andet anbringende

62 Da det første anbringende, som Den Franske Republik har fremført til støtte for sit søgsmål, bør tages til følge, er det ufornødent at tage stilling til det andet anbringende, som denne har fremført.

Sagens omkostninger

63 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Den Franske Republik har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger. Herefter bestemmes, at Den Portugisiske Republik og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Kommissionens beslutning 2001/577/EF af 25. juli 2001 om fastsættelse af datoen for, hvornår forsendelse af kvægprodukter fra Portugal under den datobaserede eksportordning kan begynde i henhold til artikel 22, stk. 2, i beslutning 2001/376/EF, annulleres.**

2) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.**

3) **Den Portugisiske Republik og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.**

Wathelet Timmermans La Pergola

von Bahr Rosas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. maj 2003.

R. Grass

Justitssekretær

M. Wathelet

Formand for Femte Afdeling