YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

22 päivänä toukokuuta 2003 *

Asiassa C-393/01,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään aluksi R. Abraham, G. de Bergues ja R. Loosli-Surrans ja sittemmin R. Loosli-Surrans, G. de Bergues ja F. Alabrune, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään D. Booß ja G. Berscheid, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

jota tukevat

Portugalin tasavalta, asiamiehenään L. Fernandes, prosessiosoite Luxemburgissa,

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään J. E. Collins,

väliintulijoina,

jossa kantaja vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa sen päivämäärän vahvistamisesta, jolloin voidaan aloittaa nautaperäisten tuotteiden toimittaminen Portugalista päivämäärään perustuvassa vientijärjestelmässä päätöksen 2001/376/EY 22 artiklan 2 kohdan nojalla, 25 päivänä heinäkuuta 2001 tehdyn komission päätöksen 2001/577/EY (EYVL L 203, s. 27),

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Wathelet sekä tuomarit C. W. A. Timmermans, A. La Pergola, S. von Bahr ja A. Rosas (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Mischo,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 21.11.2002 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 30.1.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ranskan tasavalta on yhteisöjen tuomioistuimeen 8.10.2001 faksitse saapuneella ja 10.10.2001 jätetyllä ja siellä rekisteröidyllä kannekirjelmällä vaatinut EY 230 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan sen päivämäärän vahvistamisesta, jolloin voidaan aloittaa nautaperäisten tuotteiden toimittaminen Portugalista päivämäärään perustuvassa vientijärjestelmässä päätöksen 2001/376/EY 22 artiklan 2 kohdan nojalla, 25 päivänä heinäkuuta 2001 tehdyn komission päätöksen 2001/577/EY (EYVL L 203, s. 27; jäljempänä riidanalainen päätös).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Portugalissa esiintyvän naudan tarttuvan enkefalopatian takia tarpeellisista kiireellisistä suojatoimenpiteistä 18 päivänä marraskuuta 1998 tehdyn komission päätöksen 98/653/EY (EYVL L 311, s. 23) 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Portugalin on varmistettava, että 1 päivään elokuuta 1999 asti sen alueelta muihin jäsenvaltioihin tai kolmansiin maihin ei toimiteta Portugalissa teurastetuista nautaeläimistä saatua:

a) lihaa;

b) tuotteita, jotka voivat joutua ihmisten tai eläinten ravintoketjuun;

c) aineksia, jotka on tarkoitettu käytettäviksi kosmeettisissa valmisteissa, lääkkeissä tai lääkinnällisissä laitteissa."

3 Kyseinen päätös perustuu EY:n perustamissopimukseen, eläinlääkärin- ja kotieläinjalostustarkastuksista yhteisön sisäisessä tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa 26 päivänä kesäkuuta 1990 annettuun neuvoston direktiiviin 90/425/ETY (EYVL L 224, s. 29) ja erityisesti tämän direktiivin 10 artiklan

4 kohtaan sekä eläinlääkärintarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 11 päivänä joulukuuta 1989 annettuun neuvoston direktiiviin 89/662/ETY (EYVL L 395, s. 13).

4 Päätöksen 98/653/EY 2 artiklassa kielletään myös elävien nautaeläinten ja nautaeläinten alkioiden, nisäkäsperäisen lihajauhon, luujauhon ja lihaluujauhon vienti muihin jäsenvaltioihin tai kolmansiin maihin.

5 Päätöksen 98/653/EY 13 artiklassa säädetään erityisesti, että Portugalin tasavallan on pantava täytäntöön ohjelma, jolla osoitetaan eläinten tunnistamista ja rekisteröintiä, eläintautien ilmoittamista, tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden (jäljempänä TSE) epidemiologista seurantaa ja kaikkia muita nautakarjan spongiformisen enkefalopatian (jäljempänä BSE) vastaisia suojatoimenpiteitä koskevan yhteisön lainsäädännön tehokas noudattaminen. Mainitun jäsenvaltion oli myös annettava ohjelma osoittaakseen noudattavansa kyseessä olevaa päätöstä ja asiaa koskevia kansallisia BSE:n vastaisia suojatoimenpiteitä.

6 Päätöksen 98/653/EY 14 artiklan mukaan Portugalin tasavallan on lähetettävä joka neljäs viikko komissiolle kertomus TSE:n vastaisten suojatoimenpiteiden soveltamisesta yhteisön ja kansallisten säännösten mukaisesti ja tämän päätöksen 13 artiklassa tarkoitetun ohjelman tuloksista. Päätöksen 15 artiklassa säädetään lisäksi, että komissio tekee Portugalissa yhteisön tarkastuksia paikalla.

7 Portugalista peräisin olevien nautaperäisten tuotteiden vientikieltoa jatkettiin päätöksen 98/653/EY muuttamisesta 28.7.1999 tehdyllä komission päätöksellä

1999/517/EY (EYVL L 197, s. 45) 1.2.2000 asti ja tämän jälkeen määräämättömäksi ajaksi päätöksen 98/653/EY muuttamisesta 31.1.2000 tehdyllä komission päätöksellä 2000/104/EY (EYVL L 29, s. 36).

