ARREST VAN HET HOF

22 oktober 2002 *

In zaak C-241/01,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van de Conseil d'État (Frankrijk), in het aldaar aanhangig geding tussen

National Farmers' Union

en

Secrétariat général du gouvernement,

om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van de beschikkingen 98/692/EG van de Commissie van 25 november 1998 tot wijziging van beschikking 98/256/EG met betrekking tot bepaalde spoedmaatregelen ter bescherming tegen boviene spongiforme encefalopathie (PB L 328, blz. 28), en 1999/514/EG van de Commissie van 23 juli 1999 houdende vaststelling van de datum waarop mag worden begonnen met de verzending, in het kader van de „Date-Based Export Scheme", van van runderen verkregen producten uit het Verenigd Koninkrijk, op grond van artikel 6, lid 5, van beschikking 98/256/EG van de Raad (PB L 195, blz. 42), alsmede over de uitlegging van het gemeenschapsrecht, met name artikel 30 EG,

* Procestaal: Frans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, J.-P. Puissochet, M. Wathelet en R. Schintgen, kamerpresidenten, C. Gulmann, D. A. O. Edward, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues en A. Rosas (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— de National Farmers' Union, vertegenwoordigd door C. Lewis, barrister, geïnstrueerd door P. Willis, solicitor,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door R. Abraham en G. de Bergues alsmede door R. Loosli-Surrans als gemachtigden,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins als gemachtigde, bijgestaan door M. Hoskins, barrister,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door D. Booss en G. Berscheid als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de National Farmers' Union, vertegenwoordigd door S. Isaacs, QC; de Franse regering, vertegenwoordigd door R. Loosli-Surrans en F. Alabrune als gemachtigde; de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins en M. Hoskins, en de Commissie, vertegenwoordigd door G. Berscheid, ter terechtzitting van 19 maart 2002,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 juli 2002,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 28 mei 2001, ingekomen bij het Hof op 22 juni daaraanvolgend, heeft de Conseil d'État krachtens artikel 234 EG drie prejudiciële vragen gesteld, de eerste over de mogelijkheid voor een lidstaat om de geldigheid van communautaire beschikkingen aan te vechten door zich te beroepen op wijzigingen in de omstandigheden feitelijk en rechtens, die zijn ingetreden na het verstrijken van de termijnen voor het instellen van beroep tegen die beschikkingen, de tweede over de uitlegging van het voorzorgsbeginsel en de derde over de uitlegging van artikel 30 EG.

2 Deze vragen zijn gerezen in een geschil tussen de National Farmers' Union en het Secrétariat général du gouvernement, ter zake van stilzwijgende besluiten houdende weigeringen tot intrekking van een aantal nationale maatregelen inzake het verbod om rundvlees en producten van runderen uit het Verenigd Koninkrijk op Frans grondgebied in te voeren.

Rechtskader

3 Na de ontdekking van een mogelijk verband tussen een variant van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob, welke ziekte zich bij de mens voordoet, en boviene spongiforme encefalopathie (hierna: „BSE"), een ziekte die destijds in het Verenigd Koninkrijk veel voorkwam, gaf de Commissie op 27 maart 1996 beschikking 96/239/EG inzake spoedmaatregelen ter bescherming tegen boviene spongiforme encefalopathie (PB L 78, blz. 47; hierna: „embargobeschikking"), waarbij zij het Verenigd Koninkrijk de uitvoer verbood, vanaf zijn grondgebied naar andere lidstaten en naar derde landen, van met name levende runderen, rundvlees en van runderen verkregen producten.

4 Die beschikking was gebaseerd op het EG-Verdrag, op 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 (PB L 224, blz. 29), zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 92/118/EEG van de Raad van 17 december 1992 tot vaststelling van de veterinairrechtelijke en de gezondheidsvoorschriften voor het handelsverkeer en de invoer in de Gemeenschap van producten waarvoor ten aanzien van deze voorschriften geen specifieke communautaire regelgeving geldt als bedoeld in bijlage A, hoofdstuk I, van richtlijn 89/662/EEG, en, wat ziekteverwekkers betreft, van richtlijn 90/425 (PB 1993, L 62, blz. 49; hierna: „richtlijn 90/425"), met name op artikel 10, lid 4 ervan, alsmede op richtlijn 89/662/EEG van de Raad van 11 december 1989 inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt (PB L 395, blz. 13), zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 92/118 (hierna: „richtlijn 89/662"), met name op artikel 9 ervan.

5 Artikel 3 van de embargobeschikking bepaalde, dat het Verenigd Koninkrijk de Commissie om de twee weken een rapport diende te zenden over de toepassing van de maatregelen die op grond van de communautaire en de nationale wetgeving waren genomen ter bescherming tegen BSE.

6 In de zevende overweging van de considerans van de embargobeschikking werd gesteld, dat deze laatste opnieuw zou moeten worden bezien na onderzoek van alle daarin genoemde factoren.

7 Op 16 maart 1998 gaf de Raad beschikking 98/256/EG inzake spoedmaatregelen ter bescherming tegen boviene spongiforme encefalopathie, tot wijziging van beschikking 94/474/EG en tot intrekking van beschikking 96/239/EG (PB L 113, blz. 32), waarbij hij het embargo ophief voor bepaald vlees en bepaalde vleesproducten afkomstig van runderen die in Noord-Ierland waren geslacht onder de strenge voorwaarden van een regeling betreffende erkende beslagen („Export Certified Herds Scheme — ECHS"; hierna: „ECHS-regeling").

