JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
30 päivänä tammikuuta 2003 [1]

I Johdanto ja asiaa koskeva lainsäädäntö

1. Yhteisöjen tuomioistuinta on jälleen pyydetty lausumaan tarttuvaan spongiformiseen enkefalopatiaan (jäljempänä BSE-tauti) liittyvästä ongelmasta ja niistä päätöksistä, joita yhteisö on tehnyt siitä ihmisten ja eläinten terveydelle aiheutuvien vakavien vaarojen poistamiseksi. Minulla on jo kerran ollut tilaisuus selvittää yhteisöjen tuomioistuimelle asiaan liittyvät tosiseikat ja tieteelliset tiedot, [2] jotka nyt ovat varmasti tarkkaan yhteisöjen tuomioistuimen tiedossa.

2. Nyt esillä olevassa tapauksessa on kyse Ranskan tasavallan nostamasta kumoamiskanteesta, joka koskee sen päivämäärän vahvistamista, jolloin voidaan aloittaa nautaperäisten tuotteiden toimittaminen Portugalista päivämäärään perustuvassa vientijärjestelmässä päätöksen 2001/376/EY 22 artiklan 2 kohdan nojalla, 25 päivänä heinäkuuta 2001 tehtyä komission päätöstä 2001/577/EY [3] (jäljempänä riidanalainen päätös).

3. Yhteisön lainsäädännössä hyväksyttyjen Maailman eläintautijärjestön (IOE) arviointiperusteiden mukaan Portugali kuuluu korkean BSE-esiintyvyyden maihin. Tästä syystä Portugalissa esiintyvän naudan tarttuvan enkefalopatian takia tarpeellisista kiireellisistä suojatoimenpiteistä 18 päivänä marraskuuta 1998 tehdyn komission päätöksen 98/653/EY [4] 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;

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Ks. julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-1/00, komissio v. Ranska, tuomio 13.12.2001 (Kok. 2000, I-9989, 1—4 kohta).

3 — EYVL L 203, s. 27.

4 — EYVL L 311, s. 23.

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

4. Päätöksen 98/653/EY 14 artiklan mukaan Portugalin tasavallan on lähetettävä joka neljäs viikko komissiolle kertomus TSE:n (tarttuva spongiforminen enkefalopatia) vastaisten suojatoimenpiteiden soveltamisesta yhteisön ja kansallisten säännösten mukaisesti sekä kyseisen päätöksen 13 artiklassa tarkoitetun ohjelman tuloksista.

5. Päätöksen 98/653/EY 15 artiklassa säädetään, että "komissio tekee Portugalissa yhteisön tarkastuksia paikalla:

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

b) tarkastellakseen taudin esiintyvyyden kehitystä ja asiaa koskevien kansallisten toimenpiteiden tehokasta täytäntöönpanoa sekä tehdäkseen riskiarvion sen osoittamiseksi, onko asianmukaiset toimenpiteet riskien hallinnasta toteutettu."

6. Vientikieltoa jatkettiin 1.2.2000 asti Portugalissa esiintyvän naudan tarttuvan enkefalopatian takia tarpeellisista kiireellisistä suojatoimenpiteistä tehdyn päätöksen 98/653/EY muuttamisesta 28 päivänä heinäkuuta 1999 tehdyllä komission päätöksellä 99/517/EY.[5] Portugalin tasavalta nosti päätöksestä kumoamiskanteen, jonka yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi.[6]

7. Sen jälkeen vientikieltoa pidennettiin määräämättömäksi ajaksi Portugalissa esiintyvän naudan tarttuvan enkefalopatian takia tarpeellisista kiireellisistä suojatoimenpiteistä tehdyn päätöksen 98/653/EY muuttamisesta 31 päivänä tammikuuta 2000 tehdyllä komission päätöksellä 2000/104/EY.[7]

8. 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.[8]

9. Tähän ratkaisuun johtaneita tapahtumia ja sillä täytäntöönpantua järjestelmää sel-

5 — EYVL L 197, s. 45.

6 — Asia C-365/99, Portugali v. komissio, tuomio 12.7.2001 (Kok. 2001, s. I-5645).

7 — EYVL L 29, s. 36.

8 — EYVL L 132, s. 17.

vitetään laajalti kyseisen päätöksen johdanto-osan perustelukappaleissa, joissa todetaan muun muassa seuraavaa:

"6) Elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston Portugaliin 14—18 päivänä kesäkuuta 1999 tekemällä tarkastusmatkalla todettiin, että silloisten varastojen palauttaminen oli saatu päätökseen ja että rehunkäyttökiellon tehokkuutta koskeva valvonta oli asianmukaista.

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,[9] sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2001/2/EY,[10] 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*,[11] ennen kuin lihan ja lihavalmisteiden toimittaminen voi alkaa. Jos tarkastuksen tulokseen ollaan tyytyväisiä, komissio asettaa päivämäärän, jona toimitukset voivat alkaa."

10. Päätöksen 2001/376/EY 6 artiklassa uudistetaan kielto, jonka mukaan on kiel-

9 — EYVL L 158, s. 76.
10 — EYVL L 1, s. 21.
11 — Kursivointi tässä.

lettyä viedä Portugalin alueelta nautaeläimistä saatua lihaa, sellaisia tuotteita, jotka voivat joutua ihmisten tai eläinten ravintoketjuun, tai aineksia, jotka on tarkoitettu käytettäviksi kosmeettisissa valmisteissa, lääkkeissä tai lääkinnällisissä laitteissa.

11. Päätöksen 2001/376/EY 7 artiklan mukaan Portugali voi kuitenkin sallia, että sen alueelta toimitetaan muihin jäsenvaltioihin tai kolmansiin maihin aminohappoja, peptidejä ja talia, jotka on valmistettu virallisessa eläinlääkinnällisessä valvonnassa olevissa laitoksissa.

12. Päätöksen 2001/376/EY 11 artiklan 1 kohdassa säädetään, että 6 artiklasta poiketen Portugali voi sallia tuoreen lihan ja lihavalmisteiden toimittamisen sen alueelta muihin jäsenvaltioihin tai kolmansiin maihin, kunhan se tapahtuu päätöksen eri artikloissa ja liitteessä IV ("Päivämäärään perustuva vientijärjestelmä (DBES)") säädettyjen edellytysten mukaisesti.

13. Päätöksen 2001/376/EY 11 artiklan 1—4 kohdassa säädetään teurastamoihin, leikkaamoihin, varastointiin ja kuljetukseen liittyvistä erityisedellytyksistä.

14. Päätöksen 2001/376/EY 12 artiklan mukaan DBES-järjestelmässä viedyt lihat ja valmisteet on merkittävä erillisellä selkeällä merkillä.

15. Päätöksen 2001/376/EY liitteessä IV vahvistetaan yleiset edellytykset DBES-järjestelmän toiminnalle 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, paloittelun valvonnasta, jäljitysjärjestelmästä sekä vientiin soveltuvien ruhojen tunnistetiedoista.

16. Päätöksen 20 artiklassa toistetaan Portugalin viranomaisille jo päätöksessä 98/653/EY asetettu velvoite lähettää komissiolle säännöllisesti kertomuksia suojatoimenpiteiden soveltamisesta.

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

"Komissio tekee paikalla suoritettavia yhteisön tarkastuksia

a) Portugalissa tarkastaakseen, että viranomaisen 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."

II Riidanalainen päätös

19. Komissio teki 25.7.2001 päätöksen, jossa määrättiin päivämääräksi, jolloin naudanlihatuotteiden toimittaminen Portugalista voidaan aloittaa, 1.8.2001.

20. Riidanalainen päätös tehtiin sen jälkeen, kun komission suorittamien yhteisön tarkastusten tulokset oli todettu tyydyttäviksi. Päätöksen johdanto-osan 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."

III Asianosaisten vaatimukset ja väliintulot

21. Ranskan tasavalta katsoi, etteivät edellytykset Portugalille asetetun naudanlihan vientikiellon poistamiseksi olleet täyttyneet, ja nosti tällä perusteella kumoamiskanteen päätöksestä 2001/577/EY.

22. 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

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

23. Vastaaja vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää kanteen perusteettomana

— velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

24. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi 1.3.2002 antamallaan määräyksellä Portugalin tasavallan väliintulohakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen vastaajan vaatimuksia.

25. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi 8.3.2002 antamallaan määräyksellä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan väliintulohakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen komission vaatimuksia. Asianosaisten toimittamia kirjelmiä tarkasteltuaan Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus kuitenkin ilmoitti, ettei sillä ole mitään lisättävää komission esittämiin perusteluihin, minkä vuoksi se ei halua jättää väliintulokirjelmää.

IV Asianosaisten perustelut ja niiden arviointi

A *Todistustaakka*

26. Ranskan hallitus täsmentää, ettei se halua riitauttaa vientikiellon poistamisen periaatetta sinänsä, vaan ainoastaan päivämäärän, jolloin kielto määrättiin poistettavaksi. Se huomauttaa, että vientikiellon poistamisessa oli itse asiassa kyse tiettyjä tuotteita koskevan poikkeuksen sallimisesta vientikieltoon, ja väittää, että komission, joka arvioi poikkeuksen mahdollistavien edellytysten täyttyneen, on myös näytettävä toteen, että asia todella on näin.

27. Komissio puolestaan toteaa, että tällaisen päätöksen tekeminen edellyttää ennalta varautumisen periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen tasapuolista soveltamista. Näin ollen on liioiteltua väittää, että komission tehtävänä olisi todistaa vientikiellon poistamisen edellytysten täyttyneen. Lisäksi riidanalaista päätöstä koskee sama laillisuusolettama kuin muitakin yhteisön säädöksiä. Sen vuoksi siihen on sovellettava yleistä menettelysääntöä, jonka mukaan todistustaakka on kantajalla eli tässä tapauksessa Ranskan hallituksella.

