CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL S. ALBER van 17 oktober 2002 [1]

I — Inleiding

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft enerzijds de vraag of een krachtens richtlijn 91/68/EEG afgegeven gezondheidscertificaat voor mestdieren ook volstaat voor slachtdieren, waarvoor een afzonderlijk gezondheidscertificaat bestaat, en anderzijds de verenigbaarheid van nationale maatregelen ter bescherming tegen de gevaren van overdraagbare spongiforme encefalopathie (hierna: „TSE") met het gemeenschapsrecht, inzonderheid met de bepalingen inzake het vrije verkeer van goederen.

II — Rechtskader

1. *Gemeenschapsrecht*

a) Richtlijn 90/425/EEG

2. Het intracommunautaire handelsverkeer in levende dieren is geregeld bij richtlijn 90/425/EEG van de Raad van 26 juni 1990 inzake veterinaire en zoötechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en producten in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (hierna: „richtlijn 90/425"). [2] Daarin wordt voor het intracommunautaire handelsverkeer de nadruk gelegd op veterinaire controles op de plaats van verzending in de lidstaat van uitvoer. De lidstaten van bestemming kunnen zich beperken tot steekproefsgewijze veterinaire controles op de plaats van bestemming.

3. Artikel 10 regelt — als vrijwaringsclausule — de vaststelling van beschermende maatregelen bij het uitbreken van ziektes die een bedreiging kunnen vormen voor dieren of de menselijke gezondheid. Krachtens lid 1, eerste alinea, moeten de lidstaten de andere lidstaten en de Commissie in kennis stellen van het uitbreken van dergelijke ziektes. De tweede alinea machtigt de lidstaten van verzending in dergelijke gevallen evenwel vooral om preventiemaatregelen vast te stellen. De derde alinea machtigt de lidstaten van doorvoer en bestemming preventiemaatregelen te nemen wanneer zij

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB L 224, blz. 29.

bij een controle dergelijke ziektes constateren. Krachtens de vierde alinea kunnen de lidstaten van bestemming conservatoire maatregelen treffen ten aanzien van de betrokken bedrijven, centra, organisaties of beschermingszones zolang de Commissie nog niet op grond van lid 4 heeft ingegrepen. De vijfde alinea bepaalt dat de genomen maatregelen aan de Commissie en aan de andere lidstaten moeten worden meegedeeld.

b) Richtlijn 91/68/EEG

4. Het handelsverkeer in schapen is bovendien specifiek geregeld bij richtlijn 91/68/EEG van de Raad van 28 januari 1991 inzake veterinairrechtelijke voorschriften voor het intracommunautaire handelsverkeer in schapen en geiten [3] (hierna: „richtlijn 91/68"). Volgens artikel 3 moeten slachtschapen voldoen aan de voorwaarden van artikel 4, en fok- en mestschapen aan die van de artikelen 4, 5 en 6.

5. Artikel 4 bevat enkele basisvoorwaarden voor het handelsverkeer (identificatie en registratie van schapen, afwezigheid van bepaalde ziektes). Artikel 5 legt voor fok- en mestschapen bijkomende voorwaarden op ter bescherming tegen brucellose. Artikel 6 stelt nog andere eisen aan de handel in fokschapen ter bescherming tegen ziektes. Wat scrapie betreft vereist artikel 6, sub b, i, derde streepje, dat de schapen afkomstig zijn van een bedrijf waarin sedert ten minste *twee* jaar geen enkel geval van scrapie is bevestigd. [4]

6. Artikel 9 bepaalt dat de dieren tijdens hun vervoer vergezeld moeten gaan van een door een officiële dierenarts ondertekend certificaat overeenkomstig bijlage E. Bijlage E bevat drie modellen van gezondheidscertificaten: model I voor slachtschapen, model II voor mestschapen en model III voor fokschapen. De modellen I en II verschillen slechts hierin van elkaar, dat model II een bijkomende vermelding bevat dat de schapen mogen worden toegelaten op een (officieel) brucellosevrije houderij.

7. Artikel 10, lid 1, verwijst voor de controles bij de oorsprong, de organisatie van de door de lidstaat van bestemming te verrichten controles en de aan deze controles te verbinden gevolgen en de tenuitvoerlegging van de vrijwaringsmaatregelen naar het reeds genoemde artikel 10 van richtlijn 90/425.

3 — PB L 46, blz. 19.

4 — Cursivering van mij.

2. *Italiaans recht*

8. Volgens de Italiaanse beschikking („ordinanza") nr. 600.3/VET/340/2/8920 van 24 december 1996, die intussen is ingetrokken maar relevant is voor de onderhavige zaak, mochten levende fok- en mestschapen afkomstig uit Frankrijk, Portugal, Ierland en het Verenigd Koninkrijk alleen worden ingevoerd wanneer het begeleidende gezondheidscertificaat de volgende verklaring bevatte: „De in dit certificaat vermelde dieren zijn geboren en gefokt op houderijen waar de afgelopen *zes* jaren geen gevallen van overdraagbare spongiforme encefalopathie (TSE) zijn geconstateerd" [5] (hierna: „TSE-verklaring").

9. Toelichting nr. 600.3/340/8/73 van 3 januari 1997 preciseerde dat dit vereiste ook gold voor de import van slachtdieren.

10. Volgens de considerans van de beschikking van 1996 was deze ingegeven door het zorgwekkend aantal gevallen van bovine spongiforme encefalopathie (hierna: „BSE") in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Portugal en Ierland. Er werd bovendien op gewezen dat Italië het niet nodig achtte soortgelijke maatregelen ten opzichte van de eigen veestapel te treffen als de genoemde staten, omdat de gezondheidssituatie op zijn grondgebied anders was. Ten slotte werd verklaard dat de maatregelen waren getroffen in afwachting van eventuele communautaire maatregelen.

11. De Commissie is bij fax van 10 januari 1997 van de beschikking en de toelichting in kennis gesteld. De Commissie bevestigt dat de maatregelen aan haar zijn meegedeeld, maar verklaart dat zij uit personeelsgebrek niet in staat is na te gaan of de maatregelen ook aan de lidstaten zijn meegedeeld. Volgens een brief van de Italiaanse regering van 24 juli 1997 heeft zij de maatregelen aan de betrokken lidstaten, te weten Frankrijk, Ierland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk, meegedeeld. De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft bevestigd dat zij van de maatregelen in kennis is gesteld. Na de vaststelling van beschikking 98/272/EG van de Commissie van 23 april 1998 inzake epizoötiebewaking ten aanzien van overdraagbare spongiforme encefalopathieën en tot wijziging van beschikking 94/479/EG (PB L 122, blz. 59), is de Italiaanse beschikking van december 1996 ingetrokken.

III — Feiten

12. In juni 1997 is tussen de partijen in het hoofdgeding een overeenkomst naar Engels recht gesloten inzake de export van drie vrachtwagenladingen levende schapen uit

5 — Cursivering van mij.

het Verenigd Koninkrijk naar Italië. Volgens de vaststellingen van de verwijzende rechter was verzoeker in het hoofdgeding, Joseph Lennox (hierna: „Lennox") ervan op de hoogte dat verweerster in het hoofdgeding, Industria Lavorazione Carni Ovine (hierna: „ILCO"), een slachthuis exploiteerde. Evenwel werd tussen partijen in het midden gelaten of de schapen onmiddellijk zouden worden geslacht dan wel eerst nog zouden worden vetgemest. De schapen dienden aan het bedrijf van ILCO te worden geleverd.

13. Bij de aankomst van de schapen stelde ILCO verzoeker ervan in kennis dat de ingediende gezondheidscertificaten onjuist waren omdat zij bepaalden dat het om mestschapen ging. Zij verzocht Lennox haar certificaten voor slachtschapen te zenden, bij gebreke waarvan de schapen naar het Verenigd Koninkrijk moesten worden teruggezonden.

14. Een Italiaanse officiële dierenarts liet de schapen vervolgens in afzondering plaatsen. Het Italiaanse Ministerie van Volksgezondheid verzocht de ambassade van het Verenigd Koninkrijk te Rome in te stemmen met het terugzenden van de schapen naar het Verenigd Koninkrijk. Tot staving van het verzoek werd gesteld dat de gebruikte gezondheidscertificaten bedoeld waren voor mestdieren, waarvoor volgens de Italiaanse beschikking nr. 600.3/VET/340/2/8920 van 24 december 1996 een TSE-verklaring was vereist.

15. Het verzoek werd afgewezen op grond dat de verplichting tot afgifte van een TSE-verklaring een ongeoorloofde beperking van het handelsverkeer vormde. Lennox vorderde van ILCO de betaling van 57 254,40 GBP, stellende dat hij zijn contractuele verplichting tot levering van de schapen was nagekomen. In reconventie vorderde ILCO schadevergoeding voor niet nader omschreven verliezen.

IV — Prejudiciële vragen

16. In het kader van het bij hem aanhangige geding heeft de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court), de volgende prejudiciële vragen aan het Hof gesteld:

„1. a) Wanneer een partij schapen van een lidstaat naar een andere lidstaat wordt geëxporteerd en de schapen bestemd zijn om bij aankomst te worden geslacht, is dan aan het vereiste van artikel 9 van richtlijn 91/68/EEG voldaan wanneer het bijgevoegde gezondheidscertificaat geen certificaat model I is, conform bijlage E, maar een certificaat model II?

b) Indien vraag 1, sub a, ontkennend moet worden beantwoord, en de partij dus uitsluitend van een certificaat model I vergezeld moet

gaan, staat het dan aan de exporteur dan wel aan de persoon voor wie de schapen bestemd zijn, om vóór de export te bepalen wat het juiste certificaat is, of moet aan de hand van het op de overeenkomst toepasselijke nationale recht worden bepaald welke partij hiervoor dient in te staan?

c) Wanneer een partij schapen van een lidstaat naar een andere lidstaat wordt geëxporteerd en de schapen bestemd zijn om bij aankomst te worden geslacht, doch het begeleidende gezondheidscertificaat een certificaat model II is, kan dan het nationale recht van de lidstaat van bestemming met recht bepalen dat de import onregelmatig is op grond dat het certificaat geen certificaat model I is?

2. a) Was het in juli 1997 verenigbaar met het gemeenschapsrecht, meer bepaald met de artikelen 28 EG tot en met 30 EG (voorheen artikelen 30 tot en met 36 EG-Verdrag) en/of artikel 152 EG (voorheen artikel 129 EG-Verdrag) en/of de artikelen 6 EG en 174 EG (voorheen 130 R EG-Verdrag) en de richtlijnen 89/662/EEG, 90/425/EEG en 91/68/EEG van de Raad, dat een lidstaat verlangde dat in de door artikel 9 van richtlijn 91/68/EEG voorgeschreven gezondheidscertificaten de volgende verklaring werd opgenomen: ‚De in dit certificaat vermelde dieren zijn geboren en gefokt op houderijen waar de afgelopen zes jaren geen gevallen van overdraagbare spongiforme encefalopathie (TSE) zijn geconstateerd'?

b) Indien vraag 2, sub a, ontkennend moet worden beantwoord, en wanneer de exporteur voor het overige heeft voldaan aan zijn verplichtingen krachtens het op de overeenkomst toepasselijke recht om de schapen op het bedrijf van de ontvanger te leveren, moet dan de nationale rechter, in een civiele procedure tussen de exporteur en de ontvanger betreffende hun contractuele rechten en verplichtingen inzake de import van de schapen, de verplichting volgens het nationale recht van de lidstaat van bestemming om voormelde verklaring in het begeleidende gezondheidscertificaat op te nemen, buiten beschouwing laten?"

V — Argumenten van partijen en beoordeling

A — *De eerste vraag*

1. Correct gezondheidscertificaat

17. De eerste vraag, sub a, betreft de verhouding tussen de verschillende modellen gezondheidscertificaten, opgesomd in

bijlage E bij richtlijn 91/68. Daarbij gaat het erom, of een gezondheidscertificaat voor mestschapen ook volstaat voor slachtschapen.

a) Argumenten van partijen

18. Lennox, de Commissie en de Ierse regering staan op het standpunt dat een certificaat model II ook volstaat voor slachtdieren. Richtlijn 91/68 heeft tot doel te verzekeren dat de verkochte dieren voldoen aan bepaalde gezondheidsvereisten. De voorwaarden voor de verlening van een gezondheidscertificaat voor mestdieren (model II) zijn strikter dan die voor slachtdieren (model I) en een dergelijk certificaat bevat alle inlichtingen die voor slachtdieren zijn vereist. De reden daarvan is dat slachtdieren niet meer in contact komen met andere dieren.

19. ILCO meent daarentegen dat de richtlijnen 89/662/EEG, 90/425 en 91/68 verlangen dat de dieren worden vergezeld van de juiste certificaten, in casu dus van een gezondheidscertificaat model I voor slachtdieren. Zij baseert haar rechtsopvatting op de tekst van artikel 9 van richtlijn 91/68, volgens welke de dieren „moeten" worden vergezeld van een certificaat overeenkomstig bijlage E. Anders zouden er geen verschillende certificaten nodig zijn. Het doel van de verkoop van dieren zou bovendien kunnen worden verheimelijkt. Voorzover geharmoniseerde communautaire regelingen bestaan, zoals die van richtlijn 91/68, moeten zij door de exporteur volledig in acht worden genomen.

b) Beoordeling

20. De verschillende modellen gezondheidscertificaten beantwoorden aan de verschillende doelen waarvoor de dieren in de Gemeenschap worden verkocht. Dit vloeit voort uit de vierde overweging van de considerans en artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn 91/68. Volgens de artikelen 4 tot en met 6 van de richtlijn moet de dierenarts bijgevolg diverse controles uitvoeren en verschillende eigenschappen bevestigen. Dit pleit ervoor dat een strikt onderscheid moet worden gemaakt tussen de drie modellen gezondheidscertificaten en dat een gezondheidscertificaat voor mestschapen niet volstaat voor de handel in slachtschapen.

21. Deze formele benadering gaat echter voorbij aan het feit dat de verschillende vereisten waaraan de te verrichten onderzoeken en de op te maken certificaten moeten voldoen, elkaar inhoudelijk overlappen. Tussen de certificaten bestaat een hiërarchie. Voor slachtschapen worden de

minste eisen gesteld. Volgens artikel 3, lid 1, van richtlijn 91/68 behoeven zij alleen te voldoen aan de vereisten van artikel 4 van de richtlijn opdat een gezondheidscertificaat model I kan worden afgegeven. De vereisten voor mest- en fokschapen zijn daarentegen strikter. Deze dieren moeten niet alleen voldoen aan de vereisten van artikel 4, maar mestschapen moeten bovendien voldoen aan de vereisten van artikel 5 en fokschapen aan die van de artikelen 5 en 6, opdat een gezondheidscertificaat model II (voor mestschapen) of model III (voor fokschapen) kan worden afgegeven. Dat alle dieren moeten voldoen aan de eisen voor slachtschapen pleit ervoor dat een gezondheidscertificaat model II voor mestschapen ook volstaat voor slachtschapen.

22. Ook gelet op het doel en de strekking van de richtlijn, die beoogt te verzekeren dat de intracommunautaire handel in schapen geen veterinairrechtelijke problemen stelt, lijkt het niet zinvol vast te houden aan een gezondheidscertificaat model I. De vereisten voor mestschapen omvatten alle gezondheidsvereisten voor slachtschapen en garanderen dus dat alle noodzakelijke controles voor slachtschapen zijn verricht.

23. Men kan zich afvragen of deze uitlegging uit commercieel oogpunt verdedigbaar is. Ten aanzien van het bezwaar van ILCO aangaande de verheimelijking van het doel van de handel in dieren volstaat het te constateren dat van de gevreesde verslapping van de gezondheidsnorm in ieder geval in de onderhavige zaak niet is gebleken. De betrokken dieren voldoen tenslotte aan striktere vereisten dan die welke voor slachtschapen nodig zijn. In zoverre is er geen sprake van verslapping maar veeleer van verscherping van de beschermingsnorm. Hieruit mag geen belemmering van de verkoop van dieren voortvloeien.

24. Volgens de eerste overweging van de considerans strekt richtlijn 91/68 ertoe de handel in schapen en geiten te vereenvoudigen. Zij stelt uniforme veterinairrechtelijke eisen vast teneinde de verspreiding van besmettelijke ziektes te voorkomen (zie de derde overweging van de considerans). De bestemming van de dieren, het doel dus waarvoor zij worden verkocht, is slechts van belang voorzover dit bepalend is voor de omvang van de te verrichten gezondheidscontroles. Anders dan ILCO stelt, beoogt de richtlijn niet de eerlijke handel te beschermen.

25. Aangezien er dus geen commerciële argumenten zijn om de hier verdedigde uitlegging te verwerpen, dient op de eerste vraag, sub a, te worden geantwoord dat wanneer een partij schapen van de ene lidstaat naar de andere wordt geëxporteerd en de schapen bij hun aankomst moeten worden geslacht, aan het vereiste van artikel 9 van richtlijn 91/68 is voldaan wanneer het begeleidend gezondheidscertificaat niet een certificaat model I overeenkomstig bijlage E van de richtlijn is, maar een certificaat model II.

2. Verantwoordelijkheid voor de keuze van het gezondheidscertificaat

26. De eerste vraag, sub b, is door de verwijzende rechter enkel gesteld voor het geval dat het antwoord op de eerste vraag, sub a, ontkennend zou zijn. Aangezien ik evenwel van mening ben dat een gezondheidscertificaat model II ook volstaat voor de handel in slachtschapen, gelden de volgende overwegingen slechts subsidiair, voor het geval dat het Hof de hierboven gegeven uitlegging niet zou volgen.

27. De verwijzende rechter wenst te vernemen in hoeverre uit het gemeenschapsrecht valt af te leiden of de exporteur dan wel de importeur dient te bepalen welk gezondheidscertificaat vereist is, dan wel of volgens het op de overeenkomst toepasselijke recht moet worden vastgesteld wie daarvoor instaat.

a) Argumenten van partijen

28. ILCO leidt uit de richtlijnen 89/662, 90/425 en 91/68 af dat de exporteur van de dieren verplicht is al het mogelijke te doen teneinde zich van het doel van de levering op de hoogte te stellen en zich dienovereenkomstig te voorzien van de vereiste gezondheidscertificaten. De richtlijnen hebben een systeem geschapen waarin de noodzakelijke veterinaire controles in de lidstaat van verzending worden verricht. De eventueel in de lidstaat van bestemming verrichte controles kunnen hoogstens duidelijk maken of de zending overeenstemt met de begeleidende gezondheidscertificaten, maar kunnen in geen geval van invloed zijn op de keuze van het vereiste certificaat. Wie de gevolgen moet dragen van het gebruik van een onjuist certificaat kan worden uitgemaakt aan de hand van het nationale recht dat op de overeenkomst van toepassing is.

29. De Ierse regering is van mening dat op basis van het nationale overeenkomstenrecht moet worden vastgesteld wie dient te bepalen welk certificaat is vereist. Bij de uitlegging van de overeenkomst dient rekening te worden gehouden met het doel van de richtlijnen, het aantal controledocumenten beperkt te houden en de controles — die in alle lidstaten van bestemming moeten worden erkend — in de lidstaat van verzending te concentreren.

b) Beoordeling

30. Richtlijn 89/662 regelt de veterinairrechtelijke controles van dierlijke producten en producten van dierlijke oorsprong. Het onderhavige geval heeft echter betrekking op de handel in levende schapen, zodat deze richtlijn in casu niet van toepassing is.

31. De richtlijnen 90/425 en 91/68 bepalen op basis van de bestemming van de betrok-

ken dieren welke veterinairrechtelijke controles en gezondheidscertificaten voor de intracommunautaire handel zijn vereist. Zij regelen althans niet uitdrukkelijk wie deze bestemming vaststelt.

32. Anders dan ILCO meent, is het ook niet duidelijk dat de communautaire wetgever, door de plaats te bepalen waar de controles moeten worden verricht, heeft willen regelen wie verantwoordelijk is voor de vaststelling van de vereiste gezondheidscertificaten. Zoals blijkt uit de vijfde overweging van de considerans van richtlijn 90/425, beoogt de concentratie van de veterinairrechtelijke controles op de plaatsen van verzending dergelijke controles aan de binnengrenzen af te schaffen. Aldus worden langdurige invoerprocedures en eventuele veterinairrechtelijke controles aan de binnengrenzen van de Gemeenschap vermeden.

33. Voor deze uitlegging van de bepalingen van richtlijn 90/425 pleit eveneens het feit dat noch deze richtlijn noch richtlijn 91/68 bepaalt wie de veterinairrechtelijke controles dient te verrichten. Zo bepaalt geen van beide richtlijnen dat het juiste certificaat overeenkomstig bijlage E bij richtlijn 91/68 moet worden aangevraagd door de exporteur. Het feit dat de controles op de plaats van vertrek moeten worden verricht is weliswaar een aanwijzing dat de exporteur deze moet aanvragen, maar de communautaire bepalingen schrijven dit niet dwingend voor. Zij sluiten niet uit dat de importeur de veterinairrechtelijke controles en de voor de verzending vereiste gezondheidscertificaten aanvraagt in de lidstaat van verzending.

34. Op de eerste prejudiciële vraag, sub b, dient dan ook te worden geantwoord dat het gemeenschapsrecht, inzonderheid de richtlijnen 90/425 en 91/68, niet bepaalt of het aan de exporteur dan wel aan de importeur staat om vóór de export te bepalen wat het juiste certificaat is. Dit moet worden uitgemaakt aan de hand van de tussen de partijen gesloten overeenkomst, uitgelegd in het licht van het toepasselijke nationale recht.

3. Juridische kwalificatie van de invoer volgens het nationale recht

35. Met de eerste vraag, sub c, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het nationale recht kan bepalen dat een import onwettig is wanneer voor de slacht bestemde dieren worden vergezeld van een gezondheidscertificaat model II.

a) Argumenten van partijen

36. Lennox stelt zich op het standpunt dat een lidstaat geen maatregelen mag vaststellen op grond waarvan de invoer van slachtdieren waarvoor gezondheidscertifi-

caten model II zijn afgegeven, als onwettig wordt beschouwd. De bepalingen van richtlijn 91/68 hebben rechtstreekse werking. Onder verwijzing naar de rechtspraak inzake de vaststelling van rechtsregels op gebieden die door verordeningen worden geregeld, stelt Lennox dat de lidstaten alleen voorschriften kunnen vaststellen die de volle werking van het gemeenschapsrecht verzekeren. Maatregelen die aan de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht in de lidstaten afbreuk doen, zijn niet toegestaan.

37. Ook de Commissie is van mening dat een nationale bepaling niet tot resultaat mag hebben dat de invoer van slachtschapen die vergezeld gaan van gezondheidscertificaten model II, als onwettig wordt beschouwd. De Ierse regering is het daarmee eens. Bepalend volgens de Commissie is of de gemeenschapsrechtelijke voorschriften een volledige harmonisering tot stand brengen. Zij komt tot de conclusie dat de richtlijnen 91/68 en 90/425 de handel in schapen uitputtend regelen. Dit volgt uit de eerste twee overwegingen van de considerans van richtlijn 91/68, die verwijzen naar de uiteenlopende voorschriften in de lidstaten, die moeten worden geharmoniseerd. Bovendien volgt uit de zevende overweging van de considerans dat de lidstaten niet meer het recht hebben maatregelen te treffen zonder medewerking van de Commissie. De Commissie verwijst tevens naar de gedetailleerde regelingen in de artikelen 3, 4, 5 en 6 van de richtlijn, die de in acht te nemen vereisten nauwkeurig opsommen. Verder betoogt zij dat de voorschriften van richtlijn 90/425 met betrekking tot artikel 10 van richtlijn 91/68 van toepassing zijn op de intracommunautaire handel in schapen. Dit geldt met name voor de veterinairrechtelijke controles in de lidstaat van verzending, de steekproefsgewijze controles in de lidstaat van bestemming en de beschermende maatregelen die eventueel moeten worden genomen. Ten slotte heeft de vrijwaringsclausule van artikel 10 van richtlijn 90/425 volgens de Commissie alleen zin wanneer men uitgaat van een volledig geharmoniserende handel. Anders zou het de lidstaten hoe dan ook vrij staan om beschermende maatregelen te treffen op grond van artikel 30 EG.

38. ILCO is daarentegen van mening dat de lidstaten het volste recht hebben maatregelen te treffen om de inachtneming van het communautaire recht te verzekeren. Leveringen van dieren die, zoals volgens haar in casu het geval was, niet vergezeld gaan van de juiste documenten, kunnen leiden tot sancties en kunnen onwettig worden geacht. Dit is met name verenigbaar met het gemeenschapsrecht wanneer voorzorgsmaatregelen zijn getroffen om de levering eventueel naar de lidstaat van verzending terug te sturen.

b) Beoordeling

39. Het antwoord op deze vraag vloeit voort uit het antwoord op de eerste vraag, sub a. Wanneer men niet erkent dat een

gezondheidscertificaat model II volstaat voor de levering van slachtschapen, maar vasthoudt aan een gezondheidscertificaat model I, valt niet in te zien waarom het nationale recht een begeleidend certificaat dat niet voldoet aan de vereisten van het gemeenschapsrecht niet onwettig zou verklaren. In een dergelijk geval doet het nationale recht niet anders dan de communautaire regeling uitvoeren en is de door de Commissie gestelde vraag, of de communautaire regeling uitputtend is, irrelevant. Er is dan geen tegenstrijdigheid tussen het nationale en het gemeenschapsrecht.

40. Wanneer men echter de in casu verdedigde opvatting deelt, dat gemeenschapsrechtelijk een gezondheidscertificaat model II ook volstaat voor de handel in slachtschapen, kan een dergelijke handel niet op grond van het nationale recht onwettig worden verklaard. In dat geval zou het nationale recht tegenover het gemeenschapsrecht komen te staan. Op grond van het beginsel van de voorrang van het gemeenschapsrecht is dit niet geoorloofd. Dit beginsel vereist dat het nationale recht niet wordt toegepast wanneer het onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht. [6] Wanneer derhalve volgens het gemeenschapsrecht de handel in slachtschapen waarvoor een gezondheidscertificaat model II is afgegeven, rechtmatig is in de zin van artikel 9 van richtlijn 91/68, mag het nationale recht volgens hetwelk deze handel onwettig is, krachtens het beginsel van de voorrang van het gemeenschapsrecht niet worden toegepast.

41. Gezien mijn mening over de eerste vraag, sub a, stel ik voor de eerste vraag, sub c, aldus te beantwoorden dat, wanneer een partij schapen wordt geëxporteerd van de ene lidstaat naar een andere, waar zij bij hun aankomst moeten worden geslacht, en het begeleidend gezondheidscertificaat een certificaat model II is, het nationale recht volgens hetwelk de import onwettig is omdat het certificaat geen certificaat model I is, niet mag worden toegepast.

B — *De tweede vraag*

1. Verenigbaarheid van de Italiaanse maatregel met het vrije verkeer van goederen

42. Met de tweede vraag, sub a, wenst de verwijzende rechter te vernemen of de artikelen 28 EG tot en met 30 EG, 152 EG, 6 EG en 174 EG alsmede de richtlijnen 89/662, 90/425 en 91/68 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die naast de afgifte van een gezondheidscertificaat overeenkomstig richtlijn 91/68 een bevestiging verlangt dat de dieren afkomstig zijn van een houderij waar de afgelopen zes jaren geen gevallen van TSE zijn geconstateerd.

6 — De beroemdste voorbeelden van deze rechtspraak inzake de voorrang van het gemeenschapsrecht zijn de arresten van 15 juli 1964, Costa (6/64, Jurispr. blz. 1141, 1269 e.v.), en 9 maart 1978, Simmenthal (106/77, Jurispr. blz. 629, punten 17 en 18). Het gaat hierbij om voorrang in de toepassing van het recht, zie arrest van 22 oktober 1998, IN.CO.GE.'90 e.a. (C-10/97—C-22/97, Jurispr. blz. I-6307, punt 21).

a) Argumenten van partijen

43. Met betrekking tot de verenigbaarheid van de Italiaanse maatregel met artikel 28 EG betoogt Lennox dat de lidstaten niet het recht hadden om buiten het kader van de artikelen 7, 8 en 15 van richtlijn 91/68 eenzijdige maatregelen te treffen. Verwijzend naar het arrest in de zaak Hedley Lomas [7], voert hij aan dat een beroep op artikel 30 EG is uitgesloten wanneer er reeds communautaire harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld ter bereiking van het door de nationale maatregel nagestreefde doel. De lidstaten hadden in 1997 niet meer het recht om buiten het kader van bovengenoemde bepalingen van richtlijn 91/68 een TSE-verklaring te verlangen.

44. Daarentegen is ILCO van mening dat de richtlijnen 91/68, 90/425 et 89/662 geen volledige harmonisatie tot stand brengen, zodat het de lidstaten vrij staat om op grond van artikel 30 EG beschermende maatregelen vast te stellen. De situatie van een lidstaat van bestemming die wegens het ontbreken van een bedreiging geen beschermende maatregelen treft met betrekking tot zijn eigen veestapel, maar gegronde redenen heeft om maatregelen te treffen voor de bescherming van de gezondheid van op zijn gebied levende dieren en personen tegen de bedreigingen uit andere lidstaten, is in de richtlijnen niet geregeld. Dat de beschermende maatregel, namelijk de verplichte afgifte van een TSE-verklaring, was gerechtvaardigd, wordt bevestigd door het feit dat het Verenigd Koninkrijk toentertijd zelf heeft bepaald dat voor leveringen van vee van het Verenigd Koninkrijk naar Italië een pro forma-certificaat met een TSE-verklaring moest worden verstrekt.

45. Deze maatregel beantwoordt in elk geval aan het beschermingsdoel van de richtlijnen. Hij is bovendien gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de menselijke gezondheid in de zin van artikel 30 EG. In dit verband verwijst ILCO naar het overwegend belang van de bescherming van de menselijke gezondheid, zoals tot uitdrukking gebracht in de artikelen 152 EG en 174 EG en erkend in de rechtspraak van het Hof.

46. De Commissie en de Ierse regering zijn eveneens van mening dat de verplichting een TSE-verklaring af te geven met het gemeenschapsrecht verenigbaar is. De Italiaanse Republiek kan zich weliswaar niet beroepen op artikel 30 EG, omdat de richtlijnen 90/425 en 91/68 een volledige harmonisatie tot stand hebben gebracht, maar aan de voorwaarden van de vrijwaringsclausule van artikel 10, lid 1, van richtlijn 90/425 is voldaan. Op grond van deze bepaling kan een lidstaat voorlopige maatregelen treffen.

47. De Commissie betoogt dat de bepaling oorspronkelijk in het leven is geroepen om de uitbraak van zich zeer snel verspreidende epidemieën, zoals mond- en klauwzeer, te bestrijden, maar dat op grond van het doel en de strekking van deze bepaling haar werkingssfeer dient te worden uit-

7 — Arrest van 23 mei 1996 (C-5/94, Jurispr. blz. I-2553).

gebreid tot gevallen waarin nieuwe wetenschappelijke ontdekkingen hebben geleid tot een herwaardering van de risico's van welbekende ziektes, zoals scrapie. Artikel 152 EG verlangt dat een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid bij de uitvoering van het communautaire beleid wordt gewaarborgd. In dergelijke gevallen kunnen evenwel vertragingen optreden bij de vaststelling van beschermende maatregelen op communautair niveau, reden waarom de lidstaten met inachtneming van artikel 10 van richtlijn 90/425 voorlopige beschermende maatregelen mogen treffen.

