DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 22 maj 2003 *

I mål C-393/01,

Republiken Frankrike, inledningsvis företrädd av R. Abraham och G. de Bergues samt av R. Loosli-Surrans, därefter av den sistnämnda och G. de Bergues och F. Alabrune, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av D. Booß och G. Berscheid, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: franska.

med stöd av

Republiken Portugal, företrädd av L. Fernandes, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av J.E. Collins, i egenskap av ombud,

intervenienter,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2001/577/EG av den 25 juli 2001 om fastställande av det datum då avsändning från Portugal av nötköttsprodukter som omfattas av det datumbaserade exportsystemet får påbörjas genom tillämpning av artikel 22.2 i beslut 2001/376/EG (EGT L 203, s. 27),

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Wathelet samt domarna C.W.A. Timmermans, A. La Pergola, S. von Bahr och A. Rosas (referent),

generaladvokat: J. Mischo,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören L. Hewlett,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 21 november 2002,

och efter att den 30 januari 2003 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Republiken Frankrike har, genom ansökan som sändes per telefax till domstolens kansli den 8 oktober 2001 och som inkom och registrerades vid nämnda kansli den 10 oktober samma år, med stöd av artikel 230 EG väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2001/577/EG av den 25 juli 2001 om fastställande av det datum då avsändning från Portugal av nötköttsprodukter som omfattas av det datumbaserade exportsystemet får påbörjas genom tillämpning av artikel 22.2 i beslut 2001/376/EG (EGT L 203, s. 27) (nedan kallat det ifrågasatta beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

2 Artikel 4 i kommissionens beslut 98/653/EG av den 18 november 1998 om nödåtgärder som krävs med hänsyn till förekomsten av bovin spongiform encefalopati (BSE) i Portugal (EGT L 311, s. 23) har följande lydelse:

"Portugal skall fram till den 1 augusti 1999 säkerställa att följande varor inte sänds från dess territorium till andra medlemsstater eller tredje land, om de kommer från nötkreatur som har slaktats i Portugal.

a) Kött.

b) Produkter som skulle kunna komma in i näringskedjan för människor eller djur.

c) Material avsett för kosmetika, medicinska produkter eller medicinsk utrustning."

3 Detta beslut är grundat på EG-fördraget, på rådets direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden (EGT L 224, s. 29; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 146),

särskilt artikel 10.4 i detta direktiv, och på rådets direktiv 89/662/EEG av den 11 december 1989 om veterinära kontroller vid handeln inom gemenskapen i syfte att fullborda den inre marknaden (EGT L 395, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 31, s. 216).

4 I artikel 2 i beslut 98/653 förbjuds även export till andra medlemsstater eller tredje land av levande nötkreatur och embryon från nötkreatur, köttmjöl, benmjöl samt kött- och benmjöl från däggdjur.

5 I artikel 13 i beslut 98/653 föreskrivs särskilt att Republiken Portugal skall genomföra ett program för att visa att landet noggrant följer all relevant gemenskapslagstiftning om identifiering och registrering av djur, anmälan av djursjukdomar, epidemiologisk övervakning av transmissibel spongiform encefalopati (nedan kallad TSE) och all annan gemenskapslagstiftning om skydd mot bovin spongiform encefalopati (nedan kallad BSE). Republiken Portugal var även skyldig att anta ett program för att visa att landet noggrant följde beslutet och de relevanta nationella åtgärderna för skydd mot BSE.

6 Enligt artikel 14 i beslut 98/653 är Republiken Portugal skyldig att var fjärde vecka sända kommissionen en rapport om tillämpningen av de skyddsåtgärder som vidtagits mot TSE i enlighet med gemenskapsbestämmelserna och nationella bestämmelser, och om resultaten av de program som avses i artikel 13 i detta beslut. I artikel 15 i nämnda beslut föreskrivs även att kommissionen skall utföra gemenskapsinspektioner på plats i Portugal.

7 Embargot mot nötköttsprodukter från Portugal förlängdes till den 1 februari 2000 genom kommissionens beslut 1999/517/EG av den 28 juli 1999 om ändring

av beslut 98/653 (EGT L 197, s. 45), därefter en gång till, denna gång på obestämd tid, genom kommissionens beslut 2000/104/EG av den 31 januari 2000 om ändring av beslut 98/653 (EGT L 29, s. 36).

