

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
J. MISCHO

van 30 januari 2003¹

I — Inleiding en rechtskader

1. Opnieuw dient het Hof zich uit te spreken over een probleem dat verband houdt met bovine spongiforme encefalopathie (hierna: „BSE”) en met de door de Gemeenschap getroffen regelingen om het hoofd te bieden aan de ernstige problemen voor de gezondheid van mens en dier die deze ziekte met zich brengt. Ik heb reeds de gelegenheid gehad om het Hof het feitelijke en wetenschappelijke kader te schetsen², waarmee het inmiddels ongetwijfeld goed vertrouwd is.

2. In het onderhavige geval gaat het om een door de Franse Republiek ingesteld beroep tot 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/EG³ (hierna: „bestreden beschikking”).

3. Volgens de door de communautaire regeling overgenomen criteria van het Internationaal Bureau voor besmettelijke veeziekten (IOE) is in Portugal sprake van een hoge BSE-incidentie. Om die reden heeft de Commissie op 18 november 1998 beschikking 98/653/EG vastgesteld, inzake spoedmaatregelen die noodzakelijk zijn geworden wegens het voorkomen van bovine spongiforme encefalopathie in Portugal⁴, welke met name in artikel 4 bepaalt als volgt:

„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;

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Zie mijn conclusie in de zaak Commissie/Frankrijk (arrest van 13 december 2001, C-1/00, Jurispr. blz. I-9989, punten 1-4).

3 — PB L 203, blz. 27.

4 — PB L 311, blz. 23.

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

4. 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 overdraagbare spongiforme encefalopathie (hierna: „TSE”) overeenkomstig de communautaire en de nationale voorschriften, alsmede over de resultaten van de in artikel 13 van de beschikking bedoelde programma’s.

5. Artikel 15 van beschikking 98/653 bepaalt:

„De Commissie verricht in Portugal communautaire controles ter plaatse om:

- a) de toepassing van de bepalingen van deze beschikking te verifiëren, met name wat de uitvoering van de officiële controles betreft;
- b) de ontwikkeling van de incidentie van de ziekte en de daadwerkelijke toepassing van de relevante nationale maatregelen te onderzoeken en een risicoevaluatie uit te voeren waaruit moet blijken of de passende maatregelen zijn genomen om elk risico te ondervangen.”

6. Het embargo is bij beschikking 1999/517/EG van de Commissie van 28 juli 1999 houdende wijziging van beschikking 98/653, verlengd tot 1 februari 2000.⁵ De Portugese Republiek heeft een beroep tot nietigverklaring van deze beschikking ingesteld, dat door het Hof is verworpen.⁶

7. Het embargo is vervolgens voor onbepaalde tijd verlengd bij beschikking 2000/104/EG van de Commissie van 31 januari 2000 tot wijziging van beschikking 98/653.⁷

8. De voorwaarden voor de opheffing van het 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 bovine spongiforme encefalopathie in Portugal, en tot uitvoering van een aan een datum gerelateerde uitvoerregeling.⁸

9. De voorgeschiedenis van deze beschikking en het mechanisme dat hiermee wordt

5 — PB L 197, blz. 45.

6 — Arrest van 12 juli 2001, Portugal/Commissie (C-365/99, Jurispr. blz. I-5645).

7 — PB L 29, blz. 36.

8 — PB L 132, blz. 17.

uitgevoerd, worden uitvoerig in de punten van de considerans uiteengezet. Deze luiden onder andere als volgt:

- „(6) Uit een van 14 tot 18 juni 1999 door het Voedsel- en Veterinair Bureau in Portugal uitgevoerd inspectiebezoek is gebleken dat alle bestaande voorraden uit de handel waren genomen en dat de controles op de effectiviteit van het vervoederverbod op de juiste manier werden uitgevoerd.
- (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 encefalopathiën⁹, zoals gewijzigd bij beschikking 2001/2/EG.¹⁰
- (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*¹¹ 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 6 van beschikking 2001/376 handhaaft het verbod op de uitvoer van

9 — PB L 158, blz. 76.

10 — PB L 1, blz. 21.

11 — Cursivering van mij.

ontbeend vers vlees, producten die in de voedselketen van mens of dier terecht kunnen komen, en materiaal dat bestemd is voor gebruik in cosmetische of medische producten of in medische hulpmiddelen.

het kader van de DBES-regeling worden uitgevoerd, worden gemerkt met een extra merkteken.

11. Artikel 7 van beschikking 2001/376 bepaalt evenwel dat Portugal toestemming mag 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.

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, het 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 de traceerbaarheid en identificatie van de in aanmerking komende karkassen.

12. Voorts mag Portugal volgens artikel 11, lid 1, van beschikking 2001/376, in afwijking van artikel 6 hiervan, toestemming verlenen voor de verzending van vlees en producten naar andere lidstaten of naar derde landen onder de voorwaarden die zijn bepaald in verschillende artikelen van de beschikking en in bijlage IV, „Aan een datum gerelateerde uitvoerregeling (DBES)”, daarbij.

16. Artikel 20 van beschikking 2001/376 herhaalt de reeds in beschikking 98/653 opgenomen verplichting, volgens welke de Portugese autoriteiten regelmatig verslagen aan de Commissie moeten toezenden.

17. Artikel 21 van beschikking 2001/376 bepaalt met name als volgt:

13. Artikel 11, leden 1 tot en met 4, van beschikking 2001/376 bevat bijzondere voorwaarden voor slachthuizen, uitsnijderijen, opslag en vervoer van vlees.

„De Commissie verricht communautaire inspecties ter plaatse:

14. Volgens artikel 12 van deze beschikking moeten vlees en vleesproducten die in

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;

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, worden door de Commissie vastgesteld met inachtneming van de in artikel 21 bedoelde inspecties en na kennisgeving aan de lidstaten.”

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.”

II — De bestreden beschikking

19. Op 25 juli 2001 heeft de Commissie de bestreden beschikking vastgesteld, waarbij de datum waarop met de verzending van rundveeproducten vanuit Portugal mag worden begonnen, op 1 augustus 2001 is bepaald.

20. Deze beschikking volgde na een aantal communautaire inspecties die door de Commissie positief werden bevonden. Derhalve luiden het tweede en het derde punt van de considerans van de bestreden beschikking 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.

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

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

23. Verweerster concludeert dat het het Hof behage:

— het beroep als ongegrond te verwerpen;

— verzoekster in de kosten te verwijzen.

III — Conclusies van partijen en interventies

21. Aangezien volgens haar niet is voldaan aan de voorwaarden voor de opheffing van het embargo op rundvlees uit Portugal, heeft de Franse Republiek beroep tot nietigverklaring van de bestreden beschikking ingesteld.

22. Verzoekster concludeert dat het het Hof behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

24. Bij beschikking van de president van het Hof van 1 maart 2002 is de Portugese Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van verweerster.

25. Bij beschikking van de president van het Hof van 8 maart 2002 is het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie. Gelet op de door de partijen ingediende memories heeft de regering van het Verenigd Koninkrijk evenwel laten weten dat zij niets toe te voegen heeft aan de door de Commissie naar voren gebrachte argumenten en dat zij ervan afziet zelf een memorie in te dienen.

IV — Argumenten van partijen en beoordeling

A — De bewijslast

26. De Franse regering preciseert dat zij niet de opheffing van het embargo als zodanig betwist, maar wel de hiervoor vastgestelde datum. De opheffing van het embargo is een uitzondering op dit embargo voor bepaalde producten en de Commissie, die de voorwaarden voor deze uitzondering vervuld heeft geacht, moet aantonen dat dit inderdaad het geval was.

27. De Commissie betoogt dat de vaststelling van een dergelijke beschikking een afweging vereist tussen het voorzorgsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Derhalve moet de bewering dat het aan de Commissie staat om aan te tonen dat daadwerkelijk is voldaan aan de voorwaarden voor de opheffing van het embargo, worden genuanceerd. Bovendien geldt voor de bestreden beschikking, zoals voor alle andere communautaire handelingen, het vermoeden van wettigheid. Bijgevolg moet volgens haar toepassing worden gegeven aan het procedurele beginsel volgens hetwelk de bewijslast op de verzoekende partij rust, in casu de Franse regering.

28. Dienaangaande kan worden volstaan met de vaststelling dat de Franse regering in het onderhavige beroep heeft getracht om

aan te tonen dat de Portugese Republiek ten tijde van de vaststelling van de bestreden beschikking niet had voldaan aan de in beschikking 2001/376 genoemde voorwaarden. Zij betwist bijgevolg niet de toepasselijkheid van het beginsel *actori incumbit probatio*. Bijgevolg moeten de door de Franse regering aangevoerde middelen worden onderzocht om te kunnen vaststellen of zij erin is geslaagd haar standpunt te staven.

B — Eerste middel: schending van de artikelen 21 en 22 van beschikking 2001/376 en kennelijke beoordelingsfout

1. Argumenten van partijen

a) Argumenten van de Franse regering

29. De Franse regering is van mening dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door het standpunt in te nemen dat uit de in Portugal uitgevoerde inspecties was gebleken, dat de in beschikking 2001/376 gestelde voorwaarden waren vervuld.

30. Volgens haar moet de in artikel 22, lid 2, van beschikking 2001/376 opgenomen formulering „met inachtneming

van de in artikel 21 bedoelde inspecties” in die zin worden uitgelegd dat zij de opheffing van het embargo afhankelijk stelt van de uitvoering en de resultaten van de in artikel 21 genoemde inspecties.

31. De Commissie heeft de bestreden beschikking vastgesteld zonder alle door artikel 21 van beschikking 2001/376 voorgeschreven inspecties te hebben verricht.

32. Ingevolge artikel 21 diende namelijk te worden geverifieerd:

- de toepassing van het bepaalde in de artikelen 11 en 12 van en in bijlage IV bij beschikking 2001/376;
- de toepassing van de bepalingen van beschikking 2001/376, met name wat de uitvoering van de officiële controles betreft, alsmede
- de ontwikkeling van de incidentie van de ziekte en de daadwerkelijke toepassing van de relevante nationale maatregelen; voorts moest een risico-evaluatie worden uitgevoerd waaruit moest blijken of de nodige maatregelen zijn genomen om de situatie volledig onder controle te krijgen.

33. Het laatste inspectierapport van het Voedsel- en Veterinair Bureau (hierna: „VVB”) dat haar vóór de vaststelling van de bestreden beschikking is toegezonden, is het rapport van 25 tot en met 27 juni 2001, dat betrekking heeft op de algemene uitvoervoorwaarden van de DBES-regeling en met name op de erkenning van inrichtingen, de in aanmerking komende cohorten, de in aanmerking komende dieren, de controles in de slachthuizen en uitsnijderijen, alsmede de certificering en het vervoer. Dit rapport bevat daarentegen geen onderzoek naar de incidentie van de ziekte en de toepassing van de relevante nationale maatregelen, noch een risico-evaluatie, waaruit blijkt of de nodige maatregelen zijn genomen om de situatie volledig onder controle te krijgen.

34. De inspecties met betrekking tot de uitvoering van de officiële controles (artikel 21, sub c), alsmede de inspecties met betrekking tot de ontwikkeling van de ziekte, de risico-evaluatie en de genomen maatregelen (artikel 21, sub d), die in Portugal hadden moeten worden verricht, komen bovenop de specifieke inspecties in het kader van de DBES-regeling. Dit wordt bevestigd door artikel 22, lid 2, dat geen onderscheid maakt naar de categorieën van inspecties waarmee de Commissie rekening moet houden, evenals door de inhoud en de opeenvolging van de punten van de considerans van beschikking 2001/376. Het achtste en het negende punt van de considerans vermelden twee aan de DBES-regeling voorafgaande voorwaarden: het Portugese plan voor de uitroeiing van BSE en het nieuwe systeem voor de identificatie en registratie van runderen. Ingevolge het

elfde punt van de considerans dient het VVB zowel de maatregelen voor de uitvoering van de uitvoerregeling als die voor het uitstoten van nakomelingen te onderzoeken. Pas wanneer de uitkomst van al deze onderzoeken bevredigend is, is de Commissie gerechtigd om de datum vast te stellen waarop met de verzending mag worden begonnen.

35. Overigens heeft de gemachtigde van de Franse regering tijdens de terechtzitting opgemerkt dat het in het onderhavige geval wenselijk is om de controle van de DBES-regeling vergezeld te doen gaan van een meer algemene beoordeling van de situatie, teneinde met name te kunnen bepalen of een verdacht dier niet te goeder trouw voor de DBES-regeling in aanmerking is gekomen.

36. Op het tijdstip van de toezending van het inspectierapport waren de regeling en de circulaire met betrekking tot de DBES-handleiding nog niet van kracht, hadden bepaalde controles van het VVB nog niet plaatsgevonden en waren bijgevolg de bepalingen van artikel 21, sub c, van beschikking 2001/376 met betrekking tot „de uitvoering van de officiële controles” niet nageleefd.

37. De tijdsspanne tussen de vaststelling van de Portugese regeling en de opheffing van het embargo liet de marktdeelnemers onvoldoende tijd om zich met de procedures en werkwijze van de DBES-regeling vertrouwd te maken. De doeltreffendheid van de ingevoerde procedure kon bijgevolg

noch op het tijdstip van de vaststelling van de bestreden beschikking, noch op de voor de opheffing van het embargo vastgestelde datum worden geverifieerd.

38. Met betrekking tot de vaststellingen van de Commissie ter zake van artikel 21, sub b, van beschikking 2001/376, te weten de verificatie van de toepassing van het bepaalde in de artikelen 11 en 12 van en in bijlage IV bij die beschikking, merkt de Franse regering met name op als volgt:

- uit een op 11 juni 2001 door de Commissie aan de Portugese autoriteiten verstuurd brief blijkt duidelijk dat de DBES-regeling op dat tijdstip nog niet werd toegepast en dat sprake was van talrijke tekortkomingen in de maatregelen inzake de traceerbaarheid vóór en na het slachten, in de maatregelen om ervoor te zorgen dat de handelskanalen voor wél en die voor niet in aanmerking komende producten van elkaar gescheiden blijven, alsmede van het ontbreken van een alarmplan voor het geval dat een risicodier wordt aangetroffen;

- het rapport van het inspectiebezoek van het VVB van 25 tot en met 27 juni 2001 beperkt zich ertoe de voorwaarden van de DBES-regeling, die formeel in het ontwerp voor een wetsdecreet en in de DBES-handleiding moeten worden opgenomen, in herinnering te brengen, maar bevat niets om zich ervan te vergewissen dat de in de brief van 11 juni 2001 vastgestelde tekortkomingen aanleiding hebben gegeven

tot concrete verbeteringsmaatregelen (met name wat de voorschriften voor de traceerbaarheid vóór en na het slachten betreft).

39. Voorts heeft de Commissie niet de teksten bekendgemaakt van de door de Portugese autoriteiten vastgestelde regelingen waarmee de data van bekendmaking en verspreiding hadden kunnen worden geverifieerd. Bovendien was het wegens het ontbreken van een later inspectierapport of van een door de Commissie medegedeeld maandelijks verslag niet mogelijk geweest om te beoordelen in hoeverre de met de controles belaste Portugese autoriteiten van de regeling op de hoogte waren.

40. De Franse regering betoogt dat de bestreden beschikking ook ongeldig is voorzover de Commissie geen rekening heeft gehouden met het bestaan of het ontbreken van maatregelen inzake de traceerbaarheid in de andere lidstaten vóór de vaststelling van de datum van de opheffing van het embargo.

41. Bij het onderzoek van de vaststellingen van de Commissie met betrekking tot artikel 21, sub c, van beschikking 2001/376 en in het bijzonder de uitvoering van de officiële controles, herinnert de Franse regering aan het belang van deze controles, aangezien enkel een strikte naleving van de DBES-regeling de risico's kan uitsluiten.

42. Met name het inspectierapport van 14 tot en met 18 mei 2001 bevatte kritiek met betrekking tot diermeel en gespecificeerd risicomateriaal, en deed aanbevelingen. Het rapport maakt gewag van verplichtingen dienaangaande van de Portugese autoriteiten, maar uit geen enkel ander document zou blijken dat er ook daadwerkelijk maatregelen zijn genomen om de vastgestelde tekortkomingen te verhelpen.

43. Met betrekking tot artikel 21, sub d, van beschikking 2001/376, dat wil zeggen de kwestie van de tests en de epizoötiebewaking, constateert de Franse regering dat het inspectierapport van 15 tot en met 18 mei 2001 dienaangaande talrijke kritische opmerkingen bevat. De Commissie heeft evenwel niet geverifieerd hoe de door de deskundigen opgestelde aanbevelingen zijn opgevolgd, waarmee zij artikel 21, sub d, van beschikking 2001/376 heeft geschonden.

44. Bovendien had de doeltreffendheid van het testprogramma voor runderen in Portugal vóór de vaststelling en de inwerkingtreding van de bestreden beschikking niet geverifieerd kunnen worden, vanwege het geringe aantal uitgevoerde tests en het ontbreken van terugroepingen met betrekking tot de ter zake ingevoerde procedures (strategie van de vernietiging van de cohort van een met BSE besmet rund en zijn directe nakomelingen, procedure van de terugroeping en vernietiging van runderen die meer dan 30 maanden oud zijn). Bijgevolg heeft de Commissie geen risicoevaluatie overeenkomstig artikel 21, sub d, van beschikking 2001/376 kunnen uitvoe-

ren, aangezien de doeltreffendheid van de traceerbaarheid niet kon worden geverifieerd en de kwaliteit van het testprogramma twijfelachtig was.

45. De Franse regering komt tot de slotsom dat de Commissie de bestreden beschikking in strijd met de gecombineerde bepalingen van de artikelen 21 en 22 van beschikking 2001/376 heeft vastgesteld, aangezien zij zich vóór de vaststelling van de datum van de opheffing van het embargo niet heeft vergewist van de daadwerkelijke uitvoering van het in die beschikking voorgeschreven systeem ter preventie van BSE in Portugal.

b) Antwoord van de Commissie

46. Wat is het antwoord van de Commissie op deze zienswijze?

47. De Commissie herinnert eraan dat de verschillende beschikkingen berusten op 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 markt¹², en 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 markt¹³, en dat zij complexe verificaties vereisen, rekening houdend met eveneens complexe feitelijke en juridische situaties en mechanismen. Bijgevolg beschikt zij bij haar vaststellingen over een ruime beoordelingsbevoegdheid.

48. De Commissie verwijt de Franse regering artikel 22, lid 2, van beschikking 2001/376 letterlijk te hebben uitgelegd. Zij heeft genoemd lid 2, dat verwijst naar artikel 21, uitgelegd zonder telkens te specificeren welk van de punten van dit artikel van toepassing is op elk van de drie in artikel 22, lid 2, bedoelde regelingen, te weten die van artikel 5 (verzending voor verbranding), artikel 7 (talg en aanverwante producten) en artikel 11 (DBES).

49. Haars inziens moest zij evenwel de in artikel 21 van beschikking 2001/376 bedoelde elementen in verschillende mate in aanmerking nemen. Zij diende rekening te houden met alle sedert beschikking 98/653 verrichte inspecties en strikt te controleren, of de in artikel 21, sub b, vermelde inspecties waren uitgevoerd en of daaruit kon worden opgemaakt dat de Republiek Portugal alle vereiste waarborgen bood. Zij is van mening dat aan deze twee vereisten, die haar niet met dezelfde kracht binden, was voldaan toen zij had besloten om een datum vast te stellen voor de hervatting van de verzendingen overeenkomstig de DBES-regeling.

12 — PB L 395, blz. 13.

13 — PB L 224, blz. 29.

50. Het afhankelijk stellen van de vaststelling van de datum voor de hervatting van de uitvoer van het materiaal en de producten in de artikelen 5, 7 en 11 van beschikking 2001/376 van de gelijktijdige uitvoering van alle in artikel 21 bedoelde controles, leidt tot de samenvoeging van drie verschillende en van elkaar onafhankelijke uitvoerregelingen, waarmee drie regelingen van voorafgaande controles overeenkomen. De bewoordingen van artikel 22, lid 2, pleiten voor deze uitlegging, aangezien hierin sprake is van het woord „data” (voor de hervatting van de uitvoer) in het meervoud.

51. De door de Franse regering verdedigde letterlijke uitlegging kan op grond van de strikte afscherming van de drie handelskanalen leiden tot schending van het beginsel van evenredigheid. Een weigering van de verzending van risicomateriaal voor verbranding in een andere lidstaat kan bijvoorbeeld niet worden gebaseerd op tekortkomingen in de DBES-keten. Het is duidelijk dat de in artikel 21, sub d, bedoelde inspecties ruim buiten het kader van de hervatting van de uitvoer vallen en onafhankelijk hiervan moeten plaatsvinden.

52. Ten slotte betwist de Commissie het gebruik door de Franse regering van de punten van de considerans van beschikking 2001/376 ter staving van de letterlijke uitlegging van artikel 22, lid 2. Volgens haar passen deze punten van de considerans in het kader van de artikelen 11 en 12 alsmede van bijlage IV, zijnde bepalingen die rechtstreeks de DBES-regeling raken en

die bijgevolg volledig binnen het kader van de in artikel 21, sub b, bedoelde inspecties vallen.

53. Volgens haar houdt enkel artikel 21, sub b, werkelijk verband met de DBES-regeling. Deze bepaling heeft immers betrekking op de verificatie van de in de punten 11 (opzetten van een regeling voor de registratie van de gegevens betreffende de overeenstemmingscontroles) en 12 (erkenning van inrichtingen die een systeem van volledige traceerbaarheid hebben ingevoerd) van bijlage IV genoemde voorwaarden.

54. De punten c en d zijn zeer algemeen geformuleerd, bevatten geen enkele specifieke verwijzing naar de DBES-regeling en dienen te worden beschouwd in samenhang met artikel 9, lid 4, van richtlijn 89/662 en artikel 10, lid 4, van richtlijn 90/425, die de Commissie verplichten om de ontwikkeling van de situatie in het kader van de vrijwaringsclausule te volgen en, indien nodig, de getroffen maatregelen aan te passen. Deze punten zijn letterlijk overgenomen van artikel 15 van beschikking 98/653, waarbij het embargo werd ingesteld, en er is sprake van continuïteit tussen dit artikel 15 en artikel 21, sub c en d, van beschikking 2001/376. De Commissie leidt hieruit af dat een inspectiebezoek of een evaluatie krachtens artikel 15 van beschikking 98/653 gelijkstaat met een inspectiebezoek krachtens beschikking 2001/376, mits uiteraard de in het geding zijnde conclusies niet door feitelijke ontwikkelingen worden achterhaald.

55. Dit betekent weliswaar niet dat de in artikel 21, sub c en d, verlangde inspecties buiten beschouwing hadden kunnen blijven bij de vaststelling van een datum voor de gedeeltelijke hervatting van de uitvoer, aangezien deze inspectiebezoeken voor de gehele beschikking gelden, maar zij beogen niet rechtstreeks de invoering van de aan een datum gerelateerde uitvoerregeling.

56. Laat ik nu de meer specifieke opmerkingen van de Commissie met betrekking tot de verschillende vormen van inspecties samenvatten.

i) Opmerkingen van de Commissie met betrekking tot de ingevolge artikel 21, sub b, van beschikking 2001/376 vereiste inspecties

57. Met betrekking tot artikel 21, sub b, van beschikking 2001/376 is de Commissie van mening dat uit punt 6-1 van de conclusies van het rapport van het inspectiebezoek van 25 tot en met 27 juni 2001 blijkt dat de uitvoering van de DBES-regeling in Portugal voldeed aan de vereisten van beschikking 2001/376. Het VVB vermeldde slechts het ontbreken van rechtsvoorschriften en schriftelijke aanwijzingen. Het wetsdecreet van 31 juli 2001 (datum van bekendmaking) is door de Portugese ministerraad op 12 juli 2001 goedgekeurd, op 29 juli 2001 door de president van de Republiek afgekondigd en op 23 juli 2001 door de eerste minister gecontrasigneerd; het is op 1 augustus 2001 in werking ge-

treden. De DBES-handleiding is door de staatssecretaris voor Landbouw op 13 juli 2001 goedgekeurd. Het Portugese systeem was dus — zij het formeel niet volledig afgerond — ingevoerd op de datum van vaststelling van de bestreden beschikking, en de Commissie is van mening dat zij alle haar door het gemeenschapsrecht opgelegde controleverplichtingen heeft vervuld.

58. Teneinde de zaken in hun samenhang te plaatsen, merkt de Commissie op dat er sinds de in de bestreden beschikking aangegeven datum geen verzending van DBES-vlees heeft plaatsgevonden.

59. In de brief van 11 juni 2001 werd slechts melding gemaakt van bepaalde nog resterende problemen. Het inspectiebezoek van juni bevestigt dat de Portugese autoriteiten op basis van die brief voor elk van de daarin vermelde punten oplossingen hebben aangedragen. De Portugese regering heeft met name een antwoord gegeven op de door de Commissie opgeworpen problemen inzake de traceerbaarheid, en dat antwoord is door het VVB lang vóór de vaststelling van de datum voor hervatting van de uitvoer geëvalueerd.

60. Het rapport met betrekking tot het door het VVB van 25 tot en met 27 juni 2001 verrichte inspectiebezoek bevat conclusies die over het geheel genomen pleiten voor de opheffing van het embargo, met name wat de doeltreffendheid van de uitvoering van de procedures betreft.

61. Dit rapport bevat met betrekking tot de Commissie enkel de navolgende aanbevelingen:

„the Commission services should set the date on which dispatch under DBES may commence, on the basis of the action taken by the Portuguese Authorities, addressing the recommendations and, in any case after written confirmation by the Portuguese Authorities has been received that

- legislation has come into effect and staff instructions have been issued officially; and
- no establishment of a category other than slaughterhouses and cutting plants processing only DBES beef will be approved before inspection by the FVO of the proposed arrangements”.

(De diensten van de Commissie zouden de datum moeten vaststellen waarop de verzending die voldoet aan de DBES-regeling kan beginnen op basis van de maatregelen die door de Portugese autoriteiten zijn getroffen naar aanleiding van de aanbevelingen, en hoe dan ook wanneer zij beschik-

ken over de schriftelijke bevestiging van de Portugese autoriteiten dat:

- de regeling in werking is getreden en de officiële instructies aan het personeel zijn gegeven; en
- geen inrichting van een andere categorie dan de slachthuizen en uitsnijderijen die uitsluitend DBES-rundvlees verwerken, vóór de inspectie door het VVB van de voorgestelde voorzieningen wordt erkend).

62. De Commissie is vervolgens een briefwisseling met de Portugese autoriteiten begonnen en heeft zich er zo van verzekerd dat de handleiding in overeenstemming met de opmerkingen van de inspecteurs van de Commissie gewijzigd is. De inspanningen van de Commissie hebben zich op dit punt geconcentreerd en reeds op de dag na het inspectiebezoek is een kopie van de nieuwe DBES-handleiding aan het VVB gestuurd. Aangezien het rapport geen melding maakte van problemen met betrekking tot de inspecties in het slachthuis en de uitsnijderij, heeft de Commissie weloverwogen besloten om 1 augustus 2001 als de datum voor de opheffing van het embargo vast te stellen. Met betrekking tot de toekomst vermeldt het addendum bij het inspectierapport 3345/2001 als volgt:

„The Manual has been changed as follows: any new plants intending to operate under the scheme have to be visited by the FVO. After a favourable outcome of such a visit,

the Minister of Agriculture will decide on the approval.”

(De handleiding is gewijzigd als volgt: elk nieuw bedrijf dat overeenkomstig de regeling wil werken, dient vooraf door het VVB te worden gecontroleerd. Wanneer de uitkomst van deze controle positief is, zal de minister van Landbouw over de erkenning beslissen).

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

64. Met betrekking tot de in artikel 20 van beschikking 2001/376 bedoelde maandelijks verslagen merkt de Commissie op dat zij door dit voorschrift niet gehouden is om deze verslagen aan de andere lidstaten te doen toekomen.

65. Wat de controle van de etikettering en de traceerbaarheid in de andere lidstaten betreft, herinnert de Commissie eraan dat de hierop van toepassing zijnde richtlijnen reeds een traceerbaarheid waarborgden op basis van de identificatienummers van de inrichtingen waar de producten zijn behandeld, en dat verordening (EG) nr. 1760/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 tot vaststelling

van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten en tot intrekking van verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad¹⁴, en de toepassingsverordening daarvan, welke vanaf 1 augustus 2000, dus vóór de invoering van de Portugese DBES-regeling, van toepassing waren, een systeem van traceerbaarheid van rundvlees in de gehele Gemeenschap waarborgen.

66. Op grond hiervan komt de Commissie tot de slotsom dat zij de voorwaarde met betrekking tot de krachtens artikel 21, sub b, van beschikking 2001/376 vereiste inspectie nauwgezet heeft nageleefd.

67. Zij betwist het argument van de Franse regering volgens hetwelk de Portugese diensten geen tijd zouden hebben gehad om zich met de procedures van de DBES-regeling vertrouwd te maken. Zij erkent dat de termijn formeel gezien kort was, maar benadrukt dat de DBES-regeling voorwerp was geweest van intensieve beraadslagingen met de Portugese autoriteiten, dat de communautaire inspecties een bijstelling van de handelwijze mogelijk hadden gemaakt en dat de DBES-regeling vanwege de eerdere Britse regeling reeds bekend was geweest.

68. Met betrekking tot de controle welke dieren in aanmerking zijn gekomen en de

¹⁴ — PB L 204, blz. 1.

controle van de traceerbaarheid van producten verwijst de Commissie naar het rapport van het inspectiebezoek van het VVB van 25 tot en met 27 juni 2001. Bovendien is de invoering van de DBES-regeling nooit afhankelijk gesteld van de invoering van snelle tests. Deze maken deel uit van het instrumentarium van het bewakingssysteem van de TSE's. Zelfs al was het aantal snelle tests in Portugal eerder gering, dan zou toch rekening moeten worden gehouden met het systematisch in de praktijk gebrachte ruimtingsbeleid van de Portugese autoriteiten, alsmede met het feit dat de Portugese autoriteiten waarborgen gegeven hadden met betrekking tot de uitvoering van deze tests. Ten slotte moesten de voor de DBES-regeling in aanmerking komende dieren geboren zijn na 1 juli 1999, de datum van de daadwerkelijke invoering van het verbod van diermeel, en gelet op de zeer lange incubatietijd van de ziekte, is het uiterst onwaarschijnlijk dat tests op in aanmerking komende dieren, ook als die besmet zouden zijn geweest, ten tijde van de opheffing van het embargo positief zouden zijn uitgevallen.

ii) Opmerkingen van de Commissie met betrekking tot de ingevolge artikel 21, sub c en d, van beschikking 2001/376 vereiste inspecties en evaluaties (die overeenkomen met die welke ingevolge artikel 15 van beschikking 98/653 zijn vereist)

69. De Commissie benadrukt dat de beschikking waarbij de datum voor de opheffing van het embargo werd vastgesteld, het resultaat is van een intensieve samenwerking tussen haar diensten en de Portugese Republiek, in het kader waarvan een groot

aantal inspectiebezoeken heeft plaatsgevonden; zij verwijst naar de rapporten hiervan op haar website. Zij is van mening dat de in artikel 21, sub c en d, bedoelde controles gedurende het embargo zijn uitgevoerd en dat zij bij de vaststelling van de datum van de opheffing van het embargo in aanmerking zijn genomen.

70. Voorts stelt de Franse regering zich ten onrechte op het standpunt dat al deze inspecties en evaluaties noodzakelijkerwijs na de inwerkingtreding van beschikking 2001/376 hadden moeten plaatsvinden.

71. De Commissie verwijst met betrekking tot de controles inzake de traceerbaarheid van de producten naar verschillende punten van het inspectierapport van het VVB van juni 2001. De controle van de DBES-regeling was niet het enige doel van het inspectiebezoek van mei 2001, hetgeen verklaart dat het rapport tekortkomingen in de uitvoering van andere communautaire beschikkingen vermeldt die losstaan van de uitvoering van de DBES-regeling. Met betrekking tot het terughalen van gespecificeerd risicomateriaal vermeldt het rapport van mei enkel ondergeschikte problemen en komt het tot de conclusie dat het terughalen over het geheel genomen bevredigend was.

72. Op grond hiervan komt de Commissie tot de slotsom dat de bepalingen van artikel 21 juncto artikel 22 van beschikking 2001/376 niet zijn geschonden door de bestreden beschikking.

c) Argumenten van de Portugese regering

73. De Portugese regering stelt dat zij sinds 1999 de uitvoering van een aan een datum gerelateerde uitvoerregeling aan een onderzoek onderwerpt. De runderen zijn onderzocht om vast te stellen of zij krachtens de DBES-regeling voor uitvoer in aanmerking kwamen (BSE-controle van maart 2000). Daarop zijn de uitgangspunten met betrekking tot de selectie van bedrijven en dieren geharmoniseerd. Het communautaire inspectiebezoek van mei 2001 was in hoofdzaak gericht op de evaluatie van alle procedures om te bepalen welke bedrijven en dieren voor de DBES-regeling in aanmerking komen. Deze procedures zijn bevredigend bevonden en enkele zijn verbeterd.

74. De opmerkingen van de Franse regering met betrekking tot de in dit rapport vermelde problemen inzake de traceerbaarheid snijden geen hout, aangezien deze problemen betrekking hebben op vóór 1998 geboren dieren, terwijl enkel runderen die na juli 1999 zijn geboren in aanmerking komen voor de DBES-regeling.

75. De Portugese regering heeft vervolgens verzocht om de erkenning van een slachthuis voor de toepassing van de DBES-regeling en er is een nieuw inspectiebezoek georganiseerd om de toepassing van de DBES-procedure te controleren. Zij heeft zich ertoe verplicht om de DBES-regeling toe te passen in een inrichting voor het slachten en de destructie van karkassen en om andere tijdens de bijeenkomst van het VVB besproken aspecten te waarborgen.

Bijgevolg heeft het inspectiebezoek van 25 tot en met 27 juni 2001 enkel ter evaluatie van de uitvoering van de DBES-regeling plaatsgevonden. Met de tijdens de bijeenkomst van het VVB gedane aanbevelingen is rekening gehouden. De regeling is volledig toegepast en onderzocht in het enige slachthuis dat door de Portugese autoriteiten was uitgekozen en erkend voor de toepassing van de DBES-regeling.

76. Het inspectierapport is tot de conclusie gekomen dat de DBES-handleiding voldeed aan de vereisten van de in het onderhavige geval van toepassing zijnde beschikking 2001/376. Ook is geconcludeerd dat het programma voor de traceerbaarheid en vernietiging van nakomelingen van BSE-gevallen was nageleefd. De vaststelling door de Commissie van de datum van de opheffing van het embargo hing evenwel af van de schriftelijke bevestiging door de Portugese autoriteiten zowel van de uitgave van de definitieve versie van de procedure-handleiding (die in deze fase met alle gedane aanbevelingen rekening hield) als van de bekendmaking van de toepasselijke wettelijke regeling. Bovendien beval dit rapport aan dat een onder de DBES-regeling vallende inrichting voor het slachten en de destructie pas door de Portugese autoriteiten zouden mogen worden erkend nadat het VVB de voorwaarden voor het in aanmerking komen voor uitvoer had gecontroleerd.

77. De conclusies van het genoemde inspectierapport zijn op 11 juli 2001 door de Commissie en door het VVB aan het Permanent Veterinair Comité voorgelegd. De inspecteurs hebben de door de Portu-

gese autoriteiten vastgestelde maatregelen uitvoerig toegelicht, zonder dat dit ook maar 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 nationale vertegenwoordiger bij de permanente vertegenwoordiging als het directoraat-generaal voor 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 in nauwe samenwerking met de bevoegde organen, de Commissie en de enige voor de uitvoering van de DBES-regeling erkende inrichting verlopen.

78. Bijgevolg begrijpt de Portugese regering het door de Franse regering ingenomen standpunt niet. Zij is met name van mening dat de opvatting dat een kopie van de bekendmaking van de wettelijke regeling moest worden overgelegd, ongegrond is.

d) Antwoord van de Franse regering

79. In haar antwoord op de memorie in interventie van de Portugese regering neemt de Franse regering het standpunt in, dat de door de Portugese regering ingediende

opmerkingen noch overtuigend zijn met betrekking tot de inachtneming van de voorwaarden van de DBES-regeling in de strikte zin des woords, noch met betrekking tot de juiste toepassing van de verschillende andere maatregelen ter bestrijding van BSE dan de DBES-regeling, die evenwel uitdrukkelijk in beschikking 2001/376 geregeld of genoemd worden.

80. Op de datum waarop de Commissie haar beschikking heeft gegeven, was het Portugese controlesysteem noch rechtsgeldig, noch daadwerkelijk door de Portugese autoriteiten in de praktijk gebracht. Bijgevolg kan de Portugese regering a fortiori niet beweren dat dit systeem reeds van kracht was ten tijde van de bijeenkomst van het Permanent Veterinair Comité, te weten op 11 juli 2001.

81. Derhalve kan niet worden gesteld dat de inspecteurs van het VVB tijdens deze bijeenkomst de door de Portugese autoriteiten getroffen maatregelen uitvoerig hebben uiteengezet, aangezien het feitelijk om voorstellen voor maatregelen ging.

82. Ook heeft de Portugese regering ten onrechte betoogd dat deze uiteenzetting heeft plaatsgevonden „zonder dat dit ook maar enige reactie bij de lidstaten heeft opgeroepen” en dat „Frankrijk vertegenwoordigd was”, terwijl Frankrijk in het Permanent Veterinair Comité tegen heeft gestemd.

83. Aangezien het Portugese wetsdecreet pas na de vaststelling van de beschikking van de Commissie is bekendgemaakt, had de Commissie zich middels een nieuw inspectiebezoek van het VVB onverwijld ervan dienen te verzekeren dat de aldus hervatte verzendingen daadwerkelijk overeenstemden met de door de DBES-regeling voorgeschreven voorwaarden.

84. Het eerste inspectiebezoek van het VVB aan Portugal na 25 juli 2001 vond echter pas van 28 januari tot en met 8 februari 2002 plaats. Dit inspectiebezoek had betrekking op „de traceerbaarheid van vers vlees en rundveeproducten vanaf de fok tot aan het in de handel brengen”, en beschikking 2001/376 is niet opgenomen in de lijst van regelingen waarvan de toepassing tijdens dit bezoek moest worden geverifieerd.

85. De Franse regering verwijst naar de rapporten van de inspectiebezoeken van 1999 en de in de zaak Portugal/Commissie¹⁵ voor het Hof vastgestelde ernstige tekortkomingen met betrekking tot de naleving van de communautaire regeling inzake BSE en vers vlees. Voorts had de Commissie met haar beschikking 2000/104 de beperking van het uitvoerverbod tot 1 februari 2000 opgeheven. In de periode voorafgaand aan de periode waarnaar de memorie in interventie van de Portugese regering verwijst, heeft de Commissie haar beschikkingen gebaseerd op de controle van de doeltreffendheid van alle maatregelen

ten ter bestrijding van BSE, met name met betrekking tot de traceerbaarheid van dieren en vlees, en de maatregelen ter zake van de hygiëne, het slachten en het uitsnijden.

86. Wat meer in het bijzonder de periode van september 2000 tot juli 2001 betreft, betoogt de Franse regering dat, zoals uit de memorie in interventie van de Portugese regering (punten 18 en 19) zou volgen, de Portugese regering zou erkennen dat de aanpassing van de procedures enkel betrekking had op de DBES-regeling en dat deze geleidelijk en na de bijeenkomst van het Permanent Veterinair Comité en na de vaststelling van de bestreden beschikking zou hebben plaatsgevonden.

87. De Franse regering onderzoekt voorts het 43ste rapport van de Portugese autoriteiten overeenkomstig beschikking 98/653. Uit dit rapport zou met name blijken als volgt:

- het geval van een risicodier dat ouder dan 24 maanden is, valt niet binnen de DBES-regeling, hetgeen zou rechtvaardigen dat tussen 24 en 30 maanden tests worden overwogen voor dieren die voldoen aan de voorwaarden van de DBES-regeling;
- de gevallen van na het verbod van diermeel geboren dieren vormen de meerderheid, hetgeen twijfels zou doen rijzen met betrekking tot de doeltreffende toepassing van het verbod van diermeel;

15 — Reeds aangehaald.

- een vertraging bij het herstel van de traceerbaarheid van een groot aantal dieren uit fokbedrijven waar BSE-gevallen zijn bevestigd;
- de conclusies die uit de krachtens artikel 21, sub b, van beschikking 2001/376 in juni 2001 uitgevoerde inspectie betrokken konden worden;
- het belang dat moet worden gehecht aan de in artikel 21, sub c en d, van beschikking 2001/376 bedoelde inspecties.
- gevallen van niet-overeenstemming met de regeling voor proteïnen van dierlijke oorsprong en diervoeders.

88. De Franse regering trekt hieruit de conclusie dat uit deze maandelijksse rapporten blijkt dat de Portugese autoriteiten alle voorschriften met betrekking tot de bestrijding van BSE hadden moeten naleven vóór de vaststelling van de bestreden beschikking.

a) De rol van de inspecties waarop de artikelen 21 en 22 van beschikking 2001/376 betrekking hebben

90. Ingevolge artikel 22, lid 2, worden „[d]e 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, [...] door de Commissie vastgesteld met inachtneming van de in artikel 21 bedoelde inspecties en na kennisgeving aan de lidstaten”.

2. Beoordeling

89. Ik zal achtereenvolgens stilstaan bij:

91. Het lijkt mijns inziens geen twijfel dat de Commissie de bedoelde data pas kan vaststellen wanneer voldaan is aan alle voorwaarden van beschikking 2001/376 voor de opheffing van het embargo voor een bepaalde categorie producten.

- de rol die in het kader van de beschikking van de Commissie voor de opheffing van het embargo, toekomt aan de in artikel 21 van beschikking 2001/376 bedoelde inspecties;

92. Behalve de schriftelijke waarborgen die de Commissie kennelijk van de Portugese Republiek heeft ontvangen (zie derde punt

van de considerans van de bestreden beschikking), dient de Commissie derhalve haar beschikking „met inachtneming” van de inspecties vast te stellen.

d) [...] de ontwikkeling van de incidentie van de ziekte en de daadwerkelijke toepassing van de relevante nationale maatregelen te onderzoeken [...];

93. De Commissie kan uiteraard niet volstaan met de vaststelling dat de inspecties hebben plaatsgevonden: zij dient de bevindingen van die inspecties te evalueren, teneinde te kunnen bepalen of de verzendingen kunnen beginnen of kunnen worden hervat, zonder dat dit gevaar oplevert voor de menselijke gezondheid in het land van bestemming.

e) [...] de toepassing van het bepaalde [...] te verifiëren [...]”.

94. Dienaangaande moet zij uitgaan van het voorwerp van de inspecties zoals omschreven in artikel 21.

96. Ik stel derhalve vast, met een kleine nuancering met betrekking tot punt d, dat deze inspecties niet enkel tot doel hebben te verifiëren of de vereiste wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn vastgesteld dan wel toereikend zijn, maar dat zij tevens betrekking moeten hebben op de wijze waarop de relevante voorschriften *toegepast* zijn.

95. Deze bepaling schrijft de Commissie voor om:

97. Dit is volkomen begrijpelijk, aangezien het gaat om een zeer ernstige epidemie die waarschijnlijk mensenlevens in gevaar kan brengen.

„a) [...] de toepassing van de [...] controles [...] te verifiëren [...];

b) [...] de toepassing van het bepaalde in de artikelen [...] te verifiëren [...];

c) [...] de toepassing van de bepalingen [...] te verifiëren [...];

98. Aangezien de in de punten a, b en c bedoelde inspecties plaats moeten vinden vóórdat de verzending van de producten beginnen, moet de uitdrukking „met inachtneming” bijgevolg in die zin worden uitgelegd, dat de Commissie geen toestemming kan verlenen voor de verzending van de betrokken producten, wanneer uit één van de voorgeschreven inspecties blijkt dat een element van het systeem ter bestrijding van BSE niet met de vereiste striktheid wordt toegepast.

99. Op deze plaats wil ik evenwel benadrukken dat de bestreden beschikking enkel betrekking heeft op de in artikel 11 van beschikking 2001/376 bedoelde producten, te weten vers vlees, gehakt vlees en vleesbereidingen, vleesproducten en voedsel dat bestemd is voor als huisdier gehouden carnivoren. Bijgevolg hoef ik niet stil te staan bij de vraag of de inspecties krachtens artikel 21, sub a, die betrekking hebben op aminozuren, peptiden, talg, producten die talg bevatten en van talg verkregen producten, of de inspecties krachtens artikel 21, sub e, die betrekking hebben op vleesmeel, beendermeel, vleesbeendermeel, enz., die voor verbranding naar een andere lidstaat worden verzonden, op de juiste wijze zijn uitgevoerd en of de uitkomsten ervan bewijskracht hebben.

100. Mijn onderzoek zal uitsluitend betrekking hebben op de uitkomsten van de krachtens artikel 21, sub b, uitgevoerde inspecties, die betrekking hebben op vers vlees, gehakt vlees, vleesbereidingen en vleesproducten.

101. Bijgevolg bestaat niet het gevaar van verwarring van de drie handelskanalen, waarvoor de Commissie heeft gewaarschuwd.

102. In een tweede deel moet ik mij evenwel buigen over de vraag, welke betekenis ten tijde van de vaststelling van de beschikking van de Commissie inzake de opheffing van het embargo kan of moet worden toegekend aan de in artikel 21, sub c en d, bedoelde inspecties in vergelijking met de inspecties van artikel 21, sub b,

aangezien zij niet op een specifieke categorie producten zien.

b) Is de inspectie voorzien in artikel 21, sub b, van beschikking 2001/376 geldig uitgevoerd?

103. De vraag die rijst, is of de Commissie „de toepassing” van de bepalingen van de artikelen 11 en 12 van en van bijlage IV bij beschikking 2001/376 daadwerkelijk heeft „geverifieerd” vóórdat zij toestemming verleende voor de hervatting van de verzendingen van rundvlees.

104. Dit is evenwel van meet af aan zeer twijfelachtig, aangezien de nationale voorschriften die alle betrokken inrichtingen en personen moeten verplichten de DBES-regeling na te leven, of hen hierbij moeten helpen, pas met de hulp van de deskundigen van het VVB werden uitgevoerd tijdens het inspectiebezoek van 25 tot en met 27 juni 2001, dat wil zeggen één maand vóór de beschikking van de Commissie ter opheffing van het embargo.

105. Het rapport met betrekking tot dit inspectiebezoek bevatte de navolgende aan de Commissie gerichte „aanbeveling”:

„the Commission services should set the date on which dispatch under DBES may

commence on the basis of the action taken by the Portuguese Authorities, addressing the recommendations and in any case after written confirmation by the Portuguese Authorities *has been received* that:

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

(De diensten van de Commissie zouden de datum moeten vaststellen waarop de verzending die voldoet aan de DBES-regeling kan beginnen op basis van de maatregelen die door de Portugese autoriteiten zijn getroffen naar aanleiding van de aanbevelingen, en hoe dan ook wanneer zij beschikken over de schriftelijk bevestiging van de Portugese autoriteiten dat:

- de regeling in werking is getreden en de officiële instructies aan het personeel zijn gegeven; en [...].)

106. Het wetsdecreet dat deze bepalingen bevat, is evenwel pas op 31 juli 2001 bekendgemaakt, dat wil zeggen na de bestreden beschikking en op de dag vóór de opheffing van het embargo. Naar het schijnt, is de „handleiding” door de Portugese staatssecretaris voor Landbouw en de afdelingen van het ministerie van Landbouw op 13 juli 2001 goedgekeurd, maar met betrekking tot de daadwerkelijke ver-

spreiding hiervan is niets bekend. Zelfs ter terechtzitting was de Commissie blijkbaar niet in het bezit van de definitieve versie van deze „handleiding”.

107. Reeds op grond van deze enkele vaststellingen kom ik tot de conclusie dat de deskundigen van de Commissie tijdens het laatste inspectiebezoek vóór de opheffing van het embargo niet werkelijk in staat zijn geweest om „de toepassing te verifiëren”, dat wil zeggen de naleving van de bepalingen met betrekking tot de DBES-regeling in de praktijk te controleren.

108. De Commissie heeft dit zelf bevestigd, aangezien zij zowel in een van haar memoires alsook tijdens de terechtzitting in essentie heeft verklaard dat de verificatie van de werking van de DBES-regeling op een moment waarop de toestemming voor de hervatting van de uitvoer nog niet was verleend en het systeem niet correct kon functioneren, praktisch onmogelijk was.

109. Als ik de Commissie goed heb begrepen, dan betekent dit dus dat zij de mogelijkheid zelf betwist om de „toepassing” van de bepalingen die de DBES-regeling vormen vóór de hervatting van de uitvoer te „verifiëren”.

110. Deze uitlegging is evenwel in strijd met de bewoordingen van artikel 21, sub b, van beschikking 2001/376.

16 — Cursivering van mij.

111. Bovendien zou het mijns inziens mogelijk zijn geweest het systeem zonder uitvoer te laten functioneren, dat wil zeggen door het vlees voorlopig op de Portugese markt te verkopen.

112. Ik ben derhalve van mening dat de bovengenoemde verklaring van de Commissie op zichzelf al volstaat om vast te stellen dat zij de artikelen 21 en 22 van haar beschikking 2001/376 heeft geschonden, en bijgevolg om de nietigverklaring van de bestreden beschikking te rechtvaardigen.

113. De Commissie brengt weliswaar terecht in herinnering dat de hierboven bedoelde inspecties zich over meerdere jaren hebben uitgestrekt en dat de contacten tussen de Commissie en de Portugese autoriteiten een geleidelijke verbetering mogelijk hebben gemaakt van het systeem voor de bewaking van de kuddes, de identificatie en de traceerbaarheid van de dieren, alsmede het functioneren van het uiteindelijk erkende slachthuis, de uitsnijderijen, de koelhuizen enz.

114. De „spelregels” zijn echter pas zeer korte tijd vóór de opheffing van het embargo schriftelijk vastgelegd, zodat, zoals de Franse regering benadrukt, de marktdeelnemers onvoldoende tijd hebben

gehad om met de definitieve versie van de procedures van de DBES-regeling vertrouwd te raken.

115. Bijgevolg kan ik de Portugese regering niet volgen, wanneer deze verklaart dat „de regeling volledig is toegepast en onderzocht in het erkende slachthuis”.

116. Tijdens het inspectiebezoek van juni 2001 zijn weliswaar het slachthuis en de uitsnijderij die hadden verzocht om erkenning krachtens de DBES-regeling, bezocht.

117. Volgens mij kan echter niet worden geconcludeerd dat de inspecteurs getuige konden zijn van de werking van de DBES-regeling in haar definitieve versie.

118. Zoals de Franse regering heeft opgemerkt, beperkt het rapport met betrekking tot dit inspectiebezoek zich immers grotendeels tot de beschrijving van de instructies die in de „handleiding” zijn opgenomen of hierin opgenomen moeten zijn, en is het veelvuldig in de toekomstige tijd gesteld.

119. Als voorbeeld kunnen de volgende passages worden aangehaald:

Punt 5.1.5.6. „[...] Once the animal has passed the 24-hour post-slaughter-check, the carcass *will be* labelled [...].”

Punt 5.1.3.3. „Each holding applying for the scheme *will be* subject to two sets of controls prior to approval: [...]

(Zodra het dier de test heeft ondergaan die 24 uur na het slachten dient plaats te vinden, zal het karkas worden gemerkt.)

After approval, the holding *will be* subject to further on farm inspections once every four months.”

120. Deze bewoordingen lijken derhalve te impliceren dat al deze regels ten tijde van de inspectie nog niet werden toegepast.

(Elk bedrijf dat verzoekt om erkenning krachtens de regeling zal voorafgaand aan de erkenning worden onderworpen aan twee reeksen van controles.

121. Hieruit volgt dat deze laatste inspectie vóór de opheffing van het embargo haar doelstelling feitelijk niet heeft kunnen bereiken, welke volgens punt 2 van het rapport inhield „de evaluatie van de *toe-passing (implementation)* van de DBES-regeling, in het bijzonder van de toepassing van de officiële controles met betrekking tot het systeem in het kader van artikel 11 van beschikking 2001/376/EG van de Commissie”.¹⁷

Na de erkenning zal het bedrijf elke vier maanden worden onderworpen aan aanvullende controles ter plaatse.)

Punt 5.1.4.3. „[...] animals on the list *will be subject* to a set of pre-slaughter checks.”

122. Bijgevolg moet worden geconcludeerd dat de krachtens artikel 21, sub b, van beschikking 2001/376 uitgevoerde inspec-

(de dieren die op de lijst staan, zullen vóór het slachten aan een reeks van tests worden onderworpen.)

¹⁷ — Vertaling van mij.

tie de opheffing van het embargo onvolgende heeft gerechtvaardigd.

123. Rest mij nog om stil te staan bij het argument van de Franse regering dat de in artikel 21, sub c en d, van beschikking 2001/376 bedoelde controles niet op de voorgeschreven wijze zijn uitgevoerd.

c) De betekenis die moeten worden toegekend aan de resultaten van de ingevolge artikel 21, sub c en d, van beschikking 2001/376 verrichte inspecties

124. De Franse regering is van mening dat de in artikel 21, sub c en d, van beschikking 2001/376 bedoelde controles bovenop die van artikel 21, sub b, dienen te komen. Volgens haar heeft de Commissie onvolgende rekening gehouden met de tijdens de eerstgenoemde controles vastgestelde tekortkomingen.

125. De Commissie betwist niet dat zij gehouden is om ook rekening te houden met de in artikel 21, sub c en d, van beschikking 2001/376 bedoelde controles. Aangezien de werkingssfeer daarvan even-

wel niet rechtstreeks de uitvoering van de DBES-regeling betreft, binden de uitkomsten hiervan de Commissie niet in dezelfde mate bij haar beslissing over de vaststelling van de datum voor de hervatting van de uitvoer. Deze controles zijn tijdens de gehele duur van het embargo uitgevoerd en zijn bij het besluit over opheffing hiervan in aanmerking genomen.

126. Dienaangaande wijs ik er in de eerste plaats op dat de in artikel 21, sub c en d, van beschikking 2001/376 bedoelde controles dezelfde zijn als die welke reeds bij artikel 15 van beschikking 98/653 waren ingesteld.

127. Volgens punt achttien van de considerans van deze beschikking strekken deze controles ertoe om „de toepassing van de maatregelen waarin deze beschikking voorziet, na te gaan”. Evenals beschikking 2001/376 had beschikking 98/653 als voorwerp „spoedmaatregelen die noodzakelijk zijn geworden wegens het voorkomen van boviene spongiforme encefalopathie in Portugal”, waarbij de nieuwe beschikking bovendien de uitvoering van een aan een datum gerelateerde uitvoerregeling beoogde.

128. Het is evenwel interessant om vast te stellen dat artikel 5 van beschikking 98/653 de Portugese Republiek reeds toestemming

verleende voor de vervaardiging en uitvoer, onder bepaalde voorwaarden, van:

strikttere voorwaarden gesteld dan de voorgaande beschikking.

a) aminozuren, peptiden en talg die zijn vervaardigd in inrichtingen die onder officieel veterinair toezicht staan en waarvan is gebleken dat zij aan de in de bijlage opgenomen voorwaarden voldoen;

b) talgproducten en door verzeping, verestering of hydrolyse van talg verkregen producten.

129. Artikel 21, sub a, van beschikking 2001/376 draagt de Commissie op 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”.

130. De artikelen 7 en 8 hebben betrekking op min of meer dezelfde producten als die waarvan zojuist sprake was.

131. De verzending van die producten lijkt bijgevolg niet na beschikking 98/653 te zijn begonnen. De artikelen 7, 8 en 21, sub a, van beschikking 2001/376, alsmede bijlage II, hebben voor deze verzendingen

132. Het feit dat de controles van meer algemene aard die reeds in beschikking 98/653 waren opgenomen, gehandhaafd zijn in beschikking 2001/376, terwijl gelijktijdig meer specifieke controles vóór de hervatting van de verzendingen zijn ingesteld, doet veronderstellen dat al deze controles cumulatief dienen plaats te vinden.

133. Hieruit volgt dat de Commissie de tekortkomingen die zijn vastgesteld tijdens de krachtens artikel 21, sub c en d, van beschikking 2001/376 uitgevoerde meer algemene verificaties tegelijkertijd met de vaststellingen in het kader van de specifieke controles krachtens artikel 21, sub a en b, in aanmerking moet nemen.

134. De bepalingen die van toepassing zijn in het kader van de in artikel 21, sub b, bedoelde controles, dat wil zeggen in hoofdzaak die van bijlage IV bij beschikking 2001/376, zijn weliswaar dermate strikt met betrekking tot het slachten van nakomelingen van zieke dieren, de bewaking van de kudde, alsmede de identificatie en de traceerbaarheid van voor de uitvoer bestemde dieren, dat alle tekortkomingen in de systemen normaal gesproken in het kader van deze inspecties ontdekt zouden moeten worden.

135. Niettemin kan één en dezelfde groep inspecteurs niet overal actief zijn en kunnen andere controles voor de DBES-regeling van belang zijnde tekortkomingen in het systeem aan het licht brengen.

136. Zo vereist punt 13 van bijlage IV de traceerbaarheid vóór en na het slachten. Wat houdt de traceerbaarheid vóór het slachten evenwel anders in dan de maximale of althans elke redelijke twijfel uitsluitende zekerheid — naargelang van wetenschappelijke garanties die op een betrouwbaar systeem van bewaking van de veestapel berusten — dat er geen verdenking bestaat dat het dier ziek is? De algemene controles zijn in het onderhavige geval voor mij weliswaar niet relevant, aangezien deze betrekking hebben op producten die niet onder de DBES-regeling vallen of op slachthuizen en uitsnijderijen die niet onder de DBES-regeling vallen, maar zij zijn wel relevant voor mij voorzover zij betrekking hebben op de toestand van de cohort waaruit het dier afkomstig is dat in het erkende DBES-slachthuis binnenkomt. Op dat moment zullen de nationale databanken worden gecontroleerd. De voorafgaande controles (met name die van mei 2001) hebben evenwel uitgewezen dat de betrouwbaarheid van deze databanken op zijn minst gering was, en de controles van juni hebben geen positieve elementen opgeleverd die voor het tegendeel pleiten.

137. Ik wil er ook op wijzen dat, anders dan het geval was bij de vaststelling van de datum voor de opheffing van het embargo op Brits vlees (zie het tweede punt van de considerans van beschikking 1999/514/EG van de Commissie van 23 juli 1999 houdende vaststelling van de datum waarop mag worden begonnen met de verzending,

in het kader van de Date-Based Export Scheme, van van runderen verkregen producten uit het Verenigd Koninkrijk, op grond van artikel 6, lid 5, van beschikking 98/256/EG van de Raad¹⁸), er in de bestreden beschikking niet eens een vervolgininspectie is aangekondigd.

138. Daarentegen hebben de inspecteurs tijdens een controle die niet gericht was op het onderzoek van de werking van de DBES-regeling, maar op de evaluatie van de uitvoering van alle verordeningen en richtlijnen van de Gemeenschap inzake de identificatie en registratie van runderen en de intracommunautaire handel van dieren en vlees, welke van 28 januari tot en met 28 februari 2002 plaatsvond, in de samenvatting van hun slotrapport het volgende vastgesteld:

„De door de bevoegde instantie uitgevoerde controles leverden naargelang de betrokken onderdelen van de productieketen een tegenstrijdig beeld op; de getroffen maatregelen met betrekking tot de registratie van bedrijven, de identificatie van dieren en de controle op hun bewegingen waren zowel kwalitatief als kwantitatief onbevredigend, met name omdat niet alle risicofactoren op de juiste wijze in aanmerking waren genomen, maar ook omdat er herhaaldelijk gebrek was aan personeel voor de uitvoering van geëigende controles. Met betrekking tot de slachthuizen was de situatie in het algemeen bevredigend, afgezien van één slachthuis waar de controles

18 — PB L 195, blz. 42.

ter identificatie van de dieren vóór het slachten niet hadden plaatsgevonden. Met betrekking tot de uitsnijderijen en/of de inrichtingen voor de productie van gehakt vlees was de situatie, met uitzondering van één grote inrichting voor de productie van gehakt vlees, niet bevredigend: het feit dat de traceerbaarheid van het vlees vaak gedeeltelijk of helemaal verloren ging, was niet door de bevoegde instantie geconstateerd. Met betrekking tot de controle van de sector van de distributie en de detailhandel was de situatie bevredigend, afgezien van één supermarkt.

141. Bijgevolg moet het eerste middel van de Franse Republiek, schending van de artikelen 21 en 22 van beschikking 2001/376, worden aanvaard.

C — Tweede middel: schending van het voorzorgsbeginsel

1. Argumenten van partijen

De evaluatie van het bestaande systeem wat betreft de registratie van de bedrijven, de identificatie van de dieren en de controle van hun bewegingen heeft een reeks van tekortkomingen — waaronder een aantal van ernstige aard — aan het licht gebracht, waardoor de traceerbaarheid van de productie geheel of gedeeltelijk verloren ging.”

139. Zelfs begin 2002 waren er derhalve nog problemen met betrekking tot de traceerbaarheid van dieren en vlees.

140. Dit bevestigt dat op het tijdstip waarop de Commissie haar beschikking vaststelde, niet aan alle voorwaarden voor opheffing van het embargo was voldaan.

142. De Franse regering verwijt de Commissie schending van het voorzorgsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 174 EG, aangezien zij zich vóór de vaststelling van de bestreden beschikking niet ervan heeft vergewist dat aan de in beschikking 2001/376 opgenomen strikte en nauwkeurige voorwaarden was voldaan.

143. De Commissie vordert primair dit middel als ongegrond af te wijzen. Aangezien beschikking 2001/376 namelijk binnen het kader van het voorzorgsbeginsel valt en dit incorporeert, vallen de door de Franse regering naar voren gebrachte verwijten noodzakelijkerwijs samen met de verwijten met betrekking tot schending van beschikking 2001/376, welke het voorwerp van het eerste middel zijn.

144. Subsidiair betwist zij elke schending van het voorzorgsbeginsel.

geëigend geachte niveau van bescherming van de gezondheid te bepalen.

145. Het voorzorgsbeginsel is haars inziens geen absoluut doel dat elke beoordelingsmogelijkheid van de met de uitvoering van het beleid belaste instantie zou uitsluiten. Zowel het door verzoekster aangehaalde artikel 174 EG, dat betrekking heeft op het milieu, als artikel 152 EG, dat betrekking heeft op de volksgezondheid, beoogt namelijk een hoog niveau van bescherming. De Commissie verwijst naar haar mededeling COM(2000)1 def. over het voorzorgsbeginsel, waarin zij een reeks van criteria heeft trachten vast te leggen, alsmede naar de rechtspraak van het Hof.

146. Het voorzorgsbeginsel behelst haars inziens niet de verplichting om elke wetenschappelijke opvatting te volgen zonder enige mogelijkheid tot beoordeling. Hetzelfde geldt voor het standpunt van een nationale instelling als het Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Frans agentschap voor voedselveiligheid), dat na de vaststelling van de bestreden beschikking is ingenomen.

147. De Commissie was krachtens artikel 9 van richtlijn 89/662 bevoegd om de bestreden beschikking vast te stellen en het stond derhalve aan haar om het door haar

148. Volgens haar zijn de beschikkingen 98/653 en 2001/376 gebaseerd op de voorzorgsgedachte. Beschikking 98/653, waarbij het embargo is ingesteld, is nooit als een definitieve maatregel opgevat. Zodra de Portugese Republiek de geëigende maatregelen had genomen en deze door de Commissie naar behoren waren geëvalueerd en geverifieerd, moest deze overgangsmaatregel worden opgeheven.

149. Ten slotte is de Commissie van mening dat het voorzorgsbeginsel niet gebaseerd is op het streven naar het volledig uitsluiten van enig risico, hetgeen het handelsverkeer totaal zou verlammen, maar op een voortdurend streven naar evenredigheid. Zij beschikt in dat kader krachtens artikel 9, lid 4, van richtlijn 89/662 en artikel 10, lid 4, van richtlijn 90/425 over discretionaire bevoegdheden, en de rechterlijke toetsing is beperkt tot het onderzoek of er bij de uitoefening van die bevoegdheden sprake is van een kennelijke fout.

150. De bestreden beschikking eerbiedigt het evenredigheidsbeginsel. De richtlijnen 89/662 en 90/425 streven in hoofdzaak de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid na, waar de bescherming van de gezondheid aan bij-

draagt. Met de maatregel ter bescherming van de gezondheid moet rekening worden gehouden, maar zij mag niet verder gaan dan noodzakelijk is voor het verwezenlijken van deze doelstelling zonder de andere doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in gevaar te brengen. Aangezien de Portugese Republiek alle voorgeschreven waarborgen had geboden, was het met het oog op het gegarandeerde hoge niveau van bescherming normaal om de verbodsregeling te vervangen door een beperkings- en controleregeling die het beginsel van het vrije verkeer van goederen minder belemmerde.

151. Het voorzorgsbeginsel houdt volgens haar weliswaar een beoordeling van voordelen en lasten in, maar een risiconiveau gelijk aan nul kan nooit worden bereikt. De vastgestelde beschikkingen hebben de opvattingen van de verschillende wetenschappelijke comités opgevolgd en de ontwikkelingen van het wetenschappelijk onderzoek worden door haar aandachtig gevolgd.

152. In haar memorie in repliek betwist de Franse regering het primair door de Commissie aangevoerde standpunt en betoogt zij dat het aan het voorzorgsbeginsel ontleende middel een op zichzelf staand middel is. Door de bestreden beschikking vast te stellen zonder na te gaan of de voorwaarden van beschikking 2001/376 zijn nageleefd, waarborgt de Commissie niet het niveau van bescherming van de volksgezondheid dat zij wordt geacht te waarborgen, hetgeen een schending van het voorzorgsbeginsel inhoudt.

153. Zij wijst op de onzekerheid met betrekking tot de risico's en het feit dat de DBES-regeling is gebaseerd op wetenschappelijke vermoedens.

154. De bestreden beschikking schendt het voorzorgsbeginsel, omdat zij is vastgesteld zonder enige waarborg ten aanzien van de uitkomsten van de controles met betrekking tot de toepassing van de Portugese DBES-maatregelen en de hiermee samenhangende voorschriften inzake de traceerbaarheid, en zonder te beschikken over de uitkomsten van de controles met betrekking tot de andere maatregelen ter bestrijding van BSE (meel, MRS, tests, etc.) die werden geacht in Portugal te hebben plaatsgevonden.

155. In haar memorie in interventie betoogt de Portugese regering dat het voorzorgsbeginsel volledig in acht is genomen. Zij erkent dat dit beginsel van toepassing is op gebieden als de gezondheid van mens, dier en plant, en noemt als voorwaarden voor de toepassing hiervan onder meer de waarneming of de vaststelling van een mogelijk risico en het verrichten van een wetenschappelijk onderzoek waarvan de uitkomsten onzeker of twijfelachtig zijn.

156. Op grond van nieuwe wetenschappelijke gegevens is de mogelijkheid overwogen om de uitvoer toe te staan onder bepaalde voorwaarden waarmee een hoog niveau van bescherming van de gezondheid kon blijven worden gehandhaafd. De Portugese regering herinnert aan de samenwerking van de Portugese autoriteiten met de deskundigen en de sedert 2000 verrichte inspanningen.

157. Haars inziens hebben de Portugese Republiek en de Commissie de door beschikking 2001/376 voorgeschreven voorwaarden zeer nauwgezet in acht genomen, en de bestreden beschikking bevestigt dit niet alleen, maar eerbiedigt volledig het door de Commissie als grondslag van het voorzorgsbeginsel ingevoerde niveau van bescherming.

158. De Franse regering betoogt in haar antwoord op de memorie in interventie van de Portugese regering dat deze het voorzorgsbeginsel restrictief opvat, aangezien zij dit beginsel enkel in de fase van de risico-evaluatie van toepassing acht. Het voorzorgsbeginsel is evenwel ook van toepassing in de fase van het risicobeheer, bij de bepaling en de uitvoering van de beheersmaatregelen, en zulks minstens in gelijke mate als het evenredigheidsbeginsel. Bijgevolg moeten de autoriteiten die een maatregel met betrekking tot het risicobeheer nemen, evenzeer zorg dragen voor de doeltreffendheid als voor de evenredigheid hiervan.

159. Volgens de Franse regering zijn in het onderhavige geval de controles van de voorziene maatregelen niet doeltreffend en voldoen deze bijgevolg vanuit het oogpunt van het risicobeheer niet aan het voorzorgsbeginsel. Dienaangaande verwijst zij naar het laatst ontvangen rapport van het VVB met betrekking tot een inspectiebezoek in Portugal tussen 28 januari en 2 februari 2002. Uit dit rapport zou blijken dat de identificatie en het volgen van de dieren en de traceerbaarheid van het vlees niet gewaarborgd waren, terwijl de gehele DBES-regeling op deze factoren berust.

2. Beoordeling

160. Dienaangaande volstaat de vaststelling dat de Franse regering, zoals zij zelf toegeeft¹⁹, zich beperkt tot het verwijt dat de Commissie de naleving van de in beschikking 2001/376 opgenomen voorwaarden voor de opheffing van het embargo onvoldoende heeft gecontroleerd en daarmee het voorzorgsbeginsel heeft geschonden.

161. In deze zin valt, zoals de Commissie terecht opmerkt, het tweede middel van de Franse regering samen met haar eerste middel, waarbij het juist ging om de vraag of op het moment van de vaststelling van de bestreden beschikking de voorwaarden voor de opheffing van het embargo, zoals opgenomen in beschikking 2001/376, waren vervuld.

162. Aangezien de Franse regering niet aantoont dat los van een schending van beschikking 2001/376 sprake is van een schending van het voorzorgsbeginsel, dient dit tweede middel niet steekhoudend te worden geacht.

¹⁹ — Zie hierboven, punt 151.

V — Conclusie

163. Op grond van het voorafgaande geef ik het Hof in overweging:

- 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, nietig te verklaren;
- de Commissie in de kosten te verwijzen.