8 Kyseisen vientikiellon poistamisen edellytykset määriteltiin Portugalissa esiintyvän naudan spongiformisen enkefalopatian takia tarpeellisista toimenpiteistä ja päivämäärään perustuvan vientijärjestelmän täytäntöönpanosta 18 päivänä huhtikuuta 2001 tehdyssä komission päätöksessä 2001/376/EY (EYVL L 132, s. 17). Kyseisellä päätöksellä kumotaan päätös 98/653/EY, jonka tiettyjä säännöksiä on kuitenkin otettu myös tähän päätökseen.

9 Päätöksen 2001/376/EY seitsemännessä, kahdeksannessa, yhdeksännessä, kymmenennessä ja yhdennessätoista perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"7) Portugalissa kiellettiin 4 päivänä joulukuuta 1998 erikseen määritellyn riskiaineksen käyttö ihmisten tai eläinten ravinnossa. Kieltoa jatkettiin tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden vuoksi riskin aiheuttavan aineksen käytöstä 29 päivänä kesäkuuta 2000 tehdyn komission päätöksen 2000/418/EY [EYVL L 158, s. 76], sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2001/2/EY [EYVL L 1, s. 21], mukaisesti.

8) Portugalissa käytössä olevan kansallisen BSE:n hävittämisohjelman mukaan BSE-tapausten jälkeläiset ja syntymäkohortit teurastetaan ja tuhotaan.

9) Uusi keskitetty kansallinen nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmä (SNIRB) otettiin Portugalissa käyttöön 1 päivänä heinäkuuta 1999.

10) Portugali esitti komissiolle 3 päivänä joulukuuta 1999 alustavan päivämäärään perustuvaa järjestelmää koskevan hakemuksen. Järjestelmällä sallittaisiin tietyin edellytyksin tietyn päivämäärän jälkeen syntyneistä eläimistä saatujen tuotteiden toimittaminen. Näitä teknisiä ehdotuksia muutettiin myöhemmin ja täydennettiin 18 päivänä helmikuuta, 24 päivänä maaliskuuta, 27 päivänä heinäkuuta ja 22 päivänä syyskuuta. Muutetut ja täydennetyt ehdotukset tarjoavat sopivat puitteet Portugalissa teurastetuista nautaeläimistä saatujen tuotteiden toimittamisen ja viennin sallimiselle.

11) Komission elintarvike- ja eläinlääkintätoimisto tarkastaa vientisuunnitelman täytäntöönpanoa ja jälkeläisten teurastamista koskevat toimenpiteet, ennen kuin lihan ja lihavalmisteiden toimittaminen voi alkaa. Jos tarkastuksen tulokseen ollaan tyytyväisiä, komissio asettaa päivämäärän, jona toimitukset voivat alkaa."

10 Päätöksen 2001/376/ETY 2 artiklassa uudistetaan muun muassa nisäkäsperäistä lihaluujauhoa koskeva vientikielto. Kyseisen päätöksen 5 artiklassa säädetään kuitenkin, että Portugali voi sallia kyseisen aineksen toimittamisen poltettavaksi muihin jäsenvaltioihin, jotka ovat antaneet tähän luvan. Määränpäänä olevan jäsenvaltion on varmistettava, että aines poltetaan mainitun päätöksen liitteen II mukaisesti.

11 Päätöksen 2001/376/EY 6 artiklassa pidetään voimassa kielto viedä lihaa, tuotteita, jotka voivat joutua ihmisten tai eläinten ravintoketjuun, ja aineksia, jotka on tarkoitettu käytettäväksi kosmeettisissa valmisteissa, lääkkeissä tai lääkinnällisissä laitteissa.

12 Saman päätöksen 7 artiklassa säädetään kuitenkin, että Portugalin tasavalta voi sallia, että sen alueelta toimitetaan muihin jäsenvaltioihin tai kolmansiin maihin aminohappoja, peptidejä ja talia, jotka on valmistettu virallisessa eläinlääkinnällisessä valvonnassa olevissa laitoksissa.

13 Päätöksen 2001/376/EY 11 artiklan 1 kohdassa säädetään, että kyseisen päätöksen 6 artiklasta poiketen Portugalin tasavalta voi sallia tuoreen lihan ja lihavalmisteiden toimittamisen muihin jäsenvaltioihin tai kolmansiin maihin, kunhan se tapahtuu tämän päätöksen eri artikloissa ja liitteessä IV, jonka otsikkona on "Päivämäärään perustuva vientijärjestelmä (DBES)", säädettyjen edellytysten mukaisesti. Mainitun päätöksen 11 artiklan 1—4 kohdassa säädetään teurastamoihin, leikkaamoihin, varastointiin ja kuljetukseen liittyvistä erityisedellytyksistä.

14 Saman päätöksen 12 artiklan mukaan DBES-järjestelmässä viedyt lihat ja valmisteet on merkittävä erillisellä selkeällä merkillä.

