DOMSTOLENS DOM (plenum)

30. september 2003 *

I sag C-93/02 P,

Biret International SA under konkurs, Paris (Frankrig), ved mandataire liquidateur M. de Thoré, som under denne sag er repræsenteret ved avocat S. Rodrigues, og med valgt adresse i Luxembourg,

appellant,

angående appel af dom afsagt den 11. januar 2002 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Første Afdeling) i sag T-174/00, Biret International mod Rådet (Sml. II, s. 17), hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af denne dom,

de andre parter i appelsagen:

Rådet for Den Europæiske Union ved J. Carbery og F.P. Ruggeri Laderchi, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

* Processprog: fransk.

støttet af

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved P.M. Ormond, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient i appelsagen,

og

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved T. Christoforou og A. Bordes, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (plenum),

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.-P. Puissochet, M. Wathelet (refererende dommer), R. Schintgen og C.W.A. Timmermans samt dommerne C. Gulmann, D.A.O. Edward, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 25. marts 2003 af Biret International SA, af Rådet og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. maj 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 16. marts 2002 har selskabet Biret International SA under konkurs, Paris (Frankrig), ved kurator, advokat M. de Thoré (herefter »appellanten«) i medfør af artikel 49 i EF-statutten for Domstolen iværksat appel af dom afsagt den 11. januar 2002 af Retten i Første Instans i sagen Biret International mod Rådet (sag T-174/00, Sml. II, s. 17, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten frifandt Rådet for den påstand, som appellanten havde nedlagt i henhold til EF-traktatens artikel 178 (nu artikel 235 EF) og EF-traktatens artikel 215, stk. 2 (nu artikel 288, stk. 2, EF), om erstatning af det tab, selskabet hævder at have lidt som følge af forbuddet i Fællesskabet mod indførsel af oksekød fra dyr på bedrifter, hvor dyrene har været behandlet med visse stoffer med hormonal virkning.

2 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 19. august 2002 har Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for de påstande, der er nedlagt af Rådet for Den Europæiske Union.

Relevante retsforskrifter

Direktiv 81/602/EØF, 88/146/EØF og 96/22/EF

3 Det bestemmes i artikel 2 i Rådets direktiv 81/602/EØF af 31. juli 1981 om forbud mod visse stoffer med hormonal virkning og mod stoffer med thyreostatisk virkning (EFT L 222, s. 32), at medlemsstaterne skal forbyde, at der indgives dyr på bedrifter stoffer med thyreostatisk virkning eller stoffer med østrogen, androgen og gestagen virkning, samt at der markedsføres dyr eller kød af dyr fra bedrifter, hvor dyrene har været behandlet med disse stoffer.

4 Artikel 5 i direktiv 81/602 bestemmer som undtagelse fra dette forbud, at indtil Rådet har truffet afgørelse vedrørende anvendelsen af østradiol 17/ß, progesteron, testosteron, trenbolon og zeranol til opfedning, forbliver de nationale bestemmelser samt de ordninger, som medlemsstaterne har truffet om disse stoffer, i kraft med forbehold af traktatens almindelige bestemmelser. Denne undtagelse var i fjerde betragtning til direktiv 81/602 begrundet med den omstændighed, at anvendelsen af disse fem stoffer endnu skulle undersøges omhyggeligt med henblik på at fastslå, om stofferne var skadelige eller ej.

5 Den 31. december 1985 vedtog Rådet direktiv 85/649/EØF om forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal virkning inden for husdyravl (EFT L 382, s. 228). Dette direktiv blev, efter at det var blevet annulleret, som følge af tilsidesættelse af væsentlige formkrav, ved Domstolens dom af 23. februar 1988 i sagen Det Forenede Kongerige mod Rådet (sag 68/86, Sml. s. 855), erstattet af

Rådets direktiv 88/146/EØF af 7. marts 1988 om forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal virkning inden for husdyravl (EFT L 70, s. 16).

6 Bortset fra, at der fortsat kan gives tilladelse til anvendelse af østradiol 17/ß, testosteron og progesteron til terapeutiske behandlingsformål, ophæver direktiv 88/146 muligheden for undtagelse efter artikel 5 i direktiv 81/602 med hensyn til de fem stoffer, der er nævnt ovenfor i præmis 4.

7 I medfør af artikel 6 i direktiv 88/146 skal medlemsstaterne forbyde indførsel fra tredjelande af husdyr, som uanset metoden har fået indgivet stoffer med thyreostatisk, østrogen, androgen og gestagen virkning, eller kød af sådanne dyr.

8 Direktiv 88/146 skulle være gennemført senest den 1. januar 1988, men direktivets ikrafttræden blev udsat til den 1. januar 1989. Resultatet heraf var, at der fra denne dato gjaldt et forbud mod indførsel fra tredjelande til Fællesskabet af kød og kødprodukter fra dyr, der er behandlet med visse hormoner, som havde grundlag i Rådets direktiv 72/462/EØF af 12. december 1972 om sundhedsmæssige og veterinær-politimæssige problemer i forbindelse med indførsel af kvæg og svin samt fersk kød fra tredjelande (EFT 1972 (31. december), s. 77).

9 Den 29. april 1996 vedtog Rådet direktiv 96/22/EF om forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal og thyreostatisk virkning og af ß-agonister i husdyrbrug og om ophævelse af direktiv 81/602/EØF, 88/146/EØF og 88/299/EØF (EFT L 125, s. 3). Dette direktiv opretholder forbudsordningen i henhold til direktiv 81/602, jf. direktiv 88/146.

Aftalen om anvendelse af sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger

10 På mødet i Marrakech (Marokko) underskrev Rådets formand og det medlem af Kommissionen, der varetager forbindelserne med tredjelande, den 15. april 1994 på vegne af Den Europæiske Union og med forbehold af senere godkendelse den slutakt, der afsluttede de multilaterale handelsforhandlinger i Uruguay-runden, overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen (herefter »WTO«) samt alle de aftaler og memoranda, der figurerer som bilag 1-4 til overenskomsten om oprettelse af WTO (herefter »WTO-aftalerne«).

