

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

18 oktober 2001 *

In zaak C-354/99,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. Wainwright als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Ierland, aanvankelijk vertegenwoordigd door M. A. Buckley en vervolgens door L. A. Farrell als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerder,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat Ierland, door niet alle maatregelen te treffen die nodig zijn om de juiste omzetting te verzekeren van de artikelen 2, sub d, 11 en 12 van richtlijn 86/609/EEG van de Raad van 24 november 1986 inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende de bescherming van dieren die voor experimentele en andere wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt (PB L 358, blz. 1), en door niet te voorzien in een stelsel van passende

* Procestaal: Engels.

sancties in geval van niet-naleving van de voorschriften van richtlijn 86/609, zich niet heeft gevoegd naar deze richtlijn, inzonderheid artikel 25 daarvan, en niet heeft voldaan aan de krachtens het EG-Verdrag, inzonderheid artikel 5 daarvan (thans artikel 10 EG), op hem rustende verplichtingen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: P. Jann, kamerpresident, S. von Bahr, D. A. O. Edward, A. La Pergola (rapporteur) en C. W. A. Timmermans, rechters,

advocaat-generaal: L. A. Geelhoed,
griffier: R. Grass,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 april 2001,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 23 september 1999, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof krachtens artikel 226

EG verzocht vast te stellen dat Ierland, door niet alle maatregelen te treffen die nodig zijn om de juiste omzetting te verzekeren van de artikelen 2, sub d, 11 en 12 van richtlijn 86/609/EEG van de Raad van 24 november 1986 inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende de bescherming van dieren die voor experimentele en andere wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt (PB L 358, blz. 1; hierna: „richtlijn”), en door niet te voorzien in een stelsel van passende sancties in geval van niet-naleving van de voorschriften van richtlijn 86/609, zich niet heeft gevoegd naar deze richtlijn, inzonderheid artikel 25 daarvan, en niet heeft voldaan aan de krachtens het EG-Verdrag, inzonderheid artikel 5 daarvan (thans artikel 10 EG), op hem rustende verplichtingen.

De gemeenschapsregeling

- 2 De richtlijn voert minimumnormen in voor het gebruik van dieren voor experimentele en andere wetenschappelijke doeleinden, zoals ontwikkeling, fabricage en onderzoek van geneesmiddelen, levensmiddelen en andere stoffen of producten, en bescherming van het milieu. Bedreigde soorten mogen slechts worden gebruikt voor proeven gericht op onderzoek voor het behoud van de betrokken soort of voor biomedische doeleinden van essentieel belang, wanneer de betrokken soort de enige blijkt te zijn die voor die doeleinden geschikt is.
- 3 De richtlijn legt algemene en specifieke verplichtingen op inzake met name de huisvesting van de dieren, hun bewegingsvrijheid, hun bewaking, het voorkomen van pijn of ongemak en het elimineren van eventuele last en eventueel lijden. Zij legt de verplichting op om de dieren die voor proeven worden gebruikt, op humane wijze te doden. De proeven mogen alleen door gemachtigde deskundigen worden verricht en moeten zodanig worden opgezet en uitgevoerd dat zo min mogelijk lijden wordt berokkend. De bevoegde nationale instanties moet vooraf kennis worden gegeven van proeven waarin het dier hevige pijn kan ondergaan, of deze instanties moeten deze proeven uitdrukkelijk toestaan. Het laboratoriumpersoneel moet een adequate opleiding hebben genoten. Bijlage II bij de richtlijn bevat richtsnoeren inzake de huisvesting en de verzorging van de dieren.

- 4 De fokinstellingen, de toeleverende instellingen en de gebruikende instellingen moeten worden goedgekeurd of geregistreerd en een register houden van alle gebruikte dieren. Honden, katten en niet-menselijke primaten moeten worden gemerkt. Bepaalde in bijlage I genoemde dieren, met name muizen, ratten, honden en katten, moeten fokdieren zijn, behoudens voorafgaande toestemming. Om doublures in de uitgevoerde proeven te voorkomen, moeten de lidstaten zoveel mogelijk de geldigheid erkennen van gegevens die het resultaat zijn van proeven die op het grondgebied van een andere lidstaat zijn verricht.
- 5 Artikel 2, sub d, van de richtlijn bepaalt het volgende:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

- d) *proef*: ieder gebruik van een dier voor experimentele en andere wetenschappelijke doeleinden waardoor pijn, lijden, ongemak of blijvend letsel aan het dier kan worden berokkend, met inbegrip van iedere behandeling waarvan het doel of het mogelijke gevolg de geboorte van het dier in een dergelijke toestand is, maar met uitzondering van de minst pijnlijke, in de moderne praktijk aanvaarde methoden voor het doden of merken van een dier (zogeneten ‚humane methoden’); een proef begint bij de eerste voorbereiding van een dier voor gebruik en eindigt wanneer geen verdere waarnemingen voor die proef worden gedaan; de uitschakeling van pijn, lijden, ongemak of blijvend letsel door de efficiënte toepassing van algehele of van plaatselijke verdoving, of van een andere methode, heeft niet tot gevolg dat het gebruik van een dier in dat geval buiten deze omschrijving valt. Niet-experimentele behandelingen in de landbouwkundige bedrijfsvoering en in de uitoefening van de diergeneeskundige praktijk zijn van deze richtlijn uitgesloten.”

6 Artikel 11 van de richtlijn bepaalt:

„Ongeacht de overige bepalingen van deze richtlijn mag het verantwoordelijke gezag toestemming geven voor het vrijlaten van het betrokken dier wanneer de gewettigde doeleinden van de proef zulks vereisen, op voorwaarde dat het de zekerheid heeft verkregen dat al het mogelijke is gedaan om het welzijn van het dier te waarborgen, indien de gezondheidstoestand van het dier zulks toelaat en er geen gevaar bestaat voor de volksgezondheid en het milieu.”

7 Artikel 12, lid 1, van de richtlijn bepaalt:

„De lidstaten stellen de procedures vast volgens welke vooraf aan het verantwoordelijke gezag kennis wordt gegeven van proeven of van gegevens betreffende de personen onder wier leiding proeven plaatsvinden.”

8 Volgens artikel 25 van de richtlijn moesten de lidstaten de maatregelen treffen die nodig waren om uiterlijk op 24 november 1989 aan deze richtlijn te voldoen en de Commissie daarvan onverwijld in kennis stellen. Tevens moesten zij de Commissie in kennis stellen van alle op het onder deze richtlijn vallende gebied vastgestelde wettelijke bepalingen.

De nationale wettelijke regeling

9 De Ierse regelgeving op het onder deze richtlijn vallende gebied is de Cruelty to Animals Act 1876 (hierna: „Act van 1876”). Volgens de Ierse regering werd de

richtlijn aanvankelijk in nationaal recht omgezet via een herziening van de procedures van goedkeuring en registratie waarin de Act van 1876 voorzag, en daarna door de vaststelling van de European Communities (Amendment of Cruelty to Animals Act 1876) Regulations 1994 (hierna: „wijzigingswet”).

- 10 In de Act van 1876, zoals gewijzigd bij de wijzigingswet (hierna: „gewijzigde Act”), zijn onder meer opgesomd de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder dieren voor proeven mogen worden gebruikt. Zo verbiedt Section 2 van de gewijzigde Act proeven die bedoeld zijn om levende dieren pijn te berokkenen, behoudens de in de wet genoemde uitzonderingen.

- 11 De aanhef van Section 12A van de gewijzigde Act, die voortvloeit uit de wijzigingswet, luidt als volgt: „In het bijzonder moeten in verband met proeven die onder de toepassing van deze Act vallen, de volgende bepalingen worden nageleefd”.

- 12 Section 12A(9) van de gewijzigde Act bepaalt:

„Behoudens de overige bepalingen van deze Regulations mag het betrokken dier worden vrijgelaten wanneer de gewettigde doeleinden van de proef zulks vereisen, op voorwaarde dat al het mogelijke is gedaan om het welzijn van het dier te waarborgen, indien de gezondheidstoestand van het dier zulks toelaat en er geen gevaar bestaat voor de volksgezondheid en het milieu.”

- 13 Section 12A(10)(i) van de gewijzigde Act bepaalt: „De minister [van Volksgezondheid] stelt de procedures vast volgens welke vooraf aan de instantie kennis wordt gegeven van proeven die zullen worden uitgevoerd of van gegevens betreffende de personen onder wier leiding proeven zullen plaatsvinden.” Bovendien is het volgende bepaald: „Wanneer het in de bedoeling ligt een dier te onderwerpen aan een proef waarin het hevige en mogelijk langdurige pijn zal of zou kunnen ondergaan, moet deze proef specifiek worden aangegeven en gemotiveerd of uitdrukkelijk toegestaan door de minister van Volksgezondheid. De minister doet passende gerechtelijke of bestuursrechtelijke stappen indien hij niet de zekerheid heeft verkregen dat de proef van voldoende belang is voor het voldoen aan de essentiële behoeften van mens of dier.”
- 14 Section 2 van de gewijzigde Act bepaalt dat sancties kunnen worden opgelegd aan personen „die proeven verrichten welke bedoeld zijn om leed te berokkenen, of die daaraan meewerken, en daardoor de onderhavige wet overtreden”. Voor de eerste overtreding kan een maximumgeldboete van 50 IEP worden opgelegd en, voor de tweede overtreding, een maximumgeldboete van 100 IEP of een gevangenisstraf met een maximumduur van drie maanden.
- 15 Bovendien kan krachtens Section 13 van de gewijzigde Act een maximumgeldboete van 5 IEP worden opgelegd in geval van obstructie van bepaalde onderzoeken.

De precontentieuze procedure

- 16 Na Ierland de gelegenheid te hebben gegeven zijn opmerkingen te doen kennen over de omzetting van de richtlijn in nationaal recht, zond de Commissie deze

lidstaat bij brieven van 27 mei 1993 en 17 december 1998 respectievelijk een met redenen omkleed advies en een aanvullend met redenen omkleed advies, waarin zij Ierland telkens verzocht, binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving ervan de maatregelen te treffen die noodzakelijk waren om aan de richtlijn te voldoen.

- 17 Toen blijkens de inlichtingen die de Ierse regering de Commissie deed toekomen in antwoord op het aanvullend met redenen omkleed advies, de richtlijn nog altijd niet was omgezet in Iers recht, besloot de Commissie het onderhavige beroep in te stellen.

Het beroep

- 18 Onder verwijzing naar de verplichtingen die op de lidstaten rusten krachtens de artikelen 5, eerste alinea, van het Verdrag, 189, derde alinea, EG-Verdrag (thans artikel 249, derde alinea, EG) en artikel 25 van de richtlijn komt de Commissie tot de slotsom, dat Ierland die verplichtingen niet is nagekomen door niet de maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om aan de richtlijn te voldoen en/of haar niet van deze maatregelen in kennis te stellen.
- 19 De Commissie baseert haar beroep tegen Ierland ter zake van de omzetting van de richtlijn op vier grieven, die achtereenvolgens moeten worden onderzocht:

— geen definitie van het begrip „proef” (onjuiste omzetting van artikel 2, sub d, van de richtlijn),

- geen aanduiding van de nationale instantie die bevoegd is om de vrijlating van een dier toe te staan (onjuiste omzetting van artikel 11 van de richtlijn),

- geen procedures van voorafgaande kennisgeving aan de bevoegde instantie van proeven of van gegevens betreffende de personen die deze verrichten (onjuiste omzetting van artikel 12, lid 1, van de richtlijn), en

- geen afdoende sancties in geval van niet-naleving van de bepalingen van de richtlijn.

Geen definitie van het begrip „proef”

- 20 De eerste grief van de Commissie houdt in dat het begrip „proef”, zoals gedefinieerd in artikel 2, sub d, van de richtlijn, het toepassingsgebied van de richtlijn afbakt, terwijl de Ierse omzettingbepalingen dit begrip gebruiken zonder het te definiëren. Blijkens de aanhef van Section 12A van de gewijzigde Act is deze wet slechts van toepassing op dierproeven die reeds onder het toepassingsgebied van de Act van 1876 vielen, te weten op proeven die bedoeld zijn om pijn te berokkenen. Volgens de Commissie is het toepassingsgebied van de gewijzigde Act dus uitdrukkelijk beperkt tot proeven waarbij een subjectieve intentie bestaat („bedoeld zijn”), gekoppeld aan één resultaat („pijn”).
- 21 Volgens de Commissie is de richtlijn daarentegen van toepassing op proeven waarbij een objectieve mogelijkheid bestaat dat zij pijn, lijden, ongemak of

blijvend letsel berokkenen („kunnen berokkenen”), hetgeen heel wat meer resultaten omvat dan het resultaat waarop de gewijzigde Act van toepassing is, voorzover deze proeven worden verricht voor een van de in artikel 3 van de richtlijn vermelde doeleinden. Zo is het haars inziens mogelijk dat een dier dat voor experimentele doeleinden wordt gebruikt, „blijvend letsel” wordt berokkend, zoals een verkorting van zijn levensverwachting door genetische wijzigingen, zonder dat het enige pijn voelt.

- 22 Voorts stelt de Commissie dat door het ontbreken van een duidelijke definitie van het begrip „proef” in de betrokken nationale wettelijke regeling rechtsonzekerheid in de hand wordt gewerkt, aangezien niet bekend is in welke mate andere aspecten van de in de richtlijn opgenomen definitie, zoals de duur van een tussenkomst en het begin- en eindpunt van een proef, in de Ierse rechtsorde zijn opgenomen.
- 23 De Commissie herinnert eraan, dat volgens de richtlijn het begrip „proef” tevens „elke handeling” dekt „waarvan het doel of het mogelijke gevolg de geboorte van een dier in een dergelijke toestand is”, dat wil zeggen elke handeling die gevolgen heeft voor nog niet geboren dieren. Haars inziens is de richtlijn dus ook van toepassing op met name genetische manipulaties of proeven met klonen die leiden tot de geboorte van dieren die later blijvend letsel zullen hebben, zoals fysieke misvormingen, mentale gebreken, kanker en andere door vreemde genen veroorzaakte ziektes. Daarentegen is de gewijzigde Act haars inziens enkel van toepassing op levende dieren.
- 24 De Ierse regering betoogt, dat de bezorgdheid van de Commissie omtrent de definitie van het begrip „proef” grotendeels semantisch is. Aangezien volgens haar alle dierproeven lijden en ongemak berokkenen, vallen zij in beginsel alle onder de definitie van het begrip „proef” van de richtlijn.

- 25 In dit verband betoogt de Ierse regering, dat de personen die onderzoek willen verrichten met gebruik van levende dieren, een vergunning van de minister van Volksgezondheid moeten hebben en hun werk moeten uitvoeren in erkende instellingen. De minister kan niet alleen een vergunning weigeren indien hij meent dat geen rekening wordt gehouden met de gezondheid en het welzijn van de dieren, maar tevens een vergunning intrekken wanneer de toekenningsvoorwaarden niet worden nageleefd en iedere afgifte van een nieuwe vergunning weigeren.
- 26 Ofschoon de Ierse regering erkent dat het opportuun zou zijn om de definitie van het begrip „proef” in de thans geldende wettelijke regeling te wijzigen, betoogt zij dat in de praktijk de criteria betreffende aan dieren berokkend lijden en blijvend letsel wel degelijk valt onder de definitie van dit begrip zoals voortvloeiend uit de gewijzigde Act.
- 27 In dit verband zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak elke lidstaat aan richtlijnen uitvoering moet geven op een wijze die ten volle voldoet aan de door de communautaire wetgever gestelde vereisten van rechtsduidelijkheid en -zekerheid, zulks in het belang van de in de lidstaten gevestigde betrokkenen. Daartoe moeten de bepalingen van een richtlijn worden uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de vereiste specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid (zie arrest van 4 december 1997, Commissie/Italië, C-207/96, Jurispr. blz. I-6869, punt 26).
- 28 Derhalve zijn eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, niet te beschouwen als een geldige uitvoering van de verplichting tot omzetting die rust op de lidstaten tot wie richtlijnen gericht zijn (zie onder meer arrest van 6 mei 1980, Commissie/België, 102/79, Jurispr. blz. 1473, punt 11).

- 29 In het onderhavige geval staat vast, dat de definitie van het begrip „proef”, zoals gegeven in artikel 2, sub d, van de richtlijn, niet in Iers recht is omgezet. Dit betekent dat, zo de criteria inzake aan dieren berokkend lijden en blijvend letsel in de praktijk al onder de definitie van het begrip „proef” van de gewijzigde Act vallen, zoals de Ierse regering stelt, de betrokkenen geen zekerheid hebben over hun rechtssituatie.
- 30 Mitsdien moet worden vastgesteld dat Ierland de krachtens artikel 2, sub d, van de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Geen aanduiding van de nationale instantie die bevoegd is om de vrijlating van een dier toe te staan

- 31 De tweede grief van de Commissie houdt in dat, anders dan artikel 11 van de richtlijn, Section 12A(9) van de gewijzigde Act, de relevante Ierse bepaling, voor de vrijlating van een dier niet de toestemming voorschrijft van een daartoe bevoegde instantie, die vooraf moet onderzoeken of aan de toepasselijke voorwaarden is voldaan.
- 32 Volgens de Ierse regering moet het lot van dieren die voor experimentele doeleinden worden gebruikt, gepreciseerd worden in de aanvraag van de voor het verrichten van proeven vereiste vergunning. Bovendien vermeldt elke vergunning de voorwaarden waaronder de proeven moeten worden verricht. Een van deze voorwaarden is de eis dat de vergunninghouder erover waakt dat de gegevens over de herkomst, het gebruik en het uiteindelijke lot van in de instelling voor wetenschappelijke doeleinden aanwezige dieren worden bijgehouden in gedetailleerde dossiers, waarvan de minister van Volksgezondheid of zijn gemachtigde inzage moet worden verleend.

- 33 In dit verband moet worden vastgesteld, dat artikel 11 van de richtlijn niet volledig is omgezet, aangezien de relevante nationale bepalingen in geen enkele vorm van toezicht door een bevoegde instantie op de vrijlating van een dier voorzien.
- 34 Wat voor het overige het argument van de Ierse regering betreft dat de meeste dieren die in Ierland voor experimentele doeleinden worden gebruikt, hiervoor in erkende instellingen worden gefokt en aan het einde van de proef worden gedood, zij eraan herinnerd, dat het niet voldoen aan een door het gemeenschapsrecht opgelegde verplichting op zich reeds niet-nakoming oplevert, zodat de omstandigheid dat deze niet-naleving geen nadelige gevolgen heeft gehad, niet van belang is (zie arrest van 1 februari 2001, Commissie/Frankrijk, C-333/99, Jurispr. blz. I-1025, punt 37).
- 35 Mitsdien moet worden vastgesteld dat Ierland de krachtens artikel 11 van de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Geen procedures van voorafgaande kennisgeving aan een bevoegde instantie van proeven of van gegevens betreffende de personen die deze verrichten

- 36 De derde grief van de Commissie houdt in dat, ofschoon ingevolge Section 12A(10)(i) van de gewijzigde Act de minister van Volksgezondheid de procedures moet invoeren volgens welke vooraf aan de bevoegde instantie kennis moet worden gegeven van proeven die zullen worden verricht of van gegevens betreffende de personen die deze zullen verrichten, zij niet van de invoering van dergelijke procedures in kennis is gesteld. Haars inziens duidt de gewijzigde Act al evenmin aan, welke persoon of welk organisme de bevoegde instantie is waaraan overeenkomstig artikel 12, lid 1, van de richtlijn deze proeven en gegevens vooraf moeten worden meegedeeld.

- 37 De Ierse regering betoogt dat de aanvrager krachtens de relevante nationale bepalingen de minister van Volksgezondheid vooraf in kennis moet stellen van de proeven die hij wenst te verrichten en de procedures die hij daarvoor wil aanwenden. Die informatie heeft betrekking op de aard, de plaats en het doel van de proeven, de kwalificaties van de verzoeker en de positie die hij bekleedt in de onderzoeksinstelling of het agentschap voor rekening waarvan hij de proeven wil verrichten. Verder moet volgens de toepasselijke Ierse regeling een verklaring worden overgelegd volgens welke de proef waarvoor de vergunning wordt aangevraagd, van essentieel belang is en in de praktijk door geen enkele andere wetenschappelijke methode redelijkerwijs kan worden vervangen.
- 38 In dit verband moet worden vastgesteld, dat artikel 12, lid 1, van de richtlijn niet volledig is omgezet, aangezien niettegenstaande de bepalingen van Section 12A(10)(i) van de gewijzigde Act, de minister van Volksgezondheid geen procedures heeft ingevoerd volgens welke vooraf aan een met name genoemde bevoegde instantie kennis moet worden gegeven van proeven die zullen worden verricht of van gegevens betreffende de personen die deze zullen verrichten.
- 39 Mitsdien moet worden vastgesteld dat Ierland de krachtens artikel 12, lid 1, van de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Geen stelsel van passende sancties in geval van niet-naleving van de vereisten van de richtlijn

- 40 De vierde grief van de Commissie houdt in de eerste plaats in, dat de Sections 2 en 13 van de gewijzigde Act, betreffende de sancties die kunnen worden opgelegd in geval van niet-naleving van de richtlijn, geen betrekking hebben op de

overtredingen op het gebied van de huisvesting en de verzorging van de dieren, noch op overtredingen met betrekking tot de werking van de fokinstellingen, de toeleverende instellingen of de gebruikende instellingen, aangezien in Section 2 uitsluitend wordt verwezen naar de personen die proeven verrichten of daaraan hun medewerking verlenen en Section 13 uitsluitend de obstructie van onderzoeken strafbaar stelt.

- 41 De Commissie betoogt, dat het ontbreken van sancties op overtredingen op het gebied van de huisvesting en de verzorging van dieren alsmede de werking van de fokinstellingen, de toeleverende instellingen of de gebruikende instellingen, afbreuk doet aan de doeltreffendheid van de door de gewijzigde Act geboden beschermingsregeling en in strijd is met artikel 5 van het Verdrag. Ook indien een richtlijn niet voorziet in een specifieke sanctie of boete in geval van niet-nakoming van de door haar opgelegde uitdrukkelijke verplichtingen, neemt zulks niet weg dat op de lidstaten krachtens artikel 5 van het Verdrag de algemene verplichting rust om alle maatregelen te treffen welke geschikt zijn om de uitvoering van het gemeenschapsrecht te verzekeren.
- 42 In de tweede plaats zijn volgens de Commissie wegens de geldontwaarding sinds de invoering van de betrokken geldboetes, de sancties van de Sections 2 en 13 van de gewijzigde Act noch doeltreffend, noch evenredig, noch preventief. Daarenboven bestraft Ierland overtredingen van de bepalingen van de richtlijn niet op dezelfde wijze als overtredingen van gelijksoortige, even belangrijke nationale bepalingen. In dit verband wijst de Commissie er bijvoorbeeld op, dat voor bepaalde soortgelijke overtredingen van nationale bepalingen op het gebied van wreedheid tegen dieren de geldboete 1 000 IEP bedraagt.
- 43 De Ierse regering betoogt dat de vele voorwaarden waaraan moet worden voldaan voor de afgifte van een vergunning om proeven te verrichten, alsmede de

bevoegdheid van de minister van Volksgezondheid om vergunningen in te trekken, overtredingen van de ter zake toepasselijke regels op veel doeltreffender wijze voorkomen dan geldboetes, die pas kunnen worden opgelegd na succesvolle strafvervolging.

- 44 Niettemin erkent deze regering de gegrondheid van de argumenten van de Commissie dat het huidige niveau van de toepasselijke geldboetes te laag is. In haar opmerkingen geeft zij te kennen dat zij voornemens is dit bedrag te verhogen en dat een wetsontwerp daartoe in voorbereiding is.
- 45 In de eerste plaats moet worden opgemerkt, dat volgens vaste rechtspraak het bestaan van niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en dat het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen geen rekening kan houden (zie met name arrest van 21 juni 2001, Commissie/Luxemburg, C-119/00, Jurispr. blz. I-4795, punt 14).
- 46 In de tweede plaats zij eraan herinnerd, dat wanneer een gemeenschapsregeling geen specifieke sanctie stelt op overtreding van de bepalingen ervan, of daartoe verwijst naar nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de lidstaten ingevolge artikel 5 van het Verdrag gehouden zijn, alle passende maatregelen te treffen om de toepassing en de doeltreffendheid van het gemeenschapsrecht te verzekeren. Daartoe dienen de lidstaten erop toe te zien, dat overtredingen van het gemeenschapsrecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van nationaal recht. Zij zijn daarbij weliswaar vrij in hun keuze van de op te leggen sancties, doch deze moeten hoe dan ook doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn (zie met name arresten van 21 september 1989, Commissie/Griekenland, 68/88, Jurispr. blz. 2965, punten 23 en 24, en 7 december 2000, de Andrade, C-213/99, Jurispr. blz. I-11083, punt 19).

- 47 Vastgesteld moet worden, dat de sancties waarin de Ierse wettelijke regeling voorziet in geval van niet-naleving van de vereisten van de richtlijn, niet voldoen aan de voorwaarden zoals die in de in het vorige punt aangehaalde rechtspraak zijn geformuleerd.
- 48 Voor het overige berust het argument van de Ierse regering, dat in het kader van het toezicht dat bij de procedures voor de afgifte van vergunningen wordt uitgeoefend, in voorkomend geval een afdoende sanctie kan worden opgelegd, op de onjuiste veronderstelling dat alle overtredingen van de bepalingen van de richtlijn in het kader van die procedures kunnen worden bestraft. Zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, kan de weigering een vergunning af te geven of de intrekking van een vergunning hoe dan ook niet worden beschouwd als een doeltreffende afschrikwekkende sanctie wanneer een in de richtlijn bedoelde proef met volledige miskenning van de nationale vergunningsregeling wordt verricht.
- 49 Gelet op een en ander dient ook de vierde grief van de Commissie te worden aanvaard.

Kosten

- 50 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dit is gevorderd. Aangezien Ierland in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende, verstaat:

- 1) Door niet alle maatregelen te treffen die nodig zijn om de juiste omzetting te verzekeren van de artikelen 2, sub d, 11 en 12 van richtlijn 86/609/EEG van de Raad van 24 november 1986 inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende de bescherming van dieren die voor experimentele en andere wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt, en door niet te voorzien in een stelsel van passende sancties in geval van niet-naleving van de voorschriften van richtlijn 86/609, is Ierland de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens deze richtlijn, inzonderheid artikel 25 daarvan, en het EG-Verdrag, inzonderheid artikel 5 daarvan (thans artikel 10 EG).

- 2) Ierland wordt verwezen in de kosten.

Jann

von Bahr

Edward

La Pergola

Timmermans

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 18 oktober 2001.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

R. Grass

P. Jann