28. Tältä osin riittää, kun todetaan Ranskan hallituksen pyrkivän tällä kumoamiskanteella ainoastaan osoittamaan, ettei Portugali ollut täyttänyt kaikkia päätöksessä 2001/376/EY säädettyjä edellytyksiä sinä päivänä, jolloin riidanalainen päätös tehtiin. Ranskan hallitus ei siis kiistä actori incumbit probatio -periaatteen sovellettavuutta sinänsä. Tehtäväni on näin ollen tutkia Ranskan hallituksen esittämät kanneperusteet ja selvittää, pystyykö se todistamaan väitteensä.

B *Ensimmäinen kanneperuste: päätöksen 2001/376/EY 21 ja 22 artiklan rikkominen ja ilmeinen arviointivirhe*

1. Asianosaisten perustelut

a) Ranskan hallituksen perustelut

29. Ranskan hallitus väittää komission tehneen ilmeisen arviointivirheen, kun se Portugalissa tehtyjen tarkastusten perusteella katsoi, että päätöksessä 2001/376/EY säädetyt edellytykset olivat täyttyneet.

30. Ranskan hallituksen mielestä päätöksen 2001/376/EY 22 artiklan 2 kohdan ilmaisua "ottaen huomioon 21 artiklassa

tarkoitetut tarkastukset" on tulkittava siten, että vientikiellon poistaminen riippuu siitä, onko 21 artiklassa luetellut tarkastukset tehty, ja siitä, mitkä niiden tulokset ovat.

31. Ranskan hallitus katsoo komission tehneen riidanalaisen päätöksen, vaikka kaikkia päätöksen 2001/376/EY 21 artiklassa säädettyjä tarkastuksia ei ollut suoritettu.

32. Kyseisissä tarkastuksissa on 21 artiklan mukaan

— tarkastettava, että 11 ja 12 artiklan sekä liitteen IV säännökset on pantu täytäntöön;

— tarkastettava, että päätöksen 2001/376/EY säännöksiä sovelletaan erityisesti virallisen valvonnan täytäntöönpanossa;

— tarkasteltava taudin esiintyvyyden kehitystä ja asiaa koskevien kansallisten toimenpiteiden tehokasta täytäntöönpanoa sekä tehtävä riskiarvio sen osoittamiseksi, onko aiheelliset toimenpiteet riskien hallitsemiseksi toteutettu.

33. Viimeinen elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston tarkastuskertomus, josta Ranskan hallitukselle ilmoitettiin ennen 25.7.2001 tehtyä päätöstä, on 25.—27.6.2001 tehdyistä tarkastuskäynneistä laadittu kertomus, jossa tarkastellaan DBES:n yleisiä vientiedellytyksiä ja erityisesti tuotantolaitosten hyväksymistä, vientiin soveltuvaa karjaa, teurastamoissa ja leikkaamoissa tehtyjä tarkastuksia sekä varmentamista ja kuljetusta. Tarkastuskertomuksessa ei käsitellä taudin esiintyvyyttä ja asiaa koskevien kansallisten toimenpiteiden täytäntöönpanoa eikä esitetä riskiarviota sen osoittamiseksi, onko aiheelliset toimenpiteet riskien hallitsemiseksi toteutettu.

34. Ranskan hallituksen mukaan Portugalissa tehdyt virallisen valvonnan täytäntöönpanoa (21 artiklan c kohta) sekä taudin kehitystä, riskien arviointia ja aiheellisten toimenpiteiden toteuttamista (21 artiklan d kohta) koskevat tarkastukset olisi pitänyt yhdistää DBES-tarkastuksiin. Tämän päätelmän vahvistaa päätöksen 2001/376/EY 22 artiklan 2 kohta, jossa ei tehdä eroa niiden tarkastustyyppien välillä, jotka komission on otettava huomioon, ja sen perustelukappaleiden sisältö ja järjestys. Kahdeksannessa ja yhdeksännessä perustelukappaleessa mainitaan kaksi DBES-järjestelmän ennakkoedellytystä: kansallinen BSE:n hävittämisohjelma ja uusi keskitetty kansallinen nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmä. Yhdennentoista perustelukappaleen

mukaan elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston on tarkastettava vientisuunnitelman täytäntöönpanoa ja jälkeläisten teurastamista koskevat toimenpiteet, ja komissio voi määrätä päivämäärän toimitusten alkamiselle vasta sen jälkeen, kun kaikkien tarkastusten tulokset on todettu tyydyttäviksi.

35. Lisäksi Ranskan hallituksen asiamies huomautti suullisessa käsittelyssä, että tässä tapauksessa on suotavaa, että DBES-järjestelmän tarkastusten yhteydessä tehdään yleinen tilannearvio, jossa voidaan muun muassa selvittää, onko DBES-järjestelmään joutunut tartunnasta epäiltyjä eläimiä.

36. Ranskan hallituksen mukaan DBES-järjestelmää koskeva asetus ja DBES-järjestelmän soveltamista koskevaan käsikirjaan liittyvä kiertokirje eivät olleet voimassa siinä vaiheessa, kun tarkastuskertomus jätettiin, ja samaten osa elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston tarkastuksista oli vielä tekemättä, joten päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan c kohdan säännöksiä ei noudatettu "virallisen valvonnan täytäntöönpanon" osalta.

37. Ranskan hallitus lisää, että Portugalin antaman asetuksen hyväksymisen ja vientikiellon poistamisen välillä kulunut aika oli käytännössä liian lyhyt, jotta talouden toimijat olisivat voineet perehtyä DBES-järjestelmän menettelyihin ja toimintatapoihin. Käyttöön otetun vientijärjestelmän tehokkuutta ei siis ole voitu todentaa riidanalaisen päätöksen tekoajankohtana sen paremmin kuin vientikiellon poistamispäivänäkään.

38. Niistä komission toteamuksista, jotka koskevat päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan b kohtaa eli sitä, tarkastiko se, että 11 ja 12 artiklan sekä liitteen IV säännökset oli pantu täytäntöön, Ranskan hallitus esittää seuraavat huomautukset:

— Komission 11.6.2001 Portugalin viranomaisille lähettämästä kirjeestä käy selvästi ilmi, ettei DBES-järjestelmä ollut vielä voimassa. Kirjeessä mainitaan useita puutteita vientiin soveltuvien ja soveltumattomien tuotteiden erottelussa ja tuotteiden jäljitettävyydessä kaikissa tuotantoketjun vaiheissa ja huomautetaan, että Portugalilta puuttuu hätäsuunnitelma sen varalle, että tarkastuksissa löydetään suuririskinen eläin.

— Elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston 25.—27.6.2001 tekemistä tarkastuskäynneistä laaditussa kertomuksessa rajoitutaan käsittelemään DBES-järjestelmän yleisiä edellytyksiä, jotka piti virallistaa asetusluonnoksessa ja DBES-käsikirjassa, mutta kertomuksessa mainittujen tietojen perusteella ei

voida todeta, että 11.6.2001 päivätyssä kirjeessä mainittujen puutteiden korjaamiseksi olisi ryhdytty konkreettisiin toimenpiteisiin.

39. Ranskan hallitus korostaa vielä, että komissio ei toimittanut sille Portugalin viranomaisten antamaa asetusta, joten se ei voinut tarkistaa, minä päivänä asetus julkaistiin ja jaettiin toimijoille. Koska Ranskan hallitus ei saanut komissiolta myöhempää tarkastuskertomusta eikä kuukausittaista kertomusta, se ei myöskään voinut arvioida, olivatko Portugalin tarkastusviranomaiset perillä säännöksistä.

40. Ranskan hallitus väittää, että riidanalainen päätös on pätemätön myös siksi, ettei komissio selvittänyt ennen vientikiellon poistamispäivän määräämistä, oliko muissa jäsenvaltioissa toteutettu toimenpiteitä jäljitettävyyden varmistamiseksi.

41. Päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan c kohtaan ja erityisesti virallisen valvonnan täytäntöönpanoon liittyvistä komission toteamuksista Ranskan hallitus huomauttaa, että valvonta on tärkeää, koska riskit voidaan eliminoida vain, jos DBES-järjestelmää noudatetaan tiukasti.

42. Ranskan hallitus panee erityisesti merkille, että 14.—18.5.2001 tehdyistä tarkastuksista laaditussa kertomuksessa esitettiin lihajauhoon ja erikseen määriteltyyn riskiainekseen liittyviä moitteita sekä suosituksia niistä. Tarkastuskertomuksessa mainitaan Portugalin viranomaisten tältä osin antamat sitoumukset, mutta mistään muusta asiakirjasta ei ilmene, että havaittujen puutteiden korjaamiseksi olisi ryhdytty toimenpiteisiin.

43. Päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan d kohdan osalta Ranskan hallitus toteaa, että 15.—18.5.2001 tehdyistä tarkastuksista laaditussa kertomuksessa asiantuntijat esittivät useita epidemiologisiin kokeisiin ja seurantaan liittyviä moitteita. Ranskan hallituksen mukaan komissio ei kuitenkaan tarkistanut, oliko asiantuntijoiden suosituksia noudatettu, ja se rikkoi näin ollen päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan d kohtaa.

44. Lisäksi Ranskan hallitus huomauttaa, ettei Portugalin ohjelman tehokkuutta ollut mahdollista arvioida ennen kuin vientikiellon poistamista koskeva päätös oli tehty ja saatettu voimaan, sillä kokeita oli tehty vain vähän ja asiaa koskevien menettelyjen (BSE-tapausten kohorttien ja jälkeläisten eliminointisuunnitelma sekä menettelyt yli 30 kuukautta vanhojen eläinten poistamiseksi ja hävittämiseksi) käyttöönotosta oli kulunut liian vähän aikaa. Komissio ei siis ole voinut arvioida riskejä päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan d kohdassa edellytetyllä tavalla, koska jäljitysjärjestelmän

tehokkuutta ei voitu siinä vaiheessa todentaa ja koska koeohjelman laatu oli kyseenalainen.

45. Ranskan hallitus päättelee, että riidanalaisen päätöksen tehdessään komissio rikkoi päätöksen 2001/376/EY 21 ja 22 artiklaa, koska se ei ennen vientikiellon poistamispäivän määräämistä varmistanut, että päätöksessä 2001/376/EY säädetty BSE-taudin torjuntaohjelma oli pantu tosiasiallisesti täytäntöön Portugalissa.

b) Komission vastaus

46. Miten komissio vastaa näihin väitteisiin?

47. Komissio muistuttaa, että sen eri päätökset perustuvat eläinlääkärintarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 11 päivänä joulukuuta 1989 annettuun neuvoston direktiiviin 89/662/ETY [12] sekä eläinlääkärin- ja kotieläinjalostustarkastuksista yhteisön sisäisessä tiettyjen elävien eläinten ja tuotteiden kaupassa 26 päivänä kesäkuuta 1990 annettuun neuvoston direktiiviin 90/425/ETY, [13] ja että ne edellyttävät monitahoisia tarkastuksia. Tämä puolestaan johtuu siitä, että tosiasialliset ja oikeudelliset tilanteet ja mekanismit ovat jo sinänsä monitahoisia. Siksi komissiolle on annettu laaja harkintavalta tulosten arvioinnissa.

48. Komissio moittii Ranskan hallitusta päätöksen 2001/376/EY 22 artiklan 2 kohdan liian kirjaimellisesta tulkinnasta. Sen mukaan Ranskan hallitus tulkitsee kyseistä 2 kohtaa, jossa viitataan 21 artiklaan, täsmentämättä kertaakaan, mitä 21 artiklan viidestä kohdasta sovelletaan mihinkin 22 artiklassa tarkoitetuista kolmesta järjestelmästä, eli se ei täsmennä, liittyvätkö kyseiset kohdat 5 artiklan (aineksen toimittaminen poltettavaksi), 7 artiklan (tali ja siitä saadut tuotteet) vai 11 artiklan (DBES) järjestelmään.

49. Komissio nimittäin katsoo, ettei kaikilla 21 artiklassa mainituilla tarkastuksilla ole samaa painoarvoa. Komission mielestä sen velvollisuutena oli ottaa huomioon kaikki päätöksen 98/653/EY jälkeen tehdyt tarkastukset ja samalla todentaa, että kaikki 21 artiklan b kohdassa mainitut tarkastukset on tehty ja että niiden perusteella Portugalin on voitu todeta antaneen kaikki vaadittavat takeet. Komissio katsoo täyttäneensä nämä kaksi sitä eriasteisesti sitovaa vaatimusta siinä vaiheessa, kun se määräsi päivämäärän, jolloin DBES-järjestelmän mukaiset toimitukset voitiin aloittaa uudelleen.

12 — EYVL L 395, s. 13.

13 — EYVL L 224, s. 29.

50. Yhdistäessään 5, 7 ja 11 artiklassa tarkoitettujen ainesten ja tuotteiden viennin alkamispäivän määräämisen vaatimukseen kaikkien 21 artiklassa säädettyjen tarkastusten toimittamisesta Ranskan hallitus sekoittaa komission mukaan kolme täysin erillistä ja toisistaan riippumatonta vientijärjestelmää, joita vastaa kolme eri ennakkotarkastusjärjestelmää. Komission mielestä 22 artiklan 2 kohdan sanamuoto tukee tätä tulkintaa, koska siinä käytetään monikkomuotoa "päivämäärät" (jolloin toimitukset voidaan käynnistää uudelleen).

51. Komission mukaan Ranskan hallituksen esittämä kirjaimellinen tulkinta voi johtaa suhteellisuusperiaatteen loukkaamiseen, koska kukin kolmesta vientijärjestelmästä on itsessään aukoton. Esimerkiksi riskiaineksen toimittamista poltettavaksi toiseen jäsenvaltioon ei voida kieltää sillä perusteella, että DBES-järjestelmässä on puutteita. On ilmeistä, että 21 artiklan d kohdassa tarkoitetuissa tarkastuksissa on kysymys paljon laajemmasta kokonaisuudesta kuin viennin uudelleen aloittamisesta, ja siksi ne on toimitettava DBES-järjestelmästä riippumattomasti.

52. Lopuksi komissio moittii Ranskan hallitusta siitä, että se käyttää 22 artiklan 2 kohdasta esittämänsä kirjaimellisen tulkinnan tukena päätöksen 2001/376/EY perustelukappaleita. Komission mukaan nämä perustelukappaleet viittaavat 11 ja 12 artiklaan sekä liitteeseen IV, jotka liittyvät suoraan DBES-järjestelmään, joten ne ovat merkityksellisiä ainoastaan puhuttaessa 21 artiklan b kohdassa tarkoitetuista tarkastuksista.

53. Komission mielestä 21 artiklan b kohta on ainoa, joka varsinaisesti liittyy DBES-järjestelmään. Se koskee liitteessä IV olevassa 11 kohdassa (tarkastusten kirjaamisjärjestelmän käyttöönotto) ja 12 kohdassa (niiden laitosten hyväksyminen, jotka ovat ottaneet käyttöön järjestelmän tuotteiden alkuperän jäljittämiseksi tuotantoketjun kaikissa vaiheissa) mainittujen edellytysten tarkastamista.

54. Komission mukaan 21 artiklan c ja d kohta ovat sanamuodoltaan erittäin yleisiä eikä niissä millään tavalla viitata DBES-järjestelmään. Niitä on tulkittava yhdessä direktiivin 89/662/ETY 9 artiklan 4 kohdan sekä direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 4 kohdan kanssa, joissa komissio velvoitetaan suojalausekkeen perusteella seuraamaan tilanteen kehittymistä ja tarvittaessa muuttamaan tehtyjä päätöksiä. Nämä säännökset toistetaan sanatarkasti vientikiellon asettamisesta tehdyn päätöksen 98/653/EY 15 artiklassa, ja sen ja uuden päätöksen 21 artiklan c ja d kohdan välillä on oikeudellinen jatkuvuus. Tästä komissio päättelee, että päätöksen 98/653/EY 15 artiklan mukaisesti tehty riskiarvio tai tarkastus paikalla vastaavat uuden päätöksen nojalla tehtyjä tarkastuksia, paitsi tietenkin siinä tapauksessa, että tulokset eivät enää ole ajankohtaisia, koska tosiasiallinen tilanne on muuttunut.

55. Komissio myöntää, ettei tämä toki tarkoita sitä, että 21 artiklan c ja d kohdassa säädetyt tarkastukset pitäisi jättää kokonaan huomiotta tehtäessä päätöstä viennin osittaisesta aloittamisesta, sillä nämä tarkastuskäynnit koskevat päätöstä kokonaisuudessaan. Siitä huolimatta komissio katsoo, etteivät säännökset suoraan viittaa päivämäärään perustuvan vientijärjestelmän käyttöönottoon.

56. Seuraavassa esitetään yhteenveto erityyppisiä tarkastuksia koskevista komission huomautuksista.

i) Komission huomautukset päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan b kohdan nojalla vaadittavista tarkastuksista

57. Päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan b kohdan osalta komissio väittää, että 25.—27.6.2001 tehdyistä tarkastuskäynneistä laaditun tarkastuskertomuksen päätelmien 6-1 kohdasta ilmenee Portugalin panneen DBES-järjestelmän täytäntöön päätöksen 2001/376/EY vaatimusten mukaisesti. Elintarvike- ja eläinlääkintätoimisto huomauttaa päätelmissä ainoastaan asiaa koskevan säädöksen ja kirjallisten soveltamisohjeiden puuttumisesta. Portugalin hallitus hyväksyi 12.7.2001 tasavallan presidentin 29.7.2001 vahvistaman ja Portugalin pääministerin 23.7.2001 allekirjoittaman 31.7.2001 (julkaisupäivä) annetun asetuksen, joka tuli voimaan 1.8.2001. Maatalousasioiden valtiosihteeri hyväksyi DBES-käsikirjan 13.7.2001. Portugalin järjestelmä siis oli toiminnassa sinä päivänä, jolloin riidanalainen päätös tehtiin, vaikkakaan ei täysin virallisesti, joten komissio katsoo täyttäneensä kaikki sille yhteisön oikeudessa asetetut tarkastusvelvoitteet.

58. Jotta asiat asettuisivat oikeaan yhteyteensä, komissio huomauttaa, ettei Portugalista ole lähtenyt riidanalaisessa päätöksessä määrätyn päivämäärän jälkeen ainuttakaan DBES-järjestelmän mukaista lihatoimitusta.

59. Komission 11.6.2001 lähettämässä kirjeessä huomautettiin ainoastaan muutamista vielä ratkaisematta olevista ongelmista. Kesäkuun tarkastuskäynnillä varmistui, että Portugalin viranomaiset olivat korjanneet kaikki kirjeessä mainitut puutteet. Portugalin hallitus oli muun muassa ratkaissut komission esille tuomat jäljitettävyysongelmat, ja elintarvike- ja eläinlääkintätoimisto arvioi nämä toimenpiteet hyvissä ajoin ennen päivämäärän vahvistamista viennin aloittamiselle.

60. Komission elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston 25.—27.6.2001 tekemistä tarkastuskäynneistä laaditun kertomuksen päätelmissä kannatetaan yleisesti vientikiellon poistamista. Tämä koskee varsinkin menettelyjen täytäntöönpanon tehokkuutta koskevia päätelmiä.

61. Tarkastuskertomuksessa esitetään komissiolle ainoastaan seuraavat suositukset:

"the Commission services should set the date on which dispatch under DBES may commence, on the basis of the action taken by the Portuguese Authorities, addressing the recommendations and, in any case after written confirmation by the Portuguese Authorities has been received that

— legislation has come into effect and staff instructions have been issued officially; and

— no establishment of a category other than slaughterhouses and cutting plants processing only DBES beef will be approved before inspection by the FVO of the proposed arrangements."

(Komission on vahvistettava päivämäärä, jolloin DBES-järjestelmän mukaiset toimitukset voidaan aloittaa, kun se on todentanut, että Portugalin viranomaiset ovat toteuttaneet suositusten mukaiset toimenpiteet, ja joka tapauksessa sen jälkeen, kun Portugalin viranomaisilta on saatu kirjallinen vahvistus siitä

— että lainsäädäntö on tullut voimaan ja henkilöstölle on annettu viralliset ohjeet ja

— etteivät ne hyväksy muita kuin yksinomaan DBES-järjestelmään soveltuvien nautaperäisten tuotteiden käsittelyyn tarkoitettuja teurastamoja ja leikkaamoja, ennen kuin elintarvike- ja eläinlääkintätoimisto on tarkastanut ja hyväksynyt ehdotetut laitokset.)

62. Tämän jälkeen komissio aloitti Portugalin viranomaisten kanssa kirjeenvaihdon omien sanojensa mukaan sen varmistamiseksi, että käsikirjaa on muutettu komission tarkastajien esittämien huomautusten mukaisesti. Komissio keskitti kaikki ponnistelunsa tähän tavoitteeseen, ja uusi DBES-käsikirja lähetettiin elintarvike- ja eläinlääkintätoimistolle heti tarkastusta seuraavana päivänä. Koska teurastamojen ja leikkaamojen tarkastuksissa ei tarkastuskertomuksesta päätellen ollut ilmennyt mitään ongelmia, komissio teki hyvällä omallatunnolla päätöksen siitä, että vientikielto poistettaisiin 1.8.2001. Tulevista toimista tarkastuskertomuksen 3345/2001 liitteessä täsmennetään seuraavaa:

"The Manual has been changed as follows: any new plants intending to operate under the scheme have to be visited by the FVO. After a favourable outcome of such a visit,

the Minister of Agriculture will decide on the approval."

(Käsikirjaa on muutettu seuraavasti: elintarvike- ja eläinlääkintätoimisto tekee tarkastuskäynnin jokaiseen järjestelmään hakeneeseen uuteen laitokseen. Jos tarkastuskäynnin tulokset osoittautuvat tyydyttäviksi, maatalousministeriö tekee päätöksen laitoksen hyväksymisestä.)

63. Komissio myöntää, ettei elintarvike- ja eläinlääkintätoimisto tarkastanut, miten DBES-järjestelmä toimi konkreettisesti, mutta väittää, että tätä oli käytännössä mahdotonta todentaa, koska lupaa viennin aloittamiseen ei vielä ollut annettu eikä järjestelmä näin ollen edes voinut olla täysin toimintakunnossa.

64. Päätöksen 2001/376/EY 20 artiklassa tarkoitettujen neljän viikon välein lähetettävien kertomusten osalta komissio toteaa, ettei sillä ole mitään velvollisuutta toimittaa niitä muille jäsenvaltioille.

65. Pakkausmerkintöjen laittamisesta ja tuotteen alkuperän jäljittämisestä muihin jäsenvaltioihin asti komissio muistuttaa, että laitosten jäljitettävyys on jo kertaalleen varmistettu asiaa koskevissa direktiiveissä, joilla tuotteet käsitelleille laitoksille on annettu tunnusnumerot, ja että naudanlihan jäljitettävyys koko yhteisön alueella on taattu nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden pakollisesta merkitsemisestä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 820/97 kumoamisesta 17 päivänä heinäkuuta 2000 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1760/2000 [14] sekä sen soveltamisasetuksella, joita kumpaakin alettiin soveltaa 1.8.2000 lähtien eli jo ennen Portugalin DBES-järjestelmän käyttöönottoa.

66. Näin ollen komissio toteaa noudattaneensa tunnontarkasti päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan b kohdassa sille asetettua tarkastusvelvoitetta.

67. Komissio kiistää Ranskan hallituksen väitteen, jonka mukaan Portugalin viranomaisilla ei ollut riittävästi aikaa perehtyä DBES-menettelyihin. Komissio myöntää, että virallisesti aikaa oli vähän, mutta korostaa, että DBES-järjestelmästä oli keskusteltu tiiviisti Portugalin viranomaisten kanssa, että menettelyjä oli viimeistelty vielä yhteisön tarkastusten yhteydessä ja että viranomaiset tunsivat DBES-järjestelmän jo ennestään, koska sitä oli kokeiltu Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

68. Eläinten vientiin soveltuvuuden ja tuotteiden jäljitettävyyden osalta komissio

14 — EYVL L 204, s. 1.

viittaa elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston 25.—27.6.2001 tekemistä tarkastuskäynneistä laadittuun kertomukseen. Se huomauttaa vielä, ettei DBES-järjestelmän perustaminen ole ennenkään edellyttänyt nopeiden diagnoosikokeiden käyttöönottoa. Ne kuuluvat TSE-taudin valvontakeinoihin. Komissio lisää, että vaikka nopeita kokeita oli Portugalissa tehty melko vähän, on otettava huomioon, että viranomaiset noudattivat koko karjan lopettamiseen tähtäävää taudintorjuntapolitiikkaa ja että ne olivat antaneet takeet näiden kokeiden tekemisestä. Koska DBES-järjestelmään hyväksyttiin vain 1.7.1999 jälkeen — eli sen päivän jälkeen, jolloin eläinjauhon käyttökielto pantiin tosiasiallisesti täytäntöön — syntyneet eläimet ja koska taudin itämisaika on hyvin pitkä, on hyvin epätodennäköistä, että vientiin soveltuville eläimille tehdyissä kokeissa olisi saatu positiivisia tuloksia vientikiellon poistamisajankohtana, vaikka ne olisivatkin saaneet tartunnan.

ii) Komission huomautukset päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan c ja d kohdassa vaadituista tarkastuksista ja riskiarvioista (samanlaisista kuin päätöksen 98/653/EY 15 artiklassa edellytetyt tarkastukset)

69. Komissio korostaa, että päätös vientikiellon poistamispäivän määräämisestä oli komission ja Portugalin tasavallan tiiviin yhteistyön tulos. Sitä varten tehtiin paljon tarkastuksia, joita koskevat raportit, joihin komissio tässä yhteydessä viittaa, löytyvät komission Internet-sivustolta. Komission mukaan 21 artiklan c ja d kohdassa tarkoitetut tarkastukset tehtiin vientikiellon voimassaoloajan kuluessa ja ne kaikki otettiin huomioon tehtäessä päätöstä vientikiellon poistamispäivästä.

70. Lisäksi komissio pitää virheellisenä Ranskan hallituksen käsitystä, jonka mukaan kaikki tarkastukset ja riskiarviot olisi pitänyt tehdä päätöksen 2001/376/EY voimaantulon jälkeen.

71. Komissio viittaa niihin kesäkuussa 2001 laaditun elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston tarkastuskertomuksen eri kohtiin, joissa käsitellään tuotteiden jäljitettävyyttä koskevia tarkastuksia. Se täsmentää, että DBES-järjestelmän tarkastaminen ei ollut toukokuussa 2001 tehdyn tarkastuskäynnin ainoa tarkoitus, mikä selittää sen, miksi kertomuksessa on mainintoja muidenkin yhteisön päätösten täytäntöönpanossa havaituista puutteista, joilla ei sinänsä ole mitään tekemistä DBES-järjestelmän täytäntöönpanon kanssa. Erikseen määritellyn riskiaineksen poistamisen osalta toukokuun tarkastuskertomuksessa tuodaan esille vain muutamia vähäpätöisiä ongelmia ja todetaan, että riskiaineksen käsittely on yleisesti ottaen hoidettu tyydyttävästi.

72. Näin ollen komissio päättelee, ettei riidanalainen päätös rikkonut päätöksen 2001/376/EY 21 ja 22 artiklaa.

c) Portugalin hallituksen perustelut

73. Portugalin hallitus korostaa, että päivämäärään perustuvan vientijärjestelmän käyttöönottoa on valmisteltu vuodesta 1999 alkaen. Ensin selvitettiin, soveltuvatko naudat DBES-järjestelmään (BSE-tarkastus maaliskuussa 2000). Sen jälkeen yhdenmukaistettiin tilojen ja eläinten valintaperusteet. Toukokuussa 2001 tehtiin yhteisön tarkastus, jonka pääasiallisena tavoitteena oli arvioida DBES-järjestelmään otettujen tilojen ja eläinten valintamenettelyt. Ne todettiin tyydyttäviksi, vaikkakin tiettyjä menettelyjä parannettiin.

74. Tässä yhteydessä Portugalin hallitus toteaa pitävänsä tarpeettomina Ranskan hallituksen huomautuksia tarkastuskertomuksessa mainituista tuotteiden jäljitettävyyteen liittyvistä ongelmista. Kyseiset ongelmat koskevat nimittäin ennen vuotta 1998 syntyneitä eläimiä, kun taas DBES-järjestelmään soveltuvat vain heinäkuun 1999 jälkeen syntyneet naudat.

75. Toukokuun tarkastuksen jälkeen Portugalin hallitus ehdotti yhtä teurastamoa DBES-järjestelmän täytäntöönpanoa varten. Järjestettiin uusi tarkastuskäynti, jonka tarkoituksena oli selvittää DBES-järjestelmän toimintaa käytännössä. Portugalin hallitus aloitti DBES-järjestelmän täytäntöönpanon kyseisessä eläinten teurastamiseen ja ruhojen hävittämiseen erikoistuneessa laitoksessa ja lupasi ratkaista muutamat elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston kanssa pidetyssä kokouksessa esille tulleet ongelmat. 25.—27.6.2001 tehdyn tarkastuskäynnin ainoana tavoitteena oli siis arvioida DBES-järjestelmän soveltamista. Elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston kokouksessa esitetyt suositukset otettiin huomioon. Järjestelmää arvioitiin sen toimiessa täydellä teholla siinä teurastamossa, jonka Portugalin viranomaiset olivat valinneet ja hyväksyneet DBES-järjestelmän täytäntöönpanemiseksi.

76. Tarkastuskertomuksessa todettiin, että DBES-menettelyjen käsikirja täytti asiaa koskevan komission päätöksen 2001/376/EY vaatimukset. Kertomuksessa myös todettiin Portugalin viranomaisten noudattaneen BSE-tapausten jälkeläisten jäljitys- ja tuhoamisohjelmaa. Komission varsinainen päätös vientikiellon poistamisesta perustui kuitenkin Portugalin viranomaisilta vaadittuun kirjalliseen vahvistukseen siitä, että käsikirjan (johon tässä vaiheessa oli sisällytetty kaikki esitetyt suositukset) lopullinen versio oli valmis ja että asiaan sovellettava säädös oli julkaistu. Tarkastuskertomuksessa suositeltiin vielä, etteivät Portugalin viranomaiset hyväksyisi DBES-järjestelmään mitään teurastamoa, ennen kuin elintarvike- ja eläinlääkintätoimisto oli tarkastanut, että sen tuotanto soveltuu vientiin.

77. Komissio ja elintarvike- ja eläinlääkintätoimisto esittivät tarkastuskertomuksen päätelmät pysyvälle eläinlääkintäkomitealle 11.7.2001. Tarkastajat antoivat yksityiskohtaiset tiedot Portugalin

viranomaisten toteuttamista toimenpiteistä, eikä millään jäsenvaltiolla ollut niistä mitään huomautettavaa. Komitea ei määrittänyt päätöksen konkreettista voimaantulopäivää, koska päätöksen sisäinen hyväksymismenettely ei vielä ollut päättynyt komissiossa. Kun komitea oli antanut puoltavan lausuntonsa, voimaantulopäiväksi määrättiin lopulta 1. elokuuta 2001. Portugalin hallitus täsmentää, että sekä Portugalin pysyvässä edustustossa työskentelevä kansallinen asiantuntija että Portugalin eläinlääkintätoimisto olivat antaneet kaikki vaadittavat takeet ja että vaadittujen asiakirjojen tiedot ja sisältö olivat kaikkien osapuolten tiedossa. Riidanalaiseen päätökseen johtanut menettely käytiin tiiviissä yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten, komission ja DBES-järjestelmän toteuttamiseksi hyväksytyn laitoksen kanssa.

78. Näin ollen Portugalin hallitus toteaa, ettei se ymmärrä Ranskan hallituksen näkemystä asiasta. Se pitää perusteettomana etenkin väitettä, jonka mukaan virallisesti julkaistuista säädöksistä olisi pitänyt toimittaa jäljennös Ranskan hallitukselle.

d) Ranskan hallituksen vastaus

79. Portugalin hallituksen väliintulokirjelmään antamassaan vastauksessa Ranskan hallitus katsoo, etteivät Portugalin hallituksen perustelut ole vakuuttavia. Tällä Ranskan hallitus viittaa sekä varsinaisten DBES-järjestelmän edellytysten noudattamiseen että DBES-järjestelmään kuulumattomien mutta päätöksessä 2001/376/EY nimenomaisesti mainittujen BSE-taudin torjuntatoimien moitteettomaan soveltamiseen.

80. Ranskan hallitus väittää, etteivät Portugalin valvontasäännökset olleet oikeudellisesti päteviä eivätkä Portugalin viranomaiset käytännössä olleet panneet niitä täytäntöön päivänä, jolloin komissio teki riidanalaisen päätöksen. Näin ollen Portugalin hallitus ei varsinkaan voi väittää, että järjestelmä olisi ollut voimassa 11.7.2001 eli sinä päivänä, kun eläinlääkintäkomitea kokoontui.

81. Ei siis voida mitenkään väittää, että elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston tarkastajat olisivat eläinlääkintäkomitean kokouksessa esittäneet tarkat tiedot Portugalin viranomaisten toteuttamista toimenpiteistä, kun tosiasiassa kyse oli pelkästä toimenpidesuunnitelmasta.

82. Samaten Ranskan hallitus sanoo Portugalin hallituksen olevan väärässä väittäessään, ettei "millään jäsenvaltiolla ollut toimenpiteistä mitään huomautettavaa" ja että "Ranskan edustaja oli paikalla", kun Ranska nimenomaan äänesti ehdotusta vastaan pysyvän eläinlääkintäkomitean kokouksessa.

83. Koska Portugalin asetus julkaistiin vasta sen päivän jälkeen, kun komissio oli tehnyt riidanalaisen päätöksen, olisi elintarvike- ja eläinlääkintäkomitean pitänyt tehdä nopeasti uusi tarkastus, jotta komissio olisi voinut varmistua siitä, että asetuksen nojalla aloitetut toimitukset todella täyttivät DBES-järjestelmän edellytykset.

84. On kuitenkin todettava, että 25.7.2001 tehdyn päätöksen jälkeen elintarvike- ja eläinlääkintätoimisto teki ensimmäisen tarkastuskäyntinsä Portugaliin vasta 28.1.—8.2.2002. Tarkastus koski "markkinoille saatetun tuoreen lihan ja naudanlihatuotteiden alkuperän jäljitettävyyttä", eikä päätöstä 2001/376/EY mainita lainkaan niiden säädösten luettelossa, joiden soveltaminen tarkastuskäynnillä oli määrä tarkastaa.

85. Ranskan hallitus viittaa vuonna 1999 tehdyistä tarkastuskäynneistä laadittuihin kertomuksiin sekä yhteisöjen tuomioistuimessa asiassa Portugali vastaan komissio [15] käydyssä oikeudenkäynnissä esitettyihin vakaviin puutteisiin, jotka liittyivät BSE-tautia ja tuoretta lihaa koskevan yhteisön lainsäädännön noudattamiseen. Lisäksi Ranskan hallitus muistuttaa, että komissio poisti 1.2.2000 asti määräämänsä nautaperäisten tuotteiden vientikiellon päätöksellä 2000/104/EY. Ranskan hallitus toteaa, että Portugalin väliintulokirjelmässä tarkoitettua ajanjaksoa edeltävänä aikana komissio perusti kaikki päätöksensä tarkastuskäynteihin, joissa todennettiin BSE-taudin torjuntatoimien tehokkuus etenkin eläinten ja lihan alkuperän jäljitettävyyden sekä hygieniaan, teurastukseen ja paloitteluun liittyvien toimenpiteiden osalta.

86. Syyskuun 2000 ja heinäkuun 2001 välisen ajanjakson osalta Ranskan hallitus huomauttaa, että kuten Portugalin hallituksen väliintulokirjelmästä (18—19 kohta) käy ilmi, Portugalin hallitus on myöntänyt, että toimenpiteet, joilla menettelyt saatettiin vaatimusten mukaisiksi, koskivat ainoastaan DBES-järjestelmää ja että ne toteutettiin vähitellen ja vasta pysyvän eläinlääkintäkomitean kokouksen ja riidanalaisen päätöksen jälkeen.

87. Ranskan hallitus esittää samaten analyysin Portugalin viranomaisten päätöksen 98/653/EY mukaisesti laatimasta 43. kertomuksesta. Ranskan hallituksen mukaan siitä käyvät ilmi muun muassa seuraavat seikat:

— 24 kuukautta vanhempia suuririskisiä eläimiä ei oteta mukaan DBES-järjestelmään, joten on perusteltua, että DBES:n edellytykset muuten täyttävät eläimet testataan 24—30 kuukauden ikäisinä

— suurin osa karjasta on eläinjauhon käyttökiellon jälkeen syntyneitä eläimiä (NAIF-eläimiä), minkä vuoksi on syytä epäillä, onko kieltoa todella noudatettu tehokkaasti

15 — Em. asia C-365/99.

— järjestelyt eläinten jäljittämiseksi tiloille, joilta on löydetty BSE-tapauksia, olivat suuren eläinmäärän osalta viivästyneet

— joissakin tapauksissa eläinperäisen valkuaisaineen käyttöön ja eläinrehuun liittyviä säännöksiä oli laiminlyöty.

88. Ranskan hallituksen mukaan nämä neljän viikon välein lähetetyt kertomukset osoittavat, että Portugalin viranomaisilla oli velvollisuus noudattaa kaikkia BSE-taudin torjuntaan liittyviä sääntöjä, ennen kuin riidanalainen päätös voitiin tehdä.

2. Arviointi

89. Seuraavaksi tarkastelen tässä järjestyksessä

— päätöksen 2001/376/EY 21 artiklassa säädettyjen tarkastusten osuutta vientikiellon poistamista koskevaan komission päätökseen

— päätelmiä, joita päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan b kohdan nojalla kesäkuussa 2001 tehdyn tarkastuksen perusteella voitiin tehdä

— päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan c ja d kohdassa säädettyjen tarkastusten merkitystä.

a) Päätöksen 2001/376/EY 21 ja 22 artiklassa säädettyjen tarkastusten merkitys

90. Päätöksen 22 artiklan 2 kohdan mukaan "komissio määrää päivämäärät, jolloin 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".

91. Mielestäni on kiistatonta, ettei komissio voi määrätä kyseisiä päivämääriä, ennen kuin päätöksessä 2001/376/EY säädetyt edellytykset kyseiselle tuoteryhmälle asetetun vientikiellon poistamiseksi ovat täyttyneet.

92. Niiden kirjallisten takeiden lisäksi, jotka komissio näyttää Portugalilta saaneen (ks. päivämäärän määräämisestä tehdyn

päätöksen 2001/577/EY kolmas perustelukappale), komission on siis päätöstä tehdessään "otettava huomioon" tekemiensä tarkastusten tulokset.

93. Komissio ei luonnollisestikaan voi tyytyä toteamaan, että tarkastukset on suoritettu, vaan sen on myös arvioitava tarkastustulokset sen selvittämiseksi, voidaanko toimitukset aloittaa uudelleen tai ensimmäistä kertaa ilman, että tästä aiheutuu vaaraa ihmisten terveydelle määränpäänä olevassa jäsenvaltiossa.

94. Arviointinsa lähtökohtana komission on käytettävä 21 artiklassa määriteltyjen tarkastusten tarkoitusta.

95. On kuitenkin todettava, että 21 artiklan mukaan komissio tekee kyseisiä tarkastuksia

"a) tarkastaakseen, että virallinen valvonta on toteutettu — —

b) tarkastaakseen, että — — artiklan — — säännökset on pantu täytäntöön — —

c) tarkastaakseen, että — — säännöksiä sovelletaan — —

d) tarkastellakseen taudin esiintyvyyden kehitystä ja asiaa koskevien kansallisten toimenpiteiden tehokasta täytäntöönpanoa — —

e) tarkastaakseen, että — — säännökset on pantu täytäntöön — — ".

96. Tästä voidaan päätellä, ettei tarkastuskäyntien päämääränä ole pelkästään varmistaa, että tarvittavat lait ja asetukset on annettu ja että ne ovat riittäviä, vaan myös selvittää, miten asiaa koskevia säännöksiä on *sovellettu* tai miten ne on *pantu täytäntöön*. Tämä periaate käy ilmi kaikista kohdista d kohtaa lukuun ottamatta.

97. Tämä on täysin ymmärrettävää, kun on kyse äärimmäisen vakavasta epidemiasta, joka voi olla ihmisille hengenvaarallinen.

98. Kun otetaan huomioon, että tuotteiden toimittaminen voidaan aloittaa vasta a, b ja c kohdassa mainittujen tarkastusten jälkeen, ilmaisua "ottaen huomioon" on tulkittava niin, ettei komissio voi sallia kyseisten tuotteiden toimittamista, mikäli jossakin näistä tarkastuksista havaitaan, ettei kaikkia BSE-taudin torjuntasäännöksiä ole sovellettu riittävän tiukasti.

99. Jo alkuun on syytä huomauttaa, että päivämäärän määräämisestä tehty riidanalainen päätös koskee ainoastaan päätöksen 2001/376/EY 11 artiklassa tarkoitettuja tuotteita eli tuoretta lihaa, jauhettua lihaa, raakalihavalmisteita, lihavalmisteita ja kesyille lihansyöjille tarkoitettua ravintoa. Tehtäväni ei siis ole ottaa kantaa siihen, onko 21 artiklan a kohdassa tarkoitetut aminohappoja, peptidejä ja talia, talituotteita ja talista eri menetelmillä saatuja tuotteita koskevat tarkastukset tai sen e kohdassa tarkoitetut muihin jäsenvaltioihin poltettavaksi toimitettua lihajauhoa, luujauhoa ja lihaluujauhoa jne. koskevat tarkastukset tehty asianmukaisesti, eikä siihen, ovatko niiden tulokset vakuuttavia.

100. Tarkastelen siis tässä ainoastaan 21 artiklan b kohdassa säädetyn tuoretta lihaa, jauhettua lihaa, raakalihavalmisteita sekä lihavalmisteita koskevan tarkastuksen tuloksia.

101. Näin ollen ei ole mitään vaaraa siitä, että 21 artiklassa säädetyt kolme eri tarkastusjärjestelmää sekoittuisivat toisiinsa, mistä komissio edellä varoitti.

102. Toissijaisesti tehtäväni on tarkastella sitä, mikä painoarvo 21 artiklan c ja d kohdassa säädetyillä tarkastuksilla oli tai olisi pitänyt olla 21 artiklan b kohdassa säädettyihin tarkastuksiin nähden siinä vaiheessa, kun komissio teki päätöksen vientikiellon poistamisesta, sillä ensin mainitut tarkastukset eivät kohdistuneet mihinkään määrättyyn tuoteryhmään.

b) Toimitettiinko päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan b kohdassa säädetty tarkastus pätevällä tavalla?

103. Seuraavaksi on selvitettävä, *tarkastiko* komissio, että päätöksen 2001/376/EY 11 ja 12 artiklan sekä liitteen IV säännökset oli *pantu täytäntöön*, ennen kuin se salli Portugalin aloittaa uudelleen naudanlihan toimitukset.

104. Tämä on hyvin epätodennäköistä, koska ne sisäiset ohjeet, joilla asianomaiset organisaatiot ja henkilöt oli määrä velvoittaa noudattamaan DBES-järjestelmän määräyksiä tai joiden piti opastaa heitä siinä, viimeisteltiin elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston asiantuntijoiden avustuksella vasta 25.—27.6.2001 eli kuukautta ennen kuin komissio teki päätöksen vientikiellon poistamisesta.

105. Tarkastuskertomuksessa esitetään komissiolle seuraava "suositus":

"The Commission Service should set the date on which dispatch under DBES may

commence on the basis of the action taken by the Portuguese Authorities addressing the recommendations and in any case after written confirmation by the Portuguese Authorities *has been received* that:

kerrota, milloin käsikirja on tosiasiallisesti jaettu toimijoille. Komissiolla ei ollut hallussaan käsikirjan lopullista versiota edes suullisessa käsittelyssä.

— legislation has *come into effect* and staff instructions *have been issued*[16] officially, and — — ".

107. Jo näiden havaintojen perusteella voidaan todeta, etteivät komission asiantuntijat tosiasiallisesti ole pystyneet tarkastamaan vientikiellon poistamista edeltäneellä viimeisellä tarkastuskäynnillä, oliko "säännökset pantu täytäntöön" eli miten DBES-järjestelmää koskevia säännöksiä käytännössä sovellettiin.

(Komission on vahvistettava päivämäärä, jolloin DBES-järjestelmän mukaiset toimitukset voidaan aloittaa, kun se on varmistanut, että Portugalin viranomaiset ovat toteuttaneet suositusten mukaiset toimenpiteet, ja joka tapauksessa sen jälkeen, kun Portugalin viranomaisilta on saatu kirjallinen vahvistus siitä

108. Komissio vahvisti tämän itse toteamalla sekä väliintulokirjelmässään että suullisessa käsittelyssä, että sen oli mahdotonta tarkastaa, miten DBES-järjestelmä toimi käytännössä, koska lupaa viennin aloittamiseen ei vielä ollut annettu eikä järjestelmä näin ollen edes voinut olla täysin toimintakunnossa.

— että lainsäädäntö on tullut voimaan ja henkilöstölle on annettu viralliset ohjeet, ja — — .)

109. Mikäli ymmärrän komissiota oikein, tämä tarkoittaa sitä, ettei DBES-järjestelmää koskevien säännösten täytäntöönpanoa ylipäätäänkään voida tarkastaa, ennen kuin vienti on aloitettu.

106. Nämä säännöt sisältävä asetus julkaistiin kuitenkin vasta 31.7.2001 eli 25.7.2001 tehdyn komission päätöksen jälkeen ja päivää ennen vientikiellon poistamista. Portugalin valtiosihteeri ja maatalousviranomaiset näyttävät hyväksyneen käsikirjan 13.7.2001, mutta missään ei

110. Tällainen tulkinta on ristiriidassa päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan b kohdan sanamuodon kanssa.

16 — Kursivointi tässä.

111. Mielestäni DBES-järjestelmä olisi saatu toimintaan ilman viennin aloittamistakin, nimittäin myymällä lihaa tilapäisesti Portugalin markkinoilla.

112. Näin ollen katson, että tämä komission toteamus riittää jo yksinään osoittamaan, että komissio rikkoi päätöksen 2001/376/EY 21 ja 22 artiklaa, sekä oikeuttamaan vientikiellon poistamista koskevan päätöksen kumoamisen.

113. On tosin myönnettävä komission olevan oikeassa huomauttaessaan, että säännölliset tarkastukset jatkuivat useita vuosia ja että komission ja Portugalin viranomaisten välisen jatkuvan yhteydenpidon ansiosta karjan seurantaa, eläinten tunnistus- ja jäljitysjärjestelmää sekä lopulta hyväksytyn teurastamon, leikkaamojen ja kylmävarastojen toimintaa jne. saatiin vähitellen parannettua.

114. Yhtä selvää on, että kirjalliset "pelisäännöt" julkaistiin vain vähän ennen vientikiellon poistamista, joten taloudellisilla toimijoilla ei ollut juurikaan aikaa perehtyä DBES-menettelyjä koskevan käsikirjan lopulliseen versioon, kuten Ranskan hallitus korostaa.

115. On vaikea ymmärtää, miten Portugalin hallitus voi väittää, että "järjestelmä arvioitiin sen ollessa täydessä toiminnassa hyväksytyssä teurastamossa".

116. On totta, että kesäkuussa 2001 tehtiin tarkastuskäynnit teurastamoon ja leikkaamoon, jotka oli ehdotettu hyväksyttäväksi DBES-järjestelmään.

117. Mielestäni ei kuitenkaan voida väittää, että tarkastajat olisivat siinä vaiheessa pystyneet arvioimaan DBES-järjestelmän toimintaa sellaisena, kuin se oli lopullisessa muodossaan.

118. Kuten Ranskan hallitus huomautti, tarkastuskertomuksessa rajoitutaan pääosin kuvailemaan käsikirjassa olevia tai siihen suositeltuja ohjeita, ja tekstissä käytetään usein futuurimuotoa.

119. Käsikirjassa annetaan esimerkiksi seuraavat ohjeet:

Point 5.1.3.3. Each holding applying for the scheme *will be* subject to two sets of controls prior to approval: — —

After approval, the holding *will be* subject to further on farm inspections once every four months.

(Jokaisella DBES-järjestelmään hakevalla tilalla tehdään kaksi tarkastusta ennen niiden hyväksymistä.

Hyväksymisen jälkeen tilalla tehdään lisätarkastuksia neljän kuukauden välein.)

Point 5.1.4.3. — — animals on the list *will be subject* to a set of preslaughter checks.

(Luetteloon merkityille eläimille tehdään koesarja ennen teurastusta.)

Point 5.1.5.6. — — Once the animal has passed the 24-hour post-slaughter-check, the carcass *will be* labelled — — .

(Kun eläimelle on tehty 24 tunnin kuluttua teurastuksesta suoritettava koe, ruho leimataan.)

120. Sanamuodon perusteella vaikuttaa siltä, ettei kaikkia näitä ohjeita vielä noudatettu siinä vaiheessa, kun tarkastus tehtiin.

121. Tästä seuraa, että vientikiellon poistamista edeltänyt viimeinen tarkastus ei tosiasiallisesti täyttänyt tarkoitustaan. Tarkastuskertomuksen 2 kohdan mukaan sen tavoitteena oli nimittäin "arvioida DBES-järjestelmän *soveltamista (täytäntöönpanoa)* ja erityisesti sitä, miten komission päätöksen 2001/376/EY 11 artiklassa tarkoitetun järjestelmän virallinen valvonta oli toteutettu." [17]

122. On siis todettava, että päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan b kohdan nojalla tehdyssä tarkastuksessa ei voitu hankkia

17 — Käännetty yhteisöjen tuomioistuimessa.

riittäviä perusteita vientikiellon poistamiselle.

123. Vielä on tutkimatta Ranskan hallituksen väite, jonka mukaan 21 artiklan c ja d kohdassa säädettyjä tarkastuksia ei tehty, vaikka ne olisi pitänyt tehdä.

c) Riidanalaisen päätöksen 21 artiklan c ja d kohdassa tarkoitetuista tarkastuksista saatujen tulosten merkitys

124. Ranskan hallitus katsoo, että päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan c ja d kohdassa säädetyt tarkastukset on yhdistettävä b kohdassa tarkoitettuihin tarkastuksiin. Sen mielestä komissio ei kuitenkaan ottanut riittävästi huomioon ensin mainituissa tarkastuksissa saatuja negatiivisia tuloksia.

125. Komissio ei kiistä sitä, että myös päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan c ja d kohdassa mainitut tarkastukset on otettava huomioon. Se kuitenkin väittää, että koska päivämäärään perustuvan vientijärjestelmän käyttöönotto ei kuulu suoraan näiden tarkastusten soveltamisalaan, niiden tulokset eivät sido komissiota samanasteisesti kuin b kohdan tarkastukset silloin, kun sen tehtävänä on määrätä päivämäärä viennin aloittamiselle. Komissio lisää, että nämä tarkastukset jatkuivat koko vientikiellon voimassaoloajan ja että ne otettiin huomioon tehtäessä päätöstä sen poistamisesta.

126. Tältä osin on ensinnäkin syytä huomauttaa, että päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan c ja d kohta ovat täysin samanlaiset kuin aikaisemmin tehdyn päätöksen 98/653/EY 15 artiklan kohdat.

127. Päätöksen 98/653/EY 18. perustelukappaleen mukaan yhteisön tarkastuksia tehdään kyseisessä "päätöksessä säädettyjen toimenpiteiden soveltamisen todentamiseksi". Päätöksen 2001/376/EY tapaan myös päätös 98/653/EY koski "Portugalissa esiintyvän naudan tarttuvan enkefalopatian takia tarpeellisia kiireellisiä suojatoimenpiteitä", mutta tämän lisäksi uudella päätöksellä pantiin täytäntöön päivämäärään perustuva vientijärjestelmä.

128. On kuitenkin pantava merkille, että päätöksen 98/653/EY 5 artiklan mukaan Portugalissa voitiin jo ennestään sallia, että

sen alueella valmistetaan ja että sieltä viedään tietyin edellytyksin muihin maihin

a) aminohappoja, peptidejä ja talia, jotka on valmistettu virallisessa eläinlääkinnällisessä valvonnassa olevissa laitoksissa, joiden on osoitettu toimivan liitteessä vahvistettujen edellytysten mukaisesti

b) talivalmisteita sekä talista saippuoimalla, transesteröimällä tai hydrolysoimalla saatuja tuotteita — —.

129. Päätöksen 2001/376/EY 21 artiklan a kohdassa komissio velvoitetaan "tarkastamaan, että virallinen valvonta on toteutettu kaikkien 7 ja 8 artiklassa tarkoitettujen tuotteiden osalta, ennen kuin niiden toimittaminen voidaan aloittaa uudelleen tai ensimmäistä kertaa".

130. Kyseisissä 7 ja 8 artiklassa tarkoitetaan jokseenkin samoja tuotteita kuin äsken mainittiin.

131. Vaikuttaa siis siltä, että näiden tuotteiden toimituksia ei aloitettukaan päätöksen 98/653/EY jälkeen. Päätöksen 2001/376/EY 7 ja 8 artiklassa, 21 artiklan a kohdassa ja liitteessä II asetetaan toimituksille tiukemmat ehdot kuin edellisessä päätöksessä.

132. Koska vuoden 1998 päätöksessä mainitut yleisluonteiset tarkastukset säilytettiin vuoden 2001 päätöksessä ja otettiin samalla käyttöön erityistarkastuksia, jotka oli tehtävä "ennen kuin tuotteiden toimittaminen voidaan aloittaa", voidaan päätellä, että kaikki nämä tarkastukset on tehtävä kumulatiivisesti.

133. Tästä seuraa, että komission on otettava huomioon c ja d kohdan nojalla tehtyjen yleisluonteisten tarkastusten yhteydessä havaitut puutteet samanaikaisesti 21 artiklan a ja b kohdan mukaisten tarkastusten tulosten kanssa.

134. On totta, että b kohdassa tarkoitetuissa erityistarkastuksissa sovellettavat säännöt, jotka esitetään pääosin päätöksen 2001/376/EY liitteessä IV, ovat sairaiden eläinten jälkeläisten teurastamisen, karjan valvonnan ja vientiin soveltuvien eläinten tunnistamisen ja jäljittämisen suhteen niin tiukat, että näissä tarkastuksissa pitäisi yleensä pystyä havaitsemaan kaikki mahdolliset puutteet.

135. Yhdellä ainoalla tarkastuskäynnillä ei kuitenkaan ehditä tutkia kaikkea, ja DBES-järjestelmän kannalta olennaisia puutteita voi löytyä myös muissa tarkastuksissa.

136. Liitteen IV 13 kohdan mukaan järjestelmän on mahdollistettava tuotteiden jäljitys kaikissa tuotantoketjun vaiheissa. Voiko tämä tuotantoketjun alkuvaiheessa tarkoittaa muuta kuin sitä, että varmistetaan luotettavan valvontajärjestelmän tarjoamien tieteellisten takeiden perusteella täysin tai ainakin kohtuullisen varmasti, että eläin on terve? On selvää, etteivät yleisluonteiset tarkastukset tässä tapauksessa ole merkityksellisiä siltä osin, kuin ne koskevat DBES-järjestelmään kuulumattomia tuotteita tai sen ulkopuolisia teurastamoja ja leikkaamoja. Niillä on merkitystä ainoastaan siltä osin, kuin ne koskevat sen karjan terveydentilaa, josta eläin on otettu DBES-järjestelmään kuuluvaan teurastamoon. Kun eläin on saapunut teurastamoon, se tarkastetaan kansallisten tietokantojen avulla. Aikaisemmin (etenkin toukokuussa 2001 tehdyissä) tarkastuksissa oli kuitenkin käynyt ilmi, että tietokannat olivat vähintäänkin epäluotettavia, eikä kesäkuun tarkastuksissa saatu mitään sellaisia tuloksia, jotka olisivat osoittaneet päinvastaista.

137. On myös huomattava, että toisin kuin Yhdistyneen kuningaskunnan vientikiellon poistamispäivää koskevassa päätöksessä (ks. sen päivämäärän vahvistamisesta, jona nautatuotteiden tuonti Yhdistyneestä kuningaskunnasta saa alkaa päivämäärään perustuvassa vientijärjestelmässä neuvoston päätöksen 98/256/EY 6 artiklan 5 kohdan nojalla, 23 päivänä heinäkuuta 1999 tehdyn komission päätöksen 1999/514/EY[18] johdanto-osan toinen perustelukappale), riidanalaisessa päätöksessä ei ole edes mainintaa seurantatarkastuksesta.

138. Sen sijaan 28.1.—28.2.2002 välisenä aikana tehtyjen tarkastusten päämääränä ei ollut analysoida DBES-järjestelmän toimintaa, vaan arvioida kaikkien nautaeläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä sekä nautaeläinten ja naudanlihan yhteisönsisäisestä kaupasta annettujen yhteisön asetusten ja direktiivien täytäntöönpanoa. Tarkastuksista laaditun loppukertomuksen yhteenvedossa todetaan seuraavaa:

"Toimivaltaisen viranomaisen tarkastukset antoivat ristiriitaisia tuloksia riippuen siitä, missä tuotantoketjun vaiheessa ne tehtiin: tilojen rekisteröintiä, eläinten tunnistamista ja eläinten siirtojen seurantaa koskevat järjestelyt eivät olleet tyydyttäviä. Tämä koski sekä laatua että määrää. Syynä oli se, ettei kaikkia riskitekijöitä ollut otettu asianmukaisesti huomioon ja että viranomaisilta puuttui monesti henkilöstöä asiaankuuluvien tarkastusten hoitamiseksi. Teurastamojen osalta tilanne oli yleisesti ottaen tyydyttävä lukuun ottamatta yhtä teurastamoa, jossa ei tarkastettu eläinten

18 — EYVL L 195, s. 42.

tunnistemerkintöjä ennen teurastusta. Yhtä suurta jauhelihan tuotantolaitosta lukuun ottamatta leikkaamojen ja/tai jauhelihan tuotantoyksiköiden tilanne oli epätyydyttävä: toimivaltaiselta viranomaiselta oli useaan otteeseen jäänyt huomaamatta, että lihan jäljitystiedot olivat kokonaan tai osittain kadonneet. Jakelun ja vähittäiskaupan tarkastusten osalta tilanne oli tyydyttävä yhtä suurmyymälää lukuun ottamatta. Järjestelmän tarkastuksessa ilmeni, että tilojen rekisteröinnissä, eläinten tunnistamisessa ja eläinten siirtojen seurannassa on monia osittain vakaviakin puutteita, joiden vuoksi tuotteiden jäljittäminen tuotantoketjun kaikissa vaiheissa oli mahdotonta."

139. Eläinten ja lihan jäljitettävyydessä esiintyi siis ongelmia jopa niin myöhään kuin vuoden 2002 alussa.

140. Tämä vahvistaa, etteivät kaikki vientikiellon poistamisen edellytykset olleet täyttyneet sinä päivänä, jolloin komissio teki päätöksensä.

141. Ranskan hallituksen ensimmäinen kanneperuste, joka koskee komission päätöksen 2001/376/EY 21 ja 22 artiklan rikkomista, on näin ollen hyväksyttävä.

C *Toinen kanneperuste: ennalta varautumisen periaatteen loukkaaminen*

1. Asianosaisten perustelut

142. Ranskan hallitus katsoo komission loukanneen ennalta varautumisen periaatetta, koska se ei ennen riidanalaisen päätöksen tekemistä varmistanut, että päätöksessä 2001/376/EY vahvistetut tiukat ja täsmälliset edellytykset olisivat täyttyneet. Ennalta varautumisen periaatteesta määrätään muun muassa EY 174 artiklassa.

143. Komissio pitää Ranskan hallituksen väitettä perusteettomana, koska päätös 2001/376/EY perustuu nimenomaan ennalta varautumisen periaatteeseen, joka on päätöksen erottamaton osa. Tästä syystä Ranskan hallituksen esittämä toinen kanneperuste on väistämättä päällekkäinen päätöksen 2001/376/EY rikkomista koskevan ensimmäisen kanneperusteen kanssa.

144. Toissijaisesti komissio kiistää millään tavalla loukanneensa ennalta varautumisen periaatetta.

145. Se huomauttaa, ettei ennalta varautumisen periaate ole mikään absoluuttinen tavoite, joka ei jätä yhteisön politiikkaa täytäntöönpanevalle viranomaiselle minkäänlaista harkintavaltaa. Sekä ympäristöön liittyvässä EY 174 artiklassa, johon kantaja viittaa, että kansanterveyttä koskevassa EY 152 artiklassa pyritään suojelun korkeaan tasoon. Komissio vetoaa tässä yhteydessä asiaa koskevaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön sekä ennalta varautumisen periaatteesta antamaansa tiedonantoon KOM(2000) 1 lopullinen, jossa se määrittelee joitakin asiaa koskevia arviointiperusteita.

146. Komission mukaan ennalta varautumisen periaate ei velvoita sitä noudattamaan jokaista tieteellistä lausuntoa ilman mitään harkintavaltaa. Sama koskee AFFSA:n (Ranskan elintarvikeviranomainen) lausuntoa, joka sitä paitsi annettiin vasta riidanalaisen päätöksen jälkeen.

147. Komissio huomauttaa, että se oli direktiivin 89/662/ETY 9 artiklan nojalla toimivaltainen tekemään kyseisen päätöksen ja että sen tehtävänä oli määrittää asianmukaisena pitämänsä terveyden suojelun taso.

148. Komission mukaan päätökset 98/653/EY ja 2001/376/EY perustuvat ennalta varautuvaan lähestymistapaan. Päätöksellä 98/653/EY asetettua vientikieltoa ei koskaan tarkoitettu lopulliseksi järjestelyksi. Tarkoituksena oli poistaa se heti, kun Portugali olisi toteuttanut vaaditut toimenpiteet ja kun komissio olisi arvioinut ja todentanut ne asianmukaisesti.

149. Lopuksi komissio toteaa, ettei ennalta varautumisen periaatteella suinkaan tavoitella täydellistä riskittömyyttä, sillä tällainen lamauttaisi kaupan, vaan sitä sovellettaessa pyritään jatkuvasti varmistamaan toimenpiteiden oikeasuhteisuus. Tässä yhteydessä komissio muistuttaa, että sillä on direktiivin 89/662/ETY 9 artiklan 4 kohdan ja direktiivin 90/425/ETY 10 artiklan 4 kohdan nojalla oikeus käyttää harkintavaltaa ja että yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi jää ainoastaan selvittää, onko harkintavallan käytössä tapahtunut ilmeinen arviointivirhe.

150. Komissio katsoo, että riidanalainen päätös tehtiin suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Direktiivien 89/662/ETY ja 90/425/ETY päätarkoituksena on edistää yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteita, joihin terveyden suojelukin kuuluu. Ter-

veyden suojelutoimet on toki aina otettava huomioon, mutta ne eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen suojelutavoitteen saavuttamiseksi, sillä tämä voi vaarantaa yhteisen maatalouspolitiikan muut tavoitteet. Koska Portugali oli esittänyt kaikki vaaditut takeet ja terveyden suojelun korkea taso oli näin saavutettu, oli luonnollista, että vientikielto korvattiin tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatetta vähemmän rajoittavalla ohjaus- ja seurantajärjestelmällä.

151. Komissio väittää, että mikäli ennalta varautumisen periaatteen katsotaan edellyttävän etujen ja haittojen puolesta kohtuullisimman ratkaisun punnitsemista, sitä soveltamalla on mahdotonta päästä tilanteeseen, jossa ei esiintyisi lainkaan riskejä. Tässä yhteydessä komissio korostaa pyytäneensä tekemistään päätöksistä eri tiedekomiteoiden lausunnot ja seuraavansa tarkasti tieteellisen tutkimuksen kehitystä.

152. Vastauskirjelmässään Ranskan hallitus kiistää komission ensisijaisesti esittämän väitteen ja pitää ennalta varautumisen periaatetta itsenäisenä kanneperusteena. Ranskan hallitus katsoo, että tehdessään riidanalaisen päätöksen tarkastamatta, että kaikki päätöksessä 2001/376/EY vaaditut edellytykset olisivat täyttyneet, komissio ei varmistanut sitä terveyden suojelun tasoa, joka sen olisi kuulunut varmistaa, ja että se loukkasi ennalta varautumisen periaatetta.

153. Ranskan hallitus muistuttaa, ettei riskeistä ollut varmaa tietoa ja että DBES-järjestelmä perustuu tieteellisiin oletuksiin.

154. Ranskan hallitus katsoo, että riidanalainen päätös loukkasi ennalta varautumisen periaatetta, koska komissio teki sen ilman minkäänlaisia takeita Portugalin DBES-järjestelmästä annetun asetuksen ja siihen liittyvien jäljityssääntöjen soveltamista koskevista tarkastustuloksista ja koska sillä ei ollut käytettävissään tuloksia muistakaan BSE-taudin torjuntatoimien (jauhot, erikseen määritelty riskiaines, kokeet jne.) tarkastuksista, jotka Portugalissa olisi pitänyt tehdä.

155. Väliintulokirjelmässään Portugalin hallitus väittää, että ennalta varautumisen periaatetta noudatettiin täydellisesti. Se toteaa, että periaatetta sovelletaan ihmisten, eläinten ja kasvien terveyden alalla, ja mainitsee sen mahdollisiksi soveltamisedellytyksiksi epäilyksen tai havainnon potentiaalisesta riskistä sekä epävarmat tai kyseenalaiset tieteelliset tutkimustulokset.

156. Portugalin hallitus huomauttaa, että uusien tieteellisten tietojen perusteella katsottiin mahdolliseksi sallia vienti tietyin edellytyksin, joilla voitiin taata terveyden suojelun korkean tason ylläpitäminen. Se muistuttaa myös Portugalin viranomaisten yhteistyöstä asiantuntijoiden kanssa ja vuodesta 2000 lähtien toteutetuista ponnisteluista.

157. Portugalin hallituksen mukaan sekä Portugali että komissio ovat noudattaneet tiukasti päätöksessä 2001/376/EY asetettuja edellytyksiä, minkä myös kyseinen päätös vahvistaa. Lisäksi päätös vastaa täysin sitä suojelun tasoa, jonka komissio on ennalta varautumisen periaatteen perustaksi määrittänyt.

158. Portugalin hallituksen väliintulokirjelmään antamassaan vastauksessa Ranskan hallitus toteaa, että Portugalin hallituksella on ennalta varautumisen periaatteesta hyvin suppea käsitys, sillä Portugalin hallituksen mukaan sitä sovelletaan vain riskien arvioinnissa. Ranskan hallitus sen sijaan on sitä mieltä, että ennalta varautumisen periaatetta on noudatettava vähintään yhtä laajasti kuin suhteellisuusperiaatettakin myös riskien hallinnassa, suojatoimenpiteiden määrittämisessä ja niiden toteuttamisessa. Näin ollen asiasta vastaavien viranomaisten pitäisi huolehtia sekä suojatoimenpiteiden tehokkuudesta että niiden oikeasuhteisuudesta.

159. Ranskan hallitus väittää, etteivät toimenpiteiden tarkastukset tässä tapauksessa olleet tehokkaita ja että niissä sen vuoksi loukattiin ennalta varautumisen periaatetta suojatoimenpiteiden suhteen. Tältä osin Ranskan hallitus viittaa elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston viimeiseen tarkastuskertomukseen, joka koskee Portugalissa 28.1.—2.2.2002 tehtyä tarkastuskäyntiä. Kertomuksesta käy ilmi, että eläinten tunnistusta ja seurantaa sen enempää kuin lihan jäljitettävyyttä ei ollut varmistettu, vaikka nämä toimenpiteet ovat koko DBES-järjestelmän perusta.

2. Arviointi

160. Tässä yhteydessä riittää, kun todetaan, että Ranskan hallitus pyrkii — kuten se itsekin myöntää [19] — tällä kumoamiskanteella ainoastaan osoittamaan, että komissio ei tarkastanut riittävän huolellisesti, olivatko päätöksessä 2001/376/EY määritellyt edellytykset vientikiellon poistamiseksi täyttyneet, ja että se tästä syystä loukkasi ennalta varautumisen periaatetta.

161. Kuten komissio aivan perustellusti huomauttaa, Ranskan hallituksen ensimmäinen ja toinen kanneperuste ovat tässä mielessä osittain päällekkäisiä, koska ensimmäisellä perusteella pyritään nimenomaan selvittämään, olivatko päätöksessä 2001/376/EY säädetyt edellytykset vientikiellon poistamiseksi täyttyneet siinä vaiheessa, kun riidanalainen päätös tehtiin.

162. Koska Ranskan hallitus ei ole osoittanut, että ennalta varautumisen periaatetta olisi loukattu erikseen päätöksen 2001/376/EY rikkomisen lisäksi, toinen kanneperuste on jätettävä tutkimatta.

19 — Ks. edellä 151 kohta.

V Ratkaisuehdotus

163. Edellä esitettyjen syiden perusteella ehdotan, 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

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.