11 Rådet vedtog efter denne underskrivelse afgørelse 94/800/EF af 22. december 1994 om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af de aftaler, der er resultatet af de multilaterale forhandlinger i Uruguay-rundens regi (1986-1994), for så vidt angår de områder, der hører under Fællesskabets kompetence (EFT L 336, s. 1).

12 WTO-aftalerne, som bl.a. omfatter bilag I A — aftale om anvendelsen af sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger (EFT 1994 L 336, s. 40, herefter »SPS-aftalen«) — trådte i kraft den 1. januar 1995.

13 I henhold til SPS-aftalens artikel 3, stk. 3, kan »[m]edlemmerne [...] indføre eller opretholde sundheds- eller plantesundhedsforanstaltninger, der medfører et højere sundheds- eller plantebeskyttelsesniveau end det, der opnås gennem foranstaltninger, der er baseret på de relevante internationale standarder, retningslinjer eller henstillinger, hvis der er en videnskabelig begrundelse herfor, eller det er en følge af det sundheds- eller plantesundhedsniveau, som et medlem [anser] for passende, jf. de relevante bestemmelser i artikel 5, stk. 1 til 8«.

14 I henhold til SPS-aftalens artikel 5, stk. 1, skal »[m]edlemmerne [...] sikre, at deres sundheds- og plantesundhedsforanstaltninger er baseret på en efter omstændighederne passende analyse af risiciene for menneskers, dyrs eller planters liv eller sundhed med anvendelse af de risikoanalyseteknikker, som er udviklet af de kompetente internationale organisationer«.

Forståelse vedrørende regler og procedurer for bilæggelse af tvister

15 Artikel 3, stk. 5, i Forståelsen vedrørende regler og procedurer for bilæggelse af tvister (EFT 1994 L 336, s. 234, herefter »memorandummet«), der udgør et bilag til WTO, bestemmer:

»Alle løsninger på spørgsmål, der formelt rejses i henhold til de omfattede aftalers bestemmelser om konsultation og bilæggelse af tvister, herunder voldgiftskendelser, skal være forenelige med disse aftaler og må ikke ophæve eller forringe fordele, der tilfalder et medlem i medfør af disse aftaler eller virke til hinder for opnåelsen af nogen af disse aftalers målsætninger.«

16 Samme artikels stk. 7 bestemmer:

»Før en sag indbringes, skal et medlem vurdere, om det vil være hensigtsmæssigt at bringe procedurerne i anvendelse. Formålet med ordningen for bilæggelse af

tvister er at sikre en positiv løsning på en tvist. En løsning på en tvist, der kan accepteres af parterne, og som er forenelig med de omfattede aftaler, er klart at foretrække. Hvis der ikke opnås en aftalt løsning, er formålet med ordningen for bilæggelse af tvister sædvanligvis at sikre, at de pågældende foranstaltninger indstilles, hvis de findes at være uforenelige med bestemmelserne i nogen af de omfattede aftalers bestemmelser. Bestemmelsen om kompensation bør kun anvendes, hvis en umiddelbar indstilling af foranstaltningen ikke er praktisk mulig, og kun som en midlertidig foranstaltning, indtil den foranstaltning, der er uforenelig med en omfattet aftale, indstilles. Den sidste udvej, som forståelsen giver det medlem, der påkalder sig procedurerne for bilæggelse af tvister, mulighed for at benytte, er at suspendere anvendelsen af indrømmelser eller andre forpligtelser i medfør af de omfattede aftaler med diskriminerende virkning over for det andet medlem, dog forudsat at DSB [Instansen til Bilæggelse af Tvister, herefter 'tvistbilæggelsesorganet'] giver tilladelse til sådanne foranstaltninger.«

17 Memorandummets artikel 21, som vedrører tvistbilæggelsesorganets »[k]ontrol med gennemførelse af henstillinger og afgørelser«, bestemmer:

»1. Omgående efterkommelse af [tvistbilæggelsesorganets] henstillinger og afgørelser er en væsentlig forudsætning for at sikre en effektiv bilæggelse af tvister til alle medlemmers fordel.

2. [...]

3. På [tvistbilæggelsesorganets] møder afholdt 30 dage [1] efter datoen for vedtagelse af en panelberetning eller Appelinstansens beretning, underretter det pågældende medlem [tvistbilæggelsesorganet] om sine planer med hensyn til gennemførelse af [tvistbilæggelsesorganets] henstillinger og kendelser. Hvis det er praktisk umuligt straks at efterkomme henstillingerne og kendelserne, får det pågældende medlem en rimelig tidsfrist til at gøre dette. Med rimelig tidsfrist menes:

a) en tidsfrist foreslået af det pågældende medlem, forudsat at denne frist kan godkendes af [tvistbilæggelsesorganet]; eller hvis den ikke kan godkendes

b) en frist, der aftales mellem tvistens parterne inden for 45 dage efter datoen for vedtagelse af henstillingerne og kendelserne; eller hvis en sådan aftale ikke kan opnås

c) en frist fastlagt ved tvungen voldgift inden for 90 dage efter datoen for vedtagelse af henstillingerne og kendelserne [2]. Under en sådan voldgift bør der for voldgiftsmanden [3] gælde de retningslinjer, at der fastsættes en rimelig frist til gennemførelse af panelets eller Appelinstansens henstillinger på under 15 måneder fra datoen for vedtagelse af panelberetningen eller Appelinstansens beretning. Imidlertid kan denne frist være kortere eller længere alt afhængig af sagens særlige omstændigheder.«

1 — Hvis der ikke er fastsat et møde i DSB i denne periode, afholdes der et DSB-møde til dette formål.

2 — Hvis parterne ikke kan blive enige om en voldgiftsmand inden for ti dage efter at have forelagt sagen til voldgift, udpeges voldgiftsmanden af generaldirektøren inden for ti dage efter at have konsulteret parterne.

