FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

föredraget den 2 juli 2002 [1]

1. Den franska regeringen har, genom att inom ramen för hanteringen av den hälsokris som utbröt i samband med upptäckten av bovin spongiform encefalopati (nedan kallad BSE) tillämpa mer långtgående försiktighetsåtgärder inom sitt territorium än vad gemenskapsmyndigheterna bedömt vara nödvändigt, ställts inför den situationen att den haft att bemöta invändningar i olika domstolar samtidigt.

2. Det är under dessa förhållanden som kommissionen väckte talan om fördragsbrott mot Republiken Frankrike för att ha vägrat upphäva embargot mot brittiskt nötkött under de villkor som fastslagits genom rådets beslut 98/256/EG av den 16 mars 1998 om nödåtgärder vad beträffar skydd mot bovin spongiform encefalopati, som ändrar beslut 94/474/EG och upphäver beslut 96/239/EG [2] i dess lydelse enligt kommissionens beslut 98/692/EG av den 25 november 1998 [3] samt 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 [4].

3. Innan domstolen hade avgjort målet rörande denna talan om fördragsbrott (mål C-1/00), väckte National Farmers' Union, en yrkesorganisation som företräder jordbrukare i England och Wales, den 25 juni 2000 talan om ogiltigförklaring vid Conseil d'État (Frankrike) av den franska regeringens underförstådda avslag på National Farmers' Unions begäran hos denna myndighet om att embargot skulle upphävas. Efter att ha konstaterat att frågan om rättsenligheten av de beslut som National Farmers' Union begärt att Conseil d'État skulle ogiltigförklara oundvikligen är underordnad frågan om giltigheten av besluten 98/692 och 1999/514, beslutade Conseil d'État att i enlighet med förfarandet i artikel 234 EG begära förhandsbesked från domstolen i detta avseende. Conseil d'État har följaktligen genom beslut om hänskjutande av den 28 maj 2001, som registrerades under målnummer C-241/01, ställt följande tre frågor till domstolen:

"1) Kan en medlemsstat, med hänsyn till den normativa karaktär som präglar

1 — Originalspråk: franska.
2 — EGT L 113, s. 32.
3 — EGT L 328, s. 28.
4 — EGT L 195, s. 42.

kommissionens beslut 98/692/EG av den 25 november 1998 och kommissionens beslut 99/514/EG av den 23 juli 1999 och trots att fristen för att väcka talan mot dem har gått 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 giltiga vid tidpunkten för de franska myndigheternas beslut med hänsyn till försiktighetsprincipen i artikel 174 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen?

3) Har en medlemsstat enligt artikel 36 (nu artikel 30 EG i ändrad lydelse) 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?"

4. Domstolen har däremellan, den 13 december 2001, meddelat dom i mål C-1/00 [5]. Domslutet i denna dom har följande lydelse:

"1) Republiken Frankrike har, genom att underlåta att efter den 30 december 1999 vidta de nödvändiga åtgärderna för att genomföra

— rådets beslut 98/256/EG av den 16 mars 1998 om nödåtgärder vad beträffar skydd mot bovin spongiform encefalopati, som ändrar beslut 94/474/EG och upphäver beslut 96/239/EG i dess lydelse enligt kommissionens beslut 98/692/EG av den 25 november 1998, och särskilt artikel 6 och bilaga III till beslutet, 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 beslut 98/256, och särskilt artikel 1 i beslutet,

5 — Kommissionen mot Frankrike (REG 2001, s. I-9989).

i synnerhet genom att inte tillåta försäljning inom sitt territorium av de produkter som omfattas av DBES-systemet och som stämplats eller märkts på ett riktigt sätt, underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt dessa beslut, och särskilt enligt ovan angivna bestämmelser.

2) Talan ogillas i övrigt.

..."

5. Domen i detta mål, vilken meddelades före mitt förslag till avgörande den 20 september 2001, gör att jag inte här behöver redovisa de åtgärder som vidtagits av kommissionen med anledning av uppkomsten av BSE fram till och med att besluten 98/692 och 1999/514 fattades och mer ingående redogöra för de händelser som ägde rum mellan den tidpunkt då det andra av dessa beslut trädde i kraft och den tidpunkt då kommissionen väckte talan om fördragsbrott.

6. Det är tillräckligt att här erinra om det som är mest väsentligt, det vill säga innehållet i de två gemenskapsbeslut som enligt Conseil d'État uppfattning förefaller vara problematiska vad gäller deras giltighet samt de omständigheter under vilka den franska regeringen har vägrat att tillämpa besluten.

7. Beslut 98/692 har liksom beslut 98/256 fattats bland annat på grundval av artikel 9.4 i rådets direktiv 89/662/EEG av den 11 december 1989 om veterinära kontroller vid handeln inom gemenskapen i syfte att fullborda den inre marknaden [6], 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, i direktiv 90/425/EEG, samt för import till gemenskapen av sådana produkter. [7]

8. Artikel 9 har följande lydelse:

"1. Med undantag av de sjukdomar som avses i direktiv 82/894/EEG skall varje medlemsstat till de övriga medlemsstaterna och till kommissionen omedelbart anmäla varje utbrott inom sitt territorium av någon zoonos, sjukdom eller annat som kan tänkas orsaka ett allvarligt hot mot djurs

6 — EGT L 395, s. 13; svensk specialutgåva, område 3, volym 31, s. 216.

7 — EGT L 62, 1993, s. 49; svensk specialutgåva, område 3, volym 48, s. 194.

eller människors hälsa. Den medlemsstat från vilken sändningen utgått skall omedelbart vidta de kontroll- och försiktighetsåtgärder som fastställs i gemenskapsreglerna, däribland särskilt fastställande av buffertzoner som avses i dessa regler eller vidta varje annan åtgärd som den finner lämplig. Den mottagande medlemsstaten eller den genom vilken sändningen skall transiteras, som i samband med någon av de kontroller som avses i artikel 5 har konstaterat förekomst av någon av de sjukdomar eller orsaker som avses i första stycket, får om så krävs vidta de försiktighetsmått som fastställs i gemenskapens regler. I avvaktan på att åtgärder vidtas i enlighet med punkt 4 får den mottagande medlemsstaten, när särskilt allvarliga folk- eller djurhälsoskäl föreligger, vidta tillfälliga skyddsåtgärder gentemot de berörda anläggningarna eller, i fråga om en epizootisk sjukdom, vad gäller det skyddsområde som fastställs i gemenskapens regler. De åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna skall utan dröjsmål anmälas till kommissionen och till de övriga medlemsstaterna.

2. På begäran av den medlemsstat som avses i första stycket i punkt 1, eller på initiativ av kommissionen, får en eller flera kommissionsledamöter omedelbart bege sig till den berörda platsen för att i samarbete med de behöriga myndigheterna undersöka vilka åtgärder som vidtagits. De skall avge ett yttrande om dessa åtgärder.

3. Om kommissionen inte har informerats om vilka åtgärder som vidtagits, eller om den anser de vidtagna åtgärderna otillräckliga, får den, i samarbete med den berörda medlemsstaten och i avvaktan på att den Ständiga veterinärkommittén sammanträder, vidta tillfälliga skyddsåtgärder gentemot produkter från den region som berörs av den epizootiska sjukdomen eller produkter från en viss anläggning. Dessa åtgärder skall underställas Ständiga veterinärkommittén snarast möjligt för att fastställas, ändras eller upphävas i enlighet med förfarandet i artikel 17.

4. Kommissionen skall i samtliga fall vid första lämpliga tillfälle ta ställning till situationen på nytt i Ständiga veterinärkommittén. Den skall besluta om vilka åtgärder som behöver tillgripas för de produkter som avses i artikel 1 och, om situationen så kräver, för de ursprungliga produkterna eller de produkter som härletts från dessa produkter i enlighet med förfarandet i artikel 17. Kommissionen skall följa läget och i enlighet med samma förfarande ändra eller upphäva de beslut som fattats alltefter vad situationen kräver.

5. Utförliga regler för hur denna artikel skall tillämpas och särskilt förteckningen över de zoonoser eller orsaker som kan tänkas utgöra ett allvarligt hot mot människors hälsa skall utarbetas i enlighet med förfarandet i artikel 18."

9. Beslut 98/256 har ändrats genom beslut 98/692 för att en ny möjlighet att från Förenade kungariket exportera nötköttsprodukter som omfattas av det datumba-

serade exportsystemet (Date-Based Export Scheme — DBES, nedan kallat DBES-systemet) skall införas. Denna möjlighet preciseras i den nya bilaga III till beslut 98/256.

10. Enligt punkt 3 i denna bilaga omfattas följande djur av DBES-systemet:

"Ett nötkreatur skall anses vara godkänt enligt DBES om det är fött och uppfött i Förenade kungariket och om följande villkor har visat sig vara uppfyllda vid tidpunkten för slakt:

a) Djuret har kunnat identifieras under hela sin livstid och går att spåra tillbaka till moderdjuret och ursprungsbesättningen. Det unika numret på öronmärket, födelsedatumet och den anläggning där djuret föddes samt alla förflyttningar efter födseln anges antingen i djurets officiella pass eller lagras i ett officiellt elektroniskt system för identifiering och spårning. Djurets moderdjur är känt.

b) Djuret är äldre än sex månader men yngre än 30 månader, vilket fastställts med hjälp av ett utdrag från ett officiellt dataregister rörande djurets födelsedatum eller, när det gäller Storbritannien, djurets officiella pass.

c) Den behöriga myndigheten har erhållit samt bekräftat officiella bevis på att djurets moder levde minst sex månader efter det att det godkända djuret föddes.

d) Djurets moder har inte utvecklat BSE och misstänks inte vara BSE-smittad."

11. Kravet på spårbarhet anges i punkt 7 till bilaga III som har följande lydelse:

"Köttet skall, med hjälp av ett officiellt spårningssystem, gå att spåra tillbaka till det DBES-godkända djuret eller, efter styckning, till de djur som styckats i samma parti till och med tidpunkten för slakt. För att göra det möjligt att återkalla sändningen i fråga skall det efter slakt med hjälp av märkningen vara möjligt att spåra färskt kött och produkter som avses i artikel 6.1 b och 6.1 c tillbaka till det djur som uppfyller kraven. Foder avsett för köttätande husdjur skall gå att spåra genom åtföljande dokument och register."

12. Enligt punkt 9 till bilaga III är Förenade kungariket för övrigt skyldigt att "upprätta detaljerade protokoll som omfattar

a) spårning och kontroller före slakt,

b) kontroller under slakt,

c) kontroller vid bearbetning av foder till köttätande husdjur,

d) alla krav beträffande märkning och certifiering från slakten och fram till försäljningsstället".

13. Det ankom på kommissionen att, efter att ha kontrollerat tillämpningen av samtliga bestämmelser i beslut 98/256 i ändrad lydelse, på grundval av gemenskapsinspektioner och upplysningar från medlemsstaterna, fastställa den tidpunkt då sändningar av produkter som omfattades av DBES-systemet fick påbörjas.

14. Kommissionen använde sig av denna behörighet när den fattade beslut 1999/514, genom vilket tidpunkten för återupptagande av sändningarna inom ramen för DBES-systemet fastställdes till den 1 augusti 1999.

15. Den franska regeringen reagerade inte med anledning av detta beslut på det sättet att den på grund härav väckte talan om ogiltigförklaring av beslutet. Den franska regeringen vidtog inte heller någon åtgärd i den nationella rättsordningen, det vill säga en ändring av förordningen av den 28 oktober 1998 om fastställande av särskilda åtgärder för vissa produkter från nötkreatur som avsänts från Förenade kungariket[8], som skulle göra det möjligt att tillämpa beslutet inom franskt territorium.

16. När kommissionen, med anledning av denna passivitet, erinrade den franska regeringen om dess skyldigheter sände den franska regeringen ett yttrande från Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Franska livsmedelsbyrån, nedan kallad AFSSA) till kommissionen. Enligt detta yttrande kunde risken för att Förenade kungariket, enligt de rådande vetenskapliga rönen och de tillgängliga epidemiologiska uppgifterna, exporterade smittat nötkött inte anses vara övervunnen. Den franska regeringen åberopade detta yttrande för att bestämt motsätta sig upphävandet av embargot. Eftersom denna vägran senare aldrig återtogs — trots den förhoppning om reglering som framgår av att det under de första två veckorna i november månad

8 — JORF av den 2 december 1998, s. 18169.

mellan den franska regeringen, Förenade kungarikets regering och kommissionen upprättades ett förslag till överenskommelse — inledde och genomförde kommissionen det fördragsbrottsförfarande som resulterade i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike.

17. Till sitt försvar under detta fördragsbrottsförfarande framförde den franska regeringen huvudsakligen samma argument som den framfört mot National Farmers' Union vid Conseil d'État och som den i förevarande mål framfört i sitt skriftliga yttrande.

18. Enligt den franska regeringen framgår det av de nya omständigheter som framkommit efter det att tidsfristen för talan om ogiltigförklaring av såväl beslut 98/692 som beslut 1999/514 löpt ut, att det upphävande av embargot som föreskrivs i dessa två beslut står i strid med kraven enligt försiktighetsprincipen. Dessa beslut kan därför inte anses giltiga, vilket medför att den franska regeringen inte behöver följa dem.

19. Den franska regeringen har för övrigt rätt att åberopa artikel 36 i fördraget för att motivera att den genom sin vägran motsatt sig import av nötkött från slakterier i Förenade kungariket, eftersom DBES-systemet bland annat på grund av dess brister vad gäller kravet på spårbarhet, inte kan säkerställa det oundgängliga skyddet för konsumenternas hälsa.

20. Den omständigheten att domstolen, med ovan återgiven formulering fastställde att Republiken Frankrike hade åsidosatt sina skyldigheter gör det emellertid inte möjligt att fastslå att den franska regeringens samtliga argument är ogrundade och att det för att avgöra förevarande mål därmed skulle vara tillräckligt att hänvisa till domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike.

21. För att komma fram till slutsatsen att det var fråga om ett fördragsbrott tillämpade nämligen domstolen en metod som medförde att den inte behövde uttala sig om vissa av grunderna för den franska regeringens svaromål. Domstolen uttalade sig sålunda inte om möjligheten att åberopa artikel 36 i fördraget, eftersom den ansåg att kommissionen inte anklagade Republiken Frankrike för ett åsidosättande av artikel 30 i EG-fördraget (nu artikel 28 EG i ändrad lydelse), ett åsidosättande som skiljer sig från det som följer av att besluten 98/692 och 1999/514 inte verkställs. Domstolen konfronterade inte heller DBES-systemet med försiktighetsprincipen eftersom den ansåg att det av fast rättspraxis följde att den franska regeringen inom ramen för ett fördragsbrottsförfarande inte som grund för sitt försvar kunde åberopa att de beslut, som den anklagades för att inte ha efterlevt och mot vilka den inte väckt talan om ogiltigförklaring inom de tidsfrister som fastställs i artikel 230 EG, var ogiltiga.

22. Den omständigheten att domstolen inte prövade argumentet om beslutens giltig-

het — beslut som den medlemsstat till vilken de var riktade inte hade ifrågasatt genom en talan om ogiltigförklaring — är i sig inte till någon större hjälp för bedömningen av förevarande mål.

23. Denna fråga berörde nämligen den franska regeringen inom ramen för en talan om fördragsbrott, medan den fråga som Conseil d'État ställts inför, och vilken Conseil d'État hänskjutit till domstolen, rör ett helt annat förhållande.

Den första frågan

24. Det är nämligen vid en fransk domstol, i ett rent nationellt förfarande, som den franska regeringen har invänt mot att det kan bedömas som rättsstridigt att den inte har vidtagit de åtgärder som krävs enligt de gemenskapsbeslut som riktats till den. Den franska regeringen har till stöd för sin invändning åberopat att dessa beslut är rättsstridiga.

25. Jag medger att Conseil d'État vill ha svar på den principiella frågan om möjligheterna att ta upp en sådan invändning till sakprövning utan på ett i två hänseenden speciellt fall, eftersom dels de beslut vars giltighet ifrågasätts enligt Conseil d'États bedömning är av "normativ karaktär", och dels de grunder för ogiltighet som åberopas avser "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".

26. Jag anser emellertid att denna principiella fråga inte kan kringgås och att utredningen av förevarande mål bör ha den frågan som utgångspunkt. Om det av utredningen framgår att den skall besvaras nekande, skall jag självfallet undersöka vilken möjlighet det finns att göra undantag för särskilda fall, såsom för det fall som Conseil d'État uppmärksammat.

27. Denna fråga skall således utredas grundligt. Utgångspunkt för bedömningen är domen av den 12 oktober 1978 i målet kommissionen mot Belgien.[9] I denna dom uttalar sig domstolen visserligen endast om möjligheten för en medlemsstat att, inom ramen för ett förfarande som kommissionen med stöd av artikel 93.2 andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 88.2 andra stycket EG) inlett mot medlemsstaten, väcka talan vid domstolen mot giltigheten av ett av kommissionens beslut som den i vederbörlig ordning underrättats om och enligt vilket den förbjudits att utbetala stöd till ett företag. Jag anser emellertid att domstolens motivering för att inte ta upp en sådan grund för talan till prövning verkar ha en räckvidd som väl överskrider förevarande fall.

9 — 156/77 (REG 1978, s. 1881; svensk specialutgåva, volym 4, s. 179).

28. Med utgångspunkt från konstaterandet att ett beslut som fattats av kommissionen och riktats till en medlemsstat enligt artikel 189 fjärde stycket i EG-fördraget (nu artikel 249 fjärde stycket EG) är till alla delar bindande för medlemsstaten angav domstolen att "i den mån som den medlemsstat till vilken beslutet riktar sig anser att den inte kan rätta sig efter detta beslut, därför att det saknar rättslig grund, kan medlemsstaten sätta i fråga beslutets lagenlighet genom att använda de former av talan som finns tillgängliga för denna stat genom artikel 173 i fördraget och enligt de villkor som fastställts i denna bestämmelse".

29. Bland dessa villkor anges tidsfristerna för väckande av talan, vilka "skall säkerställa rättssäkerheten genom att man undviker att sådana gemenskapsrättsakter som medför rättsliga verkningar sätts i fråga under obegränsad tid". Om dessa tidsfrister har löpt ut utan att den berörda medlemsstaten har väckt talan om ogiltigförklaring, är det för all framtid förbjudet för medlemsstaten att, under ett fördragsbrottsförfarande som inletts av kommissionen, genom en invändning om rättsstridighet enligt artikel 184 i EG-fördraget (nu artikel 241 EG) ifrågasätta beslutens lagenlighet.

30. Enligt domstolen skulle det vara "oförenligt med principerna för de olika formerna för talan som införts genom fördraget och [det] skulle skada detta systems stabilitet samt principen om rättssäkerhet som detta system grundar sig på" att inte införa detta förbud. Det bör preciseras att domstolen, som var mån om att besvara ett argument som skulle kunna åberopas mot den enhetliga lösning som sålunda fastställts avseende systemet för de olika formerna för talan i dess helhet, i punkt 24 i denna dom ger följande förklaring:

"Även om en gemenskapsrättsakt emellertid kan sättas i fråga, med stöd av förhandsförfarandet i artikel 177 i fördraget, trots att den tidsfrist som fastställts i artikel 173 tredje stycket har löpt ut, förhåller det sig inte desto mindre så att för ett sådant förfarande, som avser institutionernas samtliga rättsakter och som uteslutande skall uppfylla de nationella domstolarnas behov, gäller andra målsättningar och andra regler än dem som är vägledande för formerna av talan i artikel 173 i fördraget. Men dessa omständigheter kan inte utgöra någon motivering för att undantag sker från principen om förverkande av möjligheten att föra talan sedan fristen för talan löpt ut utan att artikel 173 förlorar sin rättsliga betydelse."

31. Mångtydigheten i detta uttalande, som mer förefaller vara ett *obiter dictum* än en tydlig begränsning av domstolens lösning till att avse det enskilda fallet, försvann när domstolen i sin dom av den 9 mars 1994 i målet TWD Textilwerke Deggendorf [10], med anledning av en begäran om förhandsavgörande, direkt ställdes inför frågan om giltigheten av ett beslut mot vilket en talan om ogiltigförklaring inte väckts i rätt tid.

10 — C-188/92 (REG 1994, s. I-833; svensk specialutgåva, volym 15, s. I-59).

32. I det målet hade ett tyskt företag erhållit nationella stöd. Kommissionen hade i beslut konstaterat att dessa stöd var rättsstridiga och skulle återbetalas. Detta beslut hade i vederbörlig ordning delgivits den tyska regeringen. Den tyska regeringen hade sänt en kopia av beslutet till företaget och underrättat det om dess möjlighet att med stöd av artikel 173 i EG-fördraget (nu artikel 230 EG i ändrad lydelse) väcka talan mot beslutet vid domstolen.

33. Faktum är att vare sig den tyska regeringen eller det berörda företaget utnyttjade denna möjlighet. När företaget av de tyska myndigheterna krävdes på återbetalning av de olagligen uppburna stödbeloppen, väckte det talan vid nationell domstol och gjorde gällande att kommissionens beslut var rättsstridigt. Tvisten som anhängiggjordes vid den nationella domstolen upptogs slutligen vid domstolen genom en begäran om förhandsavgörande. Den nationella domstolen var mycket klarsynt och ställde inte endast frågan om det aktuella beslutet var giltigt, utan även frågan om beslutets giltighet kunde komma att behandlas inom ramen för förfarandet vid den nationella domstolen.

34. Den nationella domstolens fråga hade i det här avseendet följande lydelse:

"Är den nationella domstolen bunden av ett av Europeiska gemenskapernas kommission enligt artikel 93.2 i EEG-fördraget fattat beslut, om med anledning av de nationella myndigheternas genomförande av detta beslut den stödmottagare som genomförandeåtgärderna riktar sig till väcker talan vid den nationella domstolen på den grunden att kommissionens beslut är rättsstridigt och om stödmottagaren, trots att denna skriftligen underrättats av medlemsstaten om kommissionens beslut, inte har väckt talan mot beslutet enligt artikel 173 andra stycket i EEG-fördraget eller inte har gjort detta inom föreskriven tid?"

35. Domstolens svar var föredömligt stringent. Efter att ha erinrat om att beslut, som inte har ifrågasatts av den som det riktats till inom de tidsfrister som föreskrivs enligt artikel 173 i fördraget, är slutgiltiga i förhållande till dessa personer och att företag som är stödmottagare av ett sådant individuellt stöd som avses i ett beslut som fattats av kommissionen, enligt artikel 173 andra stycket i fördraget, har rätt att väcka talan om ogiltigförklaring även om detta beslut är riktat till en annan medlemsstat, har domstolen nämligen fastställt att den rättspraxis som domstolen — angående en medlemsstats invändning om rättsstridighet av ett sådant beslut inom ramen för en fördragsbrottstalan — utgått från i det ovannämnda målet kommissionen mot Belgien skall tillämpas vad gäller ett sådant företag.

36. Domstolen förklarade i det här avseendet följande:

"16 Denna rättspraxis, enligt vilken en medlemsstat som ett enligt

artikel 93.2 första stycket i fördraget fattat beslut riktar sig till inte har möjlighet att på nytt ifrågasätta beslutets giltighet i samband med en sådan talan om fördragsbrott som avses i artikel 93.2 andra stycket i fördraget, grundar sig framför allt på det övervägandet att tidsfristerna för väckande av talan skall säkerställa rättssäkerheten genom att hindra ett ifrågasättande under obegränsad tid av gemenskapsåtgärder som medför rättsverkningar.

17 På grund av samma rättssäkerhetskrav är det inte heller möjligt för en stödmottagare — som hade kunnat väcka talan mot ett på grundval av artikel 93 i fördraget fattat beslut av kommissionen vars föremål var detta stöd, men som låtit den i detta hänseende i artikel 173 tredje stycket i fördraget föreskrivna tvingande tidsfristen löpa 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.

18 Att i sådana fall tillåta att den berörda personen vid den nationella domstolen kan motsätta sig beslutets genomförande under åberopande av beslutets rättsstridighet, skulle nämligen göra det möjligt för den berörda personen att kringgå den laga kraft som beslutet får gentemot den personen efter utgången av tidsfristen för väckande av talan."

37. Eftersom domstolen sålunda till en början överfört den lösning som i första hand fastslagits för en medlemsstats invändning inom ramen för en fördragsbrottstalan mot giltigheten av ett gemenskapsbeslut som riktats till den på en enskilds invändning mot ett beslut som inte var riktat till honom men som han har haft kännedom om, förefaller det, vad gäller en medlemsstats invändning vid en nationell domstol mot ett beslut som riktats till den, finnas skäl att överföra den lösning som tillämpats i fråga om en invändning från en enskild.

38. Det är nämligen svårt att tänka sig, utom möjligen med stöd av att principen om jämlikhet i medel vid rättsliga förfaranden, att de rättsmedel som vid nationell domstol inte kan användas som grund för talan av en enskild skall kunna användas av en regering.

39. De krav som uppställs enligt principen om rättssäkerhet och de krav som framgår av den inneboende ordningen i gemenskapens rättsmedelssystem kan inte vara olika beroende på om det är en enskild eller en medlemsstat som, trots att de har haft möjlighet att väcka talan om ogiltigförklaring enligt artikel 173 i fördraget, har underlåtit att göra det.

40. Den omständigheten att det är förbjudet för en enskild att invända mot ett beslut

endast på den grunden att han har haft rätt att väcka talan om ogiltigförklaring mot det beslut som, trots att det inte riktats till honom, kommit till hans kännedom, bör tvärtom med nödvändighet medföra att samma förbud skall gälla gentemot den medlemsstat till vilken beslutet var riktat.

41. Grundsatsen *vigilantibus non dormientibus subveniunt jura* (rätten står den bi som vakar, inte den som sover), som generaladvokat Jacobs erinrat om i sitt förslag till avgörande i det ovannämnda målet TWD Textilwerke Deggendorf, gäller inte enbart enskilda utan är uppenbarligen möjlig att tillämpa på samtliga rättssubjekt som omfattas av gemenskapsrätten. Inte heller gäller generaladvokat Jacobs påpekande att den tidsfrist som anges i artikel 173 i fördraget skulle "förlora all mening och syfte om den som enligt artikel 173 otvivelaktigt har rätt att väcka talan mot ett beslut helt enkelt skulle kunna ignorera beslutet och i efterföljande förfaranden som inletts för att beslutet skall verkställas, invända mot dess giltighet endast fall då enskilda invänder mot ett besluts giltighet".

42. Den rättspraxis som framgår av domen i målet TWD Textilwerke Deggendorf, vilken senare bekräftats genom domen av den 30 januari 1997 i målet Wiljo [11], har inte bestritts av den franska regeringen. Den franska regeringen har däremot försökt att begränsa tillämpningsområdet för denna rättspraxis, eller i vart fall övertyga mig om att den inte bör tillämpas i förevarande mål.

43. Det första argument som den franska regeringen har gjort gällande härvidlag är att anledningen till att besluten 98/692 och 1999/514 var ogiltiga visade sig först efter att tidsfristen för väckande av talan om ogiltigförklaring löpt ut och att den på grund härav inte kan klandras för att ha låtit tidsfristen löpa ut utan att reagera. Det finns således skäl att undantagsvis godta att den preklusion, som inträtt på grund av att talan om ogiltigförklaring inte väckts, inte skall kunna åberopas mot den franska regeringen.

44. Enligt den franska regeringens argumentation bör "detta undantag... begränsas till nya omständigheter som medlemsstaten med hänsyn till sin egen rättsliga och territoriella behörighet inte kunde ha känt till, såsom sådana omständigheter som framkommit vid forskning och kontroller som inte blivit kända genom andra medlemsstater eller kommissionen inom ramen för dess behörighet. För att dessa nya omständigheter skall kunna beaktas bör de vara av sådant slag att de, rättsligt och faktiskt, sätter ändamålet och rättsverkningarna av den rättsakt vars giltighet är omstridd i fråga. Omständigheterna bör således vara nya i materiellt hänseende."

45. Det är föga förvånande att just så är fallet vad gäller de omständigheter som den franska regeringen fått kännedom om och som medfört att tillförlitligheten till DBES-systemet ifrågasatts.

11 — C-178/95 (REG 1997, s. I-585).

46. Detta undantag står emellertid, även i detta sammanhang, i strid med principen enligt vilken en rättsakts giltighet skall bedömas mot bakgrund av de förhållanden som rådde vid tidpunkten då den antogs, något som den franska regeringen är väl medveten om och som säkerligen inte vederläggs av domen av den 21 mars 2000 i målet Greenpeace France m.fl. [12], vilket den franska regeringen felaktigt infört i diskussionen. Domstolen har nämligen i detta mål godkänt att nationella interimistiska åtgärder [13] vidtas innan kommissionen omprövar sitt beslut och inte att giltigheten av ett beslut från kommissionen ifrågasätts.

47. För att bemöta denna invändning har den franska regeringen åberopat domen av den 17 juli 1997 i målet SAM Schiffahrt och Stapf [14]. Punkt 47 i den domen har mycket riktigt följande något kryptiska ordalydelse:

"Även om det skulle antas att en rättsakts giltighet i vissa fall skulle kunna bedömas i förhållande till nya omständigheter som inträtt efter det att den antogs, kan det inte — som generaladvokaten har påpekat... i sitt förslag till avgörande — med stöd av akten i målet anses att det i förevarande fall föreligger sådana omständigheter."

48. Först skall det påpekas att domstolen enligt min mening använder uttrycket "även om det skulle antas" för att uttrycka att den har att ta ställning till en fråga som inte enbart är högst hypotetisk, utan som vid första anblick till och med förefaller vara felaktig.

49. Det skall vidare påpekas att detta avsnitt i domen återger vad generaladvokat Jacobs anfört i punkt 38 i sitt förslag till avgörande, vilken inte kan anses utgöra något argument till stöd för den tes enligt vilken uppkomsten av nya omständigheter skulle göra det möjligt att undgå preklusion.

50. Generaladvokat Jacobs har nämligen, efter att ha konstaterat att "såsom huvudregel gäller... att giltigheten av en rättsakt endast kan avgöras mot bakgrund av de förhållanden som rådde när den antogs", tillagt att "[det] förefaller mig vara så att gemenskapslagstiftaren trots allt kan vara skyldig att i vissa fall upphäva eller ändra en rättsakt för att ta hänsyn till händelser som inträffat efter dess antagande. Till exempel kan så vara fallet om det efter det att rättsakten antagits visar sig att den får diskriminerande följder eller om det står helt klart att rättsaktens syften förverkligats och att den pålaga som enskilda ålagts således inte längre kan rättfärdigas."

51. Vad generaladvokat Jacobs hävdar, och som jag helt instämmer i, är att ingenting på det rättsliga området är av sådant slag att det inte kan angripas och särskilt att det som kan rättfärdigas i dag eventuellt inte längre kan rättfärdigas i morgon. Detta har till följd att varje lag-

12 — C-6/99 (REG 2000, s. I-1651).

13 — Se härvid mitt resonemang nedan angående den tredje tolkningsfrågan.

14 — C-248/95 och C-249/95 (REG 1997, s. I-4475).

stiftare å ena sidan om inte ständigt så i vart fall då och då måste kontrollera att reglerna som han har infört fortfarande motsvarar samhällets behov och, å andra sidan måste ändra eller till och med upphäva de regler som inte längre kan rättfärdigas och inte längre står i överensstämmelse med det nya sammanhang i vilket de bör ha sina rättsverkningar.

52. Det finns en lucka, för att inte säga en avgrund, mellan detta konstaterande och återuppväckandet av en talerätt som inte tillämpades när reglerna om talerätt antogs. Denna lucka eller avgrund förefaller vara oöverstiglig för var och en som värnar om rättssäkerheten.

53. Däremot kan, och det är enligt min mening vad generaladvokat Jacobs har menat, en vägran från den som antagit en bestämmelse som inte längre är anpassad att upphäva den inom ramen för en eventuell domstolsprövning anses ogiltig.

54. En sådan domstolsprövning är möjlig i gemenskapens domstolssystem. Härmed avslutar jag min undersökning av den franska regeringens första argument. Såsom framgår av mitt förslag till avgörande i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike hade den franska regeringen, mot bakgrund av de nya omständigheter som den ansåg hade uppkommit, all rätt att begära att kommissionen skulle ompröva besluten 98/692 och 1999/514 samt att antingen angripa kommissionens avslag på dess begäran genom att väcka en talan om ogiltigförklaring eller, om dess begäran lämnades obehandlad, anhängiggöra en passivitetstalan mot kommissionen.

55. Den franska regeringen valde som bekant inte denna väg. Detta är enligt min mening svårt att förstå, eftersom den vägen skulle ha gjort det möjligt för den franska regeringen att vid domstolen göra gällande de omständigheter som den, med hänsyn till kraven enligt försiktighetsprincipen, anser att DBES-systemet kan kritiseras för.

56. Om upptäckten av de påstått nya omständigheterna inte gör att den franska regeringen kan undgå tillämpningen av den rättspraxis som framgår av det ovannämnda målet TWD Textilwerke Deggendorf, vad skall då gälla för argumentet att besluten 98/692 och 1999/514 inte är verkliga beslut, utan snarare normativa rättsakter som inte omfattas av den rättspraxis som framgår av målet TWD Textilwerke Deggendorf?

57. Det skall inledningsvis konstateras att den franska regeringens argumentation inte saknar skicklighet när denna regering — med utgångspunkt från domstolens fasta rättspraxis, som senare har utvecklats vad gäller fysiska och juridiska personers rätt att väcka talan om ogiltigförklaring mot ett beslut när det vid bedömningen av det ifrågavarande beslutet framgår att det är

fråga om en rad individuella beslut och av vilken följer att en gemenskapsrättsakts räckvidd inte framgår av dess form utan av dess art — bedömer de ifrågavarande besluten, vilka riktats till samtliga medlemsstater i den meningen att de medför att en verklig reglering av rörligheten av vissa produkter av nötkreatur från Förenade kungariket införs och drar slutsatsen att dessa beslut, i deras egenskap av rättsakter, omfattas av tillämpningsområdet för artikel 184 i fördraget och att de således kan ifrågasättas genom en invändning om rättsstridighet.

58. Det skall emellertid genast konstateras att den franska regeringen, med hänsyn till den senaste utvecklingen av domstolens rättspraxis, inte kan vinna framgång med denna argumentation. Även om det i och med domen i det ovannämnda målet TWD Textilwerke Deggendorf framgick att den omständighet som skulle beaktas för att avgöra om en möjlighet att ifrågasätta giltigheten av en gemenskapsrättsakt vid en nationell domstol skulle medges inte var rättsaktens art, utan frågan huruvida det för den berörde fanns en möjlighet att ifrågasätta rättsaktens giltighet genom att väcka talan om ogiltigförklaring, har enligt senare rättspraxis denna möjlighet till domstolsprövning genom en talan om ogiltigförklaring inte bara ansetts vara det enda kriteriet, den har dessutom fått en strikt tillämpning.

59. I sin dom av den 12 december 1996 i målet Accrington Beef m.fl. [15], ansåg domstolen som svar på Förenade kungarikets regerings tvivel vad gällde möjligheterna mot bakgrund av den rättspraxis som framgår av domen i det ovannämnda målet TWD Textilwerke Deggendorf för käranden i målet vid den nationella domstolen att ifrågasätta giltigheten av vissa bestämmelser i en förordning ansett följande (punkterna 15 och 16):

"Det räcker i detta avseende att konstatera att när det gäller omtvistade bestämmelser i en gemenskapsförordning som i allmänna ordalag riktar sig till abstrakt angivna personkategorier och objektivt bestämda situationer, är det inte uppenbart att en talan mot nämnda förordning av Accrington Beef m.fl. grundad på artikel 173 i fördraget skulle ha tagits upp till sakprövning.

Mot denna bakgrund saknar det mening att hänvisa till det ovannämnda målet TWD (Textilwerke Deggendorf), som avsåg ett bolag som obestridligen hade rätt och hade informerats om att det hade rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av den gemenskapsrättsakt som bolaget vid en nationell domstol hade gjort gällande var rättsstridig."

60. I sin dom av den 11 november 1997 i målet Eurotunnel m.fl. [16] uttalade domstolen följande som svar på den nationella domstolens fråga om möjligheterna för ett företag att vid en nationell domstol göra gällande att bestämmelser i ett direktiv är ogiltiga, fastän företaget inte har ifrågasatt

15 — C-241/95 (REG 1996, s. I-6699).

16 — C-408/95 (REG 1997, s. I-6315).

direktivet genom att väcka talan om ogiltigförklaring vid gemenskapsdomstolen (punkterna 28 och 29): "Det bör erinras om att ovannämnda dom i målet TWD Textilwerke Deggendorf avsåg ett bolag som obestridligen hade rätt och som hade informerats om att det hade rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av den gemenskapsrättsakt som bolaget vid en nationell domstol hade gjort gällande var rättsstridig. Det kan i det avseendet konstateras att eftersom det gäller gemenskapsdirektiv i vilka de omtvistade bestämmelserna i allmänna ordalag riktar sig till medlemsstater och inte till fysiska eller juridiska personer, är det inte uppenbart att en talan av Eurotunnel mot de omtvistade artiklarna 28, på grundval av artikel 173 i fördraget, skulle ha kunnat tas upp till sakprövning (se, såvitt gäller en förordning, dom av den 12 december 1996 i mål C-241/95, Accrington Beef m.fl., REG 1996, s. I-6699, punkt 15)." Domstolen accepterade följaktligen att utreda de anmärkningar som genom begäran om förhandsavgörande hade framställts vid domstolen gentemot giltigheten av bestämmelser i ett direktiv vilka inte direkt i den mening som avses i artikel 173 berörde det företag som ifrågasatte dem.

61. Domstolen kom senare, i sin dom av den 15 februari 2001 i målet Nachi Europe [17], fram till motsatt resultat vid tillämpningen av samma kriterium, i den meningen att den kom att förbjuda ett företag att vid nationell domstol göra gällande att en gemenskapsrättsakt är rättsstridig. Det var härvid inte fråga om vilken rättsakt som helst, eftersom det rörde sig om en förordning.

17 — C-239/99 (REG 2001, s. I-1197).

62. I det målet begärde den nationella domstolen att domstolen skulle besvara en fråga om giltigheten av en antidumpningsförordning. Vid den nationella domstolen hade ett importföretag, genom att göra gällande att den ifrågavarande förordningen hade ogiltigförklarats till följd av en talan som väckts av andra aktörer, yrkat återbetalning av tull som det varit skyldigt att betala.

63. Efter att ha erinrat om att denna ogiltigförklaring endast kunde beröra tullar på produkter som hade importerats av de nämnda aktörerna och att Nachi Europe således inte kunde dra fördel av den, vägrade domstolen att utreda huruvida förordningen även skulle anses vara ogiltig i förhållande till Nachi Europe. Detta företag hade nämligen inte ifrågasatt förordningen genom en talan om ogiltigförklaring, trots att det, i egenskap av importör i samarbete med exportören och vars återförsäljningspriser på varor hade legat till grund för det exportpris som i förordningen hade fastställts för dumpningsmarginalen för exportören, obestridligen hade talerätt i denna fråga.

64. För att komma fram till denna slutsats fastslog domstolen, efter att ha uteslutit en tillämpning av artikel 241 EG som sådan inom ramen för en begäran om förhandsavgörande, följande (punkterna 35—37):

"Det är emellertid så att i artikel 241 EG uttrycks en allmän rättsprincip, enligt vilken sökanden, inom ramen för en talan i

enlighet med nationell rätt mot avslaget på sökandens ansökan, skall ha möjlighet att göra gällande att den gemenskapsrättsakt som utgör grund för det nationella beslutet mot sökanden är rättsstridigt. Frågan om denna gemenskapsrättsakts giltighet kan följaktligen hänskjutas till domstolen inom ramen för en begäran om förhandsavgörande (dom av den 27 september 1983 i mål 216/82, Universität Hamburg, REG 1983, s. 2771, punkterna 10 och 12; svensk specialutgåva, volym 7, s. 265).

Domstolen har vidare anfört att denna princip tillförsäkrar varje part rätt att, i syfte att uppnå ogiltigförklaring av ett beslut som berör parten direkt och personligen, bestrida giltigheten av de tidigare rättsakter från institutionerna som utgör den rättsliga grunden för det ifrågasatta beslutet, om parten inte hade rätt att enligt artikel 230 EG väcka en direkt talan mot dessa rättsakter vars verkningar parten således är bunden av utan att ha haft möjlighet att väcka talan om ogiltigförklaring av dem (dom av den 6 mars 1979 i mål 92/78, Simmenthal mot kommissionen, REG 1979, s. 777, punkt 39, och i det ovannämnda målet Textilwerke Deggendorf, punkt 23).

Syftet med denna allmänna princip är att garantera att varje person har eller har haft en möjlighet att ifrågasätta en gemenskapsrättsakt som utgör grunden för ett beslut som går honom emot. Den innebär emellertid inte på något sätt att en förordning inte skulle kunna vinna laga kraft gentemot en enskild när den i förhållande till den enskilde betraktas som ett individuellt beslut och denne med stöd av artikel 230 EG otvivelaktigt skulle ha kunnat yrka att förordningen ogiltigförklarades, vilket medför att den enskilde inte inför nationell domstol kan åberopa att förordningen är rättsstridig (se, beträffande ett beslut av kommissionen, domen i det ovannämnda målet TWD Textilwerke Deggendorf, punkterna 24 och 25). Denna slutsats gäller de förordningar genom vilka det införs antidumpningstullar på grund av den dubbla karaktär som de har... De är å ena sidan normativa och å andra sidan kan de direkt och personligen beröra vissa ekonomiska aktörer."

65. Det är således mycket riktigt endast den omständigheten att det är omöjligt att väcka talan om ogiltigförklaring mot en gemenskapsrättsakt som, oberoende av denna rättsakts form eller karaktär, utgör villkoret för att det skall föreligga en rätt att bestrida dess giltighet vid nationell domstol.

66. I förevarande mål har emellertid den franska regeringen uppenbarligen haft rätt att väcka talan mot besluten 98/692 och 1999/514. På grund av den rättspraxis om preklusion som utvecklats från och med domen i det ovannämnda målet TWD Textilwerke Deggendorf har den alltså inte haft rätt att ifrågasätta beslutens giltighet vid Conseil d'État, och detta oberoende av beslutens eventuella normativa karaktär.

Den andra frågan

67. Efter att sålunda ha konstaterat att Conseil d'États första fråga skall besvaras

nekande, avstår jag från att utreda dess andra fråga rörande giltigheten mot bakgrund av försiktighetsprincipen som framgår av artikel 174 EG av besluten 98/692 och 1999/514 vid den tidpunkt då de franska myndigheterna vägrade tillämpa besluten i förhållande till National Farmers' Union.

68. Jag vill emellertid lämna några korta påpekanden angående denna fråga.

69. För det första kan det konstateras att Conseil d'État, genom sin begäran att domstolen skall göra en bedömning av de ifrågavarande gemenskapsrättsakternas giltighet "vid den tidpunkt då de franska myndigheterna fattade besluten" om avslag på National Farmers' Unions ansökningar inte enbart ger sken av att inte känna till att giltigheten av en rättsakt skall bedömas det datum då den antogs, utan även förefaller vara av den uppfattningen att en person som vägrar att rätta sig efter en sådan rättsakt, genom sitt val av tidpunkt för ifrågasättandet av rättsakten, skall kunna välja en tidpunkt som eventuellt infaller långt efter den tidpunkt då rättsakten antogs vid vilken han anser att giltigheten av de beslutade åtgärderna skall bedömas.

70. Detta synsätt förefaller uppriktigt sagt på alla sätt vara helt oacceptabelt, eftersom rättssäkerheten helt förbises och det skulle vara möjligt att göra något slags "tempus-shopping", vilket skulle kunna leda till alla möjliga former av förfaranden.

71. För det andra skall det erinras om att befästandet av försiktighetsprincipen i gemenskapsrätten, genom såväl primärrätten som domstolens rättspraxis samt kommissionens och rådets ställningstaganden, inte på något sätt bör medföra en återgång till unilateralism.

72. Eftersom gemenskapens åtgärder vidtas med iakttagande av försiktighetsprincipen, kan medlemsstaterna inte åberopa denna princip för att efter eget skön motsätta sig tillämpningen av beslut som fattats inom ramen för sådana åtgärder.

73. För det tredje skall det påpekas att den nationella domstolen bör inta en försiktig hållning vid sin kontroll av att försiktighetsprincipen iakttagits.

74. Eftersom denna princip skall tillämpas i situationer där det råder stor osäkerhet, kan det nämligen inte förväntas att den nationella domstolen skall göra gällande sin egen säkra uppfattning som det för övrigt är svårt att se vad den skulle grundas på, eftersom det rör sig om vetenskapliga problem.

75. Det är naturligtvis inte fråga om att låta tillämpningen av försiktighetsprincipen undgå domstolsprövning, utan om att medge att den nationella domstolen, med hänsyn till att de politiska myndigheterna förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, endast kan utöva en minimal kontroll på detta område.

76. För det fjärde skall det påpekas att förutsättningen för att försiktighetsprincipen skall tillämpas i framtiden är att den, utan att det blir oförnuftigt, framträder som en del av rationell riskhantering som inte har till syfte att uppnå ett riskfritt resultat — vilket med all sannolikhet inte existerar — utan att begränsa de risker som medborgarna utsätts för till den lägsta nivå som rimligen är möjlig.

77. För det femte skall det erinras om att kraven enligt DBES-systemet vid tillämpningen av försiktighetsprincipen inte bör bedömas separat, eftersom de allmänna försiktighetsåtgärder som skall tillämpas inom hela gemenskapen, till exempel återtagandet av riskvävnader, naturligtvis bör iakttas vad gäller DBES-produkterna. Härav följer att förekomsten av ett smittat nötkreatur bland de djur som uppfyller kraven enligt DBES-systemet, något som förmodligen inte helt kan uteslutas, inte innebär att konsumtion av kött från detta nötkreatur medför en oacceptabel risk med hänsyn till kraven enligt försiktighetsprincipen.

78. Det skall slutligen påpekas att, oavsett vilken innebörd försiktighetsprincipen ges, tillämpningen av denna princip inte medför att tillämpningen av andra viktiga principer utesluts. Detta förhållande har inte bestritts och det gäller även för proportionalitetsprincipen — en princip vilken kan påstås vara oskiljaktig från försiktighetsprincipen — men även för icke-diskrimineringsprincipen.

79. Vad gäller icke-diskrimineringsprincipen skall det uppmärksammas att DBES-systemet, såsom kommissionen har betonat, har till syfte att säkerställa att nötkött från Förenade kungariket som importerats till andra medlemsstater inte har större risker än något annat nötkött från gemenskapen. Detta syfte förefaller ha förbisetts något av de franska myndigheterna, vilka önskar att nötkött från Förenade kungariket skall vara helt riskfritt, trots att det är ostridigt att franska nötköttsprodukter dessvärre inte klarat sig undan BSE-epidemin.

Den tredje frågan

80. Därmed har jag kommit till den nationella domstolens tredje och sista fråga,

vilken har följande lydelse: "Har en medlemsstat enligt artikel 36 (nu artikel 30 EG i ändrad lydelse) 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/EG 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."

81. I detta sammanhang föreslår jag, såsom National Farmers' Union, Förenade kungarikets regering och kommissionen har föreslagit, att det i första hand skall hänvisas till domstolens rättspraxis om möjligheten att tillämpa artikel 30 EG när harmoniseringsåtgärder har vidtagits.

82. Snarare än att citera domen av den 23 maj 1996 i målet Hedley Lomas [18], som rörde en faktisk situation som är alltför olik den som är i fråga i tvisten vid den nationella domstolen, föredrar jag att hänvisa till domen av den 5 oktober 1977 i målet Tedeschi [19] och av den 25 mars 1999 i målet kommissionen mot Italien [20]. Domstolen har i dessa mål uttalat följande:

"[N]är det i gemenskapsdirektiv föreskrivs harmonisering av de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa skyddet för människors och djurs hälsa samt utformas gemenskapsförfaranden för kontroll av efterlevnaden är det enligt fast praxis inte längre möjligt att åberopa artikel 36 och lämpliga kontroller och skyddsåtgärder måste vidtas inom de ramar som angivits i harmoniseringsdirektivet."

83. Det skall således undersökas huruvida det i förevarande mål, mot bakgrund av tillämpliga bestämmelser vad gäller bekämpningen av BSE, är fråga om en sådan situation.

84. Den franska regeringen har ansett att de åtgärder som den upprätthållit eller vidtagit sedan kommissionen fattat besluten 98/692 och 1999/514 kan rättfärdigas enligt artikel 30 EG huvudsakligen av följande tre skäl:

1) Artikel 30 EG är tillämplig på grund av att direktiv 89/662 och rådets

18 — C-5/94 (REG 1996, s. I-2553). Detta mål rörde en medlemsstats systematiska vägran att utfärda exportlicenser för levande djur med hänsyn till att djuren i slakterierna i bestämmelselandet skulle utsättas för en behandling som stod i strid med rådets direktiv 74/577/EEG av den 18 november 1974 (EGT L 316, s. 10; svensk specialutgåva, område 3, volym 6, s. 28), enligt vilket djuren skall bedövas före slakt.

19 — 5/77 (REG 1977, s. 1555), punkt 35.

20 — C-112/97 (REG 1999, s. I-1821), punkt 54.

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 [21] liksom beslut 98/256 samt de ovannämnda besluten inte utgör en fullständig harmonisering.

Den franska regeringen har gjort gällande att direktiven 89/662 och 90/425 inte i sig kan tolkas som att de skulle ha till syfte att bekämpa BSE och Creutzfeldt-Jacob, den varianten av sjukdomen som drabbar människor (nedan kallad CJS). De åtgärder som inom ramen för skyddsklausulerna i dessa två direktiv vidtogs mot spridningen av BSE och CJS utgjorde inte heller en fullständig harmonisering av förebyggande åtgärder (se generaladvokat Albers förslag till avgörande i målet Eurostock [22] och mitt förslag till avgörande i målet kommissionen mot Frankrike [23]). Enligt den franska regeringen genomfördes den fullständiga harmoniseringen 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 [24], vilken inte trädde i kraft förrän den 1 januari 2001.

21 — EGT L 224, s. 29; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 146.

22 — Dom av den 5 december 2000 i mål C-477/98 (REG 2000, s. I-10695), punkterna 58—61 i förslaget till avgörande.

23 — Se det ovan i fotnot 5 nämnda målet, punkterna 168—170.

24 — EGT L 147, s. 1.

2) Dessa åtgärder har till syfte att skydda hälsan. BSE är en stor hälsorisk för djur och möjligheten att BSE överförs till människor i form av CJS utgör en stor hälsorisk för människor.

3) De åtgärder som vidtagits är sålunda proportionerliga och nödvändiga i förhållande till det syfte som eftersträvas.

85. Jag vill härvid inledningsvis påpeka att det otvivelaktigt är så att direktiven 89/662 och 90/425, till vilka Conseil d'État har hänvisat i sin tredje fråga, inte på något sätt innebär att medlemsstaternas lagar och förordningar vad gäller skydd för människor mot BSE harmoniseras.

86. Såsom domstolen har erinrat om i sin dom i det ovannämnda målet Eurostock "[antogs] direktiv 89/662... med avseende på upprättandet av den inre marknaden och det syftar till att avskaffa veterinära kontroller vid gränserna mellan medlemsstater, genom att lägga vikten vid de första kontrollerna och genom att inrätta kontroller som kan utföras i det mottagande landet. I artikel 1 i direktiv 89/662 föreskrivs således att medlemsstaterna skall se till att de veterinära kontroller som skall

utföras på produkter av animaliskt ursprung, som omfattas av vissa direktiv... inte längre sker vid gränserna utan i enlighet med direktiv 89/662."

87. På samma sätt har det i direktiv 90/425 införts förfaranden enligt vilka nödvändiga åtgärder för hälsoskydd skall antas. Liksom i direktiv 89/662 föreskrivs inga sådana åtgärder i själva direktivet.

88. Jag är för övrigt fortfarande av den uppfattning som jag givit uttryck för i mitt förslag till avgörande i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, enligt vilken en fullständig harmonisering avseende bekämpningen av BSE endast har införts inom ramen för förordning nr 999/2001.

89. Jag anser visserligen att det finns skäl att fästa avseende vid att domstolen i domarna i de ovannämnda målen Tedeschi och kommissionen mot Italien har använt uttrycket "harmonisering som är *nödvändig* för att säkerställa skydd för hälsan" och inte "fullständig harmonisering".[25]

25 — Min kursivering.

90. Det bör följaktligen undersökas huruvida det datumbaserade exportsystemet, vilket antogs innan förordning nr 999/2001 trädde i kraft, är av sådant slag att det garanterar skyddet för medborgares i övriga medlemsstater hälsa när produkter som härrör från nötkreatur avsänds från Förenade kungariket.

91. Beslut 98/692 om ändring av beslut 98/256, genom vilket det datumbaserade exportsystemet infördes, utgör förvisso inte något "harmoniseringsdirektiv" i ordets vanliga bemärkelse, såsom var fallet vad gäller de direktiv som var i fråga i de ovannämnda målen Tedeschi och kommissionen mot Italien.

92. Det rör sig nämligen om ett villkorat upphävande av ett exportförbud. De villkor som uppställs för att förbudet skall upphävas är emellertid lika, om inte mer, detaljerade som de "harmoniseringsåtgärder" som förekommer i många tidigare direktiv. Dessa direktiv innehåller oftast bara en uppräkning av olika kemiska substanser som är tillåtna eller förbjudna som tillsättningsmedel i livsmedelsprodukter.

93. Jag anser inte att det är nödvändigt att jag här ännu en gång beskriver huvuddragen i DBES-systemet. Vad gäller det konkreta problem som är i fråga i tvisten vid den nationella domstolen, det vill säga export av nötkött från Förenade kungariket till de övriga medlemsstaterna, är det till-

räckligt att konstatera att den behöriga gemenskapsinstitutionen på ett detaljerat sätt har föreskrivit de försiktighets- och kontrollåtgärder som skall tillämpas på kobesättningar i slakterier och styckningsanläggningar liksom under transport.

94. Det är följaktligen möjligt att dra slutsatsen att gemenskapslagstiftaren har "tagit området i anspråk" och att det inte längre återstår något utrymme för skyddsåtgärder enligt artikel 30 EG.

95. Det förefaller för övrigt som om detta underförstått varit domstolens ställningstagande i domen i det ovannämnda målet Eurostock. I det målet hade domstolen även tillfrågats om huruvida en medlemsstat vid bekämpningen mot spridningen av BSE kunde vidta skyddsåtgärder i den mening som avses i artikel 9.1 i direktiv 89/662 när kommissionen hade fattat ett beslut enligt artikel 9.4 i samma direktiv, men skjutit upp tidpunkten för detta besluts ikraftträdande eller, om denna fråga besvarades nekande, medlemsstaten för att rättfärdiga förbudet att importera vissa produkter från nötkreatur som härrör från en annan medlemsstat, kunde åberopa bestämmelsen om skydd för människors hälsa i artikel 36 i fördraget. Domstolen besvarade denna fråga jakande vad gäller möjligheten att förbjuda import av dessa produkter i egenskap av skyddsåtgärder i den mening som avses i artikel 9.1 punkt 4 i direktiv 89/662 har vidtagits och ansåg att det saknades skäl att besvara frågan huruvida artikel 30 EG var tillämplig.

96. Det förhållandet att artikel 30 EG inte längre är tillämplig på detta område, hindrar dock på intet sätt de andra medlemsstaterna från att om problem uppstår vidta tillfälliga skyddsåtgärder.

97. I detta sammanhang kan olika situationer tänkas uppkomma.[26] En medlemsstat kan sålunda åberopa artikel 9.4 i ett visst antal fall.

26 — Det är av intresse att uppmärksamma att det i rådets direktiv 90/396/EEG av den 29 juni 1990 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om anordningar för förbränning av gasformiga bränslen (EGT L 196, s. 15; svensk specialutgåva, område 13, volym 19, s. 228), vilket var föremål för bedömning i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, görs åtskillnad mellan de olika situationer som kan uppkomma. Detta framgår av dess artikel 7 som har följande lydelse:
"1. Om en medlemsstat upptäcker att normalt använda anordningar försedda med EG-märke kan äventyra personers, husdjurs eller egendoms säkerhet skall den vidta alla lämpliga åtgärder för att återkalla dessa anordningar från marknaden och förbjuda eller begränsa deras utsläppande på marknaden. Medlemsstaten ifråga skall omedelbart underrätta kommissionen om sådana åtgärder och om skälen för beslutet samt speciellt om huruvida den bristande överensstämmelsen beror på
a) underlåtenhet att uppfylla de väsentliga krav som avses i artikel 3, när anordningen inte motsvarar de standarder som åsyftas i artikel 5.1,
b) felaktig tillämpning av de standarder som avses i artikel 5.1, eller
c) brister i de standarder som avses i artikel 5.1.
2. Kommissionen skall så snart som möjligt samråda med de berörda parterna. Om kommissionen efter sådant samråd anser att en åtgärd enligt punkt 1 var befogad skall den omedelbart underrätta den medlemsstat som tog initiativet samt övriga medlemsstater om detta."

98. För det första kan en medlemsstat, såsom Förenade kungarikets regering och kommissionen medgivit under förevarande förfarande, vidta tillfälliga skyddsåtgärder även i fall då kommissionen har vidtagit sådana åtgärder som föreskrivs i artikel 9.4 i direktiv 89/662, under förutsättning att dessa åtgärder kan rättfärdigas genom omständigheter som kommissionen inte har kunnat beakta tidigare.

99. Enligt min mening skulle ett sådant fall till exempel kunna föreligga om det visar sig att BSE kan sprida sig på något annat sätt än vad som hittills varit känt.

100. I ett sådant fall skall dock medlemsstaten utan dröjsmål anmäla dessa åtgärder till kommissionen och de övriga medlemsstaterna (artikel 9.1 fjärde stycket).

101. Om kommissionen inom ramen för ett förfarande i Ständiga veterinärkommittén vägrar att ändra gemenskapsbestämmelserna, kan medlemsstaten även angripa detta beslut genom att vid domstolen ansöka om interimistiska åtgärder för att få ett uppskov med verkställigheten av kommissionens beslut och samtidigt få tillstånd att behålla den nationella skyddsåtgärden.

102. Det är riktigt att detta förfarande skiljer sig från förfarandet enligt artikel 30 EG i det avseendet att det åvilar kommissionen att inleda en eventuell fördragsbrottstalan vid domstolen om en medlemsstat vidtar en skyddsåtgärd på grundval av denna bestämmelse. Skyddsåtgärderna kan emellertid i båda fall införas på medlemsstatens initiativ och det ankommer i sista hand på domstolen att bedöma huruvida åtgärderna är välgrundade.

103. För det andra har domstolen i sin dom i det ovannämnda målet Eurostock godtagit att en medlemsstat, som en tillfällig skyddsåtgärd i den mening som avses i artikel 9.1 fjärde stycket i direktiv 89/662, får förbjuda import av riskmaterial i fråga om BSE i de fall där kommissionen med stöd av artikel 9.4 i samma direktiv har fattat ett beslut, men tillämpningen av åtgärderna i detta beslut har skjutits upp.

104. En medlemsstat kan dessutom motsätta sig importer i andra fall utan att ens behöva grunda sig på artikel 9.1. Så kan i första hand vara fallet när samtliga komponenter i DBES-systemet ännu inte införts.

105. Detta har bekräftats av domstolen i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike. I den domen fann nämligen domstolen att det förelåg vissa tolkningssvårigheter, och att det följaktligen varit svårt att genomföra beslut 98/256 i ändrad lydelse eftersom de krav på spårbarhet som ställts på medlemsstaterna varken varit klara eller precisa. Dessa svårigheter har förtydligats genom den samförståndsförklaring som var i fråga i den domen och domstolen ansåg att Republiken Frankrike hade haft rätt till en rimlig tidsfrist för att genomföra besluten 98/256 i ändrad lydelse och 1999/514 "såsom dessa tolkats och preciserats i samförståndsförklaringen".

106. Domstolen ansåg följaktligen att Republiken Frankrike inte har varit skyldig att genomföra dessa bestämmelser förrän den tidsfrist som Republiken Frankrike hade angivit i det motiverade yttrandet löpte ut, det vill säga den 30 december 1999.

107. Domstolen ansåg således att beslutet att upphäva embargot inte kunde göras gällande mot Republiken Frankrike vid den tidpunkt som angavs i dessa bestämmelser, det vill säga den 1 augusti 1999. Detta innebär att det förbud mot export som Förenade kungariket genom beslut 98/256 i dess ursprungliga lydelse var skyldigt att införa och den rätt som detta beslut samtidigt medförde för Republiken Frankrike att vägra import fortsatte att gälla till och med den 30 december 1999.

108. Detta gäller även om det skulle visa sig att den exporterande medlemsstaten inte tillämpar DBES-systemet tillräckligt noggrant och att det kött som inte uppfyller kraven enligt detta system når de övriga medlemsstaternas gränser. I detta fall kan medlemsstaterna på samma sätt göra gällande att det fortfarande är en skyddsåtgärd som gemenskapen vidtagit som är tillämplig, det vill säga förbudet att avsända produkter som inte uppfyller kraven enligt DBES-systemet.

109. Genom en omskrivning av domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien är det således möjligt att dra slutsatsen att det i gällande gemenskapslagstiftning — vad gäller det konkreta problem som är i fråga i tvisten i målet vid den nationella domstolen, det vill säga direkt export av nötkött från Förenade kungariket till Frankrike — föreskrivs nödvändiga harmoniseringsåtgärder för att skydda människors och djurs hälsa och utformas tillräckliga gemenskapsförfaranden för kontroll av att åtgärderna efterlevs. Enligt gällande gemenskapslagstiftning är det också möjligt att vidta provisoriska skyddsåtgärder vid oförutsedda problem, vilket medför att det inte längre är motiverat att åberopa artikel 30 EG.

Förslag till avgörande

110. Efter genomgången av min utredning av de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen, föreslår jag att domstolen besvarar Conseil d'États frågor på följande sätt:

— En medlemsstat kan inte i en tvist vid nationell domstol ifrågasätta giltigheten av ett beslut fattat på grundval av artikel 189.4 i EG-fördraget (nu artikel 249.4 EG) som riktats till den mot vilket den inte inom de tidsfrister som fastställs i artikel 230 EG har väckt talan om ogiltigförklaring.

— Republiken Frankrike kunde inte stödja sig på artikel 30 EG för att förbjuda import av nötkött eller nötköttsprodukter från Förenade kungariket som uppfyller de krav som uppställs i rådets beslut 98/256/EG av den 16 mars 1998 om nödåtgärder vad beträffar skydd mot bovin spongiform encefalopati, som ändrar beslut 94/474/EG och upphäver beslut 96/239/EG i dess lydelse enligt kommissionens beslut 98/692/EG av den 25 november 1998 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.