ARREST VAN HET HOF
26 mei 1993 *

In zaak C-52/92,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur J. L. Iglesias Buhiges en A. Caeiro, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij R. Annecchino, representant van de juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Portugese Republiek, vertegenwoordigd door L. Fernandes, M. L. Duarte, A. Seica Neves, respectievelijk directeur van de juridische dienst, juridisch adviseur en jurist van de algemene directie Europese Gemeenschappen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en A. Cortes Simões, afdelingschef bij de algemene directie veehouderij, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Portugese ambassade, Allée Scheffer 33,

verweerster,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen, dat de Portugese Republiek, door haar grenzen te sluiten voor de invoer van varkens uit andere Lid-Staten, inbreuk heeft gemaakt op beschikking 91/237/EEG van de Commissie van 25 april 1991 betreffende verdere beschermende maatregelen in verband met een nieuwe varkensziekte (PB 1991, L 106, blz. 67), en niet heeft voldaan aan de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg en J. L. Murray, kamerpresidenten, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, P. J. G. Kapteyn en D. A. O. Edward, rechters,

* Procestaal: Portugees.

advocaat-generaal: G. Tesauro
griffier: L. Hewlett, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 31 maart 1993,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 mei 1993,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 21 februari 1992, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag beroep ingesteld, teneinde te doen vaststellen dat de Portugese Republiek, door te besluiten haar grenzen te sluiten voor de invoer van varkens uit andere Lid-Staten, inbreuk heeft gemaakt op beschikking 91/237/EEG van de Commissie van 25 april 1991 betreffende verdere beschermende maatregelen in verband met een nieuwe varkensziekte (PB 1991, L 106, blz. 67), en niet heeft voldaan aan de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen.

2 Beschikking 91/237, vastgesteld op basis van artikel 10 van 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 produkten in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB 1990, L 224, blz. 29), voorziet in maatregelen tegen de verspreiding van de nieuwe varkensziekte die zich in enige Lid-Staten heeft voorgedaan. Deze beschikking omschrijft met name de verplichtingen van de Lid-Staten van verzending, die alle produkten afkomstig van besmette bedrijven dienen te vernietigen en zich dienen te onthouden van de uitvoer naar andere Lid-Staten van varkens afkomstig van die bedrijven. Zij preciseert, dat België, Duitsland en Nederland zich dienen te onthouden van de uitvoer van gebruiksvarkens afkomstig uit gemeenten met een groot besmettingsgevaar.

3 Op 9 mei 1991 besloot de Portugese Republiek haar grenzen tot nader order te sluiten voor de invoer van levende varkens uit Duitsland, België, Nederland en Spanje. Deze maatregel werd genomen op grond van artikel 9 van richtlijn 64/432/EEG van de Raad van 26 juni 1964 inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens (PB 1964, blz. 1977), en, in de bewoordingen van de beslissing, „met toepassing van de artikelen 36 en 100 A, lid 4, van het Verdrag".

4 De Commissie is van mening, dat de door de Portugese autoriteiten genomen maatregel, die rechtstreeks inbreuk maakt op beschikking 91/237 in zoverre zij de invoer verbiedt die ingevolge deze beschikking is toegestaan, geen rechtsgrondslag kan vinden in artikel 9 van richtlijn 64/432, welk artikel niet meer van kracht is, noch in de artikelen 100 A en 36 van het Verdrag, op welke artikelen door de Portugese Republiek tijdens de precontentieuze procedure een beroep is gedaan.

5 Voor het Hof betoogt de Portugese Republiek daarentegen, dat zij op grond van artikel 9 van richtlijn 64/432 en artikel 36 van het Verdrag gerechtigd was de bestreden maatregel te nemen, welke een objectieve beschermende maatregel inhoudt, nodig voor de sanitaire bescherming van varkens tegen de nieuwe ziekte. Enerzijds blijft eerstgenoemd artikel volgens haar van toepassing totdat de in artikel 26 van richtlijn 90/425 bedoelde uiterste datum van tenuitvoerlegging is verstreken. Anderzijds kon, zelfs indien toegegeven zou moeten worden dat artikel 9 van richtlijn 64/432 op 9 mei 1991 niet langer de geldige grondslag kon vormen voor de bestreden maatregel, deze maatregel genomen worden op basis van artikel 36 van het Verdrag wegens de ontoereikendheid van de door de Commissie getroffen maatregelen in een situatie die wordt gekenmerkt door een onvolledige harmonisatie van de nationale controlesystemen op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in levende dieren.

6 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van het geschil, de relevante communautaire en nationale bepalingen, het procesverloop en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

De toepasselijkheid van artikel 9 van richtlijn 64/432

7 Ter bepaling van de strekking van het betoog van de Portugese Republiek, dient in het kort te worden ingegaan op de onderlinge verhouding van de gemeenschapsbepalingen die op de feiten van het geding van toepassing zijn.

8 Artikel 9 van richtlijn 64/432, waarop de Portugese Republiek zich beroept en dat voorzag in beschermende maatregelen die door de Lid-Staten konden worden genomen in geval van verspreidingsgevaar van runder- en varkensziekten, is ingevolge artikel 14 van richtlijn 90/425 vervangen door een nieuw artikel 9, dat een volstrekt ander voorwerp heeft. Het eerdergenoemde artikel 10 van deze laatste richtlijn voorziet daarentegen in een nieuwe beschermingsregeling die, zoals overigens ook de Portugese Republiek erkent, in de plaats is gekomen van de beschermingsregeling van artikel 9 van richtlijn 64/432. Dit artikel 10 draagt de zorg om de nodige maatregelen te treffen, in eerste instantie aan de Commissie op.

9 Artikel 10 legt namelijk de verplichtingen vast van respectievelijk de Lid-Staten en de Commissie op het gebied van de preventie en de bestrijding van ziekten die ernstig gevaar kunnen opleveren voor het vee of de volksgezondheid. Met name voorziet dit artikel erin, dat de Commissie, na onderzoek van het Permanent veterinair comité, de noodzakelijke maatregelen vaststelt. De Lid-Staat van bestemming kan slechts, indien hij tijdens een controle een ziekte heeft geconstateerd, de preventieve maatregelen treffen die in de communautaire voorschriften zijn voorzien, alsmede, om zwaarwegende redenen van bescherming van de gezondheid, uiterst beperkte conservatoire maatregelen in afwachting van de door de Commissie te treffen maatregelen. In tegenstelling tot artikel 9 van richtlijn 64/432 staat deze nieuwe beschermingsregeling de Lid-Staten derhalve niet toe, de invoer van varkens uit een andere Lid-Staat tijdelijk in algemene zin te verbieden.

10 Beschikking 91/237, die door de Commissie is gegeven krachtens voornoemd artikel 10 van richtlijn 90/425, bevat niet langer de mogelijkheid om de invoer van dieren algemeen, zelfs niet tijdelijk, te verbieden. Zij omschrijft slechts de maatregelen die alle Lid-Staten moeten treffen om de verdere verspreiding van de nieuwe varkensziekte te voorkomen, en zij verbiedt, afhankelijk van de soort varkens en de verzendende Lid-Staat, de uitvoer van dieren die afkomstig zijn van hetzij een

besmet bedrijf, hetzij een bedrijf waar varkens van een besmet bedrijf zijn binnengebracht, hetzij uit gemeenten met een groot besmettingsgevaar.

11 Artikel 26 van richtlijn 90/425 noemt twee verschillende tijdstippen waarop de Lid-Staten de nodige bepalingen in werking moesten doen treden om aan deze richtlijn te voldoen. Het eerste tijdstip, dat uitsluitend betrekking had op de bepalingen van artikel 10 van de richtlijn, was vastgesteld op twee maanden na de kennisgeving van richtlijn, dat wil zeggen op een datum gelegen vóór de Portugese beslissing van 9 mei 1991. Het tweede tijdstip, dat betrekking had op de overige bepalingen van de richtlijn, was uiterlijk 31 december 1991, welke datum — die reeds na die van de bestreden beslissing was gelegen — vervolgens is uitgesteld tot 1 juli 1992.

12 Zonder de aldus voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen van artikel 10 vastgestelde datum te bestrijden, betoogt de Portugese Republiek, dat artikel 10 niet door de Lid-Staten kon worden uitgevoerd zolang de in artikel 5 van de richtlijn bedoelde controlemaatregelen en de in de overige bepalingen van dezelfde richtlijn voorziene noodzakelijke instrumenten om de dieren in quarantaine te kunnen plaatsen, niet daadwerkelijk ten uitvoer waren gelegd. Bijgevolg bleef artikel 9 van richtlijn 64/432 van kracht als beschermingsclausule, zolang zij de hierboven vermelde maatregelen niet ten uitvoer had gelegd, hetgeen zij voor de uiterste uitvoeringsdatum van de gehele richtlijn 90/425 niet verplicht was te doen.

13 Voor wat het in quarantaine plaatsen van de dieren betreft, kan worden volstaan met de opmerking, dat deze preventieve maatregel als zodanig deel uitmaakt van de beschermingsregeling van artikel 10 van richtlijn 90/425, en dat het, zoals ook uit de derde alinea van dit artikel blijkt, om een maatregel gaat waarin reeds door de communautaire voorschriften is voorzien. De Portugese regering kan derhalve niet met recht volhouden, dat deze maatregel niet ten uitvoer kon worden gebracht vóór de uitvoering van de gehele richtlijn.

14 Voor wat de controles ter bestemming betreft, moet worden opgemerkt dat, niettegenstaande het feit dat artikel 10 van voornoemde richtlijn expliciet de in artikel 5 van dezelfde richtlijn bedoelde controlemaatregelen noemt, ter zake andere

communautaire bepalingen golden, zolang de in het laatste artikel voorziene maatregelen niet van toepassing waren, zoals die van richtlijn 64/432, welke, met uitzondering van de in de oorspronkelijke redactie van artikel 9 bedoelde beschermende maatregelen, van kracht bleven totdat de bepalingen van richtlijn 90/425, behoudens die van artikel 10, in nationaal recht waren omgezet. Tot deze bepalingen behoorden in het bijzonder die van artikel 6 van richtlijn 64/432, die met name voorzagen in de mogelijkheid voor elk land van bestemming om, vóór binnenkomst van de dieren op hun grondgebied, van de exporteur de nodige gegevens te verlangen, alsmede in de mogelijkheid om aan de grens tot veterinaire controles over te gaan teneinde bepaalde gerichte preventieve maatregelen te kunnen nemen.

15 Aldus had de Portugese regering, teneinde te voldoen aan de verplichting om artikel 10 binnen de door de richtlijn voor dat artikel vastgestelde termijn uit te voeren, tal van middelen tot haar beschikking om de situaties te bepalen die aanleiding zouden kunnen geven tot het nemen van de in datzelfde artikel bedoelde beschermende maatregelen. Zij kon, indien zij zulks noodzakelijk achtte, terstond de nodige bepalingen in werking doen treden om te voldoen aan artikel 5, en overgaan tot de in dat artikel bedoelde controles ter bestemming. Zij kon tevens, indien zij het onmogelijk achtte die bepalingen in werking te doen treden, gebruik maken van de andere reeds door de communautaire voorschriften voorziene controlemiddelen, in het bijzonder die welke zijn bedoeld in artikel 6 van richtlijn 64/432, in de redactie welke van toepassing was voor de uitvoering van de bepalingen — behoudens die van artikel 10 — van richtlijn 90/425.

16 Uit het voorgaande vloeit voort, dat, anders dan de Portugese regering stelt, artikel 10 van richtlijn 90/425 daadwerkelijk van toepassing was op het moment dat de bestreden beslissing werd genomen. Bijgevolg kon deze beslissing niet rechtsgeldig worden genomen op grond van artikel 9 van richtlijn 64/432, welk artikel niet meer van kracht was.

De toepasselijkheid van artikel 36 van het Verdrag

17 De in artikel 36 van het Verdrag vervatte bepalingen ter bescherming van de gezondheid en het leven van mens en dier, kunnen niet worden ingeroepen ter rechtvaardiging van maatregelen die de invoer verbieden of beperken, wanneer

communautaire richtlijnen voorzien in de harmonisatie van de maatregelen die nodig zijn ter bescherming van de gezondheid van mens en dier, en deze richtlijnen procedures in het leven roepen voor het toezicht op de naleving ervan (arrest van 8 november 1979, zaak 251/78, Denkavit Futtermittel, Jurispr. 1979, blz. 3369, r. o. 14).

18 Met betrekking tot richtlijn 64/432 heeft het Hof reeds eerder beslist, dat deze richtlijn een volledige harmonisatie had bewerkstelligd van de veterinairrechtelijke maatregelen die de Lid-Staten konden nemen in het kader van het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens, en dat, dientengevolge, de Lid-Staten van bestemming niet de bevoegdheid hadden om op het door de richtlijn bestreken terrein andere maatregelen te nemen dan die welke uitputtend in die richtlijn waren opgenomen (arrest van 5 juli 1990, zaak C-304/88, Commissie/België, Jurispr. 1990, blz. I-2801, r. o. 16 en 19).

19 Wat artikel 10 van richtlijn 90/425 betreft, dat een nieuwe beschermingsregeling in het leven roept, die men zeer spoedig in werking heeft doen treden teneinde de verspreiding van ziekten die een ernstig gevaar voor dieren of de volksgezondheid kunnen opleveren, doeltreffend te kunnen bestrijden, kan worden gesteld dat dit artikel een volledige harmonisatie teweeg brengt van de beschermende maatregelen tegen die ziekten, doordat zij nauwkeurig de taken en verplichtingen van respectievelijk de Lid-Staten en de Commissie op dit gebied vastlegt. De Lid-Staten hebben derhalve niet de bevoegdheid om op het gebied dat wordt bestreken door dit artikel en door beschikking 91/237, welke beschikking is gegeven met het oog op de toepassing daarvan, andere maatregelen te treffen dan die welke daarin expliciet zijn voorzien.

20 Dientengevolge kon de eenzijdig door de Portugese autoriteiten genomen maatregel om de grenzen te sluiten, niet rechtsgeldig worden gebaseerd op artikel 36 van het Verdrag.

21 In deze omstandigheden dient te worden vastgesteld, dat er inderdaad sprake is van niet-nakoming overeenkomstig de door de Commissie in haar conclusies gebezigde formulering.

Kosten

22 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Aangezien de Portugese regering in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1) Door haar grenzen te sluiten voor de invoer van varkens uit andere Lid-Staten, heeft de Portugese regering inbreuk gemaakt op beschikking 91/237/EEG van de Commissie van 25 april 1991 betreffende verdere beschermende maatregelen in verband met een nieuwe varkensziekte, en is zij de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) De Portugese regering wordt verwezen in de kosten van de procedure.

Due Rodríguez Iglesias Zuleeg Murray

Joliet Moitinho de Almeida Grévisse Kapteyn Edward

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 mei 1993.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due