48. De Commissie en de Ierse regering menen dat in casu aan de formele en materiële vereisten van artikel 10 van richtlijn 90/425 is voldaan. De bestrijding van scrapie is weliswaar reeds geregeld in artikel 6 van richtlijn 91/68, maar deze bepaling is in casu niet van toepassing, omdat het hier niet gaat om de uitroeiing van deze ziekte in Italië. Rekening dient te worden gehouden met het feit dat de Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (hierna: „SEAC"), een onafhankelijk wetenschappelijk orgaan belast met het adviseren van de regering van het Verenigd Koninkrijk, in juli 1996 een advies heeft gepubliceerd volgens hetwelk niet kan worden uitgesloten dat BSE ook op schapen kan worden overgedragen en ten onrechte als scrapie kan worden gediagnosticeerd. In die situatie en bij gebreke van relevante communautaire regelgeving kon de Italiaanse regering voorlopige maatregelen treffen. Deze waren kennelijk ook evenredig omdat niet de invoer van alle schapen werd verboden maar alleen de invoer afkomstig van houderijen waarin zich recentelijk gevallen van scrapie hadden voorgedaan. De Commissie en de Ierse regering wijzen erop dat de nationale maatregelen overigens na de vaststelling van beschikking 98/272 zijn ingetrokken.

b) Beoordeling

i) Beperking van het vrije verkeer van goederen

49. Artikel 28 EG verbiedt kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten. Als een maatregel van gelijke werking moet worden beschouwd iedere handelsregeling die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren.[8] De verplichting om bovenop het gezondheidscertificaat in de zin van richtlijn 91/68 nog een TSE-verklaring te verstrekken belemmert de invoer van schapen in Italië en vormt bijgevolg een bij artikel 28 EG verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking.

8 — Arresten van 11 juli 1974, Dassonville (8/74, Jurispr. blz. 837, punt 5), en 24 november 1993, Keck en Mithouard (C-267/91 en C-268/91, Jurispr. blz. I-6097, punt 11).

ii) Rechtvaardiging

50. Dit leidt tot de vraag in hoeverre de regeling uit hoofde van artikel 30 EG is gerechtvaardigd. Volgens de considerans van de beschikking van 24 december 1996 beoogde zij de bescherming tegen BSE en dus de bescherming van de gezondheid en het leven van mens en dier, wat door artikel 30 EG in beginsel als rechtvaardigingsgrond wordt erkend.

51. Volgens vaste rechtspraak is een beroep op de rechtvaardigingsgronden van artikel 30 EG uitgesloten wanneer communautaire richtlijnen voorzien in de harmonisatie van de maatregelen die nodig zijn ter bescherming van de gezondheid van mens en dier, alsmede in communautaire procedures voor het toezicht op de naleving ervan. De harmonisatierichtlijnen vormen het kader waarbinnen passende controles moeten worden uitgevoerd en beschermende maatregelen moeten worden getroffen. [9] In de verwijzingsbeschikking worden de richtlijnen 89/662, 90/425 en 91/68 als dergelijke harmonisatierichtlijnen beschouwd.

52. Zoals reeds gesteld, is richtlijn 89/662 in casu niet toepasselijk omdat zij de veterinairrechtelijke controles van dierlijke producten en producten van dierlijke oorsprong regelt, maar niet de handel in levende dieren.

53. De veterinaire en zoötechnische controles in het handelsverkeer in levende dieren worden in beginsel geregeld bij richtlijn 90/425. Deze richtlijn voorziet niet in de afgifte van een TSE-verklaring, zoals door de Italiaanse Republiek wordt geëist. Zoals advocaat-generaal Mischo in zijn conclusie in de zaak National Farmers' Union betoogt, regelt richtlijn 90/425 alleen de procedures voor de vaststelling van maatregelen die nodig zijn ter bescherming van de gezondheid, zonder deze maatregelen zelf voor te schrijven. [10] Zij sluit dus niet uit dat de lidstaten de maatregelen ter bescherming van de gezondheid vaststellen. Artikel 10 van de richtlijn stelt echter bepaalde voorwaarden aan de vaststelling van beschermende maatregelen.

54. Voor de handel in schapen moet voorts rekening worden gehouden met richtlijn 91/68. Artikel 6, sub b-i, derde streepje, bepaalt onder meer voor fokdieren dat zij afkomstig moeten zijn van een bedrijf waar sedert ten minste twee jaar geen enkel geval van scrapie is bevestigd, en regelt aldus de bescherming van deze dieren tegen de gevaren van scrapie. Voor slacht- en mestschapen, waar het in de onderhavige zaak om gaat, bestaat evenwel geen vergelijkbaar voorschrift. Richtlijn 91/68 harmoni-

9 — Arresten van 5 oktober 1977, Tedeschi (5/77, Jurispr. blz. 1555, punt 35); 8 november 1979, Denkavit Futtermittel (251/78, Jurispr. blz. 3369, punt 14); 26 mei 1993, Commissie/Portugal (C-52/92, Jurispr. blz. I-2961, punt 17), en 25 maart 1999, Commissie/Italië (C-112/97, Jurispr. blz. I-1821, punt 54).

10 — Conclusie van advocaat-generaal Mischo van 2 juli 2002 in de zaak National Farmers' Union (C-241/01, arrest van 22 oktober 2002, Jurispr. blz. I-9079, blz. I-9082), punt 87.

seert dus evenmin de maatregelen die nodig zijn voor de bescherming van slacht- en mestschapen tegen de gevaren van scrapie. Ook deze richtlijn verzet zich er derhalve niet tegen dat de lidstaten beschermende maatregelen vaststellen. Evenwel stelt ook artikel 10 van richtlijn 91/68 door de verwijzing naar artikel 10 van richtlijn 90/425 aan de vaststelling van de beschermende maatregelen bepaalde voorwaarden.

55. Communautaire beschermende maatregelen tegen de gevaren van scrapie werden pas getroffen bij beschikking 97/534/EG van de Commissie van 30 juli 1997 houdende verbod, in verband met overdraagbare spongiforme encefalopathieën, op het gebruik van risicomateriaal. [11] De inwerkingtreding van deze beschikking werd eerst wegens politieke problemen uitgesteld, en uiteindelijk trad zij in het geheel niet in werking. Zij werd vervangen door beschikking 2000/418/EG van de Commissie van 29 juni 2000 houdende vaststelling van voorschriften inzake het gebruik van materiaal dat risico's inhoudt ten aanzien van overdraagbare spongiforme encefalopathieën en tot wijziging van beschikking 94/474/EG [12], die op 30 juni 2000 in werking is getreden. Daarnaast heeft de Commissie nog op 23 april 1998 beschikking 98/272/EG inzake epizoötiebewaking ten aanzien van overdraagbare spongiforme encefalopathieën en tot wijziging van beschikking 94/474/EG [13] vastgesteld, die op 1 mei 1998 in werking is getreden.

11 — PB L 216, blz. 95.
12 — PB L 158, blz. 76.
13 — PB L 122, blz. 59.

56. De conclusie op dit punt dient dus te luiden dat bij gebreke van communautaire harmonisatie van de beschermende maatregelen voor slacht- en mestschapen tegen de gevaren van scrapie ten tijde van de vaststelling van de Italiaanse maatregel, de lidstaten bevoegd waren uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van mens en dier, maatregelen te nemen die het vrije verkeer van goederen beperkten. Wél moesten daarbij de voorwaarden van artikel 10 van richtlijn 90/425 in acht worden genomen.

iii) Toepasselijkheid van artikel 10 van richtlijn 90/425

57. Tegen de toepassing van artikel 10 van richtlijn 90/425 op de onderhavige zaak zijn twee bezwaren aangevoerd. Enerzijds betoogt ILCO dat artikel 10 van richtlijn 90/425 niet van toepassing is op gevallen waarin een lidstaat van bestemming geen preventieve beschermende maatregelen neemt ten opzichte van zijn eigen veestapel doch beschermende maatregelen wil nemen tegen de gevaren die in andere lidstaten bestaan. Anderzijds wijst zij erop dat artikel 10 van richtlijn 90/425 blijkens de formulering ervan het uitbreken van een ziekte vooronderstelt. Scrapie is evenwel geen nieuwe ziekte. Alleen de inzichten in de eventuele gevaren van scrapie zijn nieuw.

58. Ik ben het met ILCO eens dat artikel 10 van richtlijn 90/425 naar de letter niet van toepassing is op het onderhavige geval. Lid 1 verlangt dat ziektes hetzij in de lidstaat van verzending zijn uitgebroken hetzij bij de controle van ingevoerde dieren zijn vastgesteld. Geen van beide is in casu het geval. Italië is niet de lidstaat van verzending maar van bestemming van de dieren die door Lennox aan ILCO werden geleverd, en de maatregel is niet getroffen naar aanleiding van een controle van ingevoerde dieren, doch los daarvan, als pure voorzorgsmaatregel.

59. Aangaande het parallelle voorschrift van artikel 9 van richtlijn 89/662/EEG heeft het Hof beslist dat een lidstaat als conservatoire beschermingsmaatregel de invoer kan verbieden van runderkoppen die risicomateriaal in verband met BSE bevatten. [14] Ook in die zaak ging het om een maatregel van de lidstaat van bestemming en niet van de lidstaat van verzending, en deze werd ook niet getroffen naar aanleiding van een controle doch uit voorzorg. Dat geval is dan ook vergelijkbaar met het onderhavige. De bezwaren van ILCO staan derhalve volgens de rechtspraak niet in de weg aan de toepassing van artikel 10 van richtlijn 90/425.

60. Er moet nog worden onderzocht of de toepassing van artikel 10 niet is uitgesloten omdat scrapie geen nieuwe doch een al sedert bijna drie eeuwen bekende ziekte is. Scrapie behoort, evenals BSE bij runderen en de ziekte van Creutzfeld-Jakob bij mensen, tot de overdraagbare spongiforme encefalopathieën. [15] Voor scrapie bestaat sedert 1993 een mededelingsplicht op grond van richtlijn 91/68. Nieuw is alleen de ontdekking dat niet kan worden uitgesloten dat BSE op schapen overdraagbaar is. Bovendien is het tot dusverre niet mogelijk door middel van snelle tests scrapie van BSE te onderscheiden. [16]

61. Het Hof heeft echter reeds beslist dat het bestaan van nieuwe informatie over de gevaren van een ziekte die al lang bekend is, vergelijkbaar is met het uitbreken van een nieuwe ziekte. Dit rechtvaardigt het nemen van beschermende maatregelen overeenkomstig richtlijn 90/425. [17] Ook dit bezwaar staat derhalve aan de toepassing van artikel 10 van richtlijn 90/425 in de onderhavige zaak niet in de weg.

62. Deze conclusie komt overeen met de tot dusverre bestaande wetgevingspraktijk en rechtspraak. Bij gebreke van een specifieke

14 — Arrest van 5 december 2000, Eurostock (C-477/98, Jurispr. blz. I-10695, punt 79).

15 — Zie het vademecum inzake BSE, derde druk 1998, punt 6, dat kan worden geraadpleegd op de website van het directoraat-generaal Gezondheid en consumentenbescherming van de Commissie: www.europa/comm/dgs/health_consumer/index_nl.htm.

16 — Zie de inleiding bij het reeds genoemde perscommuniqué 01/357 „Vragen en antwoorden over TSE bij schapen en geiten" van de Commissie van 7 november 2001, dat kan worden geraadpleegd op de website van het directoraat-generaal Gezondheid en consumentenbescherming van de Commissie, http://www.europa/comm/dgs/health_consumer/index_nl.htm.

17 — Arrest van 5 mei 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie (C-180/96, Jurispr. blz. I-2265, punt 53).

rechtsgrondslag heeft de Commissie haar verschillende beschermende maatregelen tegen de gevaren van BSE gebaseerd op artikel 10, lid 4, van richtlijn 90/425 en het Hof heeft de wettigheid van deze maatregelen bevestigd. [18]

63. Over het geheel genomen lijkt deze praktijk ook gerechtvaardigd te zijn. Door de vaststelling van de richtlijnen 64/432/EEG [19], 90/425 en 91/68 beoogde de communautaire wetgever een volledige en definitieve regeling voor het intracommunautaire handelsverkeer in levende dieren alsmede de hiervoor noodzakelijke veterinairrechtelijke controles en gezondheidscertificaten vast te stellen. Deze doelstelling en het feit dat specifieke regels voor de bestrijding van het gevaar van scrapie voor de gezondheid van mens en dier ontbreken, pleiten ervoor artikel 10 van richtlijn 90/425 ook toe te passen op een maatregel als de in casu verlangde TSE-verklaring.

64. Bijgevolg moet ervan worden uitgegaan dat artikel 10 van richtlijn 90/425 van toepassing is op nationale beschermende maatregelen tegen de gevaren voor de gezondheid en het leven van mens en dier, veroorzaakt door gevallen van scrapie in andere lidstaten.

iv) Vervulling van de voorwaarden van artikel 10 van richtlijn 90/425

65. Thans moet worden onderzocht of de voorwaarden van artikel 10 van richtlijn 90/425 bij de vaststelling van de Italiaanse maatregel in acht zijn genomen. Formeel gezien is het, om te beginnen, vereist dat de maatregel van voorlopige aard is.

66. Blijkens de considerans van de beschikking van 24 december 1996 is deze vastgesteld in afwachting van communautaire maatregelen. In de door de Commissie overgelegde brief van de Italiaanse regering van 24 juli 1997 wordt uitdrukkelijk beklemtoond dat de maatregel alleen werd vastgesteld omdat er ter zake geen communautaire regeling bestond en dat zij slechts preventief gold tot een communautaire regeling zou zijn vastgesteld. Daaraan heeft de Italiaanse wetgever zich gehouden aangezien de maatregel op 15 juni 1998 werd ingetrokken, nadat de Commissie beschikking 98/272, die gold met ingang van 1 mei 1998, had gegeven. Het ging dus om een voorlopige maatregel.

18 — Arrest Verenigd Koninkrijk/Commissie, aangehaald in voetnoot 17, en arrest van 5 mei 1998, National Farmers' Union e.a. (C-157/96, Jurispr. blz. I-2211), die betrekking hebben op beschikking 96/239/EG van de Commissie van 27 maart 1996 inzake spoedmaatregelen ter bescherming tegen boviene spongiforme encefalopathie (PB L 78, blz. 47), alsmede arrest Commissie/Portugal, aangehaald in voetnoot 9, dat betrekking heeft op beschikking 91/237/EEG van de Commissie van 25 april 1991 betreffende verdere beschermende maatregelen in verband met een nieuwe varkensziekte (PB L 106, blz. 67).

19 — Richtlijn van de Raad van 26 juni 1964 inzake veterinairrechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens (PB 1964, 121, blz. 1977).

67. Bovendien moest de maatregel onverwijld aan de Commissie en de andere lidstaten worden meegedeeld. De Commissie heeft bevestigd dat zij op 10 januari 1997 door Italië in kennis is gesteld van de maatregel. Italië heeft de maatregel ook aan de andere lidstaten meegedeeld, zoals blijkt uit haar brief van 24 juli 1997, die door de Commissie als bijlage bij haar schriftelijke opmerkingen is overgelegd. De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft bevestigd dat de maatregel aan haar is meegedeeld. De formele vereisten van artikel 10 van richtlijn 90/425 zijn dus in acht genomen.

68. Voorts diende de maatregel, om rechtmatig te zijn, te worden gerechtvaardigd door ernstige redenen uit het oogpunt van de bescherming van de gezondheid van mens en dier. Deze formulering is strikter dan die van artikel 30 EG, dat slechts vereist dat de regel is vastgesteld ter bescherming van de gezondheid en het leven van mens en dier. Dit verschil in formulering berust wellicht op het feit dat artikel 10 een concrete uitwerking van artikel 30 EG in het kader van richtlijn 90/425 is. De richtlijnen 90/425 en 91/68 regelen in beginsel welke certificaten moeten worden verstrekt bij de intracommunautaire handel in schapen. Verdergaande beschermende maatregelen die het vrije handelsverkeer in schapen beperken, vereisen bijgevolg een uitgebreidere rechtvaardiging dan de algemene regeling van artikel 30 EG, in de vorm van ernstige redenen uit het oogpunt van de bescherming van de gezondheid en het leven van mens en dier.

69. Men kan zich afvragen of de Italiaanse maatregel werd gerechtvaardigd door het bestaan van ernstige redenen uit het oogpunt van de bescherming van de gezondheid van mens en dier. Volgens haar considerans werd de beschikking gerechtvaardigd door het verhoogde aantal BSE-gevallen in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Portugal en Ierland, alsmede door het programma ter bestrijding van BSE in Frankrijk.

70. Volgens de huidige stand van de wetenschap kan scrapie niet op mensen worden overgedragen. Anders was dit lang geleden al gebeurd, aangezien scrapie allang bestaat.[20] De verklaring van het SEAC van 20 maart 1996, dat niet kan worden uitgesloten dat BSE ook op de mens overdraagbaar is, en zijn verklaring van 10 juli 1996 dat evenmin kan worden uitgesloten dat BSE op schapen kan worden overgedragen, rechtvaardigen niettemin de veronderstelling dat scrapie ook een risico voor de menselijke gezondheid oplevert en dat de voorzorgsmaatregelen dus waren gerechtvaardigd.[21] Bijgevolg waren de maatregelen eind 1996/begin 1997 gerechtvaardigd door ernstige redenen uit het oogpunt van de bescherming van de gezondheid van mens en dier tegen de gevaren van scrapie.

71. De Italiaanse maatregel moest ten slotte, om rechtmatig te zijn, voldoen aan de algemene rechtsbeginselen, inzonderheid

20 — Vademecum inzake BSE, aangehaald in voetnoot 15, punt 14.

21 — Zie het perscommuniqué van de Commissie van 7 november 2001 onder punt B, aangehaald in voetnoot 16.

aan het evenredigheidsbeginsel. De verplichte afgifte van een certificaat waarin wordt bevestigd dat de dieren afkomstig zijn van een bedrijf waarin de laatste zes jaar geen TSE is geconstateerd, is een geschikt middel ter bescherming van de menselijke gezondheid tegen de gevaren van scrapie. Resteert de vraag of de maatregel verder ging dan voor de verwezenlijking van zijn doel noodzakelijk was.

72. In dit verband dient om te beginnen te worden vastgesteld dat de maatregel alleen betrekking had op dieren uit het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Portugal en Ierland. Zoals blijkt uit de door de Commissie gepubliceerde lijst van BSE-wetgeving [22], werden voor deze vier lidstaten — en tot dusverre alleen voor hen — beschikkingen van de Commissie vastgesteld waarin uitroeiingsmaatregelen voor BSE werden goedgekeurd. [23] Hieruit blijkt dat BSE het meeste in deze vier lidstaten voorkwam. Derhalve moet worden geconstateerd dat de Italiaanse maatregel alleen betrekking had op schapen uit lidstaten die het zwaarst door BSE waren getroffen.

73. Voorts moet er rekening mee worden gehouden dat de maatregel de invoer niet volledig verbood, maar uitsluitend de afgifte van een TSE-verklaring voorschreef. Het dossier bevat geen enkele aanwijzing dat het in de betrokken periode onmogelijk was om een dergelijke verklaring te verstrekken. De briefwisseling tussen de partijen in het hoofdgeding, met name het certificaat van de dierenarts van Lennox van 14 juli 1997 en de fax van dezelfde datum van Lennox aan ILCO [24], bevestigt integendeel dat een dergelijke verklaring door een voor Lennox optredende dierenarts kon worden verstrekt. Dit wordt eveneens bevestigd door het certificaat van de Britse autoriteiten van 5 juli 1997, dat door ILCO bij het dossier is gevoegd. [25] In punt 7, sub c, van dit document wordt met betrekking tot schapenvlees exact die verklaring verstrekt die volgens de Italiaanse wetgeving voor levende schapen was vereist. Ook in dit opzicht ging de maatregel derhalve niet verder dan nodig en maakte zij inzonderheid de invoer van schapen uit het Verenigd Koninkrijk niet onmogelijk.

74. Betreffende de periode van zes jaar gedurende welke geen enkel geval van TSE mocht zijn voorgekomen, moet erop worden gewezen dat krachtens artikel 6, sub b-i, derde streepje, van richtlijn 91/68 bij de handel in fokschapen moet worden bevestigd dat zich sedert ten minste twee jaar geen geval van scrapie heeft voorgedaan in het bedrijf waarvan de dieren afkomstig zijn. De Italiaanse maatregel ging duidelijk verder door de vaststelling van een termijn van zes jaar. Die termijn is evenwel niet onredelijk. In de negende

22 — Deze kan worden geraadpleegd op de website van het directoraat-generaal Gezondheid en consumentenbescherming van de Commissie.

23 — Het betreft de beschikkingen 96/381/EG van 20 juni 1996 (PB L 149, blz. 25) voor Portugal, 96/385/EG van 24 juni 1996 (PB L 151, blz. 39) voor het Verenigd Koninkrijk, 97/18/EG van 16 december 1996 (PB L 6, blz. 43) voor Frankrijk en 97/312/EG van 12 mei 1997 (PB L 133, blz. 38) voor Ierland.

24 — Overgelegd als bijlage bij de schriftelijke opmerkingen van ILCO, blz. 30 en 31.

25 — Zie blz. 36 van de bijlagenbundel bij de schriftelijke opmerkingen van ILCO.

overweging van de considerans van basisbeschikking 94/474/EG van de Commissie van 27 juli 1994 betreffende bepaalde beschermende maatregelen ten aanzien van boviene spongiforme encefalopathie en tot intrekking van de beschikkingen 89/469/EEG en 90/200/EEG[26], wordt gesteld dat het Wetenschappelijk Veterinair Comité heeft aanbevolen rundvlees met been uit het Verenigd Koninkrijk alleen in de handel te brengen indien het afkomstig is van bedrijven waar zich in de voorbije zes jaar geen enkel geval van BSE heeft voorgedaan. Artikel 4 van beschikking 94/474 vereist bijgevolg dat het gezondheidscertificaat de volgende vermelding bevat: „Vers vlees van runderen die uitsluitend zijn gehouden in bedrijven waar de laatste zes jaar geen enkel geval van BSE is geregistreerd". Gezien deze parallellen tussen de hier onderzochte Italiaanse regeling en beschikking 94/474, de aanzienlijke onzekerheid aangaande de overdraagbaarheid van BSE op schapen en mensen en het moeilijk vast te stellen verschil tussen BSE en scrapie, lijkt de door de Italiaanse wetgever bepaalde termijn van zes jaar niet onevenredig te zijn.

75. Een beperking van de maatregel tot alleen risicomateriaal, zoals Lennox ter terechtzitting heeft voorgesteld, lijkt mij geen — minder verstrekkend — alternatief voor de Italiaanse regeling. Een dergelijke maatregel zou immers minder doeltreffend zijn dan een regeling die voor schapen in het algemeen geldt. Gelet op de aanzienlijke onzekerheid die in 1996 en 1997 ter zake van de mogelijke overdracht van BSE bestond, kan een besluit van de Italiaanse wetgever, op grond van de ernstige potentiële bedreiging, om de regeling uit te breiden tot de invoer van schapen in het algemeen, niet als onevenredig worden beschouwd.

76. Deze conclusie strookt met het fundamentele beginsel van gemeenschapsrecht, dat steeds van een hoog beschermingsniveau voor de menselijke gezondheid moet worden uitgegaan. Dit wordt in artikel 152, lid 1, EG, tot uitdrukking gebracht. Het gemeenschapsrecht is trouwens gebaseerd op het voorzorgsbeginsel als neergelegd in de artikelen 6 EG en 174 EG.

77. Alles bij elkaar dient te worden vastgesteld dat de Italiaanse maatregel weliswaar een beperking van het vrije verkeer van goederen opleverde, maar werd gerechtvaardigd door ernstige redenen uit het oogpunt van de bescherming van de gezondheid en het leven van mens en dier. De nationale rechter zal zo nodig moeten onderzoeken welke gevolgen dit heeft voor de juridische beoordeling van de weigering van de regering van het Verenigd Koninkrijk om de door Lennox aangevraagde gezondheidscertificaten samen met een passende TSE-verklaring af te geven.

78. Op de tweede vraag, sub a, dient derhalve te worden geantwoord dat de artikelen 28 EG tot en met 30 EG, 152 EG, 6 EG en 174 EG, alsmede de richtlijnen 90/425 en 91/68 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich in juli 1997 niet verzetten tegen een nationale regeling die naast de afgifte van een gezondheidscertificaat overeenkomstig richtlijn 91/68 een

26 — PB L 194, blz. 96.

bevestiging verlangde dat de dieren afkomstig waren van een bedrijf waarin gedurende de afgelopen zes jaren geen gevallen van TSE waren geconstateerd.