8 Bij beschikking 98/692/EG van de Commissie van 25 november 1998 tot wijziging van beschikking 98/256 met betrekking tot bepaalde spoedmaatregelen ter bescherming tegen boviene spongiforme encefalopathie (PB L 328, blz. 28), werd door wijziging van artikel 6 van beschikking 98/256 het beginsel vastgelegd dat toestemming kan worden verleend voor de verzending van producten van runderen in het kader van een aan een datum gerelateerde uitvoerregeling („Date-Based Export Scheme — DBES"; hierna: „DBES-regeling").

9 De DBES-regeling is beschreven in bijlage III bij beschikking 98/256, die bij beschikking 98/692 aan deze beschikking is toegevoegd.

10 In bijlage III, punt 3, bij de gewijzigde beschikking 98/256 zijn de voor de DBES in aanmerking komende dieren strikt omschreven. Deze moeten hun leven lang duidelijk worden geïdentificeerd en de herkomst moet kunnen worden getraceerd.

11 Bijlage III, punt 4, bij de gewijzigde beschikking 98/256 bepaalt dat elk dier dat niet voldoet aan de eisen van de DBES-regeling, automatisch wordt afgewezen.

12 Volgens punt 5 van bijlage III bij de gewijzigde beschikking 98/256 worden de in aanmerking komende dieren geslacht in gespecialiseerde slachthuizen die niet worden gebruikt voor dieren die niet in aanmerking komen. Artikel 6 en bijlage III, punt 6, van deze beschikking leggen speciale vereisten op inzake het uitsnijden van vlees.

13 Volgens punt 7 van bijlage III bij de gewijzigde beschikking 98/256 moet de traceerbaarheid van vlees en vleesproducten volkomen zijn verzekerd.

14 De artikelen 14 tot en met 17 van de gewijzigde beschikking 98/256 luiden als volgt:

„*Artikel 14*

De Commissie verricht in het Verenigd Koninkrijk communautaire controles ter plaatse om de toepassing van de bepalingen van deze beschikking na te gaan, met name in verband met de tenuitvoerlegging van officiële controles.

Artikel 15

Het Verenigd Koninkrijk zendt de Commissie maandelijks een verslag over de toepassing van de overeenkomstig de nationale en communautaire bepalingen genomen maatregelen ter bescherming tegen BSE.

Artikel 16

Deze beschikking wordt in het licht van nieuwe wetenschappelijke informatie regelmatig opnieuw bezien en in voorkomend geval gewijzigd na raadpleging van het betrokken wetenschappelijke comité volgens de procedure van artikel 18 van richtlijn 89/662/EEG.

Artikel 17

De lidstaten stellen de nodige maatregelen vast om aan deze beschikking te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis."

15 Artikel 6, lid 5, van de gewijzigde beschikking 98/256 bepaalt dat de Commissie, nadat zij door communautaire inspecties de toepassing van alle bepalingen van

deze beschikking heeft gecontroleerd en de lidstaten heeft ingelicht, de datum vaststelt waarop met de verzending van de in bijlage III bij deze beschikking bedoelde producten mag worden begonnen.

16 Ter uitvoering van deze bepaling is deze datum bij beschikking 1999/514/EG van de Commissie van 23 juli 1999 houdende vaststelling van de datum waarop mag worden begonnen met de verzending, in het kader van het „Date-Based Export Scheme", van van runderen verkregen producten uit het Verenigd Koninkrijk, op grond van artikel 6, lid 5, van beschikking 98/256 (PB L 195, blz. 42), vastgesteld op 1 augustus 1999.

17 In het Franse recht vloeit het verbod op invoer van rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk voort uit het besluit van 28 oktober 1998 tot vaststelling van bijzondere maatregelen die van toepassing zijn op bepaalde van runderen verkregen producten die zijn verzonden uit het Verenigd Koninkrijk (JORF van 2 december 1998, blz. 18169).

18 Artikel 2 van dat besluit verbiedt de invoer vanuit het Verenigd Koninkrijk van dierenmeel en producten die dierenmeel bevatten. Artikel 4 van het besluit verbiedt de invoer van vlees en uit vlees verkregen producten van runderen welke zijn geslacht in het Verenigd Koninkrijk, met uitsluiting van Noord-Ierland. Artikel 10 verbiedt de invoer van gelatine, dicalciumfosfaat en collageen welke de menselijke of dierlijke voedselketen kunnen binnenkomen, indien afkomstig van in het Verenigd Koninkrijk geslachte runderen.

19 Het besluit van 28 oktober 1998 is bij een besluit van 11 oktober 1999 (JORF van 12 oktober 1999, blz. 15220) gewijzigd om de doorvoer van rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk toe te staan.

Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

20 Bij summier verzoekschrift en bij aanvullende memorie, op 5 juni 2000 en 5 oktober 2000 ingeschreven bij het secretariaat van de afdeling geschillen van de Conseil d'État, verzoekt de National Farmers' Union de Conseil d'État:

— nietig te verklaren de stilzwijgende weigering van de Eerste minister, voortvloeiend uit het stilzwijgen dat deze gedurende meer dan vier maanden heeft bewaard over het op 4 oktober 1999 bij hem ingediende verzoek om opheffing van het embargo op de uitvoer van Brits rundvlees naar Frankrijk;

— nietig te verklaren de stilzwijgende weigering van de Eerste minister, de minister van Landbouw en Visserij en de minister van Economische zaken, Financiën en Industrie, voortvloeiend uit het stilzwijgen dat deze ministers gedurende meer dan vier maanden hebben bewaard over het op 3 februari 2000 bij hen ingediende verzoek om intrekking van het besluit van 28 oktober 1998;

— die autoriteiten te gelasten de artikelen 2, 4 en 10 van het besluit van 28 oktober 1998 in te trekken binnen een termijn van drie maanden te rekenen van zijn beschikking, op straffe van een dwangsom van 5 000 FRF per dag vertraging;

— de Staat te veroordelen om haar de som van 20 000 FRF te betalen voor door haar gedane uitgaven die niet in de kosten zijn begrepen.

21 Zoals ter terechtzitting voor het Hof is gepreciseerd, worden de stilzwijgende besluiten houdende afwijzing van de verzoeken om opheffing van het embargo geacht te zijn genomen vier maanden na indiening van de verzoeken door verzoekster in het hoofdgeding, te weten op respectievelijk 4 februari en 3 juni 2000.

22 Voor de nationale rechter heeft de minister van Landbouw en Visserij zich beroepen op een advies van de Agence française de sécurité sanitaire des aliments van 6 december 1999, volgens hetwelk de intrekking van het verbod aannemelijke risico's inhield omdat onzeker was hoe de besmettelijkheid zich op den duur in het organisme van de runderen verdeelt en op welke wijzen de overdracht van het infectieuze agens geschiedt, alsmede op een verslag van de vergaderingen van 23 en 24 november 1999 en van 6 december 1999 van het Permanent Veterinair Comité van de Europese Unie, waaruit blijkt dat op die data verschillende lidstaten van de Unie geen specifiek systeem wensten voor het merken van door hen ontvangen Brits vlees dat bestemd was om na verwerking weer naar een andere lidstaat te worden uitgevoerd. Voormelde minister voerde met name aan dat die gegevens, waarvan hij kennis had gekregen na het verstrijken van de termijn voor het instellen van beroep tegen de beschikkingen 98/692/EG en 99/514/EG, doch voordat hij de bestreden besluiten vaststelde, aantonen dat de communautaire beschikkingen het in artikel 174 EG neergelegde voorzorgsbeginsel schenden. Tot slot heeft hij zich beroepen op de bevestiging, hem op 30 juni 2000 ter kennis gebracht, van een eerste geval van BSE in het Verenigd Koninkrijk bij een rund geboren na 1 augustus 1996, de datum van het verbod op de verkoop en de toediening van dierenmeel, hetgeen deed vrezen dat de DBES-regeling ondoeltreffend was.

23 Van mening dat de wettigheid van de bij hem aangevochten besluiten noodzakelijkerwijs afhangt van de geldigheid van de beschikkingen 98/692 en 1999/514, heeft de Conseil d'État besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Kan een lidstaat, gezien het normatieve karakter van de beschikkingen 98/692/EG van de Commissie van 25 november 1998 en 99/514/EG van de

Commissie van 23 juli 1999, en ondanks het verstrijken van de termijn om daartegen beroep in te stellen, zich met succes beroepen op substantiële wijzigingen in de omstandigheden feitelijk of rechtens, die zijn ingetreden na het verstrijken van de termijnen voor het instellen van beroep tegen die beschikkingen, wanneer die wijzigingen de geldigheid ervan aan de orde stellen?

2) Waren op de datum van de door de Franse autoriteiten genomen besluiten voornoemde beschikkingen van de Commissie geldig, gelet op het in artikel 174 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap neergelegde voorzorgsbeginsel?

3) Ontleent een lidstaat aan de bepalingen van artikel 30 (ex artikel 36) van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap de bevoegdheid om de invoer van landbouwproducten en levende dieren te verbieden op grond dat de richtlijnen 89/662/EEG en 90/425/EEG niet kunnen worden geacht de harmonisatie van de maatregelen die nodig zijn ter bereiking van het in dat artikel genoemde specifieke doel — de bescherming van de gezondheid en het leven van personen — tot stand te brengen?"

24 In de motivering van de verwijzingsbeschikking preciseert de Conseil d'État dat de tweede vraag is gesteld voor het geval het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt.

De eerste vraag

25 Met zijn eerste vraag wenst de Conseil d'État te vernemen of, gezien het normatieve karakter van de beschikkingen 98/692/EG en 1999/514/EG en

ondanks het verstrijken van de termijn om daartegen beroep in te stellen, een lidstaat zich met succes kan beroepen op substantiële wijzigingen in de omstandigheden feitelijk of rechtens die zijn ingetreden na het verstrijken van de termijnen voor het instellen van beroep tegen die beschikkingen, wanneer die wijzigingen de geldigheid van die beschikkingen aan de orde stellen.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

26 De National Farmers' Union, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie stellen voor deze vraag ontkennend te beantwoorden. Zij herinneren eraan dat een beschikking van een gemeenschapsinstelling die niet binnen de in artikel 230, vijfde alinea, EG gestelde termijn is aangevochten door degene tot wie zij is gericht, te zijnen aanzien definitief wordt. Dit beginsel geldt ook voor de lidstaten, die niet het recht hebben zich op de onwettigheid van die beschikking te beroepen in het kader van een andere procedure, ongeacht of het gaat om een procedure op grond van artikel 88 EG (arrest van 12 oktober 1978, Commissie/België, 156/77, Jurispr. blz. 1881, punt 21) of artikel 226 EG (arrest van 10 juni 1993, Commissie/Griekenland, C-183/91, Jurispr. blz.I-3131, punt 10) of om een prejudiciële procedure (arresten van 9 maart 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, Jurispr. blz. I-833, punten 15, 18 en 25, alsmede van 30 januari 1997, Wiljo, C-178/95, Jurispr. blz. I-585, punt 19).

27 Volgens de National Farmers' Union is de in het voorgaande punt in herinnering gebrachte regel toepasselijk op een lidstaat, omdat het erom gaat te bepalen of degene die zich beroept op de onwettigheid van een beschikking, degene is tot wie de beschikking was gericht en of deze het recht heeft gehad de beschikking aan te vechten. In de gevallen waarin het Hof een partij heeft toegestaan om de geldigheid te betwisten van een communautaire bepaling waarvan de beroepstermijn was verstreken, was het immers niet zeker dat de verzoeker de hoedanigheid had om de communautaire handeling te betwisten, daar het ging

om een verordening van algemene strekking (arrest van 12 december 1996, Accrington Beef e.a., C-241/95, Jurispr. blz. I-6699) of om een tot de lidstaten gerichte richtlijn (arrest van 11 november 1997, Eurotunnel e.a., C-408/95, Jurispr. blz. I-6315). In het hoofdgeding was de Franse Republiek geadresseerde van de beschikkingen 98/256 en 1999/514 en had zij het recht de geldigheid ervan te betwisten. Zij kan zich derhalve niet meer op de onwettigheid ervan beroepen.

28 In dit verband betwijfelt de Commissie of het relevant is dat de verwijzende rechter aan de beschikkingen 98/692 en 1999/514 een „normatief karakter" toebedeelt. Volgens haar is de vraag niet of bepaalde van de genomen maatregelen een algemeen karakter kunnen hebben en ondernemingen kunnen treffen, maar gaat het erom vast te stellen dat genoemde beschikkingen tot de Franse Republiek waren gericht.

29 Subsidiair voert de Commissie aan dat de feitelijke gegevens waarop de Franse autoriteiten zich voor de verwijzende rechter beroepen, van latere datum zijn dan de goedkeuring van de beschikkingen 98/692 en 1999/514, terwijl het toch vaste rechtspraak is dat de geldigheid van een handeling moet worden beoordeeld aan de hand van de feiten en de rechtstoestand zoals die bestonden op de datum waarop de handeling tot stand is gekomen (arrest van 17 juli 1997, SAM Schiffahrt en Stapf, C-248/95 en C-249/95, Jurispr. blz. I-4475, punt 46). De wettigheid van een gemeenschapshandeling kan bijgevolg niet afhangen van beoordelingen achteraf met betrekking tot de graad van doeltreffendheid van die handeling (arresten van 5 oktober 1994, Crispoltoni e.a., C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Jurispr. blz. I-4863, punt 43, en 12 juli 2001, Jippes e.a., C-189/01, Jurispr. blz. I-5689, punt 84). Zij betoogt dat het begrip „substantiële wijziging" waarop de Franse regering zich beroept, ertoe zou kunnen leiden dat de wettigheid van een communautaire handeling gaat afhangen van haar relevantie gelet op de laatste wetenschappelijke ontwikkelingen, hetgeen indruist tegen het op communautaire handelingen toepasselijke rechtszekerheidsbeginsel.

30 De National Farmers' Union, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie herinneren eraan dat, in geval van een wijziging van omstandigheden

die volgens een lidstaat een wijziging van een definitief geworden beschikking rechtvaardigt, die lidstaat zich niet kan beroepen op onwettigheid van de oorspronkelijke beschikking, maar de geëigende beroepsweg moet volgen, te weten het in artikel 232 EG voorziene beroep wegens nalaten (beschikking van 21 juni 2000, Frankrijk/Commissie, C-514/99, Jurispr. blz. I-4705, punt 48).

31 Volgens de Franse regering moet daarentegen op de eerste vraag worden geantwoord dat een lidstaat het recht heeft zich te beroepen op nieuwe gegevens in de omstandigheden feitelijk of rechtens waarvan hij na de datum van het verstrijken van de termijnen voor het instellen van beroep tegen de voor beroep vatbare beschikkingen kennis heeft gekregen, op voorwaarde dat die gegevens van substantieel belang zijn.

32 De Franse regering betoogt dat, zoals de Raad van State in de eerste vraag aangeeft, de beschikkingen 98/692 en 1999/514 normatieve elementen bevatten die hen meer doen gelijken op verordeningen dan op beschikkingen, aangezien zij van toepassing zijn op objectief bepaalde situaties en rechtsgevolgen hebben ten aanzien van op algemene en abstracte wijze omschreven categorieën van personen. Het gebruik van die beschikkingen door de Commissie in het kader van de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 13 december 2001, Commissie/Frankrijk (C-1/00, Jurispr. blz. I-9989), om de volledige harmonisatie van de preventieve maatregelen tegen BSE aan te tonen, gaat eveneens in de richting van die herkwalificatie. Gelet op een en ander kan de lidstaat met een beroep op artikel 241 EG de onwettigheid van bovengenoemde beschikkingen aanvoeren, daar het reeds aangehaalde arrest TWD Textilwerke Deggendorf niet van toepassing is op handelingen met een normatief karakter.