15 Päätöksen 2001/376/EY liitteessä IV vahvistetaan DBES-järjestelmän yleiset edellytykset ja määritellään siihen soveltuvat eläimet. Liitteessä säädetään erilaisista erityistoimenpiteistä, kuten teurastusta edeltävistä tarkastuksista, eläinten teurastamisesta vain sellaisissa teurastamoissa, joissa ei teurasteta muita kuin DBES:n mukaisesti soveltuvia nautaeläimiä, lihan paloittelun valvonnasta ja soveltuvien ruhojen jäljittämistä ja tunnistamista koskevista edellytyksistä.

16 Päätöksen 2001/376/EY 20 artiklassa toistetaan päätöksen 98/653/EY 14 artiklan sisältö, joka liittyy kertomuksiin, jotka Portugalin viranomaisten on säännöllisesti lähetettävä komissiolle.

17 Päätöksen 2001/376/EY 21 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Komissio tekee paikalla suoritettavia yhteisön tarkastuksia

a) Portugalissa tarkastaakseen, että virallinen valvonta on toteutettu kaikkien 7 ja 8 artiklassa tarkoitettujen tuotteiden osalta, ennen kuin niiden toimittaminen voidaan aloittaa uudelleen tai ensimmäistä kertaa;

b) Portugalissa tarkastaakseen, että 11 ja 12 artiklan sekä liitteen IV säännökset on pantu täytäntöön, ennen kuin 11 artiklassa tarkoitettujen tuotteiden toimittaminen voidaan aloittaa;

c) Portugalissa tarkastaakseen, että tämän päätöksen säännöksiä sovelletaan erityisesti virallisen valvonnan täytäntöönpanossa;

d) Portugalissa tarkastellakseen taudin esiintyvyyden kehitystä ja asiaa koskevien kansallisten toimenpiteiden tehokasta täytäntöönpanoa sekä tehdäkseen riskiarvion sen osoittamiseksi, onko aiheelliset toimenpiteet riskien hallitsemiseksi toteutettu;

e) määränpäänä olevissa jäsenvaltioissa tarkastaakseen, että tarvittaessa 5 artiklan ja liitteen II säännökset on pantu täytäntöön, ennen kuin 5 artiklassa tarkoitetun aineksen toimittaminen voidaan aloittaa."

18 Päätöksen 2001/376/EY 22 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Komissio määrää päivämäärät, jona 5, 7 ja 11 artiklan mukaiset ainesten ja tuotteiden toimitukset voidaan käynnistää uudelleen tai ensimmäistä kertaa, ottaen huomioon 21 artiklassa tarkoitetut tarkastukset ja ilmoitettuaan asiasta jäsenvaltioille."

Riidanalainen päätös

19 Komissio on päätöksen 2001/376/EY 22 artiklan 2 kohdan nojalla vahvistanut riidanalaisella päätöksellä 1.8.2001 päiväksi, jona päätöksen 2001/376/EY 11 artiklassa tarkoitettujen tuotteiden vienti voi alkaa uudelleen.

20 Riidanalaisen päätöksen toisessa ja kolmannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"2) Komission yksiköiden Portugalissa 14.—18. toukokuuta sekä 25.—27. kesäkuuta 2001 suorittamat tarkastukset, joiden tarkoituksena oli erityisesti arvioida päätöksen 2001/376/EY 11 ja 12 artiklan ja liitteen IV nojalla tehtäviä eläinlääkärintarkastuksia, osoittivat, että vaatimuksia on noudatettu tyydyttävästi.

3) Komissio on esittänyt tarkastusten tulokset ja niistä tekemänsä päätelmät pysyvään eläinlääkintäkomiteaan kokoontuneille jäsenvaltioille. Elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston laatimassa tarkastuskertomuksessa edellytettyjen takuiden ohella komissio on saanut Portugalilta takeet siitä, että TSE:iden

seurantaa ja hävittämistä koskeva yhteisön lainsäädäntö pannaan täysimääräisesti täytäntöön ja että sitä sovelletaan tehokkaasti."

Oikeudenkäyntimenettely yhteisöjen tuomioistuimessa

21 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi 1.3. ja 8.3.2002 antamillaan määräyksillä Portugalin tasavallan ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan väliintulohakemukset, joissa nämä pyysivät saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia.

Kanne

22 Ranskan hallitus esittää kanteensa tueksi kaksi kanneperustetta. Ensimmäinen kanneperuste koskee päätöksen 2001/376/EY 21 ja 22 artiklan rikkomista ja ilmeistä arviointivirhettä. Toisen kanneperusteen mukaan ennalta varautumisen periaatetta on heikon riskinhallinnan johdosta loukattu.

Ensimmäinen kanneperuste

Asianosaisten väitteet ja niiden perustelut

23 Ranskan hallitus väittää, että komissio on riidanalaisen päätöksen tehdessään rikkonut päätöksen 2001/376/EY 21 ja 22 artiklaa, koska se ei ennen vientiki-

ellon poistamispäivän määräämistä ole päätöksessä 2001/376/EY säädetyn mukaisesti varmistunut BSE:n torjuntaohjelman tosiasiallisesta täytäntöönpanosta Portugalissa.