2. Toepasselijkheid van het recht van een andere lidstaat dat in strijd is met het gemeenschapsrecht

79. De tweede vraag, sub b, is alleen gesteld voor het geval dat de verplichting tot verstrekking van een TSE-verklaring niet met het gemeenschapsrecht verenigbaar is. Aangezien de Italiaanse voorschriften daarmee verenigbaar zijn, is een onderzoek van deze vraag strikt genomen overbodig. Ik zal dan ook alleen subsidiair op de tweede vraag, sub b, ingaan, voor het geval dat het Hof zich niet aansluit bij de zojuist geformuleerde conclusie.

80. De verwijzende rechter wenst in wezen te vernemen, of de rechterlijke instanties van een lidstaat in een civiele procedure over contractuele verplichtingen een bepaling van het recht van een andere lidstaat die in strijd is met het gemeenschapsrecht buiten toepassing mogen laten.

a) Argumenten van partijen

81. Lennox en ILCO betogen dat een nationale rechter het recht van een andere lidstaat niet mag toepassen wanneer dit onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht. De partijen in het hoofdgeding baseren hun opvatting op de arresten in de zaken Vereniging Slachtpluimvee-Export en Unilever. [27]

b) Beoordeling

82. Volgens vaste rechtspraak mag een rechter de normen van zijn eigen rechtsorde die niet verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht, niet toepassen. De tot dusverre bestaande rechtspraak betrof echter, voorzover kan worden nagegaan, steeds een conflict tussen het gemeenschapsrecht en het recht van de plaats waar het hoofdgeding aanhangig was. De onderhavige zaak verschilt daarvan in die zin dat zij betrekking heeft op een conflict tussen het gemeenschapsrecht en het recht van een andere lidstaat dan die waar het geding aanhangig is. Derhalve dient de vraag te worden beantwoord of de voorrang van het gemeenschapsrecht ook bij toepassing van vreemd recht tot gevolg heeft dat het met het gemeenschapsrecht strijdige vreemde recht niet mag worden toegepast.

83. De toepassing van vreemd recht en de regelmatig daaruit voortvloeiende problemen van begrip en uitlegging van vreemde rechtsnormen mogen er in geen geval toe

27 — Arresten van 28 maart 1985, Vereniging Slachtpluimvee-Export (96/84, Jurispr. blz. 1157), en 26 september 2000, Unilever (C-443/98, Jurispr. blz. I-7535).

leiden dat aan de voorrang van het gemeenschapsrecht afbreuk wordt gedaan. Het onderzoek van vreemde rechtsnormen is kenmerkend voor internationaal privaatrechtelijke zaken. Het voert er alleen toe, dat de rechter van de staat waarin de procedure plaatsvindt de voorschriften van het recht van een andere staat toepast. In het hoofdgeding past de Engelse rechter Italiaans recht toe. Sedert het arrest in de zaak Granital [28] staat vast dat alle Italiaanse rechterlijke instanties en niet alleen de Corte costituzionale gehouden zijn het Italiaanse recht buiten toepassing te laten wanneer het onverenigbaar is met het gemeenschapsrecht. Ik zie geen enkele reden waarom de Engelse rechter niet hetzelfde moet doen wanneer hij Italiaans recht toepast.

84. Deze conclusie, die voortvloeit uit de taak van de rechter, vindt verder steun in het feit dat de voorrang van het gemeenschapsrecht op deze wijze het beste wordt gewaarborgd. De voorrang van het gemeenschapsrecht geldt zowel in de Engelse als in de Italiaanse rechtsorde. Nationale maatregelen die in strijd zijn met het gemeenschapsrecht mogen niet worden toegepast. Ook indien het recht door een rechter uit een andere lidstaat wordt toegepast behoudt het zijn band met het gemeenschapsrecht.

85. Voorts moet er rekening mee worden gehouden dat de Engelse rechter op grond van zijn eigen rechtsorde verplicht is zich te onthouden van rechtshandelingen die in strijd zijn met het gemeenschapsrecht. Zou hij niet het recht hebben een met het gemeenschapsrecht strijdige Italiaanse rechtsnorm buiten toepassing te laten, dan zou zijn uitspraak indruisen tegen het gemeenschapsrecht en schending van het Verdrag door het Verenigd Koninkrijk opleveren.

86. Alleen volledigheidshalve moet ik er nog op wijzen dat de gestelde vraag geen aanleiding geeft tot „bijzondere waakzaamheid" van het Hof in de zin van het arrest Foglia/Novello. [29] Ik zie geen redenen waarom het Hof zich terughoudend zou moeten opstellen bij de beoordeling van de nationale voorschriften van een andere lidstaat dan die waartoe de verwijzende rechter behoort, een probleem dat zich in de nog aanhangige zaak Der Weduwe voordoet. [30]

87. Op grond van deze overwegingen moet de tweede vraag, sub b, derhalve aldus worden beantwoord, dat een nationale rechterlijke instantie in een civiele procedure tussen de exporteur en de importeur over hun contractuele verplichtingen betreffende de invoer van schapen, een bepaling van het nationale recht van het land van bestemming op grond waarvan het begeleidende gezondheidscertificaat een TSE-verklaring moet bevatten, buiten toepassing mag laten voorzover deze bepaling met het gemeenschapsrecht onverenigbaar is, hetgeen echter in de onderhavige zaak niet nodig is.

28 — Arrest nr. 170 van 8 juni 1984 (*Giurisprudenza costituzionale*, 1984, I, blz. 1098), vervolgens bekrachtigd bij arresten nr. 389 van 11 juli 1989 (*Giurisprudenza costituzionale*, 1989, I, blz. 1757), nr. 1698 van 18 april 1991 (*Giurisprudenza costituzionale*, 1991, I, blz. 1409) en nr. 285 van 16 juni 1993 (*Giurisprudenza costituzionale*, 1993, I, blz. 2026).

29 — Arrest van 16 december 1981 (244/80, Jurispr. blz. 3045, punt 30).

30 — Zie conclusie van advocaat-generaal Léger van 23 april 2002 (C-153/00, arrest van 10 december 2002, Jurispr. blz. I-11319, blz. I-11321, punt 34).

VI — Conclusie

88. Gelet op het bovenstaande hoeft niet te worden geantwoord op de eerste vraag, sub b, en de tweede vraag, sub b. Ik geef het Hof dan ook in overweging de overige vragen van de High Court of Justice, Queen's Bench Division (Commercial Court), te beantwoorden als volgt:

„1) Wanneer een partij schapen van de ene lidstaat naar de andere wordt geëxporteerd en de schapen bij aankomst moeten worden geslacht, is voldaan aan het vereiste van artikel 9 van richtlijn 91/68/EEG van de Raad van 28 januari 1991 inzake veterinairrechtelijke voorschriften voor het intracommunautaire handelsverkeer in schapen en geiten, wanneer het begeleidend gezondheidscertificaat niet een certificaat model I overeenkomstig bijlage E van de richtlijn is, maar een certificaat model II.

2) Wanneer een partij schapen van de ene lidstaat naar de andere wordt geëxporteerd, waar de schapen bij aankomst moeten worden geslacht, en het begeleidend gezondheidscertificaat een certificaat model II is, mag het nationale recht volgens hetwelk de import onwettig is omdat het certificaat geen certificaat model I is, niet worden toegepast.

3) De artikelen 28 EG tot en met 30 EG, 152 EG, 6 EG en 174 EG, alsmede richtlijn 90/425/EEG van de Raad van 26 juni 1990 inzake veterinaire en zoötechnische controles in het intracommunautaire handelsverkeer in bepaalde levende dieren en producten in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt, en richtlijn 91/68 moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich in juli 1997 niet verzetten tegen een nationale regeling die naast de afgifte van een gezondheidscertificaat overeenkomstig richtlijn 91/68, een bevestiging verlangde dat de dieren afkomstig waren van een bedrijf waarin gedurende de afgelopen zes jaren geen gevallen van TSE waren geconstateerd."