RETTENS DOM (Femte Afdeling)
af 23. oktober 2001 *

I sag T-155/99,

Dieckmann & Hansen GmbH, Hamburg (Tyskland), ved advokat H.-J. Rabe, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Niejahr og G. Berscheid, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 1999/244/EF af 26. marts 1999 om ændring af beslutning 97/296/EF om listen over tredjelande, hvorfra det er tilladt at indføre fiskerivarer til konsum (EFT L 91, s. 37), og en påstand om erstatning for det tab, som sagsøgeren påstås at have lidt,

* Processprog: tysk.

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Lindh, og dommerne R. García-Valdecasas og J.D. Cooke,

justitssekretær: fuldmægtig J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 20. februar 2001,

afsagt følgende

Dom

Relevante retsregler

1 I Rådets direktiv 91/493/EØF af 22. juli 1991 (EFT L 268, s. 15) fastsættes de sundhedsmæssige betingelser for produktion og afsætning af fiskerivarer bestemt til konsum.

2 Dette direktivs artikel 3-9 og bilaget hertil indeholder de hygiejnemæssige betingelser for produktion og afsætning af fiskerivarer, som de erhvervsdrivende skal overholde for at garantere forbrugerne i Fællesskabet, at de kan råde over sikre kvalitetsprodukter.

3 For så vidt angår import af fiskerivarer fra tredjelande indeholder kapitel II i direktiv 91/493 (artikel 10, 11 og 12) de regler, der gælder på området for veterinærkontrol. Ifølge direktivets artikel 11, stk. 1, fastsættes de særlige importbetingelser for hvert tredjeland eller gruppe af tredjelande alt efter de sundhedsmæssige forhold i det pågældende tredjeland. I medfør af direktivets artikel 11, stk. 3, skal der ved fastsættelsen de nærmere importbetingelser især tages hensyn til følgende: »a) tredjelandets lovgivning, b) opbygningen af den kompetente myndighed i tredjelandet og af dens kontroltjenester, disses beføjelser og det tilsyn, de er undergivet, samt deres muligheder for effektivt at føre kontrol med gennemførelsen af den gældende lovgivning, c) de faktiske sundhedsmæssige betingelser for produktion, oplagring og forsendelse af fiskerivarer bestemt til Fællesskabet, d) de garantier, som tredjelandet kan give for så vidt angår opfyldelsen af kravene i kapitel V i bilaget«.

4 Artikel 11, stk. 7, i direktiv 91/493 har følgende ordlyd: »Indtil fastsættelsen af de i stk. 1 nævnte importbetingelser skal medlemsstaterne påse, at indførsel af fiskerivarer fra tredjelande sker på betingelser, der mindst svarer til dem, der gælder for produktion og afsætning af fællesskabsvarer.«

5 Direktiv 91/493 blev kompletteret ved Rådets beslutning 95/408/EF af 22. juni 1995 om betingelserne for opstilling i en overgangsperiode af midlertidige lister over tredjelandsvirksomheder, hvorfra medlemsstaterne kan indføre visse animalske produkter, fiskerivarer og levende toskallede bløddyr (EFT L 243, s. 17).

6 Artikel 2, stk. 2, i denne beslutning giver Kommissionen mulighed for at opstille en liste, ikke over virksomheder, men over tredjelande eller dele af tredjelande, hvorfra indførsel af fiskerivarer er tilladt, når tredjelandets kompetente myndighed har givet Kommissionen garantier, der mindst svarer til dem, der er fastsat i direktiv 91/493.

7 I artikel 2, stk. 3, i beslutning 95/408 fastsættes det, at Kommissionen efter fremgangsmåden i beslutningens artikel 5 kan ændre eller supplere de lister, der er nævnt i stk. 1 og 2, for at tage hensyn til nye oplysninger.

8 Med hjemmel i beslutning 95/408 har Kommissionen vedtaget beslutning 97/296/EF af 22. april 1997 om listen over tredjelande, hvorfra det er tilladt at indføre fiskerivarer til konsum (EFT L 122, s. 21). Som bilag til beslutningen er der optaget en første liste over tredjelande, der opfylder betingelserne i artikel 4, stk. 2, i beslutning 95/408, nemlig tredjelande, hvorfra indførsel af fiskerivarer kan tillades, når tredjelandets kompetente myndighed har givet Kommissionen garantier, der mindst svarer til dem, der er fastsat i direktiv 91/493.

Baggrunden for tvisten

9 Sagsøgeren, Dieckmann & Hansen GmbH, var et tysk selskab, der i 130 år havde drevet virksomhed som importør af kaviar. Selskabet importerede den friske kaviar i store dåser (1,8 kg) og ompakkede den i små portioner, som det solgte til sine kunder i og uden for Fællesskabet. Sagsøgeren købte hovedsagelig sin kaviar af den eneste producent i Kasakhstan, selskabet Atyraubalyk med hjemsted i Atyrau.

10 I 1997 anmodede de kasakhiske myndigheder Kommissionen om at optage deres land på listen over lande, hvorfra der kan tillades indførsel af fiskerivarer i Fællesskabet. Som Kommissionen har præciseret i retsmødet vedrørte anmodningen frisk kaviar og sandartfilet.

11 Kommissionen svarede de kasakhiske myndigheder ved at sende dem et spørgeskema for at kunne afgøre, om lovgivningen, den administrative praksis og de eksisterende kontrolprocedurer i landet svarede til de i henhold til direktiv 91/493 krævede garantier. Henset til de kasakhiske myndigheders svar fandt Kommissionen for så vidt angik kaviar, at myndighederne havde givet garantier, der mindst svarede til dem, der er fastsat i direktiv 91/493. Kommissionen fandt derimod hvad angik sandartfilet, at der, henset til den større kompleksitet, som kendetegnede forarbejdningen af varen for at gøre denne egnet til eksport, ikke var givet sådanne garantier. Kommissionen vedtog derfor den 30. juni 1998 beslutning 98/419/EF om ændring af beslutning 97/296 (EFT L 190, s. 55). Den gav i tredje betragtning til beslutningen udtryk for, at Kasakhstan havde vist, at det opfyldte de tilsvarende betingelser, der er nævnt i artikel 2, stk. 2, i beslutning 95/408, og optog Kasakhstan på den liste, der er opført i beslutning 98/419, der har overskriften »Tredjelande og områder, der opfylder betingelserne i artikel 2, stk. 2, i Rådets beslutning 95/408/EF«. En fodnote, der vedrørte Kasakhstan som optaget på listen, præciserede: »kun [...] indførsel af kaviar«.

12 Sagsøgeren havde inden den udtrykkelige optagelse af Kasakhstan, for så vidt angik kaviar, på listen over godkendte lande indført kaviar til Fællesskabet i overensstemmelse med den overgangsordning, der var fastsat i artikel 11, stk. 7, i direktiv 91/493, dvs. at medlemsstaterne — Forbundsrepublikken Tyskland i dette tilfælde — skulle kontrollere, »at indførsel af fiskerivarer fra tredjelande sker på betingelser, der mindst svarer til dem, der gælder for produktion og afsætning af fællesskabsvarer«.

13 Efterfølgende besluttede Kommissionen — efter en anmodning fra de kasakhiske myndigheder om at udvide antallet af varer, der kunne indføres i Fællesskabet, til at omfatte sandartfilet og hestekød — at aflægge Kasakhstan et besøg for at undersøge, om det under hensyn til de sundhedsmæssige forhold i landet ville være muligt at tillade indførsel af de nævnte varer.

14 Fra den 19. november til den 2. december 1998 foretog tre veterinæreksperter udsendt af Kommissionen et inspektionsbesøg i Kasakhstan. Under dette besøg undersøgte Kommissionens eksperter Kasakhstans sundheds- og veterinærmyndigheders struktur, organisation og arbejdsmetoder og havde i denne sammenhæng bl.a. flere møder den nationale forvaltning, besøgte offentlige laboratorier samt foretog en inspektion af to anlæg for forarbejdning af sandartfilet og af et hesteslagteri. Eksperterne inspicerede i løbet af deres besøg ikke selskabet Atyraubalyk's anlæg for fremstilling af kaviar, eftersom besøget fandt sted under den sæsonbestemte lukning af anlægget, en periode, hvorunder fabriksskibene ligger ved kaj.

15 EF-eksperterne udarbejdede efter besøget en endelig rapport, hvori de konkluderede, at de kompetente myndigheder i Kasakhstan ikke var i stand til at overholde Fællesskabets krav til produktion og afsætning af hestekød samt af fiskerivarer, og de anbefalede Kommissionen »ikke at påtænke at tilføje Kasakhstan til listen over lande, der kan eksportere kød og fiskerivarer, før end de konstaterede mangler er blevet udbedret på tilstrækkelig vis«. Eksperterne bemærkede desuden følgende:

»Dette indebærer, at indførsel af kaviar heller ikke længere er tilladt. Kommissionens tjenestegrene bør påtænke at suspendere Kasakhstan fra den landeliste, der er opstillet i del II af bilaget til Kommissionens beslutning 97/296/EF.«

16 Den 28. januar 1999 vedtog Kommissionen beslutning 1999/136/EF om ændring af beslutning 97/296 (EFT L 44, s. 61) for at inkludere en række tredjelande på listen over tredjelande, hvorfra det er tilladt at indføre fiskerivarer til konsum, idet disse lande havde vist, at de opfyldte de tilsvarende betingelser, der er nævnt i artikel 2, stk. 2, i beslutning 95/408. Beslutning 97/296, som ændret, inkluderede stadig Kasakhstan på listen over tredjelande og områder, hvorfra det var tilladt at indføre fiskerivarer. Denne beslutning blev offentliggjort i Tidende den 18. februar 1999.

17 Den 23. februar 1999 behandlede Den Stående Veterinærkomité et forslag til beslutning om ændring af beslutning 97/296, der havde til formål at udelukke Kasakhstan fra listen over tredjelande, hvorfra det er tilladt at indføre fiskerivarer.

18 Den 5. marts 1999 indgik sagsøgeren en kontrakt om levering af 9 500 kg frisk kasakhisk kaviar med selskabet Dostree Trading Limited, en mellemhandler med hjemsted på Cypern, og fik option på en senere levering af 6 000 kg af selskabet Atyraubalyk's produktion af kaviar i foråret 1999 for at dække sit behov for perioden mellem foråret 1999 og foråret 2000.

19 Den 26. marts 1999 vedtog Kommissionen beslutning 1999/244 om ændring af beslutning 97/296/EF (EFT L 91, s. 37, herefter »den omtvistede beslutning«). Den omtvistede beslutning forbyder indførsel af kaviar fra Kasakhstan, »på grund af de alvorlige mangler, der blev konstateret under et inspektionsbesøg«, og fjerner landet fra del II af listen over tredjelande, hvorfra det er tilladt at indføre fiskerivarer til konsum. Denne beslutning blev offentliggjort i Tidende den 7. april 1999.

20 Som følge af dette forbud var det umuligt for sagsøgeren at opfylde kontrakten om levering af de 9,5 tons kasakhisk kaviar.

21 Den 24. juni 1999 besluttede sagsøgerens aktionærer, at selskabet skulle ophøre endeligt med sin erhvervsvirksomhed den 31. december 1999. Den 21. juli 1999 sendte sagsøgeren hver af sine ansatte en opsigelse med virkning fra den 31. december 1999, datoen for den endelige likvidation af selskabet.

Retsforhandlinger og parternes påstande

22 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 25. juni 1999 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.

23 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Femte Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, jf. procesreglementets artikel 64, stillet sagsøgeren og Kommissionen en række skriftlige spørgsmål. Ved skrivelser af 29. januar og 1. februar 2001 har sagsøgeren og Kommissionen besvaret Rettens spørgsmål.

24 I retsmødet den 20. februar 2001 har parterne afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål.

25 I retsmødet har sagsøgeren som følge af likvidationen af virksomheden den 31. december 1999 frafaldet den i stævningen indeholdte annullationspåstand og i stedet nedlagt følgende påstande:

— Kommissionen tilpligtes at erstatte sagsøgeren det tab af fortjeneste, som virksomheden har lidt som følge af forbuddet mod at indføre kaviar fra Kasakhstan, hvilket tab vurderes til 8 725 320,45 DEM (i stedet for 8 371 794 DEM, der oprindeligt var anført i stævningen), forhøjet med renter på 8% p.a. fra tidspunktet for anlæggelsen af sagen.

— Kommissionen tilpligtes at erstatte det tab, som virksomheden har lidt som følge af, at den — henset til, at det var umuligt at indføre kasakhisk kaviar — var nødt til at afskedige sit personale og ophøre med sin erhvervsmæssige virksomhed.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

26 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionen frifindes for erstatningspåstanden.