24 Komissio on lisäksi tehnyt ilmeisen arviointivirheen, kun se on katsonut Portugalissa tehtyjen tarkastusten osoittaneen, että päätöksessä 2001/376/EY säädetyt edellytykset vientikiellon poistamiselle olivat täyttyneet.

25 Ranskan hallituksen mukaan päätöksen 2001/376/EY 22 artiklan 2 kohdassa — jossa säädetään, että komissio määrää päivämäärät, jona Portugalista peräisin olevien ainesten ja tuotteiden toimitukset voidaan käynnistää uudelleen tai ensimmäistä kertaa, "ottaen huomioon [kyseisen päätöksen] 21 artiklassa tarkoitetut tarkastukset" — viitataan kaikkiin 21 artiklassa tarkoitettuihin tarkastuksiin. Kyseisen hallituksen mukaan 21 artiklan c ja d alakohtaa, jotka koskevat yleisluontoisia tarkastuksia, ei nimittäin voida erottaa erityisesti DBES-järjestelmää koskevasta 21 artiklan b alakohdan säännöksestä. Se viittaa tältä osin päätöksen 2001/376/EY perusteluihin ja ensinnäkin sen kahdeksanteen perustelukappaleeseen, jossa muistutetaan kansallisen BSE:n hävittämisohjelman olevan edellytys DBES-järjestelmän täytäntöönpanolle, seuraavaksi tämän päätöksen yhdeksänteen perustelukappaleeseen, jossa muistetaan myös, että nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmä on DBES-järjestelmän toteuttamisen ja soveltamisen edellytys, ja lopuksi mainitun päätöksen yhdenteentoista perustelukappaleeseen, jonka mukaan elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston (jäljempänä OAV) on tarkastettava sekä vientisuunnitelman täytäntöönpanoa että jälkeläisten teurastamista koskevat toimenpiteet ja jonka mukaan komissio vahvistaa viennin uudelleenaloittamispäivämäärän ainoastaan tämän tarkastuksen tuloksen ollessa tyydyttävä.

26 Ranskan hallitus väittää, ettei komissio ole ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä tosiasiallisesti suorittanut päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan nojalla edellytettyjä välttämättömiä tarkastuksia. Se toteaa tältä osin, että OAV:n esittämä viimeinen tarkastuskertomus ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä liit-

tyy tarkastusmatkaan Portugalissa 25.—27.6.2001, ja se on päivätty 19.7.2001. Tässä kertomuksessa todettiin kuitenkin, että toimivaltaisten viranomaisten oli vielä annettava asetusluonnos ja "DBES-käsikirjan" sisältävä yleiskirje, ja siinä suositellaan, ettei mitään laitosta, joka kuuluu muuhun kuin ainoastaan DBES-järjestelmän mukaista naudanlihaa jalostavien teurastamoiden ja leikkaamoiden ryhmään, hyväksytä ennen OAV:n tarkastusta, mikä merkitsi sitä, ettei "virallisen valvonnan täytäntöönpanoa" ollut vastoin päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan c alakohdassa säädettyä tarkastettu, ja sitä, että "asiaa koskevien kansallisten toimenpiteiden tehokasta täytäntöönpanoa" ei ollut vastoin saman 21 artiklan d alakohdassa edellytettyä varmistettu.

27 Asetuksella (Decreto-Lei), joka hyväksyttiin vasta 12.7.2001, ja DBES-käsikirjalla, joka oli esitelty Portugalin maatalousministerille 14.7.2001, oli erityisesti tarkoitus panna täytäntöön nautaperäisten tuotteiden tunnistus- ja jäljitysmenettely Portugalissa. Kyseisen menettelyn tehokkuutta ei näin ollen ole voitu tarkastaa riidanalaisen päätöksen tekopäivään eikä myöskään vientikiellon osittaiselle poistamiselle vahvistettuun päivään mennessä.

28 Ranskan hallitus tuo erityisesti esiin komission 11.6.2001 Portugalin viranomaisille lähettämän kirjeen, joka osoitti selvästi, ettei DBES-järjestelmää vielä sovellettu kyseisenä päivänä, ja jossa mainittiin useita heikkouksia teurastusta edeltävää ja sitä seuraavaa jäljitettävyyttä ja vientiin soveltuvien ja soveltumattomien tuotteiden valmistuslinjojen erottelua koskevissa menetelmissä sekä hätäsuunnitelman puuttuminen sitä tapausta varten, että tunnistetaan riskieläin.

29 Ranskan hallitus toteaa tältä osin, että OAV:n 25.—27.6.2001 suorittamaa tarkastusmatkaa koskevassa kertomuksessa rajoitutaan käsittelemään DBES-järjestelmän yleisiä edellytyksiä, jotka oli tarkoitus virallistaa asetusluonnoksessa ja DBES-käsikirjassa, mutta siihen ei sisälly mitään tietoja, joiden perusteella

voitaisiin varmistua siitä, että 11.6.2001 päivätyssä kirjeessä mainittujen puutteiden korjaamiseksi olisi ryhdytty konkreettisiin toimenpiteisiin erityisesti teurastusta edeltävää ja sitä seuraavaa jäljitettävyyttä koskevien sääntöjen osalta.

30 Komissio kiistää Ranskan hallituksen päätöksen 2001/376/EY 21 ja 22 artiklasta esittämän tulkinnan. Päätöksen 22 artiklan 2 kohta koskee kolmea eri järjestelmää ja sitä ei voida tulkita niin, että kaikkia 21 artiklan säännöksiä sovelletaan jokaiseen kolmesta erityisestä järjestelmästä. Ainoastaan 21 artiklan b alakohdan säännöksellä on suora yhteys DBES-järjestelmään. Kyseisen artiklan a ja e alakohdan säännökset koskevat kysymyksiä, jotka ovat nimenomaisesti mainitun järjestelmän soveltamisalan ulkopuolella. Saman artiklan c ja d alakohdan säännökset on otettu suoraan Portugalista peräisin olevien nautaperäisten tuotteiden vientikiellosta tehdyn päätöksen 98/653/EY 15 artiklasta, eikä niillä ole suoraa yhteyttä DBES-järjestelmään.

31 Näin ollen komissio katsoo, että päätöksen 2001/376/EY 21 artiklassa tarkoitetuilla seikoilla on erilainen painoarvo. Sen oli tältä osin otettava huomioon kaikki päätöksen 98/653/EY jälkeen tehdyt tarkastukset ja valvottava tarkasti sitä, oliko päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan b alakohdassa tarkoitetut tarkastukset suoritettu ja voitiinko niiden perusteella todeta, että tilanne Portugalissa tarjoaa kaikki vaadittavat takeet. Komissio katsoo, että nämä kaksi vaatimusta, jotka eivät sitoneet sitä samalla voimakkuudella, oli täytetty silloin, kun se päätti vahvistaa päivämäärän DBES-järjestelmän mukaisten toimitusten uudelleen aloittamiselle.

32 Päätöksen 98/653/EY 15 artiklan — jonka säännökset on otettu myös päätöksen 2001/376/EY 21 artiklaan — mukaisesti tehtyjen tarkastusten ja arviointien osalta komissio korostaa, että riidanalainen päätös on tulos sen yksiköiden ja Portugalin hallituksen välisestä intensiivisestä yhteistyöstä, jonka yhteydessä on tehty suuri määrä tarkastusmatkoja, joita koskevat kertomukset, joihin komissio viittaa, ovat sen internet-sivuilla. Mainitun 21 artiklan c ja d alakohdassa tarkoitetut tarkastukset on siten suoritettu vientikiellon koko voimassaoloaikana ja ne on näin ollen otettu huomioon päätettäessä vientikiellon poistamisen päivämäärästä.

33 Komissio korostaa kuitenkin soveltuvien eläinten yksilölliseen asemaan ja erityisesti niistä jokaisen jäljitettävyyteen perustuvan DBES-järjestelmän erityislaatuisuutta.

34 Päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan b alakohdassa edellytetyistä tarkastuksista komissio toteaa, että OAV:n 25.—27.6.2001 suorittamaa tarkastusmatkaa koskevaan kertomukseen sisältyvät johtopäätökset ovat kokonaisuutena katsoen vientikiellon poistamisen kannalta myönteisiä erityisesti menettelyjen täytäntöönpanon tehokkuuden osalta. Ainoa kertomuksessa esitetty kielteinen seikka oli sovellettavien oikeudellisten säännösten epätäydellisyys. Portugalin hallitus hyväksyi 12.7.2001 asetuksen, jonka pääministeri varmensi allekirjoituksellaan 23.7.2001 ja jonka Portugalin tasavallan presidentti vahvisti 29.7.2001. Asetus julkaistiin 31.7.2001, ja se tuli voimaan 1.8.2001. Maatalousasioiden valtiosihteeri hyväksyi DBES-käsikirjan 13.7.2001. Portugalin järjestelmä oli siis toiminnassa — vaikkakaan ei täysin virallisesti — riidanalaisen päätöksen tekopäivänä, ja komissio katsoo täyttäneensä kaikki yhteisön oikeudessa asetetut tarkastusvelvoitteet.

35 Komission mukaan 11.6.2001 päivätyssä kirjeessä, johon Ranskan hallitus viittaa, ainoastaan huomautettiin tietyistä vielä jäljellä olevista ongelmista. Mainittu OAV:n tarkastusmatka vahvisti, että Portugalin viranomaiset olivat kyseisen kirjeen perusteella ratkaisseet kaikki siinä mainitut puutteet. Portugalin hallitus oli erityisesti ratkaissut komission esille tuomat jäljitettävyysongelmat, ja OAV oli arvioinut tämän ratkaisun hyvissä ajoin ennen päivämäärän vahvistamista viennin uudelleen aloittamiselle.

36 Komissio myöntää, ettei OAV ole tarkastanut DBES-järjestelmän konkreettisia toimintaedellytyksiä vieraillussa laitoksessa, mutta se väittää, että tällainen tarkastus oli käytännössä mahdoton, kun lupaa viennin aloittamiseen ei vielä ollut annettu ja kun järjestelmä ei voinut olla asianmukaisessa toimintakunnossa.

37 Portugalin hallitus esittää väliintulokirjelmässään vuodesta 1999 lähtien suoritetut ponnistukset DBES-järjestelmän täytäntöönpanemiseksi. Kaikki menettelyt, jotka koskevat tilojen ja eläinten soveltumista kyseiseen järjestelmään, on arvioitu toukokuussa 2001 suoritetun yhteisön tarkastusmatkan aikana. Nämä menettelyt on katsottu tyydyttäviksi ja tiettyjä niistä on parannettu. DBES-järjestelmän täytäntöönpanoa on arvioitu 25.—27.6.2001 suoritetun tarkastusmatkan aikana. Tämän tarkastusmatkan perusteella katsottiin, että päätöksen 2001/376/EY vaatimuksia on noudatettu lukuun ottamatta ainoastaan DBES-käsikirjan lopullisen version hyväksymistä ja sovellettavan lainsäädännön julkaisemista.

38 Portugalin hallitus korostaa, että komissio ja OAV ovat esittäneet mainittua tarkastusmatkaa koskevan kertomuksen päätelmät pysyvälle eläinlääkintäkomitealle 11.7.2001. Tarkastajat ovat selittäneet Portugalin viranomaisten toteuttamat toimenpiteet yksityiskohtaisesti ilman, että jäsenvaltiot olisivat esittäneet tämän johdosta minkäänlaista huomautusta. Riidanalaisen päätöksen konkreettista voimaantulopäivää ei täsmennetty tässä komiteassa, koska kyseisen päätöksen sisäinen hyväksymismenettely ei ollut vielä päättynyt komissiossa. Sen jälkeen kun mainittu komitea oli antanut puoltavan lausuntonsa, viitattiin heti päivämäärään 1.8.2001. Portugalin hallitus väittää, että sen pysyvä edustaja Euroopan unionissa ja eläinlääkintävirasto olivat antaneet kaikki vaadittavat takeet ja että vaadittujen asiakirjojen tiedot ja sisältö olivat kaikkien osapuolten tiedossa. Riidanalaiseen päätökseen johtanut menettely on toteutettu tiiviissä yhteistyössä toimivaltaisten elinten, komission ja DBES-järjestelmän soveltamista varten hyväksytyn ainoan laitoksen kanssa. Portugalin hallitus on näin ollen hämmästynyt Ranskan tasavallan nostamasta kanteesta ja esitetystä kanneperusteesta.

39 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ei ole toimittanut väliintulokirjelmää.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

40 On aluksi todettava, että päätökset 2001/376/EY ja 2001/577/EY perustuvat erityisesti direktiiviin 89/662/ETY, jonka mukaan komissio voi toteuttaa suojatoimenpiteitä ihmisten tai eläinten terveyteen liittyvistä vakavista syistä.

41 Tältä osin on muistettava, että EY 152 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan kaikkien yhteisön politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa on varmistettava ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu.

42 Yhteisöjen tuomioistuin on monta kertaa korostanut BSE:hen liittyvien riskien todellisuutta ja vakavuutta sekä niiden toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta, jotka ovat perusteltuja ihmisten terveyden suojelemiseksi tältä taudilta, olivatpa kyseessä sitten komission (asia C-180/96 R, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, määräys 12.7.1996, Kok. 1996, s. I-3903; asia C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 5.5.1998, Kok. 1998, s. I-2265 ja asia C-365/99, Portugali v. komissio, tuomio 12.7.2001, Kok. 2001, s. I-5645) tai jäsenvaltion (asia C-428/99, Van den Bor, tuomio 8.1.2002, Kok. 2002, s. I-127, 40 kohta) toteuttamat toimenpiteet.

43 Nyt käsiteltävänä olevaa kannetta — jonka tarkoituksena on arvioida, oliko komissiolla riidanalaisen päätöksen tekopäivänä varmuus siitä, että DBES-järjestelmän toiminnassa oli saavutettu riittävä turvallisuus ja että Portugalista peräisin olevien nautaperäisten tuotteiden vientikiellon poistamisen edellytykset olivat näin ollen täyttyneet — on tutkittava näiden seikkojen valossa.

44 Tätä varten on aluksi määritettävä, mitkä tarkastukset komission oli suoritettava ennen päätöksen 2001/376/EY 11 artiklassa tarkoitettujen tuotteiden viennin uudelleenaloittamispäivän vahvistamista ja mikä oli näiden tarkastusten tarkoitus.

45 Päätöksen 2001/376/EY 22 artiklan 2 kohdassa säädetään, että komissio määrää päivämäärän "ottaen huomioon [saman päätöksen] 21 artiklassa tarkoitetut tarkastukset".

46 Päätöksen 2001/376/EY 21 artikla koskee viiden tyyppisiä yhteisön tarkastuksia. Tämän säännöksen b alakohdassa kyseessä oleva tarkastus koskee erityisesti saman päätöksen 11 artiklassa tarkoitettuja tuotteita, ja komission velvollisuutta tämän tarkastuksen suorittamiseen ei ole myöskään kiistetty. Mainitun 21 artiklan a ja e alakohdassa tarkoitetut tarkastukset koskevat muita kuin 11 artiklassa tarkoitettuja tuotteita, ja on selvää, ettei näitä tarkastuksia tarvitse ottaa huomioon 11 artiklassa tarkoitettujen tuotteiden viennin uudelleen aloittamista varten.

47 Päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan c ja d alakohdassa kyseessä olevien tarkastusten osalta on todettava, että ne ovat yleisluonteisempia tarkastuksia, joista oli säädetty jo päätöksen 98/653/EY 15 artiklassa. Näiden yleisempien tarkastusten yhteydessä voidaan erityisesti valvoa eläinjauhojen käyttämistä eläinten ravinnoksi koskevan kiellon noudattamista ja nautaeläinten tunnistus- ja jäljitysjärjestelmien hyvää toimintaa.

48 Vaikka DBES-järjestelmä perustuu soveltuvan eläimen yksilölliseen asemaan, eläinjauhojen käyttökiellon noudattaminen ja nautaeläinten tunnistamis- ja jäljitysjärjestelmien hyvä toiminta ovat edelleen sen turvallisuuden välttämättömiä osatekijöitä, joka kyseisen järjestelmän on taattava. Siitä, että eläin on yksilöllisesti tunnistettu soveltuvaksi, ei ole nimittäin mitään hyötyä, jos eläinjauhoja

edelleen käytetään kyseessä olevan jäsenvaltion alueella tai jos eläinten tunnistamisen ja jäljittämisen perusteena olevaan tietokantaan sisältyvien virheiden prosenttiosuus on merkittävä tai tietokantaa ei päivitetä säännöllisesti.

49 Näin ollen — vaikka komission esittämällä tavalla oletettaisiin, että päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan b, c ja d alakohdassa tarkoitetut seikat olisi voitu ottaa huomioon erilaisilla painoarvoilla — komissio ei voinut tyytyä pelkästään tämän säännöksen b alakohdassa kyseessä olevaan tarkastukseen ennen saman päätöksen 11 artiklassa tarkoitettujen tuotteiden viennin uudelleenaloittamispäivän vahvistamista, vaan sen piti suorittaa myös mainitun 21 artiklan c ja d alakohdassa säädetyt tarkastukset vähintään DBES-järjestelmän turvallisuudelle olennaisten osatekijöiden osalta.

50 Näiden tarkastusten tarkoituksen osalta on korostettava — samoin kuin julkisasiamies on tehnyt esittämänsä ratkaisuehdotuksen 96 kohdassa — että päätöksen 2001/376/EY 21 artiklassa täsmennetyllä tavalla näiden tarkastusten tarkoituksena ei ole ainoastaan lakien ja asetusten antamisen ja niiden riittävyyden tutkiminen, vaan niiden tarkoituksena on varmistaa tällaisten ja muiden sovellettavien säännösten "soveltaminen" (21 artiklan b ja c alakohta) tai "tehokas täytäntöönpano" (21 artiklan d alakohta).

51 Tältä osin on aluksi todettava, että riidanalaisen päätöksen kolmannessa perustelukappaleessakin mainitaan, ettei komissio ole itse tarkastanut TSE:iden seurantaa ja hävittämistä koskevan yhteisön lainsäädännön täysimääräistä soveltamista ja täytäntöönpanoa, vaan se on tyytynyt Portugalin viranomaisten antamiin takeisiin.

52 Seuraavaksi komissiolle oli riidanalaisen päätöksen tekopäivänä mahdotonta tarkistaa, oliko DBES-järjestelmään liittyvä ja tämän järjestelmän vaatimukset täyttävä kansallinen lainsäädäntö annettu, koska Portugalin tasavallan presi-

dentin vahvistus asetukselle on annettu ja se on julkaistu vasta kyseisen päätöksen tekemisen jälkeen.

53 Mitä tulee lopulta DBES-käsikirjaan, jonka tehokkaan täytäntöönpanon tarkastaminen laitoksissa, jotka olivat ehdokkaita DBES-järjestelmän tuotteiden käsittelyä koskevan hyväksynnän saajiksi, oli OAV:n 25.—27.6.2001 suorittaman tarkastusmatkan tarkoituksena, riittää sen toteaminen, ettei komissio ole missään vaiheessa valvonut Portugalin viranomaisten suorittamaa käsikirjan laadintaa ja ettei komissio ole voinut esittää sitä istunnossa, joten yhteisöjen tuomioistuimella ei vieläkään ole tietoa kyseisen käsikirjan antamispäivästä tai tämän antamisen tosiasiallisuudesta.

54 Kuten istunnon aikana on myönnetty, asiantuntijat, jotka ovat OAV:n suorittaman tarkastusmatkan aikana käyneet hyväksynnän saajiksi ehdokkaina olleissa laitoksissa, ovat vierailleet teurastamossa, jossa ei ollut DBES-järjestelmään kuuluvia eläimiä, ja leikkaamossa, jossa ei ollut samaan järjestelmään kuuluvaa lihaa. Kuten tarkastuskertomuksen laadintatapa osoittaa, nämä asiantuntijat ovat muutoin voineet ainoastaan muistuttaa DBES-järjestelmän määräyksistä, jotka koskevat eläinten ja lihan käsittelyn eri vaiheita.

