FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

föredraget den 30 januari 2003 [1]

I — Inledning och tillämpliga bestämmelser

1. Domstolen har än en gång ombetts yttra sig avseende ett problem kopplat till bovin spongiform encefalopati (nedan kallad BSE) och till beslut som tagits av kommissionen i syfte att motverka de allvarliga följder som denna sjukdom kan få för människors och djurs hälsa. Jag har redan haft tillfälle att redogöra för de faktiska och vetenskapliga omständigheterna kring denna sjukdom [2], vilka domstolen med all säkerhet är bekant med vid det här laget.

2. Förevarande mål gäller en talan om ogiltigförklaring väckt av Republiken Frankrike mot kommissionens beslut 2001/577 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 [3] (nedan kallat det ifrågasatta beslutet).

3. Enligt de kriterier som utarbetats av Internationella organisationen för epizootier, vilka återges i gemenskapsbestämmelserna, har Portugal ett stort antal fall av BSE. Av denna anledning antog kommissionen den 18 november 1998 beslut 98/653/EG om nödåtgärder som krävs med hänsyn till förekomsten av bovin spongiform encefalopati (BSE) i Portugal. [4] I artikel 4 i beslutet föreskrivs följande:

"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.

1 — Originalspråk: franska.

2 — Se förslaget till avgörande av den 20 september 2001 i mål C-1/00, Kommissionen mot Frankrike (REG 2001, s. I-9989), punkterna 1—4.

3 — EGT L 203, s. 27.

4 — EGT L 311, s. 23.

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

4. Enligt artikel 14 i beslutet var Republiken Portugal skyldig att var fjärde vecka sända kommissionen en rapport om tillämpningen av de skyddsåtgärder som hade vidtagits mot TSE (transmissibel spongiform encefalopati) i enlighet med gemenskapsbestämmelserna och nationella bestämmelser, och om resultaten av de program som avses i artikel 13 i beslutet.

5. I artikel 15 föreskrevs att "[k]ommissionen sk[ulle] utföra gemenskapsinspektioner på plats i Portugal för att

a) kontrollera att bestämmelserna i detta beslut följs, särskilt vad gäller genomförandet av officiella kontroller, och

b) undersöka utvecklingen av sjukdomen, hur de relevanta nationella åtgärderna genomförs och för att göra en riskbedömning som visar om lämpliga åtgärder har vidtagits med hänsyn till eventuella risker."

6. Embargot förlängdes till den 1 februari 2000 genom kommissionens beslut 1999/517/EG av den 28 juli 1999 om ändring av beslut 98/653/EG. [5] Republiken Portugal väckte talan om ogiltigförklaring av beslutet. Talan ogillades av domstolen. [6]

7. Embargot förlängdes 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/EG. [7]

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. [8]

9. I skälen i beslutet redogörs ingående för bakgrunden till beslutet och för den meka-

5 — EGT L 197, s. 45.

6 — Domstolens dom av den 12 juli 2001 i mål C-365/99, Portugal mot kommissionen, REG 2001, s. I-5645.

7 — EGT L 29, s. 36.

8 — EGT L 132, s. 17.

nism som det gav upphov till. I skälen anges bland annat följande:

"(6) Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor gjorde en inspektion i Portugal den 14—18 juni 1999 och denna visade att samtliga befintliga lager hade återkallats och att kontrollerna av hur effektivt utfodringsförbudet är genomfördes korrekt.

(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[9], ändrat genom beslut 2001/2/EG.[10]

(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*[11] 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 6 i beslutet förnyas förbudet mot att exportera urbenat färskt kött,

9 — EGT L 158, s. 17.
10 — EGT L 1, s. 21.
11 — Författarens kursivering.

produkter som skulle kunna komma in i livsmedelskedjan eller foderkedjan samt material avsett för kosmetika, medicinska produkter eller medicinsk utrustning.

11. I artikel 7 i beslut 2001/376 föreskrivs emellertid att Portugal får tillåta avsändning från sitt territorium till andra medlemsstater eller tredje land av aminosyror, peptider och talg som har producerats i anläggningar som kontrolleras av en veterinär.

12. I artikel 11.1 i beslut 2001/376 föreskrivs också att Portugal genom undantag från artikel 6 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".

13. Artikel 11.1 — 11.4 i beslut 2001/376 innehåller särskilda villkor för slakterier, styckningsanläggningar, lagring och transport av kött.

14. I artikel 12 i beslut 2001/376 föreskrivs att kött och produkter som exporteras inom ramen för systemet för den datumbaserade exportordningen skall identifieras med en extra kontrollstämpel som är tydlig.

15. Bilaga IV till beslut 2001/376 innehåller allmänna villkor för den datumbaserade exportordningen 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 den datumbaserade exportordningen 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 beslutet stadgas än en gång att de portugisiska myndigheterna är skyldiga att med jämna mellanrum förse kommissionen med rapporter. Detta krav fanns med redan i beslut 98/653.

17. I artikel 21 i beslut 2001/376 föreskrivs bland annat följande:

"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 eller återupptas],

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. I artikel 22.2 i beslut 2001/376 föreskrivs följande:

"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."

II — Det ifrågasatta beslutet

19. Kommissionen antog det ifrågasatta beslutet den 25 juli 2001. I beslutet fastställdes att produkter från nötkreatur kunde avsändas från Portugal från och med den 1 augusti 2001.

20. Beslutet antogs efter genomförandet av ett antal gemenskapsinspektioner vilka var till kommissionens belåtenhet. I andra och tredje skälen i beslutet stadgades därmed följande:

"(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."

III — Parternas yrkanden. Samt intervention

21. Republiken Frankrike anser inte att villkoren för upphävande av embargot mot portugisiskt nötkött är uppfyllda och har därför väckt talan om ogiltigförklaring av det ifrågasatta beslutet.

22. Sökanden har yrkat att domstolen skall

— ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

23. Svaranden har yrkat att domstolen skall

— ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

24. Republiken Portugal tilläts intervenera till stöd för svarandens yrkanden genom beslut av domstolens ordförande den 1 mars 2002.

25. Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland tilläts intervenera till stöd för kommissionens yrkanden genom beslut av domstolens ordförande den 8 mars 2002. Förenade kungarikets regering har emellertid, efter att ha tagit del av de yttranden som har inkommit från parterna, meddelat att den inte har något att tillfoga vad avser kommissionens argument och att den därför avstår från att inkomma med ett eget yttrande.

IV — Parternas argument och bedömningen

A — *Bevisbördans fördelning*

26. Frankrikes regering har preciserat att den inte ifrågasätter principen bakom upphävandet av embargot, utan datumet för upphävandet. Regeringen har erinrat om att upphävandet av embargot utgör ett undantag för vissa produkter, och har framhållit att det är kommissionen, vilken har bedömt att villkoren för undantaget är uppfyllda, som skall visa att så verkligen är fallet.

27. Kommissionen har i sin tur hävdat att antagandet av ett beslut som det förevarande förutsätter att en avvägning görs mellan, å ena sidan, försiktighetsprincipen och, å andra sidan, proportionalitetsprincipen. Kommissionen anser därför att det är nödvändigt att nyansera påståendet, enligt vilket det är kommissionens skyldighet att visa att villkoren för upphävandet av embargot verkligen är uppfyllda. Dessutom skall det ifrågasatta beslutet, i likhet med samtliga gemensamhetsakter, presumeras vara lagenligt. Sålunda anser kommissionen att den processrättsliga principen enligt vilken bevisbördan ligger på sökanden, i förevarande fall Frankrikes regering, skall tillämpas.

28. Jag nöjer mig med att konstatera att den franska regeringen i förevarande mål har försökt visa att Republiken Portugal inte uppfyllde villkoren i beslut 2001/376 vid tidpunkten för antagandet av det ifrågasatta beslutet. Frankrikes regering bestrider sålunda inte tillämpligheten av principen att sökanden har bevisbördan. Därmed har domstolen att ta ställning till de grunder som Frankrikes regering har åberopat för att se om den har lyckats styrka sin talan.

B — *Den första grunden: Åsidosättande av artiklarna 21 och 22 i beslut 2001/376 och uppenbart oriktig bedömning.*

1. Parternas argument

a) Den franska regeringens argument

29. Den franska regeringen har hävdat att kommissionen gjorde sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning när den slog fast att de inspektioner som hade vidtagits i Portugal visade att villkoren i beslut 2001/376 var uppfyllda.

30. Enligt den franska regeringen skall uttrycket "med beaktande av de inspektioner som avses i artikel 21" i artikel 22.2 i

beslut 2001/376 förstås på så sätt att embargots upphörande är beroende av förverkligandet och av resultaten av de inspektioner som räknas upp i artikel 21.

31. Enligt den franska regeringen antog emellertid kommissionen det ifrågasatta beslutet innan den hade utfört samtliga inspektioner i artikel 21.

32. Enligt artikel 21 syftade dessa inspektioner till att kontrollera

— tillämpningen av bestämmelserna i artiklarna 11 och 12 och i bilaga IV,

— tillämpningen av bestämmelserna i beslut 2001/376, särskilt vad gäller genomförandet av officiella kontroller, samt

— förändringar i incidensen, det effektiva genomförandet av de relevanta nationella åtgärderna och vidtagandet av en riskbedömning som visar om lämpliga åtgärder har vidtagits med hänsyn till eventuella risker i Portugal.

33. Enligt den franska regeringen är rapporten från inspektionen den 25—27 juni 2001 den sista rapporten från Kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor (nedan kallat KLV) som regeringen tog del av före det att det ifrågasatta beslutet antogs. Rapporten behandlade de allmänna villkoren för datumbaserad export och, särskilt, godkännandet av anläggningar, frågan om vilka besättningar och djur som uppfyller villkoren i exportordningen, kontrollen av slakterier och styckningsanläggningar samt certifiering och transporter. Rapporten täckte däremot inte undersökningen av incidensen eller genomförandet av relevanta nationella bestämmelser. Rapporten innehöll inte heller en riskbedömning med syfte att fastställa att relevanta åtgärder hade vidtagits med hänsyn till eventuella risker.

34. Enligt den franska regeringen skall emellertid inspektionerna avseende genomförandet av officiella kontroller (artikel 21 c) samt inspektionerna avseende förändringar i incidensen, riskbedömningen och vidtagna åtgärder (artikel 21 d) som skall genomföras i Portugal utföras utöver de särskilda inspektioner som vidtas inom ramen för den datumbaserade exportordningen. Den franska regeringen anser att det finns stöd för denna uppfattning i artikel 22.2, i vilken ingen åtskillnad görs mellan de olika kategorier av inspektioner som kommissionen har att ta hänsyn till, och i innehållet och sammanhanget i skälen i beslut 2001/376. I åttonde och nionde skälen erinras om två förutsättningar för den datumbaserade exportordningen: Portugals nationella plan för utrotning av BSE och det nya systemet för identifiering och registrering av nötkreatur. I elfte skälet

stadgas att KLV skall granska såväl åtgärderna för att genomföra exportordningen som åtgärderna för slakt av avkomman. Endast om samtliga ovannämnda undersökningar utfaller till belåtenhet kan kommissionen fatta beslut om att sändningar skall tillåtas från ett visst datum.

35. Vid förhandlingen har den franska regeringens ombud dessutom framfört att det i förevarande fall är önskvärt att granskningen av systemet för den datumbaserade exportordningen går hand i hand med en mera allmän utvärdering av den rådande situationen. Detta skulle bland annat göra det möjligt att fastställa om ett misstänkt djur oavsiktligen hade kommit att omfattas av den datumbaserade exportordningen.

36. Enligt den franska regeringen hade KLV ännu inte genomfört vissa inspektioner vid tidpunkten för inspektionsrapportens inlämnande. Detta hade att göra med att bestämmelserna och skrivelsen gällande tillämpningsmanualen för den datumbaserade exportordningen ännu inte hade trätt i kraft. Följden av detta var enligt den franska regeringen att bestämmelserna i artikel 21 c i beslut 2001/376 avseende "genomförandet av officiella kontroller" åsidosattes av kommissionen.

37. Den franska regeringen har tillagt att den tidsperiod som förflöt mellan antagandet av den portugisiska lagstiftningen och upphävandet av embargot inte var tillräckligt lång för att näringsidkarna skulle hinna sätta sig in i förfarandet för, och tillämpningen av, den datumbaserade exportordningen. Det var sålunda inte möjligt att kontrollera effektiviteten av det upprättade förfarandet vid tidpunkten för antagandet av det ifrågasatta beslutet eller vid det datum som hade fastställts för upphävandet av embargot.

38. Den franska regeringen har bland annat framfört följande avseende kommissionens synpunkter rörande artikel 21 b i beslut 2001/376, det vill säga kontrollen av att bestämmelserna i artiklarna 11 och 12 samt i bilaga IV i samma beslut tillämpas i Portugal:

— Av en skrivelse som kommissionen skickade till de portugisiska myndigheterna den 11 juni 2001 framgår tydligt att den datumbaserade exportordningen ännu inte hade tagits i bruk samt att flera brister förekom i bestämmelsen om spårning bakåt och framåt vid slakt samt i bestämmelsen om vilka produkter som omfattas av den datumbaserade exportordningen. Det framgår också att det helt och hållet saknades ett varningsprogram för det fall ett djur i riskzonen upptäcktes.

— I rapporten från KLV:s inspektion den 25—27 juni 2001 erinrades endast om de villkor i den datumbaserade exportordningen som skulle formaliseras i förslaget till dekret och i manualen till nämnda exportordning. 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).

39. Den franska regeringen har vidare betonat att kommissionen inte översände de föreskrifter som hade antagits av de portugisiska myndigheterna. Därmed kunde den franska regeringen inte kontrollera datumen för publicering och spridning. Dessutom var det omöjligt att ta ställning till om de portugisiska myndigheter som hade ansvar för kontrollerna kände till bestämmelserna eftersom det saknades ytterligare inspektionsrapporter och månatliga rapporter från kommissionen.

40. Samma regering har också hävdat att det ifrågasatta beslutet är ogiltigt med anledning av att kommissionen inte beaktade förekomsten eller frånvaron av föreskrifter om spårning i övriga medlemsstater före fastställandet av datumet för embargots upphörande.

41. Den franska regeringen har vid granskningen av kommissionens synpunkter rörande artikel 21 c i beslut 2001/376 och, i synnerhet, genomförandet av officiella kontroller, erinrat om vikten av dessa kontroller. Enligt den franska regeringen är ett absolut iakttagande av den datumbaserade exportordningen en förutsättning för riskfri export.

42. Nämnda regering har bland annat påtalat att rapporten från inspektionen som ägde rum den 14—18 maj 2001 innehöll kritik avseende djurmjöl och specificerat riskmaterial samt rekommendationer. Rapporten tog hänsyn till relaterade åtaganden av de portugisiska myndigheterna. Enligt den franska regeringen framgick det emellertid inte av något annat dokument att åtgärder för att avhjälpa de brister som hade påtalats av kommissionen verkligen vidtogs.

43. Vad avser artikel 21 d i beslut 2001/376, det vill säga frågan om tester och uppföljning av epidemin, har den franska regeringen konstaterat att rapporten från inspektionen som ägde rum den 15—18 maj 2001 var kritisk på flera punkter. Kommissionen har emellertid inte följt upp de portugisiska myndigheternas agerande till följd av experternas rekommendationer. Därmed anser den franska regeringen att kommissionen har åsidosatt artikel 21 d i beslut 2001/376.

44. Den franska regeringen har vidare påtalat att det inte var möjligt att bedöma effektiviteten av programmet för kontroll av nötkreatur i Portugal före antagandet och ikraftträdandet av det ifrågasatta beslutet. Detta beror på att endast ett fåtal tester hade utförts och på att de förfaranden som hade inrättats (strategin för eliminering av nötkreaturskohorter drabbade av BSE och direkta avkommor till dessa kreatur samt förfarandet för tillbakadragande/destruktion av nötkreatur som var äldre än 30 månader) aldrig följdes upp. Eftersom effektiviteten av spårningen inte kunde kontrolleras och kvalitén av testprogrammet kunde ifrågasättas, saknade kommis-

sionen, enligt den franska regeringen, möjlighet att göra en riskbedömning i enlighet med artikel 21 d i beslut 2001/376.

45. Den franska regeringen har dragit slutsatsen att det ifrågasatta beslutet antogs i strid med bestämmelserna i artikel 21 jämförda med artikel 22 i beslut 2001/376, eftersom kommissionen fastställde datumet för upphävandet av embargot utan att först försäkra sig om att det i beslut 2001/376 föreskrivna preventionssystemet mot BSE i Portugal verkligen hade verkställts.

b) Kommissionens svar

46. Vad har kommissionen att säga om denna analys?

47. Kommissionen har erinrat om att de olika besluten är grundade på rådets direktiv 89/662 av den 11 december 1989 om veterinära kontroller vid handeln inom gemenskapen i syfte att fullborda den inre marknaden [12] och på rådets direktiv 90/425 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 [13] samt att de kontroller som skall göras är av komplex karaktär. Detta har att göra med att de faktiska och juridiska situationerna och mekanismerna i sin tur är komplexa. Därför förfogar kommissionen över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i de aktuella frågorna.

48. Kommissionen har kritiserat den franska regeringen för att ha tolkat artikel 22.2 i beslut 2001/376 bokstavligt. Regeringen har tolkat artikel 22.2, vilken hänvisar till artikel 21, utan att i varje enskilt fall uppge vilken av punkterna i denna artikel som är tillämplig på de olika system som avses i artikel 22.2, nämligen systemet i artikel 5 (avsändning för förbränning), i artikel 7 (talg och liknande produkter) och i artikel 11 (den datumbaserade exportordningen).

49. Kommissionen anser emellertid att den bör tillmäta de faktorer som avses i artikel 21 en annan betydelse. Enligt kommissionen är den skyldig att beakta samtliga inspektioner som har ägt rum sedan antagandet av beslut 98/653 samt att noga kontrollera att de inspektioner som omnämns i artikel 21 b har utförts och att dessa har visat att Republiken Portugal hade lämnat de nödvändiga garantierna. Kommissionen anser att den har uppfyllt båda dessa skyldigheter, vilka i förhållande till varandra inte binder institutionen i samma utsträckning, genom att fastställa ett datum för återupptagande av exporten enligt den datumbaserade exportordningen.

12 — EGT L 395, s. 13.

13 — EGT L 224, s. 29.

50. Genom att koppla fastställandet av datumet för återupptagande av export av material och produkter som avses i artiklarna 5, 7 och 11 till att samtliga inspektioner som avses i artikel 21 har genomförts sammanblandar den franska regeringen tre skilda och av varandra oberoende exportsystem, vilka motsvaras av tre system för förhandskontroll. Kommissionen anser sig ha stöd för denna tolkning i texten i artikel 22.2, där ordet "datum" (för återupptagande av export) används i plural.

51. Den bokstavliga tolkning som förordas av den franska regeringen riskerar enligt kommissionen att leda till att proportionalitetsprincipen åsidosätts. Detta beror på att de tre regelverken är heltäckande. Man kan till exempel inte motivera en vägran att exportera riskmaterial för förbränning i en annan medlemsstat med att det finns brister i regelverket för den datumbaserade exportordningen. Det är uppenbart att inspektionerna som avses i artikel 21 d omfattar mycket mer än frågan om återupptagandet av export och därför skall utföras oberoende av denna fråga.

52. Avslutningsvis har kommissionen kritiserat den franska regeringens beslut att åberopa skälen i beslut 2001/376 till stöd för en bokstavlig tolkning av artikel 22.2. Enligt kommissionen har dessa skäl ett direkt samband med artiklarna 11 och 12 samt bilaga IV. Bestämmelserna i dessa berör direkt den datumbaserade exportordningen. Därmed skall dessa bestämmelser endast tillmätas betydelse när det är fråga om sådana inspektioner som avses i artikel 21 b.

53. Enligt kommissionen har endast artikel 21 b ett egentligt samband med systemet för den datumbaserade exportordningen. Denna bestämmelse berör nämligen kontrollen av de villkor som ställs i punkt 11 (upprättandet av ett system för registrering av kontroller rörande efterlevnaden av beslutet) och i punkt 12 (godkännande av anläggningar som har inrättat system för fullständig spårning) i bilaga IV.

54. Artikel 21.c och d är enligt kommissionen allmänt hållen och hänvisar inte särskilt till den datumbaserade exportordningen. Nämnda lagrum skall sättas i samband med artikel 9.4 i direktiv 89/662 och artikel 10.4 i direktiv 90/425, i vilka det stadgas att kommissionen skall följa utvecklingen av situationen vad gäller skyddsklausulen samt, om nödvändigt, anpassa de vidtagna åtgärderna. Innehållet i artikel 21.c och d har ordagrant hämtats från artikel 15 i beslut 98/653, genom vilket embargot infördes. Enligt kommissionen finns det ett samband mellan artikel 15 och punkterna c och d i beslut 2001/376. Kommissionen har dragit slutsatsen att en inspektion eller kontroll som utförs med stöd av artikel 15 i beslut 98/653 är jämförbar med en inspektion som utförs på grundval av beslut 2001/376, givetvis med förbehåll för det fall att konstaterandena i fråga har förlorat aktualitet med anledning av att de faktiska omständigheterna har ändrats.

55. Kommissionen har förvisso tillstått att detta inte innebär att de inspektioner som föreskrivs i artikel 21 c och d inte skall beaktas vid fastställandet av ett datum för ett delvist återupptagande av export. Dessa inspektioner berör nämligen beslutet i dess helhet. Kommissionen anser emellertid att nämnda bestämmelser inte direkt syftar till inrättandet av ett datumbaserat system för export.

56. Låt oss sammanfatta de av kommissionens synpunkter som specifikt rör frågan om olika typer av inspektioner.

i) Kommissionens synpunkter avseende de nödvändiga inspektionerna enligt artikel 21 b i beslut 2001/376.

57. I fråga om artikel 21 b i beslut 2001/376 har kommissionen anfört att det framgår av punkt 6-1 i sammanfattningen av rapporten från den inspektion som ägde rum den 25—27 juni 2001 att den datumbaserade exportordningen hade verkställts i Portugal i enlighet med föreskrifterna i beslutet. Enligt KLV saknades endast rättsliga bestämmelser och skriftliga instruktioner. Lagdekretet av den 31 juli 2001 (datumet för offentliggörandet) godkändes emellertid av det portugisiska ministerrådet den 12 juli 2001 och promulgerades den 29 juli 2001 av landets president. Den 23 juli 2001 kontrasignerade landets premiärminister lagdekretet, vilket trädde i kraft den 1 augusti 2001. Manualen för den datumbaserade exportordningen godkändes av statssekreteraren med ansvar för jordbruk den 13 juli 2001. Därmed anser kommissionen att det portugisiska kontrollsystemet fanns på plats, trots att det ännu inte var helt formaliserat, vid tidpunkten för antagandet av det ifrågasatta beslutet. Kommissionen anser också att den har fullgjort samtliga i gemenskapsrätten föreskrivna kontroller.

58. Kommissionen har, i syfte att sätta saker och ting i sitt rätta sammanhang, påtalat att inget kött omfattat av den datumbaserade exportordningen har avsänts efter det i det ifrågasatta beslutet uppgivna datumet.

59. I skrivelsen av den 11 juni konstaterades endast att vissa smärre problem kvarstod. Vid inspektionen i juni konstaterade man att de portugisiska myndigheterna, med utgångspunkt i skrivelsen, hade funnit lösningar på samtliga där nämnda problem. Portugals regering hade bland annat presenterat en lösning på problemet med spårning. Den föreslagna lösningen granskades av KLV i god tid före fastställandet av datumet för återupptagande av export.

60. Kommissionen har framhållit att slutsatserna i rapporten från KLV:s inspektion den 25—27 juni 2001 i stort stödde ett upphävande av embargot, detta gällde särskilt slutsatserna rörande effektiviteten av verkställandet av förfarandena.

61. Avseende kommissionens arbete innehöll rapporten endast följande rekommendationer:

"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."

(Kommissionen bör fastställa det datum vid vilket export av produkter som omfattas av den datumbaserade exportordningen kan inledas. Fastställandet skall ske med utgångspunkt i de åtgärder som har vidtagits av de portugisiska myndigheterna med anledning av rekommendationerna, dock först efter det att de portugisiska myndigheterna har inkommit med skriftliga bekräftelser avseende följande punkter:

— Ikraftträdandet av lagstiftningen och offentliggörandet av personalföreskrifterna.

— Beslut om att inte godkänna andra anläggningar än slakterier och styckningsanläggningar som uteslutande behandlar kött som omfattas av den datumbaserade exportordningen, såvida KLV inte har inspekterat och godkänt en annan typ av anläggning.)

62. Sålunda inleddes en skriftväxling mellan kommissionen och de portugisiska myndigheterna på kommissionens initiativ. Enligt egen uppgift försäkrade sig kommissionen på detta sätt om att manualen hade ändrats i överensstämmelse med de yttranden som hade avgivits av kommissionens inspektörer. Kommissionens ansträngningar inriktades på detta moment. Dagen efter inspektionen skickades ett exemplar av den nya manualen för den datumbaserade exportordningen till KLV. Eftersom rapporten inte innehöll några uppgifter om att det förelåg problem med kontrollerna av slakterier och styckningsanläggningar slog kommissionen samvetsgrant fast att embargot skulle upphävas den 1 augusti 2001. Avseende framtiden preciserades följande i tillägget till inspektionsrapport 3345/2001:

"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."

(Följande ändringar har gjorts i manualen: KLV skall besöka varje ny anläggning som önskar omfattas av systemet. Jordbruksministern fattar beslut om godkännande av anläggningen om de uppgifter som har framkommit i samband med besöket är tillfredsställande.)

63. Kommissionen har medgett att KLV inte kontrollerade den korrekta tillämpningen av den datumbaserade exportordningen, men har gjort gällande att det i praktiken var omöjligt att utföra en sådan kontroll före det att tillstånd till återupptagande av export hade getts och när systemet inte kunde fungera korrekt.

64. Avseende de månatliga rapporter som nämns i artikel 20 i beslut 2001/376 har kommissionen anfört att den enligt artikeln inte är skyldig att vidarebefordra dessa till andra medlemsstater.

65. Vad avser kontrollen av märkning och spårning i andra medlemsstater har kommissionen erinrat om att de tillämpliga direktiven redan säkerställer att spårning kan ske med hjälp av ett nummer som identifierar den anläggning där produkten har behandlats. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1760/2000 av den 17 juli 2000 om upprättande av ett system för identifiering och registrering av nötkreatur samt märkning av nötkött och nötköttsprodukter och om upphävande av rådets förordning nr 820/97[14], och den tillhörande tillämpningsförordningen, vilka är tillämpliga från och med den 1 augusti 2000, det vill säga före inrättandet av den datumbaserade exportordningen i Portugal, säkerställer dessutom ett system för spårning av nötkött inom hela gemenskapens territorium.

66. Kommissionen har dragit slutsatsen att den till fullo har iakttagit villkoren för den i artikel 21 b i beslut 2001/376 föreskrivna inspektionen.

67. Kommissionen har riktat kritik mot den franska regeringens argument, enligt vilket Portugal inte hade tillräckligt med tid att sätta sig in i förfarandet för den datumbaserade exportordningen. Kommissionen har medgivit att fristen formellt sett var kort, men har betonat att systemet för den datumbaserade exportordningen hade diskuterats ingående med de portugisiska myndigheterna, att de av gemenskapen vidtagna inspektionerna hade gjort det möjligt att finjustera förfarandet samt att det aktuella systemet redan var känt eftersom Förenade kungariket redan hade tillämpat det.

68. Vad avser kontrollen av om djur uppfyller villkoren och av om produkter kan

14 — EGT L 204, s. 1.

spåras, har kommissionen hänvisat till rapporten från den inspektion som utfördes av KLV den 25—27 juni 2001. Kommissionen har dessutom påtalat att utförandet av snabba tester aldrig var en förutsättning för inrättandet av den datumbaserade exportordningen. Dessa tester utgör en del av de medel som utnyttjas inom systemet för övervakning av TSE. Kommissionen har tillagt att för det fall att antalet snabba tester i Portugal skall anses vara lågt, bör hänsyn tas till den systematiska slakt som de portugisiska myndigheterna hade satt i verket och det faktum att myndigheterna hade utfäst garantier vad avser utförandet av testerna. Avslutningsvis har kommissionen anfört att med tanke på att djur, för att komma i fråga för den datumbaserade exportordningen, skall vara födda efter den 1 juli 1999 (det datum då förbudet mot djurmjöl trädde i kraft) och med tanke på sjukdomens mycket långa inkubationstid, är det högst osannolikt att tester som gjordes på djur som omfattades av villkoren gav positiva utslag vid tidpunkten för upphävandet av embargot. Detta gäller även för tester som gjordes på smittade djur.

ii) Kommissionens synpunkter avseende de nödvändiga inspektionerna och bedömningarna enligt artikel 21 c och d i beslut 2001/376 (vilka till fullo motsvarar de nödvändiga inspektionerna och bedömningarna enligt artikel 15 i beslut 98/653).

69. Kommissionen har betonat att beslutet, i vilket datumet för upphörandet av embargot slogs fast, är resultatet av ett intensivt samarbete mellan institutionen och Republiken Portugal. Ett stort antal inspektioner ägde rum inom ramen för detta samarbete. Rapporterna från dessa, till vilka kommissionen har hänvisat, finns på kommissionens hemsida. Enligt kommissionen utfördes de kontroller som avses i artikel 21 c och d under hela perioden för embargot och hänsyn togs i allra högsta grad till dessa vid fastställandet av datumet för upphävandet av embargot.

70. Kommissionen anser vidare att den franska regeringens uppfattning, enligt vilken samtliga inspektioner och bedömningar med nödvändighet borde ha ägt rum efter ikraftträdandet av beslut 2001/376, är felaktig.

71. Vad avser kontrollerna rörande spårning av produkter har kommissionen hänvisat till flera punkter i rapporten från den inspektion som utfördes av KLV i juni år 2001. Kommissionen har preciserat att inspektionen i maj år 2001 inte uteslutande utfördes i syfte att kontrollera den datumbaserade exportordningen. Detta är förklaringen till att rapporten innehöll uppgifter om brister vid verkställandet av andra gemenskapsrättsliga beslut, vilka saknade koppling till genomförandet av nämnda exportordning. Majrapporten lyfte endast fram smärre problem vad avser tillbakadragandet av specificerat riskmaterial och det konstaterades i rapporten att tillbakadragandet i stort var tillfredsställande.

72. Kommissionen har sålunda dragit slutsatsen att beslut 2001/376 inte strider mot bestämmelserna i artikel 21 jämförda med artikel 22.

c) Den portugisiska regeringens argument

73. Den portugisiska regeringen har anfört att genomförandet av det datumbaserade systemet för export har studerats sedan år 1999. Undersökningar av om nötkött uppfyller villkoren i den datumbaserade exportordningen har ägt rum (BSE-inspektionen i mars år 2000). Vidare har principerna för urval av anläggningar och djur harmoniserats. Den inspektion som utfördes av gemenskapen i maj år 2001 syftade i första hand till att utvärdera förfarandena för fastställande av om anläggningar och djur uppfyller villkoren i den datumbaserade exportordningen. De undersökta förfarandena bedömdes vara tillfredsställande. Trots detta förbättrades vissa av förfarandena.

74. Den portugisiska regeringen har gjort gällande att den franska regeringens uttalanden avseende de i rapporten nämnda problemen med spårning saknar relevans. Detta beror på att de nämnda problemen hänför sig till djur födda före år 1998. Det är emellertid endast djur som är födda efter juli år 1999 som kan komma i fråga för den datumbaserade exportordningen.

75. Därefter ansökte den portugisiska regeringen om att ett slakteri skulle godkännas för tillämpning av den datumbaserade exportordningen. En ny inspektion arrangerades för att kontrollera hur den datumbaserade exportordningen tillämpades i praktiken. Den portugisiska regeringen inledde arbetet med att genomföra den datumbaserade exportordningen i en anläggning för slakt och destruering av djurkroppar samt med att lösa vissa andra problem som hade lyfts fram vid mötet med KLV. Inspektionen den 25—27 juni vidtogs sålunda endast för att granska genomförandet av den datumbaserade exportordningen. De rekommendationer som hade framförts vid mötet med KLV togs i beaktande. Systemet analyserades, under tillämpning, vid det enda slakteri som hade valts ut och godkänts av de portugisiska myndigheterna för tillämpning av den datumbaserade exportordningen.

76. I rapporten från inspektionen konstaterades det att manualen för förfarandet för den datumbaserade exportordningen uppfyllde kraven i beslut 2001/376, vilket var tillämpligt i det aktuella fallet. Det konstaterades också att programmet för spårning och destruering av avkomman i fall av BSE följdes av de portugisiska myndigheterna. Det var emellertid en skrivelse från de portugisiska myndigheterna som låg till grund för fastställandet av datumet för upphävande av embargot. I skrivelsen bekräftades dels att den slutgiltiga versionen av manualen för förfarandena hade utfärdats (i vilken samtliga rekommendationer hade beaktats), dels att den tillämpliga lagstiftningen hade publicerats. I den aktuella rapporten avråddes de portugisiska myndigheterna från att fatta beslut om att en anläggning för slakt eller destruering skall omfattas av den datumbaserade exportordningen innan KLV har kontrollerat att villkoren för export är uppfyllda.

77. Den 11 juli presenterade kommissionen och KLV slutsatserna i 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 beslutet, eftersom kommissionen ännu inte hade avslutat det interna antagningsförfarandet. Så snart som kommittén hade lämnat sitt godkännande nämndes emellertid datumet den 1 augusti. Den portugisiska regeringen preciserade att samtliga nödvändiga garantier hade lämnats, såväl av den nationella representanten vid den ständiga representationen som av den allmänna styrelsen för veterinära frågor, samt 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 kompetenta organen, kommissionen och den enda anläggning som hade fått tillstånd att tillämpa den datumbaserade exportordningen.

78. Av denna anledning har den portugisiska regeringen sagt sig inte förstå den franska regeringens synpunkter. Den portugisiska regeringen anser bland annat att den franska regeringens uppfattning, enligt vilken en kopia av den offentliggjorda lagstiftningen skulle ha lämnats, saknar grund.

d) Den franska regeringens svar

79. I sitt svar på den portugisiska regeringens interventionsinlaga har den franska regeringen gjort gällande att den portugisiska regeringens argument inte är övertygande. Detta gäller enligt den franska regeringen såväl de delar som rör iakttagandet av villkoren för den datumbaserade exportordningen i egentlig mening, som de delar som rör den korrekta tillämpningen av diverse åtgärder som syftar till bekämpning av BSE. Dessa åtgärder omnämns i den datumbaserade exportordningen. Det hänvisas till eller erinras om dessa åtgärder också i beslut 2001/376.

80. Enligt den franska regeringen var de portugisiska kontrollbestämmelserna inte rättsligt effektiva. Bestämmelserna tillämpades inte heller av de portugisiska myndigheterna vid den tidpunkt då kommissionen fattade sitt beslut. Därmed kan den portugisiska regeringen *a fortiori* inte med framgång göra gällande att bestämmelserna hade trätt i kraft vid tidpunkten för veterinärkommitténs möte, det vill säga den 11 juli 2001.

81. Den portugisiska regeringen saknade sålunda belägg för uppgiften att KLV:s inspektörer vid det aktuella mötet redogjorde i detalj för de av de portugisiska myndigheterna vidtagna åtgärderna, eftersom det i själva verket rörde sig om planerade åtgärder.

82. Den franska regeringen har också gjort gällande att den portugisiska regeringen hade fel när den uppgav att redogörelsen ägde rum "utan att någon medlemsstat hade något att anmärka" och att "Frankrike var representerat". Frankrike röstade nämligen emot ett godkännande vid Ständiga veterinärkommitténs möte.

83. Eftersom publiceringen av det portugisiska lagdekretet skedde efter det att kommissionen hade fattat sitt beslut borde KLV ha utfört en ny inspektion, så att kommissionen snabbt kunde ha försäkrat sig om att de genom lagdekretet återupptagna avsändningarna överensstämde med villkoren i den datumbaserade exportordningen.

84. Det är emellertid klarlagt att den första inspektionen som utfördes av SVK i Portugal, efter den 25 juli 2001, inte ägde rum förrän den 28 januari—8 februari 2002. Inspektionen gällde "möjligheten att spåra färskt kött och nötköttsprodukter från uppfödningen till saluföringen". Beslut 2001/376 fanns inte med på listan över lagstiftning vars tillämpning inspektörerna hade i uppgift att kontrollera.

85. Avseende iakttagandet av gemenskapsbestämmelserna om BSE och färskt kött har den franska regeringen hänvisat till rapporterna från de inspektioner som ägde rum år 1999 och till de allvarliga brister som påtalades inför domstolen i målet Portugal mot kommissionen [15]. Nämnda regering har också erinrat om att kommissionen genom beslut 2000/104 upphävde bestämmelsen om att exportförbudet endast skulle gälla fram till den 1 februari 2000. Frankrikes regering har dragit slutsatsen att kommissionen, under perioden som föregick den period som den portugisiska regeringen har hänvisat till i sin interventionsinlaga, grundade sina beslut på kontrollen av effektiviteten av samtliga åtgärder som syftade till att bekämpa BSE, i synnerhet vad avser möjligheten att spåra djur och kött och åtgärder rörande hygien, slakt och styckning.

86. Avseende perioden september år 2000—juli år 2001 har den franska regeringen anfört att den portugisiska regeringen har medgett att anpassningen av förfarandena endast gällde den datumbaserade exportordningen samt att anpassningen var progressiv och genomfördes efter det att Ständiga veterinärkommitténs möte hade ägt rum och det ifrågasatta beslutet hade antagits. Detta framgår av den portugisiska regeringens interventionsinlaga (punkterna 18 och 19).

87. Den franska regeringen har också analyserat den 43:e rapporten som sammanställdes av den portugisiska regeringen i enlighet med beslut 98/653. Av denna rapport framgår bland annat följande:

— Ett djur i riskzonen som är äldre än 24 månader omfattas inte av den datumbaserade exportordningen, varmed det är befogat att tester på djur som uppfyller villkoren för den datumbaserade exportordningen utförs när djuren är mellan 24 och 30 månader gamla.

— Majoriteten djur utgör så kallade NAIF-djur (nés après l'interdiction des farines animales) (födda efter införandet av förbudet mot djurmjöl) vilket föranleder tvivel vad avser den korrekta tillämpningen av förbudet mot sådant mjöl.

15 — Nämnd ovan.

— Arbetet med att rekonstruera förutsättningarna för att spåra ett stort antal djur från uppfödningsgårdar där fall av BSE har hittats har försenats.

— Det har förekommit att bestämmelserna om proteiner av animaliskt ursprung och djurfoder har åsidosatts.

88. Den franska regeringen anser att dessa månatliga rapporter visar att de portugisiska myndigheterna var tvungna att rätta sig efter samtliga bestämmelser som syftade till att utrota BSE innan det ifrågasatta beslutet kunde antas.

2. Bedömningen

89. Jag kommer att i tur och ordning gå igenom följande punkter:

— Den roll som de i artikel 21 föreskrivna inspektionerna spelade för beslut 2001/376.

— De slutsatser som kan dras av inspektionen i juni år 2001 vilken utfördes med stöd av artikel 21 b.

— Den vikt som de i artikel 21 c och d föreskrivna inspektionerna skall tillmätas.

a) Vilken roll spelar de inspektioner som artiklarna 21 och 22 i beslut 2001/376 hänvisar till?

90. I artikel 22.2 föreskrivs att ”[k]ommissionen 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”.

91. Enligt min mening råder det inget tvivel om att kommissionen saknar befogenhet att fastställa de aktuella datumen innan samtliga villkor i beslut 2001/376 för upphävande av embargot för en viss kategori produkter har uppfyllts.

92. Förutom de skriftliga garantier vilka Republiken Portugal tycks ha lämnat till kommissionen (se tredje skälet i det ifrå-

gasatta beslutet) skall kommissionen sålunda "beakta" inspektionerna när den fattar sitt beslut.

93. Det är uppenbart att det inte räcker med att kommissionen konstaterar att inspektionerna har ägt rum. Kommissionen är skyldig att ta ställning till de slutsatser som har dragits under utförandet av dessa för att kunna avgöra om avsändningar kan påbörjas eller återupptas utan risk för människors hälsa i mottagarländerna.

94. Vid denna bedömning skall kommissionen utgå från syftena med inspektionerna enligt artikel 21.

95. I artikel 21 stadgas emellertid att kommissionen skall

"a) försäkra sig om att de officiella kontrollerna... genomförs...,

b) försäkra sig om att bestämmelserna i artiklarna... tillämpas...,

c) försäkra sig om att bestämmelserna... följs...,

d) undersöka förändringar i incidensen... [och] att de relevanta nationella åtgärderna genomförs effektivt...,

e) försäkra sig om att bestämmelserna... tillämpas..."

96. Därmed är det klarlagt att målet med inspektionerna inte uteslutande är att kontrollera att nödvändiga rättsliga och administrativa föreskrifter har antagits eller att föreskrifterna är tillräckliga. Inspektionerna vidtas också i syfte att kontrollera *tillämpningen* av de relevanta bestämmelserna samt *genomförandet* av desamma. Detta gäller till fullo för samtliga punkter utom punkt d.

97. Detta är fullt förståeligt med tanke på att vi har att göra med en mycket allvarlig epidemi vilken sannolikt är livshotande för människor.

98. Med hänsyn till att inspektionerna som avses i punkterna a, b och e skall äga rum innan avsändning av produkter kan påbörjas skall uttrycket "beakta" tolkas så, att kommissionen saknar rätt att godkänna avsändning av de aktuella produkterna om det vid en av de föreskrivna inspektionerna har framkommit att en bestämmelse om bekämpning av BSE inte tillämpas med erforderlig principfasthet.

99. Låt oss emellertid inte glömma att det ifrågasatta beslutet än så länge bara gäller sådana produkter som avses i artikel 11 i beslut 2001/376, det vill säga färskt kött, malet kött och köttberedningar samt köttprodukter och foder som är avsett för köttätande husdjur. Därmed är det inte nödvändigt att ta ställning till om de inspektioner som avses i artikel 21 a, vilka gäller aminosyror, peptider, talg samt produkter som innehåller talg och som har framställts av talg, eller de inspektioner som avses i artikel 21 e, vilka gäller köttmjöl, benmjöl, kött- och benmjöl med mera som har avsänts till en annan medlemsstat för förbränning där, har utförts på ett korrekt sätt och om resultaten av dessa är tillfredsställande.

100. Vi behöver bara undersöka resultaten av den inspektion som vidtogs med stöd av artikel 21 b. Denna inspektion gällde färskt kött, malet kött, köttberedningar och köttprodukter.

101. På så sätt riskerar vi inte att sammanblanda tre olika system, en risk som kommissionen har varnat för.

102. Vi är däremot skyldiga att, som ett andra led, ta ställning till vilken vikt de inspektioner som föreskrivs i artikel 21 c och d kan eller borde ha haft vid tidpunkten för antagandet av beslutet om upphävande av embargot, med avseende på de inspektioner som föreskrivs i artikel 21 b, eftersom de förstnämnda inspektionerna inte avser en bestämd kategori av produkter.

b) Har den inspektion som föreskrivs i artikel 21 b utförts på ett tillfredsställande sätt?

103. Frågan som skall besvaras är huruvida kommissionen verkligen hade "*försäkra[t] sig om att [bestämmelserna i artiklarna 11 och 12 samt i bilaga IV] tillämpa[de]s*" innan den godkände att avsändningar av nötkött återupptogs.

104. Det är emellertid mycket osannolikt att så är fallet eftersom arbetet med de interna regler som syftade till att ålägga eller underlätta för samtliga berörda organ och personer att följa bestämmelserna i den datumbaserade exportordningen först kom att slutföras, med hjälp av experter från KLV, i samband med den inspektion som ägde rum den 25—27 juni, det vill säga en månad innan kommissionen fattade beslut om att upphäva embargot.

105. Rapporten från denna inspektion innehöll följande "rekommendation" till kommissionen:

"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:

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

(Kommissionen bör fastställa det datum vid vilket export av produkter som omfattas av den datumbaserade exportordningen kan inledas. Fastställandet skall ske med utgångspunkt i de åtgärder som har vidtagits av de portugisiska myndigheterna med anledning av rekommendationerna, dock först efter det att de portugisiska myndigheterna har inkommit med skriftliga bekräftelser avseende följande punkter:

— Ikraftträdandet av lagstiftningen och offentliggörandet av personalföreskrifterna, och....)

106. Lagdekretet innehållande dessa bestämmelser publicerades emellertid först den 31 juli 2001, det vill säga efter antagandet av det ifrågasatta beslutet och dagen före upphävandet av embargot. "Manualen" tycks ha godkänts av den portugisiske statssekreteraren och av jordbruksinstanserna den 13 juli 2001. Någon information om huruvida manualen verkligen hade spridits till de berörda lämnades emellertid inte. Inte ens vid förhandlingen tycks kommissionen ha varit i besittning av den slutgiltiga versionen av denna "manual".

107. Dessa konstateranden visar ensamma att kommissionens experter saknade möjlighet att "försäkra sig om att bestämmelserna... tillämpa[de]s" under den sista inspektion som föregick upphävandet av embargot. Det citerade uttrycket syftar på den faktiska tillämpningen av bestämmelserna som reglerar den datumbaserade exportordningen.

108. Detta har bekräftats av kommissionen som i sak har uppgett att det var omöjligt att kontrollera hur den datumbaserade exportordningen tillämpades i praktiken förrän tillstånd till återupptagande av export hade lämnats samt förutsättningarna för att systemet skulle kunna fungera korrekt förelåg. Detta framgick både av kommissionens yttranden och av de uttalanden som gjordes av kommissionen vid förhandlingen.

109. Om jag har förstått kommissionen rätt innebär detta att den anser att det över huvud taget inte är möjligt för kommissionen att "försäkra sig om att bestämmelserna... [som gäller för den datumbaserade exportordningen] tillämpas" innan exporten återupptas.

110. Denna tolkning strider emellertid mot ordalydelsen av artikel 21 b.

16 — Författarens kursivering.

111. För övrigt anser jag inte att genomförandet av exporter är en förutsättning för att systemet skall fungera korrekt. Det hade nämligen varit möjligt att provisoriskt sälja köttet på den portugisiska marknaden.

112. Sålunda visar kommissionens ovannämnda kommentar att institutionen har åsidosatt artiklarna 21 och 22 i beslut 2001/376, och motiverar därmed att det ifrågasatta beslutet ogiltigförklaras.

113. Kommissionen hade visserligen rätt när den erinrade om att de successiva inspektionerna ägde rum under flera år och att den kontinuerliga kontakten mellan kommissionen och de portugisiska myndigheterna gjorde det möjligt att gradvis förbättra systemet för övervakning av besättningar, identifiering och spårning av djur samt verksamheten vid det slakteri som till slut godkändes, styckningsanläggningar, kyllager med mera.

114. Icke desto mindre kvarstår det faktum att "spelreglerna" sattes på pränt mycket kort tid före upphävandet av embargot, varmed näringsidkarna, vilket den franska regeringen har betonat, saknade erforderlig tid för att sätta sig in i den slutgiltiga versionen av förfarandena för den datumbaserade exportordningen.

115. Jag har svårt att förstå den portugisiska regeringens yttrande, enligt vilket "[s]ystemet analyserades under full tillämpning vid det... slakteri som hade... godkän[ts]".

116. Inspektionen som ägde rum i juni år 2001 omfattade förvisso det slakteri och den styckningsanläggning som bedömdes kunna komma i fråga för ett godkännande vad avser den datumbaserade exportordningen.

117. Enligt min mening är det emellertid inte säkert att inspektörerna hade möjlighet att granska funktionen av systemet för den datumbaserade exportordningen såsom det såg ut i den slutgiltiga versionen.

118. Precis som den franska regeringen har påtalat ägnas nämligen merparten av rapporten åt instruktionerna i manualen eller åt de instruktioner som inspektörerna anser borde finnas där. I rapporten används dessutom ofta futurumform.

119. Följande delar kan återges i exemplifierande syfte:

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."

(Varje anläggning som anhåller om att godkännas för tillämpning av detta system skall kontrolleras vid två tillfällen innan godkännande kan ges.

Efter godkännandet skall kompletterande inspektioner av bondgården som ingår i anläggningen utföras var fjärde månad.)

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

(En rad tester skall utföras på djur som finns upptagna på listan innan de slaktas.)

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

(När djuret har genomgått den test som görs 24 timmar efter slakt skall slaktkroppen märkas.)

120. Samtliga exempel ovan ger vid handen att dessa regler ännu inte tillämpades vid tidpunkten för inspektionen.

121. Av detta följer att inspektörerna vid den sista inspektionen som vidtogs före upphävandet av embargot inte kan anses ha fullgjort sin uppgift, vilken enligt punkt 2 i rapporten var att "granska *tillämpningen (implementeringen)* av den datumbaserade exportordningen, i synnerhet tillämpningen av officiella kontroller i systemet inom ramen för artikel 11 i kommissionens beslut 2001/376/EG" [17].

122. Därmed är det klarlagt att det vid inspektionen som utfördes med stöd av artikel 21 b inte framkom omständigheter

17 — Författarens översättning.

vilka motiverade upphävandet av embargot.

123. Det återstår att ta ställning till den franska regeringens argument, enligt vilket kommissionen har åsidosatt sin skyldighet att utföra de i artikel 21 c och d föreskrivna inspektionerna.

c) Den vikt som de i artikel 21 c och d föreskrivna inspektionerna skall tillmätas

124. Den franska regeringen anser att de inspektioner som föreskrivs i artikel 21 c och d skall beaktas vid bedömningen av dem som föreskrivs i artikel 21 b. Kommissionen har emellertid inte i tillräckligt stor utsträckning tagit hänsyn till de negativa slutsatser som drogs i samband med de förstnämnda inspektionerna.

125. Kommissionen har inte bestridit att den också är skyldig att ta hänsyn till de inspektioner som föreskrivs i artikel 21 c och d. Kommissionen anser emellertid inte att den vid fastställandet av datumet för återupptagandet av exporten är skyldig att tillmäta dessa inspektioner samma vikt som den i artikel 21 b föreskrivna inspektionen. Detta har att göra med att de förstnämnda inspektionerna inte direkt rör inrättandet av den datumbaserade exportordningen. Kommissionen har tillagt att dessa kontroller icke desto mindre gjordes under hela perioden för embargot och att hänsyn togs till kontrollerna vid upphävandet av embargot.

126. Låt oss emellertid inte glömma att de inspektioner som avses i artikel 21 c och d i beslut 2001/376 är identiska med dem som redan hade inrättats genom artikel 15 i beslut 98/653.

127. Enligt artonde skälet i beslut 98/653 syftar dessa inspektioner till att "kontrollera tillämpningen av åtgärderna enligt detta beslut". Beslut 98/653 syftade i likhet med beslut 2001/376 till vidtagandet av "nödåtgärder som krävs med hänsyn till förekomsten av bovin spongiform encefalopati i Portugal". Det senare beslutet syftar emellertid också till inrättandet av en datumbaserad exportordning.

128. Det är icke desto mindre värt att notera att Republiken Portugal i artikel 5 i beslut 98/653 gavs tillstånd att under vissa

villkor producera och exportera följande produkter:

a) Aminosyror, peptider och talg som har producerats i anläggningar som kontrolleras av en officiell veterinär om verksamheten där har visat sig uppfylla villkoren i bilagan.

b) Talgprodukter och produkter som har framställts av talg genom saponifikation, transesterifiering eller hydrolys.

129. I artikel 21 a i beslut 2001/376 stadgas att kommissionen skall "försäkra sig om att de officiella kontrollerna i fråga om var och en av de produkter som anges i artiklarna 7 och 8 genomförs..., innan avsändning av dessa produkter får påbörjas eller återupptas".

130. Artiklarna 7 och 8 avser emellertid mer eller mindre samma produkter som det är fråga om i förevarande fall.

131. Avsändningen av dessa produkter tycks därmed inte ha påbörjats till följd av beslut 98/653. I artiklarna 7, 8 och 21 a i beslut 2001/376 samt i bilaga II till beslutet är villkoren för dessa avsändningar strängare än i det föregående beslutet.

132. Det faktum att kontroller av mer allmän karaktär som föreskrevs redan i beslut 98/653 har tagits med i beslut 2001/376, samtidigt som det i det senare beslutet anges att mer specifika inspektioner skall utföras "före återupptagandet av avsändningarna", ger vid handen att samtliga inspektioner skall äga rum kumulativt.

133. Av detta följer att kommissionen skall beakta brister som har framkommit vid kontroller mer allmän karaktär, vilka har utförts med stöd av artikel 21 c och d i beslut 2001/376, samtidigt som den beaktar resultaten av de mer specifika inspektioner som har utförts med stöd av artikel 21 a och b.

134. Det är riktigt att de tillämpliga reglerna vid inspektioner av den typ som avses i artikel 21 b, det vill säga i huvudsak reglerna i bilaga IV till beslut 2001/376, är så stränga vad avser slakt av sjuka djurs avkommor, kontroll av besättningar samt identifiering och spårning av djur som skall exporteras, att samtliga brister i systemet normalt borde upptäckas vid dessa inspektioner.

135. Icke desto mindre är det så att en och samma inspektion inte kan täcka allt och att brister i systemet vilka är av betydelse för den datumbaserade exportordningen kan upptäckas vid andra kontroller.

136. Sålunda ställs det i punkt 13 i bilaga IV krav på spårning både bakåt och framåt. Kan emellertid spårning framåt anses innebära något annat än en fullständig försäkran, eller åtminstone en rimlig försäkran, med stöd av vetenskapliga garantier från ett pålitligt kontrollsystem för besättningar, om att djuret är friskt? De allmänna kontrollerna är visserligen ointressanta i förevarande fall i den mån som de rör produkter som inte omfattas av den datumbaserade exportordningen eller slakterier och styckningsanläggningar som inte omfattas av denna. Nämnda kontroller är emellertid av intresse i den mån de behandlar tillståndet för besättningen till vilken djuret hörde innan det kom till slakteriet som tillämpar den datumbaserade exportordningen. När djuret kommer till nämnda slakteri skall en kontroll utföras på grundval av nationella uppgifter. Tidigare inspektioner (i synnerhet de som ägde rum i maj år 2001) har emellertid visat att dessa uppgifter var minst sagt otillförlitliga och vid inspektionerna i juni framkom inte heller något som tydde på motsatsen.

137. Det bör också noteras att, i motsats till vad som var fallet vid fastställandet av datumet för upphävandet av embargot mot brittiskt kött (se andra skälet i kommissionens beslut 1999/514/EG av den 23 juli 1999 om fastställande av det datum då sändningarna från Förenade kungariket av nötköttsprodukter som omfattas av det datumbaserade exportsystemet får påbörjas genom tillämpning av artikel 6.5 i rådets beslut 98/256/EG[18]), utförandet av en uppföljningsinspektion inte ens nämndes i det ifrågasatta beslutet.

138. Vid en inspektion den 28 februari 2002 som inte ägnades åt frågan om hur systemet med den datumbaserade exporten fungerade, utan åt tillämpningen av gemenskapens samtliga förordningar och direktiv gällande identifiering och registrering av nötkreatur och handel inom gemenskapen med djur, drog inspektörerna däremot följande slutsatser i sammanfattningen av den slutgiltiga rapporten:

"De kontroller som har utförts av den kompetenta myndigheten har gett upphov till motstridiga resultat beroende på var i produktionskedjan kontrollerna har utförts. De åtgärder som har vidtagits i Portugal avseende registrering av anläggningar, identifiering av djur och kontroll av förflyttningar av dessa var inte till belåtenhet. Detta gäller såväl kvaliteten som kvantiteten. Detta har i första hand att göra med att samtliga riskfaktorer inte har tagits i beaktande, men också med att det vid flera tillfällen inte har funnits tillräckligt med personal för att utföra de relevanta kontrollerna. Vad avser slakterier var situa-

18 — EGT L 195, s. 42.

tionen som regel tillfredsställande, med undantag för ett slakteri där identifikationskontrollerna *ante mortem* av djuren inte utfördes. I de kontrollerade anläggningarna för styckning och/eller malning av kött var situationen otillfredsställande, med undantag för en större anläggning för malning av kött. Den kompetenta myndigheten har inte uppmärksammat att kött vid flera tillfällen inte har kunnat spåras, eller bara delvis har kunnat spåras. Situationen inom sektorn för distribution och detaljhandel var tillfredsställande, dock med undantag för en stormarknad.

Vid kontroller av systemet i Portugal för registrering av anläggningar, identifiering av djur och kontroll av förflyttning noterades en rad brister, varav vissa var betydande. Bristerna ledde till att produktionen inte kunde, eller bara delvis kunde, spåras."

139. Sålunda kvarstod problem med spårningen av djur och kött så sent som i början av år 2002.

140. Detta visar att samtliga villkor för upphävandet av embargot inte var uppfyllda när kommissionen fattade sitt beslut.

141. Republiken Frankrikes första grund om att kommissionen har åsidosatt artiklarna 21 och 22 i beslut 2001/376 skall sålunda godtas.

C — *Den andra grunden: Åsidosättande av försiktighetsprincipen*

1. Parternas argument

142. Enligt den franska regeringen har kommissionen, genom att inte försäkra sig om att de strikta och precisa villkoren i beslut 2001/376 var uppfyllda innan den antog det ifrågasatta beslutet, åsidosatt försiktighetsprincipen, vilken bland annat har kommit till uttryck i artikel 174 EG.

143. Kommissionen har i första hand gjort gällande att det saknas fog för denna grund på grund av att beslut 2001/376 omfattas av försiktighetsprincipen som utgör en integrerad del av detta beslut. Därmed är den franska regeringens andra grund knuten till grunden om åsidosättande av beslut 2001/376, det vill säga den första grunden.

144. I andra hand har kommissionen bestridit att försiktighetsprincipen har åsidosatts.

145. Kommissionen har gjort gällande att försiktighetsprincipen inte utgör en ovillkorlig princip och att den myndighet som skall verkställa gemenskapens politik därför har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning. Såväl artikel 174 EG, som rör miljön och till vilken sökanden har hänvisat, som artikel 152 EG, avseende människors hälsa, syftar nämligen till en hög skyddsnivå. Kommissionen har också hänvisat till meddelande KOM(2000) 1 slutlig om försiktighetsprincipen. I meddelandet har kommissionen bemödat sig om att fastställa ett visst antal kriterier för tillämpningen av denna princip. Kommissionen har dessutom hänvisat till domstolens praxis.

146. Enligt kommissionen medför försiktighetsprincipen inte en skyldighet för de berörda att till punkt och pricka anpassa sig efter varje vetenskaplig åsikt. Detta framgår tillika av ett tillkännagivande från AFSSA (Agence française de sécurité sanitaire des aliments) (Franska livsmedelsbyrån) till vilket kommissionen har hänvisat. Tillkännagivandet gjordes efter antagandet av det ifrågasatta beslutet.

147. Kommissionen har erinrat om att den hade kompetens att anta beslutet med stöd av artikel 9 i direktiv 89/662 och att det sålunda var kommissionens uppgift att ta ställning till den lämpliga nivån på hälsoskyddet.

148. Enligt kommissionen grundades besluten 98/653 och 2001/376 på en uppskattning av vad som utgör ett rimligt mått av försiktighet. Beslut 98/653, som påbjöd embargot, var aldrig tänkt att utgöra en permanent åtgärd. Meningen var att de tillfälliga åtgärderna skulle upphävas så snart Portugal hade vidtagit lämpliga åtgärder och dessa hade granskats och godkänts av kommissionen i enlighet med gällande bestämmelser.

149. Kommissionen har vidare hävdat att syftet med försiktighetsprincipen inte är att uppnå en skyddsnivå där risken för sjukdom är obefintlig, vilket skulle paralysera handeln, utan att uppnå ett skydd som är proportionerligt i förhållande till riskerna. Kommissionen har erinrat om att den enligt artikel 9.4 i direktiv 89/662 och artikel 10.4 i direktiv 90/425 har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning samt att domstolen endast har befogenhet att kontrollera om kommissionen har gjort uppenbara fel vid utövandet av sina befogenheter.

150. Enligt kommissionen strider det ifrågasatta beslutet inte mot proportionalitetsprincipen. Det huvudsakliga syftet med direktiv 89/662 och direktiv 90/425 var förverkligandet av den gemensamma jordbrukspolitikens mål, vilka främjas av hälsoskyddet. Åtgärden som vidtogs för att

skydda hälsan skall beaktas, men den får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målet och den får inte heller hota den gemensamma jordbrukspolitikens andra mål. Eftersom Republiken Portugal hade tillhandahållit samtliga nödvändiga garantier var det, med tanke på det omfattande skydd som garanterades, rimligt att förbudssystemet ersattes av ett ledningss- och övervakningssystem som var mindre ingripande i förhållande till principen om varors fria rörlighet.

151. Kommissionen har anfört att det, om försiktighetsprincipen skall anses bygga på en bedömning av vad som är rimligt i fråga om fördelar och nackdelar, är omöjligt att uppnå en situation där någon risk över huvud taget inte föreligger. Kommissionen har betonat att den vid antagandet av besluten beaktade de åsikter som hade framförts av olika vetenskapliga kommittéer och att kommissionen uppmärksamt följer utvecklingen inom den vetenskapliga forskningen.

152. Den franska regeringen har i sin replik bestridit den ståndpunkt som kommissionen har gjort gällande i första hand. Regeringen har gjort gällande att grunden avseende försiktighetsprincipen är en självständig grund. Enligt den franska regeringen har kommissionen, genom att anta det ifrågasatta beslutet utan att först kontrollera att villkoren i beslut 2001/376 var uppfyllda, underlåtit att säkerställa att skyddet av den allmänna hälsan uppnår föreskriven nivå samt åsidosatt försiktighetsprincipen.

153. Den franska regeringen har erinrat om den osäkerhet som råder avseende riskerna och om att systemet med den datumbaserade exportordningen är grundat på vetenskapliga antaganden.

154. Den franska regeringen anser att det ifrågasatta beslutet strider mot försiktighetsprincipen eftersom beslutet antogs utan någon som helst garanti vad avser resultaten av de kontroller som gällde tillämpningen av de portugisiska bestämmelserna föranledda av den datumbaserade exportordningen eller vad avser reglerna om spårning som hörde till dessa, och eftersom det saknades resultat från kontroller av andra åtgärder mot BSE (mjöl, specificerat riskmaterial, tester etcetera), vilka borde ha vidtagits i Portugal.

155. I sin interventionsinlaga har den portugisiska regeringen hävdat att försiktighetsprincipen till fullo har iakttagits. Nämnda regering har medgivit att principen är tillämplig på områden som människors, djurs och växters hälsa samt har pekat ut misstanke eller identifiering av en potentiell risk samt osäkra eller tvivelaktiga resultat av en genomförd vetenskaplig studie som möjliga förutsättningar för principens tillämpning.

156. Den portugisiska regeringen har erinrat om att nya vetenskapliga uppgifter låg till grund för bedömningen att det var möjligt att tillåta export på vissa villkor som syftade till att garantera ett fortsatt omfattande skydd av hälsan. Regeringen har också erinrat om de portugisiska myndigheternas samarbete med experter och om de ansträngningar som har gjorts sedan år 2000.

157. Enligt den portugisiska regeringen har såväl Republiken Portugal som kommissionen till fullo iakttagit de villkor som ställs i beslut 2001/376, vilket framgår av det ifrågasatta beslutet. Beslutet har dessutom anpassats till den skyddsnivå som kommissionen har beslutat skall ligga till grund för försiktighetsprincipen.

158. I sitt svar på den portugisiska regeringens interventionsinlaga har den franska regeringen anfört att den portugisiska regeringen har en alltför inskränkt syn på försiktighetsprincipen. Den portugisiska regeringen tycks nämligen mena att principen endast skall tillämpas vid riskbedömningen. Den franska regeringen anser emellertid att försiktighetsprincipen också skall tillämpas vid riskhanteringen, vid fastställandet och genomförandet av skyddsåtgärder, åtminstone i samma utsträckning som proportionalitetsprincipen. Därmed skall myndigheter som vidtar en skyddsåtgärd beakta åtgärdens effektivitet i samma omfattning som dess proportionalitet.

159. Den franska regeringen har i förevarande fall hävdat att kontrollerna av de föreskrivna åtgärderna var ineffektiva och har därmed gjort gällande att de, sett ur ett skyddsperspektiv, stred mot försiktighetsprincipen. Regeringen har hänvisat till KLV:s senaste rapport avseende en inspektion som utfördes i Portugal den 28 januari—2 februari 2002. Enligt den franska regeringen framgår det av rapporten att identifieringen och uppföljningen av djur samt spårningen av kött inte var säkerställd, trots att samtliga bestämmelser i den datumbaserade exportordningen grundas på dessa element.

Bedömning

160. Det räcker att konstatera att den franska regeringen, vilket den själv medger [19], endast har anfört att kommissionen har brustit i kontrollen av att villkoren för upphävandet av embargot i beslut 2001/376 var uppfyllda. Därmed har kommissionen, enligt den franska regeringen, åsidosatt försiktighetsprincipen.

161. Den franska regeringens andra grund sammanfaller med den första grunden, vilket kommissionen mycket riktigt har påpekat, eftersom den första grunden syftar just till att klarlägga huruvida villkoren för upphävandet av embargot, enligt den lydelse som de har i beslut 2001/376, var uppfyllda vid tidpunkten för antagandet av det ifrågasatta beslutet.

162. Eftersom den franska regeringen inte har visat att ett åsidosättande av försiktighetsprincipen som saknar samband med åsidosättandet av beslut 2001/376 har ägt rum, skall den andra grunden lämnas utan beaktande.

19 — Se punkt 151 ovan.

V — Förslag till avgörande

163. Med anledning av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen

Förslag till avgörande

— ogiltigförklarar 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,

— förpliktar kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.