ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

22 mei 2003 *

In zaak C-393/01,

Franse Republiek, aanvankelijk vertegenwoordigd door R. Abraham en G. de Bergues, alsmede door R. Loosli-Surrans, en vervolgens door laatstgenoemde en G. de Bergues en F. Alabrune als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Booß en G. Berscheid als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Frans.

ondersteund door

Portugese Republiek, vertegenwoordigd door L. Fernandes als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door J. E. Collins als gemachtigde,

interveniënten,

betreffende een verzoek om nietigverklaring van beschikking 2001/577/EG van de Commissie van 25 juli 2001 tot vaststelling van de datum waarop in het kader van de aan een datum gerelateerde uitvoerregeling mag worden begonnen met de verzending van rundveeproducten uit Portugal op grond van artikel 22, lid 2, van beschikking 2001/376/EG (PB L 203, blz. 27),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: M. Wathelet, kamerpresident, C. W. A. Timmermans, A. La Pergola, S. von Bahr en A. Rosas (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 21 november 2002,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 januari 2003,

het navolgende

Arrest

1 Bij op 8 oktober 2001 per telefax bij de griffie van het Hof binnengekomen verzoekschrift, dat bij die griffie is neergelegd en ingeschreven op 10 oktober daaraanvolgend, heeft de Franse Republiek krachtens artikel 230 EG verzocht om nietigverklaring van beschikking 2001/577/EG van de Commissie van 25 juli 2001 tot vaststelling van de datum waarop in het kader van de aan een datum gerelateerde uitvoerregeling mag worden begonnen met de verzending van rundveeproducten uit Portugal op grond van artikel 22, lid 2, van beschikking 2001/376/EG (PB L 203, blz. 27; hierna: „bestreden beschikking").

Toepasselijke bepalingen

2 In artikel 4 van beschikking 98/653/EG van de Commissie van 18 november 1998 inzake spoedmaatregelen die noodzakelijk zijn geworden wegens het voorkomen van boviene spongiforme encefalopathie in Portugal (PB L 311, blz. 23), is bepaald:

„Portugal draagt ervoor zorg dat van de onderstaande producten, voorzover die van in Portugal geslachte runderen zijn verkregen, tot 1 augustus 1999 vanaf zijn grondgebied geen verzending naar andere lidstaten of naar derde landen geschiedt:

a) vlees;

b) producten die in de voedselketen voor de mens respectievelijk in de voederketen voor het dier kunnen komen;

c) materiaal dat bestemd is voor gebruik in cosmetische of in medicinale producten of in medische hulpmiddelen."

3 Deze beschikking berust op het EG-Verdrag, richtlijn 90/425/EEG van de Raad van 26 juni 1990 inzake veterinaire en zoötechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en producten in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB L 224, blz. 29), in

het bijzonder op artikel 10, lid 4, ervan, en richtlijn 89/662/EEG van de Raad van 11 december 1989 inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB L 395, blz. 13).

4 Artikel 2 van beschikking 98/653 verbiedt eveneens de uitvoer naar andere lidstaten of naar derde landen van levende runderen en runderembryo's, en van vleesmeel, beendermeel en vleesbeendermeel afkomstig van zoogdieren.

5 Artikel 13 van beschikking 98/653 bepaalt met name dat Portugal een programma ten uitvoer legt om aan te tonen dat daadwerkelijk aan alle relevante communautaire wetgeving inzake identificatie en registratie van dieren, melding van dierziekten en epizoötiebewaking ten aanzien van overdraagbare spongiforme encefalopathie (hierna: „TSE"), en aan alle andere communautaire regelgeving ter bescherming tegen boviene spongiforme encefalopathie (hierna: „BSE") wordt voldaan. Die lidstaat diende voorts een programma vast te stellen waarin wordt aangetoond dat daadwerkelijk aan deze beschikking en aan de relevante nationale maatregelen ter bescherming tegen BSE wordt voldaan.

6 Ingevolge artikel 14 van beschikking 98/653 dient Portugal de Commissie om de vier weken een verslag te zenden over de toepassing van de maatregelen ter bescherming tegen TSE's overeenkomstig de communautaire en de nationale voorschriften, alsmede over de resultaten van de in artikel 13 van de beschikking bedoelde programma's. Artikel 15 daarvan bepaalt ook dat de Commissie in Portugal communautaire controles ter plaatse verricht.

7 Het embargo op rundveeproducten uit Portugal is verlengd tot 1 februari 2000 bij beschikking 1999/517/EG van de Commissie van 28 juli 1999 houdende

wijziging van beschikking 98/653 (PB L 197, blz. 45), en vervolgens voor onbepaalde tijd bij beschikking 2000/104/EG van de Commissie van 31 januari 2000 tot wijziging van beschikking 98/653 (PB L 29, blz. 36).

8 De voorwaarden voor de opheffing van dat embargo zijn vastgesteld bij beschikking 2001/376/EG van de Commissie van 18 april 2001 inzake maatregelen die noodzakelijk zijn geworden wegens het voorkomen van boviene spongiforme encefalopathie in Portugal, en tot uitvoering van een aan een datum gerelateerde uitvoerregeling (PB L 132, blz. 17). Bij die beschikking is beschikking 98/653 ingetrokken, maar daarvan zijn wel een aantal bepalingen overgenomen.

9 De punten 7, 8, 9, 10 en 11 van de considerans van beschikking 2001/376 luiden als volgt:

„(7) Op 4 december 1998 werd in Portugal een verbod op het gebruik van gespecificeerd risicomateriaal in menselijke voeding en diervoeders van kracht. Dit verbod is uitgebreid in overeenstemming met beschikking 2000/418/EG van de Commissie van 29 juni 2000 houdende vaststelling van voorschriften inzake het gebruik van materiaal dat risico's inhoudt ten aanzien van overdraagbare spongiforme encefalopathieën [PB L 158, blz. 76], zoals gewijzigd bij beschikking 2001/2/EG [PB L 1, blz. 21].

(8) Volgens het Portugese plan voor de uitroeiing van BSE moeten geboortecohorten en nakomelingen van BSE-gevallen worden geslacht en vernietigd.

(9) Met ingang van 1 juli 1999 werd in Portugal een nieuw centraal landelijk systeem ingevoerd voor de identificatie en registratie van runderen (SNIRB).

(10) Op 3 december 1999 heeft Portugal bij de Commissie zijn eerste verzoek ingediend voor een ‚date-based export scheme' teneinde onder bepaalde voorwaarden de verzending van producten van na een bepaalde datum geboren dieren toe te staan. Deze technische voorstellen werden vervolgens op 18 februari, 24 maart, 27 juli en 22 september gewijzigd en aangevuld. De gewijzigde en aangevulde voorstellen voorzien in een passend kader om de verzending en uitvoer van producten van in Portugal geslachte runderen toe te staan.

(11) De maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de uitvoerregeling en het uitstoten van nakomelingen zullen door het Voedsel- en Veterinair Bureau van de Commissie worden onderzocht voordat met de verzending van vlees en vleesproducten een begin mag worden gemaakt. Indien de uitkomst van dat onderzoek bevredigend is, zal de Commissie de datum vaststellen waarop met de verzending mag worden begonnen."

10 Artikel 2 van beschikking 2001/376 verlengt het verbod op de uitvoer van met name van zoogdieren afkomstig vlees- en beendermeel. Volgens artikel 5 van die beschikking mag Portugal evenwel toestemming verlenen voor de verzending van dit materiaal voor verbranding naar andere lidstaten die daar toestemming toe hebben gegeven. De lidstaten van bestemming zorgen ervoor dat dat materiaal overeenkomstig de voorschriften van bijlage II bij die beschikking verbrand wordt.

11 Artikel 6 van beschikking 2001/376 handhaaft het verbod op de uitvoer van vlees, producten die in de voedselketen van mens of dier terecht kunnen komen, en materiaal dat bestemd is voor gebruik in cosmetische of medicinale producten of in medische hulpmiddelen.

12 Volgens artikel 7 van dezelfde beschikking mag Portugal evenwel toestemming verlenen voor de verzending van zijn grondgebied naar andere lidstaten of naar derde landen van aminozuren, peptiden en talg die zijn vervaardigd in inrichtingen die onder officieel veterinair toezicht staan.

13 Artikel 11, lid 1, van beschikking 2001/376 bepaalt dat Portugal in afwijking van artikel 6 daarvan toestemming mag verlenen voor de verzending naar andere lidstaten of naar derde landen van vlees en producten onder de voorwaarden die zijn bepaald in verschillende artikelen en in bijlage IV, „Aan een datum gerelateerde uitvoerregeling (DBES)", van de beschikking. Artikel 11, leden 1 tot en met 4, van die beschikking bevat bijzondere voorwaarden voor slachthuizen, uitsnijderijen, opslag en vervoer van vlees.

14 Volgens artikel 12 van dezelfde beschikking moeten vlees en vleesproducten die in het kader van de DBES-regeling worden uitgevoerd, worden gemerkt met een extra merkteken.

15 Bijlage IV bij beschikking 2001/376 stelt de algemene voorwaarden voor de DBES-regeling vast en bepaalt welke dieren voor deze regeling in aanmerking komen. Zij schrijft verschillende bijzondere maatregelen voor, zoals controles vóór het slachten, slachten van in aanmerking komende dieren uitsluitend in slachthuizen die niet voor het slachten van niet in aanmerking komende runderen worden gebruikt, toezicht op het uitsnijden van het vlees, voorwaarden voor traceerbaarheid en identificatie van de in aanmerking komende karkassen.

16 Artikel 20 van beschikking 2001/376 herhaalt de formulering van artikel 14 van beschikking 98/653, betreffende de verslagen die de Portugese autoriteiten regelmatig aan de Commissie moeten toezenden.

17 Artikel 21 van beschikking 2001/376 bepaalt:

„De Commissie verricht communautaire inspecties ter plaatse:

a) in Portugal om de toepassing van de officiële controles ten aanzien van elk van de in de artikelen 7 en 8 bedoelde producten te verifiëren voordat met de verzending van die producten mag worden begonnen of die verzending mag worden hervat;

b) in Portugal om de toepassing van het bepaalde in de artikelen 11 en 12 en bijlage IV te verifiëren voordat met de verzending van de in artikel 11 bedoelde producten mag worden begonnen;

c) in Portugal om de toepassing van de bepalingen van deze beschikking te verifiëren, met name wat de uitvoering van de officiële controles betreft;

d) in Portugal om de ontwikkeling van de incidentie van de ziekte en de daadwerkelijke toepassing van de relevante nationale maatregelen te onderzoeken en een risico-evaluatie uit te voeren waaruit moet blijken of de nodige maatregelen zijn genomen om de situatie volledig onder controle te krijgen;

e) in de lidstaat van bestemming om in voorkomend geval de toepassing van het bepaalde in artikel 5 en bijlage II te verifiëren voordat met de verzending van het in artikel 5 bedoelde materiaal mag worden begonnen."

18 Artikel 22, lid 2, van beschikking 2001/376 luidt als volgt:

„De data waarop ingevolge de artikelen 5, 7 en 11 met de verzending van materiaal en producten mag worden begonnen of waarop die mag worden hervat, wordt door de Commissie vastgesteld met inachtneming van de in artikel 21 bedoelde inspecties en na kennisgeving aan de lidstaten."

De bestreden beschikking

19 Overeenkomstig artikel 22, lid 2, van beschikking 2001/376 heeft de Commissie bij de bestreden beschikking de datum van hervatting van de uitvoer van de in artikel 11 van beschikking 2001/376 genoemde rundveeproducten op 1 augustus 2001 bepaald.

20 De punten 2 en 3 van de considerans van de bestreden beschikking luiden als volgt:

„(2) De inspecties die de diensten van de Commissie van 14 tot 18 mei en van 25 tot 27 juni 2001 in Portugal hebben verricht, met name om het systeem van veterinaire controles op grond van de artikelen 11 en 12 en van bijlage IV van beschikking 2001/376/EG te evalueren, hebben aangetoond dat aan alle voorwaarden is voldaan.

(3) De Commissie heeft de lidstaten in het kader van het Permanent Veterinair Comité in kennis gesteld van de resultaten van de inspecties en van de daaraan verbonden conclusies. De Commissie kreeg garanties van Portugal inzake de volledige toepassing en de effectieve handhaving van de com-

munautaire wetgeving inzake de bewaking en de uitroeiing van TSE's (overdraagbare spongiforme encefalopathieën), bovenop de garanties die in het verslag van het Voedsel- en Veterinair Bureau worden gevraagd."

De procedure voor het Hof

21 Bij beschikkingen van de president van het Hof van 1 en 8 maart 2002 zijn de Portugese Republiek respectievelijk het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie.

Het beroep

22 De Franse regering voert tot staving van haar beroep twee middelen aan. Het eerste middel is ontleend aan schending van de artikelen 21 en 22 van beschikking 2001/376 en een kennelijke beoordelingsfout. Het tweede middel is ontleend aan schending van het voorzorgsbeginsel wegens een slecht risicobeheer.

Het eerste middel

Argumenten van partijen

23 De Franse regering stelt dat de Commissie de bestreden beschikking in strijd met de gecombineerde bepalingen van de artikelen 21 en 22 van beschikking

2001/376 heeft vastgesteld, daar zij zich vóór de vaststelling van de datum van de opheffing van het embargo niet heeft vergewist van de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van het in die beschikking voorgeschreven systeem voor de preventie van BSE in Portugal.

24 De Commissie heeft bovendien een kennelijke beoordelingsfout gemaakt, waar zij zich op het standpunt heeft gesteld dat uit de in Portugal uitgevoerde inspecties was gebleken, dat de in beschikking 2001/376 gestelde voorwaarden voor de opheffing van het embargo waren vervuld.

25 Volgens de Franse regering wordt in de formulering van artikel 22, lid 2, van beschikking 2001/376, volgens hetwelk de data waarop met de verzending van materiaal en producten uit Portugal mag worden begonnen of waarop die mag worden hervat, door de Commissie worden vastgesteld „met inachtneming van de in artikel 21 [van deze beschikking] bedoelde inspecties", verwezen naar alle in dat artikel bedoelde inspecties. Immers, artikel 21, sub c en d, dat betrekking heeft op inspecties van algemene aard, kan niet los worden gezien van artikel 21, sub b, dat meer op de DBES-regeling is gericht. De Franse regering verwijst daarvoor naar de motivering van beschikking 2001/376, om te beginnen naar punt 8 van de considerans, volgens hetwelk het nationale plan voor de uitroeiing van BSE een voorwaarde voor de uitvoering van de DBES-regeling is, vervolgens naar punt 9 van de considerans van deze beschikking, dat er eveneens aan herinnert dat het systeem voor de identificatie en registratie van runderen een voorwaarde voor de opzet en de toepassing van deze regeling is, en tenslotte naar punt 11 van de considerans van deze beschikking, volgens hetwelk het Voedsel- en Veterinair Bureau (hierna: „VVB") zowel de maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de uitvoerregeling als de maatregelen voor het uitstoten van de nakomelingen moet onderzoeken, en bepaalt dat de Commissie enkel indien de uitkomst van dat onderzoek bevredigend is, de datum van hervatting van de uitvoer zal vaststellen.

26 De Franse regering stelt dat de Commissie vóór de vaststelling van de bestreden beschikking de ingevolge artikel 21 van beschikking 2001/376 voorgeschreven noodzakelijke controles niet daadwerkelijk heeft verricht. Het laatste inspectierapport van het VVB, dat vóór de vaststelling van de bestreden beschikking is

toegezonden, is het rapport van 19 juli 2001 over het van 25 tot en met 27 juni 2001 in Portugal uitgevoerde inspectiebezoek. In dat rapport is vastgesteld dat de bevoegde autoriteiten nog een ontwerpdecreet en een circulaire met de „DBES-handleiding" moeten vaststellen, en wordt aanbevolen dat geen enkele inrichting die tot een andere categorie behoort dan slachthuizen of uitsnijderijen die alleen DBES-rundvlees verwerken, vóór een inspectie van het VVB wordt toegelaten, wat betekent dat in strijd met artikel 21, sub c, van beschikking 2001/376 „de uitvoering van de officiële controles" niet is geverifieerd, en dat in strijd met artikel 21, sub d, „de daadwerkelijke toepassing van de relevante nationale maatregelen" niet was gewaarborgd.

27 Het wetsdecreet, dat pas op 12 juli 2001 is goedgekeurd, en de DBES-handleiding, die op 14 juli 2001 aan de Portugese minister van Landbouw is gepresenteerd, dienden onder meer een procedure voor de identificatie en de traceerbaarheid van de rundveeproducten in Portugal in te voeren. Noch op de datum van vaststelling van de bestreden beschikking noch trouwens op de voor de gedeeltelijke opheffing van het embargo vastgestelde datum kon dus worden geverifieerd, of die procedure doelmatig was.

28 De Franse regering verwijst meer in het bijzonder naar een brief van de Commissie van 11 juni 2001 aan de Portugese autoriteiten, waaruit duidelijk zou blijken dat de DBES-regeling op dat tijdstip nog niet werd toegepast, en waarin werd gewezen op tal van lacunes in de maatregelen inzake de traceerbaarheid vóór en na het slachten, in de maatregelen om ervoor te zorgen dat de handelscircuits voor wél en die voor niet in aanmerking komende producten van elkaar gescheiden blijven, alsmede op het ontbreken van een alarmplan voor het geval dat een risicodier wordt aangetroffen.

29 Zij merkt in dit verband op dat het rapport van het inspectiebezoek van het VVB van 25 tot en met 27 juni 2001 zich ertoe beperkt de voorwaarden voor de DBES-regeling, die formeel in het ontwerp voor een wetsdecreet en in de DBES-handleiding moeten worden opgenomen, in herinnering te brengen, maar

niets bevat wat het mogelijk maakt zich ervan te vergewissen dat de in de brief van 11 juni 2001 vastgestelde tekortkomingen aanleiding hebben gegeven tot concrete correctiemaatregelen, met name wat de voorschriften voor de traceerbaarheid vóór en na het slachten betreft.

30 De Commissie betwist de uitlegging die de Franse regering van de artikelen 21 en 22 van beschikking 2001/376 heeft gegeven. Artikel 22, lid 2, bevat drie verschillende regelingen, en kan niet aldus worden uitgelegd dat alle bepalingen van artikel 21 op elk van de drie bijzondere regelingen van toepassing zijn. Immers, alleen het bepaalde in artikel 21, sub b, houdt rechtstreeks verband met de DBES-regeling. Het bepaalde in artikel 21, sub a en e, heeft betrekking op gebieden die uitdrukkelijk buiten de werkingssfeer van die regeling vallen. Het bepaalde in artikel 21, sub c en d, is letterlijk overgenomen uit artikel 15 van beschikking 98/653, waarbij het embargo op rundveeproducten uit Portugal is ingevoerd, en houdt geen rechtstreeks verband met de DBES-regeling.

31 Volgens de Commissie moesten derhalve de in artikel 21 van beschikking 2001/376 bedoelde factoren in verschillende mate in aanmerking worden genomen. Zij diende in dit verband rekening te houden met alle sedert beschikking 98/653 verrichte inspecties en strikt te controleren, of de in artikel 21, sub b, van beschikking 2001/376 vermelde inspecties waren uitgevoerd en of daaruit kon worden opgemaakt dat de situatie in Portugal alle vereiste waarborgen bood. Zij stelt zich op het standpunt dat aan deze twee vereisten, die haar niet met dezelfde kracht binden, was voldaan toen zij besloot een datum vast te stellen voor de hervatting van de verzendingen overeenkomstig de DBES-regeling.

32 Met betrekking tot de inspecties en evaluaties krachtens artikel 15 van beschikking 98/653, waarvan de inhoud in artikel 21, sub c en d, van beschikking 2001/376 is overgenomen, voert de Commissie aan dat de bestreden beschikking het resultaat is van een intensieve samenwerking tussen haar diensten en de Portugese regering, in het kader waarvan een groot aantal inspecties hebben plaatsgevonden, waarvan de rapporten op haar website te vinden zijn en waar zij naar verwijst. De in artikel 21, sub c en d, bedoelde controles zijn derhalve tijdens de gehele duur van het embargo uitgevoerd en zijn dus bij de beslissing over de datum van de opheffing daarvan in aanmerking genomen.

33 De Commissie wijst evenwel op het specifieke karakter van de DBES-regeling, die op de individuele status van de in aanmerking komende dieren en met name op de traceerbaarheid van elk daarvan is gebaseerd.

34 Wat de krachtens artikel 21, sub b, van beschikking 2001/376 vereiste inspectie betreft, voert de Commissie aan dat het rapport van het door het VVB van 25 tot en met 27 juni 2001 verrichte inspectiebezoek conclusies bevat die over het geheel genomen pleiten voor de opheffing van het embargo, met name wat de doelmatigheid van de tenuitvoerlegging van de procedures betreft. Het enige in dat rapport vastgestelde negatieve punt is, dat de toepasselijke wettelijke bepalingen onvolledig zijn. Het op 31 juli 2001 bekendgemaakte wetsdecreet is door de Portugese ministerraad op 12 juli 2001 goedgekeurd, op 23 juli door de eerste minister ondertekend, en op 29 juli 2001 door de president van de Republiek afgekondigd; het is op 1 augustus 2001 in werking getreden. De DBES-handleiding is door de staatssecretaris voor Landbouw op 13 juli 2001 goedgekeurd. Het Portugese systeem was dus — weliswaar formeel niet volledig afgerond — op de datum van vaststelling van de bestreden beschikking ingevoerd, en de Commissie is van mening dat zij alle door het gemeenschapsrecht opgelegde controleverplichtingen heeft vervuld.

35 Volgens de Commissie is in de brief van 11 juni 2001, waarop de Franse regering doelt, slechts melding gemaakt van een aantal restproblemen. Dat inspectiebezoek van het VVB zou hebben bevestigd, dat de Portugese autoriteiten op basis van die brief oplossingen voor elk van de daarin vermelde punten hebben aangedragen. De Portugese regering heeft met name een antwoord op de door de Commissie opgeworpen problemen inzake de traceerbaarheid gegeven, en dat antwoord is door het VVB lang vóór de vaststelling van de datum voor hervatting van de uitvoer geëvalueerd.

36 De Commissie erkent dat het VVB de concrete voorwaarden waaronder de DBES-regeling werkt, in de bezochte inrichting niet heeft geverifieerd, maar merkt op dat een dergelijke verificatie praktisch onmogelijk was op een tijdstip dat nog geen toestemming voor hervatting van de uitvoer was gegeven en het systeem nog niet correct kon functioneren.

37 In haar memorie in interventie zet de Portugese regering uiteen, welke inspanningen zij sedert 1999 voor de uitvoering van een DBES-regeling heeft gedaan. Alle procedures om te bepalen welke bedrijven en welke dieren voor die regeling in aanmerking komen, zijn bij een inspectiebezoek van de Gemeenschap in mei 2001 geëvalueerd. Vastgesteld werd dat deze procedures voldoening gaven, en in bepaalde gevallen zijn verbeteringen aangebracht. De uitvoering van de DBES-regeling is geëvalueerd bij het inspectiebezoek dat van 25 tot en met 27 juni 2001 heeft plaatsgevonden. De conclusie van dat inspectiebezoek was, dat was voldaan aan de vereisten van beschikking 2001/376, met uitzondering van de vaststelling van de definitieve versie van de DBES-handleiding en de bekendmaking van de toepasselijke wettelijke regeling.

38 De Portugese regering voert aan, dat de conclusies van het rapport van dat inspectiebezoek op 11 juli 2001 door de Commissie en door het VVB aan het Permanent Veterinair Comité zijn voorgelegd. De inspecteurs hebben de door de Portugese autoriteiten vastgestelde maatregelen uitvoerig toegelicht, zonder dat dit enige reactie bij de lidstaten heeft opgeroepen. De concrete datum van de inwerkingtreding van de bestreden beschikking is niet aan dit comité meegedeeld, omdat de Commissie de interne procedure voor de vaststelling van die beschikking nog niet had afgesloten. Nadat dat comité zijn instemming had gegeven, was echter meteen de datum van 1 augustus 2001 genoemd. De Portugese regering stelt dat zowel haar permanente vertegenwoordiger bij de Europese Unie als het directoraat-generaal veterinaire aangelegenheden alle vereiste waarborgen heeft gegeven, en dat de gegevens en de inhoud van de vereiste documenten bij alle partijen bekend waren. De procedure die tot de bestreden beschikking heeft geleid, is verlopen in nauwe samenwerking met de bevoegde organen, de Commissie en de enige voor de uitvoering van de DBES-regeling erkende inrichting. Het beroep van de Franse Republiek en het aangevoerde middel hebben haar derhalve verbaasd.

39 De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft geen memorie in interventie ingediend.

Beoordeling door het Hof

40 Vooraf zij opgemerkt dat de beschikkingen 2001/376 en 2001/577 inzonderheid gebaseerd zijn op richtlijn 89/662, op grond waarvan de Commissie conservatoire maatregelen mag nemen wegens ernstige redenen uit het oogpunt van de bescherming van de gezondheid van mens en dier.

41 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens artikel 152, lid 1, eerste alinea, EG bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Gemeenschap een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid dient te worden verzekerd.

42 Het Hof heeft herhaaldelijk de gelegenheid gehad erop te wijzen, dat de met de BSE-ziekte verbonden risico's reëel en ernstig zijn en dat conservatoire maatregelen uit hoofde van de bescherming van de menselijke gezondheid tegen deze ziekte passend zijn, ongeacht of het gaat om maatregelen die zijn vastgesteld door de Commissie (beschikking van 12 juli 1996, Verenigd Koninkrijk/Commissie, C-180/96 R, Jurispr. blz. I-3903; arresten van 5 mei 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie, C-180/96, Jurispr. blz. I-2265, en 12 juli 2001, Portugal/Commissie, C-365/99, Jurispr. blz. I-5645) dan wel door een lidstaat (arrest van 8 januari 2002, Van den Bor, C-428/99, Jurispr. blz. I-127, punt 40).

43 In het licht van deze gegevens moet het onderhavige beroep worden onderzocht, dat ertoe strekt vast te stellen of op de datum van de bestreden beschikking de Commissie de zekerheid had dat de werking van de DBES-regeling inmiddels voldoende veilig was, zodat de voorwaarden voor de opheffing van het embargo op de uitvoer van rundveeproducten uit Portugal waren vervuld.

44 Daartoe moet vooraf worden bepaald, welke inspecties de Commissie moest verrichten voordat zij de datum van hervatting van de uitvoer van de in artikel 11 van beschikking 2001/376 bedoelde producten vaststelde, en wat het doel van deze inspecties was.

45 Volgens artikel 22, lid 2, van beschikking 2001/376 stelt de Commissie de datum vast „met inachtneming van de in artikel 21 [van deze beschikking] bedoelde inspecties".

46 Artikel 21 van beschikking 2001/376 regelt vijf soorten van communautaire inspecties. De inspectie van artikel 21, sub b, heeft met name betrekking op de in artikel 11 van die beschikking bedoelde producten, en het staat overigens buiten kijf dat de Commissie die inspectie moest verrichten. De in artikel 21, sub a en e, bedoelde inspecties hebben betrekking op andere dan de in artikel 11 bedoelde producten, en het spreekt vanzelf dat zij voor de hervatting van de uitvoer van laatstbedoelde producten niet in aanmerking behoeven te worden genomen.

47 Wat de in artikel 21, sub c en d, bedoelde inspecties betreft, moet worden vastgesteld dat het gaat om inspecties van algemenere aard die reeds in artikel 15 van beschikking 98/653 waren voorzien. Met name in het kader van deze algemenere inspecties kunnen de naleving van het verbod van het gebruik van diermeel voor diervoeder en de goede werking van de systemen voor de identificatie en traceerbaarheid van de runderen worden gecontroleerd.

48 Zelfs al is de DBES-regeling gebaseerd op de individuele status van een in aanmerking komend dier, toch blijven de naleving van het verbod van het gebruik van diermeel voor diervoeder en de goede werking van de systemen voor de identificatie en traceerbaarheid van de dieren met name essentiële factoren voor de veiligheid die deze regeling moet waarborgen. Het dient immers nergens toe dat een dier individueel als in aanmerking komend wordt geïdentificeerd, indien

nog steeds diermeel op het grondgebied van de betrokken lidstaat wordt gebruikt of indien de gegevensbank die de identiteit en de traceerbaarheid van het dier verstrekt, een hoog percentage fouten bevat of niet regelmatig wordt bijgewerkt.

49 Gesteld al dat, zoals de Commissie stelt, de in artikel 21, sub b, c en d, van beschikking 2001/376 bedoelde factoren in verschillende mate in aanmerking konden worden genomen, toch kon zij zich derhalve niet beperken tot de inspectie van artikel 21, sub b, voordat zij de datum van hervatting van de uitvoer van de in artikel 11 van die beschikking bedoelde producten vaststelde, maar moest zij ook de inspecties van artikel 21, sub c en d, verrichten, althans wat de essentiële factoren voor de veiligheid van de DBES-regeling betreft.

50 Met betrekking tot het doel van die inspecties, moet met de advocaat-generaal in punt 96 van zijn conclusie worden opgemerkt dat, zoals in artikel 21 van beschikking 2001/376 is gepreciseerd, die inspecties niet louter ertoe dienen na te gaan of wettelijke bepalingen zijn vastgesteld dan wel of zij toereikend zijn, maar dat zij beogen zich te vergewissen van de „toepassing" (artikel 21, sub b en c) of de „daadwerkelijke toepassing" (artikel 21, sub d) van die bepalingen en van de andere toepasselijke bepalingen.

51 Om te beginnen zij in dit verband opgemerkt dat uit de bewoordingen zelf van punt 3 van de considerans van de bestreden beschikking blijkt, dat de Commissie niet zelf de volledige toepassing en de handhaving van de communautaire wetgeving inzake de bewaking en de uitroeiing van TSE's heeft geverifieerd, maar dat zij genoegen heeft genomen met de door de Portugese autoriteiten gegeven garanties.

52 Vervolgens was de Commissie ten tijde van de vaststelling van de bestreden beschikking niet in staat na te gaan of een nationale wettelijke regeling inzake de DBES-regeling, die voldeed aan de in die regeling gestelde eisen, was vastgesteld,

want het wetsdecreet was pas na de vaststelling van die bestreden beschikking door de President van de Republiek afgekondigd en bekendgemaakt.

53 Wat ten slotte de DBES-handleiding betreft, waarvan het inspectiebezoek van het VVB van 25 tot en met 27 juni 2001 moest verifiëren of zij daadwerkelijk werd toegepast in de inrichting die vroeg om een toelating voor de behandeling van de producten van de DBES-regeling, kan worden volstaan met vast te stellen dat de Commissie de vaststelling daarvan door de Portugese autoriteiten nimmer heeft gecontroleerd en die handleiding ter terechtzitting niet kon overleggen, zodat het Hof nog steeds niet weet op welke datum die handleiding is vastgesteld en zelfs niet of dat inderdaad is gebeurd.

54 Zoals ter terechtzitting is erkend, hebben de deskundigen, die zich tijdens dat inspectiebezoek van het VVB hebben begeven naar de inrichting die om de toelating had gevraagd, een slachthuis bezocht waar geen dieren waren die onder de DBES-regeling vielen, en een uitsnijderij zonder vlees waarvoor die regeling gold. Zoals uit de formulering van het inspectierapport blijkt, konden de deskundigen overigens niets anders doen dan de voorschriften van de DBES-regeling in de verschillende stadia van de behandeling van de dieren en het vlees in herinnering brengen.

55 Hieruit blijkt, dat de Commissie kennelijk niet de door artikel 21, sub b, van beschikking 2001/376 vereiste verificaties heeft verricht.

56 Met betrekking tot de in artikel 21, sub c en d, bedoelde algemenere inspecties inzake BSE, moet worden vastgesteld dat het door het VVB van 14 tot en met 18 mei 2001 verrichte inspectiebezoek met name tot doel had de naleving van de communautaire bepalingen inzake het verbod op het gebruik van diermeel voor diervoeding te controleren. In punt 6.2 van het rapport van dit inspectiebezoek hebben de deskundigen evenwel met name erop gewezen, dat de toepasselijke communautaire wetgeving niet was omgezet in nationaal recht, dat volgens dit

recht de toevoeging van verwerkte dierlijke proteïnen aan het voeder voor niet-herkauwers nog steeds was toegestaan, en dat het personeelsgebrek van de bevoegde autoriteit een passende verificatie van de naleving van de communautaire regeling onmogelijk maakte.

57 Wat de identificatie en de traceerbaarheid van de runderen betreft, moet worden vastgesteld dat het laatste inspectiebezoek van het VVB met betrekking tot deze aspecten vóór de vaststelling van de bestreden beschikking, van 6 tot en met 10 november 2000, heeft plaatsgehad. Dat inspectiebezoek volgde op een eerder bezoek, van 13 tot en met 17 maart 2000, waarvan de conclusies met betrekking tot de identificatie van de runderen bijzonder ongunstig waren (gebrek aan betrouwbaarheid van het oormerk, talrijke fouten in de gegevensbank SNIRB, achterstand bij de bijwerking daarvan, tekortschieten van de kruiscontroles van de verschillende identificatiesystemen, enz.).

58 In de conclusies van het rapport van het inspectiebezoek van 6 tot en met 10 november 2000 hebben de deskundigen gewezen op de opmerkelijke inspanningen van de Portugese autoriteiten om zich naar de aanbevelingen van het voorgaande inspectiebezoek te schikken. Zij zijn niettemin in punt 6.3 van hun rapport tot de slotsom gekomen, dat de daadwerkelijke uitvoering van de controles nog steeds geen voldoening gaf („completely unsatisfactory"). Bovendien was volgens hen de situatie verslechterd wat het aantal fouten in de gegevensbank SNIRB betreft (punt 6.4 van dat rapport). Voorts liet de traceerbaarheid van de nakomelingen van een dier te wensen over (punt 6.5 van dat rapport).

59 Hieruit volgt, dat ten tijde van de vaststelling van de bestreden beschikking, aan de hand van de verificaties van de Commissie overeenkomstig artikel 21, sub c en d, van beschikking 2001/376 niet kon worden vastgesteld dat de Portugese Republiek de communautaire en nationale bepalingen, die dienen te waarborgen

dat de essentiële factoren voor de veiligheid van de DBES-regeling worden nageleefd, correct had toegepast en daadwerkelijk had uitgevoerd.

60 Doordat de Commissie de bestreden beschikking heeft vastgesteld zonder dat zij vooraf de vereiste verificaties heeft verricht om te waarborgen dat de werking van de DBES-regeling die gold voor de in artikel 11 van beschikking 2001/376 bedoelde producten, voldoende veilig was, heeft zij de gecombineerde bepalingen van de artikelen 21 en 22 van laatstgenoemde beschikking geschonden.

61 Derhalve moet de bestreden beschikking nietig worden verklaard.

Het tweede middel

62 Aangezien het eerste middel van de Franse Republiek tot staving van haar beroep gegrond is, behoeft haar tweede middel niet te worden onderzocht.

Kosten

63 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Daar de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Franse Republiek in de kosten te worden verwezen. Overeenkomstig artikel 69, lid 4, van dat Reglement dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. Derhalve moeten de Portugese Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland hun eigen kosten dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende:

1) **Verklaart nietig beschikking 2001/577/EG van de Commissie van 25 juli 2001 tot vaststelling van de datum waarop in het kader van de aan een datum gerelateerde uitvoerregeling mag worden begonnen met de verzending van rundveeproducten uit Portugal op grond van artikel 22, lid 2, van beschikking 2001/376/EG.**

2) **Verwijst de Commissie in de kosten.**

3) **Verstaat dat de Portugese Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland hun eigen kosten dragen.**

Wathelet Timmermans La Pergola

von Bahr Rosas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 mei 2003.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

M. Wathelet