55 Näistä seikoista käy ilmi, ettei komissio selvästikään ole suorittanut päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan b alakohdassa edellytettyjä tarkastuksia.

56 Kyseisen päätöksen 21 artiklan c ja d alakohdassa tarkoitettujen BSE:hen liittyvien yleisempien tarkastusten osalta on todettava, että OAV:n 14.—18.5.2001 suorittaman tarkastusmatkan tarkoituksena oli erityisesti eläinjauhojen käyttämistä eläinten ravinnoksi koskevaan kieltoon liittyvien yhteisön säännösten noudattamisen valvominen. Asiantuntijat ovat kuitenkin kyseisestä tarkastusmatkasta laaditun kertomuksen 6.2 kohdassa erityisesti todenneet, että asian kannalta merkityksellistä yhteisön lainsäädäntöä ei ole saatettu osaksi kansallista oikeutta, että kansallisessa lainsäädännössä sallitaan edelleen prosessoitujen

eläinperäisten proteiinien käyttö muiden kuin märehtijöiden ravinnossa ja että toimivaltaisen viranomaisen henkilökunnan puutteen takia yhteisön lainsäädännön noudattamisen tarkoituksenmukainen tarkastaminen ei ole mahdollista.

57 Nautaeläinten tunnistamisen ja jäljitettävyyden osalta on todettava, että näihin seikkoihin liittyvä OAV:n viimeinen tarkastusmatka ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä tapahtui 6.—10.11.2000. Kyseinen tarkastusmatka seurasi aikaisempaa 13.—17.3.2000 tehtyä tarkastusmatkaa, jonka päätelmät nautaeläinten tunnistamisesta olivat erityisen kielteisiä (korvamerkkien luotettavuuden puuttuminen, virheiden merkittävä prosenttiosuus SNIRB-tietokannassa, viiveet kyseisen tietokannan päivittämisessä, eri tunnistusjärjestelmien välisten ristiintarkistusten riittämättömyys jne.).

58 Tarkastusmatkasta, joka on suoritettu 6.—10.11.2000, laaditun kertomuksen päätelmissä asiantuntijat ovat korostaneet Portugalin viranomaisten merkittäviä ponnistuksia edellisen tarkastusmatkan suositusten noudattamiseksi. He ovat kuitenkin kertomuksen 6.3 kohdassa tehneet johtopäätöksen, että valvonnan tehokas täytäntöönpano oli edelleen toteutettu täysin epätyydyttävästi ("completely unsatisfactory"). Lisäksi tilanne oli asiantuntijoiden mukaan huonontunut SNIRB-tietokannassa olevien virheiden määrän osalta (mainitun kertomuksen 6.4 kohta). Tietyn eläimen jälkeläisten jäljitettävyys oli edelleen epätyydyttävällä tasolla (saman kertomuksen 6.5 kohta).

59 Näistä seikoista käy ilmi, että tarkastukset, jotka komissio oli suorittanut riidanalaisen päätöksen tekopäivään mennessä päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan c ja d alakohdan nojalla, eivät mahdollistaneet sen vahvistamista, että Portugalin tasavalta oli asianmukaisesti soveltanut DBES-järjestelmän turvallisuudelle

olennaisten osatekijöiden noudattamisen takaamiseksi tarkoittuja yhteisön ja kansallisia säännöksiä ja että se oli pannut nämä säännökset tehokkaasti täytäntöön.

60 Näin ollen komissio on rikkonut päätöksen 2001/376/EY 21 ja 22 artiklan säännöksiä, kun se on tehnyt riidanalaisen päätöksen suorittamatta ensin vaadittuja tarkastuksia riittävän turvallisuuden takaamiseksi päätöksen 2001/376/EY 11 artiklassa tarkoitettuihin tuotteisiin sovellettavan DBES-järjestelmän toiminnassa.

61 Tästä seuraa, että riidanalainen päätös on kumottava.

Toinen kanneperuste

62 Koska Ranskan tasavallan kanteensa tueksi esittämä ensimmäinen kanneperuste on perusteltu, sen esittämää toista kanneperustetta ei ole tarpeen tutkia.

Oikeudenkäyntikulut

63 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Ranskan tasavalta on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Näin ollen on määrättävä, että Portugalin tasavalta ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Sen päivämäärän vahvistamisesta, jolloin voidaan aloittaa nautaperäisten tuotteiden toimittaminen Portugalista päivämäärään perustuvassa vientijärjestelmässä päätöksen 2001/376/EY 22 artiklan 2 kohdan nojalla, 25 päivänä heinäkuuta 2001 tehty komission päätös 2001/577/EY kumotaan.**

2) **Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

3) **Portugalin tasavalta ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Wathelet Timmermans La Pergola

von Bahr Rosas

Julistettiin Luxemburgissa 22 päivänä toukokuuta 2003.

R. Grass M. Wathelet

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja