RETTENS DOM (Første Afdeling)

11. januar 2002 *

I sag T-174/00,

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

sagsøger,

mod

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

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

støttet af:

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

intervenient,

angående en påstand om erstatning i henhold til EF-traktatens artikel 178 (nu artikel 235 EF) og artikel 215, stk. 2 (nu artikel 288, stk. 2, EF), for det tab, sagsøgeren hævder at have lidt som følge af forbuddet i Fællesskabet mod indførsel af oksekød behandlet med bestemte hormoner,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Første Afdeling)

sammensat af præsidenten, B. Vesterdorf, og dommerne N.J. Forwood og H. Legal,
justitssekretær: fuldmægtig J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 7. november 2001,

afsagt følgende

Dom

Retsgrundlaget

1 Rådets direktiv 81/602/EØF af 31. juli 1981 om forbud mod visse stoffer med hormonal virkning og mod stoffer med thyreostatisk virkning (EFT L 222, s. 32) bestemmer i artikel 2, at medlemsstaterne skal forbyde, at der indgives dyr på bedrifter stoffer med thyreostatisk virkning eller stoffer med østrogen, androgen og gestagen virkning, samt at der markedsføres dyr eller kød af dyr fra bedrifter, som har fået indgivet disse stoffer. Direktivets artikel 5 bestemmer som undtagelse til dette forbud, at indtil Rådet har truffet afgørelse vedrørende anvendelse af østradiol 17/ß, progesteron, testosteron, trenbolon og zeranol til opfedning af dyr på en bedrift, forbliver de nationale bestemmelser samt de ordninger, som medlemsstaterne har truffet om disse stoffer, i kraft med forbehold af traktatens almindelige bestemmelser. Denne undtagelse var i fjerde betragtning til direktivet begrundet med den omstændighed, at anvendelsen af disse fem stoffer endnu skulle undersøges omhyggeligt med henblik på at fastslå, om stofferne var skadelige eller ej.

2 Den 31. december 1985 vedtog Rådet direktiv 85/649/EØF om forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal virkning inden for husdyravl (EFT L 382, s. 228). Dette direktiv blev, efter at det var blevet annulleret som følge af tilsidesættelse af væsentlige formkrav ved Domstolens dom af 23. februar 1988, Det Forenede Kongerige mod Rådet (sag 68/86, Sml. s. 855), erstattet af Rådets direktiv 88/146/EØF af 7. marts 1988 om forbud mod anvendelse af visse stoffer

med hormonal virkning inden for husdyravl (EFT L 70, s. 16). Bortset fra at der fortsat kan gives tilladelse til anvendelse af østradiol 17/ß, testosteron og Progesteron til terapeutiske behandlingsformål, ophæver dette direktiv muligheden for undtagelse efter artikel 5 i direktiv 81/602 med hensyn til de fem stoffer, der er nævnt ovenfor i præmis 1. I medfør af artikel 6 forbyder medlemsstaterne indførsel fra tredjelande af husdyr, som uanset metoden har fået indgivet stoffer med thyreostatisk, østrogenisk, androgenisk og gestagenisk virkning, eller kød af sådanne dyr.

3 Direktiv 88/146 skulle være gennemført senest den 1. januar 1988, men direktivets ikrafttræden blev udsat til den 1. januar 1989. Der fulgte heraf fra denne dato et forbud mod indførsel i Fællesskabet af kød og kødprodukter med kød, der er behandlet med bestemte hormoner, fra tredjelande i medfør af Rådets direktiv 72/462/EØF af 12. december 1972 om sundhedsmæssige og veterinærpolitimæssige problemer i forbindelse med indførsel af kvæg og svin samt fersk kød fra tredjelande (EFT L 1972, 31. december, s. 77).

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

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

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

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

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

9 Den 29. april 1996 vedtog Rådet direktiv 96/22/EF om forbud mod anvendelse af visse stoffer med hormonal og thyreostatisk virkning og af ß-agonister i husdyrbrug og om ophævelse af direktiv 81/602/EØF, 88/146/EØF og 88/299/EØF (EFT L 125, s. 3). Dette direktiv bekræfter forbudsordningen, der fremgår af direktiv 81/602, sammenholdt med direktiv 88/146, og tilføjer melengestrolacetat til de fem forbudte stoffer, der er omhandlet i præmis 1 og 2 ovenfor.

