DOMSTOLENS DOM
22. oktober 2002 *

I sag C-241/01,

angående en anmodning, som Conseil d'État (Frankrig) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

National Farmers' Union

mod

Secrétariat général du gouvernement,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Kommissionens beslutning 98/692/EF af 25. november 1998 om ændring af beslutning 98/256/EF, for så vidt angår visse hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati (EFT L 328, s. 28), og af Kommissionens beslutning 1999/514/EF af 23. juli 1999 om fastsættelse af den dato, på hvilken forsendelse af kvægprodukter fra Det Forenede Kongerige under den datobaserede eksportordning kan indledes i henhold til artikel 6, stk. 5, i Rådets beslutning 98/256/EF (EFT L 195, s. 42), samt om fortolkningen af fællesskabsretten, navnlig artikel 30 EF,

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN

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

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— National Farmers' Union ved barrister C. Lewis for solicitor P. Willis

— den franske regering ved R. Abraham, G. de Bergues og R. Loosli-Surrans, som befuldmægtigede

— Det Forenede Kongeriges regering ved J.E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af barrister M. Hoskins

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved D. Booss og G. Berscheid, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 19. marts 2002 er afgivet mundtlige indlæg af National Farmers' Union ved S. Isaacs, QC, af den franske regering ved R. Loosli-Surrans og F. Alabrune, som befuldmægtiget, af Det Forenede Kongeriges regering ved J. E. Collins og M. Hoskins og af Kommissionen ved G. Berscheid,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 2. juli 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved beslutning af 28. maj 2001, indgået til Domstolen den 22. juni 2001, har Conseil d'État i medfør af artikel 234 EF forelagt tre præjudicielle spørgsmål, for det første om muligheden for, at en medlemsstat kan anfægte gyldigheden af fællesskabsbeslutninger, fordi der er sket en ændring af de faktiske og retlige omstændigheder efter udløbet af de frister, der gælder for anlæg af søgsmål til prøvelse af disse beslutninger, for det andet om fortolkningen af forsigtighedsprincippet og for det tredje om fortolkningen af artikel 30 EF.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem National Farmers' Union og Secrétariat général du gouvernement vedrørende sidstnævntes stiltiende beslutninger om ikke at ophæve visse nationale foranstaltninger om forbud mod import til det franske territorium af oksekød og kvægprodukter fra Det Forenede Kongerige.

Relevante retsforskrifter

3 Efter opdagelsen af en sandsynlig forbindelse mellem en variant af Creutzfeldt-Jacob-sygdom, der rammer mennesker, og bovin spongiform encephalopati (herefter »BSE«), der var vidt udbredt i Det Forenede Kongerige på dette tidspunkt, vedtog Kommissionen beslutning 96/239/EF af 27. marts 1996 om visse hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati (EFT L 78, s. 47, herefter »beslutningen om embargo«), hvorved Kommissionen forbød Det Forenede Kongerige at sende bl.a. levende kvæg, oksekød og produkter, der er fremstillet af kvæg, fra sit område til de andre medlemsstater og til tredjelande.

4 Beslutningen blev truffet på grundlag af EF-traktaten, Rådets direktiv 90/425/EØF af 26. juni 1990 om veterinærkontrol og zooteknisk kontrol i samhandelen med visse levende dyr og produkter inden for Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 224, s. 29), som senest ændret ved Rådets direktiv 92/118/EØF af 17. december 1992 om dyresundhedsmæssige og sundhedsmæssige betingelser for samhandel med og indførsel til Fællesskabet af produkter, der for så vidt angår disse betingelser ikke er underlagt specifikke fællesskabsbestemmelser, som omhandlet i bilag A, kapitel I, i direktiv 89/662/EØF, og, for så vidt angår patogener, i direktiv 90/425 (EFT 1993 L 62, s. 49, herefter »direktiv 90/425«), særligt artikel 10, stk. 4, og på grundlag af Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked (EFT L 395, s. 13), som senest ændret ved direktiv 92/118 (herefter »direktiv 89/662«), særligt artikel 9.

5 Det bestemmes i artikel 3 i beslutningen om embargo, at Det Forenede Kongerige hver anden uge sender Kommissionen en rapport om anvendelsen af de foranstaltninger, der er truffet mod BSE i overensstemmelse med EF-bestemmelserne og nationale bestemmelser.

6 I syvende betragtning til beslutningen om embargo er det anført, at beslutningen skal revideres, når alle de elementer, der er nævnt i beslutningen, er undersøgt.

7 Rådet vedtog den 16. marts 1998 beslutning 98/256/EF om hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati, om ændring af beslutning 94/474/EF og om ophævelse af beslutning 96/239/EF (EFT L 113, s. 32), hvorved Rådet ophævede embargoen for visse typer kød og kødprodukter, der hidrørte fra kvæg slagtet i Nordirland, under strenge betingelser, som var fastsat i en ordning med besætninger, der opfylder betingelserne for eksport (»Export Certified Herds Scheme — ECHS«, herefter »ECHS-ordningen«).

8 Ved Kommissionens beslutning 98/692/EF af 25. november 1998 om ændring af beslutning 98/256 (EFT L 328, s. 28) blev princippet om udførselstilladelse til kvægprodukter inden for rammerne af den datobaserede eksportordning (»Date-Based Export Scheme — DBES«, herefter »DBES-ordningen«) vedtaget ved ændring af artikel 6 i beslutning 98/256.

9 DBES-ordningen er beskrevet i bilag III til beslutning 98/256, som blev tilføjet denne beslutning ved beslutning 98/692.

10 Bilag III, punkt 3, til beslutning 98/256, som ændret, beskriver nøje de dyr, der henhører under DBES-ordningen. Dyrene skal klart kunne identificeres i hele deres levetid, således at de kan spores tilbage til oprindelsesbesætningen.

11 Bilag III, punkt 4, til beslutning 98/256, som ændret, bestemmer, at dyr, som ikke opfylder alle kravene i DBES-ordningen, automatisk skal afvises.

12 Bilag III til beslutning 98/256, som ændret, bestemmer i punkt 5, at slagtning af de omfattede dyr finder sted på specialiserede slagterier, der ikke slagter kvæg, der ikke henhører under DBES-ordningen. Beslutningens artikel 6 og bilag III, punkt 6, fastsætter særlige betingelser for metoderne til opskæring af kød.

13 Bilag III, punkt 7, til beslutning 98/256, som ændret, bestemmer, at det skal sikres, at kød og kødprodukter skal kunne spores tilbage.

14 Artikel 14-17 i beslutning 98/256, som ændret, lyder:

»*Artikel 14*

Kommissionen foretager EF-kontrolbesøg på stedet i Det Forenede Kongerige for at kontrollere anvendelsen af bestemmelserne i denne beslutning, navnlig bestemmelserne vedrørende gennemførelsen af officiel kontrol.

Artikel 15

Det Forenede Kongerige sender hver måned Kommissionen en rapport om anvendelsen af de foranstaltninger, der er truffet mod BSE i overensstemmelse med de nationale bestemmelser og EF-bestemmelserne.

Artikel 16

Denne beslutning revideres med regelmæssige mellemrum på baggrund af nye videnskabelige oplysninger. Den ændres i givet fald efter høring af den relevante videnskabelige komité, efter proceduren i artikel 18 i direktiv 89/662/EØF.

Artikel 17

Medlemsstaterne vedtager de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme denne beslutning. De underretter straks Kommissionen herom.«

15 Artikel 6, stk. 5, i beslutning 98/256, som ændret, bestemmer, at Kommissionen efter at have kontrolleret anvendelsen af alle bestemmelser i denne beslutning på

grundlag af EF-kontrolbesøg og efter at have underrettet medlemsstaterne fastsætter den dato, på hvilken forsendelse af de i bilag III omhandlede produkter kan begynde.

16 I medfør af denne bestemmelse blev denne dato fastsat til den 1. august 1999 ved Kommissionens beslutning 1999/514/EF af 23. juli 1999 om fastsættelse af den dato, på hvilken forsendelse af kvægprodukter fra Det Forenede Kongerige under den datobaserede eksportordning kan indledes i henhold til artikel 6, stk. 5, i Rådets beslutning 98/256 (EFT L 195, s. 42).

17 I fransk ret fremgår forbuddet mod indførsel af oksekød fra Det Forenede Kongerige af bekendtgørelse af 28. oktober 1998 om særlige foranstaltninger over for visse produkter, der er fremstillet af kvæg, fra Det Forenede Kongerige (JORF af 2.12.1998, s. 18169).

18 Bekendtgørelsens artikel 2 forbyder indførsel fra Det Forenede Kongerige af kødmel og produkter, der indeholder kødmel. Bekendtgørelsens artikel 4 forbyder indførsel af kød og produkter fremstillet på grundlag af kød fra kvæg slagtet i Det Forenede Kongerige med undtagelse af Nordirland. Artikel 10 forbyder import af gelatine, dicalciumphosphat og collagen, der kan optages i fødekæden (foder og fødevarer), og som stammer fra kvæg slagtet i Det Forenede Kongerige.

19 Bekendtgørelsen af 28. oktober 1998 blev ændret ved en bekendtgørelse af 11. oktober 1999 (JORF af 12.10.1999, s. 15220), der tillader transit af oksekød fra Det Forenede Kongerige.

Hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

20 Ved stævning og et supplerende indlæg, indført i registret på justitskontoret for Conseil d'Etat den 5. juni 2000 og den 5. oktober 2000, har National Farmers' Union anlagt sag med følgende påstande:

— Premierministerens afgørelse i form af en stiltiende afvisning ved i over fire måneder ikke at have besvaret anmodningen af 4. oktober 1999 om ophævelse af forbuddet mod udførsel af oksekød fra Det Forenede Kongerige til Frankrig annulleres.

— Premierministerens, landbrugs- og fiskeriministerens og økonomi-, finans- og industriministerens afgørelse i form af en stiltiende afvisning ved i over fire måneder ikke at have besvaret anmodningen af 3. februar 2000 om ophævelse af bekendtgørelsen af 28. oktober 1998 annulleres.