8 Villkoren för upphävandet av embargot slogs fast i kommissionens beslut 2001/376/EG av den 18 april 2001 om åtgärder som krävs med hänsyn till förekomsten av bovin spongiform encefalopati i Portugal och om genomförande av en datumbaserad exportordning (EGT L 132, s. 17). Beslut 98/653 upphävdes genom detta beslut. Vissa bestämmelser i beslut 98/653 infördes emellertid i det sistnämnda beslutet.

9 Sjunde, åttonde, nionde, tionde och elfte skälen i beslut 2001/376 har följande lydelse:

"(7) Ett förbud mot användning av specificerat riskmaterial i livsmedel och foder infördes den 4 december 1998 i Portugal. Detta förbud har förlängts i enlighet med kommissionens beslut 2000/418/EG av den 29 juni 2000 om användning av material som utgör en risk när det gäller transmissibel spongiform encefalopati [EGT L 158, s. 76], ändrat genom beslut 2001/2/EG [EGT L 1, s. 21].

(8) Enligt den nationella planen för utrotning av BSE i Portugal skall alla avkommor från BSE-djur och djur från samma födelsekohort som BSE-djur slaktas och destrueras.

(9) Ett nytt centraliserat nationellt system för identifiering och registrering av nötkreatur (SNIRB) infördes i Portugal från och med den 1 juli 1999.

(10) Portugal överlämnade den 3 december 1999 till kommissionen sin första begäran om en datumbaserad exportordning, i syfte att på vissa villkor tillåta avsändning av produkter som härrör från djur födda efter ett visst datum. Dessa tekniska förslag ändrades och kompletterades den 18 februari, den 24 mars, den 27 juli och den 22 september 2000. De ändrade och kompletterade förslagen utgör en lämplig grund för beviljande av tillstånd att sända och exportera produkter som härrör från nötkreatur som slaktats i Portugal.

(11) Åtgärderna för att genomföra exportordningen och för slakt av avkomman skall granskas av kommissionens kontor för livsmedels- och veterinärfrågor innan avsändning av kött och köttprodukter får påbörjas. Om granskningen är tillfredsställande, skall kommissionen fastställa vilket datum avsändning får påbörjas."

10 I artikel 2 i beslut 2001/376 föreskrivs återigen ett förbud mot export av bland annat kött- och benmjöl från däggdjur. I artikel 5 i detta beslut föreskrivs emellertid att Portugal får tillåta att sådant material avsänds till andra medlemsstater för förbränning. De mottagande medlemsstaterna skall se till att materialet förbränns i enlighet med bilaga II till nämnda beslut.

11 I artikel 6 i beslut 2001/376 upprätthålls förbudet mot att exportera kött, produkter som skulle kunna komma in i livsmedelskedjan eller foderkedjan och material avsett för kosmetika, medicinska produkter eller medicinsk utrustning.

12 I artikel 7 i nämnda beslut föreskrivs emellertid att Republiken Portugal får tillåta avsändning från sitt territorium till andra medlemsstater eller till tredje land av aminosyror, peptider och talg, som har producerats i anläggningar som kontrolleras av en officiell veterinär.

13 I artikel 11.1 i beslut 2001/376 föreskrivs att Republiken Portugal genom undantag från artikel 6 i beslutet får tillåta att kött och produkter avsänds till andra medlemsstater eller till tredje land på de villkor som anges i olika artiklar i beslutet samt i bilaga IV om "Datumbaserad exportordning" (nedan kallad DBES). Artikel 11.1—11.4 i nämnda beslut innehåller särskilda villkor för slakterier, styckningsanläggningar, lagring och transport av kött.

14 Enligt artikel 12 i nämnda beslut skall kött och produkter som exporteras inom ramen för DBES identifieras med en extra kontrollstämpel som är tydlig.

15 Bilaga IV till beslut 2001/376 innehåller allmänna villkor för DBES och uppgifter om vilka djur som uppfyller kraven för att ingå i detta system. I bilagan föreskrivs ett antal specifika åtgärder, såsom kontroller före slakt, att slakt av djur som uppfyller kraven enligt DBES endast får ske i slakterier som inte används för slakt av nötkreatur som inte uppfyller dessa villkor, kontroller av styckningen av kött samt villkor för spårning och identifiering av slaktkroppar.

16 I artikel 20 i beslut 2001/376 återfinns samma bestämmelser som i artikel 14 i beslut 98/653, i vilken det stadgas att de portugisiska myndigheterna är skyldiga att regelbundet sända rapporter till kommissionen.

17 Artikel 21 i beslut 2001/376 har följande lydelse:

"Kommissionen skall utföra gemenskapsinspektioner på plats för att

a) försäkra sig om att de officiella kontrollerna i fråga om var och en av de produkter som anges i artiklarna 7 och 8 genomförs i Portugal, innan avsändning av dessa produkter får påbörjas eller återupptas,

b) försäkra sig om att bestämmelserna i artiklarna 11 och 12 och i bilaga IV tillämpas i Portugal, innan avsändning av... [nämnda produkter får påbörjas],

c) försäkra sig om att bestämmelserna i detta beslut följs i Portugal, särskilt vad gäller genomförandet av officiella kontroller,

d) undersöka förändringar i incidensen, att de relevanta nationella åtgärderna genomförs effektivt och göra en riskbedömning som visar om lämpliga åtgärder har vidtagits med hänsyn till eventuella risker i Portugal, och för att

e) försäkra sig om att bestämmelserna i artikel 5 eller bilaga II i tillämpliga fall tillämpas i den mottagande medlemsstaten, innan avsändning av det material som avses i artikel 5 får påbörjas."

18 Artikel 22.2 i beslut 2001/376 har följande lydelse:

"Kommissionen skall, med beaktande av de inspektioner som avses i artikel 21 och efter att ha underrättat medlemsstaterna, fastställa vilket datum avsändning av material och produkter får påbörjas eller återupptas i enlighet med artiklarna 5, 7 och 11."

Det ifrågasatta beslutet

19 I enlighet med artikel 22.2 i beslut 2001/376 fastställde kommissionen, genom det ifrågasatta beslutet, att export av sådana nötköttsprodukter som avses i artikel 11 i beslut 2001/376 skulle få återupptas den 1 augusti 2001.

20 Andra och tredje skälen i det ifrågasatta beslutet har följande lydelse:

"2) De kontroller som kommissionen utförde i Portugal den 14—18 maj och den 25—27 juni 2001, och som i första hand syftade till att bedöma systemet med veterinärkontroller i enlighet med artiklarna 11 och 12 i beslut 2001/376/EG samt bilaga IV till det beslutet, har visat att villkoren har uppfyllts på ett tillfredsställande sätt.

3) Kommissionen har lagt fram resultaten av inspektionerna samt de slutsatser som den dragit av dessa inspektioner för medlemsstaterna inom ramen för arbetet i Ständiga veterinärkommittén. Kommissionen har av Portugal erhållit garantier för fullständig tillämpning och effektivt genomförande av

gemenskapens lagstiftning om övervakning och utrotning av TSE, förutom de garantier som krävdes i rapporten från Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor."

Förfarandet vid domstolen

21 Genom beslut av den 1 och den 8 mars 2002 tillät domstolens ordförande Republiken Portugal respektive Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att intervenera till stöd för kommissionens yrkanden.

Talan

22 Den franska regeringen har anfört två grunder till stöd för sin talan. Genom den första grunden har den franska regeringen gjort gällande att artiklarna 21 och 22 i beslut 2001/376 har åsidosatts och att det har gjorts en uppenbart oriktig bedömning. Den andra grunden avser åsidosättande av försiktighetsprincipen genom en bristfällig riskhantering.

Den första grunden

Parternas argument

23 Den franska regeringen har gjort gällande att kommissionen antog det ifrågasatta beslutet i strid med bestämmelserna i artikel 21 jämförda med dem i artikel 22 i

beslut 2001/376, eftersom den fastställde datum för upphävande av embargot utan att först försäkra sig om att det i nämnda beslut föreskrivna skyddssystemet mot BSE i Portugal verkligen hade verkställts.

24 Den franska regeringen har dessutom hävdat att kommissionen gjorde sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning när den slog fast att de inspektioner som hade genomförts i Portugal hade visat att villkoren i beslut 2001/376 för att upphäva embargot var uppfyllda.

25 Artikel 22.2 i beslut 2001/376, i vilken det föreskrivs att kommissionen "med beaktande av de inspektioner som avses i artikel 21" skall fastställa vid vilket datum avsändning av material och produkter från Portugal får påbörjas eller återupptas, avser enligt den franska regeringen samtliga inspektioner som omnämns i artikel 21. Den franska regeringen anser nämligen att artikel 21 c och d, som rör allmänna inspektioner, inte får skiljas från artikel 21 b, som mer specifikt rör DBES. Den franska regeringen har i detta avseende hänvisat till motiveringen av beslut 2001/376, först och främst till det åttonde skälet i beslutet, i vilket det anges att den nationella planen för utrotning av BSE är en förutsättning för att DBES skall genomföras, vidare till det nionde skälet, i vilket det likaså erinras om att systemet för identifiering och registrering av nötkreatur är en förutsättning för utvecklingen och genomförandet av DBES. Den franska regeringen har slutligen hänvisat till elfte skälet i nämnda beslut, enligt vilket Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor (FVO) skall granska åtgärderna för att genomföra såväl DBES som för slakt av avkomman. Det anges vidare i detta skäl att kommissionen endast om granskningen är tillfredsställande kommer att fastställa ett datum då exporten får återupptas.

26 Den franska regeringen har hävdat att kommissionen i verkligheten inte hade genomfört de nödvändiga kontroller som krävs enligt artikel 21 i beslut 2001/376 innan det ifrågasatta beslutet antogs, och har i detta hänseende påpekat att den sista rapporten från FVO, daterad den 19 juli 2001, som tillhandahölls innan det

ifrågasatta beslutet antogs avser den inspektion som genomfördes i Portugal den 25—27 juni 2001. I denna rapport konstaterades emellertid att de behöriga myndigheterna fortfarande skulle anta ett förslag till lagdekret och ett cirkulär innehållande en "handbok för DBES". I rapporten rekommenderades att inte några andra anläggningar än slakterier eller styckningsanläggningar skulle godkännas innan de inspekterats av FVO. Detta innebär, enligt den franska regeringen, att kommissionen inte har uppfyllt kraven i artikel 21 c i beslut 2001/376 genom att försäkra sig om att de "officiella kontrollerna... genomför[t]s", och att det inte kunde garanteras att de "relevanta nationella åtgärderna genomför[t]s effektivt" i enlighet med föreskrifterna i artikel 21 d i beslutet.

27 Genom lagdekretet, vilket antogs först den 12 juli 2001, och handboken för DBES, vilken förelades den portugisiske jordbruksministern den 14 juli 2001, skulle framför allt ett system för att identifiera och spåra nötköttsprodukter inrättas i Portugal. Det hade således inte varit möjligt att kontrollera huruvida detta förfarande var effektivt vare sig vid den tidpunkt då det ifrågasatta beslutet antogs eller vid den tidpunkt som hade fastställts för embargots partiella upphävande.

28 Den franska regeringen har särskilt betonat att det av en skrivelse som kommissionen den 11 juni 2001 sände till de portugisiska myndigheterna tydligt framgår att DBES vid denna tidpunkt ännu inte hade börjat tillämpas samt att flera brister förekom i förfarandet för spårning före och efter slakt samt i det system som syftar till att i de olika verksamhetsfälten särskilja produkter som omfattas av DBES från de produkter som inte omfattas av detta system. Det framgår också att det helt och hållet saknades ett varningsprogram för det fall man skulle upptäcka ett djur som var i riskzonen.

29 Enligt den franska regeringen erinrades endast i rapporten från FVO:s inspektion den 25—27 juni 2001 om de villkor i DBES som skulle formaliseras i förslaget till lagdekret och i handboken för DBES. Rapporten saknade emellertid information

om huruvida de brister som omnämndes i skrivelsen av den 11 juni 2001 hade avhjälpts, i synnerhet vad avser reglerna om spårning bakåt och framåt.

30 Kommissionen har tillbakavisat den franska regeringens tolkning av artiklarna 21 och 22 i beslut 2001/376. Artikel 22.2 avser tre skilda ordningar och artikeln kan inte tolkas så, att samtliga bestämmelser i artikel 21 skall tillämpas på var och en av dessa tre ordningar. Endast bestämmelsen i artikel 21 b har nämligen ett direkt samband med DBES. Bestämmelserna i artikel 21 a och e avser frågor som uttryckligen undantas från nämnda systems tillämpningsområde. Bestämmelserna i artikel 21 c och d är ordagrant hämtade från artikel 15 i beslut 98/653, genom vilket embargot mot nötköttsprodukter från Portugal infördes, och de har inte något direkt samband med DBES.

31 Kommissionen anser följaktligen att de faktorer som omnämns i artikel 21 i beslut 2001/376 skall ges olika vikt vid bedömningen. Sålunda skulle kommissionen beakta samtliga inspektioner som hade genomförts sedan beslut 98/653 antogs och noggrant kontrollera huruvida de inspektioner som avses i artikel 21 b i beslut 2001/376 hade genomförts och ledde till slutsatsen att situationen i Portugal uppvisade alla nödvändiga garantier. Kommissionen anser sig ha uppfyllt dessa båda skyldigheter, vilka sinsemellan inte åligger kommissionen i samma utsträckning, vid den tidpunkt då datum för återupptagande av avsändningarna enligt DBES fastställdes.

32 I fråga om de inspektioner och bedömningar som har utförts enligt artikel 15 i beslut 98/653, vars bestämmelser har införts i artikel 21 c och d i beslut 2001/376, har kommissionen anfört att det ifrågasatta beslutet är slutresultatet av ett intensivt samarbete mellan kommissionens tjänstemän och den portugisiska regeringen. Ett stort antal inspektioner utfördes inom ramen för detta samarbete. Kommissionen har hänvisat till rapporterna från dessa inspektioner, vilka finns tillgängliga på kommissionens webbplats. De kontroller som avses i artikel 21 c och d har således utförts under hela den tid då embargot gällde och de har alltså beaktats då datum för embargots upphävande fastställdes.

33 Kommissionen har emellertid betonat den specifika karaktären hos DBES, vilken grundas på att de djur som omfattas av systemet har en individuell ställning och särskilt på möjligheten att spåra varje djur.

34 I fråga om den inspektion som skall utföras enligt artikel 21 b i beslut 2001/376 har kommissionen anfört att rapporten från den inspektion som FVO genomförde den 25—27 juni 2001 allmänt talade för att embargot skulle upphävas, särskilt i fråga om åtgärdernas effektiva genomförande. Den enda brist som påpekades i rapporten var att gällande lagbestämmelser var ofullständiga. Det lagdekret som offentliggjordes den 31 juli 2001 godkändes emellertid av det portugisiska ministerrådet den 12 juli 2001, kontrasignerades av premiärministern den 23 juli 2001 och promulgerades den 29 juli 2001 av landets president. Lagdekretet trädde i kraft den 1 augusti 2001. Handboken för DBES godkändes av statssekreteraren med ansvar för jordbruk den 13 juli 2001. Därmed anser kommissionen att det portugisiska kontrollsystemet inrättades, trots att det ännu inte var helt formaliserat, då det ifrågasatta beslutet antogs. Kommissionen anser också att den har fullgjort samtliga i gemenskapsrätten föreskrivna kontroller.

35 I den skrivelse av den 11 juni 2001 som den franska regeringen har hänvisat till konstaterades enligt kommissionen endast att vissa smärre problem kvarstod. Vid nämnda inspektion konstaterade FVO att de portugisiska myndigheterna, med utgångspunkt i skrivelsen, hade funnit lösningar på samtliga där nämnda problem. Den portugisiska regeringen hade bland annat redogjort för en lösning på de problem som kommissionen påpekat i fråga om spårbarhet. Den föreslagna lösningen granskades av FVO i god tid innan datumet för återupptagande av exporten fastställdes.

36 Kommissionen har medgivit att FVO inte kontrollerade den konkreta tillämpningen av DBES i den inspekterade anläggningen, men har gjort gällande att det i praktiken var omöjligt att utföra en sådan kontroll, eftersom tillstånd till återupptagande av exporten ännu inte hade givits och systemet således inte kunde fungera korrekt.

37 Den portugisiska regeringen har i sin interventionsinlaga redogjort för de ansträngningar som den har gjort sedan år 1999 för att kunna genomföra DBES. Alla förfaranden för att välja ut anläggningar och djur som skall omfattas av DBES har kontrollerats vid en gemenskapsinspektion i maj 2001. Dessa förfaranden har ansetts tillfredsställande och vissa av dem har förbättrats. Genomförandet av DBES kontrollerades vid inspektionen den 25—27 juni 2001. Vid denna inspektion konstaterades att kraven i beslut 2001/376 var uppfyllda. Det enda undantaget var att en slutlig version av handboken för DBES inte hade antagits och att den tillämpliga lagstiftningen inte hade utfärdats.

38 Den portugisiska regeringen har anfört att kommissionen och FVO den 11 juli 2001 presenterade rapporten från den nämnda inspektionen för Ständiga veterinärkommittén. Inspektörerna redogjorde i detalj för de åtgärder som hade vidtagits av de portugisiska myndigheterna, utan att någon medlemsstat hade något att anmärka. Vid mötet nämndes inget konkret datum för ikraftträdandet av det ifrågasatta beslutet, eftersom kommissionen ännu inte hade avslutat det interna antagningsförfarandet avseende detta. Eftersom kommittén hade lämnat sitt godkännande nämndes emellertid datumet den 1 augusti 2001. Den portugisiska regeringen preciserade att samtliga nödvändiga garantier hade lämnats, såväl av regeringens ständiga representant vid Europeiska unionen som av generalstyrelsen för veterinärfrågor, och att samtliga parter hade tagit del av uppgifterna och innehållet i de nödvändiga dokumenten. Den process som ledde fram till det ifrågasatta beslutet kännetecknades av ett nära samarbete med de behöriga instanserna, kommissionen och den enda anläggning som hade fått tillstånd att tillämpa DBES. Den portugisiska regeringen har följaktligen uttryckt sin förvåning över Republiken Frankrikes talan och den anförda grunden.

39 Förenade kungarikets regering har inte inkommit med någon interventionsinlaga.

Domstolens bedömning

40 Domstolen påpekar inledningsvis att besluten 2001/376 och 2001/577 har fattats med stöd av framför allt direktiv 89/662, enligt vilket kommissionen får vidta tillfälliga skyddsåtgärder när särskilt allvarliga folk- eller djurhälsoskäl föreligger.

41 Det kan i detta hänseende erinras om att en hög hälsoskyddsnivå enligt artikel 152.1 första stycket EG skall säkerställas vid utformning och utförande av all gemenskapspolitik och alla gemenskapsåtgärder.

42 Domstolen har vid flera tillfällen betonat att sjukdomen BSE verkligen är förbunden med allvarliga risker och att det är lämpligt att vidta tillfälliga skyddsåtgärder som motiveras av skyddet för människors hälsa mot denna sjukdom, oavsett om det rör sig om åtgärder som vidtas av kommissionen (beslut av den 12 juli 1996, i mål C-180/96 R, Förenade kungariket mot kommissionen, REG 1996, s. I-3903, dom av den 5 maj 1998 i mål C-180/96, Förenade kungariket mot kommissionen, REG 1998, s. I-2265, och av den 12 juli 2001 i mål C-365/99, Portugal mot kommissionen, REG 2001, s. I-5645) eller av en medlemsstat (dom av den 8 januari 2002 i mål C-428/99, Van den Bor, REG 2002, s. I-127, punkt 40).

43 Det är mot bakgrund av dessa omständigheter som domstolen skall pröva förevarande talan, i syfte att fastställa huruvida kommissionen, då det ifrågasatta beslutet antogs, hade försäkrat sig om att DBES fungerade på ett tillräckligt betryggande sätt och att villkoren för att upphäva embargot mot nötköttsprodukter från Portugal följaktligen var uppfyllda.

44 För att avgöra om så var fallet skall det först fastställas vilka inspektioner kommissionen skulle genomföra innan den kunde fastställa ett datum för återupptagande av exporten av sådana produkter som avses i artikel 11 i beslut 2001/376, och vad som var syftet med dessa inspektioner.

45 I artikel 22.2 i beslut 2001/376 föreskrivs att kommissionen fastställer detta datum "med beaktande av de inspektioner som avses i artikel 21" i samma beslut.

46 Fem typer av gemenskapsinspektioner omnämns i artikel 21 i beslut 2001/376. Den inspektion som avses i artikel 21 b angår specifikt de produkter som avses i artikel 11 i samma beslut. Det är för övrigt ostridigt att kommissionen skulle utföra sådana inspektioner. De inspektioner som avses i artikel 21 a och e angår andra produkter än de som omnämns i artikel 11 och de skall naturligtvis inte beaktas i fråga om återupptagandet av exporten av de sistnämnda produkterna.

47 I fråga om de inspektioner som avses i artikel 21 c och d skall det konstateras att det rör sig om inspektioner av mer allmän art, som föreskrivs redan i artikel 15 i beslut 98/653. Det är i synnerhet inom ramen för dessa mer allmänna inspektioner som det kan kontrolleras huruvida förbudet mot utfodring av djur med köttmjöl efterlevs och huruvida systemen för att identifiera och spåra nötkreatur fungerar tillfredsställande.

48 Även om DBES grundas på att de djur som omfattas av systemet har en individuell ställning, måste framför allt förbudet mot köttmjöl efterlevas och systemen för att identifiera och spåra djuren fungera tillfredsställande för att den säkerhet som DBES skall garantera uppnås. Det tjänar nämligen inte något till att ett individuellt djur identifieras för att omfattas av DBES om köttmjöl fortfarande

används för utfodring i den aktuella medlemsstaten eller om databasen, genom vilken djuret kan identifieras eller spåras innehåller en betydande andel felaktigheter eller inte regelbundet uppdateras.

49 Även om de faktorer som omnämns i artikel 21 b, c och d i beslut 2001/376 kunde värderas olika vid bedömningen, såsom kommissionen har hävdat, kunde inte denna begränsa sig till att utföra en sådan inspektion som avses i artikel 21 b innan den fastställde det datum då export av sådana produkter som avses i artikel 11 i nämnda beslut kunde återupptas. Kommissionen borde nämligen även utföra de inspektioner som avses i nämnda artikel 21 c och d, åtminstone i fråga om de faktorer som är väsentliga för DBES säkerhet.

50 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 96 i sitt förslag till avgörande, följer det av artikel 21 i beslut 2001/376 att dessa inspektioner inte enbart syftar till att fastställa huruvida lagar och andra författningar har antagits och huruvida dessa är tillräckliga, utan målsättningen med inspektionerna är att fastställa att nämnda bestämmelser och andra tillämpliga bestämmelser "tillämpas" och "följs" (artikel 21 b och c) eller "genomförs effektivt" (artikel 21 d).

51 Det skall inledningsvis påpekas att det framgår av tredje skälet i det ifrågasatta beslutet att kommissionen inte själv har försäkrat sig om att gemenskapens lagstiftning om övervakning och utrotning av TSE har tillämpats fullständigt och genomförts effektivt utan har nöjt sig med de garantier som har lämnats av de portugisiska myndigheterna.

52 Vidare kunde kommissionen då det ifrågasatta beslutet antogs omöjligen kontrollera huruvida Portugal hade antagit nationella bestämmelser avseende DBES som motsvarade de krav som ställdes av detta system, eftersom lagdekretet

promulgerades av landets president och offentliggjordes först efter det att detta beslut hade antagits.

53 Slutligen vad gäller handboken för DBES, vars effektiva tillämpning i den anläggning som ansökte om godkännande för behandling av produkter som omfattades av DBES skulle kontrolleras genom FVO:s inspektion den 25—27juni 2001, är det tillräckligt att konstatera att kommissionen aldrig har kontrollerat huruvida denna har antagits av de portugisiska myndigheterna. Kommissionen var heller inte i stånd att frambringa denna handbok under förhandlingen och domstolen känner följaktligen fortfarande inte till vilket datum handboken antogs eller ens om den faktiskt har antagits.

54 Som framkom vid förhandlingen har de experter som vid FVO:s inspektion besökte den anläggning som ansökte om tillstånd besiktigat ett slakteri där det inte fanns några djur som omfattades av DBES och en styckningsanläggning utan kött som omfattades av nämnda system. Det framgår av det sätt på vilket rapporten från denna inspektion har avfattats att experterna endast har kunnat hänvisa till kraven enligt DBES under de olika stadierna i behandlingen av djur och kött.

55 Det är till följd av dessa omständigheter uppenbart att kommissionen inte har utfört de kontroller som krävs enligt artikel 21 b i beslut 2001/376.

56 Vad gäller de mer allmänna inspektioner rörande BSE som avses i artikel 21 c och d skall det konstateras att syftet med FVO:s inspektion den 14—18 maj 2001 särskilt var att kontrollera efterlevnaden av gemenskapsbestämmelserna om förbud mot att använda djurmjöl som djurfoder. Experterna påpekade emellertid i punkt 6.2 i rapporten från denna inspektion bland annat att den relevanta gemenskapslagstiftningen inte hade införlivats med nationell rätt och att tillsatser

av bearbetat animaliskt protein i foder till icke-idisslare fortfarande var tillåtna enligt den nationella lagstiftningen. Personalbristen vid den behöriga myndigheten omöjliggjorde vidare en tillräcklig kontroll av efterlevnaden av gemenskapslagstiftningen.

57 Det skall i fråga om identifieringen och möjligheten att spåra nötkreatur konstateras att FVO:s sista inspektion rörande dessa frågor innan det ifrågasatta beslutet antogs ägde rum den 6—10 november 2000, Denna inspektion följde en tidigare inspektion av den 13—17 mars 2000, som hade lett till mycket negativa slutsatser i fråga om nötkreaturens identifiering (opålitlig öronmärkning, stor andel fel i databasen SNIRB, förseningar i uppdateringen av denna, otillräckliga korsvisa kontroller mellan de olika identifieringssystemen, etc.).

58 Experterna uppgav i rapporten från inspektionen den 6—10 november 2000 att de portugisiska myndigheterna har gjort anmärkningsvärda ansträngningar för att följa den tidigare inspektionens rekommendationer. Trots detta fann de i punkt 6.3 i rapporten att kontrollerna konkret har utförts på ett "helt otillfredsställande" sätt (completely unsatisfactory). Dessutom hade enligt dessa experter situationen förvärrats i fråga om mängden felaktigheter i databasen SNIRB (punkt 6.4 i nämnda rapport). Möjligheten att spåra ett djurs avkomma var fortfarande otillfredsställande (punkt 6.5 i nämnda rapport).

59 Av dessa omständigheter följer att de kontroller som kommissionen utfört enligt artikel 21 c och d i beslut 2001/376 då det ifrågasatta beslutet antogs inte gjorde det möjligt att fastställa huruvida Republiken Portugal korrekt hade tillämpat

och effektivt genomfört de gemenskapsrättsliga och nationella bestämmelser som syftar till att garantera att de villkor som är väsentliga för DBES säkerhet iakttas.

60 Kommissionen har följaktligen åsidosatt bestämmelserna i artikel 21 jämförda med bestämmelserna i artikel 22 i beslut 2001/376 genom att anta det ifrågasatta beslutet utan att först ha genomfört de kontroller som krävdes för att garantera att DBES, som är tillämpligt i fråga om sådana produkter som avses i artikel 11 i nämnda beslut, fungerade på ett tillräckligt säkert sätt.

61 Det ifrågasatta beslutet skall således ogiltigförklaras.

Den andra grunden

62 Eftersom talan skall bifallas på Republiken Frankrikes första grund, saknas det anledning att pröva den andra grunden.

Rättegångskostnader

63 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom Republiken Frankrike har yrkat att kommissionen skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna och kommissionen har tappat målet, skall yrkandet bifallas. Enligt artikel 69.4 i rättegångsreglerna skall de medlemsstater och institutioner som intervenerar bära sina rättegångskostnader. Republiken Portugal och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland skall följaktligen bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **Kommissionens beslut 2001/577/EG av den 25 juli 2001 om fastställande av det datum då avsändning från Portugal av nötköttsprodukter som omfattas av det datumbaserade exportsystemet får påbörjas genom tillämpning av artikel 22.2 i beslut 2001/376/EG ogiltigförklaras.**

2) **Kommissionen skall ersätta rättegångskostnaderna.**

3) **Republiken Portugal och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland skall bära sina rättegångskostnader.**

Wathelet Timmermans La Pergola

von Bahr Rosas

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 22 maj 2003.

R. Grass M. Wathelet

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen