DOMSTOLENS DOM
den 22 oktober 2002 *

I mål C-241/01,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från Conseil d'État (Frankrike), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

National Farmers' Union

och

Secrétariat général du gouvernement,

angående giltigheten av kommissionens beslut 98/692/EG av den 25 november 1998 om ändring av beslut 98/256/EG när det gäller vissa nödåtgärder vad beträffar skydd mot bovin spongiform encefalopati (EGT L 328, s. 28) och kommissionens beslut 1999/514/EG av den 23 juli 1999 om fastställande av det datum då sändningarna från Förenade kungariket av nötköttsprodukter som omfattas av det datumbaserade exportsystemet får påbörjas genom tillämpning av artikel 6.5 i rådets beslut 98/256/EG (EGT L 195, s. 42), och angående tolkningen av gemenskapsrätten, i synnerhet artikel 30 EG,

* Rättegångsspråk: franska.

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena J.-P Puissochet, M. Wathelet och R. Schintgen samt domarna C. Gulmann, D.A.O. Edward, P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues och A. Rosas (referent),

generaladvokat: J. Mischo,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören L. Hewlett,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— National Farmers' Union, genom C. Lewis, barrister, befullmäktigad av P. Willis, solicitor,

— Frankrikes regering, genom R. Abraham och G. de Bergues samt genom R. Loosli-Surrans, samtliga i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom J.E. Collins, i egenskap av ombud, biträdd av M. Hoskins, barrister,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom D. Booss och G. Berscheid, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 19 mars 2002 av: National Farmers' Union, företrädd av S. Isaacs, QC, Frankrikes regering, företrädd av R. Loosli-Surrans och F. Alabrune, i egenskap av ombud, Förenade kungarikets regering, företrädd av J.E. Collins och M. Hoskins, och kommissionen, företrädd av G. Berscheid,

och efter att den 2 juli 2002 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Conseil d'État har, genom beslut av den 28 maj 2001 som inkom till domstolen den 22 juni samma år, i enlighet med artikel 234 EG ställt tre frågor angående, för det första, en medlemsstats möjlighet att ifrågasätta gemenskapsbesluts giltighet genom att åberopa de faktiska eller rättsliga omständigheterna har förändrats efter det att fristerna för att väcka talan mot besluten löpte ut, för det andra, tolkningen av försiktighetsprincipen och, för det tredje, tolkningen av artikel 30 EG.

2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan National Farmers' Union och Secrétariat général du gouvernement avseende tysta beslut att avslå ansökningen om upphävande av vissa nationella bestämmelser gällande förbudet mot import till Frankrike av nötkött och nötköttsprodukter från Förenade kungariket.

Tillämpliga bestämmelser

3 Till följd av upptäckten av ett möjligt samband mellan en variant av Creutzfeldt-Jacobs sjukdom, en sjukdom som drabbar människor, och bovin spongiform encefalopati (nedan kallad BSE), vilken vid denna tid var mycket utbredd i Förenade kungariket, antog kommissionen beslut 96/239/EG av den 27 mars 1996 om vissa nödåtgärder vad beträffar skydd mot bovin spongiform encefalopati (EGT L 78, s. 47, nedan kallat embargobeslutet), genom vilket kommissionen förbjöd Förenade kungariket att från sitt territorium till de andra medlemsstaterna eller till tredje länder sända bland annat levande nötkreatur, nötkött och produkter framställda av nötkött.

4 Detta beslut fattades med stöd av EG-fördraget och rådets direktiv 90/425/EEG av den 26 juni 1990 om veterinära och avelstekniska kontroller i handeln med vissa levande djur och varor inom gemenskapen med sikte på att förverkliga den inre marknaden (EGT L 224, s. 29; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 146), senast ändrat genom rådets direktiv 92/118/EEG av den 17 december 1992 om djurhälso- och hygienkrav för handel inom gemenskapen med produkter som inte omfattas av sådana krav i de särskilda gemenskapsbestämmelser som avses i bilaga A. I till direktiv 89/662/EEG och, i fråga om patogener, direktiv 90/425 (EGT L 62, 1993, s. 49; svensk specialutgåva, område 3, volym 48, s. 194) (nedan kallat direktiv 90/425), och särskilt artikel 10.4 i direktiv 90/425, samt med stöd av rådets direktiv 89/662/EEG av den 11 december 1989 om veterinära kontroller vid handeln inom gemenskapen i syfte att fullborda den inre marknaden (EGT L 395, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 31, s. 216), senast ändrat genom direktiv 92/118 (nedan kallat direktiv 89/662), och särskilt dess artikel 9.

5 I artikel 3 i embargobeslutet föreskrevs att Förenade kungariket varannan vecka skulle sända kommissionen en rapport om tillämpningen av de åtgärder som vidtagits vad beträffar skydd mot BSE i enlighet med gemenskapsreglerna och de nationella bestämmelserna.

6 I sjunde skälet i embargobeslutet angavs att detta beslut skulle omprövas efter en noggrann undersökning av en rad omständigheter som nämns i beslutet.