— Den påstand, som sagsøgeren i replikken har fremsat om forhøjelse af erstatningen for tabt fortjeneste, afvises.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Erstatningspåstanden

27 Efter fast retspraksis forudsætter et ansvar for Fællesskabet uden for kontraktforhold, at sagsøgeren beviser, at den adfærd, der lægges den berørte institution til last, har været retsstridig, at der foreligger et virkeligt tab, og at der er årsagssammenhæng mellem denne adfærd og det påståede tab (Domstolens dom af 29.9.1982, sag 26/81, Oleifici Mediterranei mod EØF, Sml. s. 3057, præmis

16, og Rettens dom af 11.7.1996, sag T-175/94, International Procurement Services mod Kommissionen, Sml. II, s. 729, præmis 44, og af 29.1.1998, sag T-113/96, Dubois et Fils mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 125, præmis 54).

28 Det skal derfor undersøges, om sagsøgeren har godtgjort, at disse forskellige betingelser var opfyldt i denne sag.

Kommissionens påståede retsstridige adfærd

Parternes argumenter

29 Sagsøgeren har først og fremmest gjort gældende, at den omtvistede beslutning er en individuel retsakt og derfor en ulovlig administrativ retsakt fra Fællesskabet, hvor det i den foreliggende sag ikke er en betingelse for, at Fællesskabet ifalder ansvar, at der — i den i Domstolens praksis fastslåede forstand — foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private (dom af 2.12.1971, sag 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt mod Rådet, Sml. 1971, s. 275, org.ref.: Rec. s. 975, præmis 15). Et sådant yderligere krav stilles kun, når der er tale om generelle retsakter, der bygger på et økonomisk-politisk valg, hvilket ikke er tilfældet i nærværende sag.

30 Subsidiært, og såfremt det fastslås, at Fællesskabet i den foreliggende sag kun ifalder ansvar uden for kontraktforhold, hvis »der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private«, har sagsøgeren gjort gældende, at virksomheden stadig bør gives medhold i sin påstand. Sagsøgeren er således af den opfattelse, at Kommissionen har begået en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af principperne om god forvaltningsskik

og beskyttelse af den berettigede forventning, og har anført, at disse principper, jf. den retspraksis, der følger af dommen i sagen Zuckerfabrik Schöppenstedt mod Rådet, er højere retsregler til beskyttelse af private. I øvrigt har Kommissionen handlet i strid med sin omsorgspligt og tilsidesat væsentlige formforskrifter samt de krav, der i fællesskabsretten stilles til begrundelse.

31 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har foretaget en urigtig vurdering af de faktiske omstændigheder, der er konstateret i rapporten, som blev udarbejdet af de af Kommissionen udpegede veterinæreksperter, hvori det ikke er nævnt, at de havde kontrolleret kaviarproduktionen under deres besøg i Kasakhstan.

32 Kommissionen har tilsidesat princippet om god forvaltningsskik, idet den har accepteret de konklusioner med hensyn til import af kaviar, som veterinæreksperterne er nået frem til i deres rapport, og som sagsøgeren finder lidet troværdige. Denne vildfarelse er igen årsagen til Den Stående Veterinærkomités mangelfulde behandling af sagen under mødet den 23. februar 1999, og den har varet til og med vedtagelsen af den omtvistede beslutning, hvilket også viser sig i dennes mangelfulde og vildledende begrundelse.

33 Efter sagsøgerens opfattelse har Kommissionen, ved den 28. januar 1999 at vedtage beslutning 1999/139 uden at rejse tvivl om Kasakhstans tilstedeværelse på listen over lande, hvorfra det er tilladt at indføre fiskerivarer, givet selskabet berettiget grund til at tro, at Kasakhstan ville fortsætte med at være på denne liste. Da sagsøgeren ikke havde kendskab til, at der havde fundet et kontrolbesøg sted på tidspunktet for indgåelsen af kontrakten om levering, gør sagsøgeren gældende, at selskabet ikke kunne være forpligtet til at gøre sig nærmere bekendt med, hvor den administrative behandling af sagen stod, og at selskabet havde en berettiget forventning om at kunne fortsætte med at indføre kaviar fra Kasakhstan. Imidlertid indgik sagsøgeren i denne forventning den 5. marts 1999 en kontrakt om levering af 9,5 tons kaviar fra Kasakhstan og betalte kort tid efter et acontobeløb på 614 000 USD. Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen ikke kunne vedtage en ad hoc-beslutning for at ændre den

gældende retsstilling uden at tage hensyn til de erhvervsdrivende, der — i forventningen om, at den gældende retsstilling ville blive opretholdt — allerede havde indgået kontrakter om levering, og den burde derfor have underrettet disse erhvervsdrivende i god tid.

34 Sagsøgeren har tilføjet, at Kommissionen ikke kan gøre gældende, at den omtvistede beslutning har til formål at beskytte forbrugernes sundhed, og at dette beskyttelseshensyn går forud for »økonomiske hensyn«. Kommissionen kan ikke påberåbe sig en afgørende offentlig interesse i at ændre den gældende retsstilling, som den har gjort, da kasakhisk kaviar aldrig har bragt forbrugernes sundhed i fare. Da en sådan sundhedsrisiko end ikke er blevet sandsynliggjort ved en antydning af beviser, kan den ikke i sig selv tillægges større vægt end de erhvervsdrivendes berettigede forventning. Endelig har sagsøgeren anført, at princippet om god forvaltningsskik og omsorgsprincippet pålagde Kommissionen en forpligtelse til omhyggeligt og upartisk at undersøge alle relevante forhold i den konkrete sag, som kunne begrunde slettelsen af et tredjeland (Domstolens dom af 21.11.1991, sag C-269/90, Technische Universität München, Sml. I, s. 5469, præmis 14, Rettens dom af 18.9.1995, sag T-167/94, Nölle mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 2589, præmis 73). Den kontrolforpligtelse, der påhviler Kommissionen, er også i de erhvervsdrivendes interesse, idet de kan påføres betydelige økonomiske tab som følge af de skønsmæssige afgørelser, der træffes på området for økonomisk lovgivning.

35 Kommissionen er af den opfattelse, at betingelsen om, at den har udvist en retsstridig adfærd, således at den kan ifalde ansvar, ikke er opfyldt i det foreliggende tilfælde.

36 For det første har Kommissionen anfægtet sagsøgerens synspunkt, hvorefter der i den foreliggende sag ikke kræves en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private, for at Fællesskabet ifalder ansvar. Kommissionen har gjort gældende, at den omtvistede beslutning udgør »en generel retsakt med normativ karakter«, der er vedtaget af Kommissionen under udøvelse af den vide skønsbeføjelse, som den er tildelt i medfør af direktiv 91/493 og beslutning 95/408. Den har tiltrådt, at princippet om god forvaltningsskik og omsorgsprincippet er højere retsregler til beskyttelse af private, men bestrider i

den foreliggende sag at have begået en »tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse« af disse principper, hvilket i henhold til retspraksis er en betingelse for, at Fællesskabet ifalder ansvar. Kommissionen har i denne forbindelse gjort opmærksom på, at en sådan krænkelse efter retspraksis kun kan påberåbes, såfremt Kommissionen ved vedtagelsen af den omtvistede beslutning på grov og forsømmelig vis havde overskredet de grænser, der gælder for udøvelsen af dens beføjelser, hvilket sagsøgeren ikke engang har påstået. Endelig har Kommissionen anført, at den har en vid skønsbeføjelse, når den handler af hastende hensyn til beskyttelse af forbrugernes sundhed, og gjort gældende, at denne beskyttelse ifølge fast retspraksis skal tillægges større vægt end økonomiske overvejelser (dom af 17.7.1997, sag C-183/95, Affish, Sml. I, s. 4315, præmis 43 og 57).

37 For det andet har Kommissionen gjort gældende, at den under alle omstændigheder har handlet lovligt i forbindelse med vedtagelsen af den omtvistede beslutning.

38 Kommissionen har bestridt, at den skulle have handlet i strid med princippet om god forvaltningsskik og omsorgsprincippet ved at forbyde indførsel af kaviar fra Kasakhstan. Den har i denne forbindelse anført, at artikel 11, stk. 3, i direktiv 91/493 fastsætter, at ud over den faktiske sundhedssituation er den gældende lovgivning i tredjelandet og landets kompetente myndigheders evne til at kontrollere afgørende for beslutningen om at meddele eller tilbagekalde importtilladelsen. Efter Kommissionens opfattelse følger det imidlertid af indholdet af eksperternes rapport, at ingen af de to betingelser er opfyldt i den foreliggende sag, idet de kompetente myndigheder i Kasakhstan ikke har godtgjort evne, endsige en vilje til at sikre, at den gældende lovgivning bliver overholdt. Henset til eksperternes fremstilling havde Kommissionen intet andet valg end at forbyde al indførsel af fiskerivarer fra Kasakhstan, da den ellers risikerede at tilsidesætte de forpligtelser, som påhviler den i medfør af direktiv 91/493, og at bringe forbrugernes sundhed i fare i Fællesskabet. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at det er den abstrakte risiko, der foreligger som følge af importen fra det pågældende land, og ikke beviset for en konkret risiko, som knytter sig til visse varer eller leveringer, der er afgørende for en beslutning om at meddele eller tilbagekalde en tilladelse.

39 For så vidt angår den påståede tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning har Kommissionen gjort gældende, at dette princip ikke kan påberåbes, eftersom Kommissionen ikke har skabt en situation, der giver anledning til en berettiget forventning, og har anført, at de erhvervsdrivende ikke kan have nogen berettiget forventning om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn. Kommissionen har tilføjet, at selv om den havde skabt en situation, der kunne give anledning til en berettiget forventning, har den ikke af den grund tilsidesat dette princip ved at vedtage den omtvistede beslutning, eftersom forbuddet mod indførsel af kaviar fra Kasakhstan var begrundet i hensynet til beskyttelsen af forbrugernes sundhed og følgelig i det i retspraksis omhandlede hensyn til en afgørende offentlig interesse (Affish-dommen, præmis 57).

Rettens bemærkninger

1) Indledende bemærkninger

40 EF-traktatens artikel 215, stk. 2 (nu artikel 288, stk. 2, EF), bestemmer, at Fællesskabet for så vidt angår ansvar uden for kontraktforhold, i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, skal erstatte skader forvoldt af dets institutioner eller af dets ansatte under udøvelsen af deres hverv.

41 I den ordning, Domstolen har udledt af denne bestemmelse, tages der navnlig hensyn til kompleksiteten af de forhold, der skal reguleres, vanskelighederne ved at anvende eller fortolke bestemmelserne og især rammerne for det skøn, der kan anlægges af den, der har udstedt den anfægtede retsakt (Domstolens dom af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du pêcheur og Factortame, Sml. I, s. 1029, præmis 43, og af 4.7.2000, sag C-352/98 P, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, Sml. I, s. 5291, præmis 40).

42 Domstolen har fastslået, at når Fællesskabets institutioner har en vid skønsbeføjelse ved gennemførelsen af Fællesskabets politik, anerkender fællesskabsretten en ret til erstatning, såfremt tre betingelser er opfyldt, nemlig at den bestemmelse, der er overtrådt, har til formål at tillægge borgerne rettigheder, at overtrædelsen er tilstrækkelig kvalificeret, og endelig, at der er en direkte årsagsforbindelse mellem overtrædelsen og de skadelidtes tab (jf. Brasserie du Pêcheur og Factortame-dommen, præmis 44, 47 og 51).

43 Hvad angår betingelsen om, at overtrædelsen skal være tilstrækkelig kvalificeret, har Domstolen fastslået, at det afgørende kriterium for, om betingelsen er opfyldt, er, om en fællesskabsinstitution åbenbart og groft har overskredet grænserne for sine skønsbeføjelser (Brasserie du pêcheur og Factortame-dommen, præmis 55, Domstolens dom af 8.10.1996, forenede sager C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 og C-190/94, Dillenkofer m.fl., Sml. I, s. 4845, præmis 25, og dommen i sagen Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, præmis 43).

44 Såfremt den pågældende institution råder over et stærkt begrænset eller intet skøn, kan dog selve den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af fællesskabsretten, være tilstrækkelig til at bevise, at der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse (jf. i denne retning Domstolens dom af 23.5.1996, sag C-5/94, Hedley Lomas, Sml. I, s. 2553, præmis 28, og dommen i sagen Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, præmis 44).

45 Domstolen har i den forbindelse konstateret, at det forhold, om en retsakt udstedt af en institution er generel eller individuel, ikke er et kriterium, der er afgørende for fastlæggelsen af grænserne for det skøn, den pågældende institution råder over (dommen i sagen Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, præmis 46).

46 I denne sammenhæng skal undersøgelsen af Fællesskabets ansvar i den foreliggende sag koncentreres omkring en fastlæggelse af omfanget af den

skønsbeføjelse, som Kommissionen rådede over ved vedtagelsen af den omtvistede beslutning, uden at det er nødvendigt at udtale sig om den normative eller administrative karakter af denne beslutning.

2) Omfanget af det skønsbeføjelse, som Kommissionen rådede over i den foreliggende sag

47 Kommissionen har gjort gældende, at den har handlet med henblik på at sikre beskyttelsen af de europæiske forbrugeres sundhed, og hævder derfor at have en vid skønsbeføjelse.

48 Det fremgår af retspraksis, at fællesskabslovgiver på landbrugspolitikkens område har en skønsfrihed, der modsvarer det politiske ansvar, som denne er tillagt ved EF-traktatens artikel 40-43 (efter ændring nu artikel 34-37 EF) (jf. Domstolens dom af 5.5.1998, sag C-180/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 2265, præmis 97, og Rettens dom af 13.12.1995, forenede sager T-481/93 og T-484/93, Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2941, præmis 91 og 120).

49 Det skal fremhæves, at det følger af EF-traktatens artikel 3, litra p) [efter ændring nu artikel 3, litra p), EF], EF-traktatens artikel 129, stk. 1 (efter ændring nu artikel 152, stk. 1, EF), og EF-traktatens artikel 129 A (efter ændring nu artikel 153 EF), at institutionerne ved gennemførelsen af alle Fællesskabets politikker og aktiviteter skal sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau og navnlig forbrugernes sundhed.

50 Domstolen har i denne forbindelse i øvrigt fastslået, at virkeliggørelsen af målsætningerne med den fælles landbrugspolitik ikke kan ske på en sådan måde, at almene hensyn som f.eks. beskyttelse af forbrugerne eller af menneskers og dyrs sundhed og liv lades ude af betragtning, idet fællesskabsinstitutionerne ved udøvelsen af deres beføjelser skal inddrage disse hensyn (Domstolens dom af 23.2.1988, sag 68/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 855, præmis 12, og dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, præmis 120). Videre har Domstolen fastslået, at beskyttelsen af den offentlige sundhed må tillægges større vægt end økonomiske overvejelser (jf. i denne retning Domstolens kendelse af 12.7.1996, sag C-180/96 R, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 3903, præmis 93, og Affish-dommen, præmis 43).

51 Formålet med direktiv 91/493 er at fastsætte de sundhedsmæssige betingelser for produktion og afsætning af fiskerivarer bestemt til konsum. Rådet supplerede direktivet ved beslutning 95/408, hvori det fastsatte betingelserne for opstilling i en overgangsperiode af midlertidige lister over tredjelandsvirksomheder, hvorfra medlemsstaterne kan indføre visse animalske produkter, fiskerivarer og levende toskallede bløddyr. Det fremgår af de to retsakters ordlyd såvel som af deres genstand og hjemmelsgrundlag, nemlig EF-traktatens artikel 43, at de henhører under den fælles landbrugspolitik og har til formål at sikre den offentlige sundhed og dyrs sundhed (jf. ligeledes i denne retning Affish-dommen, præmis 43). Det følger heraf, at fællesskabslovgiver har en vid skønsbeføjelse, når den vedtager foranstaltninger som direktiv 91/493 og beslutning 95/408 om ordningen for kontrol af indførslen af fiskerivarer fra tredjelande.

52 Under disse omstændigheder skal Kommissionen ligeledes anerkendes en vid skønsbeføjelse, når den vedtager foranstaltninger til gennemførelse af ordningen for kontrol med indførslen af fiskerivarer, herunder om at optage et tredjeland på eller fjerne det fra listen over tredjelande, hvorfra det er tilladt at indføre fiskerivarer i Fællesskabet. I begge disse tilfælde består den undersøgelse, som Kommissionen skal foretage, i at afgøre, om det pågældende tredjeland for så vidt angår de fiskerivarers sundhed, som det påtænker at eksportere, kan give garantier, der mindst svarer til dem, der i henhold til direktiv 91/493 gælder i Fællesskabet. Det tilkommer Kommissionen at foretage en vurdering af den

bestående situation i det pågældende land på grundlag af de oplysninger, der er til rådighed, og i forhold til de parametre, der opregnet i artikel 11, stk. 3, i direktiv 91/493, hvilket vil sige den gældende lovgivning i tredjelandet, opbygningen af de kompetente myndigheder i tredjelandet og af deres kontroltjenester, disses beføjelser og det tilsyn, de er undergivet, samt deres muligheder for effektivt at føre kontrol med gennemførelsen af den gældende lovgivning, de faktiske sundhedsmæssige betingelser for produktion, oplagring og forsendelse af fiskerivarer bestemt til Fællesskabet, og endelig de garantier, som tredjelandet kan give for så vidt angår opfyldelsen af kravene i kapitel V i bilaget til direktiv 91/493.

53 Det bemærkes endvidere, at muligheden for at tilbagekalde tilladelsen udtrykkeligt er nævnt af lovgiver i artikel 2, stk. 3, i beslutning 95/408: »Efter fremgangsmåden i artikel 5 kan Kommissionen ændre eller supplere de lister, der er nævnt i stk. 1 og 2, for at tage hensyn til nye oplysninger.« Herved fremgår det klart af ordet »kan« i den pågældende bestemmelse, at Kommissionen har et vidt skøn, når den vedtager en beslutning om tilbagekaldelse med hjemmel i denne artikel (jf. i denne retning dommen i sagen Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, præmis 92).

54 Endelig må Kommissionen tilkendes en så meget videre skønsbeføjelse, når den skal vurdere betydningen af oplysninger, der er indhentet under et inspektionsbesøg i det pågældende tredjeland med hensyn til forhold, der er fastsat i artikel 11, stk. 3, i direktiv 91/493, og derfor afgøre, om disse nye oplysninger modsiger eller ændrer de oplysninger, som institutionen tidligere har modtaget vedrørende det pågældende lands evne til i praksis at overholde direktivets krav.

55 Henset til det foregående kan det fastslås, at Kommissionen har en vid skønsbeføjelse ved vedtagelsen af en beslutning som den i den foreliggende sag omhandlede om at fjerne et land fra listen over tredjelande, hvorfra det er tilladt at indføre fiskerivarer.

56 Det følger heraf, at Fællesskabet i den foreliggende sag ikke ifalder ansvar, medmindre sagsøgeren godtgør, at Kommissionen åbenbart og groft har overskredet grænserne for sine skønsbeføjelser og derved har gjort sig skyldig i en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af fællesskabsretten.

3) Kommissionens overholdelse af grænserne for sin skønsbeføjelse

57 Retten skal henvise til de faktiske omstændigheder, for det første omkring den i juni 1998 meddelte tilladelse til at indføre kaviar fra Kasakhstan, og for det andet omkring forbuddet mod import af dette produkt i marts 1999.

58 Hvad angår den i juni 1998 meddelte tilladelse til at indføre kaviar fra Kasakhstan skal det først præciseres, at den omtvistede beslutning blev vedtaget af Kommissionen som led i gennemførelsen af Rådets beslutning 95/408, hvorved der i henhold til direktiv 91/493 blev indført en midlertidig kontrolordning for indførsel af fiskerivarer fra tredjelande. Det fremgår af tredje betragtning til beslutning 95/408, at Rådet fandt det nødvendigt, at »for at give EF-inspektørerne den nødvendige tid til på stedet at sikre sig, at de garantier, som tredjelandene giver, opfylder EF-bestemmelserne, og for at undgå enhver destabilisering af importen fra tredjelande bør der anvendes et forenklet godkendelsessystem i en overgangsperiode«.

59 Det fremgår endvidere af Kommissionens forklaringer i retsmødet, at Kommissionen som led i det midlertidige system for kontrol af importen skal tage stilling på grundlag af skriftlige dokumenter og ikke på grundlag af resultaterne af en

forudgående kontrol, der er foretaget i tredjelande, der har anmodet om en tilladelse på grundlag af artikel 2, stk. 2, i beslutning 95/408, for at afgøre, om det pågældende tredjeland kan give garantier, der mindst svarer til dem, der er fastsat i direktiv 91/493. I denne forbindelse støtter Kommissionen sig til de svar, som myndighederne i tredjelandet har givet på et af Kommissionen udarbejdet spørgeskema, og den afgør på dette grundlag, om der umiddelbart foreligger garantier for de pågældende fiskerivarers sundhed, der er tilstrækkelige til, at de kan indføres i Fællesskabet, uden at der skal foretages en kontrol på stedet eller ved ankomsten til Fællesskabet.

60 I den foreliggende sag havde de kasakhiske myndigheder i 1997 anmodet om tilladelse til at eksportere sandartfilet og kaviar til Fællesskabet. På grundlag af disse myndigheders besvarelse af Kommissionens spørgeskema blev der, henset til den enkle produktionsproces for kaviar i modsætning til den mere komplicerede forabejdningsproces for sandartfilet bestemt til eksport, meddelt tilladelse til indførsel af kaviar. Det var under disse omstændigheder, at Kommissionen fandt, at Kasakhstan udelukkende for kaviar kunne give sundhedsmæssige garantier, der mindst svarer til dem, der gælder i henhold til direktiv 91/493.

61 Hvad angår den omtvistede beslutning bemærkes, at den blev vedtaget under hensyntagen til den endelige rapport fra de tre fællesskabseksperter, der mellem den 19. november og den 2. december 1998 aflagde et inspektionsbesøg i Kasakhstan for at undersøge, om det under hensyn til de sundhedsmæssige forhold i landet kunne anses for muligt at give tilladelse til indførsel af hestekød og sandartfilet til Fællesskabet.

62 De væsentligste konklusioner fra eksperternes rapport skal opsummeres.

63 Med hensyn til de sundhedsmæssige forhold angiver eksperterne, at disse »ikke er fuldstændigt afklaret for så vidt angår de væsentligste sygdomme, som rammer dyr i Kasakhstan«, og tilføjer:

»[Der] synes ikke at være en forpligtelse til at anmelde de væsentligste sygdomme, medmindre dyret bevæger sig (transport). Imidlertid er listen over anmeldelsespligtige hestesygdomme blevet givet sammen med spørgeskemaet.«

64 For så vidt angår den nationale veterinærlovgivning angiver eksperterne, at den »er begrænset«. Rapporten indeholder ligeledes følgende afsnit:

»Som hovedregel synes den sovjetiske veterinærlovgivning stadig at være gældende. Denne lovgivning kan ikke anses for at svare til fællesskabslovgivningen. Der findes ikke en særlig lovgivning vedrørende produktion og afsætning af fiskerivarer.«

65 Hvad angår den kompetente myndigheds adfærd bemærker eksperterne, at myndigheden »hverken er bekendt med Fællesskabets godkendelsessystem eller med fællesskabslovgivningen og kravene i henhold hertil«, og konstaterer følgende: »Eksporten af fiskerivarer (bortset fra kaviar) bestemt til visse af Fællesskabets medlemsstater finder fortsat sted med den kompetente myndigheds tilladelse. Dette er ikke i overensstemmelse med fællesskabslogivningen.« Der gøres i rapporten endvidere opmærksom på, at »de centrale myndigheder før Fællesskabets besøg havde ydet meget lidt hjælp (hvis de da overhovedet havde ydet nogen)«.

66 For så vidt angår laboratorierne bekræfter eksperterne, at de »råder over middelmådige anlæg og har kun moderne udstyr i begrænset omfang, men henset til de forsøg, de foretager, synes de at fungere på tilfredsstillende vis«. Rapporten indeholder desuden følgende passus:

»Personalet synes at være omhyggeligt og kompetent. Registrene er omfattende, selv om der i visse tilfælde blev konstateret mangler.«

67 Med hensyn til de produktionsanlæg, der blev aflagt besøg på, konstateres følgende i rapporten: »De problemer, der er konstateret på det inspicerede slagteri, skyldtes hovedsagelig strukturelle mangler, dårlige fremgangsmåder på hygiejneområdet og en utilstrækkelig veterinærkontrol.« Tilsvarende angives det i rapporten: »De problemer, der er konstateret i den inspicerede fiskeforarbejdningsfabrik, skyldtes hovedsagelig visse strukturelle mangler og i et enkelt tilfælde manglende vedligeholdelse. Veterinærmyndighedernes opgave med hensyn til kontrol af fiskeforarbejdningsfabrikkerne er ikke klar.«

68 Eksperterne finder, at »henset til ovennævnte forhold kan det konkluderes, at de kompetente myndigheder i Kasakhstan ikke er i stand til at overholde Fællesskabets krav på området for produktion og afsætning af hestekød og fiskerivarer«.

69 Eksperterne anbefaler desuden Kommissionen »ikke at påtænke at tilføje Kasakhstan til listen over lande, der har tilladelse til at eksportere kød og fiskerivarer, førend de konstaterede mangler er blevet udbedret på behørig vis«. De tilføjer: »Dette indebærer, at indførsel af kaviar heller ikke længere er tilladt. Kommissionens tjenestegrene bør påtænke at suspendere Kasakhstan fra den landeliste, der er opstillet i del II i bilaget til Kommissionens beslutning

97/296/EF«, og det henstilles, at »ingen optagelse på listen under nogen omstændigheder bør påtænkes, før et nyt besøg har bekræftet, at foranstaltningerne er blevet truffet«. I denne forbindelse anbefaler eksperterne, at der for Kasakhstan iværksættes et program om teknisk assistance på veterinærområdet, der navnlig omfatter den lovgivning, der skal udarbejdes, og de myndigheder og laboratorier, der skal være ansvarlige for anvendelsen heraf.

70 Endelig anbefaler eksperterne, at de kompetente myndigheder i Kasakhstan træffer foranstaltninger med henblik på at indføre en sammenhængende ordning for kontrol og udryddelse af sygdomme hos dyr, at kontrollere indførslerne fra tredjelande, at gøre såvel de kompetente myndigheder som de berørte fabrikker bekendt med den lovgivning og de krav, der er gældende i Fællesskabet, at indføre en passende veterinærlovgivning, der tager hensyn til fællesskabslovgivningen på området, og at benytte sig af den tekniske assistance, som tilbydes af Kommissionens tjenestegrene og andre internationale organisationer.

71 Det følger af rapporten, at de herskende forhold i Kasakhstan for så vidt angår den gældende veterinærlovgivning, den iværksatte sundhedspolitik og veterinærkontrol, de fremstillings- og forarbejdningsmetoder, der anvendes for levnedsmidler, de faktiske sundhedsmæssige betingelser samt de kasakhiske myndigheders evne til effektivt at kontrollere anvendelsen af den gældende lovgivning og deres vilje til at sikre, at den overholdes, ikke er i overensstemmelse med kravene i direktiv 91/493.

72 Under disse omstændigheder har Kommissionen derfor ved genovervejelsen af sin beslutning fra juni 1998 med rette kunnet konkludere, at Kasakhstan ikke kunne give garantier for eksportvarernes sikkerhed og sundhed, der svarer til dem, der kræves i Fællesskabet, og, ud fra hensynet til beskyttelse af de europæiske forbrugeres sundhed, forbyde indførsel af kaviar fra dette land.

73 Kommissionen kan ikke kritiseres for, at den henset til de mulige sundhedsskadelige virkninger for forbrugerne fandt det nødvendigt at handle hurtigt, eller at den skønnede, at det var nødvendigt helt at forbyde at indføre fiskerivarer fra Kasakhstan, idet den pågældende institution i modsat fald løb en risiko for at tilsidesætte de forpligtelser, som den har i henhold til direktiv 91/493, og bringe forbrugernes sundhed i fare i Fællesskabet. Sagsøgeren kan heller ikke anfægte Kommissionens opfattelse, hvorefter det er den abstrakte risiko, der foreligger som følge af indførslen fra det pågældende land, og ikke beviset for en konkret risiko, som knytter sig til visse varer eller leveringer, der er afgørende for meddelelsen eller tilbagekaldelsen af en importtilladelse. Domstolen har i denne forbindelse fastslået, at når der er usikkerhed med hensyn til, om og i givet fald i hvilket omfang der er risiko for menneskers sundhed, må institutionerne kunne træffe beskyttelsesforanstaltninger uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der er en risiko, og hvilket omfang denne har (dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, præmis 99).

74 Under disse omstændigheder kan det konkluderes, at Kommissionen ikke har overskredet grænserne for den skønsbeføjelse, som den havde i den foreliggende sag, ved at genoverveje sin vurdering fra juni 1998 af Kasakhstans evne til for så vidt angår kaviar at sikre, at der forelå sundhedsmæssige betingelser, der mindst svarer til kravene i direktiv 91/493, og ved at beslutte at tilbagekalde sin beslutning om tilladelse til at indføre produktet i Fællesskabet.

75 Det forhold, at Fællesskabets eksperter ikke besøgte nogen af de fabriksskibe, hvorpå der blev produceret kaviar, og følgelig ikke fremlagde nye oplysninger vedrørende de faktiske sundhedsmæssige forhold på fabrikkerne for produktion af kaviar — en omstændighed, der ikke er bestridt af Kommissionen — kan ikke svække ovenstående konklusioner. Hverken denne omstændighed eller det forhold, at der ikke forelå oplysninger om mulige mangler eller sundhedsmæssige vanskeligheder på anlæggene til fremstilling af kaviar som dem, der blev konstateret på sandartfiletfabrikkerne, giver sagsøgeren et berettiget grundlag for at gøre gældende, at Kommissionen har overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse ved i forhold til kaviar at anlægge samme negative vurdering, som er knyttet til de svagheder, der blev konstateret under inspektionerne af anlæggene

for produktion af hestekød og af sandartfilet. Som Kommissionen har fremhævet, kunne den — henset til formålene med direktiv 91/493 og beslutning 95/408, der regulerer kontrollen med indførsel af fiskerivarer fra tredjelande, og til den omstændighed, at de alvorlige problemer, der blev påvist under inspektionsbesøget, ikke så meget vedrørte de specifikke vanskeligheder, der blev konstateret på de pågældende produktionssteder, men mere de mangler, der blev konstateret ved den generelt gældende sundhedskontrolordning i Kasakhstan, og som henset til deres strukturelle karakter ligeledes måtte påvirke kontrollen med produktionen af kaviar — skønne det nødvendigt at forbyde indførslen af kaviar uden at afvente, at den kunne aflægge anlæggene til fremstilling af kaviar et besøg, når de var i drift, hvilket vil sige i foråret.

76 Kommissionen har ikke, ved at handle som den har gjort, tilsidesat princippet om god forvaltningsskik, idet — som det er angivet ovenfor og i modsætning til, hvad sagsøgeren har påstået — de konklusioner, som Kommissionen er nået til, er plausible og ikke hviler på en urigtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder. Endelig har Kommissionen ved at vedtage den omtvistede beslutning fuldt ud overholdt sine forpligtelser til ved forfølgelsen af formålene med den fælles landbrugspolitik at tage almene hensyn, som f.eks. til beskyttelsen af forbrugerne eller af menneskers og dyrs sundhed og liv (dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Rådet, præmis 12), og til at tillægge beskyttelsen af den offentlige sundhed større vægt end økonomiske overvejelser (kendelsen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, præmis 93, og Affish-dommen, præmis 43).

77 For så vidt angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning fremgår det af retspraksis, at selv om muligheden for at påberåbe sig dette princip står åben for enhver erhvervsdrivende, hos hvem en institution har givet anledning til begrundede forhåbninger, kan de erhvervsdrivende imidlertid ikke have nogen berettiget forventning om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn (jf. f.eks. Domstolens dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 33, og Rettens dom i sagen Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, præmis 148). Den vide skønsbeføjelse, som Kommissionen råder over på

området, gav den i den foreliggende sag hjemmel til om nødvendigt efter behov at ændre den bestående situation, således at sagsøgeren ikke kunne have en berettiget forventning om, at den bestående situation ville blive opretholdt.

78 Det bemærkes endvidere, at den omtvistede beslutning blev vedtaget som led i Kommissionens gennemførelse af en midlertidig kontrolordning for indførsel af fiskerivarer fra tredjelande. Det fremgår af tredje betragtning til beslutning 95/408, at Rådet fandt det nødvendigt, at »for at give EF-inspektørerne den nødvendige tid til på stedet at sikre sig, at de garantier, som tredjelandene giver, opfylder EF-bestemmelserne, og for at undgå enhver destabilisering af importen fra tredjelande, bør der anvendes et forenklet godkendelsessystem i en overgangsperiode«. De gældende bestemmelser fastsatte derfor udtrykkeligt en mulighed for Fællesskabets eksperter til at foretage et inspektionsbesøg i Kasakhstan for at undersøge den faktiske situation.

79 I øvrigt udgør den omstændighed, at Kommissionen den 28. januar 1999, efter at rapporten om besøget var blevet udarbejdet, og kort tid før indgåelsen af sagsøgerens kontrakt om import af 9,5 tons kaviar, vedtog beslutning 1999/136 om ændring af beslutning 97/296, og deri opretholdt Kasakhstan på listen over tredjelande og områder, hvorfra indførsel af fiskerivarer (her kun kaviar) var tilladt, ikke et forhold, der kan godtgøre, at Kommissionen skabte en berettiget forventning hos sagsøgeren om, at institutionen ikke ville træffe foranstaltninger om at fjerne Kasakhstan fra listen, hvis de nye oplysninger, der forelå, begrundede det. Det skal i den foreliggende sag blot bemærkes, at hverken resultaterne af eller selve kontrolbesøget i Kasakhstan var offentligt kendt på datoen for vedtagelsen af beslutning 1999/136, og at sagsøgeren har indrømmet, at selskabet ikke havde kendskab til dette besøg på tidspunktet for indgåelsen af kontrakten om levering. Selskabet kunne derfor heller ikke have kendskab til de faktiske omstændigheder, som det under sagen har påstået at have støttet sig til ved indgåelsen af kontrakten.

80 Sagsøgeren kan heller ikke påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning til støtte for, at Kommissionen ved gennemførelsen af

kontrolordningen for indførsel af fiskerivarer fra tredjelande ikke kan ændre den gældende retsstilling uden at tage hensyn til de erhvervsdrivende. Den omstændighed, at Kommissionen ikke har ladet en beslutning om at fjerne et land fra listen over tredjelande, der kan indføre de omhandlede varer i Fællesskabet, der er begrundet i en afgørende offentlig interesse som beskyttelsen af forbrugerne, ledsage af overgangsforanstaltninger, kan ikke foreholdes Kommissionen, idet den herved ville risikere at bringe formålet med den gældende ordning — der har til formål effektivt at beskytte forbrugernes sundhed i Fællesskabet — i fare. Det fremgår af retspraksis, at afgørende offentlige interesser kan være til hinder for, at der træffes overgangsforanstaltninger i forbindelse med forhold, der er opstået før de nye bestemmelsers ikrafttræden, men hvis udvikling endnu ikke er afsluttet (jf. i denne retning Domstolens dom af 14.5.1975, sag 74/74, CNTA mod Kommissionen, Sml. s. 533, præmis 44, af 16.5.1979, sag 84/78, Tomadini, Sml. s. 1801, præmis 20, og af 26.6.1990, sag C-152/88, Sofrimport mod Kommissionen, Sml. I, s. 2477, præmis 16 og 19, samt Domstolens kendelse af 5.2.1997, sag C-51/95 P, Unifruit Hellas mod Kommissionen, Sml. I, s. 727, præmis 27). Imidlertid udgør beskyttelsen af den offentlige sundhed en sådan afgørende offentlig interesse (Affish-dommen, præmis 57), og forbuddet mod indførsel af kaviar fra Kasakhstan var, i overensstemmelse med hvad der er fastslået ovenfor, begrundet i hensynet til beskyttelse af forbrugernes sundhed og dermed i en afgørende offentlig interesse i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i retspraksis.

81 Endelig bemærkes, at sagsøgeren under alle omstændigheder ikke kan foreholde Kommissionen, at den i marts 1999 forhastet vedtog en beslutning om forbud mod indførsel, og at den ikke af forsigtighedshensyn udsatte vedtagelsen af en sådan beslutning, indtil den havde mere præcise oplysninger omkring de faktisk anvendte arbejdsmetoder i de kasakhiske anlæg for forarbejdning af kaviar og omkring kaviarens sundhed. Havde Kommissionen gjort dette, ville den utvivlsomt mere nøjagtigt have kunnet bedømme den potentielle risiko, som indførsel af dette produkt kunne indebære for de europæiske forbrugere. Kommissionen var imidlertid, henset til den strukturelle karakter af de mangler, som EF-eksperterne konstaterede, selv hvis det antages, at resultaterne af et besøg på kaviarvirksomhederne havde været positive, berettiget til inden for rammerne af sin vide skønsbeføjelse at vedtage en beslutning som den omtvistede beslutning om forbud mod indførsel af kaviar, indtil der skete en generel forbedring af den

gældende lovgivning og af betingelserne for veterinærkontrol og -tilsyn samt eksport i dette land.

82 Det fremgår af ovenstående betragtninger, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at Kommissionen har overskredet de grænser, som gælder for dens skønsbeføjelse i den foreliggende sag, og dermed heller ikke, at den har begået en tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af fællesskabsretten.

Konklusion

83 Da den første betingelse for, at Fællesskabet ifalder ansvar, nemlig at den adfærd, som foreholdes den berørte institution, skal være ulovlig, ikke er opfyldt, kan sagsøgerens påstand om erstatning ikke tages til følge, og det er ufornødent at efterprøve, om de øvrige betingelser er opfyldt.

Sagens omkostninger

84 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og pålægges derfor at bære sine egne omkostninger og at betale Kommissionens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Afdeling)

1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**

2) **Sagsøgeren bærer sine egne omkostninger og betaler de af Kommissionen afholdte omkostninger.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. oktober 2001.

H. Jung

Justitssekretær

J.D. Cooke

Afdelingsformand