FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (första avdelningen)
den 11 januari 2002 *

I mål T-174/00,

Biret International SA, i konkurs, Paris (Frankrike), företrätt i det föreliggande förfarandet av konkursförvaltaren M. de Thoré, och av advokaten S. Rodrigues, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av J. Carbery och F.P. Ruggeri Laderchi, båda i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: franska.

med stöd av

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av T. Christoforou och A. Bordes, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

angående en talan om ersättning i enlighet med artiklarna 178 i EG-fördraget (nu artikel 235 EG) och 215 andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 288 andra stycket EG) för skada som sökanden påstås ha lidit till följd av ett förbud att till gemenskapen importera nötkött som har behandlats med vissa hormoner,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

sammansatt av ordföranden B. Vesterdorf samt domarna N.J. Forwood och H. Legal,

justitiesekreterare: byrådirektören J. Palacio González,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter förhandlingen den 7 november 2001,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 I artikel 2 i rådets direktiv 81/602/EEG av den 31 juli 1981 om förbud för vissa ämnen med hormonell verkan samt ämnen med tyreostatisk verkan (EGT L 222, s. 32; svensk specialutgåva, område 3, volym 13, s. 214) föreskrivs att medlemsstaterna skall förbjuda all behandling av husdjur med ämnen som har tyreostatisk, östrogen, androgen eller gestagen verkan, samt utsläppande, på marknaden, av husdjur eller kött av husdjur vilka behandlats med de nämnda ämnena. Med undantag från detta förbud, föreskrivs i artikel 5 i nämnda direktiv att i avvaktan på att rådet antar ett beslut angående behandling av husdjur med östradiol 17/ß, progesteron, testosteron, trenbolon och zeranol som tillväxtfrämjande medel, skall gällande nationella föreskrifter och de arrangemang som medlemsstaterna vidtagit i fråga om dessa ämnen fortsätta att gälla under iakttagande av fördragets allmänna bestämmelser. Detta undantag motiveras i fjärde skälet i direktivet med att användningen av dessa fem ämnen måste undersökas i detalj för att fastställa huruvida de är skadliga eller inte.

2 Den 31 december 1985 antog rådet direktiv 85/649/EEG om förbud att använda vissa ämnen med hormonell verkan inom husdjursproduktionen (EGT L 382, s. 228). Detta direktiv ogiltigförklarades genom domstolens dom av den 23 februari 1988 i mål 68/86, Förenade kungariket mot rådet (REG 1988, s. 855; svensk specialutgåva, volym 9, s. 367) på grund av att väsentliga formföreskrifter hade åsidosatts och ersattes av rådets direktiv 88/146/EEG av

den 7 mars 1988 om förbud att använda vissa ämnen med hormonell verkan inom husdjursproduktionen (EGT L 70, s. 16; svensk specialutgåva, område 3, volym 26, s. 109). Enligt detta direktiv upphävdes den möjlighet till undantag som fanns i artikel 5 i direktiv 81/602 beträffande de fem ämnen som nämns ovan i punkt 1, dock med undantag för terapeutisk behandling med östradiol 17/ß, progesteron och testosteron som fortfarande kan vara tillåten. Enligt artikel 6 skall medlemsstaterna förbjuda import från tredje land av djur och kött från djur som på något sätt tillförts ämne med tyreostatisk, östrogen, androgen eller gestagen verkan.

3 Direktiv 88/146 skulle ha införlivats senast den 1 januari 1988, men dess ikraftträdande uppsköts till den 1 januari 1989. Från och med detta datum följer av detta direktiv ett förbud att till gemenskapen från tredje land importera kött eller produkter av kött som har behandlats med vissa hormoner, vilket antagits med stöd av rådets direktiv 72/462/EEG av den 12 december 1972 om hälsoproblem och problem som rör veterinärbesiktning vid import från tredje land av nötkreatur, svin och färskt kött (EGT L 302, s. 28; svensk specialutgåva, område 3, volym 5, s. 61).

4 Under sammanträdet i Marrakech (Marocko) den 15 april 1994 undertecknade rådets ordförande och den för yttre förbindelser ansvarige kommissionsledamoten, för Europeiska unionens räkning, med förbehåll för senare godkännande, slutakten om avslutning av de multilaterala handelsförhandlingarna i Uruguayrundan, avtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen (nedan kallad WTO) samt samtliga avtal och memoranda som anges i bilagorna 1—4 till avtalet om upprättande av WTO (nedan kallade WTO-avtalen).

5 Efter ovannämnda undertecknande antog kommissionen beslut 94/800/EG av den 22 december 1994 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar, vad beträffar frågor som omfattas av dess behörighet, av de avtal som är resultatet av de multilaterala förhandlingarna i Uruguayrundan (1986—1994) (EGT L 336, s. 1).

6 WTO-avtalen, däribland avtalet om tillämpningen av sanitära och fytosanitära åtgärder i bilaga 1 A (EGT L 336, 1994, s. 40, svensk specialutgåva, område 11, volym 38, s. 42, nedan SPS-avtalet), trädde i kraft den 1 januari 1995.

7 I artikel 3.3 i SPS-avtalet föreskrivs att "[m]edlemmarna får införa eller upprätthålla sanitära eller fytosanitära åtgärder som innebär en högre sanitär eller fytosanitär skyddsnivå än vad som skulle uppnåtts med åtgärder grundade på relevanta internationella normer, riktlinjer eller rekommendationer, om det finns en vetenskaplig motivering, eller som en konsekvens av den sanitära eller fytosanitära skyddsnivå som en medlem bestämmer är skälig i enlighet med relevanta bestämmelser i artikel 5.1—5.8".