7 Den 16 mars 1998 antog rådet beslut 98/256/EG om nödåtgärder vad beträffar skydd mot bovin spongiform encefalopati, som ändrar beslut 94/474/EG och upphäver beslut 96/239/EG (EGT L 113, s. 32), genom vilket rådet under strikta villkor enligt ett program för djurbesättningar med exportintyg (Export Certified Herds Scheme — ECHS, nedan kallat ECHS-programmet) upphävde embargot för visst kött och vissa köttprodukter som härrörde från nötkreatur som slaktats i Nordirland.

8 Genom kommissionens beslut 98/692/EG av den 25 november 1998 om ändring av beslut 98/256 (EGT L 328, s. 28), tilläts sändningar av produkter från nötkreatur enligt ett datumbaserat exportsystem (Date-Based Export Scheme — DBES, nedan kallat DBES-systemet). Detta åstadkoms genom att artikel 6 i beslut 98/256 ändrades.

9 DBES-systemets närmare innehåll angivs i bilaga III till beslut 98/256, till vilket den fogats genom beslut 98/692.

10 I punkt 3 i bilaga III till beslut 98/256 i dess ändrade lydelse definieras noggrant de djur som är godkända enligt DBES-systemet. Dessa skall kunna identifieras under hela sin livstid och deras ursprung skall kunna spåras.

11 I punkt 4 i bilaga III till beslut 98/256 i dess ändrade lydelse föreskrivs att ett djur som inte uppfyller alla villkor enligt DBES-systemet automatiskt skall avvisas.

12 I punkt 5 i bilaga III till beslut 98/256 i dess ändrade lydelse föreskrivs att slakt av godkända djur skall utföras i specialiserade slakterier som inte används för slakt av nötkreatur som inte omfattas av DBES-systemet. Enligt artikel 6 och bilaga III punkt 6 i nämnda beslut gäller särskilda villkor för styckning av kött.

13 I punkt 7 i bilaga III till beslut 98/256 i dess ändrade lydelse föreskrivs att köttets och köttprodukternas spårbarhet skall säkerställas.

14 Artiklarna 14—17 i beslut 98/256 i dess ändrade lydelse har följande lydelse:

"Artikel 14

Kommissionen skall utföra gemenskapsinspektioner på plats i Förenade kungariket för att kontrollera att bestämmelserna i detta beslut följs, särskilt vad gäller genomförande av officiella kontroller.

Artikel 15

Förenade kungariket skall varje månad sända kommissionen en rapport om tillämpningen av de skyddsåtgärder som vidtagits mot BSE i enlighet med gemenskapsbestämmelserna och nationella bestämmelser.

Artikel 16

Detta beslut skall ses över regelbundet mot bakgrund av nya vetenskapliga rön. Det skall om det finns anledning ändras efter samråd med den lämpliga vetenskapliga kommittén, i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 18 i direktiv 89/662/EEG.

Artikel 17

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta beslut. De skall genast underrätta kommissionen om detta."

15 I artikel 6.5 i beslut 98/256 i dess ändrade lydelse föreskrivs att kommissionen, efter att ha kontrollerat tillämpningen av bestämmelserna i detta beslut genom

gemenskapsinspektioner och efter att ha underrättat medlemsstaterna, skall fastställa det datum då sändningar av de produkter som avses i bilaga III till detta beslut får påbörjas.

16 I enlighet med denna bestämmelse fastställdes detta datum genom kommissionens beslut 1999/514/EG av den 23 juli 1999 om fastställande av det datum då sändningarna från Förenade kungariket av nötköttsprodukter som omfattas av det datumbaserade exportsystemet får påbörjas genom tillämpning av artikel 6.5 i rådets beslut 98/256 (EGT L 195, s. 42) till den 1 augusti 1999.

17 I fransk rätt fastslogs förbudet mot import av nötkött från Förenade kungariket i arrêté établissant des mesures particulières applicables à certains produits d'origine bovine expédiés du Royaume-Uni av den 28 oktober 1998 (förordning om fastställande av särskilda åtgärder för vissa animaliska produkter från nötkreatur som avsänts från Förenade kungariket) (JORF av den 2 december 1998, s. 18169).

18 Enligt artikel 2 i denna förordning förbjuds import av djurmjöl och produkter som innehåller djurmjöl från Förenade kungariket. Enligt artikel 4 i samma förordning förbjuds import av kött och köttprodukter från nötkreatur som slaktats i Förenade kungariket med undantag av i Nordirland. Artikel 10 innehåller förbud mot import av gelatin, dikalciumfosfat och kollagen från nötkreatur som slaktats i Förenade kungariket, eftersom dessa ämnen kan komma in i foder- och livsmedelskedjan.

19 Förordningen av den 28 oktober 1998 ändrades genom en förordning av den 11 oktober 1999 (JORF av den 12 oktober 1999, s. 15220), i syfte att tillåta transitering av nötkött från Förenade kungariket.

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

20 I en ansökan och en kompletterande skrivelse som utvecklade talan, som inkom till kansliet vid tvistemålsavdelningen vid Conseil d'État den 5 juni respektive den 5 oktober 2000, begärde National Farmers' Union att Conseil d'État skulle

— ogiltigförklara det tysta avslagsbeslut som premiärministern fattade genom att inte inom fyra månader besvara den ansökan som inkom den 4 oktober 1999 om hävande av förbudet mot import av brittiskt nötkött till Frankrike,

— ogiltigförklara det tysta avslagsbeslut som premiärministern, jordbruks- och fiskeministern och ekonomi-, finans- och industriministern fattade genom att inte inom fyra månader besvara den ansökan som inkom den 3 februari 2000 om upphävande av förordningen av den 28 oktober 1998,

— förplikta dessa myndigheter att upphäva artiklarna 2, 4 och 10 i förordningen av den 28 oktober 1998 inom tre månader från dagen för Conseil d'États beslut vid vite av 5 000 FRF per dag därutöver,

— förplikta staten att till sökanden utge ett belopp av 20 000 FRF för de kostnader som sökanden har haft utöver rättegångskostnaderna.

21 Såsom det har klargjorts under förhandlingen vid domstolen anses de tysta besluten om avslag på ansökningarna om upphävande av embargot ha fattats fyra månader efter det att sökanden inkom med respektive ansökan, det vill säga den 4 februari respektive den 3 juni 2000.

22 Jordbruks- och fiskeministern åberopade vid den nationella domstolen dels ett yttrande av den 6 december 1999 från Agence française de sécurité sanitaire des aliments (franska livsmedelsbyrån), enligt vilket embargots upphävande sannolikt kunde medföra risker på grund av avsaknaden av säker kunskap om infektionens spridning i nötkreaturens organism över tiden och om samtliga överföringssätt för smittämnet, dels ett protokoll från Europeiska unionens ständiga veterinärkommittés sammanträden den 23 och den 24 november samt den 6 december 1999, av vilket det framgår att flera medlemsstater vid dessa tidpunkter inte ville införa ett system för särskild märkning av brittiskt kött som hade tagits emot för att, efter bearbetning, sändas vidare till en annan medlemsstat. Ministern gjorde gällande att dessa omständigheter, vilka denne fick kännedom om efter det att fristen för att väcka talan mot besluten 98/692 och 1999/514 hade löpt ut men innan de omtvistade besluten hade antagits, visar att de nämnda gemenskapsbesluten stred mot försiktighetsprincipen som slås fast i artikel 174 EG. Ministern åberopade slutligen att ministeriet den 30 juni 2000 hade fått kännedom om bekräftelsen av ett första fall av BSE i Förenade kungariket hos ett nötkreatur som fötts efter den 1 augusti 1996 då försäljning och utfordring med djurmjöl förbjöds, vilket tydde på att DBES-systemet var ineffektivt.

23 Conseil d'État fann under dessa omständigheter att frågan huruvida de beslut mot vilka talan hade förts vid denna instans var lagenliga endast kunde avgöras efter det att frågan huruvida besluten 98/692 och 1999/514 var giltiga hade avgjorts och beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

"1) Kan en medlemsstat, med hänsyn till den normativa karaktär som präglar kommissionens beslut 98/692/EG av den 25 november 1998 och kommis-

sionens beslut 1999/514/EG av den 23 juli 1999 och trots att fristen för att väcka talan mot dem har löpt ut, med framgång åberopa väsentliga förändringar av de faktiska eller rättsliga omständigheterna, som har inträffat efter det att fristen för att väcka talan mot dessa beslut har löpt ut, i fall där dessa ändringar ger anledning att betvivla att besluten är giltiga?

2) Var kommissionens ovannämnda beslut, med hänsyn till försiktighetsprincipen i artikel 174 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, giltiga vid tidpunkten för de franska myndigheternas beslut?

3) Har en medlemsstat enligt artikel 30 (tidigare artikel 36) i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen rätt att förbjuda import av jordbruksprodukter och levande djur på grund av att direktiven 89/662/EEG och 90/425/EEG inte kan anses ha åstadkommit någon harmonisering av sådana åtgärder som erfordras med hänsyn till det särskilda syfte att skydda människors hälsa och liv som anges i denna artikel?"

24 Conseil d'État klargjorde i begäran om förhandsavgörande att den andra frågan ställs för det fall svaret på den första frågan skulle vara jakande.

Den första frågan

25 Conseil d'État har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida en medlemsstat, med hänsyn till den normativa karaktären hos besluten 98/692

och 1999/514 och trots att fristen för att väcka talan mot dem har löpt ut, med framgång kan åberopa väsentliga förändringar i de faktiska och rättsliga omständigheterna, som har inträffat efter det att fristen för att väcka talan mot dessa beslut har löpt ut, i fall där dessa ändringar ger anledning att betvivla att de nämnda besluten är giltiga.

Yttranden som har inkommit till domstolen

26 National Farmers' Union, Förenade kungarikets regering samt kommissionen anser att denna fråga skall besvaras nekande. De har erinrat om att ett beslut som fattats av en gemenskapsinstitution mot vilket talan inte har väckts av beslutets adressat inom den frist som föreskrivs i artikel 230 femte stycket EG vinner rättskraft gentemot denne. Denna princip är tillämplig beträffande medlemsstaterna, vilka inte har rätt att åberopa det aktuella beslutets rättsstridighet inom ramen för ett annat förfarande, oavsett om det rör sig om ett förfarande enligt artikel 88 EG (dom av den 12 oktober 1978 i mål 156/77, kommissionen mot Belgien, REG 1978, s. 1881, punkt 21; svensk specialutgåva, volym 4, s. 179), enligt artikel 226 EG (dom av den 10 juni 1993 i mål C-183/91, kommissionen mot Grekland, REG 1993, s. I-3131, punkt 10), eller med anledning av en begäran om förhandsavgörande (dom av den 9 mars 1994 i mål C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, REG 1994, s. I-833, punkterna 15, 18 och 25, svensk specialutgåva, volym 15, s. I-59, samt av den 30 januari 1997 i mål C-178/95, Wiljo, REG 1997, s. I-585, punkt 19).

27 National Farmers' Union anser i synnerhet att tillämpningen av den i föregående punkt nämnda regeln är motiverad i fråga om en medlemsstat därför att det avgörande är huruvida den som åberopar beslutets rättsstridighet är den till vilken beslutet riktar sig och huruvida denne har haft möjlighet att väcka talan mot beslutet. De fall då domstolen har medgivit att en part har rätt att bestrida en gemenskapsbestämmelses giltighet när fristen för att väcka talan har löpt ut, är då det var ovisst huruvida parten hade rätt att väcka talan mot gemenskapsrättsakten, eftersom det rörde sig om en allmänt tillämplig förordning (dom av

den 12 december 1996 i mål C-241/95, Accrington Beef m.fl., REG 1996, s. I-6699) eller om ett direktiv riktat till medlemsstaterna (dom av den 11 november 1997 i mål C-408/95, Eurotunnel m.fl., REG 1997, s. I-6315). I målet vid den nationella domstolen riktade sig besluten 98/256 och 1999/514 till Republiken Frankrike, och denna medlemsstat hade således rätt att väcka talan mot besluten. Republiken Frankrike kan följaktligen inte längre åberopa beslutens rättsstridighet.

28 Kommissionen har i detta avseende ifrågasatt relevansen av den nationella domstolens påpekande angående den "normativa karaktären" hos besluten 98/692 och 1999/514. Enligt kommissionen är det inte avgörande huruvida vissa av bestämmelserna är allmänna och avser ekonomiska aktörer. Däremot var det av vikt att de nämnda besluten riktade sig till Republiken Frankrike.

29 Kommissionen har i andra hand gjort gällande att de omständigheter som de franska myndigheterna åberopade vid den nationella domstolen inträffade efter det att besluten 98/692 och 1999/514 hade antagits, medan det följer av fast rättspraxis att en omtvistad rättsakts lagenlighet skall bedömas i förhållande till de faktiska och rättsliga omständigheter som rådde den dag då rättsakten antogs (dom av den 17 juli 1997 i de förenade målen C-248/95 och C-249/95, SAM Schiffahrt och Stapf, REG 1997, s. I-4475, punkt 46). Giltigheten av en gemenskapsrättsakt kan således inte vara beroende av hur effektiv den bedöms ha varit under den tid som gått (dom av den 5 oktober 1994 i de förenade målen C-133/93, C-300/93 och C-362/93, Crispoltoni m.fl., REG 1994, s. I-4863, punkt 43, och av den 12 juli 2001 i mål C-189/01, Jippes m.fl., REG 2001, s. I-5689, punkt 84). Kommissionen har anfört att begreppet väsentlig förändring som den franska regeringen har åberopat medför en risk för att en gemenskapsrättsakts lagenlighet beror på huruvida rättsakten överensstämmer med den senaste vetenskapliga utvecklingen, vilket skulle strida mot rättssäkerhetsprincipen som är tillämplig på gemenskapsrättsakter.

30 National Farmers' Union, Förenade kungarikets regering och kommissionen har erinrat om att för det fall en medlemsstat anser att ändrade förhållanden

motiverar att beslut som vunnit laga kraft ändras, kan inte denna medlemsstat göra gällande att det ursprungliga beslutet är rättsstridigt utan skall använda det härför avsedda rättsmedlet, nämligen passivitetstalan enligt artikel 232 EG (beslut av den 21 juni 2000 i mål C-514/99, Frankrike mot kommissionen, REG 2000, s. I-4705, punkt 48).

31 Den franska regeringen anser däremot att den första frågan skall besvaras så att en medlemsstat har rätt att åberopa nya faktiska eller rättsliga omständigheter som denna har fått kännedom om efter det att fristen för att väcka talan mot besluten har löpt ut, förutsatt att dessa omständigheter är av väsentlig betydelse.

32 Den franska regeringen har, i likhet med vad Conseil d'Etat uppgav i sin första fråga, gjort gällande att besluten 98/692 och 1999/514 innehåller en mängd normativa inslag, vilket gör att de står närmare en förordning än ett beslut, eftersom de är tillämpliga på objektivt bestämda situationer och har rättsverkningar för allmänt och abstrakt angivna kategorier av personer. Kommissionens tillämpning av dessa beslut i mål C-1/00, kommissionen mot Frankrike (dom av den 13 december 2001, REG 2001, s. I-9989), i syfte att visa att de förebyggande åtgärderna mot BSE var fullständigt harmoniserade, talar också för en sådan rättslig kvalificering. Med hänsyn till denna kvalificering skulle medlemsstaten kunna stödja sig på artikel 241 EG för att göra gällande att de ovannämnda besluten är rättsstridiga, eftersom den princip som följer av domen i det ovannämnda målet TWD Textilwerke Deggendorf inte är tillämplig på rättsakter med normativ karaktär.

33 I fråga om möjligheten att åberopa nya omständigheter har den franska regeringen påpekat att domstolen i punkt 47 i domen i det ovannämnda målet SAM Schiffahrt och Stapf inte uteslöt att "en rättsakts giltighet i vissa fall skulle kunna bedömas i förhållande till nya omständigheter som inträtt efter det att den antogs". Denna tolkning bekräftades i punkt 47 i domen av den 21 mars 2000,

Greenpeace France m.fl. (mål C-6/99, REG 2000, s. I-1651), där domstolen medgav att "om medlemsstaten... under tiden får kännedom om nya uppgifter som ger anledning att anta att den produkt som omfattas av anmälan kan utgöra en risk för människors hälsa och för miljön, är den inte skyldig att ge sitt medgivande...".

Domstolens bedömning

34 Enligt fast rättspraxis vinner ett beslut som har fattats av en av gemenskapens institutioner och mot vilket talan inte har väckts av dess adressat inom den i artikel 230 femte stycket EG föreskrivna fristen rättskraft gentemot denne (se, bland annat, dom i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien, punkterna 20—24, i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, punkterna 9 och 10, i det ovannämnda målet TWD Textilwerke Deggendorf, punkt 13, samt dom av den 15 februari 2001 i mål C-239/99, Nachi Europe, REG 2001, s. I-1197, punkt 29). Denna rättspraxis är i synnerhet motiverad av att talefristerna syftar till att skydda rättssäkerheten genom att förhindra att gemenskapsrättsakter som medför rättsverkningar kan komma att ifrågasättas ett obegränsat antal gånger (dom i det ovannämnda målet Wiljo, punkt 19).

35 Domstolen har också funnit att på grund av samma rättssäkerhetskrav är det inte heller möjligt för en mottagare av ett statligt stöd, som varit föremål för ett beslut av kommissionen vilket endast har riktats till den medlemsstat i vilken stödmottagaren befinner sig samt mot vilket stödmottagaren otvivelaktigt hade kunnat väcka talan, men i fråga om vilket den i artikel 230 femte stycket EG föreskrivna tvingande tidsfristen hade löpt ut, att ifrågasätta lagenligheten av detta beslut vid de nationella domstolarna i samband med en talan som väckts mot de åtgärder som de nationella myndigheterna har vidtagit för att genomföra beslutet (dom i de ovannämnda målen TWD Textilwerke Deggendorf, punkterna 17 och 20 samt Wiljo, punkterna 20 och 21). Domstolen har nämligen fastställt att en motsatt lösning skulle innebära att stödmottagaren ges möjlighet att kringgå den rättskraft som beslutet enligt rättssäkerhetsprincipen får efter det att fristen för att väcka talan löpt ut (domarna i de ovannämnda målen TWD Textilwerke Deggendorf, punkt 18, samt Wiljo, punkt 21).

36 Samma rättssäkerhetsskäl motiverar att en medlemsstat, som är part i en tvist vid en nationell domstol, inte har rätt att vid denna domstol ifrågasätta lagenligheten av ett gemenskapsbeslut riktat till medlemsstaten mot vilket denna inte har väckt talan om ogiltigförklaring inom den därför föreskrivna fristen i artikel 230 femte stycket EG.

37 I fråga om möjligheten att åberopa nya omständigheter som inträtt efter det att en gemenskapsrättsakt antogs i syfte att ifrågasätta dess lagenlighet kan det erinras om att en omtvistad rättsakts lagenlighet under alla omständigheter skall bedömas i förhållande till de faktiska och rättsliga omständigheter som rådde den dag då rättsakten antogs (dom av den 7 februari 1979 i de förenade målen 15/76 och 16/76, Frankrike mot kommissionen, REG 1979, s. 321, punkt 7, och domen i det ovannämnda målet SAM Schiffahrt och Stapf, punkt 46). Rättsaktens lagenlighet kan i synnerhet inte vara beroende av hur effektiv denna bedöms ha varit under den tid som gått (domen i det ovannämnda målet Jippes m.fl., punkt 84).

38 Oberoende av det faktum att det i artikel 16 i beslut 98/256 i dess ändrade lydelse föreskrivs en regelbunden översyn av beslutet mot bakgrund av nya vetenskapliga rön skall det vidare anmärkas att för det fall en medlemsstat finner att kommissionen på grund av nya omständigheter är skyldig att anta ett nytt beslut skall denna medlemsstat iaktta de förfaranden som föreskrivs i fördraget samt i gemenskapsrättsakterna och, i förekommande fall, väcka en därför avsedd passivitetstalan (beslut i det ovannämnda målet Frankrike mot kommissionen, punkt 48).

39 Den första frågan skall således besvaras så att en medlemsstat, till vilken besluten 98/692 och 1999/514 är riktade, som inte har bestridit lagenligheten av dessa beslut inom den frist som föreskrivs i artikel 230 femte stycket EG kan inte senare, vid en nationell domstol, åberopa att de är rättsstridiga som grund för att bestrida en talan som väckts mot medlemsstaten.

Den andra frågan

40 För det fall svaret på den första frågan blir jakande har den nationella domstolen ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida besluten 98/692 och 1999/514 med hänsyn till försiktighetsprincipen i artikel 174 EG var giltiga vid tidpunkten för de franska myndigheternas tysta avslagsbeslut.

41 Med hänsyn till svaret på den första frågan saknar den andra frågan grund och behöver inte besvaras.

Den tredje frågan

42 Den nationella domstolen söker genom den tredje frågan få klarhet i huruvida en medlemsstat kan åberopa artikel 30 EG i syfte att förbjuda import av jordbruksprodukter och levande djur på grund av att direktiven 89/662 och 90/425 inte kan anses ha åstadkommit någon harmonisering av sådana åtgärder som erfordras med hänsyn till det särskilda syftet att skydda människors hälsa och liv som anges i denna artikel.

Yttranden som har inkommit till domstolen

43 Såväl National Farmers' Union som Förenade kungarikets regering och kommissionen har hänvisat till domstolens rättspraxis enligt vilken det inte är tillåtet att åberopa artikel 30 EG när harmoniseringsåtgärder har vidtagits.

44 Vad gäller de bestämmelser som skall beaktas anser samtliga att, förutom direktiven 89/662 och 90/425 som den nationella domstolen hänvisar till i den tredje frågan, hänsyn skall tas även till besluten 98/256, 98/692 och 1999/514 som antagits med stöd av dessa direktiv och genom vilka DBES-systemet inrättas. Kommissionen har tillagt att detta regelverk skall kompletteras med övriga bestämmelser inom detta område såsom bestämmelser om färskt kött, köttberedningar och köttprodukter.

45 National Farmers' Union, Förenade kungarikets regering och kommissionen har gjort gällande att det förelåg en harmonisering, vilket innebar att den franska regeringen inte kunde åberopa artikel 30 EG. Trots att sökanden vid den nationella domstolen har påpekat att domstolen i punkt 126 i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike inte hade tagit ställning till produkter som omfattas av DBES-systemet och som har styckats, bearbetats eller omförpackats på en annan medlemsstats territorium och därefter exporterats till Frankrike utan att någon särskild märkning genomförts, har sökanden uttryckt ett förbehåll i detta avseende. Förenade kungarikets regering och kommissionen anser däremot att problemet med den så kallade "triangelimporten" avser medlemsstaternas genomförande av besluten om inrättande av DBES-systemet men att detta inte påverkar det faktum att en harmonisering har skett. Den franska regeringen hade under alla omständigheter inte förbjudit import av sådana produkter och de var inte aktuella i tvisten vid den nationella domstolen.

46 Kommissionen har tillagt att om den franska regeringen inte samtyckte till de bestämmelser som hade antagits, om den önskade att dessa skulle ändras på grund av nya omständigheter eller om den ansåg att det var nödvändigt att vidta tillfälliga skyddsåtgärder, var den franska regeringen under alla omständigheter skyldig att iaktta förfaranderegelerna i direktiv 89/662, vilket är den rättsliga grunden för beslut 98/692, eller använda de rättsmedel som föreskrivs i fördraget.

47 Den franska regeringen anser för sin del att den, vid tidpunkten för de tysta besluten att upprätthålla det embargo som är aktuellt i tvisten vid den nationella domstolen, hade rätt att åberopa artikel 30 EG, eftersom det inte förelåg någon

fullständig harmonisering. En sådan genomfördes först genom antagandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 999/2001 av den 22 maj 2001 om fastställande av bestämmelser för förebyggande, kontroll och utrotning av vissa typer av transmissibel spongiform encefalopati (EGT L 147, s. 1), som var tillämplig från och med den 1 juli 2001. Till stöd för sitt påstående att de nationella åtgärderna är berättigade har den franska regeringen även anfört att systemet för identifiering av nötkreatur i Förenade kungariket inte är tillförlitligt, att de krav som ställs i DBES-systemet inte alltid iakttas i den medlemsstaten och att medlemsstaterna inte uppfyller kraven i fråga om spårbarhet och märkning av brittiskt kött.

Domstolens bedömning

48 När det i gemenskapsdirektiv föreskrivs harmonisering av de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa skyddet för människors och djurs hälsa och när det utformas gemenskapsförfaranden för kontroll av efterlevnaden är det enligt fast rättspraxis inte längre möjligt att åberopa artikel 30 EG. Dessutom måste lämpliga kontroller och skyddsåtgärder vidtas inom de ramar som angetts i harmoniseringsdirektivet (dom av den 5 oktober 1977 i mål 5/77, Tedeschi, REG 1977, s. 1555, punkt 35, av den 23 maj 1996 i mål C-5/94, Hedley Lomas, REG 1996, s. I-2553, punkt 18, av den 25 mars 1999 i mål C-112/97, kommissionen mot Italien, REG 1999, s. I-1821, punkt 54, och av den 11 maj 1999 i mål C-350/97, Monsees, REG 1999, s. I-2921, punkt 24).

49 Domstolen har även slagit fast att även när det inte i direktivet fastställs något gemenskapsrättsligt förfarande för kontroll av att direktivet följs eller föreskrivs någon sanktion för det fall dess bestämmelser skulle överträdas kan en medlemsstat inte ensidigt vidta tillrättaläggande åtgärder eller skyddsåtgärder som syftar till att undanröja en annan medlemsstats eventuella överträdelse av gemenskapsrättens regler (dom i det ovannämnda målet Hedley Lomas, punkterna 19 och 20).

50 Det skall nämligen betonas att en medlemsstat, i en rättsgemenskap som Europeiska gemenskapen, är skyldig att iaktta fördragets bestämmelser, och den är i synnerhet skyldig att iaktta de förfaranden som föreskrivs i detta och i tillämpliga bestämmelser.

51 Det är mot bakgrund av dessa olika omständigheter som det skall bedömas huruvida den franska regeringen, vid tidpunkten för de tysta beslut som är aktuella i tvisten vid den nationella domstolen, kunde åberopa artikel 30 EG som grund för att upprätthålla förbudet mot import av nötkött från Förenade kungariket.

52 Även om förordning nr 999/2001 otvivelaktigt innebar en fullständig harmonisering av bestämmelserna om förebyggande, kontroll och utrotning av vissa typer av transmissibel spongiform encefalopati, kan det påpekas, i likhet med vad generaladvokaten har anmärkt i punkterna 91—94 i sitt förslag till avgörande, att besluten 98/256 och 98/692, genom vilka DBES-systemet inrättas, innehåller de bestämmelser som är nödvändiga för att skydda folkhälsan då exporten av nötkött från Förenade kungariket till de andra medlemsstaterna återupptas.

53 Dessa beslut, vilka kompletterar de befintliga allmänna bestämmelserna, innehåller närmare föreskrifter om villkoren för att de djur som kan komma att omfattas av DBES-systemet skall godkännas och kunna spåras, om de krav som slakterierna skall uppfylla samt de särskilda krav vid styckning av kött som ställs utöver gällande bestämmelser om uttagande av särskilt angivna inälvor.

54 Vidare föreskrivs i artikel 14 i beslut 98/256 i dess ändrade lydelse att kommissionen skall utföra gemenskapsinspektioner i Förenade kungariket för

att kontrollera att bestämmelserna i beslutet följs, medan det i artikel 15 i nämnda beslut föreskrivs att Förenade kungariket varje månad skall sända kommissionen rapporter om tillämpningen av de skyddsåtgärder som vidtagits mot BSE.

55 Vad gäller de skyldigheter som åligger andra medlemsstater än Förenade kungariket föreskrivs i artikel 17 i beslut 98/256 i dess ändrade lydelse att dessa skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa beslutet och att de genast skall underrätta kommissionen om detta.

56 Såsom det har angivits i punkt 38 ovan föreskrivs i artikel 16 i beslut 98/256 i dess ändrade lydelse att detta skall ses över regelbundet mot bakgrund av nya vetenskapliga rön och att eventuella ändringar skall vidtas i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 18 i direktiv 89/662.

57 Det framgår efter en genomgång av dessa bestämmelser att det, förutom harmonisering av de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa skyddet för människors hälsa, genom beslut 98/256 i dess ändrade lydelse inrättas förfaranden för kontroll av beslutets efterlevnad och genom hänvisning till direktiv 89/662 anges tillämpligt förfarande för att genomföra sådana ändringar som skulle kunna bli nödvändiga på grund av nya vetenskapliga rön.

58 I fråga om de nödåtgärder som en medlemsstat skulle kunna vidta vid allvarlig fara för människors hälsa, kan det erinras om att beslut 98/256 har antagits med stöd av direktiven 89/662 och 90/425 och beslut 98/692 med stöd av endast direktiv 89/662.

59 I artiklarna 7, 8 och 9 i direktiv 89/662 anges de åtgärder som en mottagande medlemsstat kan vidta, särskilt då behöriga myndigheter i medlemsstaten finner att varan inte uppfyller de villkor som fastställts i gemenskapslagstiftningen. Enligt artikel 7 får varan förstöras eller sändas tillbaka och enligt artikel 9 kan medlemsstaten, bland annat, vidta tillfälliga skyddsåtgärder när särskilt allvarliga folk- eller djurhälsoskäl föreligger.

60 En medlemsstat som ställs inför en situation som innebär en risk för befolkningens hälsa skall handla i enlighet med dessa bestämmelser, i vilka föreskrivs ett nära samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen samt att vidtagna åtgärder utan dröjsmål skall anmälas till övriga medlemsstater och till kommissionen (i fråga om skyldigheten att anmäla utan dröjsmål och skyldigheten till lojalt samarbete om skyddsåtgärder vidtas, se analogt beträffande direktiv 90/425 dom av den 8 januari 2002 i mål C-428/99, Van den Bor, REG 2002, s. I-127, punkterna 45—48).

61 I trettonde skälet i beslut 98/692 föreskrivs för övrigt tillämpningen av sådana tillfälliga skyddsåtgärder som avses i artikel 9 i direktiv 89/662 om det, efter avsändning av produkter som i princip uppfyllde villkoren i DBES-systemet, upptäcks att dessa produkter kom från ett djur som i efterhand befunnits vara icke godkänt enligt detta system.

62 Det framgår, efter granskning av samtliga dessa bestämmelser, att den harmonisering som är nödvändig för att skydda folkhälsan då exporten av nötkött från Förenade kungariket till de andra medlemsstaterna återupptas genomförs genom befintliga bestämmelser och särskilt genom direktiv 89/662 samt besluten 98/256 och 98/692, vilka innehåller föreskrifter om gemenskapsförfaranden för att kontrollera deras efterlevnad.

63 Det är riktigt att domstolen i punkt 134 i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike påpekade att det var svårt att tolka beslut 98/256 i dess ändrade lydelse vad gäller medlemsstaternas skyldigheter i fråga om produkternas spårbarhet. Det kan emellertid konstateras att, såsom det anges i punkt 135 i denna dom, dessa tolkningssvårigheter inte längre förelåg vid tidpunkten för de tysta beslut att inte upphäva embargot som är aktuella i tvisten vid den nationella domstolen.

64 I fråga om de produkter, som omfattas av DBES-systemet, som har styckats, bearbetats eller omförpackats på en annan medlemsstats territorium och därefter exporterats till Frankrike utan att någon särskild märkning genomförts, är det tillräckligt att konstatera att sådana produkter inte är aktuella i tvisten vid den nationella domstolen och att den franska regeringen, under alla omständigheter, aldrig har motsatt sig import av dem.

65 Av det ovan anförda följer att en medlemsstat inte har rätt att åberopa artikel 30 EG som grund för att motsätta sig ett återupptagande av import till denna medlemsstat av nötkött från Förenade kungariket i enlighet med beslut 98/256 i dess ändrade lydelse och beslut 1999/514, eftersom direktiv 89/662 och beslut 98/256 i dess ändrade lydelse innehåller de bestämmelser som är nödvändiga för att skydda folkhälsan då exporten av nötkött från Förenade kungariket till de andra medlemsstaterna återupptas, innehåller föreskrifter om gemenskapsförfaranden för att kontrollera efterlevnaden av det nämnda beslutet samt om förfarandet för översyn av beslutet mot bakgrund av nya vetenskapliga rön och föreskrifter om den rättsliga ram som gäller för de tillfälliga skyddsåtgärder en mottagande medlemsstat kan vidta i syfte att skydda folkhälsan.

Rättegångskostnader

66 De kostnader som har förorsakats den franska regeringen, Förenade kungarikets regering samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen,

är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 28 maj 2001 har ställts av Conseil d'État — följande dom:

1) En medlemsstat, till vilken kommissionens beslut 98/692/EG av den 25 november 1998 om ändring av beslut 98/256/EG när det gäller vissa nödåtgärder vad beträffar skydd mot bovin spongiform encefalopati och kommissionens beslut 1999/514/EG av den 23 juli 1999 om fastställande av det datum då sändningarna från Förenade kungariket av nötköttsprodukter som omfattas av det datumbaserade exportsystemet får påbörjas genom tillämpning av artikel 6.5 i rådets beslut 98/256/EG är riktade, som inte har bestridit lagenligheten av dessa beslut inom den frist som föreskrivs i artikel 230 femte stycket EG kan inte senare, vid en nationell domstol, åberopa att de är rättsstridiga som grund för att bestrida en talan som väckts mot medlemsstaten.

2) En medlemsstat har inte rätt att åberopa artikel 30 EG som grund för att motsätta sig ett återupptagande av import till denna medlemsstat av nötkött från Förenade kungariket i enlighet med beslut 98/256 i dess lydelse enligt

beslut 98/692 och beslut 1999/514, eftersom rådets direktiv 89/662/EEG av den 11 december 1989 om veterinära kontroller vid handeln inom gemenskapen i syfte att fullborda den inre marknaden och beslut 98/256 i dess lydelse enligt beslut 98/692 innehåller de bestämmelser som är nödvändiga för att skydda folkhälsan då exporten av nötkött från Förenade kungariket till de andra medlemsstaterna återupptas, innehåller föreskrifter om gemenskapsförfaranden för att kontrollera efterlevnaden av det nämnda beslutet samt om förfarandet för översyn av beslutet mot bakgrund av nya vetenskapliga rön och föreskrifter om den rättsliga ram som gäller för de tillfälliga skyddsåtgärder en mottagande medlemsstat kan vidta i syfte att skydda folkhälsan.

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet

Schintgen Gulmann Edward

Jann Skouris Macken

Colneric von Bahr

Cunha Rodrigues Rosas

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 22 oktober 2002.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare Ordförande