SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO

vom 20. September 2001 [1]

1. Die spongiforme Rinderenzephalopathie (im Folgenden: BSE), die zum ersten Mal 1986 im Vereinigten Königreich festgestellt wurde, gehört zu der Gruppe von Krankheiten — den transmissiblen spongiformen Enzephalopathien —, die sowohl bei verschiedenen Tierarten, z. B. bei Schafen in der Form der Traberkrankheit, als auch, vor allem in der Form der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit, beim Menschen auftreten kann. Sie bleibt bis heute in vielerlei Hinsicht rätselhaft, vor allem was die Form der Ansteckung angeht, und bedrohlich, da sie keiner Therapie zugänglich ist.

2. Die ersten Maßnahmen zur Kontrolle dieser Krankheit wurden naturgemäß im Vereinigten Königreich ergriffen, und zwar im Jahr 1988. Sie wurden flankiert von Gemeinschaftsmaßnahmen, die ab 1990 einsetzten, als das Ausmaß der Epidemie und der mit ihr einhergehenden Gefahren deutlich wurden.

3. Geleitet vom Grundsatz der Vorsorge und angesichts alarmierender Feststellungen der sachverständigen Gremien wurden diese Gemeinschaftsmaßnahmen im Laufe der Jahre schärfer und gipfelten schließlich in der Entscheidung 96/239/EG der Kommission vom 27. März 1996 mit den zum Schutz gegen die bovine spongiforme Enzephalopathie (BSE) zu treffenden Dringlichkeitsmaßnahmen [2]; mit dieser Entscheidung wurde die Ausfuhr von Rindern, von Rindfleisch und von Folgeerzeugnissen aus dem Vereinigten Königreich nach den anderen Mitgliedstaaten und den Drittländern vorläufig untersagt.

4. Diese Entscheidung stützte sich auf die Richtlinie 90/425/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 zur Regelung der veterinärrechtlichen und tierzüchterischen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel mit lebenden Tieren und Erzeugnissen im Hinblick auf den Binnenmarkt [3], zuletzt geändert durch die Richtlinie 92/118/EWG des Rates vom 17. Dezember 1992 über die tierseuchenrechtlichen und gesundheitlichen Bedingungen für den Handel mit Erzeugnissen tierischen Ursprungs in der Gemeinschaft sowie für ihre Einfuhr in die Gemeinschaft, soweit sie diesbezüglich nicht den spezifischen Gemeinschaftsregelungen nach Anhang A Kapitel I der Richtlinie 89/662/EWG und — in Bezug auf Krankheitserreger — der Richtlinie 90/425/EWG unterliegen [4], und auf die Richtlinie 89/662/EWG des Rates vom

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. L 78, S. 47.
3 — ABl. L 224, S. 29.
4 — ABl. L 62, S. 49.

11. Dezember 1989 zur Regelung der veterinärrechtlichen Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel im Hinblick auf den gemeinsamen Binnenmarkt, zuletzt geändert durch die Richtlinie 92/118 [5]. Die Entscheidung wurde erlassen, nachdem die Behörden des Vereinigten Königreichs, genauer gesagt, das Spongiform Encephalopathy Advisory Committee, festgestellt hatte, dass zwischen einer neuen Variante der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit und dem Verzehr von Rindfleisch, das von BSE-befallenen Tieren stammt, wahrscheinlich ein Zusammenhang besteht.

5. Das Vereinigte Königreich focht die Entscheidung 96/239 an, doch wurde die Nichtigkeitsklage, die es gegen die Entscheidung erhob, mit Urteil des Gerichtshofes vom 5. Mai 1998 abgewiesen [6].

6. In dem Maße, wie die wissenschaftliche Forschung über BSE Fortschritte machte, konnte die Kommission an dem totalen Embargo, das mit der Entscheidung 96/239 über die Erzeugnisse aus der Rinderhaltung im Vereinigten Königreich verhängt worden war, Änderungen vornehmen.

7. Durch die Entscheidung 98/256/EG des Rates vom 16. März 1998 mit Dringlichkeitsmaßnahmen zum Schutz gegen die spongiforme Rinderenzephalopathie sowie zur Änderung der Entscheidung 94/474/EG und zur Aufhebung der Entscheidung 96/239/EG [7] hob der Rat daher das Embargo für bestimmtes Fleisch und bestimmte Fleischerzeugnisse von in Nordirland geschlachteten Rindern unter sehr strengen Voraussetzungen im Rahmen einer Regelung zur Freigabe von Herden für die Ausfuhr (Export Certified Herds Scheme, im Folgenden: ECHS-Regelung) auf.

8. Nach Durchführung der in Artikel 6 dieser Entscheidung vorgesehenen Kontrollen setzte die Kommission mit der Entscheidung 98/351/EG [8] das Datum, an dem die genannte Ausfuhr aufgenommen werden durfte, auf den 1. Juni 1998 fest.

9. Einige Monate später entschloss sich die Kommission angesichts neuer wissenschaftlicher Gutachten und im Hinblick auf die Ergebnisse der von ihren Dienststellen im Vereinigten Königreich durchgeführten Kontrollen, im Verfahren zur Aufhebung des Embargos, das über das Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich verhängt worden war, in eine neue Phase einzutreten.

10. Zu diesem Zweck erarbeitete die Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Entscheidung 98/256, damit auch Fleisch und Fleischerzeugnisse von Rindern, die nach dem 1. August 1996 geboren waren und nach der datumsgestützten Ausfuhrregelung (Date-based Export Scheme, im Folgenden: DBES-Regelung) für die

5 — ABl. L 395, S. 13.

6 — Urteil in der Rechtssache C-180/96 (Vereinigtes Königreich/Kommission, Slg. 1998, I-2265).

7 — ABl. L 113, S. 32.

8 — Entscheidung 98/351/EG der Kommission vom 29. Mai 1998 zur Festsetzung des Datums, ab dem die Versendung aus Nordirland von Rindererzeugnissen im Rahmen der Regelung zur Freigabe von Herden für die Ausfuhr (Export Certified Herds Scheme) gemäß Artikel 6 Absatz 5 der Entscheidung 98/256/EG des Rates aufgenommen werden darf (ABl. L 157, S. 110).

Ausfuhr freigegeben wurden, aus dem Vereinigten Königreich ausgeführt werden konnten.

11. Ihr Vorschlag wurde jedoch vom Ständigen Veterinärausschuss nicht befürwortet. Demgemäß wurde der Vorschlag, wie in Artikel 17 der Richtlinie 89/662 vorgesehen, dem Rat unterbreitet.

12. Der Rat fasste innerhalb der gesetzten Frist keinen Beschluss, sprach sich allerdings auch nicht mit einfacher Mehrheit gegen die vorgeschlagenen Maßnahmen aus, so dass die Kommission diese mit ihrer Entscheidung 98/692/EG vom 25. November 1998 zur Änderung der Entscheidung 98/256 [9] selbst erließ.

13. Die DBES-Regelung, die somit neben die ECHS-Regelung trat, wird im Einzelnen im neuen Anhang III der Entscheidung 98/256 beschrieben, der durch die Entscheidung 98/692 eingeführt wurde.

14. Die Definition der Tiere, die nach der DBES-Regelung für die Ausfuhr freigegeben werden, ist in Nummer 3 des Anhangs III enthalten:

„Ein Rind wird nach der DBES-Regelung für die Ausfuhr freigegeben, wenn es im Vereinigten Königreich geboren und aufgezogen wurde und zum Zeitpunkt seiner Schlachtung folgende Anforderungen erfüllt sind:

a) Das Tier ist während seiner gesamten Lebensdauer eindeutig gekennzeichnet, so dass Herkunftsbestand und Muttertier festgestellt werden können. Seine (einzige) Ohrmarkennummer, Geburtsdatum, Herkunftsbetrieb und alle Bewegungen des Tieres nach seiner Geburt sind entweder in seinem amtlichen Rinderpass oder in einer amtlichen Datenbank elektronisch erfasst; die Identität des Muttertieres ist bekannt;

b) das Tier ist mindestens sechs jedoch weniger als 30 Monate alt, was anhand der elektronischen Erfassung seines Geburtsdatums und im Fall von Tieren aus Großbritannien anhand des amtlichen Rinderpasses ermittelt wird;

c) der zuständigen Behörde liegen eindeutige amtliche Beweise dafür vor, dass seine Mutter nach seiner Geburt noch mindestens sechs Monate gelebt hat;

d) seine Mutter ist weder BSE-verdächtig, noch ist sie an BSE erkrankt."

9 — ABl. L 328, S. 28.

15. In Bezug auf die Kontrollen ist vorgesehen, dass die für die Ausfuhr freigegebenen Tiere in besonderen Schlachthöfen geschlachtet werden müssen, in denen keine Tiere geschlachtet werden, die nicht für die Ausfuhr freigegeben sind. Ferner muss die Feststellung der Herkunft absolut gewährleistet sein:

„Fleisch muss über das amtliche System der rechnergestützten Herkunftssicherung bis zum Zeitpunkt der Schlachtung zu dem nach der DBES-Regelung für die Ausfuhr freigegebenen Tiere oder nach dem Zerlegen zu den in der gleichen Partie zerlegten Tieren zurückverfolgt werden können. Nach der Schlachtung muss die Herkunftssicherung von Fleisch oder Fleischerzeugnissen gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben b) und c) über die Etikettierung gewährleistet sein, damit die betreffende Sendung jederzeit zurückgerufen werden kann. Futter für fleischfressende Haustiere muss durch Begleitpapiere und Aufzeichnungen zurückverfolgt werden können." [10]

16. Darüber hinaus führt das Vereinigte Königreich

„ausführliche Protokolle über

a) die Herkunftssicherung und Kontrollen vor der Schlachtung,

b) die Kontrollen während der Schlachtung,

c) die Kontrollen der Herstellung von Futter für fleischfressende Haustiere,

d) die Etikettierungs- und Bescheinigungsbedingungen nach der Schlachtung bis hin zum Verkauf" [11].

17. Die Kommission nahm die in Artikel 6 Absatz 5 der Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, vorgeschriebenen Prüfungen vor, stellte fest, dass diese zufrieden stellend waren, und unterrichtete die Mitgliedstaaten. Sodann erließ die Kommission am 23. Juli 1999 die Entscheidung 1999/514/EG zur Festsetzung des Datums, an dem die Versendung von Rindfleischerzeugnissen aus dem Vereinigten Königreich im Rahmen der datumsgestützten Ausfuhrregelung (Data-Based Export Scheme) gemäß Artikel 6 Absatz 5 der Entscheidung 98/256/EG des Rates aufgenommen werden darf [12]. Das Datum wurde auf den 1. August 1999 festgesetzt.

18. Die Weigerung der Französischen Republik, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um der Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, so-

10 — Nr. 7 des Anhangs III der Entscheidung 98/256, eingefügt durch die Entscheidung 98/692.

11 — Nr. 9 dieses Anhangs.

12 — ABl. L 195, S. 42.

wie der Entscheidung 1999/514 nachzukommen, veranlasste die Kommission, die unter dem Aktenzeichen C-1/00 eingetragene und nunmehr zu prüfende Vertragsverletzungsklage gegen diesen Mitgliedstaat zu erheben. Ich werde zunächst die Vorgeschichte dieses Verfahrens darlegen.

19. Nach einer Zeit, in der die Einfuhr von Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich generell verboten war, fand 1999 in Frankreich aufgrund einer Ministerialverordnung vom 28. Oktober 1998, die für bestimmte Rindererzeugnisse, die aus dem Vereinigten Königreich versandt wurden, besondere Maßnahmen vorsah [13], eine Regelung Anwendung, die ein grundsätzliches Verbot, verbunden mit einer Ausnahme für die Erzeugnisse aus Nordirland, enthielt, wie es die Entscheidung 98/256 in der ursprünglichen Fassung verlangte.

20. Die Einfuhrerlaubnis für DBES-Erzeugnisse setzte somit eine Änderung dieser Ministerialverordnung voraus. Die französische Regierung unterbreitete daher der Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Französische Agentur für die gesundheitliche Unbedenklichkeit von Nahrungsmitteln, im Folgenden: AFSSA), die sie nach den französischen Rechtsvorschriften zu konsultieren hatte [14], einen entsprechenden Entwurf.

21. Am 30. September 1999 nahm die AFSSA zu dem Verordnungsentwurf ablehnend Stellung und berief sich hierbei auf den Bericht eines Sachverständigenrats für transmissible spongiforme subakute Enzephalopathien, dem zufolge „beim gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse und der verfügbaren epidemiologischen Daten... der Sachverständigenrat der Auffassung [ist], dass die Gefahr, dass Großbritannien verseuchtes Rindfleisch ausführt, nicht als vollständig gebannt angesehen werden kann".

22. Am 1. Oktober 1999 übersandten die französischen Behörden dieses Gutachten unmittelbar nach seinem Erhalt der Kommission; diese hatte die französischen Behörden am 10. September an ihre Verpflichtung erinnert, den Entscheidungen 98/256 und 1999/514 nachzukommen.

23. In diesem Übersendungsschreiben äußerten sich die französischen Behörden wie folgt:

„Die französischen Behörden sind der Meinung, dass die wissenschaftlichen Daten, die dieser Stellungnahme zugrunde liegen, allen Wissenschaftlern der Gemeinschaft zur Kenntnis gebracht werden müssen. Sie fordern die Kommission daher auf, diese unverzüglich dem WLA zu unterbreiten.

Die Stellungnahme der AFSSA veranlasst die französischen Behörden, die Anwendung der genannten Entscheidungen der Kommission bis zur Prüfung der Stellungnahme durch den WLA auszusetzen.

13 — JORF vom 2. Dezember 1998, S. 18169.

14 — Gesetz Nr. 98535 vom 1. Juli 1998, Artikel 11 (JORF vom 2. Juli 1998, S. 10056).

Die französischen Behörden erklären sich bereit, der Kommission alle für die gemeinschaftliche Prüfung dieser wissenschaftlichen Daten erforderlichen nationalen Wissenschaftsgutachten zur Verfügung zu stellen."

24. Die Kommission kam der Aufforderung der französischen Behörden nach und unterbreitete das Gutachten der AFSSA dem Wissenschaftlichen Lenkungsausschuss (im Folgenden: WLA), der nach Kenntnisnahme vom Bericht seiner TSE/BSE-Ad-hoc-Gruppe, die am 14. und 25. Oktober 1999 getagt hatte, Ende Oktober 1999 einstimmig beschloss, dass das Gutachten der AFSSA keine neuen Gesichtspunkte enthalte, die eine Überprüfung seiner allgemeinen Schlussfolgerungen in den vorhergehenden Gutachten rechtfertigen könnten, die die Grundlage für die Entscheidung der Kommission gewesen waren, dass das Vereinigte Königreich Rindfleisch und Folgeerzeugnisse nach der DBES-Regelung versenden dürfe.

25. Der WLA legte Wert auf die Tatsache, dass seine Bewertung der BSE-Risiken davon abhänge, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen zum Ausschluss und zur Verringerung dieser Risiken von der Kommission und den Mitgliedstaaten gewissenhaft eingehalten würden. Die Sicherheit der britischen DBES-Regelung sei eng an die Beibehaltung des Mehlverbots, an die Einhaltung der 30-Monate-Regel und an den klaren Nachweis („clear evidence") geknüpft, dass das Risiko der mütterlichen Übertragung auf ein Minimum reduziert werde. Angesichts dieser Voraussetzungen und unter Berücksichtigung seiner vorhergehenden Bewertungen der Risiken für die öffentliche Gesundheit in der Europäischen Union sei durch die vom Vereinigten Königreich ergriffenen Maßnahmen das Risiko für die menschliche Gesundheit aus der britischen DBES-Regelung mit Sicherheit nicht höher sei als das Risiko, das in anderen Mitgliedstaaten bestehe.

26. Während der ersten beiden Novemberwochen veranstaltete die Kommission mehrere Sitzungen, an denen die französischen und die britischen Behörden teilnahmen, um zu einer Lösung zu gelangen, die mit dem Gemeinschaftsrecht im Einklang stand und alle Beteiligten zufrieden stellte.

27. Als die Kommission jedoch feststellte, dass ihre Bemühungen ohne positives Ergebnis blieben, richtete sie am 17. November 1999 ein Mahnschreiben an die Französische Republik, in der sie dieser eine Frist von 14 Tagen zur Stellungnahme einräumte.

28. Sie leitete somit das Verfahren nach Artikel 226 EG ein. Am 1. Dezember 1999 beantragten die französischen Behörden eine Fristverlängerung von einer Woche, um ein neues Gutachten der AFSSA zu einem Vereinbarungsprotokoll einholen zu können, das inzwischen, am 24. November 1999, nach drei technischen Sitzungen, die unter Beteiligung der französischen und der britischen Behörden sowie der Kommission am 5., 12. und 15. November stattgefunden hatten, erstellt worden war.

29. Das neue Gutachten, das am 6. Dezember 1999 erstellt wurde und das die

Kommission selbst als differenziert bezeichnete, wies darauf hin, dass die französischen Behörden, wenn sie das Embargo aufheben wollten, wie die Kommission es von ihnen verlange, Folgendes bei ihrer Entscheidung berücksichtigen müssten:

„— die plausiblen, gegenwärtig jedoch nicht quantifizierbaren Risikoumstände, die mit der Ungewissheit darüber verbunden sind, wie sich erstens die Infektiosität von BSE im Laufe der Zeit im Rinderköper verbreitet und zweitens welche Übertragungsarten es für die Krankheitserreger bei den Tieren insgesamt gibt;

— die Tatsache, dass die Maßnahmen zur Verstärkung der Kontrolle und zur Überwachung des Systems, die sicherstellen sollen, dass die erlassenen Bestimmungen auch wirklich eingehalten werden, jedoch keine unmittelbare und sofortige Auswirkung auf diese Risikoumstände haben;

— die Notwendigkeit, eine Regelung vorzusehen, die die Aufhebung der ergriffenen Maßnahmen zulässt, um sofort unterbinden zu können, dass die Verbraucher eventuell einem Risiko ausgesetzt sind, das sich nachträglich bestätigen würde."

30. Am 8. Dezember 1999 veröffentlichte das Presseamt des Premierministers eine Pressemitteilung, in der es heißt, dass „Frankreich... gegenwärtig nicht der Lage [ist], das Embargo über das britische Rindfleisch aufzuheben".

31. Nach dieser Pressemitteilung ist angesichts der Feststellungen der AFSSA diese Ablehnung dadurch gerechtfertigt, dass es weder für die Aufstellung und die Durchführung der Testprogramme, die verbessert und ausgedehnt werden müssten, noch für den Erlass einer gemeinschaftsrechtlichen Rechtsgrundlage, die die Herkunftssicherung und eine zwingende Etikettierung des Rindfleischs und der Folgeerzeugnisse aus dem Vereinigten Königreich in Europa gewährleiste, ausreichende Garantien gebe.

32. Erst am folgenden Tag beantworteten die französischen Behörden das Mahnschreiben. Sie wiederholten dabei die Argumente aus der Pressemitteilung des Vortags und schlossen mit fast den gleichen Worten wie in der Pressemitteilung: „Im alleinigen Bemühen um die öffentliche Gesundheit und die Sicherheit der Verbraucher zum Nutzen der gesamten Europäischen Union ist es der Wunsch der Französischen Republik, zusammen mit der Kommission und ihren Partnern die Suche nach einer umfassenden Lösung aktiv fortzusetzen, unter Berücksichtigung der Erfahrungen der letzten Wochen, die noch zu ergänzen und zu präzisieren sind ..."

33. Da sich die Kommission durch diese Antwort nicht zufrieden gestellt sah, übersandte sie der Französischen Republik am 14. Dezember 1999 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie ihr eine Frist von fünf Arbeitstagen setzte, um ihren Verpflichtungen aus den Entscheidungen 98/256 und 1999/514 nachzukommen.

34. Diese erste mit Gründen versehene Stellungnahme wurde am 16. Dezember

1999 durch eine zweite ersetzt, mit der gleichfalls eine Frist von fünf Arbeitstagen gesetzt wurde. Die Frist wurde danach auf Antrag der französischen Behörden bis zum 30. Dezember verlängert.

35. Die Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme wurde am 29. Dezember 1999 an die Kommission gesandt. Die französischen Behörden beriefen sich darin auf ernsthafte Zweifel, die nach den Feststellungen der AFSSA in Bezug auf die Risiken, die mit dem unter die DBES-Regelung fallenden britischen Fleisch verbunden seien, auch weiterhin bestünden und eine sofortige Aufhebung des Embargos als verfrüht erscheinen ließen.

36. Die französischen Behörden führten ferner aus, dass die Kommission die Stellungnahmen der Minderheiten innerhalb der TSE/BSE-Ad-hoc-Gruppe nicht berücksichtigt habe, was in ihren Augen eine Verletzung des Grundsatzes der Vorsorge darstelle. Auch hätten sie den von der Kommission für die Wiederaufnahme der Ausfuhren festgesetzten Zeitpunkt stets abgelehnt.

37. Außerdem habe das am 24. November 1999 erstellte Vereinbarungsprotokoll dadurch, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten sich geweigert habe, bezüglich der Anforderungen an die Herkunftssicherung in Anhang II der Auslegung der Kommission zu folgen, sowie dadurch, dass die Kommission beschlossen habe, vorzuschlagen, die Umsetzung einer zwingend vorgeschriebenen Etikettierung des Rindfleischs zu verschieben, jede Bedeutung verloren.

38. Die französische Regierung wies schließlich auf die Bedeutung hin, die sie der Durchführung von Kontrolltests im Vereinigten Königreich und in den übrigen Mitgliedstaaten beimesse, und ging sodann von der Verteidigung zum Angriff über, da sie ankündigte, sie werde Klage beim Gerichtshof erheben, „um ihm die Frage vorzulegen, ob der Beschluss der Kommission, ihre Entscheidung trotz der ihr übermittelten neuen Gesichtspunkte nicht zu überprüfen, mit dem Gemeinschaftsrecht (und vor allem mit dem Grundsatz der Vorsorge) vereinbar ist".

39. Tatsächlich erhob die Französische Republik noch am selben Tag, also am 29. Dezember 1999, gegen die „Entscheidung, mit der die Kommission es abgelehnt hat, ihre Entscheidung 1999/514/EG vom 23. Juli 1999 zur Festsetzung des Datums, an dem die Versendung von Rindfleischerzeugnissen aus dem Vereinigten Königreich im Rahmen der datumsgestützten Ausfuhrregelung (Data-Based Export Scheme) gemäß Artikel 6 Absatz 5 der Entscheidung 98/256/EG des Rates aufgenommen werden darf ..., zu ändern oder aufzuheben", eine Nichtigkeitsklage, die unter dem Aktenzeichen C-514/99 eingetragen wurde. Der Gerichtshof wies diese Klage mit Beschluss vom 21. Juni 2000 als offensichtlich unzulässig ab [15]. Er war der Auffassung, dass es an einer Entscheidung der Kommission fehle und dass die Französische Republik eine Untätigkeitsklage hätte erheben müssen, was sie nicht getan habe.

40. Da die Kommission feststellte, dass die Französische Republik der mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht innerhalb

15 — Beschluss Frankreich/Kommission (Slg. 2000, I-4705).

der gesetzten Frist nachgekommen war, hat sie am 4. Januar 2000 eine Vertragsverletzungsklage erhoben, die unter dem Aktenzeichen C-1/00 eingetragen worden ist. Sie beantragt,

1. festzustellen, dass die Französische Republik durch ihre Weigerung, die erforderlichen Maßnahmen zu erlassen, um der Entscheidung 98/256/EG des Rates vom 16. März 1998 mit Dringlichkeitsmaßnahmen zum Schutz gegen die spongiforme Rinderenzephalopathie sowie zur Änderung der Entscheidung 94/474/EG und zur Aufhebung der Entscheidung 96/239/EG in der durch die Entscheidung 98/692/EG der Kommission geänderten Fassung, insbesondere Artikel 6 und Anhang III, sowie der Entscheidung 1999/514/EG der Kommission vom 23. Juli 1999 zur Festsetzung des Datums, an dem die Versendung von Rindfleischerzeugnissen aus dem Vereinigten Königreich im Rahmen der datumsgestützten Ausfuhrregelung (Data-Based Export Scheme) gemäß Artikel 6 Absatz 5 der Entscheidung 98/256/EG des Rates aufgenommen werden darf, insbesondere Artikel 1, nachzukommen, und insbesondere durch ihre Weigerung, in ihrem Hoheitsgebiet die Vermarktung von nach dieser datumsgestützten Ausfuhrregelung (DBES) für die Ausfuhr freigegebenen Erzeugnissen, die in Artikel 6 und in Anhang III genannt werden, nach dem 1. August 1999 zuzulassen, gegen diese beiden Entscheidungen, insbesondere gegen die genannten Bestimmungen, sowie gegen den EG-Vertrag, insbesondere die Artikel 28 und 10, verstoßen hat;

2. der Französischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

41. Das Vereinigte Königreich ist als Streithelfer zur Unterstützung der Kommission zugelassen worden. Gegen diese Klage hat die Französische Republik eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben. Die Entscheidung über diese Einrede hat der Gerichtshof dem Endurteil vorbehalten. Sie ist als erstes zu prüfen.

Die von der Französischen Republik erhobene Einrede der Unzulässigkeit

42. Zur Begründung ihrer Unzulässigkeitseinrede macht die französische Regierung zwei Verteidigungsmittel geltend: Das erste wird auf einen Fehler des Vorverfahrens und des Verfahrens vor dem Gerichtshof gestützt, das zweite auf einen Verstoß der Kommission gegen das Kollegialprinzip. Das erste Verteidigungsmittel setzt sich aus vier Rügen zusammen, die ich der Reihe nach prüfen werde.

Verfahrensfehler

43. Die französische Regierung ist der Auffassung, mit der Übersendung des Mahnschreibens vor Abgabe der zweiten Stellungnahme der AFSSA sei sowohl der Grundsatz verletzt worden, dass der Gegenstand des Rechtsstreits genau bestimmt sein müsse, als auch der Zweck des Vorverfahrens verkannt worden, der darin bestehe, dem betreffenden Mitgliedstaat die Möglichkeit zu geben, seinen Verpflichtungen nach dem Gemeinschaftsrecht nachzukommen oder seine Verteidigungsrechte sachgerecht wahrzunehmen. Diese

Beanstandungen sind meines Erachtens unbegründet.

44. Der Gegenstand des Rechtsstreits ist völlig eindeutig, da den französischen Behörden nach Treu und Glauben in dem Zeitpunkt, in dem ihnen das Mahnschreiben übersandt wurde, nicht entgangen sein konnte, dass zum einen die Kommission von ihnen erwartete, dass sie die Maßnahmen treffen, die nach dem nationalen Recht für die Aufhebung des Embargos bezüglich des Rindfleischs, das den Erfordernissen der DBES-Regelung entsprach, erforderlich waren, und dass zum anderen die Einwände der AFSSA, die die französischen Behörden sich zu Eigen gemacht hatten, von der Kommission angesichts des Gutachtens des WLA nicht als gerechtfertigt angesehen worden waren. Auch kann die französische Regierung nicht behaupten, sie sei von dem Mahnschreiben überrascht worden. Die chronologische Abfolge der Ereignisse, die ich oben aufgezeigt habe, beweist ganz im Gegenteil, dass die jeweiligen Positionen der Protagonisten dieses Konflikts sowie die von ihnen vorgebrachten Argumente allen Beteiligten bestens bekannt waren.

45. Der französischen Regierung stand es völlig frei, sofern sie es angesichts der Erörterungen im November 1999 für zweckmäßig hielt, die AFSSA vor der Entscheidung darüber, ob sie den Anforderungen aus der Entscheidung 1999/514 nachkommen werde, ein zweites Mal zu konsultieren, aber auch der Kommission stand es frei, zu beschließen, dass angesichts der fortdauernden Weigerung der Französischen Republik, einer Entscheidung nachzukommen, die ihre Wirkungen seit dem 1. August entfaltete, der Zeitpunkt gekommen war, den ersten Schritt im Verfahren nach Artikel 226 EG zu machen.

46. Es kann meines Erachtens nicht in Frage kommen, dass einem Mitgliedstaat erlaubt wird, nach seinem Belieben die Erhebung einer Vertragsverletzungsklage dadurch hinauszuzögern, dass er der Kommission mitteilt, seine Weigerung, seinen Verpflichtungen nachzukommen, sei nicht endgültig und seine Haltung könne sich je nach dem Ausgang bestimmter, auf nationaler Ebene stattfindender Konsultationen ändern.

47. Die französische Regierung macht weiterhin geltend, die Kommission habe dadurch, dass sie im Mahnschreiben und später in der mit Gründen versehenen Stellungnahme behauptet habe, die französische Regierung habe keine rechtlichen Argumente dafür vorgebracht, dass die Durchführung der Entscheidung 1999/514 unmöglich sei, absichtlich die Argumente außer Acht gelassen, die in den an sie gerichteten Mitteilungen vorgebracht worden seien, wodurch sich die Kommission von ihrer Verpflichtung habe befreien können, die Vertragsverletzung beweisen zu müssen.

48. Ich muss gestehen, dass ich nicht sehe, welche Bedeutung diese Rüge für die Zulässigkeit der Klage haben könnte.

49. Zwar hat die Kommission tatsächlich behauptet, dass die französische Regierung keine rechtlichen Argumente vorgebracht habe, aber selbst wenn sie sich damit über die Art der ihr entgegengehaltenen Argumente getäuscht hätte, indem sie sie fälschlicherweise als politische Argumente einordnete, erkenne ich nicht, weshalb dies ein Fehler des Vorverfahrens sein sollte.

50. Die Frage, ob die Französische Republik trotz des Vorliegens einer Entscheidung der Kommission, die sie zur Aufhebung des Embargos verpflichtete, berechtigt war, dies nicht zu tun, ist meines Erachtens gerade eine Frage nach dem materiellen Recht, über die der Gerichtshof zu entscheiden hat, sobald Klage erhoben ist.

51. Zu behaupten, wie die französische Regierung es tut, die Klage sei unzulässig, weil die Kommission die Relevanz der Argumente, die ihr auf das Mahnschreiben und auf die mit Gründen versehene Stellungnahme entgegengehalten wurden, nicht anerkannt hat oder, wenn man so will, weil das Vorverfahren einer Unterhaltung von Schwerhörigen ähnelte, würde für die Vertragsverletzungsklage bedeuten, dass es unzulässig wäre, wenn die Kommission im Vorverfahren ungeachtet der von dem betreffenden Mitgliedstaat vorgebrachten Gründe entschlossen auf ihrer Position beharren würde.

52. Gerade weil aber jede Partei auf ihrer Position beharrt, welches die Gründe hierfür auch sein mögen, folgt auf diesen Abschnitt des Versuchs einer gütlichen Einigung ein gerichtlicher Verfahrensabschnitt, in dessen Verlauf die Positionen beider Parteien vom Gericht nach den gesetzlichen Vorschriften gewürdigt werden.

53. Wenn sich herausstellt, dass sich die Kommission entweder über die Art der Argumente, die ihr der Mitgliedstaat entgegenhielt, oder über deren Stichhaltigkeit irrte, wird es Sache des Gerichtshofes sein, diesen Irrtum zu rügen, mit der Folge, dass die Klage abgewiesen werden könnte; doch kann dies die Zulässigkeit der Klage nicht in Frage stellen.

54. Ebenfalls noch im Rahmen des ersten Verteidigungsmittels legt die Französische Republik der Kommission außerdem zur Last, dass sie, als sie das Mahnschreiben und die beiden aufeinander folgenden mit Gründen versehenen Stellungnahmen übersandte, „Dringlichkeitsfristen gesetzt hat, die im vorliegenden Fall nicht zu rechtfertigen waren".

55. Die französische Regierung ist der Auffassung, für die Festsetzung dieser Fristen wäre eine Begründung erforderlich gewesen, in der die mit einer Aufhebung des Embargos verbundenen wirtschaftlichen Interessen und die durch diese Aufhebung hervorgerufenen Risiken für die öffentliche Gesundheit gegeneinander hätten abgewogen werden müssen.

56. Es ist darauf hinzuweisen, dass Artikel 226 EG nicht zwischen einer normalen Frist und einer solchen unterscheidet, die Dringlichkeit voraussetzen würde und besonders begründet werden müsste.

57. Die Kommission ist Herrin über die von ihr gesetzten Fristen, unter dem alleinigen Vorbehalt, dass die gesetzten Fristen nicht unrealistisch sind und die Verteidigungsrechte nicht in Frage gestellt werden.

58. Im vorliegenden Fall waren die Fristen in der Tat sehr kurz, meines Erachtens aber durchaus nicht zu kurz.

59. Als nämlich das Mahnschreiben übersandt wurde, hatte die Kommission bereits mehrere Wochen zu erreichen versucht, dass die Französische Republik der Entscheidung 1999/514 nachkommen und endlich das Embargo aufheben würde, das schon seit dem 1. August 1999 hätte aufgehoben werden müssen. Die französische Regierung kann daher nicht behaupten, dass sie überrascht werden konnte, zumal sie bereits den Entwurf der Ministerialverordnung für die Aufhebung des Embargos, der der AFSSA im September zur Prüfung unterbreitet worden war, vorbereitet hatte. Ihr war auch bestens bekannt, dass die Kommission dieser Frage große Bedeutung beimaß und entschlossen war, die Aufhebung des Embargos zu erreichen, auch auf die Gefahr hin, eine Nichtigkeitsklage erheben zu müssen, wenn die französische Regierung in ihrer Haltung nicht nachgeben würde.

60. In einem solchen Zusammenhang, in dem die Beteiligten genau wissen, woran sie in Bezug auf die Position ihrer Gesprächspartner sind, und die Situation festgefahren ist, können meines Erachtens die sehr kurzen Fristen, die der Französischen Republik zur Vermeidung der Klage vor dem Gerichtshof gesetzt wurden, nicht beanstandet werden.

61. Als im Übrigen die französische Regierung eine Fristverlängerung beantragte, um auf die mit Gründen versehene Stellungnahme zu erwidern, gewährte die Kommission sie ihr genau in der beantragten Länge, was beweist, dass die Kommission, indem sie die kurzen Fristen setzte, zwar eine klare und endgültige Stellungnahme der französischen Regierung brauchte, um den Fortgang des Verfahrens planen zu können, sie diese aber nicht in die Enge treiben wollte.

62. Was die Behauptung anbelangt, die Festsetzung sehr kurzer Fristen offenbare einen Verfahrensmissbrauch, da die Kommission auf diesem Weg versucht habe, dasselbe Ergebnis wie mit einem Antrag auf einstweilige Anordnung zu erreichen, dessen Schicksal ungewiss gewesen wäre, so bin ich der Auffassung, dass diese Behauptung mangels jeglichen Beweises eine reine Unterstellung ist.

63. Jedenfalls kann ein Vorverfahren, für das sehr knappe Fristen gesetzt wurden, unter keinen Umständen dieselben Wirkungen wie ein Antrag auf einstweilige Anordnung haben.

64. Ein Antrag auf einstweilige Anordnung führt nämlich innerhalb sehr kurzer Zeit zu einer Gerichtsentscheidung, während eine Klage auf Feststellung einer Vertragsverletzung angesichts der Fristen für die Einreichung der Schriftsätze und für die Verlesung der Schlussanträge des Generalanwalts, die nicht verkürzt werden können, erst viele Monate später zu einem Feststellungsurteil führen kann, und zwar unabhängig von der Dauer des Vorverfahrens.

65. Was schließlich die Rüge angeht, die Kommission habe die Bundesrepublik Deutschland nicht mit demselben Nachdruck veranlasst, das Embargo aufzuheben, das diese ebenfalls über den 1. August 1999 hinaus aufrechterhalten habe, so genügt der Hinweis, dass die Kommission bei der Erfüllung der ihr gemäß Artikel 211 EG übertragenen Aufgabe, für die Anwendung des Vertrages und des abgeleiteten Rechts Sorge zu tragen, über ein weites Ermessen verfügt und dass es somit nicht Sache der französischen Regierung ist, die Methode zu beanstanden, die die Kommission gewählt hat, um zu dem von ihr gewünschten Ergebnis, d. h. zur Aufhebung des Embargos durch alle Mitgliedstaaten, zu gelangen.

66. Mit ein wenig Boshaftigkeit könnte man im Übrigen darauf hinweisen, dass sich der gegenüber der Bundesrepublik Deutschland eingeschlagene Weg im Nachhinein als vernünftig erwiesen hat, da dieser Mitgliedstaat das Embargo tatsächlich aufhob, während die Französische Republik bei ihrer Weigerung blieb, und dass die französische Regierung, wenn sie es für unzulässig hielt, dass die Kommission die Aufrechterhaltung des Embargos durch die deutsche Regierung duldete, nach Artikel 227 EG die Möglichkeit hatte, dieser Untätigkeit ein Ende zu bereiten.

67. Da meines Erachtens keine der vier Rügen begründet ist, mit denen die Fehlerhaftigkeit des Vorverfahrens nachgewiesen werden sollte, ist dieses erste Verteidigungsmittel zurückzuweisen.

Verstoß gegen das Kollegialprinzip

68. Ich komme damit zum zweiten Verteidigungsmittel, mit dem ein Verstoß gegen das Kollegialprinzip geltend gemacht wird.

69. Die französische Regierung ist der Auffassung, die Klageerhebung aufgrund einer Ermächtigung, die das Kollegium am 22. Dezember 1999 Kommissar Byrne und Präsident Prodi zu einem Zeitpunkt erteilt habe, als die Kommission die Antwort der Französischen Republik auf die mit Gründen versehene Stellungnahme noch nicht kannte, sei fehlerhaft.

70. Diese Antwort habe zumindest zwei neue Gesichtspunkte enthalten, nämlich die ausdrückliche Berufung auf den Grundsatz der Vorsorge und die Ankündigung einer Nichtigkeitsklage gegen die Weigerung der Kommission, ihre Entscheidung, das Embargo über das britische Fleisch aufzuheben, rückgängig zu machen; diese beiden Gesichtspunkte hätten das Kollegium, wenn sie ihm zur Kenntnis gebracht und von ihm erörtert worden wären, dazu veranlassen können, eine andere Entscheidung als die vom 22. Dezember 1999 zu treffen.

71. Dieser Rüge hält die Kommission zu Recht die Rechtsprechung des Gerichtshofes entgegen, wie sie sich aus dem

Urteil vom 29. September 1998 [16] ergibt, das durch die Urteile vom 22. April 1999 [17] und vom 8. Juni 1999 [18] bestätigt wurde.

72. Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich, dass zwar der Beschluss des Kollegiums, eine Vertragsverletzungsklage zu erheben, gemeinschaftlich beraten werden muss, und daher die Elemente, auf die diese Beschlüsse gestützt sind, den Mitgliedern des Kollegiums zur Verfügung stehen müssen, dass das Kollegium aber nicht selbst den Wortlaut der Rechtsakte, durch die diese Beschlüsse umgesetzt werden, und ihre endgültige Ausgestaltung zu beschließen braucht.

73. Im vorliegenden Fall ist es schwer vorstellbar, dass dem Kollegium am 22. Dezember 1999 hinsichtlich der Weigerung Frankreichs, das Embargo aufzuheben, nicht alle Informationen zur Verfügung standen, die es ihm ermöglichten, den Beschluss in Kenntnis der Sachlage zu fassen.

74. Dem Kollegium war nicht unbekannt, dass diese Weigerung vom französischen Standpunkt aus mit dem Vorliegen von, wie es in einem Bericht der AFSSA heißt, „plausiblen, gegenwärtig jedoch nicht quantifizierbaren" Risiken begründet wurde, d. h. auf die Erfordernisse des Grundsatzes der Vorsorge gestützt werden sollte.

75. Ihm war zwar nicht bekannt, dass die Französische Republik so weit gehen würde, in Bezug auf die Verpflichtung, das Embargo aufzuheben, ein streitiges Verfahren einzuleiten; aber es wusste sehr wohl, dass sich die Französische Republik durch die Entscheidung 1999/514, deren Berechtigung sie in Frage stellte, nicht für gebunden hielt.

76. Die Tatsache, dass diese Infragestellung, die das Kollegium für unbegründet hielt, die Form einer Klage annahm, konnte nichts an den Gegebenheiten ändern, angesichts deren das Kollegium nach einem Verfahren, dessen Ordnungsmäßigkeit durch die von der Kommission vorgelegten Dokumente bestätigt werden, zwei seiner Mitglieder ermächtigt hatte.

77. Ich schlage daher dem Gerichtshof vor, auch dieses zweite Verteidigungsmittel, mit dem die Einrede der Unzulässigkeit begründet wird, zurückzuweisen und die Klage in der Sache zu prüfen.

Begründetheit

78. In ihrer Klageschrift macht die Kommission in erster Linie geltend, die Französische Republik habe sich nicht einseitig der Durchführung von klar, eindeutig und unbedingt gefassten Entscheidungen, die gemäß Artikel 249 EG für sie verbindlich seien, entziehen dürfen. Die Kommission

16 — Urteil in der Rechtssache C-191/95 (Kommission/Deutschland, Slg. 1998, I-5449).

17 — Urteil in der Rechtssache C-272/97 (Kommission/Deutschland, Slg. 1999, I-2175).

18 — Urteil in der Rechtssache C-198/97 (Kommission/Deutschland, Slg. 1999, I-3257).

befasst sich jedoch auch mit der Zurückweisung der Rechtfertigungsgründe, die die französische Regierung in ihrer Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme abgegeben hat. In Bezug auf die Stellungnahmen der AFSSA macht sie zum einen geltend, dass „ein Mitgliedstaat nicht unter Berufung auf das wissenschaftliche Gutachten einer nationalen Stelle seine eigene Beurteilung der Risiken an die Stelle der Beurteilung setzen kann, die die Kommission im Rahmen ihrer Befugnisse vorgenommen hat", und zum anderen, dass die Gutachten der AFSSA im Widerspruch zu denen des WLA stünden.

79. Unter Berufung auf die zuletzt genannten Stellungnahmen trägt die Kommission vor, die Behauptung, dass die von ihr zum Schutz des menschlichen Lebens ergriffenen Maßnahmen unzureichend seien, sei unzutreffend.

80. Der Grundsatz der Vorsorge dürfe nicht dahin ausgelegt werden, dass er dazu verpflichte, auf den Erlass einer Entscheidung zu verzichten, wenn sie nicht von allen wissenschaftlichen Stellen, die dazu Stellung genommen hätten, einhellig bestätigt worden sei, da „die Freiheit der Wissenschaft und die Vielschichtigkeit konkreter Sachverhalte zwangsläufig zur Folge haben, dass es praktisch zu jeder Frage wissenschaftliche Mindermeinungen geben kann".

81. Da jedenfalls die Voraussetzungen, die in Anhang III der Entscheidung 98/526, geändert durch die Entscheidung 98/692, aufgestellt worden seien, sachlich erfüllt gewesen seien, habe sie den Zeitpunkt für die Wiederaufnahme der Versendung festsetzen müssen und sich nicht, um diesen Verpflichtungen zu entgehen, hinter Opportunitätserwägungen verstecken können.

82. Die Kommission macht schließlich geltend, die Weigerung Frankreichs stelle, da die Französische Republik an der Erfüllung der Aufgaben der Europäischen Union nicht mitarbeite, einen Verstoß gegen Artikel 10 EG und, da der freie Warenverkehr beeinträchtigt werde, ohne dass man sich auf Artikel 30 EG berufen könne, auch einen Verstoß gegen Artikel 28 EG dar, denn „die Anforderungen in tiermedizinischer und gesundheitlicher Hinsicht, die für die unter die DBES-Regelung fallenden Erzeugnisse und für deren Versendung aus dem Vereinigten Königreich gelten, [unterliegen] (wie größtenteils der Veterinärbereich) einer gemeinschaftsrechtlichen Harmonisierung ..., die ein einheitliches und abschließendes System bildet, das gerade dem Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier dienen soll".

83. In ihrer Klagebeantwortung gruppiert die französische Regierung ihr Vorbringen um drei Fragen: um die Herkunftssicherung und Etikettierung, um die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit und um den freien Warenverkehr.

84. Zur Herkunftssicherung und Etikettierung trägt die französische Regierung vor, diese bildeten, wie die Kommission sowohl in ihrer Klageschrift als auch in der dreizehnten Begründungserwägung der Entscheidung 98/692 selbst feststelle, ein wesentliches Element der DBES-Regelung, da durch sie die Möglichkeit gegeben werden solle, die Versendung eines Tieres, zerlegt

oder im Ganzen, und die Vermarktung dieses Tieres, zerlegt oder im Ganzen, zu verhindern, wenn sich im Nachhinein herausstelle, dass dieses Tier nicht für die Ausfuhr freigegeben worden sei. Sie hält der Kommission die eigene Auslegung des Anhangs III der Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, entgegen, die in Anhang II des Vereinbarungsprotokolls vom 24. November 1999 wiedergegeben ist. Dieses Dokument lautet wie folgt:

„Die Kommission erklärt, dass *jeder Mitgliedstaat* gemäß seinen Verpflichtungen im Bereich der Herkunftssicherung und des Rückrufs nach der Richtlinie 98/256 in der durch die Entscheidung 89/692 geänderten Fassung zwecks Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit dieser auf dem Grundsatz der Vorsorge beruhenden Maßnahme *zwingende Maßnahmen* für eine *größtmögliche Herkunftssicherung* erlässt, indem er sicherstellt, dass jede einzelne Partie Fleisch und jedes einzelne Erzeugnis, das aus dem Vereinigten Königreich in Übereinstimmung mit den Anhängen II und III dieser Entscheidung versandt wird,

— bei der Ankunft in seinem Hoheitsgebiet mit einer unterscheidungskräftigen Kennzeichnung gekennzeichnet oder etikettiert wird, die sich unverkennbar von dem gemeinschaftlichen Genusstauglichkeitskennzeichen unterscheidet;

— in dieser Weise gekennzeichnet oder etikettiert bleibt, wenn das Fleisch oder das Erzeugnis in seinem Hoheitsgebiet zerlegt, verarbeitet oder abgepackt wird.

Jeder Mitgliedstaat hat der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten die von ihm gewählte unterscheidungskräftige Kennzeichnung bekannt zu geben. Unter Berücksichtigung der gesammelten Erfahrungen wird die Kommission bestrebt sein, den bestehenden rechtlichen Rahmen, falls erforderlich, z. B. durch Inanspruchnahme des Systems der gegenseitigen Amtshilfe und/oder durch eine Entscheidung, die auf der Grundlage des Artikels 6 Absatz 1 Buchstabe f der Richtlinie 64/433/EWG und/oder des Artikels 17 der Richtlinie 77/99/EWG und /oder des Artikels 7 Absatz 5 der Richtlinie 94/65 erlassen wird, genauer zu fassen und zu vervollständigen.

Die Kommission bestätigt außerdem, dass, wenn die Herkunftssicherung nicht besteht, *ein Mitgliedstaat das Fleisch und die Fleischerzeugnisse*, die nicht eindeutig dieser Verpflichtung entsprechen, unter Wahrung des Gemeinschaftsrechts, insbesondere des Artikels 7 der Richtlinie 89/662/EWG, *zurückweisen kann* [19].

Die Kommission wird diese Erklärung an alle Mitgliedstaaten richten."

85. Die französische Regierung sieht die entscheidende Bedeutung der Herkunftssicherung als Instrument der Gefahrenabwehr durch das erwähnte Urteil Vereinigtes Königreich/Kommission bestätigt, in dem der Gerichtshof festgestellt hat, dass die

19 — Hervorhebungen vom Verfasser.

Erstreckung des Ausfuhrverbots für britische Rinder auf Tiere von weniger als sechs Monaten auch angesichts des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt sei, weil die „wissenschaftliche Ungewissheit über die Übertragungswege von BSE... [mit] der mangelnden Kennzeichnung der Tiere und der mangelnden Überwachung ihrer Wege [einherging, was dazu führte], dass keine Sicherheit darüber zu erlangen [war], ob ein Kalb von einer völlig BSE-freien Kuh [stammte] oder ob es, selbst wenn dies der Fall ist, selbst völlig BSE-frei war" [20].

86. Sie verweist auch darauf, dass die Richtlinie 92/59/EWG des Rates vom 29. Juni 1992 über die allgemeine Produktsicherheit [21] die Herkunftssicherung zu einer der bevorzugten Methoden der Vorbeugung mache.

87. Diesem Konsens über die Zweckmäßigkeit und Erforderlichkeit einer Herkunftssicherung hält die französische Regierung die Mängel entgegen, die sie bei den Rechtsvorschriften festgestellt haben will, die den Handel mit den aus dem Vereinigten Königreich ausgeführten, unter die DBES-Regelung fallenden Rindererzeugnissen regeln.

88. Als sich im November 1999 im Ständigen Veterinärausschuss gezeigt habe, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten es nicht für zweckmäßig gehalten habe, für britische Rindererzeugnisse, die unter die ECHS- und DBES-Regelung fielen, eine unterscheidungskräftige Kennzeichnung oder Etikettierung zu verwenden, mit dem das Erzeugnis auf allen Stufen seiner Vermarktung versehen werde, habe die Kommission einfach darauf verzichtet, zu verlangen, dass die Bestimmungen der Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, bezüglich der Herkunftssicherung zumindest gemäß der Auslegung, die die Kommission ihnen in Anhang II des genannten Vereinbarungsprotokolls gegeben habe, durchgeführt würden.

89. Die französische Regierung sieht diesen Verzicht schließlich bestätigt im Bericht über einen Kontrollbesuch des Lebensmittel- und Veterinäramtes, der vom 20. bis 24. März 2000 im Vereinigten Königreich bezüglich der Umsetzung der Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, stattgefunden habe. Dieser Bericht befasse sich im Abschnitt „Kontrolle" nur mit der Rückverfolgung zwischen dem landwirtschaftlichen Betrieb und der endgültigen Verpackung im Zerlegungsbetrieb und schließe die Rückverfolgung jenseits des Zerlegungsbetriebs, insbesondere im Zeitpunkt der Versendung oder danach, nicht in die Kontrolle ein.

90. Dieser Bericht sei auch unter einem anderen Aspekt insofern aufschlussreich, als er darauf hinweise, dass mangels vollständiger Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 494/98 der Kommission vom 27. Februar 1998 mit Durchführungsvorschriften zu der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates im Hinblick auf die Anwendung von verwaltungsrechtlichen Min-

20 — Randnr. 102.
21 — ABl. L 228, S. 24.

destsanktionen im Rahmen des Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern [22] im Vereinigten Königreich Rinder, die zwar ordnungsgemäß registriert seien, jedoch aus einer Zucht stammen, in der mehr als 20 % der Tiere dies nicht seien, nach der DBES-Regelung zugelassen werden könnten.

91. Die französische Regierung macht daher geltend, die Kommission könne ihr nicht vorwerfen, eine Entscheidung nicht umgesetzt zu haben, die im Gegensatz zu Artikel 249 EG in Wirklichkeit nicht in allen ihren Teilen verbindlich sei, da der gesamte, die Herkunftssicherung/Etikettierung betreffende Teil der Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, fallen gelassen worden sei.

92. Sie sei im Übrigen darüber verwundert, dass die Kommission die Entscheidung 1999/514 habe erlassen können, obgleich sie doch nach Artikel 6 Absatz 5 der Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, verpflichtet gewesen sei, die „Anwendung aller Bestimmungen dieser Entscheidung" zu prüfen, bevor sie das Datum für die Aufhebung des Embargos festsetze.

93. Selbst wenn die Kommission erst nach Erlass der Entscheidung entdeckt habe, dass die Voraussetzungen für eine Aufhebung des Embargos nicht vollständig vorgelegen hätten, wäre es ihre Aufgabe gewesen, von der ihr gemäß Artikel 6 Absatz 6 der Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692 [23], zustehenden Befugnis Gebrauch zu machen, geeignete Maßnahmen zu ergreifen; davor habe sie sich jedoch gehütet und es vorgezogen, eine Vertragsverletzungsklage gegen die Französische Republik zu erheben.

94. Was Artikel 10 EG anbelangt, so wirft die Französische Republik der Kommission eine mangelnde loyale Zusammenarbeit vor. Sie macht geltend, sie selbst habe „die Debatte über die Anwendung der Vorschriften der Herkunftssicherung in den Sitzungen des Ständigen Veterinärausschusses vom 23. und 24. November 1999 und vom 6. Dezember 1999 beantragt und geführt". Die Kommission dagegen habe einfach darauf verzichtet, die Durchführung der Bestimmungen der Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, bezüglich der Herkunftssicherung und der Etikettierung zu verlangen. Auch habe die Kommission bei der Auslegung und Anwendung der Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, Erwägungen der öffentlichen Gesundheit nicht hinreichend berücksichtigt, wozu sie jedoch nach Artikel 152 EG und der Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere nach dem erwähnten Urteil Vereinigtes Königreich/Kommission, verpflichtet gewesen sei.

95. Was Artikel 28 EG anbelangt, so ist nach Auffassung der französischen Regierung, da das Risiko der Übertragung von BSE auf Tiere und Menschen ein schwerwiegendes Problem der öffentlichen Gesundheit sei, es gerechtfertigt, für den

22 — ABl. L 60, S. 78.

23 — Diese Vorschrift lautet wie folgt: „Die Kommission überprüft die Bestimmungen dieses Artikels mindestens alle drei Monate und trifft geeignete Maßnahmen nach dem Verfahren des Artikels 17 der Richtlinie 89/662/EWG."

Schutz von Mensch und Tier ein hohes Niveau anzustreben, bis die epidemiologischen Daten, die Entwicklung der wissenschaftlichen Erkenntnisse und der Inhalt der Kontrollberichte Tatsachen zu Tage förderten, die geeignet seien, das bestehende präventive Regelwerk zu ändern oder zu ergänzen.

96. Angesichts der Zweifel, die durch die Feststellung von BSE bei einem nach dem 1. August 1996 geborenen Rind in Bezug auf die Garantie, die die DBES-Regelung bieten sollte, entstehen konnten, ist die französische Regierung der Ansicht, dass ihr Verhalten aufgrund von Erwägungen der öffentlichen Gesundheit im Sinne von Artikel 30 EG völlig gerechtfertig sei. Sie habe außerdem den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet, da mit einem Urteil vom 11. Oktober 1999[24] eine Durchfuhr von DBES-Erzeugnissen durch das französische Hoheitsgebiet in andere Mitgliedstaaten, die das Embargo trotz der Probleme der Herkunftssicherung und der Etikettierung aufgehoben hätten, gestattet worden sei.

97. Wie stichhaltig sind diese unterschiedlichen Argumente? Ich stelle zunächst fest, dass, während die Kommission damit rechnete, dass die Französische Republik ihr Vorbringen aus der Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme übernehmen würde, und demgemäß in ihrer Klageschrift bemüht gewesen ist, diesem Vorbringen entgegenzutreten, die Französische Republik in ihrer Klagebeantwortung eine andere Verteidigungsstrategie gewählt hat.

98. Wenn das Ziel darin bestanden hat, die Kommission zu überraschen, so ist ihr das gelungen, da die Kommission es in ihrer Erwiderung für angebracht gehalten hat, „darauf hinzuweisen, dass die französische Regierung in ihrer Klagebeantwortung, abgesehen davon, dass die meisten Argumente im Vergleich zum Vorverfahren neu sind, nicht mehr die Stellungnahme der AFSSA erwähnt, auf die ihr Vorbringen in diesem Abschnitt, vor allem in ihrer Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme, ausgerichtet war".

99. Unter Berücksichtigung des Urteils des Gerichtshofes vom 16. September 1999[25], auf das sich die französische Regierung in ihrer Gegenerwiderung bezieht, kann sich diese Vorgehensweise indessen auf die uneingeschränkte Ausübung der Verteidigungsrechte stützen. Angesichts dieser Situation, in der die Argumente einer Partei nicht wirklich denen der anderen Partei entsprechen, könnte man versucht sein, die von der Kommission in der Klageschrift vorgebrachten Argumente nur insoweit zu prüfen, als sie von der Französischen Republik bestritten werden, und die Argumente der französischen Regierung unmittelbar unter Berücksichtigung der in der Erwiderung vorgebrachten Argumente zu prüfen.

100. Ich werde jedoch nicht in dieser Weise vorgehen, denn mir scheint, dass sich eine gründliche Prüfung der in der Klageschrift vorgebrachten Argumente als sehr nützlich erweisen könnte, um später bei den zwischen den Parteien bestehenden Differenzen diejenigen, bei denen es sich um unterschiedliche Rechtsauffassungen handelt,

24 — JORF vom 12. Oktober 1999, S. 15520.

25 — Urteil in der Rechtssache C-414/97 (Kommission/Spanien, Slg. 1999, I-5585).

von denjenigen zu trennen, die auf einer unterschiedlichen Würdigung des Sachverhalts beruhen oder auf einer unterschiedlichen Würdigung von Urkunden, die einen solchen Sachverhalt dokumentieren. Eine solche Klärung ist in einem Fall wie dem vorliegenden, in dem eine Vielzahl von Argumenten mit sehr unterschiedlichem Inhalt unter dem Vorwand, der Erörterung der Sache zu dienen, vorgetragen worden sind und dabei die wirklichen Fragen verdeckt haben, absolut unerlässlich.

101. Wenn die Kommission vorträgt, eine Entscheidung sei gemäß Artikel 249 EG für ihre Adressaten verbindlich, so hat sie zweifellos Recht. Die Richtigkeit dieses Vorbringens aber ist weit davon entfernt, die Erörterung eines möglichen Verstoßes der Französischen Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag zu beenden, denn die bloße Feststellung, dass ein Mitgliedstaat einen sekundären Rechtsakt, mit dem ihm Verpflichtungen auferlegt wurden, nicht beachtet hat, lässt als solche nicht den Schluss zu, dass ein Verstoß gegen die Verpflichtungen aus dem Vertrag vorliegt.

102. Zuvor muss man sich noch Gewissheit darüber verschaffen, dass sich dieser Mitgliedstaat nicht auf eine andere Bestimmung des höherrangigen oder zumindest gleichrangigen Gemeinschaftsrechts oder auf einen allgemeinen Rechtsgrundsatz berufen konnte, wodurch es ihm, soweit eine bestimmte Reihe von Voraussetzungen erfüllt waren, gestattet gewesen wäre, die an ihn gerichtete Entscheidung, wenn auch nur vorübergehend oder vorbehaltlich der Einhaltung bestimmter Verfahrensvoraussetzungen, nicht durchzuführen.

103. In Bezug auf eine an ihn gerichtete Entscheidung kann es jedoch einem Mitgliedstaat, wenn die Kommission gegen ihn eine Vertragsverletzungsklage erhebt, nicht gestattet sein, sich zur Verteidigung vor dem Gerichtshof auf die Rechtswidrigkeit der Entscheidung zu berufen, falls er nicht unter Beachtung der in Artikel 230 EG aufgeführten Verfahrensvoraussetzungen Nichtigkeitsklage erhoben hat.

104. Dass diese Möglichkeit nicht besteht, entspricht ständiger Rechtsprechung, die ich für völlig berechtigt halte. Meines Erachtens wird nämlich von einem Mitgliedstaat, dem eine Entscheidung bekannt gegeben wird, der er gemäß Artikel 249 EG nachzukommen hat, zu Recht verlangt, dass er diese Entscheidung prüft, um sich zu ihrer Rechtmäßigkeit eine Meinung zu bilden, und, falls diese Prüfung in Bezug auf die Rechtmäßigkeit ein Problem erkennen lässt, innerhalb der Frist des Artikels 230 EG Nichtigkeitsklage erhebt.

105. Ich bin daher der Meinung, dass die französische Regierung ihre Verteidigung nicht erfolgreich auf die Rechtswidrigkeit der Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, und die Entscheidung 1999/514 stützen kann. Wenn die französische Regierung Einwände gegen die DBES-Regelung als solche vorzubringen hatte, z. B. weil diese Regelung ihrer Meinung nach nicht geeignet war, das Risiko der Übertragung bis auf ein Maß zu verringern, das den Erfordernissen der öffentlichen Gesundheit tatsächlich entspricht, hätte sie gegen die Entscheidung 98/692, mit der die Entscheidung 98/256 gerade

deswegen geändert worden war, um die Wiederaufnahme der Versendungen im Rahmen der DBES-Regelung zu erlauben, Nichtigkeitsklage erheben müssen.

106. Ich bin umso mehr erstaunt, dass sie dies nicht getan hat, weil zu dem Vorschlag der Kommission ablehnend Stellung genommen wurde, als dieser vom Ständigen Veterinärausschuss geprüft wurde, und er nicht die für seinen Erlass erforderliche Mehrheit erreichen konnte, als er vom Rat geprüft wurde. Die DBES-Regelung war somit — zumindest das kann gesagt werden — keine Selbstverständlichkeit gewesen, als die Kommission sie vorgeschlagen hatte, und man hätte damit rechnen können, dass der eine oder andere Mitgliedstaat, der sich gegen ihren Erlass durch den Rat ausgesprochen hatte, reagieren würde, wenn die Kommission in Wahrnehmung der Befugnisse, die ihr in einem solchen Fall nach der Richtlinie 89/662 zustanden, beschloss, sie unter Berufung darauf, dass der Rat die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht mit einfacher Mehrheit abgelehnt hatte [26], dennoch zu erlassen.

107. Aus den Akten geht nicht hervor, weshalb die französische Regierung damals nicht reagierte. Dass sie keine Klage erhob, erklärt sich vielleicht daraus, dass die Entscheidung 98/692 nicht bewirkte, dass die britischen Ausfuhren sofort wieder aufgenommen werden durften, da sie es der Kommission überließ, festzustellen, ob alle Voraussetzungen, aus denen die DBES-Regelung insgesamt besteht, erfüllt waren, und, wenn dies festgestellt war, das Datum für die Wiederaufnahme der Ausfuhren festzusetzen.

108. Als die Entscheidung 98/692 erlassen wurde, konnte die Aufhebung des Embargos mit anderen Worten nur als kurz- oder mittelfristige Perspektive verstanden werden, bei der es nicht zweckmäßig erschien, sie durch eine sofortige Klage auszuschließen. Wie dem auch sei, ich habe nicht über die Gründe zu urteilen — welche es auch immer sein mögen —, weshalb die französische Regierung glaubte, die Entscheidung 98/692 nicht anfechten zu müssen.

109. Ich kann lediglich feststellen, dass die französische Regierung die Einführung der DBES-Regelung zur gegebenen Zeit nicht angefochten hat, ebenso wie ich feststellen muss, dass sie nicht innerhalb der Frist des Artikels 230 EG Nichtigkeitsklage gegen die Entscheidung 1999/514 erhoben hat. Diese Untätigkeit sowohl zu der Zeit, als die DBES-Regelung als Grundlage der Embargoaufhebung erlassen wurde, als auch zu der Zeit, als das Datum für die Wiederaufnahme der Ausfuhren im Rahmen dieser Regelung festgesetzt wurde, macht die spätere, d. h. nach Fristablauf erfolgte Erhebung der Nichtigkeitsklage äußerst problematisch. Dies gilt nicht, sofern eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand erfolgt, die in Artikel 230 EG nicht vorgesehen ist. Zu diesem Zweck hätte die Französische Republik überzeugend darlegen müssen, dass zum einen die französische Regierung erst nach Fristablauf Kenntnis von den Tatsachen erlangt hat, aufgrund deren sie die Überzeugung ge-

26 — Vgl. die letzte Begründungserwägung der Entscheidung 98/692 sowie Artikel 18 der Richtlinie 89/662.

wonnen hat, dass die Entscheidungen 98/692 und 1999/514 rechtswidrig waren, und dass sie zum anderen von diesen Tatsachen aus Gründen, die von ihr nicht zu vertreten sind, nicht früher Kenntnis nehmen konnte.

110. Dies erscheint bezüglich der Entscheidung 98/692 sehr zweifelhaft. Keiner der Gesichtspunkte nämlich, auf die sich die französische Regierung in dem diversen Schriftverkehr mit der Kommission oder in der Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme bezogen hat, lässt auf eine Beurteilung der Restrisiken im Zusammenhang mit der DBES-Regelung schließen, die im Vergleich zu der Beurteilung, die im Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung 98/692 vorgenommen werden konnte, neu gewesen wäre.

111. Zwar zeigte sich im letzten Vierteljahr 1999, dass die Anwendung von Tests zur Feststellung von BSE demnächst möglich sein würde, was 1998 vielleicht in weiter Ferne zu liegen schien. Aber diese Aussicht bewirkte keine Infragestellung der DBES-Regelung. Es ergab sich nur die Aussicht auf eine noch sichere Regelung.

112. Was die Entscheidung 1999/514 angeht, so sind die von der französischen Regierung vorgebrachten Gesichtspunkte überzeugender. Angesichts der Tatsache, dass die Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, vorschrieb, dass die Kommission „[n]ach Prüfung der Anwendung aller Bestimmungen dieser Entscheidung" das Datum festsetzt, an dem die Ausfuhren im Rahmen der DBES-Regelung aufgenommen werden, kann der französischen Regierung kaum vorgeworfen werden, dass sie, als die Kommission die Entscheidung 1999/514 erließ, es erstens für gesichert hielt, dass die genannten Prüfungen wirklich durchgeführt worden waren und die Feststellung ermöglicht hatten, dass die genannten Voraussetzungen erfüllt waren, und dass sie zweitens demgemäß keine Nichtigkeitsklage erhob, obgleich sie über keine konkreten Tatsachen verfügte, durch die sie das Vorbringen stützen konnte, das für die Erhebung einer solchen Klage erforderlich war.

113. Auch wenn jedoch die Kommission tatsächlich nicht berechtigt war, angesichts des Wortlauts der Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, im Juli 1999 die Entscheidung 1999/514 zu erlassen, eine Frage, auf die ich im weiteren Verlauf meiner Ausführungen zurückkommen werde, und auch wenn die französische Regierung dies erst nach Ablauf der Klagefrist bemerken konnte, so nahm dieser Fristablauf der französischen Regierung doch nicht jede Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit gerichtlich überprüfen zu lassen.

114. Zwar konnte der Weg, der darin bestand, zu versuchen, vom Richter eine Wiedereinsetzung in der vorigen Stand zu erhalten, mangels entsprechender gerichtlicher Präzedenzentscheidungen sehr unsicher sein. Die französische Regierung konnte jedoch, ohne irgendwelchen prozessualen Problemen ausgesetzt zu sein, eine Überprüfung der Entscheidung 1999/514, und wahrscheinlich auch der Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, über eine Untätigkeitsklage einleiten. Sie brauchte angesichts

der neuen Gesichtspunkte, über die sie nach ihrer Behauptung verfügte, die Kommission lediglich zur Änderung dieser Entscheidung aufzufordern und, im Fall der ausdrücklichen Ablehnung, eine Nichtigkeitsklage gegen diese Ablehnung zu erheben, oder, wenn die Kommission nicht reagierte, eine Klage auf der Grundlage des Artikels 232 EG zu erheben.

115. Zur Begründung sowohl der einen wie der anderen Klage hätte sie zweckmäßigerweise alle Einwände geltend machen können, die sich ihrer Ansicht nach aus der DBES-Regelung bezüglich der Entscheidung 98/692 und aus dem Datum des 1. August bezüglich der Entscheidung 1999/514 ergaben. Wenn sich diese Einwände tatsächlich auf die Berechtigung einer dieser Entscheidungen hätten auswirken können, kann man sich kaum vorstellen, dass der Gerichtshof die Weigerung der Kommission, diese Entscheidungen aufzuheben oder zu ändern, nicht als Untätigkeit angesehen hätte.

116. Die Kommission kann sich nämlich nicht hinter der Tatsache verschanzen, dass gegen eine Entscheidung nicht innerhalb der Frist des Artikels 230 EG Nichtigkeitsklage erhoben wurde, um einem Antrag auf Änderung oder Aufhebung entgegenzuhalten, dass diese Entscheidung unabänderlich sei.

117. Ich kann allerdings nur feststellen, dass die französische Regierung diesen Weg nicht eingeschlagen, sondern eine Nichtigkeitsklage erhoben hat, die vom Gerichtshof für unzulässig gehalten wurde. Der Gerichtshof hat in seinem Beschluss Frankreich/Kommission ausgeführt, dass bei der Kommission „zuvor die Änderung der Entscheidung 1999/514 nicht ausdrücklich beantragt wurde, sondern ihr lediglich angeblich neue Gesichtspunkte mitgeteilt wurden, die den berücksichtigten rechtlichen und tatsächlichen Kontext ändern könnten.

Wenn die Klägerin der Ansicht war, dass diese Mitteilung für die Kommission die Verpflichtung nach sich zog, eine neue Entscheidung zu erlassen, so hätte sie sich des durch den Vertrag eingerichteten Untätigkeitsverfahrens bedienen müssen“ (Randnrn. 47 und 48).

118. Ich weise schließlich darauf hin, dass die Untätigkeitsklage mit einem Antrag auf einstweilige Anordnung hätte verbunden werden können, der darauf abgezielt hätte, in der einen oder anderen Form die Durchführung der Entscheidung 1999/514 zu stoppen, weil es mit der Bedeutung der fraglichen Belange der öffentlichen Gesundheit nicht zu vereinbaren sei, wenn diese Entscheidung vor dem Urteil, mit dem darüber entschieden werde, ob die Kommission zur Änderung der Entscheidung verpflichtet sei, durchgeführt werde.

119. An dieser Stelle meiner Ausführungen bleibt mir nur die Feststellung, dass die Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, und die Entscheidung 1999/514 gegenüber der Französischen Republik die in Artikel 249 EG vorgesehene bindende Wirkung besaßen und dass die französische Regierung entgegen ihrem Vorbringen in der Gegenerwiderung ihre Weigerung, diese Entscheidungen

durchzuführen, im Rahmen der vorliegenden Vertragsverletzungsklage nicht damit rechtfertigen konnte, dass sie deren Gültigkeit in Frage stellte.

120. Es gibt einen zweiten Punkt in der Klageschrift der Kommission, dem ich zustimmen muss. Es handelt sich um die Maßgeblichkeit der Gutachten des WLA. Ich stimme der Auffassung der Kommission darin zu, dass sich ein Mitgliedstaat, wenn sich eine Entscheidung der Kommission auf die Maßgeblichkeit des Gutachtens des WLA stützen kann, nicht hinter das Gutachten einer nationalen wissenschaftlichen Instanz zurückziehen kann, um jenem zu widersprechen, zumindest dann nicht, wenn, wie im vorliegenden Fall, die Einwände der nationalen Instanz, die zeitlich nach dem Gutachten des WLA erhoben wurden, auf das die Kommission ihre Entscheidung gestützt hat, dem WLA zur Prüfung vorgelegt und von ihm für unbegründet gehalten wurden.

121. So sehr nämlich davon ausgegangen werden kann, dass in einem schwierigen Fall dem WLA möglicherweise ein Gesichtspunkt zunächst entgangen ist, so wenig darf davon ausgegangen werden, dass, sobald dieser Gesichtspunkt dem WLA mitgeteilt, von ihm geprüft und für irrelevant erachtet worden ist, der betreffende Mitgliedstaat die wissenschaftliche Autorität, die mit den Gutachten des WLA verbunden ist, in Frage stellt, es sei denn, er beweist das Vorliegen einer Funktionsstörung auf der Ebene dieser Stelle, ein Fall, von dem zu wünschen ist, dass er niemals eintritt, angesichts der Dramatik, die dies für die Legimität der Tätigkeit der Gemeinschaftsinstanzen bedeuten würde.

122. Diese Maßgeblichkeit der Gutachten des WLA geht selbstverständlich nicht über das hinaus, was tatsächlich Gegenstand der Arbeiten dieser Stelle war. Mir scheint aber, dass sich die Kommission nicht darauf beschränkt, den Erwägungen der AFSSA hinsichtlich der Möglichkeit, dass Tiere, die nach der DBES-Regelung zur Ausfuhr freigegeben wurden, trotzdem von BSE befallen sind, die Analyse des WLA, die bezüglich des Eintritts einer solchen Möglichkeit eher beruhigend ist, entgegenzuhalten, wozu die Kommission sicherlich berechtigt ist, da diese Divergenz auf der epidemiologischen, d. h. wissenschaftlichen Ebene angesiedelt ist. Die Kommission will sich auf die Gutachten des WLA auch für ihre Behauptung stützen, dass die DBES-Regelung und die Voraussetzungen für ihre Umsetzung alle Garantien bieten, die in Bezug auf das Erfordernis des Schutzes der öffentlichen Gesundheit verlangt werden können, was mir jedoch fraglich erscheint.

123. In dem Gutachten, das der WLA erstellte, nachdem er das Gutachten der AFSSA vom 30. September 1999 zur Kenntnis genommen hatte, hielt er nämlich an seiner früheren wissenschaftlichen Untersuchung fest, war jedoch bezüglich der Garantien, die durch die Umsetzung der DBES-Regelung tatsächlich geboten wurden, äußerst vorsichtig.

124. Dort heißt es u. a.: „The SSC agreed that the existence of an effective and safe system for the identification and tracing particularly of meat products is of crucial importance. However, this is a control or risk management and not a scientific issue" („Der WLA erkennt an, dass dem Bestehen eines wirksamen und sicheren Systems zur Kennzeichnung und Herkunftssicherung vor allem von Fleischerzeugnissen eine

entscheidende Bedeutung zukommt. Dies ist jedoch eine Frage des Kontroll- und Risikomanagements und keine wissenschaftliche Frage") [27]. Weiter erklärt der WLA: „The SSC emphasises that its analyses of the risk from BSE depend on the Commission and Member States ensuring that proposed measures to exclude or limit the risk are followed meticulously" („Der WLA betont, dass seine Bewertung der BSE-Risiken davon abhängt, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten die vorgeschlagenen Maßnahmen für den Ausschluss oder die Verringerung des Risikos gewissenhaft einhalten") [28]. Deutlicher kann nicht gesagt werden, dass aus den Gutachten des WLA in Bezug auf die tatsächlich durchgeführten Maßnahmen der Herkunftssicherung und Etikettierung nichts hergeleitet werden kann, während die befürwortende Stellungnahme des WLA zur DBES-Regelung von dem Postulat ausgeht, dass diese Maßnahmen tatsächlich mit größtem Nachdruck durchgeführt werden.

125. Dies veranlasst mich, ein weiteres Argument der Kommission aus der Klageschrift zu prüfen, nämlich dass sie, um nicht gegen die Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, zu verstoßen, „verpflichtet [war], das Datum für die Wiederaufnahme der Versendungen von DBES-Erzeugnissen festzusetzen, da die in Artikel 6 und Anhang III der Entscheidung 98/256/EG, geändert durch die Entscheidung 98/692/EG, aufgestellten Voraussetzungen materiell erfüllt waren".

126. Dieses Argument ist etwas doppeldeutig. Entweder soll es eine Rechtslage beschreiben, und zwar in dem Sinne, dass nur darauf hingewiesen werden soll, dass die Kommission, sobald sie feststellt, dass sämtliche in der Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, aufgestellten Voraussetzungen tatsächlich erfüllt sind, die Festsetzung des Datums für die Wiederaufnahme der Versendungen nicht hinausschieben darf. In diesem Fall ist das Argument völlig zutreffend. Oder es soll eine Sachlage beschreiben, und zwar in dem Sinne, dass es dahin verstanden werden soll, dass die Kommission vor dem Erlass der Entscheidung 1999/514 tatsächlich festgestellt hatte, dass alle erforderlichen Voraussetzungen erfüllt waren. In diesem Fall wirft das Argument, abgesehen davon, dass es von der französischen Regierung förmlich bestritten wird, mehrere Fragen auf, wenn man es mit der Auslegungserklärung der Kommission vergleicht, die den Anhang II des oben genannten Dokuments mit der Überschrift „Vereinbarungsprotokoll" bildet.

127. In dieser Erklärung vom 24. November 1999 stellt die Kommission nämlich die spezifische Kennzeichnung und Etikettierung der DBES-Erzeugnisse in allen Mitgliedstaaten als Ergebnis der Verpflichtungen im Bereich der Herkunftssicherung und des Rückrufs nach der Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, dar, weist jedoch darauf hin, dass jeder Mitgliedstaat der Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten die von ihm gewählte unterscheidungskräftige Kennzeichnung bekannt zu geben hat [29] und dass sie unter Berücksichtigung der gesammelten Erfahrungen „bestrebt sein [wird], den bestehenden rechtlichen Rahmen, falls erforderlich,... genauer zu fassen und zu vervollständigen".

27 — Nr. 3.5 des Gutachtens.

28 — Nr. 4.3 des Gutachtens.

29 — Jede einzelne Partie Fleisch und jedes einzelne Erzeugnis müssen in jedem Mitgliedstaat nach der Zerlegung, Verarbeitung und Abpackung in dieser Weise gekennzeichnet oder etikettiert bleiben (vgl. oben, Nr. 84).

128. Meines Erachtens muss nicht zwischen den Zeilen gelesen werden, um bei der Lektüre dieser Erklärung zu verstehen, dass die Kommission im November 1999 von den Mitgliedstaaten noch keine Mitteilung darüber erhalten hatte, welche Entscheidung sie in Bezug auf die spezifische Kennzeichnung getroffen hatten, und dass die Kommission keineswegs die Möglichkeit ausschloss, dass ergänzende Rechtsvorschriften erforderlich sein könnten, um eine fehlerlose Herkunftssicherung und geeignete Etikettierung zu gewährleisten.

129. In dem Vereinbarungsprotokoll heißt es außerdem, dass „der gegenwärtige Rahmen des Gemeinschaftsrechts bereits eine Herkunftssicherung gewährleistet, jedoch in einer Weise, die nicht transparent und zu langsam ist". Meines Erachtens ist die Frage erlaubt, was eine Herkunftssicherung wert ist, wenn sie keine Transparenz gewährleistet.

130. Diese wenigen Ausführungen zeigen, dass die französische Regierung, wenn sie sich in eine Lage versetzt hätte, in der sie die Rechtmäßigkeit der Entscheidung 1999/514 hätte in Frage stellen können, wahrscheinlich über gewichtige Argumente verfügt hätte, um geltend zu machen, dass die Kommission nicht berechtigt war, angesichts der in der Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, aufgestellten Anforderungen diese Entscheidung zu dem Zeitpunkt zu erlassen, zu dem dies geschehen ist. Ich habe jedoch weiter oben festgestellt, dass die französische Regierung, da sie nicht den geeigneten prozessualen Weg eingeschlagen hat, nicht berechtigt ist, Argumente vorzubringen, die auf die Ungültigkeit der Entscheidungen gestützt werden, denen sie nicht nachgekommen ist.

131. Eine ganz andere Antwort dagegen verlangt das Vorbringen der Kommission in ihrer Klageschrift, dass sich die Französische Republik zur Rechtfertigung der mit Artikel 28 EG unvereinbaren Beschränkung des freien Warenverkehrs, die sich aus ihrer Weigerung ergeben habe, der Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, und der Entscheidung 1999/514 nachzukommen, nicht auf Artikel 30 EG berufen könne. Die Kommission trägt hierzu vor: „Da überdies die Anforderungen in tiermedizinischer und gesundheitlicher Hinsicht, die für die unter die DBES-Regelung fallenden Erzeugnisse und für deren Versendung aus dem Vereinigten Königreich gelten (wie größtenteils der Veterinärbereich), einer gemeinschaftsrechtlichen Harmonisierung unterliegen, die ein kohärentes und erschöpfendes System bildet, das gerade dem Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier dienen soll, könnte das Embargo von Frankreich nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht durch Bezugnahme auf Artikel 30 EG gerechtfertigt werden."

132. Es ist schwer zu verstehen, wie sich dieses Vorbringen mit dem Zugeständnis in dem genannten Anhang II verträgt, dass es erforderlich sein könnte, den bestehenden rechtlichen Rahmen genauer zu fassen und zu vervollständigen. Man kann nämlich, wenn die Worte einen Sinn haben, nur vervollständigen, was unvollständig ist.

133. Jenseits der Zweifel aber, die ein Vergleich dieser Texte, die beide von der Kommission stammen, bezüglich des Vorliegens einer vollständigen Harmonisierung hervorrufen kann, die nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes tatsächlich den Rückgriff eines Mitgliedstaats auf

Artikel 30 EG ausschließen würde, muss meines Erachtens nach der Ebene gefragt werden, auf der der tatsächlich verwirklichte Harmonisierungsgrad zu beurteilen ist.

134. Ist von der Ebene der Voraussetzungen auszugehen, unter denen das Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich auf den Markt der anderen Mitgliedstaaten gelangen kann, wie die Kommission behauptet, oder ist von der Ebene auszugehen, auf der die BSE-Bekämpfung stattfindet?

135. Dieser zuletzt genannte Ansatz kann sich darauf stützen, dass die DBES-Regelung als solche nur eine Ausnahme vom Verbot der Ausfuhr von Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich ist, das als Schutzmaßnahme durch die Entscheidung 96/239 erlassen wurde, die selbst nur eine der zahlreichen Maßnahmen darstellt, die von den Gemeinschaftsorganen ergriffen wurden, um die im gemeinschaftlichen Rinderbestand aufgetretene BSE-Gefahr abzuwenden.

136. In Bezug auf BSE gab es somit eine Reihe von punktuellen Maßnahmen, bei denen es überhaupt nicht sicher ist, ob sie zusammen genommen eine vollständige Harmonisierung im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofes darstellten.

137. Dies ist eher zweifelhaft, wenn man feststellt, dass in der Verordnung (EG) Nr. 999/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2001 mit Vorschriften zur Verhütung, Kontrolle und Tilgung bestimmter transmissibler spongiformer Enzephalopathien [30], die beanspruchen kann, eine vollständige Harmonisierung zu erreichen, obwohl sie ausdrücklich bestimmte Fragen nicht in ihren Geltungsbereich aufnimmt, die DBES-Regelung, die die Verordnung ohne wesentliche Änderungen beibehält, in Kapitel C des Anhangs VIII dieser Verordnung ihren Platz findet und somit nur einen kleinen Teil der Gesamtregelung darstellt.

138. An dieser Stelle meiner Prüfung der sehr zahlreichen und vielschichtigen Gesichtspunkte, anhand deren die Begründetheit der Klage der Kommission gegen die Französische Republik zu beurteilen ist, ist es meines Erachtens erforderlich, eine Bestandsaufnahme der Überlegungen zu machen, zu denen mich die Argumente in der Klageschrift veranlasst haben.

139. Ich habe festgestellt, dass die Französische Republik Entscheidungen nicht nachgekommen ist, deren Gültigkeit sie, als sie dies noch konnte, nicht in Frage stellte und deren Aufhebung oder Änderung mit dem Ziel, geltend machen zu können, dass die Weigerung der Kommission rechtswidrig sei, nicht beantragte.

140. Ich habe jedoch auch festgestellt, dass zwar der Rückgriff auf die DBES-Regelung

30 — ABl. L 147, S. 1.

als Grundlage für die teilweise Embargoaufhebung unabhängig davon, welche Vorbehalte die AFSSA hatte, grundsätzlich auf die Autorität der Gutachten des WLA gestützt werden konnte, dass aber die Behauptung der Kommission, sie sei verpflichtet gewesen, die Entscheidung 1999/514 zu dem Zeitpunkt zu erlassen, zu dem sie dies getan habe, Raum für Zweifel lässt.

141. Schließlich und vor allem habe ich festgestellt, dass schwerlich behauptet werden kann, dass offensichtlich eine vollständige gemeinschaftsrechtliche Harmonisierung vorliegt, die es absolut ausschließt, dass die Französische Republik ihre Weigerung, eine Einfuhrerlaubnis für DBES-Erzeugnisse zu erteilen, durch Rückgriff auf Artikel 30 EG rechtfertigt.

142. Das Vorbringen der französischen Regierung in ihrer Klagebeantwortung trägt wenig zu dieser kritischen Auseinandersetzung mit der Klageschrift der Kommission bei.

143. Die französische Regierung versucht zwar, den von der Kommission erhobenen Vorwurf, sie habe die Pflicht zur Zusammenarbeit verletzt, zu widerlegen; aber ich glaube nicht, dass ich diese Erörterung vertiefen muss, da ich eine Vertragsverletzungsklage prüfe, d. h. ein objektives Verfahren, in dem fraglich ist, ob ein Mitgliedstaat, ohne gegen das Gemeinschaftsrecht zu verstoßen, eine Entscheidung der Kommission nicht durchführen durfte, und in dem folglich die Vorwürfe der mangelnden Loyalität meines Erachtens in Wirklichkeit keinen Platz haben, jedenfalls ohne praktische Konsequenzen sind.

144. Die französische Regierung trägt in der Klagebeantwortung auch Argumente vor, die gerade die Berechtigung der DBES-Regelung in Frage stellen; aber diese Argumente sind, abgesehen davon, dass ihnen Ereignisse zugrunde liegen, die sich nach der Klageerhebung abgespielt haben, nur insoweit von Interesse, als der Rückgriff auf Artikel 30 EG vorliegend zulässig ist, eine Frage, die in der augenblicklichen Phase meiner Überlegungen offen bleibt.

145. Ohne weiteres widerlegt werden kann dagegen das Argument der französischen Regierung, dass die Kommission nicht nachgewiesen habe, dass eine Vertragsverletzung vorliege, weil sie keinen einzigen Fall habe anführen können, in dem britisches Fleisch, das als DBES-Erzeugnis ausgewiesen wurde, an der französischen Grenze zurückgewiesen worden sei.

146. Nachdem die französische Regierung nämlich aller Welt erklärt hat, dass sie die Einfuhr von britischem Rindfleisch, das unter die DBES-Regelung fällt, nicht erlauben werde, steht es ihr absolut nicht an, zu behaupten, die Tatsache, dass ihre Dienststellen keinen Verstoß gegen dieses Verbot festgestellt hätten, hindere die Kommission daran, zu erklären, die französische Regierung habe gegen ihre Verpflichtungen verstoßen, indem sie die teilweise Aufhebung des Embargos, wozu sie nach der Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, und der Entscheidung 1999/514 verpflichtet gewesen wäre, abgelehnt habe.

147. Ich werde daher direkt dazu übergehen, die Argumente zu prüfen, die im Stadium der Erwiderung und der Gegenerwiderung ausgetauscht wurden, wo das Vorbringen weiter entwickelt werden konnte.

148. In ihrer Erwiderung weist die Kommission zunächst auf die Unzulässigkeit der Argumente hin, mit denen die französische Regierung die Gültigkeit der Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, und der Entscheidung 1999/514, deren Anwendung sie, wie ihr vorgeworfen wird, verweigerte, in Frage stellen will, ein Vorbringen, das ich, wie oben ausgeführt, für zutreffend halte, und stellt sodann hilfsweise auch die Befugnis der französischen Regierung in Frage, sich auf Tatsachen und Gesichtspunkte zu berufen, die nach dem Erlass dieser Entscheidungen eingetreten sind.

149. Ich bin mit der Kommission einer Meinung, was die Geltendmachung dieser Tatsachen und Gesichtspunkte angeht, um die Rechtmäßigkeit der genannten Entscheidungen anzugreifen. Dagegen sehe ich nicht, was die französische Regierung, soweit sich ihre Ausführungen nicht mit der Gültigkeit befassen, daran hindern könnte, sich zur Rechtfertigung ihres Verhaltens auf Dokumente zu berufen, die nach dem Erlass der Entscheidungen oder gar nach der Klageerhebung erstellt wurden, die aber die konkrete Situation verdeutlichen, in der die Kommission meinte, die Entscheidung über die teilweise Aufhebung des Embargos treffen zu müssen, oder die nach Meinung der französischen Regierung bestätigen, dass die Weigerung, diese Entscheidung durchzuführen, berechtigt war.

150. Die Kommission stellt auch das Recht der Französischen Republik in Abrede, ihre Weigerung durch die Berufung auf Schutzklauseln zu rechtfertigen. Sie ist der Auffassung, die Berufung auf eine Schutzklausel setze voraus, dass das Verfahren eingehalten werde, das in der Bestimmung, die die Möglichkeit der Anwendung einer solchen Klausel einführe, vorgesehen sei, und es könne daher nicht zugelassen werden, dass ein Mitgliedstaat zunächst völlig einseitig handele, ohne mitzuteilen, dass er von der Möglichkeit, die ihm eine Bestimmung eröffne, Gebrauch machen wolle, und ohne an die Kommission die nach dieser Bestimmung vorgeschriebenen Mitteilungen gerichtet zu haben, und sich sodann, wenn sein Verhalten beanstandet werde, darauf berufen könne, dass seine Handlung im Rahmen der Anwendung einer Schutzmaßnahme erfolgt sei.

151. Mit anderen Worten könne eine „nachträgliche Verkleidung" nicht gestattet werden. Zur Begründung ihrer Beanstandungen nimmt die Kommission auf das Urteil des Gerichtshofes Kommission/Italien [31] Bezug.

152. In ihrer Gegenerwiderung macht die französische Regierung geltend, dieses Urteil sei nicht einschlägig, da sich die Italienische Republik nur im Vorverfahren auf die Schutzklausel berufen habe.

153. Die Französische Republik habe sich vorliegend anders verhalten, da sie vor Einleitung des Vorverfahrens und erst recht

31 — Urteil vom 25. März 1999 in der Rechtssache C-112/97 (Slg. 1999, I-1821).

vor dem Klageverfahren „der Kommission über ihren Vertreter bei den Gemeinschaften den Wortlaut des Gutachtens des Kommittees über die transmissiblen spongiformen subakuten Enzephalopathien, das im Gutachten der AFSSA vom 30. September 1999 beschrieben wurde und das ihres Erachtens ein neues wissenschaftliches Beweismittel darstellte, das eine Änderung der Entscheidung 98/692 und 1999/514 herbeiführen konnte, amtlich mitgeteilt hat".

154. Die französische Regierung ist verwundert, dass sich die Kommission der Einsicht verweigere, dass diese Mitteilung gleichbedeutend mit einer Unterrichtung über die Absicht sei, eine Schutzmaßnahme zu ergreifen, obwohl doch das Urteil des Gerichtshofes Eurostock [32] zeige, dass, als das Vereinigte Königreich aufgrund einer nicht einschlägigen Richtlinie die Kommission über eine — in den Bereich der BSE-Bekämpfung fallende — Schutzmaßnahme unterrichtet habe, die Kommission diesem Mitgliedstaat mitgeteilt habe, dass die Unterrichtung nicht den Erfordernissen der einschlägigen Richtlinie genüge, so dass das Vereinigte Königreich die Möglichkeit gehabt habe, die Unterrichtung in den vorgeschriebenen Formen zu wiederholen.

155. Nach Auffassung der französischen Regierung verstieß die Kommission gegen ihre Pflicht, sich ihr gegenüber loyal zu verhalten.

156. Meines Erachtens unterscheidet sich das Verhalten der französischen Regierung im vorliegenden Fall jedoch sehr stark von dem Verhalten des Vereinigten Königreichs in dem Fall, der dem Urteil Eurostock zugrunde lag. Die französische Regierung beschränkte sich nämlich darauf, ein Gutachten der AFSSA mitzuteilen, von dem sie meinte, dass es berücksichtigt werden müsse, ohne dabei eindeutig anzukündigen, dass sie von der Möglichkeit Gebrauch machen wolle, eine Schutzmaßnahme einzuführen, während das Vereinigte Königreich eine solche Absicht ankündigte, sich hierbei jedoch auf eine nicht einschlägige Richtlinie stützte. Dieser Unterschied im Verhalten der beiden Mitgliedstaaten erklärt meines Erachtens genau, weshalb die Kommission in den beiden Fällen unterschiedlich reagierte.

157. Die Kommission hält somit zu Recht der französischen Regierung das Urteil Kommission/Italien entgegen. Nebenbei sei bemerkt, dass die fehlende Unterrichtung in der gehörigen Form die französische Regierung auch daran hindert, ihre Weigerung, das Embargo über DBES-Erzeugnisse aufzuheben, in den Rahmen der Richtlinie 92/59 zu stellen, wie sie es in ihrer Klagebeantwortung und in ihrer Gegenerwiderung tun möchte.

158. Entweder läuft das DBES-System nämlich auf eine vollständige Harmonisierung hinaus, und in diesem Fall ist diese Richtlinie nicht anwendbar, oder dies ist nicht der Fall, und die französische Regierung konnte zwar aufgrund von Artikel 6 dieser Richtlinie tätig werden, aber nach Artikel 7 dieser Richtlinie war für sie die Unterrichtung zumindest nach Maßgabe der Richtlinie 89/662 zwingend vorgeschrieben, da die Richtlinie 92/59 keine besondere Unterrichtung verlangt, wenn die Unterrichtungspflicht im Übrigen in besonderen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften vorgesehen ist.

32 — Urteil vom 5. Dezember 2000 in der Rechtssache C-477/98 (Slg. 2000, 10695).

159. Nicht folgen kann ich auch der französischen Regierung, wenn sie vorträgt, dass der vorliegende Fall frappierende Ähnlichkeiten mit der Rechtssache Eurostock insofern aufweise, als beide Fälle einen Mitgliedstaat beträfen, der Schutzmaßnahmen ergreife, weil es noch keine anwendbare Gemeinschaftsmaßnahme gebe.

160. Zwar war dies der Fall in der Rechtssache Eurostock, doch kann nicht behauptet werden, dass die Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, und die Entscheidung 1999/514 im Herbst 1999 nicht anwendbar waren. Wie ich oben ausgeführt habe, darf die Frage gestellt werden, ob die in der Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, aufgestellten Voraussetzungen in dem Augenblick, als die Entscheidung 1999/514 erlassen wurde, erfüllt waren; dies ist aber eine andere Frage und erlaubt auf keinen Fall die Annahme, dass die Entscheidung 1999/514, der, wie jede andere Gemeinschaftshandlung, die Gültigkeitsvermutung zugute kam, nicht anwendbar war.

161. Selbst wenn die französische Regierung mit der Übersendung des Gutachtens der AFSSA beabsichtigt hätte, die rechtlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Schutzmaßnahme nach Artikel 9 Absatz 1 Unterabsatz 4 der Richtlinie 89/662 zu erfüllen, und die Kommission hiervon ausdrücklich unterrichtet hätte, denke ich nicht, dass sie berechtigt gewesen wäre, ihre Weigerung, das Embargo aufzuheben, als eine nach der genannten Richtlinie zulässige Schutzmaßnahme zu qualifizieren.

162. Die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, eine Schutzmaßnahme zu ergreifen, gilt nämlich nur so lange, bis die Gemeinschaftsbehörden Maßnahmen erlassen haben. Dies setzt somit voraus, dass Gemeinschaftsmaßnahmen noch nicht erlassen wurden.

163. Im vorliegenden Fall waren aber die Entscheidungen 98/256 und 1999/514 nichts anderes als Gemeinschaftsmaßnahmen, die das Embargo teilweise aufhoben und die Entscheidung 96/239 änderten, mit der gerade aufgrund von Artikel 9 Absatz 4 der Richtlinie 89/662 ein vollständiges Embargo über Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich verhängt worden war.

164. Die französische Regierung ist also der Auffassung, dass sich ein Mitgliedstaat auf Artikel 9 Absatz 1 Unterabsatz 4 der Richtlinie 89/662 berufen könne, um eine nationale Schutzmaßnahme zu ergreifen, mit der eine Gemeinschaftshandlung, die als Schutzmaßnahme nach Artikel 9 Absatz 4 dieser Richtlinie erlassen worden sei, verschärft werde. Dies ist meines Erachtens nicht vertretbar. Wenn ein Mitgliedstaat mit einer gemeinschaftlichen Schutzmaßnahme nicht zufrieden ist, muss er seine Einwände vor dem Richter geltend machen, der dann entscheiden wird. Es ist nicht seine Sache, einseitig zu handeln.

165. Dagegen stellt sich das Problem in anderer Weise, wenn sich der Mitgliedstaat auf Artikel 30 EG beruft. In ihrer Erwiderung kommt die Kommission auf diese Frage zurück, ohne allerdings überzeugende Gesichtspunkte vorzubringen. Sie beschränkt sich darauf, vorzutragen, dass die auf die DBES-Regelung anwendbare

Gemeinschaftsregelung abschließenden Charakter habe „angesichts der Tatsache, dass sie in Artikel 6 der Entscheidung 98/256/EG, geändert durch die Entscheidung 98/692/EG, und in Anhang III, im Einzelnen und sehr genau u. a. die Voraussetzungen, unter denen die Tiere nach der DBES-Regelung für die Ausfuhr freigegeben werden, die Vorschriften, die in den Schlachthöfen, Zerlegungsbetrieben, Kühlhäusern und auf dem Transport gelten, sowie die zu entfernenden Gewebe und die insoweit anwendbaren Vorschriften über die Kontrolle und die Herkunft regelt".

166. Unter dem Gesichtspunkt der Einführung einer Gesamtregelung zur BSE-Bekämpfung kann aber, wie oben festgestellt, nur die Verordnung Nr. 999/2001 als eine Regelung gelten, die dies bewerkstelligt. Selbst vom Standpunkt der DBES-Regelung aus würde man feststellen, dass Anhang III der Entscheidung 98/256, geändert durch die Entscheidung 98/692, zwar den Grundsatz der Herkunftssicherung und der Etikettierung aufstellt, nicht aber die Vorschriften erlässt, die die Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs zu diesem Zweck erlassen müssten, was schwerlich als eine gemeinschaftsrechtliche Harmonisierung angesehen werden kann. Die Kommission vertritt demgegenüber die gegenteilige Auffassung, da sie sich auf das Urteil Hedley Lomas [33] beruft, in dem der Gerichtshof festgestellt hat, dass, wenn es eine gemeinschaftsrechtliche Harmonisierung gebe, ein Mitgliedstaat sich nicht auf Artikel 36 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 30 EG) mit der Begründung berufen könne, dass die Vorschriften, mit denen die Harmonisierung erreicht worden sei, in einem anderen Mitgliedstaat nicht eingehalten würden.

33 — Urteil vom 23. Mai 1996 in der Rechtssache C-5/94 (Slg. 1996, I-2553).

167. In jener Rechtssache hat der Gerichtshof entschieden, dass ein Mitgliedstaat die Versendung von Lebendvieh in einen anderen Mitgliedstaat, von dem er vermutet, dass er die ordnungsgemäße Anwendung einer Richtlinie über die Art der Tierschlachtung nicht sicherstellt, nicht nach Artikel 36 EG-Vertrag untersagen kann. Die vorliegende Rechtssache steht jedoch in einem völlig anderen Zusammenhang. Es wird nämlich von einem Mitgliedstaat verlangt, das Verbot der Einfuhr von Rindfleisch aus einen Mitgliedstaat, der stark von BSE befallen ist, aufzuheben, obwohl es unstreitig ist, dass sich trotz der Tatsache, dass die Fleischausfuhr aus dem Mitgliedstaat davon abhängig ist, dass ein wirksames System der Herkunftssicherung und Etikettierung besteht, deren Modalitäten in den Gemeinschaftsvorschriften allerdings nicht bestimmt werden, die meisten Mitgliedstaaten weigern, Maßnahmen nach nationalem Recht zu ergreifen, die eine solche Herkunftssicherung und Etikettierung garantieren.

168. Kann, auch abgesehen von der Tatsache, dass das Wohl des Tieres und der Schutz der menschlichen Gesundheit kaum auf dieselbe Ebene gestellt werden können, ernsthaft die Auffassung vertreten werden, dass Gemeinschaftsbestimmungen, die nicht die von den Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs einzuhaltenden Vorschriften aufstellen und deren Existenz und Einhaltung entscheidend dafür sind, dass eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit vermieden wird, eine vollständige Harmonisierung bewirken können, wenn sie es einem Mitgliedstaat, der feststellt, dass in dieser Richtung nichts unternommen wurde, untersagen, den freien Warenverkehr aus Gründen der öffentlichen Gesundheit einzuschränken?

169. Ich denke nicht und bin folglich der Meinung, dass in Bezug auf das unter die

DBES-Regelung fallende Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich die gemeinschaftsrechtliche Harmonisierung nicht so weit ging, dass einem Mitgliedstaat die Möglichkeit genommen war, nationale Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit nach Maßgabe des Artikels 30 EG zu ergreifen.

170. Erst recht könnte man zu dieser Schlussfolgerung gelangen, wenn man von der Ebene einer umfassenden BSE-Bekämpfung und nicht von der der DBES-Erzeugnisse ausgeht, denn 1999 hatte sich die Gemeinschaft mit dem Problem nur mittels einer Reihe von Schutzmaßnahmen befasst, die kaum als Ergebnis eines umfassenden Vorgehens angesehen werden konnten.

171. Es bleibt daher zu prüfen, ob die Weigerung Frankreichs, das Embargo aufzuheben, die Voraussetzungen beachtet, die von der Rechtsprechung des Gerichtshofes für einen Rückgriff auf Artikel 30 EG aufgestellt werden. Dass die Weigerung den Schutz der öffentlichen Gesundheit bezweckt, steht außer Frage. Erforderlich ist jedoch, genau festzustellen, welche Art von Gefahr für die öffentliche Gesundheit vorliegend bestand.

172. Wie erinnerlich, vertrat der WLA die Auffassung, dass die Erzeugnisse, die der DBES-Regelung entsprachen, nicht gefährlicher waren als das Rindfleisch, das in anderen Mitgliedstaaten erzeugt wurde. Ich werde daher die Diskussion zwischen der Kommission und der Französischen Republik über die fehlerhafte Durchführung der Verordnung Nr. 494/98 im Vereinigten Königreich und über die Konsequenzen, die aus dem Auftreten eines BARB-Falles („born after reinforced feed ban") im Vereinigten Königreich im Frühjahr 2000 zu ziehen sind, nicht aufnehmen. Ist aus dieser Tatsache, dass das DBES-Fleisch keine besondere Gefährlichkeit aufweist, die Schlussfolgerung zu ziehen, dass die Französische Republik das Rindfleisch aus dem Vereinigten Königreich in diskriminierender Weise behandelte, wodurch es ihr verwehrt wäre, sich auf Artikel 30 EG zu berufen?

173. Es sei daran erinnert, dass die Schlussfolgerung des WLA auf einer lückenlosen Herkunftssicherung und Etikettierung beruhte. In den Fällen, in denen diese Voraussetzung nicht erfüllt war, konnte angenommen werden, dass das britische Rindfleisch tatsächlich besondere Risiken aufwies.

174. Trotz der Ausführungen der Kommission in ihrer Erwiderung erscheint die Haltung Frankreichs daher folgerichtig, was das unter die ECHS-Regelung fallende Fleisch betrifft. Die französische Regierung akzeptierte zwar die teilweise Aufhebung des Embargos bezüglich dieser Erzeugnisse, obwohl Herkunftssicherung und Etikettierung, wenn man der Kommission glaubt, nicht besser als bei den DBES-Erzeugnissen gewährleistet waren. Dies geschah jedoch, weil die ECHS-Regelung wesentlich mehr Garantien bezüglich des Gesundheitszustands der Tiere bot, von denen das fragliche Fleisch stammte.

175. Der Vorwurf der Diskriminierung kann somit zwar zurückgewiesen werden, jedoch muss, damit die Weigerung Frank-

reichs auf Artikel 30 EG gestützt werden kann, die Maßnahme auch geeignet und verhältnismäßig sein. Was die Geeignetheit anbelangt, so ist die Position der französischen Regierung bezüglich der indirekten Einfuhren fundierter als bezüglich der direkten Einfuhren.

176. Die französische Regierung hat nämlich eingeräumt, dass das Vereinigte Königreich in ihrem Hoheitsgebiet eine geeignete Herkunftssicherung und Etikettierung gewährleistete. In dem genannten Vereinbarungsprotokoll von November 1999 heißt es hierzu, dass bezüglich der Herkunftssicherung der Erzeugnisse im Vereinigten Königreich „die vom Vereinigten Königreich herbeigeführten Klärungen die Fragen Frankreichs zufrieden stellend beantwortet haben" und dass bezüglich der Kontrollen an Ort und Stelle im Vereinigten Königreich „die Klärungen die Fragen Frankreichs zufrieden stellend beantwortet haben".

177. Wenn somit die DBES-Erzeugnisse im Augenblick ihrer Ausfuhr hinsichtlich der Herkunftssicherung und der Etikettierung kein Problem aufwerfen, ist, wie die Kommission in ihrer Erwiderung zu Recht bemerkt, nicht zu verstehen, weshalb deren Einfuhr nach Frankreich mangels geeigneter Herkunftssicherung und Etikettierung untersagt werden müsste.

178. Es war nämlich ausschließlich Sache der französischen Regierung, die nationalen Vorschriften zu erlassen, durch die diese Herkunftssicherung und Etikettierung in Frankreich von der Grenze bis zur Stufe des Verkaufs an den Endverbraucher gewährleistet wurden.

179. Wenn es sich bei den Beanstandungen der französischen Regierung bezüglich der Herkunftssicherung und der Etikettierung nur um einen Vorwand handelte, um die Ausfuhr von DBES-Erzeugnissen anzugreifen, die von der Regierung für unsicher gehalten wurden, solange keine Schnelltests zur Verfügung standen, würde sich das Einfuhrverbot natürlich als geeignete Maßnahme darstellen.

180. Wenn aber, wie oben dargelegt, die französische Regierung die Ausfuhr von Rindfleisch des Vereinigten Königreichs nach der DBES-Regelung wirklich grundsätzlich angreifen wollte, hätte sie das Problem frontal angehen müssen, d. h. entweder durch Erhebung einer Nichtigkeitsklage gegen die Entscheidung 98/692, mit der die Entscheidung 98/256 geändert wurde, oder dadurch, dass sie die Kommission aufforderte, diese Regelung zu überprüfen.

181. Da sie dies nicht tat, konnte sie meines Erachtens nationale Maßnahmen nur erlassen, um Mängel zu beseitigen, die bei der Anwendung der DBES-Regelung auf der Ebene der Herkunftssicherung und Etikettierung festgestellt wurden.

182. Dass ein Mitgliedstaat in zulässiger Weise von Befugnissen Gebrauch macht, die ihm durch Artikel 30 EG eingeräumt

werden, hat nicht zur Folge, dass er die Rechtmäßigkeit der bestehenden Gemeinschaftsmaßnahmen in Frage stellen kann. Er kann nur die Lücken schließen, die diese noch enthalten.

183. Der Rückriff eines Mitgliedstaats auf Artikel 30 EG in einem Zusammenhang, in dem bereits Gemeinschaftsmaßnahmen zur Abwendung einer Gefahr vorliegen, gegen die er vorgehen will, eröffnet ihm nicht dieselben Handlungsmöglichkeiten wie in dem Fall, in dem keine Gemeinschaftsmaßnahmen in dem betreffenden Bereich vorhanden sind.

184. Ich muss somit feststellen, dass die Französische Republik die von Artikel 30 EG gezogenen Grenzen überschritten hat, indem sie die direkten Einfuhren von DBES-Erzeugnissen untersagte. Diese Überschreitung kann natürlich nicht durch die Tatsache beseitigt werden, dass sie die Durchfuhr der genannten Erzeugnisse gestattete.

185. Was dagegen die indirekten Einfuhren angeht, so ist die Weigerung Frankreichs, das Embargo aufzuheben, ein geeignetes Mittel.

186. Führt nämlich die Durchfuhr der fraglichen Erzeugnisse durch den Markt eines anderen Mitgliedstaats dazu, dass im Verlauf der Herkunftssicherung, die gewährleistet ist, bis die Erzeugnisse das Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs verlassen, eine Unterbrechung eintritt, so sind die französischen Behörden ganz offensichtlich nicht imstande, nationale Maßnahmen zu ergreifen, durch die die Möglichkeit der Rückverfolgung wiederhergestellt werden würde und eine Sendung mit Erzeugnissen, die sich als kontaminiert herausstellt, zurückgerufen werden könnte. Das Einfuhrverbot erscheint damit angesichts der entscheidenden Bedeutung, die der Herkunftssicherung nach der DBES-Regelung zukommt, als vollauf geeignete Maßnahme.

187. Dieses Verbot könnte zwar im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beanstandet werden, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass DBES-Erzeugnisse trotz der Durchfuhr durch einen anderen Mitgliedstaat zurückverfolgt werden können und ordnungsgemäß etikettiert sein können.

188. Ich räume jedoch ein, dass mangels präziser Gemeinschaftsverordnungen über die Art der Herkunftssicherung und die Informationen, die die Etikettierung zu enthalten hat, die französische Regierung bezüglich der DBES-Erzeugnisse von einem allgemeinen Verbot Gebrauch machen konnte, das keine — in der Praxis angesichts der Vielschichtigkeit der Handelswege vielleicht schwer anwendbare — Unterscheidung zwischen Herkunftsmitgliedsstaaten trifft.

189. Die Klage der Kommission ist somit meines Erachtens nur teilweise begründet, so dass jede Partei ihre eigenen Kosten tragen sollte.

Ergebnis

190. Ich schlage Ihnen daher vor,

— festzustellen, dass die Französische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus der Entscheidung 98/256/EG des Rates vom 16. März 1998 mit Dringlichkeitsmaßnahmen zum Schutz gegen die spongiforme Rinderenzephalopathie sowie zur Änderung der Entscheidung 94/474/EG und zur Aufhebung der Entscheidung 96/239/EG in der durch die Entscheidung 98/692/EG der Kommission vom 25. November 1998 geänderten Fassung, insbesondere aus Artikel 6 und ihrem Anhang III, sowie aus der Entscheidung 1999/514/EG der Kommission vom 23. Juli 1999 zur Festsetzung des Datums, an dem die Versendung von Rindfleischerzeugnissen aus dem Vereinigten Königreich im Rahmen der datumsgestützten Ausfuhrregelung (Data-Based Export Scheme) gemäß Artikel 6 Absatz 5 der Entscheidung 98/256/EG des Rates aufgenommen werden darf, insbesondere aus Artikel 1, verstoßen hat, indem sie die direkte Einfuhr von Erzeugnissen aus dem Vereinigten Königreich, die nach der datumsgestützten Ausfuhrregelung für die Ausfuhr freigegeben waren, verboten hat;

— die Klage im Übrigen abzuweisen;

— festzustellen, dass jede Partei ihre eigenen Kosten trägt.