— Disse myndigheder pålægges at ophæve artikel 2, 4 og 10 i bekendtgørelsen af 28. oktober 1998 inden for tre måneder efter afsigelsen af dommen, idet de ellers idømmes dagbøder a 5 000 FRF.

— Staten tilpligtes at betale sagsøgeren 20 000 FRF i omkostninger ud over sagsomkostningerne.

21 Under retsmødet ved Domstolen er det blevet præciseret, at afgørelserne i form af stiltiende afvisning af begæringerne om at ophæve forbuddet anses for at være truffet fire måneder efter, at sagsøgeren i hovedsagen fremsatte disse begæringer, dvs. henholdsvis den 4. februar og den 3. juni 2000.

22 Ved den nationale ret har ministeren for landbrug og fiskeri for det første gjort gældende, at Agence française de sécurité sanitaire des aliments (det franske agentur for levnedsmiddelsikkerhed) i en udtalelse af 6. december 1999 havde anført, at en ophævelse af forbuddet ville indebære mulige risici som følge af usikkerheden omkring spredningen på længere sigt af smitten i kvægets organisme og om alle de måder, hvorpå det smitsomme agent kan overføres, og for det andet, at det følger af referatet af møderne den 23. og 24. november 1999 såvel som den 6. december 1999 i Den Stående Veterinærkomité for Den Europæiske Union, at flere EU-medlemsstater indtil disse datoer ikke ønskede at anvende et særligt mærkningssystem for kød indført fra Det Forenede Kongerige, som efter forarbejdning var bestemt til videreforsendelse til en anden medlemsstat. Ministeren for landbrug og fiskeri har navnlig gjort gældende, at disse forhold, som han har fået kendskab til efter udløbet af fristen for at anlægge sag til prøvelse af Kommissionens beslutning 98/692 og 1999/514, men før vedtagelsen af de anfægtede afgørelser, viser, at disse fællesskabsafgørelser er i strid med forsigtighedsprincippet i artikel 174 EF. Ministeren har endelig anført, at han den 30. juni 2000 fik kendskab til, at der var konstateret et første tilfælde af BSE hos en ko fra Det Forenede Kongerige født efter den 1. august 1996, som var datoen for forbud mod salg og administration af kødmel, hvorfor det måtte befrygtes, at DBES-systemet ikke var effektiv.

23 Under disse omstændigheder har Conseil d'État, idet det finder, at gyldigheden af Kommissionens beslutning 98/692 og 1999/514 nødvendigvis er en betingelse for lovligheden af de anfægtede afgørelser, udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan en medlemsstat, henset til den almengyldige karakter af Kommissionens beslutning 98/692/EF af 25. november 1998 og 1999/514/EF af 23. juli 1999,

og uanset at fristen for anlæggelse af sag til prøvelse heraf er udløbet, med føje gøre gældende, at der er indtrådt væsentlige ændringer i de faktiske eller retlige omstændigheder efter udløbet af fristen for anlæggelse af sag til prøvelse af disse beslutninger, når disse ændringer rejser tvivl om gyldigheden?

2) Var Kommissionens ovennævnte beslutninger under hensyn til forsigtighedsprincippet i artikel 174 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab gyldige på tidspunktet for de af de franske myndigheder trufne afgørelser?

3) Kan en medlemsstat af bestemmelserne i artikel 30 (tidligere 36) i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab udlede en beføjelse til at forbyde indførsel af landbrugsprodukter og levende dyr, når direktiv 89/662/EØF og 90/425/EØF ikke kan anses for at gennemføre harmoniseringen af de nødvendige foranstaltninger til opnåelse af det specifikke formål om at beskytte menneskers liv og sundhed, der er fastsat i denne artikel?«

24 I begrundelsen for beslutningen om forelæggelse for Domstolen har Conseil d'État præciseret, at det andet spørgsmål ønskes besvaret, såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende.

Første spørgsmål

25 Med sit første spørgsmål ønsker Conseil d'État oplyst, om en medlemsstat, henset til den almengyldige karakter af Kommissionens beslutning 98/692 og 1999/514,

og uanset at fristen for anlæggelse af sag til prøvelse heraf er udløbet, med føje kan gøre gældende, at der er indtrådt væsentlige ændringer i de faktiske eller retlige omstændigheder efter udløbet af fristen for anlæggelse af sag til prøvelse af disse beslutninger, når disse ændringer rejser tvivl om gyldigheden af beslutningerne.

Indlæg for Domstolen

26 National Farmers' Union, Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen har gjort gældende, at dette spørgsmål skal besvares benægtende. De har anført, at en af en fællesskabsinstitution truffet beslutning, der ikke er anfægtet af adressaten inden for den i artikel 230, stk. 5, EF fastsatte frist, bliver endelig i forhold til denne. Dette princip finder anvendelse for medlemsstaterne, som ikke kan påberåbe sig, at den omtvistede beslutning er ugyldig, inden for rammerne af en anden procedure, hvad enten der er tale om en procedure i medfør af artikel 88 EF (jf. dom af 12.10.1978, sag 156/77, Kommissionen med Belgien, Sml. s. 1881, præmis 21), i medfør af artikel 226 EF (jf. dom af 10.6.1993, sag C-183/91, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3131, præmis 10) eller i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse (jf. dom af 9.3.1994, sag C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, Sml. I, s. 833, præmis 15, 18 og 25, og af 30.1.1997, sag C-178/95, Wiljo, Sml. I, s. 585, præmis 19).

27 National Farmers' Union har navnlig gjort gældende, at anvendelsen af ovennævnte princip for så vidt angår medlemsstater er begrundet, fordi det afgørende er at fastslå, om den, der gør en beslutnings ugyldighed gældende, var adressat for beslutningen, og om denne person har haft adgang til at anfægte den. De tilfælde, hvor Domstolen har anerkendt en ret for en part til at anfægte gyldigheden af en fællesskabsbestemmelse, hvor fristen for at anlægge søgsmål til prøvelse af bestemmelsen er udløbet, er nemlig kun de tilfælde, hvor det ikke er sikkert, at sagsøgeren ville have haft kompetence til at anfægte fællesskabsretsakten, fordi

der er tale om en forordning, der finder generel anvendelse (jf. dom af 12.12.1996, sag C-241/95, Accrington Beef m.fl., Sml. I, s. 6699), eller et direktiv rettet til medlemsstaterne (dom af 11.11.1997, sag C-408/95, Eurotunnel m.fl., Sml. I, s. 6315). I hovedsagen var Den Franske Republik adressat for beslutning 98/256 og 1999/514, og den havde kompetence til at anfægte deres gyldighed. Den Franske Republik kan således ikke længere gøre gældende, at beslutningerne er ugyldige.

28 I den forbindelse har Kommissionen udtrykt tvivl for så vidt angår relevansen af, at den forelæggende ret har benævnt beslutning 98/962 og 1999/514 »almengyldige«. Ifølge Kommissionen er det relevante spørgsmål ikke, om visse af de trufne foranstaltninger kan antages at være af generel karakter og omfatte de erhvervsdrivende, men om de pågældende beslutninger var rettet til Den Franske Republik.

29 Subsidiært har Kommissionen gjort gældende, at de omstændigheder og forhold, som de franske myndigheder har henvist til ved den forelæggende ret, er indtruffet efter vedtagelsen af beslutning 98/692 og 1999/514, og at i henhold til Domstolens faste praksis vedrørende annullationssøgsmål skal lovligheden af en retsakt bedømmes efter de faktiske og retlige omstændigheder på det tidspunkt, da retsakten blev vedtaget (dom af 17.7.1997, forenede sager C-248/95 og C-249/95, SAM Schiffahrt og Stapf, Sml. I, s. 4475, præmis 46). Gyldigheden af en fællesskabsretsakt kan således ikke afhænge af efterfølgende vurderinger vedrørende dens effektivitet (jf. dom af 5.10.1994, forenede sager C-133/93, C-300/93 og C-362/93, Crispoltoni m.fl., Sml. I, s. 4863, præmis 43, og af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes m.fl., Sml. I, s. 5689, præmis 84). Kommissionen har gjort gældende, at begrebet væsentlige ændringer, som den franske regering har påberåbt sig, risikerer at føre til, at en fællesskabsretsakts gyldighed vil blive gjort afhængig af, om den stemmer overens med den seneste videnskabelige udvikling, hvilket ville være i strid med retssikkerhedsprincippet, som finder anvendelse for fællesskabsretsakter.

30 National Farmers' Union, Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen har bemærket, at i tilfælde, hvor en ændring i omstændighederne efter en

medlemsstats opfattelse begrunder en ændring af beslutninger, som er blevet endelige, kan den pågældende medlemsstat ikke gøre gældende, at den oprindelige beslutning var ugyldig, men skal følge den fremgangsmåde for passivitetssøgsmål, der er fastsat i artikel 232 EF (kendelse af 21.6.2000, sag C-514/99, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 4705, præmis 48).

31 Den franske regering har derimod gjort gældende, at det første spørgsmål skal besvares med, at en medlemsstat med føje kan gøre gældende, at der foreligger nye faktiske eller retlige omstændigheder, som den har fået kendskab til efter udløbet af fristen for anlæggelse af sag til prøvelse af anfægtelige beslutninger, på betingelse af, at disse forhold må betegnes som væsentlige.

32 Den franske regering har gjort gældende, at Conseil d'État i sit første spørgsmål har henvist til, at beslutning 98/692 og 1999/514 indeholder en række normative elementer, som bevirker, at de snarere har karakter af forordninger end af beslutninger, eftersom de finder anvendelse på objektivt fastlagte situationer og fremkalder retsvirkninger i forhold til abstrakt og generelt betragtede persongrupper. Kommissionens henvisning til disse beslutninger i forbindelse med den sag, der var genstand for prøvelse i dom af 13. december 2001 i sagen Kommissionen mod Frankrig (sag C-1/00, Sml. I, s. 9989) med det formål at påvise den fuldstændige harmonisering af de forebyggende foranstaltninger mod BSE, taler ligeledes for, at de omtvistede beslutninger reelt har karakter af forordninger. På den baggrund kan medlemsstaten påberåbe sig artikel 241 EF med henblik på at gøre gældende, at de nævnte beslutninger er ugyldige, fordi den retspraksis, som fremgår af dommen i sagen TWD Textilwerke Deggendorf, ikke finder anvendelse, når der er tale om retsakter, der har normativ karakter.

33 For så vidt angår muligheden for at gøre nye omstændigheder gældende har den franske regering bemærket, at Domstolen i præmis 47 i dommen i sagen SAM Schiffahrt og Stapf ikke udelukkede, at »en retsakts gyldighed i visse tilfælde kunne bedømmes ud fra nye omstændigheder, som er indtruffet efter retsaktens udstedelse«. Denne fortolkning blev bekræftet i præmis 47 i dom af 21. marts

2000 i sagen Greenpeace France m.fl. (sag C-6/99, Sml. I, s. 1651), hvor Domstolen udtalte, at »[s]åfremt den pågældende medlemsstat i mellemtiden har modtaget nye oplysninger, som giver den grundlag for at antage, at det anmeldte produkt kan indebære en risiko for menneskers sundhed og miljøet, er den [...] ikke forpligtet til at godkende produktet [...]«.

Domstolens bemærkninger

34 Det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at en af fællesskabsinstitutionerne truffet beslutning, der ikke er anfægtet af adressaten inden for den i artikel 230, stk. 5, EF fastsatte frist, bliver endelig i forhold til denne (jf. navnlig dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 20-24, dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 9 og 10, dommen i sagen TWD Textilwerke Deggendorf, præmis 13, og dom af 15.2.2001, sag C-239/99, Nachi Europe, Sml. I, s. 1197, præmis 29). Denne praksis støttes navnlig på, at søgsmålsfristerne skal værne om retssikkerheden, således at det undgås, at fællesskabsretsakter, der afføder retsvirkninger, kan anfægtes i ubegrænset tid (jf. Wiljo-dommen, præmis 19).

35 Domstolen har endvidere fastslået, at de samme krav om retssikkerhed fører til at afskære en modtager af en statsstøtte — som er omhandlet i en kommissionsbeslutning, der umiddelbart kun har været rettet til den medlemsstat, hvorunder modtageren hører — fra at anfægte beslutningens lovlighed ved de nationale domstole i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af de nationale myndigheders foranstaltninger til gennemførelse af denne beslutning, når støttemodtageren uden tvivl kunne have anfægtet beslutningen, men har ladet den bindende frist i artikel 230, stk. 5, EF udløbe (jf. dommen i sagen TWD Textilwerke Deggendorf, præmis 17 og 20, samt Wiljo-dommen, præmis 20 og 21). Domstolen fandt, at det, hvis man antog den modsatte løsning, ville svare til at give støttemodtageren adgang til at omgå den endelige karakter, som i kraft af retssikkerhedsprincippet er knyttet til en beslutning, når søgsmålsfristen er udløbet (jf. dommen i sagen TWD Textilwerke Deggendorf, præmis 18, og Wiljo-dommen, præmis 21).

36 De samme hensyn til retssikkerhed begrunder, at en medlemsstat, som er part i en sag ved en national domstol, ikke for denne domstol kan gøre gældende, at en fællesskabsbeslutning, som er rettet til denne medlemsstat, og som den ikke har anfægtet ved et annullationssøgsmål inden for den i artikel 230, stk. 5, EF fastsatte frist, er ugyldig.

37 For så vidt angår muligheden for at gøre gældende, at der foreligger nye omstændigheder, som er indtrådt efter vedtagelsen af en fællesskabsretsakt, med det formål at anfægte retsaktens gyldighed, bemærkes det, at lovligheden af en retsakt under alle omstændigheder skal bedømmes efter de faktiske og retlige omstændigheder på det tidspunkt, da retsakten blev vedtaget (jf. dom af 7.2.1979, forenede sager 15/76 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 321, præmis 7, og SAM Schiffahrt og Stapf-dommen, præmis 46). Navnlig kan gyldigheden ikke afhænge af efterfølgende vurderinger vedrørende dens effektivitet (jf. Jippes-dommen, præmis 84).

38 Uafhængigt af det forhold, at artikel 16 i beslutning 98/256, som ændret, bestemmer, at beslutningen skal revideres med regelmæssige mellemrum på baggrund af nye videnskabelige oplysninger, skal det desuden bemærkes, at hvis en medlemsstat finder, at nye omstændigheder medfører en forpligtelse for Kommissionen til at vedtage en ny beslutning, påhviler det medlemsstaten at følge de fremgangsmåder, der er fastsat i traktaten og i fællesskabsretsakterne, og efter omstændighederne benytte den fremgangsmåde for passivitetssøgsmål, der er fastsat i dette øjemed (jf. kendelsen i sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 48).

39 Det første spørgsmål skal derfor besvares således, at en medlemsstat, der er adressat for beslutning 98/692 og 1999/514, og som ikke har anfægtet gyldigheden af disse beslutninger inden for den i artikel 230, stk. 5, EF fastsatte frist, ikke efterfølgende under en sag anlagt mod denne medlemsstat ved en national domstol kan gøre gældende, at beslutningerne er ugyldige.

Andet spørgsmål

40 Med sit andet spørgsmål, som er stillet i tilfælde af et bekræftende svar på det første spørgsmål, ønsker den forelæggende ret oplyst, om beslutning 98/692 og 1999/514 under hensyn til forsigtighedsprincippet i artikel 174 EF var gyldige på tidspunktet for de af de franske myndigheder trufne afgørelser om stiltiende afvisning.

41 I betragtning af svaret på det første spørgsmål bemærkes, at det andet spørgsmål er genstandsløst, og at det er ufornødent at besvare det.

Tredje spørgsmål

42 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om en medlemsstat kan påberåbe sig bestemmelserne i artikel 30 EF for at forbyde indførsel af landbrugsprodukter og levende dyr, når direktiv 89/662 og 90/425 ikke kan anses for at medføre en harmonisering af de nødvendige foranstaltninger til opnåelse af det specifikke formål om at beskytte menneskers liv og sundhed, der er fastsat i denne artikel.

Indlæg for Domstolen

43 Såvel National Farmers' Union som Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen har henvist til Domstolens praksis, hvorefter artikel 30 EF ikke kan påberåbes, når der er vedtaget harmoniseringsforanstaltninger.

44 For så vidt angår de bestemmelser, der skal tages i betragtning, har alle tre gjort gældende, at ud over direktiv 89/662 og 90/425, som den forelæggende ret har nævnt i det tredje spørgsmål, skal også beslutning 98/256, 98/692 og 1999/514, som er truffet i medfør af nævnte direktiver, og som fastsætter DBES-ordningen, tages i betragtning. Kommissionen har tilføjet, at der herudover også skal tages hensyn til de øvrige regler, der finder anvendelse på dette område, som eksempelvis reglerne om fersk kød, om tilberedning af kød eller om produkter, der fremstilles på grundlag af kød.

45 National Farmers' Union, Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen har gjort gældende, at der er sket en harmonisering, som hindrer, at den franske regering kan påberåbe sig artikel 30 EF. National Farmers' Union har bemærket, at Domstolen i præmis 126 i dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig ikke tog stilling til produkter henhørende under DBES-ordningen, der er blevet opskåret, forarbejdet eller videreforarbejdet på en anden medlemsstats territorium og derefter udført til Frankrig, uden at der er blevet påsat et særskilt mærke, og National Farmers' Union har derfor erkendt et vist forbehold i den forbindelse. I modsætning hertil har Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen gjort gældende, at dette problem med såkaldt »triangulær import« vedrører spørgsmålet om medlemsstaternes gennemførelse af de beslutninger, der fastsætter DBES-ordningen, men derimod ikke bevirker, at der kan sættes spørgsmålstegn ved, om der er sket en harmonisering på dette område. Under alle omstændigheder har den franske regering ikke forbudt indførsel af sådanne produkter, og de er ikke genstand for prøvelse i hovedsagen.

46 Kommissionen har tilføjet, at hvis den franske regering ikke var enig i de vedtagne foranstaltninger, hvis den ønskede, at de skulle ændres på grund af nye omstændigheder, eller hvis den fandt det nødvendigt at vedtage beskyttende foranstaltninger, skulle den under alle omstændigheder have fulgt den fremgangsmåde, der foreskrives i direktiv 89/662, som beslutning 98/692 er truffet på grundlag af, eller have gjort brug af de søgsmålsadgange, som traktaten foreskriver.

47 Den franske regering har anført, at den på det tidspunkt, hvor de implicitte beslutninger om at fortsætte embargoen, der er genstand for hovedsagen, blev truffet, kunne påberåbe sig artikel 30 EF, fordi der ikke var tale om fuldstændig

harmonisering. Der skete først en sådan fuldstændig harmonisering med vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 999/2001 af 22. maj 2001 om fastsættelse af regler for forebyggelse af, kontrol med og udryddelse af visse transmissible spongiforme encephalopatier (EFT L 147, s. 1), som trådte i kraft den 1. juli 2001. Den franske regering har med henblik på at påvise, at de nationale foranstaltninger er begrundede, ligeledes henvist til, at identifikationssystemet for kvæg i Det Forenede Kongerige ikke er pålideligt, at betingelserne i DBES-ordningen ikke bliver anvendt systematisk i Det Forenede Kongerige, og at medlemsstaterne ikke overholder betingelserne om opsporing og mærkning af britisk kød.

Domstolens vurdering

48 Det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at når fællesskabsdirektiver foreskriver harmonisering af foranstaltninger, som er nødvendige for at sikre beskyttelsen af dyrs og menneskers sundhed, og indfører fællesskabsprocedurer for at kontrollere, om disse foranstaltninger respekteres, ophører begrundelsen for at anvende artikel 30 EF, og de egnede kontrolforanstaltninger og beskyttelsesforanstaltninger må træffes inden for de rammer, som harmoniseringsdirektivet angiver (jf. dom af 5.10.1977, sag 5/77, Tedeschi, Sml. s. 1555, præmis 35, af 23.5.1996, sag C-5/94, Hedley Lomas, Sml. I, s. 2553, præmis 18, af 25.3.1999, sag C-112/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 1821, præmis 54, og af 11.5.1999, sag C-350/97, Monsees, Sml. I, s. 2921, præmis 24).

49 Domstolen har ligeledes fastslået, at selv hvis et direktiv ikke fastlægger en fællesskabsprocedure for kontrol med, at det overholdes, og heller ikke foreskriver sanktioner, såfremt dets bestemmelser overtrædes, er en medlemsstat ikke berettiget til ensidigt at træffe udlignings- eller beskyttelsesforanstaltninger for at imødegå en anden medlemsstats eventuelle overtrædelse af bestemmelserne i fællesskabsretten (jf. Hedley Lomas-dommen, præmis 19 og 20).

50 Det bemærkes, at i det retsfællesskab, som Det Europæiske Fællesskab udgør, har en medlemsstat pligt til at overholde traktatens bestemmelser og navnlig at handle i overensstemmelse med de fremgangsmåder, som er fastsat i traktaten og i de relevante retsakter.

51 Det er i lyset af disse forskellige betragtninger, at det skal vurderes, om den franske regering på det tidspunkt, hvor den traf de stiltiende beslutninger, der er genstand for prøvelse i hovedsagen, kunne fastholde forbuddet mod import af oksekød fra Det Forenede Kongerige på grundlag af artikel 30 EF.

52 Selv om forordning nr. 999/2001 utvivlsomt indebar en fuldstændig harmonisering af reglerne om forebyggelse af, kontrol med og udryddelse af visse transmissible spongiforme encephalopatier, bemærkes det, således som generaladvokaten har anført i punkt 91 til 94 i sit forslag til afgørelse, at beslutning 98/256 og 98/692, som indeholder bestemmelser om DBES-ordningen, fastsætter de nødvendige regler for beskyttelse af folkesundheden i forbindelse med genoptagelsen af eksport af oksekød fra Det Forenede Kongerige til de øvrige medlemsstater.

53 Disse beslutninger, som blev føjet til den allerede eksisterende regulering, præciserer betingelserne for eksport og opsporing af dyr, som henhører under anvendelsesområdet for DBES-ordningen, de betingelser, der skal overholdes af slagterierne, og de særlige betingelser for opskæring af kød, som blev vedtaget som supplement til de regler om tilbagetagelse af specifikt slagteaffald, som allerede var i kraft.

54 Det bestemmes desuden i artikel 14 i beslutning 98/256, som ændret, at der skal foretages EF-kontrolbesøg af Kommissionen i Det Forenede Kongerige for at

kontrollere anvendelsen af bestemmelserne i denne beslutning, mens beslutningens artikel 15 bestemmer, at Det Forenede Kongerige hver måned skal sende Kommissionen en rapport om anvendelsen af de foranstaltninger, der er truffet mod BSE.

55 For så vidt angår de øvrige medlemsstaters forpligtelser bestemmes det i artikel 17 i beslutning 98/256, som ændret, at de skal vedtage de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme beslutningen, og straks underrette Kommissionen herom.

56 Som det er blevet nævnt i præmis 38 i nærværende dom, er det bestemt i artikel 16 i beslutning 98/256, som ændret, at beslutningen skal revideres med regelmæssige mellemrum på baggrund af nye videnskabelige oplysninger, og at ændringerne i givet fald skal ske efter proceduren i artikel 18 i direktiv 89/662.

57 Gennemgangen af disse forskellige bestemmelser viser, at ud over harmonisering af de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre beskyttelse af menneskers sundhed, indfører beslutning 98/256, som ændret, procedurer til kontrol med dens overholdelse, og det præciseres med henvisning til direktiv 89/662, hvilken fremgangsmåde der skal anvendes for at foretage ændringer, som kan blive nødvendige i lyset af den videnskabelige udvikling.

58 For så vidt angår de hasteforanstaltninger, som en medlemsstat kan træffe i tilfælde af alvorlig fare for menneskers sundhed, skal det bemærkes, at beslutning 98/256 er truffet i medfør af direktiv 89/662 og 90/425, mens beslutning 98/692 alene er truffet i medfør af direktiv 89/662.

59 I direktiv 89/662 er det i artikel 7, 8 og 9 beskrevet, hvilke foranstaltninger der kan træffes af bestemmelsesmedlemsstaten, navnlig hvis dennes stats kompetente myndigheder konstaterer, at de importerede varer ikke opfylder de betingelser, der er fastsat i fællesskabslovgivningen. Artikel 7 giver mulighed for at påbyde destruktion eller tilbagesendelse af partiet, og artikel 9 giver bl.a. mulighed for, at bestemmelsesmedlemsstaten, når tungtvejende hensyn til menneskers og dyrs sundhed taler herfor, kan træffe sikkerhedsforanstaltninger.

60 En medlemsstat, der er konfronteret med en situation, der indebærer en risiko for folkesundheden, skal handle i overensstemmelse med disse bestemmelser, som pålægger medlemsstaten en pligt til straks at give meddelelse om de trufne foranstaltninger til Kommissionen og de øvrige medlemsstater og til at samarbejde tæt med disse (vedrørende pligten til straks at give meddelelse og til at samarbejde loyalt i tilfælde af vedtagelse af beskyttelsesforanstaltninger, jf. analogt dom af 8.1.2002, sag C-428/99, Van den Bor, Sml. I, s. 127, præmis 45-48, vedrørende direktiv 90/425).

61 Det er i øvrigt vedtagelsen af beskyttelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 9 i direktiv 89/662, der tales om i 13. betragtning til beslutning 98/662, i tilfælde, hvor det efter afsendelse af produkter, som formodedes at opfylde betingelserne i DBES-ordningen, efterfølgende konstateres, at produkterne stammer fra et dyr, der ikke opfyldte betingelserne.

62 Det følger af gennemgangen af samtlige disse bestemmelser, at den eksisterende regulering, og navnlig direktiv 89/662 såvel som beslutning 98/256 og 98/692, gennemfører den nødvendige harmonisering til beskyttelse af folkesundheden efter genoptagelse af udførsel af oksekød fra Det Forenede Kongerige til de øvrige medlemsstater og fastsætter fællesskabsprocedurer for kontrol af deres overholdelse.

63 Det er korrekt, at Domstolen i præmis 134 i dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig bemærkede, at der var visse problemer med fortolkningen af beslutning 98/256, som ændret, for så vidt angår medlemsstaternes forpligtelser vedrørende sporbarheden af produkterne. Det er imidlertid tilstrækkeligt at bemærke, således som det fremgår af nævnte doms præmis 135, at disse fortolkningsvanskeligheder ikke længere var til stede på det tidspunkt, hvor de franske myndigheder stiltiende traf de beslutninger om ikke at ophæve embargoen, som er genstand for hovedsagen.

64 For så vidt angår produkter, som henhører under DBES-ordningen, og som er blevet opskåret, forarbejdet eller videreforarbejdet på en anden medlemsstats område og efterfølgende eksporteret til Frankrig uden at der er blevet påsat et særligt mærke, er det tilstrækkeligt at fastslå, at hovedsagen ikke vedrører sådanne produkter, og at den franske regering under alle omstændigheder aldrig har modsat sig indførsel af sådanne produkter.

65 Det følger af samtlige disse betragtninger, at da direktiv 89/662 og beslutning 98/256, som ændret, fastsætter de nødvendige regler til beskyttelse af folkesundheden efter genoptagelse af eksporten af oksekød fra Det Forenede Kongerige til de øvrige medlemsstater og fastsætter en fællesskabsprocedure for kontrol af beslutningens overholdelse samt en procedure for revision af beslutningen på baggrund af nye videnskabelige oplysninger, og da direktivet og beslutningen fastsætter den retlige ramme for vedtagelse af beskyttelsesforanstaltninger fra en bestemmelsesmedlemsstats side med henblik på beskyttelse af folkesundheden, kan en medlemsstat ikke påberåbe sig artikel 30 EF for at hindre genoptagelsen af import til dens område af oksekød fra Det Forenede Kongerige, som sker i overensstemmelse med beslutning 98/256, som ændret, og beslutning 1999/514.

Sagens omkostninger

66 De udgifter, der er afholdt af den franske regering og Det Forenede Kongeriges regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke

erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Conseil d'État ved beslutning af 28. maj 2001, for ret:

1) En medlemsstat, der er adressat for Kommissionens beslutning 98/692/EF af 25. november 1998 om ændring af beslutning 98/256/EF, for så vidt angår visse hasteforanstaltninger til beskyttelse mod bovin spongiform encephalopati, og for Kommissionens beslutning 1999/514/EF af 23. juli 1999 om fastsættelse af den dato, på hvilken forsendelse af kvægprodukter fra Det Forenede Kongerige under den datobaserede eksportordning kan indledes i henhold til artikel 6, stk. 5, i Rådets beslutning 98/256/EF, og som ikke har anfægtet gyldigheden af disse beslutninger inden for den i artikel 230, stk. 5, EF fastsatte frist, kan ikke efterfølgende under en sag anlagt mod denne medlemsstat ved en national domstol gøre gældende, at beslutningerne er ugyldige.

2) Da Rådets direktiv 89/662/EØF af 11. december 1989 om veterinærkontrol i samhandelen i Fællesskabet med henblik på gennemførelse af det indre marked og beslutning 98/256, som affattet ved beslutning 98/692, fastsætter

de nødvendige regler til beskyttelse af folkesundheden efter genoptagelse af eksporten af oksekød fra Det Forenede Kongerige til de øvrige medlemsstater og fastsætter en fællesskabsprocedure for kontrol af beslutningens overholdelse samt en procedure for revision af beslutningen på baggrund af nye videnskabelige oplysninger, og da direktivet og beslutningen fastsætter den retlige ramme for vedtagelse af beskyttelsesforanstaltninger fra en bestemmelsesmedlemsstats side med henblik på beskyttelse af folkesundheden, kan en medlemsstat ikke påberåbe sig artikel 30 EF for at hindre genoptagelsen af import til dens område af oksekød fra Det Forenede Kongerige, som sker i overensstemmelse med beslutning 98/256, som ændret ved beslutning 98/692, og beslutning 1999/514.

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Gulmann	Edward
Jann	Skouris	Macken
Colneric		von Bahr
Cunha Rodrigues		Rosas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. oktober 2002.

R. Grass — Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias — Præsident