8 I artikel 5.1 i SPS-avtalet anges att "[m]edlemmarna skall säkerställa att deras sanitära eller fytosanitära åtgärder grundas på en bedömning, som är skälig med hänsyn till omständigheterna, av riskerna för människors, djurs eller växters liv eller hälsa, med beaktande av riskbedömningsmetoder utvecklade av relevanta internationella organisationer".

9 Den 29 april 1996 antog rådet direktiv 96/22/EG om förbud mot användning av vissa ämnen med hormonell och tyreostatisk verkan samt av ß-agonister vid animalieproduktion och om upphävande av direktiv 81/602/EEG, 88/146/EEG och 88/299/EEG (EGT L 125, s. 3). Detta direktiv bekräftar den förbudsordning som följer av en tillämpning av direktiv 81/602 jämfört med direktiv 88/146 samt lägger till ämnet melengestrolacetat till de fem föbjudna ämnena som nämns ovan i punkterna 1 och 2.

10 I maj och november 1996 ansåg Förenta staterna respektive Kanada att gemenskapslagstiftningen begränsade deras export till gemenskapen av nötkött som behandlats med vissa hormoner i strid med de förpliktelser som gemen-

skapen förbundit sig att uppfylla inom ramen för WTO, och respektive stat inledde därför ett tvistlösningsförfarande vid de behöriga WTO-organen.

11 De två specialgrupper som bildades inom ramen för dessa förfaranden ingav den 18 augusti 1997 var sin rapport (nr WT/DS26/R/USA respektive nr WT/DS48/R/CAN), i vilka fastställdes att gemenskapen åsidosatte olika bestämmelser i SPS-avtalet.

12 Efter det att gemenskapen överklagat, antog överklagandeorganet den 16 januari 1998 en rapport (nr WT/DS26/AB/R WT/DS48/AB/R) som på vissa punkter innebar ändring av specialgruppernas rapporter, men i vilken ändå fastställdes att gemenskapen åsidosatte artiklarna 3.3 och 5.1 i SPS-avtalet, i huvudsak på grund av att det saknades en tillräckligt specifik vetenskaplig bedömning av de cancerrisker som är förenade med användandet av vissa hormoner såsom tillväxtfrämjande preparat. Överklagandeorganet rekommenderade att "tvistlösningsorganet [skulle] anmoda Europeiska gemenskapen att tillse att de åtgärder som visat sig oförenliga med [SPS-]avtalet görs förenliga med de förpliktelser som åvilar den enligt nämnda avtal".

13 Den 13 februari 1998 antog WTO:s tvistlösningsorgan (nedan kallat tvistlösningsorganet) överklagandeorganets rapport och specialgruppernas rapporter såsom de ändrats av överklagandeorganet.

14 Eftersom gemenskapen hade anfört att den avsåg att uppfylla sina förpliktelser enligt WTO, men att den för detta ändamål behövde erhålla en rimlig tidsfrist i enlighet med artikel 21.3 i överenskommelsen om regler och förfaranden för tvistlösning (EGT L 336, 1994, s. 234; svensk specialutgåva, område 11, volym 38, s. 236), som utgör bilaga 2 till avtalet om upprättandet av WTO, beviljades den i detta syfte en frist på femton månader som löpte ut den 13 maj 1999.

15 På grundval av resultaten av en ny bedömning av de risker som är förknippade med användningen av ämnena i fråga antog kommissionen den 24 maj 2000 förslag 2000/C 337 E/25 till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 96/22 (EGT C 337 E, s. 163), som överlämnades till parlamentet och rådet den 3 juli 2000, där det särskilt föreskrevs att förbudet mot användning av östradiol 17-ß slutgiltigt skulle kvarstå och att det provisoriska förbudet mot de fem andra ämnena som är förbjudna enligt direktiv 96/22 skulle kvarstå i avvaktan på nya vetenskapliga rön.

Bakgrund, förfarande och parternas yrkanden

16 Sökanden bildades den 26 juli 1990 och registrerades i Handels- och bolagsregistret vid Tribunal de commerce de Paris (Frankrike) den 9 augusti 1990, varvid dess verksamhetsändamål angavs vara handel med olika jordbruksprodukter, särskilt köttprodukter.

17 Den 7 december 1995 beslutade Tribunal de commerce de Paris att inleda ett konkursförfarande mot sökanden och fastställde provisoriskt datumet för betalningsinställelsen till den 28 februari 1995.

18 Sökanden har, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 7 december 1995, väckt förevarande talan och yrkat att förstainstansrätten skall

— fastställa Europeiska gemenskapernas ansvar för dess försättande i konkurs,

— förplikta svaranden att till sökanden betala skadestånd med 87 006 000 franska franc (FRF),

— förplikta svaranden att ersätta rättegångskostnaderna.

19 Utan att formellt framställa en invändning om rättegångshinder i enlighet med artikel 114.1 i förstainstansrättens rättegångsregler, har rådet i svaromålet yrkat att förstainstansrätten skall

— förklara, i förekommande fall genom ett motiverat beslut, att talan inte kan upptas till sakprövning och, i andra hand, att talan är uppenbart ogrundad,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

20 Kommissionens interventionsansökan bifölls genom beslut av ordföranden på förstainstansrättens första avdelning den 15 januari 2001, och kommissionen har yrkat att svarandens yrkanden skall bifallas.

21 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (första avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet, och som åtgärd för processledning anmodades sökanden att skriftligen besvara vissa frågor. Sökanden efterkom denna anmodan inom den föreskrivna fristen.

22 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 7 november 2001.

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

23 Sökanden har begärt ersättning för skada som den påstår sig ha lidit till följd av importförbudet för nötkött till gemenskapen, särskilt med amerikanskt ursprung, vilket beslutats och verkställts av rådet på grundval av direktiven 81/602 och 88/146 och vilket bibehållits genom antagandet av direktiv 96/22 (nedan kallat embargot).

24 Rådet och kommissionen har ifrågasatt om talan kan upptas till sakprövning.

25 Rådet har för det första gjort gällande att talan inte uppfyller kraven i artikel 19 i EG-stadgan för domstolen och i artikel 44.1 c i förstainstansrättens rättegångsregler.

26 Rådet har för det andra gjort gällande att sökanden har underlåtit att använda de möjligheter som finns att väcka talan vid nationella domstolar, vilka enligt denna institution hade kunnat erbjuda ett fullständigt och effektivt rättsligt skydd (domstolens dom av den 12 april 1984 i mål 281/82, Unifrex mot kommissionen

och rådet, REG 1984, s. 1969, punkt 11). Rådet har anfört att till skillnad från en förordning eller ett beslut kan ett direktiv inte vara direkt orsak till en skada, eftersom det riktar sig till medlemsstaterna och inte i något fall medför skyldigheter för enskilda (domstolens dom av den 14 juli 1994 i mål C-91/92, Faccini Dori, REG 1994, s. I-3325; svensk specialutgåva, volym 16, s. 1). Enligt rådet borde sökanden ha angripit rättsakterna för införlivande av de tvistiga direktiven som antagits av de franska myndigheterna och därvid åberopat att nämnda direktiv är rättsstridiga och, i förekommande fall, yrkat att domstolen skulle uttala sig enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG). Sökanden hade på detta sätt, i förekommande fall, kunnat erhålla en förklaring om att de ifrågavarande direktiven och de nationella införlivandeåtgärderna var ogiltiga, och därvid kunnat förhindra att den påstådda skadan uppkom.

27 Rådet har med stöd av kommissionen för det tredje gjort gällande att talan är preskriberad, eftersom den väckts efter den femårsfrist som föreskrivs i artikel 43 i EG-stadgan för domstolen, vilken beräknas från det att den påstådda skadan uppkom. Enligt dessa institutioner uppkom den påstådda skadan för de ekonomiska aktörerna nämligen från och med införlivandet av de tvistiga direktiven med nationell rätt och i sökandens fall senast den 28 februari 1995, vilket var det datum för betalningsinställelsen som fastställts av Tribunal de commerce de Paris i ovannämnda beslut. Från och med detta datum kunde nämligen inte sökanden, som blivit insolvent, importera kött och dess skada kunde således inte bli större.

28 Sökanden har mot dessa argument för det första invänt att enligt rättspraxis kan en talan om skadestånd upptas till sakprövning från och med den tidpunkt då orsaken till skadan är säker utan att skadan för den skull behöver kunna värderas (domstolens dom av den 29 januari 1985 i mål 147/83, Binderer mot kommissionen, REG 1985, s. 257, och av den 14 januari 1987 i mål 281/84, Zuckerfabrik Bedburg m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 1987, s. 49). Detta är fallet i förevarande mål.

29 Sökanden har för det andra påstått att de möjligheter som finns att väcka talan i nationella domstolar, för att ifrågasätta lagenligheten av åtgärder som vidtagits

av nationella myndigheter med tillämpning av embargot, inte kan leda till ersättning för den påstådda skadan (domstolens dom i det ovannämnda målet Unifrex mot kommissionen och rådet, punkt 12, och dom av den 26 februari 1986 i mål 175/84, Krohn mot kommissionen, REG 1986, s. 753, punkt 27; svensk specialutgåva, volym 8, s. 475).

30 Sökanden har för det tredje gjort gällande att den femåriga preskriptionsfristen i artikel 43 i EG-stadgan för domstolen i det förevarande fallet började löpa från och med den dag då verksamheten upphörde till följd av beslutet av Tribunal de commerce de Paris av den 7 december 1995, eftersom detta beslut "innebär ett nytt tillstånd som kan åberopas mot tredje man". Vad avser datumet för betalningsinställelsen som fastställts till den 28 februari 1995 i samma beslut, har sökanden besvarat rådets argument med att detta datum har till enda syfte att fastställa återvinningsfristen i konkursen, inom vilken ingångna rättshandlingar under vissa förutsättningar kan förklaras ogiltiga. I förevarande fall fortsatte sökanden verksamheten under perioden mars till december 1995.

Förstainstansrättens bedömning

31 Enligt artikel 19 i domstolens stadga, som enligt artikel 46 i samma stadga skall tillämpas på förfarandet vid förstainstansrätten, och artikel 44.1 c i förstainstansrättens rättegångsregler, skall en ansökan innehålla uppgifter om tvisteföremålet samt en kortfattad framställning av grunderna för densamma. Enligt fast rättspraxis skall dessa uppgifter vara tillräckligt klara och precisa för att svaranden skall kunna förbereda sitt försvar och förstainstansrätten skall kunna pröva talan, i förekommande fall utan att ha tillgång till andra uppgifter. För att garantera rättssäkerheten och en god rättskipning krävs, för att en talan skall kunna tas upp till sakprövning, att de väsentligaste faktiska och rättsliga omständigheterna som talan grundas på åtminstone kortfattat men på ett konsekvent och begripligt sätt framgår av innehållet i själva ansökan. För att uppfylla dessa krav skall en ansökan om ersättning för skada som har vållats av

en gemenskapsinstitution innehålla uppgifter som gör det möjligt att fastställa den handling som sökanden kritiserar institutionen för, skälen för att sökanden anser att det föreligger ett orsakssamband mellan handlingen och den skada som sökanden påstår sig ha lidit samt arten och omfattningen av denna skada (förstainstansrättens dom av den 18 september 1996 i mål T-387/94, Asia Motor France m.fl. mot kommissionen, REG 1996, s. II-961, punkterna 106 och 107, och av den 6 maj 1997 i mål T-195/95, Guérin automobiles mot kommissionen, REG 1997, s. II-679, punkterna 20 och 21).

32 I det förevarande fallet uppfyller ansökan dessa krav, eftersom den innehåller uppgifter som gör det möjligt för både svaranden och förstainstansrätten att fastställa den handling som rådet kritiseras för, den skada som sökanden påstår sig ha lidit och det påstådda orsakssambandet mellan handlingen och denna skada (se särskilt ovan punkterna 18 och 23 samt nedan punkt 46). Argumentet att ansökan inte är formellt riktig kan således inte godtas.

33 Förstainstansrätten konstaterar angående rådets argument, att möjligheterna att väcka talan i nationella domstolar inte uttömts, att det ansvarsgrundande handlande som gjorts gällande i detta fall inte härrör från ett nationellt organ utan från en gemenskapsinstitution. De skador som eventuellt kan vara en följd av att gemenskapslagstiftningen genomförts av de franska myndigheterna, vilka beträffande embargot som sådant inte hade något handlingsutrymme, skall därför tillskrivas gemenskapen (se exempelvis domstolens dom av den 15 december 1977 i mål 126/76, Dietz mot kommissionen, REG 1977, s. 2431, punkt 5, av den 19 maj 1992 i de förenade målen C-104/89 och C-37/90, Mulder m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 1992, s. I-3061, punkt 9, svensk specialutgåva, volym 13, s. 55, samt förstainstansrättens dom av den 13 december 1995 i de förenade målen T-481/93 och T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-2941, punkt 71, och av den 20 mars 2001 i mål T-30/99, Bocchi Food Trade International mot kommissionen, REG 2001, s. II-943, punkt 31).

34 Eftersom gemenskapsdomstolarna i enlighet med artikel 215 i EG-fördraget (nu artikel 288 EG) har exklusiv domsrätt när det gäller tvister om ersättning för en skada som kan tillskrivas gemenskapen (domstolens dom av den 27 september 1988 i de förenade målen 106/87—120/87, Asteris m.fl. mot Grekland och EEG,

REG 1988, s. 5515, punkt 14, svensk specialutgåva, volym 9, s. 705, och av den 13 mars 1992 i mål C-282/90, Vreugdenhil mot kommissionen, REG 1992, s. I-1937, punkt 14), kan sökanden i kraft av själva sakförhållandet (*ipso facto*) inte tillförsäkras ett effektivt skydd för sina rättigheter genom de nationella rättsmedlen (domarna i de ovannämnda målen Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mot kommissionen, punkt 72, och Bocchi Food Trade International mot kommissionen, punkt 32).

35 Även om domstolen inom ramen för en begäran om förhandsavgörande i detta hänseende ansåg att den tillämpliga lagstiftningen kunde orsaka skada, skulle den nationella domstolen inte vara behörig att själv besluta om de åtgärder som skulle vara nödvändiga för att ersätta hela den skada som sökanden i förevarande fall har påstått sig ha lidit, vilket innebär att det även i ett sådant fall skulle bli nödvändigt att väcka en direkt talan vid förstainstansrätten i enlighet med artikel 215 i fördraget (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Dietz mot kommissionen, punkt 5).

36 Argumentet att möjligheterna att väcka talan i nationella domstolar inte uttömts kan således inte godtas.

37 Vad gäller argumentet att talan är preskriberad, erinrar förstainstansrätten slutligen om att enligt artikel 43 i domstolens stadga, vilken skall tillämpas på förfaranden vid förstainstansrätten enligt artikel 46 i samma stadga, preskriberas en talan mot gemenskapen fem år efter den händelse som föranleder ansvarstalan.

38 Enligt fast rättspraxis kan preskriptionsfristen för en talan om gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar inte börja löpa förrän samtliga förutsättningar för skadeståndsskyldigheten är uppfyllda och, i synnerhet i fall som det förevarande då skadeståndsskyldigheten grundas på en rättsakt, inte innan de skadebringande verkningarna av denna akt har uppstått (domstolens dom av den 27 januari 1982 i de förenade målen 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 och 5/81,

Birra Wührer m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 1982, s. 85, punkt 10, och förstainstansrättens dom av den 16 april 1997 i mål T-20/94, Hartmann mot rådet och kommissionen, REG 1997, s. II-595, punkt 107).

39 I det förevarande fallet visade sig de skadebringande verkningarna, som påstås ha drabbat sökanden genom antagandet och bibehållandet av embargot, redan då sökandens ekonomiska verksamhet påbörjades och således omedelbart efter bolagets bildande den 26 juli 1990, eftersom det på grund av embargot från början förelåg rättsliga hinder för sökanden att utöva en av de verksamheter som det påståtts att bolaget bildades i syfte att utöva, nämligen import av amerikanskt nötkött som behandlats med vissa hormoner.

40 För det fall sökanden ansåg att embargot var olagligt kunde denne således göra gällande gemenskapens utomobligatoriska skadeståndsansvar redan då verksamheten påbörjades år 1990. Det är således vid denna tidpunkt som förutsättningarna för att väcka talan om ersättning mot gemenskapen var uppfyllda och den femåriga preskriptionsfristen följaktligen började löpa.

41 I de så kallade mjölkkvotmålen har förstainstansrätten emellertid preciserat att när skadan inte uppkommer plötsligt utan fortlöpande under en viss period på grund av att en rättsstridig rättsakt fortsätter att vara i kraft tillämpas preskriptionen i artikel 43 i stadgan för domstolen i förhållande till dagen för preskriptionsavbrottet, och gäller den period som ligger mer än fem år före denna dag, utan att detta påverkar de anspråk som har uppkommit under senare perioder (se exempelvis domen i det ovannämnda målet Hartmann mot rådet och kommissionen, punkt 132, samt, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Capotortis förslag till avgörande i det ovannämnda målet Birra Wührer m.fl. mot rådet och kommissionen, REG 1984, s. 108, punkt 6).

42 Enligt denna rättspraxis, som även sökanden har åberopat i repliken såsom tillämplig i detta fall, anser förstainstansrätten talan om skadestånd vara

preskriberad i den mån den avser ersättning för skada som påstås ha uppkommit under den period som ligger mer än fem år före det att talan väcktes, det vill säga före den 28 juni 1995.

43 Eftersom frågan om preskription hör till förutsättningarna för att talan skall prövas i sak (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens beslut av den 4 augusti 1999 i mål T-106/98, Fratelli Murri mot kommissionen, REG 1999, s. II-2553), skall talan avvisas i denna del.

44 I övrigt kan det inte på detta stadium i bedömningen av om talan kan upptas till sakprövning uteslutas att sökanden har lidit skada till följd av att embargot har fortsatt att vara i kraft under perioden från den 28 juni till den 7 december 1995. Det förhållandet att Tribunal de commerce de Paris i sitt beslut av den 7 december 1995 provisoriskt fastställde datumet för betalningsinställelsen till den 28 februari 1995 innebär inte nödvändigtvis att sökanden inte längre kunde utöva någon ekonomisk verksamhet under nämnda period. Talan kan således inte i sin helhet omedelbart avvisas på grund av preskription.

Prövning i sak

45 Vad avser frågan huruvida talan är välgrundad såvitt avser perioden från den 28 juni till den 7 december 1995 och därefter, erinrar förstainstansrätten om att det framgår av artikel 215 i fördraget och fast rättspraxis att gemenskapens utomobligatoriska ansvar förutsätter att flera villkor är uppfyllda, nämligen att det agerande som läggs institutionen till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan agerandet och den åberopade skadan. Vad avser den första av dessa förutsättningar är kravet enligt rättspraxis att det skall vara fråga om en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter (domstolens dom av den

4 juli 2000 i mål C-352/98 P, Bergaderm och Goupil mot kommissionen, REG 2000, s. I-5291, punkt 42).

46 I ansökan har sökanden gjort gällande, vad gäller villkoret att det agerande som läggs rådet till last skall vara rättsstridigt, att denna institution har åsidosatt två rättsregler som har till syfte att ge enskilda rättigheter genom att anta och bibehålla direktiven 81/602, 88/146 och 96/22, nämligen dels principen om skydd för berättigade förväntningar, dels SPS-avtalet.

Huruvida principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts

Sökandens argument

47 Sökanden har hävdat att dess berättigade förväntningar åsidosatts. Enligt sökanden var det berättigat att ha förhoppningar dels på att förbudet mot ifrågavarande hormoner enbart skulle vara tillfälligt i avvaktan på en lämplig vetenskaplig bedömning av huruvida de är farliga för människors hälsa, dels på att undantagen i artikel 7 i direktiv 88/146 stegvis skulle börja omfatta djur från Förenta staterna, vilka sökanden hade avsett att importera till gemenskapen.

48 I repliken har sökanden besvarat argumentet att direktiven som antogs år 1981 respektive år 1988 inte kan ha åsidosatt de berättigade förväntningarna för ett bolag som bildades år 1990, genom att anföra att de nationella myndigheterna rent faktiskt inte tillämpade embargot förrän från och med år 1991, vilket i slutet

av det året medförde en radikal minskning av importen av amerikanskt nötkött efter det att denna hade ökat väsentligt mellan åren 1989 och 1990. När sökanden bildades år 1990 kunde den således i god tro förvänta sig att importverksamheten avseende amerikanskt nötkött, som bolagets grundare dessförinnan hade ägnat sig åt och som sedan överförts till bolaget, skulle fortsätta att utvecklas i överensstämmelse med gemenskapslagstiftningen.

49 De förhandlingar som ägde rum inom ramen för allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) under åren 1991—1994 i syfte att upprätta WTO kunde enligt sökanden uppfattas som om det skulle komma att krävas att gemenskapslagstiftningen tolkades i enlighet med de nya internationella regler som var under antagande.

Förstainstansrättens bedömning

50 Förstainstansrätten erinrar om att i domstolens dom av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m.fl. (REG 1990, s. I-4023), punkt 10, ansåg domstolen att direktiv 88/146 inte hade inneburit åsidosättande av de berättigade förväntningarna hos de ekonomiska aktörer som påverkades av förbudet mot att använda hormonerna i fråga. Domstolen påpekade särskilt att mot bakgrund av de skilda bedömningar som gjorts kunde dessa ekonomiska aktörer inte förvänta sig att förbudet att tillföra djur de ifrågavarande ämnena enbart skulle grundas på vetenskapliga uppgifter.

51 Dessa överväganden är i ännu högre grad tillämpliga på ekonomiska aktörer, vilka liksom sökanden påbörjade sin verksamhet först efter antagandet och ikraftträdandet av direktiv 88/146. I detta fall hade sökanden ännu mindre anledning att räkna med att embargot skulle lyftas eller bli mindre restriktivt,

eftersom direktiv 88/146 hade antagits två år innan bolaget bildades för att ytterligare stärka verkningarna av direktiv 81/602 (se ovan punkt 2) och eftersom domstolen den 13 november 1990 i det ovannämnda målet Fedesa m.fl. hade bekräftat att embargot var rättsenligt.

52 För övrigt framstår det som om undantaget i artikel 7 i direktiv 88/146 för handel med avelsdjur och utgallrade avelsdjur som under loppet av sin levnad har behandlats enligt föreskrifterna i artikel 4 i direktiv 81/602/EEG och för kött från dessa, har ett alltför begränsat tillämpningsområde, både ur materiell och tidsmässig synvinkel, för att kunna ge sökanden förhoppningar om att det senare skulle kunna utsträckas till andra fall.

53 Vad avser det nya påståendet som framförts i repliken, enligt vilket embargot rent faktiskt inte tillämpades förrän från och med år 1991, kan det konstateras att det strider mot uppgiften i punkt 18 i ansökan, där det anges att embargot "faktiskt tillämpades... från och med den 1 januari 1989". Detta påstående, som institutionerna kategoriskt har tillbakavisat, stöds inte av något bevis som kan bekräfta dess riktighet. Tvärtom framgår det av bilagorna till sökandens skriftliga svar på förstainstansrättens frågor att embargot, vilket stegvis tillämpades av medlemsstaterna efter år 1981, verkställdes i Frankrike senast genom en lag av den 16 juli 1984, i Tyskland senast genom en lag av den 11 mars 1988, i Spanien senast genom ett kungligt dekret av den 22 november 1987, i Förenade kungariket senast genom en förordning från år 1988, i Belgien senast genom kunglig kungörelse av den 10 januari 1990 och i Luxemburg senast genom förordning av den 13 april 1989. Mot denna bakgrund kan sökandens nämnda påstående inte godtas.

54 Under alla omständigheter kan det förhållandet att medlemsstaterna mellan åren 1989 och 1991 eventuellt inte tillämpade direktiv 88/146 inte likställas med

att rådet skulle ha agerat på ett sätt som kan ha givit de ekonomiska aktörerna berättigade förväntningar. Dessutom skulle det förhållandet att direktivet inte tillämpades uppenbart strida mot de skyldigheter som åvilar medlemsstaterna enligt fördraget och i synnerhet mot de skyldigheter som åvilar dem enligt nämnda direktiv. Enligt fast rättspraxis (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 12 december 1985 i mål 67/84, Sideradria mot kommissionen, REG 1985, s. 3983, punkt 21, och av den 16 maj 1991 i mål C-96/89, kommissionen mot Nederländerna, REG 1991, s. I-2461, punkt 30), är det inte möjligt att ha berättigade förväntningar på att en rättsstridig situation skall vidmakthållas och följaktligen inte heller att grunda sådana förväntningar på medlemsstaternas eventuella passivitet avseende införlivandet och genomförandet av ett rådsdirektiv.

55 Slutligen vad gäller betydelsen av de förhandlingar som pågick inom ramen för GATT mellan år 1991 och 1994, erinrar förstainstansrätten om att då administrationen inte har givit några tydliga försäkringar kan man inte göra gällande att principen om skyddet för berättigade förväntningar har åsidosatts (förstainstansrättens dom av den 11 december 1996 i mål T-521/93, Atlanta m.fl. mot EG, REG 1996, s. II-1707, punkt 57, och av den 17 februari 1998 i mål T-105/96, Pharos mot kommissionen, REG 1998, s. II-285, punkt 64). Sökanden har inte ens påstått att den skulle ha erhållit några försäkringar från gemenskapsmyndigheterna beträffande utgången av dessa förhandlingar. Enligt fast rättspraxis kan de ekonomiska aktörerna inte med fog förvänta sig att rådande förhållanden skall bestå när dessa kan ändras av gemenskapsinstitutionerna inom deras utrymme för skönsmässig bedömning (se exempelvis domstolens dom av den 15 juli 1982 i mål 245/81, Edeka mot Tyskland, REG 1982, s. 2745, punkt 27, och domen i det ovannämnda målet Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mot kommissionen, punkt 148). Härav följer i ännu högre grad att dessa ekonomiska aktörer inte får grunda sina berättigade förväntningar på en framtida och hypotetisk ändring av lagstiftningen, särskilt inom ett område som den gemensamma jordbrukspolitiken där varje lagändring, med hänsyn till dess potentiella inverkan på folkhälsan, är beroende av en oförutsebar utveckling av vetenskapliga rön och av de komplexa bedömningar lagstiftaren är tvungen att göra.

56 Talan kan således inte bifallas på den grunden att principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts.

Huruvida SPS-avtalet har åsidosatts

Sökandens argument

57 Sökanden har gjort gällande att direktiven i fråga strider mot WTO-avtalen, och i synnerhet SPS-avtalet, sedan den 1 januari 1995, vilket för övrigt även tvistlösningsorganet har angivit. Vid en talan om skadestånd skall gemenskapsdomstolen, enligt sökanden, kunna bedöma konsekvenserna av ett sådant åsidosättande av gemenskapens internationella åtaganden.

58 Sökanden har tillagt att det förevarande fallet i två avseenden skiljer sig från det fall som gav upphov till domstolens dom av den 23 november 1999 i mål C-149/96, Portugal mot rådet (REG 1999, s. I-8395). För det första ansåg tvistlösningsorganet uttryckligen att de nu ifrågavarande gemenskapsbestämmelserna är rättsstridiga. För det andra var gemenskapens skyldigheter inte tillfälliga och förhandlingsbara, utan har permanent karaktär, eftersom gemenskapen har uttryckt sin vilja att bibehålla embargot trots de forskningsresultat som för närvarande föreligger (se ovan punkt 15), vilket innebär att argumentet om tvistlösningssystemets flexibilitet (domen i det ovannämnda målet Portugal mot rådet, punkt 40) inte är tillämpligt i förevarande fall.

59 Sökanden har dessutom gjort gällande att domen i det ovannämnda målet Portugal mot rådet strider mot ordalydelsen i artikel 228.7 i EG-fördraget (nu artikel 300.7 EG i ändrad lydelse) och den fasta rättspraxis som innebär att internationella konventioner utgör en del av gemenskapens rättsordning från dagen för deras ikraftträdande (domstolens dom av den 30 april 1974 i mål 181/73, Haegeman, REG 1974, s. 449, punkt 5, svensk specialutgåva, volym 2, s. 281, och av den 30 september 1987 i mål 12/86, Demirel, REG 1987, s. 3719, punkt 7, svensk specialutgåva, volym 9, s. 175; se även generaladvokaten Saggios förslag till avgörande i det ovannämnda målet Portugal mot rådet, REG 1999, s. I-8397). I den del denna dom stöder sig på ett "dualistiskt" synsätt avseende

förhållandet mellan gemenskapsrättsordningen och WTO-reglerna är denna dom även oförenlig med domstolens dom av den 16 juni 1998 i mål C-53/96, Hermès International (REG 1998, s. I-3603) där frågan om tolkningen av dessa regler behandlas ur ett "enhetsperspektiv".

Förstainstansrättens bedömning

60 Det är riktigt att, enligt artikel 228.7 i fördraget, avtal som ingåtts mellan gemenskapen och tredje land är bindande för gemenskapens institutioner och medlemsstaterna, och, som domstolen förklarade i domarna i de ovannämnda målen Haegeman och Demirel, bestämmelserna i sådana avtal utgör en del av gemenskapsrättsordningen från dagen för deras ikraftträdande. Domstolen har emellertid alltid framhållit att verkningarna av sådana avtal inom gemenskapsrättsordningen måste bestämmas mot bakgrund av arten av och syftet med avtalet i fråga. Domstolen påpekade således i dom av den 26 oktober 1982 i mål 104/81, Kupferberg (REG 1982, s. 3641, punkt 17; svensk specialutgåva, volym 6, s. 531), att verkningarna inom gemenskapen av bestämmelserna i ett internationellt avtal inte kan bestämmas utan att hänsyn tas till de ifrågavarande bestämmelsernas internationella ursprung. Enligt folkrättens principer står det de avtalsslutande parterna fritt att komma överens om de verkningar som avtalets bestämmelser skall ha inom deras interna rättsordning (se även generaladvokaten Gulmanns förslag till avgörande inför domstolens dom av den 5 oktober 1994 i mål C-280/93, Tyskland mot rådet, REG 1994, s. I-4973, I-4980, punkt 127; svensk specialutgåva, volym 16, s. 171). I synnerhet i domen i det ovannämnda målet Demirel ansåg domstolen (punkt 14) att en bestämmelse i ett avtal som gemenskapen har ingått med tredje land skall anses direkt tillämplig om den, med hänsyn till dess ordalydelse samt till avtalets syfte och art, innebär en klar och precis skyldighet vars fullgörande eller verkningar inte är beroende av utfärdandet av ytterligare rättsakter. Frågan huruvida en sådan bestämmelse är ovillkorlig och tillräckligt precis för att ha direkt effekt skall bedömas inom ramen för det avtal till vilket bestämmelsen hör (domen i det ovannämnda målet Kupferberg, punkt 23).

61 Det följer av numera fastställd rättspraxis att WTO-avtalet och dess bilagor, i likhet med GATT 1947, med hänsyn till deras beskaffenhet och systematik, i princip inte ingår bland de regler utifrån vilka domstolen och förstainstansrätten

prövar lagenligheten av gemenskapsinstitutionernas rättsakter enligt artikel 173 första stycket i EG-fördraget (nu artikel 230 första stycket EG i ändrad lydelse). De skapar heller inga rättigheter för enskilda som dessa kan göra gällande inför domstol, och gemenskapen ådrar sig således inte ett utomobligatoriskt skadeståndsansvar vid en eventuell överträdelse av dessa regler (domstolens dom i det ovannämnda målet Portugal mot rådet, av den 14 december 2000 i de förenade målen C-300/98 et C-392/98, Dior m.fl., REG 2000, s. I-11307, av den 9 oktober 2001 i mål C-377/98, Nederländerna mot Europaparlamentet och rådet, REG 2001, s. I-7079; domstolens beslut av den 2 maj 2001 i mål C-307/99, OGT Fruchthandelsgesellschaft, REG 2001, s. I-3159; förstainstansrättens dom av den 20 mars 2001 i mål T-18/99, Cordis mot kommissionen, REG 2001, s. II-913, i det ovannämnda målet Bocchi Food Trade International mot kommissionen, av den 20 mars 2001 i mål T-52/99, T. Port mot kommissionen, REG 2001, s. II-981, av den 12 juli 2001 i mål T-2/99, T. Port mot rådet, REG 2001, s. II-2093, och av den 12 juli 2001 i mål T-3/99, Bananatrading mot rådet, REG 2001, s. II-2123).

62 WTO-avtalen avser nämligen att reglera och styra relationerna mellan stater eller regionala organisationer för ekonomisk integration och inte att skydda enskilda. Domstolen har framhållit i domen i det ovannämnda målet Portugal mot rådet att dessa avtal fortfarande grundas på principen om ömsesidiga och för alla parter fördelaktiga förhandlingar och skiljer sig därför från de avtal som gemenskapen har ingått med tredje land, genom vilka införs en viss asymmetri i fråga om avtalade skyldigheter. Om det godtas att uppgiften att garantera gemenskapsrättens förenlighet med dessa regler direkt ankommer på gemenskapsdomstolarna, skulle gemenskapens lagstiftande eller verkställande organ berövas den handlingsfrihet som liknande organ hos gemenskapens handelspartners förfogar över.

63 Enligt denna rättspraxis (domen i det ovannämnda målet Portugal mot rådet, punkt 49) är det endast om gemenskapen avsett att fullgöra en särskild förpliktelse vilken den åtagit sig inom ramen för WTO, eller om en gemenskapsrättsakt uttryckligen hänvisar till vissa bestämmelser i WTO-avtalet, som det åvilar domstolen att pröva lagenligheten av gemenskapsrättsakten i fråga med hänsyn till WTO:s regler (se, med avseende på GATT 1947, domstolens dom av den 22 juni 1989 i mål 70/87, Fediol mot kommissionen, REG 1989, s. 1781, punkterna 19—22, svensk specialutgåva, volym 10, s. 67, och av den 7 maj 1991 i mål C-69/89, Nakajima mot rådet, REG 1991, s. I-2069, punkt 31, svensk specialutgåva, volym 11, s. 149).

64 Förstainstansrätten konstaterar att omständigheterna i det förevarande fallet uppenbarligen inte motsvarar något av de två ovan angivna fallen. Eftersom direktiven 81/602 och 88/146 antogs flera år innan SPS-avtalet trädde i kraft, vilket skedde den 1 januari 1995, kan de varken innebära ett åtagande av en särskild förpliktelse inom ramen för detta avtal, eller uttryckligen hänvisa till vissa bestämmelser i avtalet.

65 Sökanden saknar i förevarande fall följaktligen grund för sitt påstående att SPS-avtalet har åsidosatts.

66 Tvistlösningsorganets beslut av den 13 februari 1998 förändrar inte denna bedömning.

67 Detta beslut hänger fullständigt och direkt samman med den grund som avser att SPS-avtalet har åsidosatts, och det kan endast beaktas om gemenskapsdomstolen, beträffande en grund som avser att de ifrågavarande direktiven är ogiltiga, har ansett att detta avtal har direkt effekt (se, angående ett beslut av tvistlösningsorganet i vilket det konstaterades att vissa bestämmelser i gemenskapsrätten inte var förenliga med GATT av år 1994, domstolens dom av den 14 oktober 1999 i mål C-104/97 P, Atlanta mot Europeiska gemenskapen, REG 1999, s. I-6983, punkterna 19 och 20).

68 Talan kan således inte vinna bifall på den grunden att SPS-avtalet har åsidosatts.

69 Eftersom sökanden inte har lyckats visa att svarandeinstitutionen har agerat rättsstridigt, skall talan under alla omständigheter ogillas utan att det är nödvändigt att fastställa huruvida sökanden har ett berättigat intresse av att få

saken prövad (se ovan punkt 29) eller att pröva de andra villkoren för att gemenskapen skall ådra sig ett utomobligatoriskt skadeståndsansvar (se exempelvis domen i det ovannämnda målet Atlanta mot EG, punkt 65).

70 I sin replik har sökanden emellertid begärt att förstainstansrätten, i andra hand, skall "utveckla sin rättspraxis" mot en ordning där gemenskapen har ett strikt skadeståndsansvar på grund av sina normativa rättsakter. Till stöd för denna begäran har sökanden bland annat gjort gällande "skyddet för principerna i en rättsstat", skadeståndstalans självständiga karaktär, de allmänna rättsprinciperna som är gemensamma för medlemsstaterna och sådana skälighetshänsyn som hänger samman med tillämpningen av "försiktighetsprincipen".

71 Dessa argument, som ändrar själva grunden för gemenskapens skadeståndsansvar, måste anses utgöra en ny grund som i enlighet med artikel 48 i förstainstansrättens rättegångsregler inte får åberopas under rättegången (domen i det ovannämnda målet Atlanta mot EG, punkterna 27—29).

72 Av det föregående framgår att i den del talan kan prövas skall den under alla omständigheter lämnas utan bifall.

Rättegångskostnader

73 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att svaranden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom svaranden har tappat målet, skall rådets yrkande bifallas. Kommissionen skall emellertid i enlighet med artikel 87.4 i rättegångsreglerna bära sin rättegångskostnad, eftersom institutioner som har intervenerat i ett mål skall bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

följande dom:

1) **Talan ogillas i den del den kan upptas till prövning och avvisas i övrigt.**

2) **Sökanden skall, förutom att bära sin rättegångskostnad, ersätta rådets rättegångskostnad. Kommissionen skall bära sin rättegångskostnad.**

Vesterdorf Forwood Legal

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 11 januari 2002.

H. Jung

Justitiesekreterare

B. Vesterdorf

Ordförande