3 — Udtrykket »voldgiftsmand« skal fortolkes som henvisende til en enkelt person eller en gruppe af personer.

18 Endelig bestemmer memorandummets artikel 22, stk. 1, 2 og 8:

»1. Kompensation og suspension af indrømmelser eller andre forpligtelser er foreløbige foranstaltninger, der kan bruges, hvis henstillingerne og kendelserne ikke gennemføres inden for en rimelig frist. Imidlertid foretrækkes hverken kompensation eller suspension af indrømmelser eller andre forpligtelser frem for fuld gennemførelse af en henstilling om at bringe en foranstaltning i overensstemmelse med de omfattede aftaler. Kompensation er frivillig, og hvis det tillades, skal den være i overensstemmelse med de omfattede aftaler.

2. Hvis det pågældende medlem undlader at bringe den foranstaltning, der ikke er fundet i overensstemmelse med den omfattede aftale, i overensstemmelse hermed eller på anden måde undlader at efterkomme henstillingerne og kendelserne inden for den rimelige frist, der er fastlagt i medfør af artikel 21, stk. 3, skal det pågældende medlem, hvis det anmodes herom, senest inden udløbet af den rimelige tidsfrist, indlede forhandlinger med den part, der har anmodet om iværksættelse af procedurerne for bilæggelse af tvisten, med henblik på at nå frem til for begge parter acceptabel kompensation. Hvis der ikke nås til enighed om en tilfredsstillende kompensation inden for 20 dage efter datoen for udløbet af den rimelige tidsfrist, kan enhver part, der har anmodet om iværksættelse af procedurerne for bilæggelse af tvisten, anmode om tilladelse fra [tvist-bilæggelsesorganet] til at suspendere anvendelsen over for det pågældende medlem af indrømmelser eller andre forpligtelser i medfør af de omfattede aftaler.

[...]

8. Suspensionen af indrømmelser eller andre forpligtelser er midlertidig og anvendes kun, indtil den foranstaltning, der er fundet uforenelig med en omfattet

aftale, er bragt til ophør, eller det medlem, som skal gennemføre henstillinger eller kendelser, kommer med en løsning på annulleringen eller forringelsen af fordele, eller indtil der opnås gensidigt tilfredsstillende løsning. I overensstemmelse med artikel 21, stk. 6, skal [tvistbilæggelsesorganet] fortsat føre tilsyn med gennemførelsen af vedtagne henstillinger eller kendelser, herunder de tilfælde, hvor der er ydet kompensation, eller hvor indrømmelser eller andre forpligtelser er blevet suspenderet, men hvor henstillingerne om at bringe foranstaltningen i overensstemmelse med de omfattede aftaler ikke er blevet gennemført.«

Tvistbilæggelsessag indledt af Amerikas Forenede Stater og Canada (hormonsagen)

19 I maj og november 1996 indledte henholdsvis USA og Canada hver især en tvistbilæggelsessag ved de kompetente organer i WTO, da de fandt, at fællesskabslovgivningen begrænsede deres udførsel til Fællesskabet af oksekød behandlet med bestemte hormoner i strid med de af Fællesskabet indgåede forpligtelser inden for rammerne af WTO.

20 Hver af de to paneler, der var nedsat under sagerne, afgav den 18. august 1997 en rapport (henholdsvis nr. WT/DS26/R/USA og nr. WT/DS48/R/CAN), hvis konklusion var, at Fællesskabet havde tilsidesat diverse bestemmelser i SPS-aftalen.

21 Appelorganet afgav efter Fællesskabets appel den 16. januar 1998 en rapport (nr. WT/DS26/AB/R WT/DS48/AB/R), der på visse punkter ændrede de to panelers rapporter, men ikke desto mindre nåede frem til, at Fællesskabet havde

tilsidesat SPS-aftalens artikel 3, stk. 3, og artikel 5, stk. 1, i det væsentlige fordi der ikke forelå en specifik videnskabelig analyse af de risici for cancer, der er forbundet med anvendelsen af bestemte hormoner som vækstfremmere. Appelorganet anbefalede, at »[tvistbilæggelsesorganet] opfordrer Det Europæiske Fællesskab til at bringe de foranstaltninger, som har vist sig at være [...] uforenelige med [SPS]-aftalen, i overensstemmelse med de forpligtelser, Fællesskabet har påtaget sig inden for rammerne af denne aftale«.

22 Den 13. februar 1998 vedtog tvistbilæggelsesorganet appelorganets rapport og panelernes rapporter som ændret af appelorganet.

23 Fællesskabet, der havde tilkendegivet, at det ville overholde sine forpligtelser under WTO, men at det hertil havde brug for en rimelig frist i overensstemmelse med memorandummets artikel 21, stk. 3, fik en frist på 15 måneder hertil, som udløb den 13. maj 1999.

24 På grundlag af resultaterne af en ny analyse af de risici, der er forbundet med anvendelsen af østradiol 17/ß, progesteron, testosteron, trenbolonacetat, zeranol og melengestrolacetat, hvis indgift i dyr til vækstfremmende formål er forbudt ifølge direktiv 96/22, fremlagde Kommissionen den 3. juli 2000 et forslag (forslag 2000/C 337 E/25) til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 96/22 (EFT C 337 E, s. 163), som bl.a. havde til formål at opretholde et endeligt forbud mod anvendelse af østradiol 17/ß og midlertidigt opretholde forbuddet mod de fem andre stoffer, mens de nye videnskabelige rapporter afventedes. Fællesskabslovgiver har endnu ikke vedtaget dette forslag.

Sagens faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne ved Retten

25 Det fremgår af den appellerede dom, at det sagsøgende selskab blev stiftet den 26. juli 1990 og registreret den 9. august 1990 i erhvervs- og selskabsregisteret ved tribunal de commerce de Paris (Frankrig) med det vedtægtsmæssige formål at forhandle diverse landbrugsfødevarer, bl.a. kød.

26 Ved dom af 7. december 1995 tog tribunal de commerce de Paris sagsøgeren under konkursbehandling og fastsatte foreløbigt betalingsstandsningsdatoen til den 28. februar 1995.

27 Den 28. juni 2000 anlagde sagsøgeren en erstatningssag mod Rådet i henhold til traktatens artikel 178, jf. artikel 215, stk. 2, med påstand om erstatning af det tab, sagsøgeren hævdede at have lidt på grund af vedtagelsen og opretholdelsen af direktiv 81/602, 88/146 og 96/22, der indeholdt et forbud mod at indføre kød og kødprodukter fra dyr, som er behandlet med visse hormoner, fra Amerikas Forenede Stater til Fællesskabet.

Den appellerede dom

Formaliteten

28 I den appellerede doms præmis 31-36 forkastede Retten først de to anbringender om afvisning, som Rådet havde gjort gældende under henvisning til dels, at

stævningen ikke opfyldte de nødvendige formkrav, dels at de nationale retsmidler ikke var udtømt, hvorefter Retten i den appellerede doms præmis 37-44 behandlede det tredje anbringende om afvisning, som var gjort gældende med henvisning til sagens forældelse.

29 Herom antog Retten for det første, at erstatningssøgsmålet måtte anses for forældet, for så vidt som det tog sigte på erstatning for den skade, som sagsøgeren hævdede at have lidt i løbet af den periode, der lå mere end fem år før sagsanlægget, dvs. før den 28. juni 1995. Hvad angår denne periode afviste Retten således sagen.

30 Hvad for det andet angår perioden fra den 28. juni 1995 udtalte Retten således i den appellerede doms præmis 44:

»Derudover kan det ikke på dette stade i vurderingen af spørgsmålet om sagens antagelse til realitetsbehandling udelukkes, at sagsøgeren har lidt en skade, der er forbundet med opretholdelsen af embargoen i perioden fra den 28. juni 1995 til den 7. december 1995. Den omstændighed, at tribunal de commerce de Paris i sin dom af 7. december 1995 foreløbigt fastsatte betalingsstandsningsdatoen til den 28. februar 1995, indebærer nemlig ikke nødvendigvis, at sagsøgeren ikke længere var i stand til at udøve nogen som helst erhvervsvirksomhed i den nævnte periode. Søgsmålet kan således ikke uden videre afvises i sin helhed som følge af forældelse.«

Realiteten

31 I stævningen gjorde sagsøgeren gældende, at Rådet ved at vedtage og opretholde direktiv 81/602, 88/146 og 96/22 havde tilsidesat to retsregler, der har til formål

at tillægge borgerne rettigheder, nemlig dels princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, dels SPS-aftalen.

32 Retten forkastede disse to anbringender som ubegrundet i den appellerede doms præmis 50-56 og 60-71. Hvad særligt angår den påståede tilsidesættelse af SPS-aftalen udtalte Retten:

»60 Selv om aftaler, der indgås mellem Fællesskabet og tredjelande, i medfør af traktatens artikel 228, stk. 7 [efter ændring nu artikel 300, stk. 7, EF], er bindende for Fællesskabets institutioner og for medlemsstaterne, og bestemmelser i sådanne aftaler, som Domstolen har udtalt navnlig i Haegeman- og Demirel-dommene [hhv. af 30.4.1974, sag 181/73, Sml. s. 449, og af 30.9.1987, sag 12/86, Sml. s. 3719], fra deres ikrafttræden udgør en integreret del af fællesskabsretten, har Domstolen til stadighed fremhævet, at sådanne aftalers virkninger i Fællesskabets retsorden skal fastlægges under hensyntagen til den pågældende aftales karakter og formål. Domstolen henviste således i dom af 26. oktober 1982, Kupferberg (sag 104/81, Sml. s. 3641, præmis 17), til, at virkningerne i Fællesskabet af bestemmelserne i en international aftale ikke kan fastslås, uden at der tages hensyn til bestemmelsernes folkeretlige oprindelse, og at det følger af folkeretlige principper, at de kontraherende parter kan fastlægge, hvilke virkninger aftalens bestemmelser skal have i deres interne retsorden (jf. ligeledes generaladvokat Gulmanns forslag til afgørelse i forbindelse med Domstolens dom af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, på s. 4980, punkt 127). Domstolen har særligt i Demirel-dommen fundet (præmis 14), at en bestemmelse i en aftale indgået af Fællesskabet med et tredjeland må anses for umiddelbart anvendelig, når der af dens ordlyd samt aftalens formål og karakter kan udledes en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse og retsvirkninger ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter. Spørgsmålet, om en sådan bestemmelse er ubetinget og tilstrækkelig klar til at have direkte virkning, skal vurderes i forhold til den aftale, hvori den indgår (Kupferberg-dommen, præmis 23).

61 Det følger imidlertid af en nu helt fast retspraksis, at WTO-aftalen og dens bilag — lige så lidt som GATT-bestemmelserne fra 1947 [den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel] — efter deres karakter og opbygning principielt ikke udgør regler, hvis overholdelse i fællesskabsinstitutionernes retsakter er genstand for efterprøvelse ved Domstolen og Retten i medfør af EF-traktatens artikel 173, stk. 1 (efter ændring nu artikel 230, stk. 1, EF), at de efter deres karakter ingen rettigheder skaber for borgerne, som disse kan påberåbe sig ved domstolene, og at deres eventuelle tilsidesættelse ikke kan pådrage Fællesskabet ansvar uden for kontrakt[...] (Domstolens dom [af 23.11.1999] i sagen Portugal mod Rådet, [sag C-149/96, Sml. I, s. 8395], af 14.12.2000, forenede sager C-300/98 og C-392/98, Dior m.fl., Sml. I, s. 11307, og af 9.10.2001, sag C-377/98, Nederlandene mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 7079, Domstolens kendelse af 2.5.2001, sag C-307/99, OGT Fruchthandelsgesellschaft, Sml. I, s. 3159, Rettens domme af 20.3.2001, sag T-18/99, Cordis mod Kommissionen, Sml. II, s. 913, Bocchi Food Trade International mod Kommissionen [sag T-30/99, Sml. II, s. 943], og sag T-52/99, T. Port mod Kommissionen, Sml. II, s. 981, samt Rettens domme af 12.7.2001, sag T-2/99, T. Port mod Rådet, Sml. II, s. 2093, og sag T-3/99, Banatrading mod Rådet, Sml. II, s. 2123).

62 WTO-aftalerne har nemlig til formål at regulere og forvalte forholdet mellem stater eller regionale organisationer for økonomisk integration og ikke at beskytte privatpersoner. Som Domstolen har udtalt det i dommen i sagen Portugal mod Rådet, bygger disse aftaler på princippet om forhandlinger på grundlag af gensidighed og gensidigt fordelagtige aftaler, og de adskiller sig fra de aftaler, Fællesskabet har indgået med tredjelande, hvorved der etableres forpligtelser, der ikke er strengt symmetriske. En anerkendelse af, at det direkte tilkommer Fællesskabets retsinstanser at sikre, at fællesskabsretten er i overensstemmelse med disse bestemmelser, ville være ensbetydende med, at Fællesskabets lovgivende eller administrative myndigheder mistede den handlefrihed, som de tilsvarende myndigheder hos Fællesskabets handelspartnere har.

63 Ifølge denne retspraksis (dommen i sagen Portugal mod Rådet, præmis 49) er det kun, såfremt Fællesskabet har ønsket at opfylde en særlig inden for rammerne af WTO påtaget forpligtelse, eller når den pågældende fælles-

skabsretsakt udtrykkeligt henviser til bestemte bestemmelser i WTO-aftalerne, at det tilkommer Fællesskabets retsinstanser at prøve den pågældende fællesskabsretsakts lovlighed efter WTO-bestemmelserne (jf. for så vidt angår GATT 1947 Domstolens dom af 22.6.1989, sag 70/87, Fediol mod Kommissionen, Sml. s. 1781, præmis 19-22, og af 7.5.1991, sag C-69/89, Nakajima mod Rådet, Sml. I, s. 2069, præmis 31).

64 Det bemærkes, at omstændighederne i den foreliggende sag klart ikke svarer til nogen af de to hypoteser, der er angivet i den foregående præmis. Da direktiv 81/602 og 88/146 blev vedtaget flere år før, SPS-aftalen trådte i kraft den 1. januar 1995, kan de nemlig logisk hverken opfylde en særlig inden for rammerne af denne aftale påtaget forpligtelse eller udtrykkeligt henvise til nogle af aftalens bestemmelser.

65 Sagsøgeren kan således ikke gøre en tilsidesættelse af SPS-aftalen gældende.

66 Tvistbilæggelsesorganets afgørelse af 13. februar 1998 kan ikke så tvivl om denne vurdering.

67 Denne afgørelse er nemlig nødvendigvis og direkte forbundet med anbringendet om tilsidesættelse af SPS-aftalen, og den kan således kun tages i betragtning, såfremt Fællesskabets retsinstanser under behandlingen af et anbringende om direktivernes ugyldighed havde fastslået, at aftalen har direkte virkning (jf. vedrørende en afgørelse fra tvistbilæggelsesorganet, der fastslog uforeneligheden af visse bestemmelser i fællesskabsretten med GATT fra 1994, Domstolens dom af 14.10.1999, sag C-104/97 P, Atlanta mod [Fællesskabet], Sml. I, s. 6983, præmis 19 og 20).

68 Anbringendet om tilsidesættelse af SPS-aftalen må således forkastes.

69 Da sagsøgeren ikke har godtgjort retsstridigheden af den adfærd, som den sagsøgte institution kritiseres for, skal sagsøgte under alle omstændigheder frifindes, uden at det er nødvendigt at undersøge de andre betingelser for Fællesskabets ansvar uden for kontrakt[...] (jf. f.eks. dommen i sagen Atlanta mod [Fællesskabet], præmis 65).

70 Sagsøgeren har imidlertid i replikken subsidiært anmodet Retten om, at »lade retspraksis udvikle sig« hen imod en ordning om objektivt ansvar for Fællesskabet som følge af dets generelle retsakter. Sagsøgeren har til støtte for denne påstand navnlig henvist til »beskyttelsen af retsstaten«, erstatningssøgsmålets selvstændige karakter, de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaterne, og de rimelighedshensyn, der er forbundet med anvendelsen af »forsigtighedsprincippet«.

71 Denne argumentation, der ændrer selve grundlaget for Fællesskab[ets] ansvar, skal betragtes som et nyt anbringende, der ikke kan fremsættes under sagens behandling i medfør af artikel 48 i Rettens procesreglement (dommen i sagen Atlanta mod [Fællesskabet], præmis 27-29).«

33 Som følge heraf fastslog Retten i den appellerede doms præmis 72, at for så vidt som sagen ikke måtte afvises, var den under alle omstændigheder ugrundet.

Appellen

34 Under appelsagen har appellanten nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom ophæves.

— Der gives appellanten medhold i de påstande, denne har nedlagt ved sagen i første instans.

— Rådet tilpligtes at afholde alle sagens omkostninger.

35 Rådet har nedlagt påstand om, at Domstolen forkaster appellen og pålægger appellanten at betale sagens omkostninger.

36 Det Forenede Kongerige har ikke skriftligt nedlagt påstande og har ikke givet møde under den mundtlige forhandling. Heller ikke Kommissionen har skriftligt nedlagt påstande, men har støttet Rådets påstande under retsmødet.

37 Til støtte for appellen har appellanten fremført to anbringender, som er, at traktatens artikel 228, stk. 7, og artikel 48 i Rettens procesreglement er tilsidesat.

Det første anbringende

Parternes argumenter

38 Appellantens første anbringende er, principalt, at Retten har tilsidesat traktatens artikel 228, stk. 7.

39 Appellanten har herved anført, at Retten ikke har tilsikret traktatens artikel 228, stk. 7, dens effektive virkning, da den ikke i overensstemmelse med den monistiske opfattelse af Fællesskabets retsorden har løsrevet bestemmelsens anvendelse fra betingelserne om den direkte virkning. Det er selvmodsigende på én gang at antage, at WTO-aftaler udgør en integrerende del af Fællesskabets retsorden, og samtidig at afvise, at de kan anvendes som grundlag for en legalitetskontrol med afledte fællesskabsbestemmelser. Domstolen har flere gange (dom af 7.2.1973, sag 40/72, Schroeder, Sml. s. 125, og af 5.5.1981, sag 112/80, Dürbeck, Sml. s. 1095) prøvet lovligheden af fællesskabsbestemmelser på grundlag af internationale overenskomster, uden på forhånd at have undersøgt, om den pågældende internationale bestemmelse har direkte virkning.

40 Efter appellantens opfattelse bør traktatens artikel 228, stk. 7, såvel efter sin ordlyd som sit formål fortolkes således, at der ikke kan stilles andre betingelser for fællesskabsinstitutionernes overholdelse af en international regel end, at reglen er blevet en integrerende bestanddel af Fællesskabets retsorden, hvilket hverken er bestridt eller kan bestrides hvad angår WTO-aftalerne og de afgørelser, som er truffet af de organer til bilæggelse af tvister, som er oprettet ved disse aftaler, når afgørelserne endvidere har fået retskraft.

41 Hvad dette spørgsmål angår er der ikke ifølge appellanten i den appellerede dom taget stilling til argumentet om, at Fællesskabet med sin tiltrædelse af den ordning for bilæggelse af tvister, som er oprettet ved WTO-aftalerne, har forpligtet sig til at respektere proceduren herfor og retskraften af tvistbilæggelsesorganets afgørelser.

42 Subsidiært gør appellanten gældende, at Retten ikke har videreudviklet Domstolens praksis med hensyn til anerkendelsen af den helt eller delvise direkte virkning af WTO-aftaler, og har opfordret Domstolen til at udvikle denne praksis.

43 Navnlig er det efter appellantens opfattelse irrelevant for sagen, at Retten i den appellerede doms præmis 62 henviser til den »handlefrihed«, der tilkommer Fællesskabets lovgivende eller administrative myndigheder i lighed med den, som de tilsvarende myndigheder hos Fællesskabets handelspartnere har, da der ikke består en sådan handlefrihed i betragtning af tvistbilæggelsesorganets afgørelse af 13. februar 1998.

44 Appellanten bestrider endvidere argumentet om, at der efter WTO-retten er mulighed for at iværksætte andre løsninger end en tilbagetrækning af ulovlige foranstaltninger, såsom indgåelse af forlig, betaling af erstatning eller suspension af indrømmelser (jf. dom af 12.3.2002, forenede sager C-27/00 og C-122/00, Omega Air m.fl., Sml. I, s. 2569). Ifølge appellanten giver et sådant argument anledning til forvirring, når henses såvel til ordlyden af WTO-aftalerne som til den objektive karakter af den tilsidesatte retsregel.

45 Appellanten har herved anført, at det fremgår af memorandummets artikel 22, stk. 1, at kompensationsforanstaltninger er midlertidige og under alle omstændigheder skal være forenelige med WTO-aftalerne. Desuden kan sådanne foranstaltninger ikke ændre ved det forhold, at der er sket en tilsidesættelse af en retsregel, som udgør en integrerende bestanddel af Fællesskabets retsorden, og som det påhviler Fællesskabets retsinstanser at fastslå uden hensyn til politiske betragtninger.

46 Endvidere har appellanten fremført flere grunde, som efter dennes opfattelse taler for helt eller delvis at anerkende den direkte virkning af WTO-aftalerne og Domstolens adgang til at efterprøve, om Fællesskabets bestemmelser er forenelige med disse aftaler. Disse grunde er

— for det første grunde, som vedrører selve indholdet af WTO-aftalerne og deres mulige udvikling: Et stort antal af disse bestemmelser — såsom bestemmelserne om offentlige kontrakter, intellektuel ejendomsret eller fødevaresikkerheden — har direkte indvirkning ikke blot på retsforholdet mellem staterne og deres borgere, men også mellem borgerne indbyrdes.

— billighedsgrunde med hensyn til virkningerne af WTO's tvistbilæggelsesordning: Det er selvmodsigende ikke at give private mulighed for at påberåbe sig visse bestemmelser i WTO-aftalerne, når handelsmæssige gengældelsesforanstaltninger, der træffes på grundlag af andre bestemmelser i samme aftaler, tilføjer virksomheder i Den Europæiske Union skade.

— grunde, som vedrører den nødvendige sammenhæng i Fællesskabets retsorden, hvori det ikke blot er medlemsstaterne, men også disses statsborgere, som er retssubjekter (jf. dom af 5.2.1963, sag 26/62, Van Gend & Loos, Sml. 1954-1964, s. 375, org.ref.: Rec. s. 1).

47 Rådet har gjort gældende, at det første anbringende dels ikke antages til realitetsbehandling, dels er ugrundet.

48 For det første er den appellerede dom i overensstemmelse med Domstolens praksis hvad angår internationale overenskomsters virkninger i almindelighed, hvorefter virkningen af en bestemmelse i en international aftale afhænger af dens karakter og formål (jf. punkt 127 i generaladvokat Gulmanns forslag til afgørelse i sagen Tyskland mod Rådet). WTO-aftalerne har ikke til formål at skabe rettigheder for private, men regulerer alene forholdet mellem staterne og regionale økonomiske organisationer, som er baseret på forhandlinger, der beror på gensidighedsprincippet.

49 Efter Rådets opfattelse har Retten med føje i den appellerede doms præmis 67 henvist til præmis 19 og 20 i dommen Atlanta mod Fællesskabet, som har generel rækkevidde, uanset at den vedrører realitetsbehandlingen af en appel. Appellanten har også undladt at forklare, hvor og hvornår Fællesskabet skulle have forpligtet sig til at opfylde alle forpligtelser som følge af en afgørelse truffet af tvistbilæggelsesorganet, hvilket vil stride mod den almindelige filosofi, der ligger til grund for de pågældende aftaler. Appellanten har heller ikke angivet, ved hvilken retsakt Fællesskabet skulle have haft til hensigt at opfylde tvistbilæggelsesorganets afgørelse af 13. februar 1998 om indførsler af kød behandlet med hormoner. Under alle omstændigheder findes der ingen bestemmelse i SPS-aftalen eller i tvistbilæggelsesorganets afgørelse af 13. februar 1998, som forpligter Fællesskabet til at indføre kød behandlet med hormoner. Det er nemlig muligt at efterkomme forpligtelserne ifølge SPS-aftalen uden at tillade de indførsler, for hvilke der er udstedt det forbud, som ifølge appellanten er årsagen til dennes tab.

50 For det andet anfører Rådet, at appellanten ved at opfordre Domstolen til at videreudvikle sin praksis har begrænset sig til at kritisere denne uden at fremføre nogen reelle argumenter. Appellantens argument om, at institutionerne har mistet deres handlefrihed med hensyn til at efterkomme forpligtelserne efter SPS-aftalen, tager ikke hensyn til indholdet af denne aftale eller til, at der findes mange muligheder for at efterkomme aftalen. Medlemmerne af WTO har nemlig valget mellem at basere deres veterinærforanstaltninger på internationale standarder, på en anden videnskabelig vurdering af risikoen eller på forsigtighedsprincippet. Den appellerede doms præmis 62 er derfor velbegrundet.

Domstolens bemærkninger

51 Ifølge fast retspraksis (jf. bl.a. dommen i sagen Atlanta mod Fællesskabet, præmis 65) forudsætter Fællesskabets ansvar uden for kontrakt i henhold til artikel 215, stk. 2, opfyldelse af en række betingelser, nemlig at den adfærd, som fællesskabsinstitutionerne hævdes at have udvist, er retsstridig, at der foreligger et tab, og at der er årsagsforbindelse mellem institutionens adfærd og det påberåbte tab.

52 Som Retten har påpeget i den appellerede doms præmis 61, udgør WTO-aftalerne efter deres karakter og opbygning principielt ikke regler, på grundlag af hvilke Domstolen prøver lovligheden af fællesskabsinstitutionernes retsakter (dommen i sagen Portugal mod Rådet, præmis 47, OGT Fruchthandelsgesellschaft-kendelsen, præmis 24, Omega Air m.fl.-dommen, præmis 93, og dom af 9.1.2003, sag C-76/00 P, Petrotub og Republica mod Rådet, Sml. I, s. 79, præmis 53).

53 Kun såfremt Fællesskabet har ønsket at opfylde en særlig inden for rammerne af WTO påtaget forpligtelse, eller når den pågældende fællesskabsretsakt udtrykkeligt henviser til bestemte bestemmelser i WTO-aftalerne, tilkommer det Domstolen at prøve den pågældende fællesskabsretsakts lovlighed efter WTO-bestemmelserne (jf. for så vidt angår GATT 1947 dommen i sagen Fediol mod Kommissionen, præmis 19-22, og i sagen Nakajima mod Rådet, præmis 31, samt, hvad angår WTO-aftalerne, dommen i sagen Portugal mod Rådet, præmis 49).

54 Herom fastslog Retten i den appellerede doms præmis 64, at sagens omstændigheder klart ikke svarede til nogen af de to hypoteser, som var angivet i den foregående præmis. Den bemærkede i den forbindelse, at da direktiv 81/602

og 88/146 blev vedtaget flere år før, SPS-aftalen trådte i kraft den 1. januar 1995, kunne de logisk hverken opfylde en særlig inden for rammerne af denne aftale påtaget forpligtelse eller udtrykkeligt henvise til nogen af aftalens bestemmelser.

55 Retten tilføjede i den appellerede doms præmis 67, at da tvistbilæggelsesorganets afgørelse af 13. februar 1998 nødvendigvis og direkte er forbundet med anbringendet om tilsidesættelse af SPS-aftalen, kunne den »kun tages i betragtning, såfremt Fællesskabets retsinstanser under behandlingen af et anbringende om direktivernes ugyldighed havde fastslået, at aftalen har direkte virkning«.

56 Med denne begrundelse tages der imidlertid ikke til fulde stilling til appellantens anbringende i første instans om tilsidesættelsen af SPS-aftalen.

57 Retten var nemlig også forpligtet til at tage stilling til argumentet om, at retsvirkningen for Det Europæiske Fællesskab af tvistbilæggelsesorganets afgørelse af 13. februar 1998 kunne skabe tvivl om Rettens vurdering af, at WTO-reglerne ikke havde direkte virkning, og kunne begrunde, at Fællesskabets retsinstanser under erstatningssøgsmålet prøvede lovligheden af direktiv 81/602, 88/146 og 96/22 på grundlag af disse regler.

58 Dette spørgsmål udgjorde den centrale del såvel af den argumentation, sagsøgeren fremførte ved Retten vedrørende rækkevidden af traktatens artikel 228, stk. 7, som af den, appellanten nu fremfører under appelsagen ved Domstolen.

59 Endvidere bemærkes, at dommen i sagen Atlanta mod Fællesskabet, som også Retten henviste til i den appellerede doms præmis 67, er uden relevans for dette

spørgsmål. I nævnte dom konstaterede Domstolen nemlig i præmis 19, at tvistbilæggelsesorganets afgørelse, som var truffet efter iværksættelsen af appel, og som godtgjorde, at den pågældende fællesskabsretsakt var uforenelig med WTO-retten, nødvendigvis og direkte var knyttet til det anbringende om tilsidesættelse af reglerne om GATT, som sagsøgeren i nævnte sag havde fremført for Retten, men som ikke var blevet gentaget blandt anbringenderne under appellen, hvorfor Domstolen afviste det på tvistbilæggelsesorganets afgørelse baserede anbringende, som først var blevet fremført i replikken under sagen ved Domstolen — og som dermed var blevet gjort gældende for sent — uden at undersøge det i realiteten.

60 De retlige fejl, som Retten således har begået med hensyn til begrundelsespligten og rækkevidden af dommen i sagen Atlanta mod Fællesskabet, kan dog ikke gøre den appellerede dom ugyldig, såfremt domskonklusionen heri, og navnlig forkastelsen af anbringendet i første instans om SPS-aftalen, er berettiget af andre grunde (jf. i denne retning dom af 2.2.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brinck's France, Sml. I, s. 1719, præmis 47).

61 Det må herom fastslås, at proceduren forud for tvistbilæggelsesorganets afgørelse af 13. februar 1998 blev indledt i 1996. Da Fællesskabet havde tilkendegivet, at det ville overholde sine forpligtelser under WTO, men at det hertil havde brug for en rimelig frist i overensstemmelse med memorandummets artikel 21, stk. 3, fik det en frist på 15 måneder hertil, som udløb den 13. maj 1999.

62 Dette indebærer, at Fællesskabets retsinstanser i hvert fald ikke for perioden forud for den 13. maj 1999 kan prøve lovligheden af de pågældende fællesskabsbestemmelser, uden ganske at ophæve virkningen af tildelingen af den rimelige frist for at efterkomme tvistbilæggelsesorganets henstillinger eller afgørelser, der

er foreskrevet inden for ordningen for bilæggelse af tvister som indført ved WTO-aftalerne, navnlig ikke under en erstatningssag i henhold til traktatens artikel 178.

63 Det tilføjes, at det fremgår af den appellerede dom, at tribunal de commerce de Paris ved dom af 7. december 1995 tog appellantens bo under konkursbehandling og foreløbigt fastsatte betalingsstandsningsdatoen til den 28. februar 1995. Følgelig er det hermed udelukket, at det tab, som appellanten hævder at være blevet tilføjet på grund af opretholdelsen af direktiv 81/602 og 88/146 efter den 1. januar 1995, og vedtagelsen af direktiv 96/22 den 29. april 1996, har kunnet opstå i perioden efter den 13. februar 1998, datoen for tvistbilæggelsesorganets vedtagelse af afgørelsen om indførsel af kød behandlet med hormoner, og så meget mindre efter den 13. maj 1999, datoen for udløbet af den frist på 15 måneder, som Fællesskabet fik tildelt til opfyldelse af sine forpligtelser ifølge WTO's regler.

64 Under disse forhold må det fastslås i den foreliggende sag — uden at det er nødvendigt at tage stilling til de eventuelle erstatningsmæssige følger for private af, at Fællesskabet ikke efterkommer en afgørelse fra tvistbilæggelsesorganet, hvorefter en fællesskabsretlig foranstaltning er uforenelig med WTO's regler — at da der ikke, som hævdet, kan antages at være indtrådt noget tab efter den 13. maj 1999, har Fællesskabet under ingen omstændigheder pådraget sig noget erstatningsansvar.

65 Under hensyn til disse betragtninger må det antages, at Retten, selv om den appellerede dom på dette punkt er utilstrækkeligt begrundet, med føje har kunnet konkludere, at anbringendet om tilsidesættelsen af SPS-aftalen var ugrundet.

66 Det første anbringende må således forkastes, da det dels er uden betydning for sagens afgørelse, dels er ugrundet.

Det andet anbringende

67 Appellantens andet anbringende er, at Retten med sin antagelse i den appellerede doms præmis 71 om, at sagsøgerens argumentation vedrørende en ordning om objektivt ansvar for Fællesskabet måtte anses for et nyt anbringende, som ikke kunne gøres gældende under sagen, tilsidesatte artikel 48 i Rettens procesreglement. Efter appellantens opfattelse var spørgsmålet om et eventuelt objektivt ansvar for Fællesskabet nemlig omhandlet i stævningen ved Retten, selv om argumentationen herom først blev udviklet i replikken.

68 Det kan i så henseende blot fastslås, at det fremgår ved den blotte gennemlæsning af stævningen i første instans, at den slet ikke omhandler spørgsmålet om et objektivt ansvar for Fællesskabet. Det fremgår netop af selve overskriften til den del af stævningen i første instans, hvor spørgsmålet om de omtvistede direktivers forenelighed med WTO-reglerne var omhandlet, at den vedrørte »Fællesskabets retsstridige adfærd som følge af en fejl«.

69 Retten har derfor med føje kunnet antage i den appellerede doms præmis 71, at argumentationen om Fællesskabets påståede objektive ansvar var fremsat for sent og ikke kunne påkendes ifølge artikel 48 i dens procesreglement.

70 Følgelig må det andet anbringende forkastes som ugrundet.

71 Under hensyn til samtlige foranstående betragtninger må appellen i det hele forkastes.

Sagens omkostninger

72 Ifølge artikel 122, stk. 1, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagens omkostninger, såfremt der ikke gives appellanten medhold. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, der finder anvendelse på appelsager ifølge artikel 118, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Imidlertid kan Domstolen ifølge artikel 69, stk. 3, fordele sagens omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, eller hvor der foreligger ganske særlige grunde. Rådet har nedlagt påstand om, at appellanten tilpligtes at betale sagens omkostninger, men denne har fået delvis medhold i det første anbringende. Appellanten findes herefter at burde bære sine egne omkostninger og betale to tredjedele af Rådets omkostninger.

73 Det Forenede Kongerige og Kommissionen bærer deres egne omkostninger i medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 4, således som det gælder for medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (plenum)

1) **Appellen forkastes.**

2) **Biret International SA bærer sine egne og betaler to tredjedele af de omkostninger, som er afholdt af Rådet for Den Europæiske Union.**

3) **Rådet bærer en tredjedel af sine egne omkostninger.**

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer deres egne omkostninger.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Timmermans	Gulmann
Edward	Jann	Skouris
Macken	Colneric	von Bahr

Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. september 2003.

R. Grass — Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias — Præsident