10 I maj og november 1996 indledte henholdsvis USA og Canada hver især en tvistbilæggelsessag ved de kompetente organer i WTO, da de fandt, at fællesskabslovgivningen begrænsede deres udførsel til Fællesskabet af oksekød

behandlet med bestemte hormoner i strid med de af Fællesskabet indgåede forpligtelser inden for rammerne af WTO.

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

12 Appelorganet afgav efter Fællesskabets appel den 16. januar 1998 en rapport (nr. WT/DS26/AB/R WT/DS48/AB/R), der på visse punkter ændrede de to panelers rapporter, men ikke desto mindre nåede frem til, at Fællesskabet havde tilsidesat SPS-aftalens artikel 3, stk. 3, og artikel 5, stk. 1, i det væsentlige fordi der ikke forelå en specifik videnskabelig analyse af de risici for cancer, der er forbundet med anvendelsen af bestemte hormoner som vækstfremmere. Appelorganet anbefalede, at »tvistbilæggelsesorganet opfordrer Det Europæiske Fællesskab til at bringe de foranstaltninger, som har vist sig at være [...] uforenelige med [SPS-]aftalen, i overensstemmelse med de forpligtelser, Fællesskabet har påtaget sig inden for rammerne af denne aftale«.

13 Den 13. februar 1998 vedtog WTO's tvistbilæggelsesorgan (herefter »tvistbilæggelsesorganet«) appelorganets rapport og panelernes rapporter som ændret af appelorganet.

14 Fællesskabet, der havde tilkendegivet, at det ville overholde sine forpligtelser under WTO, men at det hertil havde brug for en rimelig frist i overensstemmelse med artikel 21, stk. 3, i Forståelsen vedrørende regler og procedurer for bilæggelse af tvister (EFT 1994 L 336, s. 234), der udgør bilag 2 til overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen, fik en frist hertil, der udløb den 13. maj 1999.

15 På grundlag af resultaterne af en ny analyse af risiciene forbundet med anvendelsen af de omhandlede stoffer vedtog Kommissionen den 24. maj 2000 og fremlagde for Parlamentet og Rådet den 3. juli 2000 forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/C 337 E/25 om ændring af direktiv 96/22 (EFT C 337 E, s. 163), hvis formål bl.a. var endeligt at opretholde forbuddet mod anvendelse af østradiol 17/ß og midlertidigt forbuddet mod de fem andre stoffer, der var blevet forbudt ved direktiv 96/22, mens de nye videnskabelige rapporter afventes.

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og parternes påstande

16 Det sagsøgende selskab blev stiftet den 26. juli 1990 og registreret i erhvervs- og selskabsregistret ved Tribunal de commerce de Paris (Frankrig) den 9. august 1990 med det vedtægtsmæssige formål at forhandle diverse landbrugsfødevarer, bl.a. kød.

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

18 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 28. juni 2000 anlagde sagsøgeren nærværende sag, hvori selskabet har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Det Europæiske Fællesskab er erstatningsansvarligt for, at sagsøgeren blev taget under konkursbehandling.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagsøgeren en erstatning på 87 006 000 franske franc (FRF).

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19 Uden formelt at fremsætte en afvisningspåstand i henhold til artikel 114, stk. 1, i Rettens procesreglement, har Rådet i svarskriftet nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, om fornødent ved begrundet kendelse, at sagen må afvises, subsidiært, at sagen er åbenbart ugrundet.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20 Kommissionen, der fik tilladelse til at intervenere i sagen ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Første Afdeling den 15. januar 2001, har nedlagt påstand til støtte for sagsøgerens påstande.

21 Retten (Første Afdeling) besluttede på grundlag af den refererende dommers rapport at indlede den mundtlige forhandling, og opfordrede som en foranstaltning til tilrettelæggelse af sagen sagsøgeren til at besvare visse skriftlige spørgsmål. Sagsøgeren gjorde dette inden for den fastsatte frist.

22 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 7. november 2001.

Formaliteten

Parternes argumenter

23 Sagsøgeren har nedlagt påstand om erstatning for det tab, som selskabet hævder at have lidt som følge af forbuddet mod indførsel til Fællesskabet af oksekød, bl.a. af amerikansk oprindelse, som blev besluttet og iværksat af Rådet på grundlag af direktiv 81/602 og 88/146, og som blev bekræftet ved vedtagelsen af direktiv 96/22 (herefter »embargoen«).

24 Rådet og Kommissionen har gjort indsigelse mod sagens antagelse til realitetsbehandling.

25 Rådet har for det første gjort gældende, at stævningen ikke opfylder kravene i artikel 19 i EF-statutten for Domstolen og i artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement.

26 Rådet er for det andet af den opfattelse, at sagsøgeren har undladt at benytte de retsmidler, som selskabet har ved de nationale domstole, og som ifølge institutionen kunne yde det en effektiv og fuldstændig retlig beskyttelse (Domstolens dom af 12.4.1984, sag 281/82, Unifrex mod Kommissionen og

Rådet, Sml. s. 1969, præmis 11). Rådet har anført, at til forskel fra en forordning eller en beslutning kan et direktiv ikke være den direkte årsag til et tab, da det er rettet til medlemsstaterne, og det således under ingen omstændigheder kan være en kilde til forpligtelser for private (Domstolens dom af 14.7.1994, sag C-91/92, Faccini Dori, Sml. I, s. 3325). Sagsøgeren burde således ifølge Rådet have anfægtet de retsakter til gennemførelse af de omtvistede direktiver, som de franske myndigheder havde udstedt, under påberåbelse af, at disse direktiver er ulovlige, og ved i påkommende tilfælde at få Domstolens afgørelse i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF). Sagsøgeren kunne dermed efter omstændighederne have fået de omhandlede direktiver samt de nationale gennemførelsesforanstaltninger erklæret ugyldige og på den måde have forhindret realiseringen af det hævdede tab.

27 Rådet, støttet af Kommissionen, har for det tredje gjort gældende, at sagsanlægget er forældet, da stævningen er blevet indleveret efter udløbet af fristen på fem år, der er fastsat i artikel 43 i Domstolens statut, og som regnes fra realiseringen af det hævdede tab. Ifølge institutionerne er den hævdede skade nemlig realiseret for de erhvervsdrivende allerede ved gennemførelsen af de omstridte direktiver i national ret og i sagsøgerens tilfælde senest den 28. februar 1995, hvilket var datoen for betalingsstandsningen som anordnet af Tribunal de commerce de Paris i den ovenfor nævnte dom. Fra denne dato havde sagsøgeren, der var insolvent, nemlig ikke været i stand til at indføre kød, og tabet kunne derfor ikke længere øges.

28 Sagsøgeren har over for disse argumenter for det første gjort gældende, at et erstatningssøgsmål kan antages til realitetsbehandling, når årsagen til tabet er sikker, uden at tabet af den grund kan vurderes endnu (Domstolens dom af 29.1.1985, sag 147/83, Binderer mod Kommissionen, Sml. s. 257, og af 14.1.1987, sag 281/84, Zuckerfabrik Bedburg m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 49). Det forholder sig således i nærværende sag.

29 Sagsøgeren har for det andet anført, at mulighederne for ved de nationale domstole at bestride lovligheden af de foranstaltninger, de nationale myndigheder

har truffet i medfør af embargoen, ikke kan føre til erstatning af den hævdede skade (jf. Domstolens dom i sagen Unifrex mod Kommissionen og Rådet, præmis 12, og dom af 26.2.1986, sag 175/84, Krohn mod Kommissionen, Sml. s. 753, præmis 27).

30 Sagsøgeren har for det tredje gjort gældende, at den femårige forældelsesfrist i artikel 43 i Domstolens statut i den foreliggende sag begyndte at løbe fra den dag, hvor sagsøgeren standsede sine aktiviteter som resultat af dommen, der blev afsagt den 7. december 1995 af Tribunal de commerce de Paris, for så vidt som denne dom »udgør en ny retstilstand, der kan gøres gældende over for alle«. Med hensyn til betalingsstandsningsdatoen, der er fastsat til den 28. februar 1995 i den samme dom, har sagsøgeren over for Rådets argumenter gjort gældende, at datoen alene har til formål at fastlægge den kritiske periode før konkursen, under hvilken foretagne handlinger kan erklæres ugyldige under visse betingelser. I det foreliggende tilfælde fortsatte sagsøgeren sin virksomhed fra marts til december 1995.

Rettens bemærkninger

31 I medfør af artikel 19 i statutten for Domstolen, der finder tilsvarende anvendelse på rettergangsmåden ved Retten i medfør af statuttens artikel 46, og artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement, skal stævningen angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Ifølge fast retspraksis skal denne angivelse være tilstrækkeligt klar og præcis til, at sagsøgte kan forberede sit forsvar, og at Retten kan træffe afgørelse i sagen, i givet fald uden andre oplysninger. Af hensyn til retssikkerheden og en god retspleje skal de væsentligste faktiske og retlige elementer, hvorpå søgsmålet støttes, fremgå, som et mindstekrav i kort form, men på sammenhængende og forståelig måde, af selve stævningens tekst, for at en sag kan antages til realitetsbehandling. For at opfylde disse krav skal en stævning, hvori der nedlægges påstand om betaling af erstatning for skade forvoldt af en fællesskabsinstitution, indeholde de elementer,

der gør det muligt at identificere den adfærd, som sagsøgeren bebrejder institutionen, grundene til, at han antager, at der består en årsagsforbindelse mellem adfærden og det tab, han hævder at have lidt, samt karakteren og størrelsen af dette tab (Rettens dom af 18.9.1996, sag T-387/94, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 961, præmis 106 og 107, og af 6.5.1997, sag T-195/95, Guérin automobiles mod Kommissionen, Sml. II, s. 679, præmis 20 og 21).

32 I den foreliggende sag opfylder sagsøgeren disse krav, da selskabet har gjort det muligt både for den sagsøgte institution og for Retten at identificere den adfærd, som Rådet bebrejdes, det tab, sagsøgeren hævder at have lidt, og den påberåbte årsagsforbindelse mellem denne adfærd og dette tab (jf. navnlig præmis 19 og 24 ovenfor og præmis 53 nedenfor). Argumentet om formelle fejl ved stævningen kan således ikke lægges til grund.

33 For så vidt angår Rådets argument om, at de nationale retsmidler ikke er udtømt, bemærkes det, at den culpøse adfærd, som hævdes at foreligge i dette tilfælde, ikke er udvist af et nationalt organ, men af en fællesskabsinstitution. De tab, som eventuelt kunne følge af, at de franske myndigheder — der hvad angår embargoen som sådan ikke rådede over nogen skønsmargin — har gennemført fællesskabsbestemmelserne, må derfor tilregnes Fællesskabet (jf. f.eks. Domstolens dom af 15.12.1977, sag 126/76, Dietz mod Kommissionen, Sml. s. 2431, præmis 5, og af 19.5.1992, forenede sager C-104/89 og C-37/90, Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3061, præmis 9, og Rettens dom af 13.12.1995, forenede sager T-481/93 og T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2941, præmis 71, og af 20.3.2001, sag T-30/99, Bocchi Food Trade International mod Kommissionen, Sml. II, s. 943, præmis 31).

34 Da Fællesskabets retsinstanser i medfør af traktatens artikel 215 (nu artikel 288 EF) har enekompetence til at behandle sager om erstatning for tab, som fællesskabsinstitutionerne er ansvarlige for (Domstolens dom af 27.9.1988, forenede sager 106/87-120/87, Asteris m.fl. mod Grækenland og EØF, Sml.

s. 5515, præmis 14, og af 13.3.1992, sag C-282/90, Vreugdenhil mod Kommissionen, Sml. I, s. 1937, præmis 14), kan nationale retsmidler ipso facto ikke sikre sagsøgeren en effektiv beskyttelse af selskabets rettigheder (jf. dommen i sagen Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, præmis 72, og i sagen Bocchi Food Trade International mod Kommissionen, præmis 32).

35 I denne forbindelse bemærkes, at selv om Domstolen under en præjudiciel sag skulle antage, at den gældende ordning kunne forvolde skade, ville den nationale ret ikke selv være beføjet til at træffe de nødvendige foranstaltninger for fuldstændigt at udbedre den af sagsøgeren i nærværende sag hævdede skade, hvorfor et direkte søgsmål ved Retten i henhold til traktatens artikel 215 ligeledes ville være nødvendigt i et sådant tilfælde (jf. i denne retning dommen i sagen Dietz mod Kommissionen, præmis 5).

36 Argumentet om, at de nationale retsmidler ikke er udtømt, må således forkastes.

37 Med hensyn til argumentet om sagens forældelse bemærkes det, at ifølge artikel 43 i statutten for Domstolen, der finder tilsvarende anvendelse på rettergangsmåden ved Retten i medfør af statuttens artikel 46, forældes krav mod Fællesskabet, der støttes på ansvar uden for kontraktforhold, fem år efter, at den omstændighed, der ligger til grund for kravet, er indtrådt.

38 Ifølge fast retspraksis kan forældelsesfristen for søgsmål om Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold ikke begynde at løbe, før alle de betingelser, som er en forudsætning for erstatningspligten, er opfyldt, og i tilfælde, hvor erstatningsansvaret, som i nærværende sag, skyldes en generel retsakt, navnlig ikke før retsaktens skadevoldende følger har vist sig (Domstolens dom af 27.1.1982,

forenede sager 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 og 5/81, Birra Wührer m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 85, præmis 10, og Rettens dom af 16.4.1997, sag T-20/94, Hartmann mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 595, præmis 107).

39 Det bemærkes i den foreliggende sag, at de skadelige virkninger, som sagsøgeren hævder at have lidt som følge af vedtagelsen og opretholdelsen af embargoen, har vist sig lige fra starten af sagsøgerens forretningsvirksomhed og således straks efter dennes stiftelse som selskab den 26. juli 1990, eftersom selskabet fra starten og som følge af embargoen var retligt forhindret i at udøve den virksomhed, som selskabet hævder at være stiftet med henblik på, dvs. indførsel af oksekød af amerikansk oprindelse behandlet med bestemte hormoner.

40 Såfremt sagsøgeren var af den opfattelse, at embargoen var ulovlig, var sagsøgeren således i stand til at anlægge sag om Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold straks efter, at selskabet havde påbegyndt sin virksomhed i 1990. Det var således på dette tidspunkt, at betingelserne for et erstatningssøgsmål mod Fællesskabet var opfyldt, og følgelig at den femårige forældelsesfrist begyndte at løbe.

41 I »mælkekvote«-sagerne har Retten imidlertid slået fast, at når tabet ikke er forårsaget øjeblikkeligt, men er opstået dagligt over en vis periode som følge af opretholdelsen af en ulovlig retsakt, gælder forældelsen efter artikel 43 i Domstolens statut i forhold til datoen for afbrydelsen af forældelsen den periode, der ligger mere end fem år forud for denne dato, uden at påvirke de rettigheder, der er opstået under senere perioder (jf. f.eks. dommen i sagen Hartmann mod Rådet og Kommissionen, præmis 132; jf. ligeledes i denne retning generaladvokat Capotorti's forslag til afgørelse i sagen Birra Wührer m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 108, punkt 6).

42 I overensstemmelse med denne retspraksis, som sagsøgeren i replikken selv har gjort gældende skal finde anvendelse i nærværende sag, må erstatningssøgsmålet

anses for forældet, for så vidt som det tager sigte på erstatning for den skade, som sagsøgeren hævder at have lidt i løbet den periode, der ligger mere end fem år før sagsanlægget, dvs. før den 28. juni 1995.

43 Da forældelse henhører under betingelserne for en sags antagelse til realitetsbehandling (jf. i denne retning Rettens kendelse af 4.5.1999, sag T-106/98, Fratelli Murri mod Kommissionen, Sml. II, s. 2553), skal sagen i dette omfang afvises.

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

Realiteten

45 Med hensyn til spørgsmålet, om søgsmålet er begrundet for så vidt angår perioden fra den 28. juni 1995 til den 7. december 1995 og derudover, bemærkes, at det følger af traktatens artikel 215 og fast retspraksis, at Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold forudsætter opfyldelse af en række betingelser vedrørende retsstridigheden af den adfærd, som institutionerne hævdes at have udvist, og eksistensen af en skade samt vedrørende årsagsforbindelsen mellem den hævdede adfærd og den påberåbte skade. For så vidt angår den første af disse betingelser kræver retspraksis, at en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af en bestemmelse, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder, godtgøres

(Domstolens dom af 4.7.2000, sag C-352/98 P, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, Sml. I, s. 5291, præmis 42).

46 For så vidt angår betingelsen vedrørende retsstridigheden af den adfærd, Rådet hævdes at have udvist, har sagsøgeren i stævningen gjort gældende, at institutionen ved at vedtage og opretholde direktiverne 81/602, 88/146 og 96/22 har tilsidesat to retsregler, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder, nemlig dels princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, og dels SPS-aftalen.

Tilsidesættelsen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

Sagsøgerens argumenter

47 Sagsøgeren har gjort gældende, at selskabets berettigede forventning er blevet tilsidesat. Sagsøgeren havde nemlig med rette kunnet håbe dels, at forbuddet mod de omhandlede hormoner kun var midlertidigt, mens en passende videnskabelig vurdering med hensyn til deres eventuelt farlige karakter for den menneskelige sundhed afventedes, og dels at området for undtagelserne i artikel 7 i direktiv 88/146 gradvist ville blive udvidet og omfatte grupper af dyr med oprindelse i De Forenede Stater, hvorfra sagsøgeren havde planlagt at varetage indførslen til Fællesskabet.

48 Sagsøgeren har over for argumentet om, at direktiverne, der henholdsvis er vedtaget i 1981 og 1988, ikke kan have tilsidesat en berettiget forventning hos et selskab, der blev stiftet i 1990, i replikken gjort gældende, at embargoen først reelt er blevet anvendt af de nationale myndigheder fra 1991, hvilket hen imod

slutningen af dette år medførte et kraftigt fald i indførselsstrømmen af amerikansk oksekød, efter at denne var steget kraftigt mellem 1989 og 1990. Ved stiftelsen i 1990 havde sagsøgeren således med rette kunnet tro, at virksomheden med indførsel af amerikansk oksekød, som indtil da havde været udøvet af selskabets stiftere, og som blev overført til sagsøgeren, ville fortsætte med at udvikle sig i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen.

49 Desuden kunne forhandlingerne inden for rammerne af den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (GATT) med henblik på oprettelsen af WTO i årene 1991 til 1994 ifølge sagsøgeren give indtryk af, at en fortolkning af fællesskabslovgivningen i overensstemmelse med de nye internationale regler, der var ved at blive vedtaget, ville gøre sig gældende.

Rettens bemærkninger

50 Det bemærkes, at Domstolen i dom af 13. november 1990 i sagen Fedesa m.fl. (sag C-331/88, Sml. I, s. 4023, præmis 10) har udtalt, at direktiv 88/146 ikke har tilsidesat den berettigede forventning hos de erhvervsdrivende, som var berørt af forbuddet mod at anvende de omhandlede hormoner. Domstolen har bl.a. bemærket, at når der henses til de divergerende opfattelser, der var gjort gældende, kunne de erhvervsdrivende ikke med føje forvente, at et forbud mod at indgive de pågældende stoffer i dyr udelukkende kunne baseres på videnskabelige oplysninger.

51 Disse betragtninger finder så meget desto mere anvendelse på erhvervsdrivende, der, som det var tilfældet med sagsøgeren, først påbegyndte deres virksomhed efter, at direktiv 88/146 var vedtaget og trådt i kraft. I det foreliggende tilfælde havde sagsøgeren så meget desto mindre grund til at regne med en ophævelse eller

lempelse af embargoen, da direktiv 88/146 to år før stiftelsen af sagsøgeren som selskab havde strammet virkningerne af direktiv 81/602 (jf. præmis 2 ovenfor), og da Domstolen den 13. november 1990 havde bekræftet lovligheden af embargoen i dommen i sagen Fedesa m.fl.

52 Undtagelsen i artikel 7 i direktiv 88/146 til fordel for handel med avlsdyr og med udtjente avlsdyr, der tidligere er blevet behandlet som fastsat i artikel 4 i direktiv 81/602/EØF, og med kød af disse dyr, forekommer at være for begrænset i sit anvendelsesområde, såvel materielt som tidsmæssigt, til at have givet sagsøgeren berettiget håb om nogen senere udvidelse.

53 Med hensyn til det nye anbringende i replikken om, at embargoen først reelt fandt anvendelse fra 1991, bemærkes, at dette er i modstrid med det i punkt 18 i stævningen hævdede, hvorefter embargoen er »blevet effektiv og operationel [...] fra den 1. januar 1989«. Dette anbringende, der kategorisk er benægtet af institutionerne, er ikke ledsaget af nogen beviser, der gør det muligt at fastslå, om det er rigtigt. Tværtimod fremgår det af de dokumenter, der er vedlagt sagsøgerens skriftlige svar på Rettens spørgsmål, at embargoen, der gradvist fandt anvendelse i medlemsstaterne efter 1981, er blevet sat i kraft i Frankrig senest ved en lov af 16. juli 1984, i Tyskland ved en lov af 11. marts 1988, i Spanien ved en kongelig anordning af 22. november 1987, i Det Forenede Kongerige ved en bekendtgørelse fra 1988, i Belgien ved en kongelig anordning af 10. januar 1990 og i Luxembourg ved en bekendtgørelse af 13. april 1989. Under disse omstændigheder må sagsøgerens anbringende forkastes.

54 Under alle omstændigheder kan en manglende anvendelse af direktiv 88/146/EØF i medlemsstaterne mellem 1989 og 1991 ikke sidestilles med en adfærd fra Rådets

side, der kan have givet anledning til en berettiget forventning hos de erhvervsdrivende. En sådan manglende anvendelse ville desuden have været klart i strid med medlemsstaternes forpligtelser i henhold til traktaten og særligt de forpligtelser, der var pålagt dem i direktivet. Ifølge fast retspraksis (jf. i denne retning Domstolens dom af 12.12.1985, sag 67/84, Sideradria mod Kommissionen, Sml. s. 3983, præmis 21, og af 16.5.1991, sag C-96/89, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 2461, præmis 30) kan ingen have en berettiget forventning om opretholdelsen af en ulovlig situation og følgelig heller ikke basere en sådan forventning på en eventuel passivitet fra medlemsstaternes side ved gennemførelsen og den faktiske anvendelse af et rådsdirektiv.

55 Med hensyn til betydningen af GATT-forhandlingerne, der blev ført mellem i 1991 og 1994, bemærkes det, at såfremt administrationen ikke har afgivet præcise løfter, kan ingen påberåbe sig tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (Rettens dom af 11.12.1996, sag T-521/93, Atlanta m.fl. mod EF, Sml. II, s. 1707, præmis 57, og af 17.2.1998, sag T-105/96, Pharos mod Kommissionen, Sml. II, s. 285, præmis 64). Sagsøgeren har imidlertid end ikke hævdet, at selskabet har fået sådanne løfter fra fællesskabsmyndighederne med hensyn til resultatet af forhandlingerne. Ifølge fast retspraksis kan de erhvervsdrivende i øvrigt ikke have nogen berettiget forventning om opretholdelsen af en bestående situation, som fællesskabsinstitutionerne kan ændre inden for rammerne af deres skøn (jf. f.eks. Domstolens dom af 15.7.1982, sag 245/81, Edeka Zentrale, Sml. s. 2745, præmis 27, og dommen i sagen Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, præmis 148). Det følger så meget desto mere heraf, at de erhvervsdrivende ikke har grundlag for en berettiget forventning om en fremtidig og hypotetisk ændring af lovgivningen særligt inden for et område som den fælles landbrugspolitik, hvor enhver lovændring som følge af dens potentielle virkninger for den offentlige sundhed afhænger af en uforudsigelig udvikling i den videnskabelige viden og af komplicerede vurderinger, der skal foretages af lovgiver.

56 Anbringendet om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning må derfor forkastes som ubegrundet.

Tilsidesættelse af SPS-aftalen

Sagsøgerens argumenter

57 Sagsøgeren har gjort gældende, at siden den 1. januar 1995 strider de omhandlede direktiver mod WTO-aftalerne og særligt SPS-aftalen, således som tvistbilæggelsesorganet i øvrigt har erkendt. Inden for rammerne af et erstatningssøgsmål skal Fællesskabets retsinstanser ifølge sagsøgeren være i stand til at drage konsekvenserne af en sådan tilsidesættelse af de internationale forpligtelser, som Fællesskabet har indgået.

58 Sagsøgeren har herudover anført, at nærværende sag på to punkter adskiller sig fra den, der førte til Domstolens dom af 23. november 1999 i sagen Portugal mod Rådet (sag C-149/96, Sml. I, s. 8395). Dels er den her omhandlede fællesskabslovgivning udtrykkeligt underkendt af tvistbilæggelsesorganet, dels er Fællesskabets tilsidesættelse af sine forpligtelser ikke midlertidig og et forhandlingstema, men har derimod en permanent karakter, da Fællesskabet har givet udtryk for at ville opretholde embargoen til trods for den videnskabelige forsknings aktuelle stade (jf. præmis 15 ovenfor), hvorfor argumentet om fleksibilitet i ordningen om tvistbilæggelse (dommen i sagen Portugal mod Rådet, præmis 40) ikke kan finde anvendelse i det foreliggende tilfælde.

59 Sagsøgeren har mere fundamentalt gjort gældende, at dommen i sagen Portugal mod Rådet tilsidesætter den klare ordlyd i EF-traktatens artikel 228, stk. 7 (efter ændring nu artikel 300, stk. 7, EF), og at den går imod en helt fast retspraksis om, at internationale konventioner fra deres ikrafttræden udgør en integreret del af fællesskabsretten (Domstolens dom af 30.4.1974, sag 181/73, Haegeman, Sml. s. 449, præmis 5, og af 30.9.1987, sag 12/86, Demirel, Sml. s. 3719, præmis 7, jf. ligeledes generaladvokat Saggio's forslag til afgørelse i sagen Portugal mod Rådet, Sml. I, s. 8397). Denne dom er, for så vidt som den bygger på en »dualistisk«

opfattelse af forholdet mellem fællesskabsretten og WTO-reglerne, ligeledes uforenelig med Domstolens dom af 16. juni 1998 i sagen Hermès International (sag C-53/96, Sml. I, s. 3603), der behandler spørgsmålet om fortolkningen af disse regler ud fra et »monistisk« synspunkt.

Rettens bemærkninger

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

61 Det følger imidlertid af en nu helt fast retspraksis, at WTO-aftalen og dens bilag — lige så lidt som GATT-bestemmelserne fra 1947 — efter deres karakter og opbygning principielt ikke udgør regler, hvis overholdelse i fællesskabs-

institutionernes retsakter er genstand for efterprøvelse ved Domstolen og Retten i medfør af EF-traktatens artikel 173, stk. 1 (efter ændring nu artikel 230, stk. 1, EF), at de efter deres karakter ingen rettigheder skaber for borgerne, som disse kan påberåbe sig ved domstolene, og at deres eventuelle tilsidesættelse ikke kan pådrage Fællesskabet ansvar uden for kontraktforhold (Domstolens dom i sagen Portugal mod Rådet, og dom af 14.12.2000, forenede sager C-300/98 og C-392/98, Dior m.fl., Sml. I, s. 11307, og af 9.10.2001, sag C-377/98, Nederlandene mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 7079, Domstolens kendelse af 2.5.2001, sag C-307/99, OGT Fruchthandelsgesellschaft, Sml. I, s. 3159, Rettens domme af 20.3.2001 i sag T-18/99, Cordis mod Kommissionen, Sml. II, s. 913, i sagen Bocchi Food Trade International mod Kommissionen og i sag T-52/99, T. Port mod Kommissionen, Sml. II, s. 981, og Rettens domme af 12.7.2001 i sag T-2/99, T. Port mod Rådet, Sml. II, s. 2093, og i sag T-3/99, Banatrading mod Rådet, Sml. II, s. 2123).

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

63 Ifølge denne retspraksis (dommen i sagen Portugal mod Rådet, præmis 49) er det kun såfremt Fællesskabet har ønsket at opfylde en særlig inden for rammerne af WTO påtaget forpligtelse, eller når den pågældende fællesskabsretsakt udtrykkeligt henviser til bestemte bestemmelser i WTO-aftalerne, at det tilkommer Fællesskabets retsinstanser at prøve den pågældende fællesskabsretsakts lovlighed efter WTO-bestemmelserne (jf. for så vidt angår GATT 1947 Domstolens dom af 22.6.1989, sag 70/87, Fediol mod Kommissionen, Sml. s. 1781, præmis 19-22, og af 7.5.1991, sag C-69/89, Nakajima mod Rådet, Sml. I, s. 2069, præmis 31).

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

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

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

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

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

69 Da sagsøgeren ikke har godtgjort retsstridigheden af den adfærd, som den sagsøgte institution kritiseres for, skal sagsøgte under alle omstændigheder frifindes, uden at det er nødvendigt at undersøge de andre betingelser for

Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold (jf. f.eks. dommen i sagen Atlanta mod Det Europæiske Fællesskab, præmis 65).

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

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

72 Det følger af det foregående, at for så vidt som sagen ikke må afvises, er den under alle omstændigheder ubegrundet.

Sagens omkostninger

73 I henhold til artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør selskabet pålægges at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Rådets påstand herom. Kommissionen bærer imidlertid sine egne omkostninger i henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, hvorefter institutioner, der er indtrådt i sagen, bærer deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Afdeling)

1) **Sagen afvises delvist. I øvrigt frifindes Rådet for Den Europæiske Union.**

2) **Sagsøgeren bærer sine egne omkostninger og betaler Rådets omkostninger. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer sine egne omkostninger.**

Vesterdorf Forwood Legal

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. januar 2002.

H. Jung

Justitssekretær

B. Vesterdorf

Præsident