33 Wat de mogelijkheid betreft om zich te beroepen op nieuwe elementen, merkt de Franse regering op dat het Hof in punt 47 van het reeds aangehaalde arrest SAM Schiffahrt en Stapf niet heeft uitgesloten dat „de geldigheid van een handeling in sommige gevallen kan worden beoordeeld aan de hand van nieuwe elementen, die na de vaststelling ervan zijn ingetreden". Deze uitlegging is bevestigd in punt 47

van het arrest van 21 maart 2000, Greenpeace France e.a. (C-6/99, Jurispr. blz. I-1651), waarin het Hof heeft erkend dat „wanneer de betrokken lidstaat inmiddels beschikt over nieuwe gegevens die hem tot de slotsom brengen, dat het product waarop de kennisgeving betrekking had, gevaar kan opleveren voor de menselijke gezondheid en het milieu, [...] hij niet verplicht [is] toestemming te verlenen [...]".

Beoordeling door het Hof

34 Volgens vaste rechtspraak wordt een beschikking van de gemeenschapsinstellingen die niet binnen de in artikel 230, vijfde alinea, EG gestelde termijn is aangevochten door degene tot wie zij is gericht, te zijnen aanzien definitief (zie onder meer reeds aangehaalde arresten Commissie/België, punten 20-24; Commissie/Griekenland, punten 9 en 10; TWD Textilwerke Deggendorf, punt 13, en arrest van 15 februari 2001, Nachi Europe, C-239/99, Jurispr. blz. I-1197, punt 29). Deze rechtspraak is met name gebaseerd op de overweging, dat beroepstermijnen de rechtszekerheid beogen te waarborgen door te voorkomen dat gemeenschapshandelingen die rechtsgevolgen teweegbrengen, onbeperkt in geding kunnen worden gebracht (arrest Wiljo, reeds aangehaald, punt 19).

35 Voorts heeft het Hof beslist, dat dezelfde vereisten van rechtszekerheid ertoe leiden, dat de begunstigde van een steunmaatregel ten aanzien waarvan de Commissie een beschikking heeft gegeven die rechtstreeks en uitsluitend was gericht tot de lidstaat waarvan die begunstigde onderdaan is, welke begunstigde deze beschikking ongetwijfeld had kunnen aanvechten, doch de hiertoe in artikel 230, vijfde alinea, EG gestelde dwingende termijn heeft laten verlopen, de mogelijkheid moet worden ontzegd om voor de nationale rechterlijke instanties de wettigheid van die beschikking opnieuw in geding te brengen in een beroep tegen de maatregelen van de nationale autoriteiten ter uitvoering van deze beschikking (reeds aangehaalde arresten TWD Textilwerke Deggendorf, punten 17 en 24, en Wiljo, punten 20 en 21). Volgens het Hof zou de tegenovergestelde oplossing er immers op neerkomen, dat de begunstigde van de steun het onherroepelijke karakter dat een beschikking in het belang van de rechtszekerheid na het verstrijken van de beroepstermijn dient te hebben, kan omzeilen (arresten TWD Textilwerke Deggendorf, reeds aangehaald, punt 18, en Wiljo, reeds aangehaald, punt 21).

36 Dezelfde overwegingen van rechtszekerheid rechtvaardigen dat een lidstaat die partij is bij een geding voor een nationale rechterlijke instantie, zich aldaar niet kan beroepen op de onwettigheid van een tot hem gerichte communautaire beschikking waartegen hij geen beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld binnen de daartoe in artikel 230, vijfde alinea, EG gestelde termijn.

37 Wat de mogelijkheid betreft om zich op nieuwe, na de totstandkoming van een communautaire handeling ingetreden elementen te beroepen om de wettigheid van die handeling aan te vechten, zij in herinnering gebracht dat de geldigheid van een handeling hoe dan ook moet worden beoordeeld aan de hand van de feiten en de rechtstoestand zoals die bestonden op de datum waarop de handeling tot stand is gekomen (arrest van 7 februari 1979, Frankrijk/Commissie, 15/76 en 16/76, Jurispr. blz. 321, punt 7, en arrest SAM Schiffahrt en Stapf, reeds aangehaald, punt 46). Die wettigheid kan met name niet afhangen van beoordelingen achteraf met betrekking tot de graad van doeltreffendheid van de handeling (arrest Jippes e.a., reeds aangehaald, punt 84).

38 Afgezien van het feit dat volgens artikel 16 van de gewijzigde beschikking 98/256, deze in het licht van nieuwe wetenschappelijke informatie regelmatig opnieuw wordt bezien, zij bovendien opgemerkt dat, indien een lidstaat van mening is dat nieuwe elementen de Commissie verplichten een nieuwe beschikking te geven, het aan die lidstaat staat de in het Verdrag en in de communautaire handelingen neergelegde procedures te volgen en in voorkomend geval de daartoe voorziene procedure wegens nalaten aan te wenden (beschikking Frankrijk/Commissie, reeds aangehaald, punt 48).

39 Bijgevolg moet op de eerste vraag worden geantwoord dat een lidstaat tot wie gericht zijn de beschikkingen 98/692 en 1999/514 en die de wettigheid van die beschikkingen niet binnen de in artikel 230, vijfde alinea, EG gestelde termijn heeft aangevochten, zich vervolgens niet voor een nationale rechterlijke instantie op de onwettigheid ervan kan beroepen om de gegrondheid van een tegen hem ingesteld beroep te betwisten.

De tweede vraag

40 Met zijn tweede vraag, gesteld voor het geval van een bevestigend antwoord op de eerste vraag, wenst de verwijzende rechter te vernemen of de beschikkingen 98/692 en 1999/514 op de datum van de stilzwijgende weigeringen door de Franse autoriteiten geldig waren, gelet op het in artikel 174 EG neergelegde voorzorgsbeginsel.

41 Gelet op het antwoord op de eerste vraag moet worden vastgesteld, dat de tweede vraag zonder voorwerp is en niet hoeft te worden beantwoord.

De derde vraag

42 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of een lidstaat zich op artikel 30 EG kan beroepen om de invoer van landbouwproducten en levende dieren te verbieden op grond dat de richtlijnen 89/662/EEG en 90/425/EEG niet kunnen worden geacht de harmonisatie van de maatregelen die nodig zijn ter bereiking van het in dat artikel genoemde specifieke doel — de bescherming van de gezondheid en het leven van personen — tot stand te brengen.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

43 Zowel de National Farmers' Union als de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie verwijzen naar de rechtspraak van het Hof van Justitie, welke een beroep op artikel 30 EG verbiedt wanneer er harmonisatiemaatregelen bestaan.

44 Wat de in aanmerking te nemen bepalingen betreft zijn zij alle drie van mening dat, benevens de door de verwijzende rechter in de derde vraag bedoelde richtlijnen 89/662 en 90/425, eveneens in aanmerking moeten worden genomen de op basis van die richtlijnen gegeven beschikkingen 98/256, 98/692 en 1999/514, die de DBES-regeling vastleggen. De Commissie voegt hieraan toe dat daarnaast ook rekening moet worden gehouden met de andere ter zake toepasselijke bepalingen, zoals die betreffende vers vlees, vleesbereidingen of vleesproducten.

45 De National Farmers' Union, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie voeren aan dat er een harmonisatie bestaat die de Franse regering belet zich op artikel 30 te beroepen. Verzoekster in het hoofdgeding wijst erop dat het Hof in punt 126 van zijn arrest Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, geen standpunt heeft ingenomen over de aan de DBES-regeling onderworpen producten die op het grondgebied van een andere lidstaat zijn uitgesneden, be- of verwerkt dan wel herverpakt en vervolgens naar Frankrijk zijn uitgevoerd zonder dat een speciaal merk is aangebracht, maar sluit een voorbehoud dienaangaande niet uit. De regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie zijn daarentegen van mening dat dit probleem van de zogenoemde „driehoeksimporten" betrekking heeft op de uitvoering door de lidstaten van beschikkingen houdende vastlegging van de DBES-regeling, maar niet afdoet aan het bestaan van harmonisatie. Hoe dan ook heeft de Franse regering de invoer van dergelijke producten niet verboden en zijn deze in het hoofdgeding niet aan de orde.

46 De Commissie voegt hieraan toe dat indien de Franse regering niet akkoord was met de vastgestelde maatregelen, zij de wijziging ervan wenste wegens nieuwe elementen of het treffen van conservatoire maatregelen noodzakelijk achtte, zij hoe dan ook binnen het procedurele kader moest blijven van richtlijn 89/662, op basis waarvan beschikking 98/692 is gegeven, of de in het Verdrag voorziene beroepswegen moest aanwenden.

47 De Franse regering is van mening dat zij op de datum van de stilzwijgende besluiten tot handhaving van het embargo dat in het hoofdgeding aan de orde is, een beroep kon doen op artikel 30 EG aangezien er geen volledige harmonisatie

bestond. Deze is pas tot stand gekomen door de vaststelling van verordening (EG) nr. 999/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2001 houdende vaststelling van voorschriften inzake preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde overdraagbare spongiforme encefalopathieën (PB L 147, blz. 1), van toepassing per 1 juli 2001. Zij beroept zich tevens op het gebrek aan betrouwbaarheid van het identificatiesysteem voor runderen in het Verenigd Koninkrijk, het gebrek aan stelselmatige toepassing op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk van de vereisten van de DBES-regeling en de niet-inachtneming door de lidstaten van de vereisten van traceerbaarheid en etikettering van Brits vlees, voor haar conclusie dat de nationale maatregelen gerechtvaardigd zijn.

Beoordeling door het Hof

48 Het is vaste rechtspraak, dat wanneer communautaire richtlijnen voorzien in harmonisatie van de maatregelen die nodig zijn ter bescherming van de gezondheid van mens en dier en gemeenschappelijke procedures instellen voor het toezicht op de naleving daarvan, een beroep op artikel 30 EG niet meer gerechtvaardigd is en de harmonisatierichtlijn het kader vormt waarbinnen de passende controles moeten worden uitgevoerd en de beschermende maatregelen moeten worden getroffen (zie arresten van 5 oktober 1977, Tedeschi, 5/77, Jurispr. blz. 1555, punt 35; 23 mei 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Jurispr. blz. I-2553, punt 18; 25 maart 1999, Commissie/Italië, C-112/97, Jurispr. blz. I-1821, punt 54, en 11 mei 1999, Monsees, C-350/97, Jurispr. blz. I-2921, punt 24).

49 Het Hof heeft tevens geoordeeld dat ook wanneer een richtlijn niet voorziet in een communautaire procedure ter controle van de naleving ervan, evenmin als in sancties bij overtreding van het daarin bepaalde, een lidstaat zich niet het recht mag aanmeten om eenzijdig corrigerende of beschermende maatregelen vast te stellen teneinde het hoofd te bieden aan een eventuele miskenning van de regels van het gemeenschapsrecht door een andere lidstaat (arrest Hedley Lomas, reeds aangehaald, punten 19 en 20).

50 In de rechtsgemeenschap die de Europese Gemeenschap vormt is een lidstaat immers gehouden, de bepalingen van het Verdrag na te leven en met name te handelen binnen het kader van de door het Verdrag en de toepasselijke regelgeving voorziene procedures.

51 In het licht van bovenstaande elementen moet worden onderzocht of de Franse regering zich, op de datum van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde stilzwijgende besluiten, op artikel 30 EG kon beroepen om het invoerverbod van rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk te handhaven.

52 Ofschoon verordening nr. 999/2001 ongetwijfeld een volledige harmonisatie van de voorschriften inzake preventie, controle en uitroeiing van bepaalde overdraagbare spongiforme encefalopathieën tot stand heeft gebracht, hebben de beschikkingen 98/256 en 98/692 door de vastlegging van de DBES-regeling, gelijk de advocaat-generaal in de punten 91 tot en met 94 van zijn conclusie vaststelt, de noodzakelijke regels ingevoerd om de volksgezondheid te beschermen bij de hervatting van de uitvoer van rundvlees van het Verenigd Koninkrijk naar de andere lidstaten.

53 Die beschikkingen, die bij de reeds bestaande algemene regelgeving komen, regelen de voorwaarden voor de toelating en de traceerbaarheid van dieren die in het kader van de DBES-regeling kunnen worden gebruikt, de voorwaarden die de slachthuizen in acht moeten nemen alsmede de voorwaarden voor het uitsnijden van vlees, welke gelden naast de vigerende bepalingen inzake de verwijdering van bepaald slachtafval.

54 Voor het overige bepaalt artikel 14 van de gewijzigde beschikking 98/256, dat de Commissie in het Verenigd Koninkrijk communautaire controles moet verrichten

om de toepassing van de bepalingen van deze beschikking na te gaan, en schrijft artikel 15 van de beschikking voor dat het Verenigd Koninkrijk de Commissie maandelijks een verslag zendt over de toepassing van de ter bescherming tegen BSE getroffen maatregelen.

55 Aangaande de verplichtingen van de andere lidstaten dan het Verenigd Koninkrijk, bepaalt artikel 17 van de gewijzigde beschikking 98/256 dat zij de maatregelen vaststellen die noodzakelijk zijn om aan deze beschikking te voldoen en de Commissie daarvan onverwijld in kennis stellen.

56 Zoals vermeld in punt 38 van dit arrest, preciseert artikel 16 van de gewijzigde beschikking 98/256 bovendien dat deze in het licht van nieuwe wetenschappelijke informatie regelmatig opnieuw moet worden bezien en in voorkomend geval gewijzigd volgens de in artikel 18 van richtlijn 89/662 voorziene procedure.

57 Het onderzoek van deze diverse bepalingen toont aan, dat de gewijzigde beschikking 98/256 benevens de harmonisatie van de maatregelen die noodzakelijk zijn om de gezondheid van personen te waarborgen, procedures ter controle op de naleving ervan regelt en, onder verwijzing naar richtlijn 89/662, preciseert welke procedure moet worden gevolgd om wijzigingen door te voeren die door de wetenschappelijke ontwikkeling onvermijdelijk zijn geworden.

58 Aangaande de dringende maatregelen die door een lidstaat zouden kunnen worden genomen in geval van ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid, moet in herinnering worden gebracht dat de beschikkingen 98/256 en 98/692 zijn vastgesteld op basis van de richtlijnen 89/662 en 90/425 wat eerstgenoemde beschikking betreft en enkel op basis van richtlijn 89/662 wat de tweede beschikking betreft.

59 De artikelen 7, 8 en 9 van richtlijn 89/662 beschrijven de maatregelen die een lidstaat van bestemming kan treffen, met name wanneer zijn bevoegde autoriteiten vaststellen dat de ingevoerde goederen niet aan de in de communautaire wetgeving gestelde voorwaarden voldoen. Artikel 7 staat de destructie of de terugzending van die goederen toe, en volgens artikel 9 mag die lidstaat onder meer conservatoire maatregelen nemen wegens ernstige redenen uit het oogpunt van de bescherming van de gezondheid van mens en dier.

60 Overeenkomstig deze bepalingen, die voorschrijven dat de andere lidstaten en de Commissie onverwijld op de hoogte worden gesteld van de getroffen maatregelen en dat er een nauwe samenwerking is tussen de lidstaten en de Commissie, moet een lidstaat handelen die zich geplaatst ziet voor een toestand die de gezondheid van zijn bevolking in gevaar brengt (over de verplichtingen tot onverwijlde mededeling en tot loyale medewerking in geval van vaststelling van conservatoire maatregelen, zie naar analogie, aangaande richtlijn 90/425, arrest van 8 januari 2002, Van den Bor, C-428/99, Jurispr. blz. I-127, punten 45-48).

61 De dertiende overweging van de considerans van beschikking 98/692 voorziet overigens in de tenuitvoerlegging van de in artikel 9 van richtlijn 89/662 bedoelde conservatoire maatregelen ingeval na de verzending van producten die in beginsel aan de vereisten van de DBES-regeling beantwoorden zou worden ontdekt, dat die producten afkomstig zijn van een dier dat achteraf niet voor die regeling in aanmerking blijkt te komen.

62 Uit het onderzoek van al deze bepalingen volgt dat de bestaande regelgeving, inzonderheid richtlijn 89/662 alsmede de beschikkingen 98/256 en 98/692, voorziet in de harmonisatie die noodzakelijk is om de bescherming van de volksgezondheid te waarborgen bij de hervatting van de uitvoer van rundvlees van het Verenigd Koninkrijk naar de andere lidstaten en de communautaire procedures voor het toezicht van de naleving ervan regelt.

63 Het is juist dat het Hof in punt 134 van het arrest Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, heeft opgemerkt dat er moeilijkheden waren bij de uitlegging van de gewijzigde beschikking 98/256 wat de verplichtingen van de lidstaten inzake de traceerbaarheid van producten betreft. Daartoe volstaat evenwel de vaststelling dat, zoals blijkt uit punt 135 van dat arrest, die moeilijkheden rond de uitlegging verdwenen waren op de datum van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde stilzwijgende weigeringen tot opheffing van het embargo.

64 Aangaande aan de DBES-regeling onderworpen producten die op het grondgebied van een andere lidstaat zijn uitgesneden, be- of verwerkt dan wel herverpakt en vervolgens naar Frankrijk zijn uitgevoerd zonder dat een speciaal merk is aangebracht, zij vastgesteld dat dergelijke producten in het hoofdgeding niet aan de orde zijn en dat de Franse regering zich hoe dan ook nooit tegen de invoer daarvan heeft verzet.

65 Uit bovenstaande overwegingen volgt dat, aangezien richtlijn 89/662 en de gewijzigde beschikking 98/256 de regels voorschrijven die noodzakelijk zijn ter bescherming van de volksgezondheid bij de hervatting van de uitvoer van rundvlees van het Verenigd Koninkrijk naar de andere lidstaten, zij voorzien in een communautaire procedure voor het toezicht op de naleving van die beschikking alsmede in een procedure om deze laatste in het licht van nieuwe wetenschappelijke informatie opnieuw te bezien, terwijl zij voorts het passende rechtskader vastleggen voor de goedkeuring van conservatoire maatregelen door een lidstaat van bestemming ter bescherming van de volksgezondheid, een lidstaat zich niet op artikel 30 EG kan beroepen om zich te verzetten tegen de hervatting van de invoer op zijn grondgebied van rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk welke geschiedt overeenkomstig de gewijzigde beschikking 98/256 en beschikking 1999/514.

Kosten

66 De kosten door de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Franse regering alsmede de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof

gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Conseil d'État bij beschikking van 28 mei 2001 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Een lidstaat tot wie gericht zijn de beschikkingen 98/692 van de Commissie van 25 november 1998 tot wijziging van beschikking 98/256/EG met betrekking tot bepaalde spoedmaatregelen ter bescherming tegen boviene spongiforme encefalopathie, en 1999/514/EG van de Commissie van 23 juli 1999 houdende vaststelling van de datum waarop mag worden begonnen met de verzending, in het kader van de „Date-Based Export Scheme", van van runderen verkregen producten uit het Verenigd Koninkrijk, op grond van artikel 6, lid 5, van beschikking 98/256/EG van de Raad, en die de wettigheid van die beschikkingen niet binnen de in artikel 230, vijfde alinea, EG gestelde termijn heeft aangevochten, kan zich vervolgens niet voor een nationale rechterlijke instantie op de onwettigheid ervan beroepen om de gegrondheid van een tegen hem ingesteld beroep te betwisten.

2) Aangezien richtlijn 89/662/EEG van de Raad van 11 december 1989 inzake veterinaire controles in het intracommunautaire handelsverkeer in het vooruitzicht van de totstandbrenging van de interne markt, en beschikking

98/256, in de versie die voortvloeit uit beschikking 98/692, de regels voorschrijven die noodzakelijk zijn ter bescherming van de volksgezondheid bij de hervatting van de uitvoer van rundvlees van het Verenigd Koninkrijk naar de andere lidstaten, zij voorzien in een communautaire procedure voor het toezicht op de naleving van die beschikking alsmede in een procedure om deze laatste in het licht van nieuwe wetenschappelijke informatie opnieuw te bezien, terwijl zij voorts het passende rechtskader vastleggen voor de goedkeuring van conservatoire maatregelen door een lidstaat van bestemming ter bescherming van de volksgezondheid, kan een lidstaat zich niet op artikel 30 EG beroepen om zich te verzetten tegen de hervatting van de invoer op zijn grondgebied van rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk welke geschiedt overeenkomstig beschikking 98/256, zoals gewijzigd bij beschikking 98/692, en beschikking 1999/514.

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet

Schintgen Gulmann Edward

Jann Skouris Macken

Colneric von Bahr

Cunha Rodrigues Rosas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 oktober 2002.

De griffier De president

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias