FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (femte avdelningen)
den 23 oktober 2001 *

I mål T-155/99,

Dieckmann & Hansen GmbH, Hamburg (Tyskland), företrätt av advokaten H.-J. Rabe, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. Niejahr och G. Berscheid, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om dels ogiltigförklaring av kommissionens beslut 1999/244/EG av den 26 mars 1999 om ändring av beslut 97/296/EG om upprättande av en förteckning över de tredje länder från vilka import av fiskprodukter för livsmedel är tillåten (EGT L 91, s. 37), dels skadestånd,

meddelar

* Rättegångsspråk: tyska.

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden P. Lindh, samt domarna R. García-Valdecasas och J.D. Cooke,

justitiesekreterare: byrådirektören J. Palacio González,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 20 februari 2001,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 I rådets direktiv 91/493/EEG av den 22 juli 1991 (EGT L 268, s. 15; svensk specialutgåva, område 4, volym 3, s. 192) fastställs hygienkrav för produktion och utsläppande på marknaden av fiskprodukter som är avsedda som livsmedel.

2 I artiklarna 3—9 i detta direktiv och i bilagan anges hygienkraven för produktionen mer specifikt, liksom de närmare villkor för att släppa ut fiskprodukter på marknaden som operatörerna skall iaktta för att säkerställa att gemenskapens konsumenter har tillgång till säkra och högkvalitativa fiskvaror.

3 Kapitel II i direktiv 91/493 (artiklarna 10—12) innehåller bestämmelser om veterinära kontroller av import av fiskvaror från tredje land. Enligt artikel 11.1 i sagda direktiv skall det för varje tredje land eller grupp av tredje länder fastställas särskilda importkrav beroende på hygiensituationen i det tredje land som är i fråga. När man fastställer de särskilda importkraven skall man enligt artikel 11.3 i direktivet särskilt beakta "a) lagstiftningen i tredje land, b) organisation av behörig myndighet och kontrollorgan i tredje land, deras befogenheter och vilken övervakning de är föremål för och vilka möjligheter de har att effektivt kontrollera att gällande lagstiftning tillämpas, c) de faktiska hygienförhållandena vid produktion, lagring och sändning av fiskvaror som är avsedda för gemenskapen, d) de garantier som tredje land kan ge för att kraven i kapitel V i bilagan uppfylls."

4 I artikel 11.7 i direktiv 91/493 anges att medlemsstaterna i "avvaktan på att de importkrav som avses i punkt 1 fastställs skall... säkerställa att de krav som tillämpas på import av fiskvaror från tredje land minst motsvarar dem som gäller produktion och utsläppande på marknaden av produkter inom gemenskapen".

5 Direktiv 91/493 har kompletterats genom rådets beslut 95/408/EG av den 22 juni 1995 om villkor för upprättande, under en övergångsperiod, av provisoriska förteckningar över anläggningar i tredje land, från vilka medlemsstaterna får importera vissa produkter av animaliskt ursprung, fiskprodukter och levande tvåskaliga mollusker (EGT L 243, s. 17).

6 I artikel 2.2 i detta beslut ges kommissionen rätt att upprätta en förteckning, inte över anläggningar, men över de tredje länder eller delar av tredje länder från vilka import av fiskprodukter är tillåten under förutsättning att det tredje landets behöriga myndighet har givit kommissionen garantier som minst motsvarar de garantier som avses i direktiv 91/493.

7 I artikel 2.3 i beslut 95/408 anges att kommissionen, i enlighet med det förfarande som avses i artikel 5 i beslutet, kan ändra eller komplettera de förteckningar som avses i punkterna 1 och 2 när ny information blir tillgänglig.

8 Med tillämpning av beslut 95/408 antog kommissionen den 22 april 1997 beslut 97/296/EG om upprättande av en förteckning över de tredje länder från vilka import av fiskprodukter för livsmedel är tillåten (EGT L 122, s. 21). I detta beslut anges i bilagan till den första förteckningen över tredje länder som uppfyller de villkor som föreskrivs i artikel 2.2 i beslut 95/408, det vill säga de tredje länder eller delar av tredje länder från vilka import av fiskprodukter kan tillåtas under förutsättning att det tredje landets behöriga myndighet har givit kommissionen garantier som minst motsvarar de garantier som avses i direktiv 91/493.

Bakgrund till tvisten

9 Sökanden, Dieckmann & Hansen GmbH, var ett tyskt bolag som under 130 år importerat kaviar av störrom. Bolaget har importerat färsk kaviar i stora förpackningar (1,8 kg) och omförpackat den i mindre förpackningar som det sålt vidare till sina kunder inom och utom gemenskapen. Sökanden har huvudsakligen köpt sin kaviar från den enda producenten i Kazakstan, bolaget Atyraubalyk, som har sitt säte i Atyrau.

10 De kazakstanska myndigheterna ansökte 1997 hos kommissionen om att Kazakstan skulle upptas i den förteckning över tredje länder från vilka import av fiskprodukter till gemenskapen kan tillåtas. Ansökan avsåg färsk kaviar och gösfilé, enligt vad kommissionen uppgett vid sammanträdet.

11 Kommissionen tillställde, som svar på de kazakstanska myndigheternas ansökan dessa ett antal frågor i syfte att fastställa huruvida lagstiftning, förvaltningspraxis och kontrollsystem motsvarar de garantier som fordras enligt direktiv 91/493. Vid bedömningen av de kazakstanska myndigheternas svar har kommissionen, beträffande kaviar, bedömt att dessa myndigheter lämnat sådana garantier som minst motsvarar dem som avses i direktiv 91/493. Vad gäller gösfilé har kommissionen däremot bedömt att de kazakstanska myndigheterna inte lämnat bevis för sådana garantier, med hänsyn tagen till den större komplexitet som kännetecknar de anläggningar vid vilka denna produkt behandlas och bereds i avsikt att den skall exporteras. Kommissionen har således den 30 juni 1998 antagit beslut 98/419/EG om ändring av beslut 97/296 (EGT L 190, s. 55). Den har i tredje övervägandet angivit att Kazakstan har visat att det uppfyller villkor som motsvarar dem i artikel 2.2 i beslut 95/408 och har i beslutet upptagit landet i förteckningen under rubriken "Länder och territorier som uppfyller villkoren i artikel 2.2 i rådets beslut 95/408/EG". I en fotnot har angivits att beslutet med avseende på Kazakstan endast gällde "tillåtelse för import av kaviar".

12 Innan Kazakstan, med avseende på kaviar, uttryckligen togs upp i förteckningen över godkända länder importerade sökanden kaviar från Kazakstan till gemenskapen enligt den övergångsordning som angivits i artikel 11.7 i direktiv 91/493, enligt vilken medlemsstaterna — i detta fall Republiken Tyskland — hade till uppgift att "säkerställa att de krav som tillämpas på import av fiskvaror från tredje land minst motsvarar dem som gäller produktion och utsläppande på marknaden av produkter inom gemenskapen".

13 Mot bakgrund av att de kazakstanska myndigheterna begärde att också hästkött och gösfilé skulle tas upp bland de produkter som kunde exporteras till gemenskapen, beslöt kommissionen därefter att besöka Kazakstan för att kontrollera om de sanitära förhållandena där medgav att tillstånd till export av dessa produkter till gemenskapen lämnades.

14 Mellan den 19 november och den 2 december 1998 besökte tre veterinära experter Kazakstan på uppdrag av kommissionen. Under detta besök undersökte kommissionens experter strukturen, organisationen och arbetsmetoderna hos hälsovårdsmyndigheterna och behöriga veterinärer i Kazakstan. De tog i detta syfte dessutom ett flertal kontakter med den nationella förvaltningen, besökte offentliga laboratorier, samt inspekterade två fabriker för beredning av gösfilé och ett slakteri för hästkött. Experterna har under besöket inte företagit någon inspektion av bolaget Atyraubalyks anläggningar för produktion av kaviar, då besöket ägde rum under en period då produktionen av kaviar upphört för säsongen och beredningsfartygen låg vid kaj.

15 Efter sitt besök lade experterna fram en slutlig rapport med slutsatsen att de kazakstanska myndigheterna inte var i stånd att respektera gemenskapens regler beträffande produktion och utsläppande på marknaden av hästkött och fiskprodukter, och rekommenderade kommissionen att "inte uppta Kazakstan i den förteckning över länder som godkänts för att exportera kött och fiskprodukter till dess att de konstaterade bristerna vederbörligen avhjälpts". Experterna framförde följande slutsats: "Detta innebär att import av kaviar inte längre bör tillåtas. Kommissionen bör överväga att ta bort Kazakstan från förteckningen i del II i bilagan till kommissionens beslut 97/296/EG".

16 Den 28 januari 1999 antog kommissionen beslut 1999/136/EG om ändring av beslut 97/296 (EGT L 44, s. 61) i syfte att i en förteckning över de tredje länder från vilka import av fiskprodukter för livsmedel är tillåten, inkludera ett antal tredje länder som hade visat att de uppfyllde de villkor som angivits i artikel 2.2 i beslut 95/408. I beslut 97/296 upptogs, efter denna ändring, fortfarande Kazakstan på listan över länder och områden från vilka import av fiskprodukter kan tillåtas. Detta beslut offentliggjordes den 18 februari 1999 i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

17 Den 23 februari 1999 prövade Ständiga veterinärkommittén ett förslag till beslut om ändring av beslut 97/296, enligt vilket Kazakstan inte längre skulle upptas i förteckningen över tredje länder från vilka import av fiskprodukter var tillåten.

18 Sökanden ingick den 5 mars 1999 ett avtal med en mellanhand, företaget Dostree Trading Limited, med säte på Cypern, om försäljning av 9 500 kg färsk kaviar från Kazakstan, och ingick samtidigt ett optionsavtal med bolaget Atyraubalyk om leverans av ytterligare 6 000 kg kaviar ur produktionen våren 1999. Med dessa avtal avsåg sökanden att täcka sina behov för perioden våren 1999—våren 2000.

19 Den 26 mars 1999 antog kommissionen beslut 1999/244/EG om ändring av beslut 97/296 (EGT L 91, s. 37, nedan kallat det omtvistade beslutet). Med det omtvistade beslutet förbjöds import av kaviar från Kazakstan mot bakgrund av de "allvarliga brister som har iakttagits under en kontroll på plats", och landet avfördes sålunda från förteckningen över tredje länder från vilka import av fiskprodukter för mänsklig konsumtion är tillåten. Beslutet offentliggjordes den 7 april 1999 i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*.

20 Mot bakgrund av detta förbud fann sökanden att det var omöjligt att fullfölja sitt några veckor gamla åtagande att köpa 9,5 ton kazakstansk kaviar.

21 Den 24 juni 1999 beslöt ägarna till sökandebolaget att den 31 december 1999 definitivt upphöra med sin affärsverksamhet. Sökanden underrättade den 21 juli 1999 samtliga anställda om att deras anställningar skulle upphöra med verkan från den 31 december 1999, samma dag som bolaget skulle likvideras.

Förfarandet och parternas yrkanden

22 Sökanden har väckt talan i förevarande mål genom en ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 25 juni 1999.

23 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (femte avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet och att såsom en processledande åtgärd i enlighet med artikel 64 i rättegångsreglerna ställa ett antal frågor till sökanden och till kommissionen. Genom skrivelser av den 29 januari och den 1 februari 2000 har sökanden och kommissionen svarat på förstainstansrättens frågor.

24 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid offentligt sammanträde den 20 februari 2001.

25 Vid sammanträdet har sökanden, mot bakgrund av att företaget lades ner den 31 december 1999, återkallat det yrkande om ogiltigförklaring som framställts i ansökan. Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

— förplikta kommissionen att ersätta sökandens uteblivna vinst till följd av förbudet mot import av kaviar från Kazakstan, vilken har uppskattats till 8 725 320,45 tyska mark (DEM) (och inte 8 371 794 DEM som det uppgivits i ansökan) jämte ränta med 8 procent per år från dagen för ansökan,

— förplikta kommissionen att ersätta den skada som det inneburit för sökanden att tvingas säga upp sin personal och upphöra med verksamheten till följd av att det blivit omöjligt att importera kazakstansk kaviar, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

26 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla yrkandena om ersättning för de uppgivna skadorna,

— avvisa den i repliken angivna ökningen av det yrkade ersättningsbeloppet för utebliven vinst, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Skadeståndsyrkandena

27 Enligt fast rättspraxis förutsätts, för att gemenskapen skall kunna ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar, att sökanden visar att det agerande som läggs den berörda institutionen till last är rättsstridigt, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan agerandet och den åberopade skadan (domstolens dom av den 29 september 1982 i mål 26/81, Oleifici Mediterranei mot EEG, REG 1982, s. 3057, punkt 16, samt förstain-

stansrättens dom av den 11 juli 1996 i mål T-175/94, International Procurement Services mot kommissionen, REG 1996, s. II-729, punkt 44, och av den 29 januari 1998 i mål T-113/96, Dubois et Fils mot rådet och kommissionen, REG 1998, s. II-125, punkt 54).

28 Det skall undersökas om sökanden i förevarande mål har visat att dessa villkor är uppfyllda.

Kommissionens påstått rättsstridiga agerande

Parternas argument

29 Sökanden har i första hand gjort gällande att det omtvistade beslutet är ett individuellt beslut och således ett av gemenskapen antaget rättsstridigt förvaltningsbeslut, och att det därför inte är nödvändigt att kommissionen skall ha gjort sig skyldig till en tillräckligt klar överträdelse av en överordnad rättsregel till skydd för enskilda i den mening som avses i domstolens rättspraxis (dom av den 2 december 1971 i mål 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt mot rådet, REG 1971, s. 975, punkt 15; svensk specialutgåva, volym 1, s. 607). Detta är bara nödvändigt när det rör sig om normativa rättsakter som innebär val av ekonomisk politik, vilket inte är fallet i förevarande mål.

30 För det fall gemenskapens skyldighet att ersätta utomobligatorisk skada endast skulle kunna göras gällande vid "en tillräckligt klar överträdelse av en överordnad rättsregel till skydd för enskilda", har sökanden gjort gällande att dess yrkande ändå skall bifallas. Sökanden har hävdat att kommissionen gjort sig skyldig till en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten genom att åsidosätta principerna om god förvaltningssed och om skydd för berättigade förväntningar, och att dessa principer är överordnade rättsregler till skydd för

enskilda i den mening som avses i domen i det ovannämnda målet Zuckerfabrik Schöppenstedt mot rådet. Kommissionen har dessutom vid antagandet av det omtvistade beslutet åsidosatt sin omsorgsplikt, åsidosatt väsentliga formföreskrifter och underlåtit att uppfylla sin motiveringsplikt enligt gemenskapsrätten.

31 Sökanden har anfört att kommissionen har bedömt de fakta som anges i de veterinära experternas rapport från inspektionen på ett felaktigt sätt. Rapporten innehåller inga uppgifter om att någon kontroll av kaviarproduktion har utförts under besöket i Kazakstan.

32 Kommissionen har enligt sökanden åsidosatt principen om god förvaltningssed genom att godta de slutsatser avseende import av kaviar som förts fram av de veterinära experterna i deras rapport, vilka sökanden menar är orimliga. Denna brist har i sin tur orsakat den ofullständiga behandlingen av ärendet vid Ständiga veterinärkommitténs möte den 23 februari 1999, och har kvarstått fram till antagandet av det omtvistade beslutet. Felaktig och bristfällig motivering är också ett uttryck för detta.

33 Sökanden har hävdat att kommissionen genom sitt agerande ingett sökanden uppfattningen att Kazakstan också i fortsättningen skulle upptas i förteckningen över länder från vilka import av fiskprodukter är tillåten genom att den 28 januari 1999 anta beslut 1999/136 utan att ifrågasätta Kazakstans plats i förteckningen. Då sökanden inte känt till inspektionsresan vid den tidpunkt då försäljningsavtalet slöts har bolaget inte varit skyldigt att närmare känna till den administrativa situationen i ärendet, utan har haft en berättigad förväntning beträffande möjligheterna att fortsätta importera kaviar från Kazakstan. Mot bakgrund av denna övertygelse hade bolaget den 5 mars 1999 träffat avtal om inköp av 9,5 ton kaviar från Kazakstan, och strax därefter betalt ett förskott på 614 000 US-dollar. Slutligen har sökanden gjort gällande att kommissionen inte

haft rätt att fatta beslut *ad hoc* utan att ta hänsyn till situationen för de ekonomiska operatörer som — i förlitan på att den existerande rättsliga situationen skulle bestå — redan träffat avtal om inköp av kaviar, och att kommissionen varit skyldig att informera dessa i god tid.

34 Sökanden har gjort gällande att vad kommissionen åberopat om att det omtvistade beslutet syftat till att skydda konsumenternas hälsa och att detta intresse väger tyngre än hänsyn till den ekonomiska situationen är felaktigt. Kommissionen kan inte åberopa ett avgörande allmänintresse för att förändra den rättsliga situationen som den har gjort, eftersom kaviar från Kazakstan aldrig har medfört någon fara för konsumenternas hälsa. Det finns inte tillstymmelse till bevis till stöd för att en sådan risk för hälsan skulle föreligga, och även om så vore fallet skulle den inte väga tyngre än de ekonomiska operatörernas berättigade förväntningar. Sökanden har, slutligen, hävdat att principen om god förvaltningssed och omsorgsplikten medför en klar skyldighet för kommissionen att med omsorg och opartiskhet undersöka alla relevanta uppgifter i det aktuella fallet (dom av den 21 november 1991 i mål C-269/90, Technische Universität München, REG 1991, s. I-5469, punkt 14, dom av den 18 september 1995 i mål T-167/94, Nölle mot rådet och kommissionen, REG 1995, s. II-2589, punkt 73). Den undersökningsplikt som åvilat kommissionen motiveras också av intresset hos de ekonomiska operatörerna, för vilka skönsmässiga avgöranden inom ramen för ekonomisk lagstiftning kan medföra allvarliga ekonomiska verkningar.

35 Kommissionen har anfört att den inte har agerat rättsstridigt i detta fall.

36 För det första har kommissionen gjort gällande att vad sökanden anfört om att det omtvistade beslutet varit rättsstridigt, och att det därför inte krävs att kommissionen har gjort sig skyldig till en tillräckligt klar överträdelse av en överordnad rättsregel till skydd för enskilda inte skall tillämpas i förevarande mål. Kommissionen har anfört att det omtvistade beslutet varit "en generell normativ reglering" som den antagit inom ramen för det vida utrymme för skönsmässig bedömning som den givits genom direktiv 91/493 och beslut 95/408. Kommissionen har vidgått att principerna om god förvaltningssed och skydd för berättigade förväntningar utgör överordnade rättsregler till skydd för enskilda,

men den har förnekat att den i detta fall har begått en "tillräckligt klar överträdelse" avseende dessa principer, vilket enligt domstolens praxis krävs för att gemenskapens ansvar skall aktualiseras. Kommissionen har framhållit att en sådan överträdelse enligt rättspraxis bara kunnat göras gällande om den vid antagandet av det omtvistade beslutet på ett uppenbart och allvarligt sätt hade missbedömt gränserna för utövandet av sina befogenheter, vilket sökanden inte ens har påstått. Slutligen har kommissionen påmint om att den har ett vitt utrymme för skönsmässig bedömning när den har att brådskande agera till skydd för konsumenternas hälsa, eftersom detta skydd är mycket viktigare än ekonomiska hänsyn (domstolens dom av den 17 juli 1997 i mål C-183/95, Affish, REG 1997, s. I-4315, punkterna 43 och 57).

37 För det andra har kommissionen hävdat att den i vilket fall som helst inte gjort sig skyldig till något rättsstridigt agerande.

38 Kommissionen har förnekat att den åsidosatt principen om god förvaltningssed eller omsorgsplikten när den förbjöd import av kaviar från Kazakstan. Den har påmint om att man enligt artikel 11.3 i direktiv 91/493 vid beslut om godkännande eller återtagande av godkännande för import förutom de faktiska hygienförhållandena särskilt skall beakta lagstiftningen i tredje land, och möjligheterna för respektive lands myndigheter att effektivt kontrollera att gällande lagstiftning tillämpas. Enligt kommissionen framgår det av de veterinära experternas rapport att inget av dessa två villkor i förevarande fall varit uppfyllt av de kazakstanska myndigheterna, då dessa varken visat förmåga eller vilja att upprätthålla gällande lagstiftning. Mot bakgrund av experternas rapport har kommissionen inte haft något annat val än att totalförbjuda all import av fiskprodukter från Kazakstan, för att undvika att åsidosätta sin skyldighet enligt direktiv 91/493 och för att skydda konsumenternas hälsa. Kommissionen har dessutom anfört att det är den allmänna risken som är förenad med import från ett visst land, och inte den konkreta risken som är förenad med import av en viss produkt eller viss leverans, som skall avgöra om godkännande skall meddelas eller återkallas.

39 Vad avser den påstådda överträdelsen av principen om skydd för berättigade förväntningar har kommissionen hävdat att den principen inte kan åberopas i förevarande mål, eftersom den inte har skapat en situation som kan ge upphov till berättigade förväntningar, och att de ekonomiska operatörerna inte kan förlita sig på att en viss situation inte skall förändras inom ramen för det utrymme för skönsmässig bedömning som gemenskapens institutioner har. Kommissionen har vidare anfört att även om den i förevarande mål skulle ha skapat en sådan berättigad förväntning, har den ändå inte åsidosatt denna princip genom att anta det omtvistade beslutet, eftersom förbudet mot import av kaviar från Kazakstan motiverades av skyddet för konsumenternas hälsa, ett överordnat allmänintresse i den mening som avses i domstolens praxis (domen i det ovannämnda målet Affish, punkt 57).

Förstainstansrättens bedömning

1. Inledande anmärkningar

40 I artikel 215 andra stycket i EG-fördraget (nu artikel 288 andra stycket EG) föreskrivs att gemenskapen, vad beträffar utomobligatoriskt ansvar, skall ersätta skada som orsakats av dess institutioner eller av dess anställda under tjänsteutövning i enlighet med allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar.

41 Enligt den ordning som domstolen har utvecklat enligt denna bestämmelse, speciellt i fråga om normativa rättsakter, beaktas särskilt komplexiteten hos de situationer som skall regleras, svårigheterna att tillämpa eller att tolka rättsakten och, i synnerhet, det utrymme för skönsmässig bedömning som upphovsmannen till den ifrågasatta rättsakten förfogar över (dom av den 5 mars 1996 i de förenade målen C-46/93 och C-48/93, Brasserie du Pêcheur och Factortame, REG 1996, s. I-1029, punkt 43, och av den 4 juli 2000 i mål C-352/98 P, Bergaderm och Goupil, REG 2000, s. I-5291, punkt 40).

42 Domstolen har fastslagit att eftersom gemenskapens institutioner förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att genomföra gemenskapspolitiken krävs för att villkoret om rättsstridighet skall vara uppfyllt att den rättsregel som har överträtts har till syfte att ge enskilda rättigheter, och att överträdelsen är tillräckligt klar (se i detta hänseende domen i de ovannämnda målen Brasserie du Pêcheur och Factortame, punkterna 44, 47 och 51, och i det ovannämnda målet Bergaderm och Goupil mot kommissionen, punkt 42).

43 Vad beträffar förutsättningen att överträdelsen skall vara tillräckligt klar har domstolen fastslagit att det avgörande kriteriet för att anse att en överträdelse av gemenskapsrätten är tillräckligt klar är att en gemenskapsinstitution uppenbart och allvarligt har missbedömt gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning (domen i de ovannämnda målen Brasserie du Pêcheur och Factortame, punkt 55, domstolens dom av den 8 oktober 1996 i de förenade målen C-178/94, C-179/94 och C-188/94—C-190/94, Dillenkofer m.fl., REG 1996, s. I-4845, punkt 25, och domen i det ovannämnda målet Bergaderm och Goupil, punkt 43).

44 En mindre överträdelse av gemenskapsrätten kan vara tillräcklig för att det skall vara fråga om en tillräckligt klar överträdelse, om den ifrågavarande medlemsstaten eller institutionen endast förfogade över ett i hög grad begränsat, eller till och med obefintligt, utrymme för skönsmässig bedömning (se i detta hänseende dom av den 23 maj 1996 i mål C-5/94, Hedley Lomas, REG 1996, s. I-2553, punkt 28, och domen i det ovannämnda målet Bergaderm och Goupil, punkt 44).

45 Domstolen har i detta avseende konstaterat att frågan huruvida en institutions rättsakt är generell eller individuell inte är avgörande när det gäller att fastställa gränserna för det utrymme för skönsmässig bedömning som den aktuella institutionen förfogar över (dom i det ovannämnda målet Bergaderm och Goupil, punkt 46).

46 På samma sätt skall bedömningen av gemenskapens ansvar i förevarande fall inriktas på omfattningen av det fria skön som kommissionen förfogat över vid

antagandet av det omtvistade beslutet, utan att det är nödvändigt att bedöma huruvida detta beslut varit av normativ eller administrativ art.

2. Omfattningen av kommissionens fria skön i förevarande fall

47 Kommissionen har uppgett att dess agerande syftade till att skydda de europeiska konsumenternas hälsa, och har därför hävdat att den förfogade över ett vitt utrymme för skönsmässig bedömning.

48 Det framgår av domstolens praxis att gemenskapslagstiftaren på den gemensamma jordbrukspolitikens område har ett utrymme att företa skönsmässig bedömning som motsvarar det politiska ansvaret som tillagts lagstiftaren genom artiklarna 40—43 i EG-fördraget (nu artiklarna 34—37 EG) (se dom av den 5 maj 1998 i mål C-180/96, Förenade kungariket mot kommissionen, REG 1998, s. I-2265, punkt 97, och 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, punkterna 91 och 120).

49 Det framgår av artiklarna 3 p i EG-fördraget (nu artikel 3 p EG i ändrad lydelse), 129.1 i EG-fördraget (nu artikel 152.1 EG i ändrad lydelse) och 129 a i EG-fördraget (nu artikel 153 EG i ändrad lydelse) att gemenskapens institutioner vid genomförandet av gemenskapens politik skall säkerställa en hög nivå av skydd för konsumenternas hälsa.

50 I det avseendet har domstolen fastslagit att det "vid förverkligandet av målen för den gemensamma jordbrukspolitiken... inte får bortses från de allmänna hänsyn, såsom konsumentskydd och skydd för människors och djurs hälsa och liv, som gemenskapens institutioner skall beakta vid utövandet av sina befogenheter" (dom av den 23 februari 1988 i mål 68/86, Förenade kungariket mot rådet, REG 1988, s. 855, punkt 12, svensk specialutgåva, volym 8, s. 367, och dom i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot kommissionen, punkt 120). Domstolen har också fastslagit att skyddet för folkhälsan är mycket viktigare än ekonomiska hänsyn (se i detta hänseende beslut av den 12 juli 1996 i mål C-180/96 R, Förenade kungariket mot kommissionen, REG 1996, s. I-3903, punkt 93, och dom i det ovannämnda målet Affish, punkt 43).

51 Direktiv 91/493 har till syfte att fastställa hygienkrav för produktion och utsläppande på marknaden av fiskprodukter som är avsedda som livsmedel. Sagda direktiv har genomförts genom rådets beslut 95/408 om villkor för upprättande, under en övergångsperiod, av provisoriska förteckningar över anläggningar i tredje land, från vilka medlemsstaterna får importera vissa produkter av animaliskt ursprung, fiskprodukter och levande tvåskaliga mollusker. Det framgår av såväl ordalydelsen och andan i de två rättsakterna som av deras rättsliga grund, det vill säga artikel 43 i fördraget, att dessa rättsakter, som rör gemenskapens jordbrukspolitik, syftar till att säkerställa skyddet för människors och djurs hälsa (se i detta avseende även domen i det ovannämnda målet Affish, punkt 43). Härav följer att gemenskapslagstiftaren, när den inrättar ett system för kontroll av import av fiskprodukter från tredje land, som direktiv 91/493 och beslut 95/408, förfogar över ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning.

52 Mot den bakgrunden är det likaledes rimligt att kommissionen ges ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när den vidtar åtgärder för tillämpningen av systemet för kontroll av fiskprodukter, som till exempel att uppta ett land i eller avlägsna ett land från förteckningen över tredje länder som har tillåtelse att exportera fiskprodukter till gemenskapen. I dessa två fall består den undersökning som kommissionen har att göra i att avgöra om ifrågavarande tredje land kan garantera en sanitär nivå motsvarande den som gäller inom gemenskapen på de fiskprodukter som det med tillämpning av direktiv 91/493 avser att exportera. Det ankommer på kommissionen att analysera situationen med utgångspunkt i tillgänglig information och i de faktorer som angivits i artikel 11.3 i direktiv

91/493, det vill säga den befintliga lagstiftningen i aktuellt tredje land, dess organisation av behöriga myndigheter och kontrollorgan, deras befogenheter och vilken övervakning de är föremål för och vilka möjligheter de har att effektivt kontrollera att gällande lagstiftning tillämpas, de faktiska hygienförhållandena vid produktion, lagring och sändning av fiskvaror som är avsedda för gemenskapen, och slutligen de garantier som tredje land kan ge för att kraven i kapitel V i bilagan till direktiv 91/493 uppfylls.

53 Återkallelsemöjligheten anges dessutom uttryckligen i artikel 2.3 i beslut 95/408, enligt vilket "kommissionen, i enlighet med det förfarande som avses i artikel 5, kan ändra eller komplettera de förteckningar som avses i punkterna 1 och 2 när ny information blir tillgänglig". Ordet kan pekar tydligt på att kommissionen skall förfoga över ett betydande handlingsutrymme för att anta beslut om återkallelse som grundar sig på denna artikel (se i detta avseende domen i det ovannämnda målet Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mot kommissionen, punkt 92).

54 Slutligen skall kommissionen anses förfoga över ett än större utrymme för skönsmässig bedömning när den har att bedöma betydelsen av information avseende sådana omständigheter som angivits i artikel 11.3 i direktiv 91/493 som inkommit till följd av en inspektionsresa till det berörda tredje landet, och således bedöma om dessa nya uppgifter motsäger eller modifierar den information som kommissionen tidigare erhållit avseende det berörda tredje landets förmåga att uppfylla direktivets krav.

55 Mot bakgrund av vad som ovan anförts skall kommissionen anses förfoga över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när den såsom i förevarande fall fattar ett beslut som det omtvistade beslutet att avlägsna ett land från förteckningen över tredje länder från vilka import av fiskprodukter är tillåten.

56 Härav följer att i detta fall kan gemenskapens ansvar endast aktualiseras om sökanden visar att kommissionen uppenbart och allvarligt har missbedömt gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning, och sålunda gjort sig skyldig till en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten.

3. Kommissionens iakttagande av gränserna för dess skönsmässiga bedömning

57 De faktiska omständigheterna i förevarande mål innefattar, för det första, det i juni 1998 meddelade godkännandet av import av kaviar från Kazakstan och, för det andra, det i mars 1999 meddelade förbudet mot sådan import.

58 Avseende godkännandet av import av kaviar från Kazakstan i juni 1998 kan det vara lämpligt att framhålla att det omtvistade beslutet antagits inom ramen för kommissionens genomförande av rådets beslut 95/408, genom vilket ett tillfälligt system för kontroll av import av fiskprodukter från tredje land upprättats, med tillämpning av direktiv 91/493. Det framgår av tredje övervägandet i beslut 95/408 att rådet bedömt att det fanns "anledning att tillämpa ett förenklat system för godkännande under övergångsperioden, så att gemenskapens inspektörer ges tid att på plats försäkra sig om att de garantier som tredje land lämnat överensstämmer med gemenskapens bestämmelser, och för att kunna undvika problem med import från tredje land".

59 Dessutom framgår det av vad svaranden uppgett under förhandlingen att inom ramen för det tillfälliga systemet för kontroll av import grundas kommissionens bedömning av huruvida det berörda tredje landet, som sökt godkännande med

tillämpning av artikel 2.2 i beslut 95/408, har givit kommissionen garantier som minst motsvarar de garantier som avses i direktiv 91/493 på skriftlig information och inte på förhandsinspektion i det berörda landet. I detta avseende grundar kommissionen sitt ställningstagande på de svar på kommissionens frågor som det tredje landets myndigheter lämnat. Kommissionens frågor syftar till att fastställa om garantier finns för att fiskprodukterna i fråga *prima facie* skall anses producerade under tillräckligt goda sanitära förhållanden för att kunna importeras till gemenskapen, utan att någon förhandskontroll genomförs på platsen eller vid ankomsten till gemenskapen.

60 I förevarande fall ansökte de kazakstanska myndigheterna under 1997 om godkännande för att exportera gösfilé och kaviar till gemenskapen. Mot bakgrund av de svar som de kazakstanska myndigheterna lämnat på kommissionens frågor godkändes Kazakstan för export av kaviar, med hänsyn till den enkla processen för beredning därav, i motsats till den högre grad av komplexitet som kännetecknar beredning av gösfilé. Det var mot denna bakgrund som kommissionen bedömde att de kazakstanska myndigheterna givit kommissionen sanitära garantier som minst motsvarar de garantier som avses i direktiv 91/493, men endast såvitt avser kaviar.

61 Det omtvistade beslutet fattades mot bakgrund av den rapport som lämnats av gemenskapens tre veterinära experter, vilka företagit en inspektionsresa till Kazakstan mellan den 19 november och den 2 december 1998 för att kontrollera huruvida de sanitära förhållandena i landet var sådana att import av hästkött och gösfilé till gemenskapen skulle tillåtas.

62 Det kan vara lämpligt att återge de viktigaste punkterna från slutsatserna i denna rapport.

63 Såvitt avser den sanitära situationen angav experterna att den inte var "alldeles klar avseende de huvudsakliga sjukdomar som drabbar djur i Kazakstan" och fortsatte: "Det föreföll inte finnas någon anmälningsskyldighet beträffande viktigare sjukdomar, utom i fall där djuret flyttas (transport). En förteckning över anmälningspliktiga hästsjukdomar har tillhandahållits med frågeformuläret."

64 Beträffande den nationella veterinära lagstiftningen framhöll experterna att den "är begränsad" och fortsatte i följande stycke: "I allmänhet förefaller den sovjetiska veterinära lagstiftningen alltjämt gälla. Denna lagstiftning kan inte anses motsvara gemenskapens lagstiftning. Det finns inga särskilda bestämmelser avseende produktion av och handel med fiskprodukter."

65 Angående de behöriga myndigheternas beteende uppgav experterna att de inte var insatta i vare sig gemenskapens system för godkännande eller dess lagstiftning och "andra krav" och att "[e]xporten av fiskprodukter (förutom kaviar) till vissa medlemsstater har fortsatt att genomföras med tillåtelse av behöriga myndigheter. Detta strider mot gemenskapsrätten". Det framhölls också i rapporten att "före gemenskapens inspektion har de centrala myndigheternas bistånd varit av mycket ringa omfattning (i den mån de alls lämnat någon hjälp)."

66 Experterna angav avseende laboratorierna att dessa "har tillgång till medelmåttiga lokaler, och tillgången till modern utrustning är begränsad, men de förefaller fungera tillfredsställande såvitt avser de prov de genomför". Rapporten fortsatte med följande: "Personalen förefaller vara noggrann och kompetent. Det finns välordnade register, men brister har i vissa fall konstaterats."

67 Vad beträffar de produktionsanläggningar som besökts, sades i rapporten att "de problem som konstaterats vid det slakteri som besökts huvudsakligen rört strukturella brister, bristfälliga rutiner i fråga om hygien och otillräckliga veterinärkontroller". På samma sätt uppgavs att "de problem som konstaterats vid den fiskfabrik som besökts huvudsakligen rört vissa strukturella brister, och, i ett fall, brister avseende underhåll. Vilken roll veterinära myndigheter har i fråga om kontroll av fiskfabriker är oklart."

68 Experterna menade att "[med beaktande av ovannämnda faktorer kan det konstateras att de kazakstanska myndigheterna inte är i stånd att uppfylla de krav som ställs enligt gemenskapsrätten i fråga om produktion av och handel med hästkött och fiskprodukter".

69 Experterna rekommenderade kommissionen att "inte uppta Kazakstan i den förteckning över länder som godkänts för att exportera kött och fiskprodukter till dess att de konstaterade bristerna vederbörligen avhjälpts. Detta innebär att import av kaviar inte längre bör godkännas. Kommissionen bör överväga att ta bort Kazakstan från förteckningen i del II i bilagan till kommissionens beslut 97/296/EG." Vidare uppgavs att "under alla förhållanden bör Kazakstan inte upptas i förteckningen innan ett nytt besök genomförts som bekräftar att åtgärder

vidtagits". I rapporten förordades att ett program för tekniskt bistånd i veterinära frågor skall genomföras i Kazakstan avseende bland annat den lagstiftning som behövs och de myndigheter och laboratorier som skall tillämpa den.

70 Slutligen rekommenderade experterna de behöriga myndigheterna i Kazakstan att vidta åtgärder för att skapa ett sammanhängande system för att kontrollera och bekämpa djursjukdomar, för att kontrollera importen från tredje länder, för att öka kunskapen hos de berörda anläggningarna om gemenskapens lagstiftning och aktuella krav, för att införa en lämplig veterinärlagstiftning som beaktar gemenskapens lagstiftning på området och för att använda sig av den tekniska hjälp som erbjuds av kommissionen eller andra internationella organ.

71 Det framgår av denna rapport att den allmänna situationen i Kazakstan avseende gällande veterinärlagstiftning, hälsovårdspolitik och veterinär kontroll, förfarandet vid framställning och beredning av matvaror, de faktiska hygienförhållandena samt de kazakstanska myndigheternas förmåga och benägenhet att kontrollera efterlevnaden av gällande lagstiftning inte uppfyller kraven i direktiv 91/493.

72 Under sådana omständigheter är förstainstansrättens uppfattning att kommissionen vid omprövningen av sitt beslut från juni 1998 på ett riktigt sätt kommit fram till att Kazakstan inte kunde lämna garantier för att det, så vitt avser de produkter som var avsedda för export, uppfyllde sådana säkerhets- och hälsokrav som ställs i gemenskapen, och att det således, för att skydda konsumenternas hälsa, var riktigt att förbjuda import av kaviar därifrån.

73 Kommissionen kan inte lastas för att den bedömt att det är nödvändigt att handla skyndsamt, med hänsyn till den potentiella hälsofaran för konsumenterna, och inte heller för att den ansett att det var nödvändigt att totalförbjuda all import av fiskprodukter från Kazakstan, då den annars skulle ha riskerat att inte uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 91/493 och äventyra hälsan för gemenskapens konsumenter. Det var också riktigt av kommissionen att göra sin bedömning av huruvida tillstånd skall meddelas eller återkallas utifrån en allmän riskbedömning avseende tillstånd till import från Kazakstan, och inte utifrån den konkreta risk som är förknippad med en viss vara eller en viss leverans. Domstolen har i detta avseende slagit fast att när "det råder osäkerhet om förekomsten eller omfattningen av de risker människors hälsa utsätts för, måste institutionerna tillåtas vidta skyddsåtgärder utan att behöva vänta på att det fullt ut visas att riskerna faktiskt förekommer och hur allvarliga de är" (domen i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot kommissionen, punkt 99).

74 Kommissionen har således inte överskridit det utrymme för skönsmässig bedömning som den förfogat över i förevarande fall, då den omprövade sin bedömning från juni 1998 avseende Kazakstans möjligheter att säkerställa att, såvitt avser kaviar, garantier som minst motsvarar de garantier som avses i direktiv 91/493 var uppfyllda, och då den återtog sitt godkännande av import från Kazakstan.

75 Omständigheterna att gemenskapens veterinära experter inte besökt något beredningsfartyg eller att de inte lämnat någon ny information avseende de faktiska hygienförhållandena vid produktionsanläggningarna för kaviar, vilket inte motsagts av kommissionen, medför ingen annan bedömning. Varken dessa omständigheter eller avsaknaden av indikationer på eventuella brister eller sanitära missförhållanden vid produktionsanläggningarna för kaviar, som de som avslöjats vid de besökta beredningsanläggningarna för gösfilé, medför att kommissionen skall anses ha överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning när den låtit konstaterade brister vid produktionen av hästkött och gösfilé påverka bedömningen av kaviarproduktionen. Som kommissionen har under-

strukit har den — mot bakgrund av de syften som angivits i direktiv 91/493 och i beslut 95/408 om kontroll av import av fiskprodukter från tredje länder, och mot bakgrund av att de allvarliga brister som konstaterats under besöket inte bara gällde specifika problem vid produktionsanläggningarna, utan också mer allmänna brister i systemet för kontroll i landet, vilka på grund av sin strukturella karaktär också måste påverka kontrollen av kaviarproduktionen på samma sätt — haft rätt att anse att den måste förbjuda import av kaviar utan att avvakta och besöka produktionsanläggningarna för kaviar under den tid då de är i drift, det vill säga under våren.

76 Kommissionen har genom sitt agerande inte handlat i strid med principen om god förvaltningssed, då de slutsatser den dragit, i motsats till vad sökanden hävdat, är rimliga och grundar sig på en riktig bedömning av de faktiska omständigheterna, såsom ovan fastslagits. Genom att anta det omtvistade beslutet har kommissionen helt enkelt uppfyllt sin förpliktelse att ta hänsyn till allmänna intressen, såsom konsumentskydd och skydd för människors och djurs hälsa och liv, vid genomförandet av gemenskapens jordbrukspolitik (ovannämnda dom i mål 68/86, Förenade kungariket mot rådet, punkt 12) och att ge skyddet för folkhälsan större vikt än ekonomiska hänsyn (beslutet i det ovannämnda målet Förenade kungariket mot kommissionen, punkt 93, och dom i det ovannämnda målet Affish, punkt 43).

77 Vad gäller principen om skydd för berättigade förväntningar framgår det av rättspraxis att möjligheten att åberopa denna princip finns för alla ekonomiska aktörer hos vilka en institution har väckt grundade förväntningar. De ekonomiska aktörerna kan emellertid inte ha berättigade förväntningar på att en existerande situation skall vidmakthållas när den kan ändras inom ramen för det utrymme för skönsmässig bedömning som tillkommer gemenskapsinstitutionerna (se till exempel domstolens dom av den 14 februari 1990, Delacre m.fl. mot kommissionen, C-350/88, REG 1990, s. I-395, punkt 33, och förstainstansrättens dom i det ovannämnda målet Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mot

kommissionen, punkt 148). I förevarande fall har det omfattande utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen haft gett den rätt att vid behov förändra den existerande situationen, varför de ekonomiska operatörerna inte hade kunnat ha berättigade förväntningar på att situationen skulle vidmakthållas.

78 Det kan vara lämpligt att framhålla att det omtvistade beslutet antagits i samband med att kommissionen infört ett tillfälligt system för kontroll av import av fiskprodukter från tredje land. Det framgår av tredje övervägandet i beslut 95/408 att rådet bedömt att det fanns anledning "att tillämpa ett förenklat system för godkännande under övergångsperioden, så att gemenskapens inspektörer ges tid att på plats försäkra sig om att de garantier som tredje land lämnat överensstämmer med gemenskapens bestämmelser, och för att kunna undvika problem med import från tredje land". Möjligheten att gemenskapens inspektörer skulle företa en resa till Kazakstan för att inspektera de verkliga förhållandena på plats framgår således uttryckligen av de tillämpliga bestämmelserna.

79 Den omständigheten att kommissionen, efter det att rapporten från denna resa upprättats och strax innan sökanden träffade avtal om köp av 9,5 ton kaviar, den 28 januari 1999 antog beslut 1999/136 om ändring av beslut 97/296, där Kazakstan upptogs i förteckningen över länder och områden från vilka import av fiskprodukter (i detta fall endast kaviar) var tillåten, medför inte att kommissionen skall anses ha gett sökanden välgrundade förhoppningar om att kommissionen inte skulle avlägsna Kazakstan från förteckningen om ny information och att det skulle motivera ett sådant beslut. I förevarande fall är det tillräckligt att framhålla att vid tidpunkten för offentliggörandet av beslut 1999/136 var varken inspektionsresan till Kazakstan eller dess resultat allmänt kända, och inte heller var det känt att sökanden medgivit att bolaget saknade kännedom om inspektionsresan när avtalet slöts. Sökanden kan inte heller haft kännedom om de fakta på vilka bolaget här uppgivit sig ha grundat sitt handlande vid slutandet av avtalet i fråga.

80 Sökanden kan inte åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar för att göra gällande att kommissionen inom ramen för inrättandet av ett system för kontroll av fiskprodukter från tredje land inte skulle kunna ändra det gällande

rättsläget utan att ta hänsyn till de olika ekonomiska aktörernas situation. Kommissionen kan inte lastas för att den inte föreskrivit några övergångsbestämmelser när den avlägsnat ett land från förteckningen över tredje länder från vilka import av fiskprodukter är tillåten, vilket grundats på ett överordnat allmänintresse som konsumentskydd, då den annars skulle ha riskerat att äventyra uppnåendet av målsättningen med de tillämpliga bestämmelserna, nämligen att ge ett effektivt skydd för hälsan hos gemenskapens konsumenter. Det framgår av rättspraxis att ett överordnat allmänintresse kan hindra att det antas övergångsbestämmelser för situationer som har uppstått före ikraftträdandet av de nya reglerna men som ännu inte har upphört (se i detta hänseende domstolens dom av den 14 maj 1975 i mål 74/74, CNTA mot kommissionen, REG 1975, s. 533, punkt 44, av den 16 maj 1979 i mål 84/78, Tomadini, REG 1979, s. 1801, punkt 20, och av den 26 juni 1990 i mål C-152/88, Sofrimport mot kommissionen, REG 1990, s. I-2477, punkterna 16 och 19, samt domstolens beslut av den 5 februari 1997 i mål C-51/95 P, Unifruit Hellas mot kommissionen, REG 1997, s. I-727, punkt 27). Skyddet för folkhälsan utgör ett sådant överordnat allmänintresse (dom i det ovannämnda målet Affish, punkt 57). Förbudet mot att importera kaviar från Kazakstan var, i enlighet med vad som sagts ovan, berättigat med hänsyn till skyddet för konsumenternas hälsa, och således av ett överordnat allmänintresse i den mening som avses i domstolens rättspraxis.

81 Det skall slutligen framhållas att kommissionen i alla fall inte kan lastas för att den i mars 1999 skyndsamt och utan hänsyn till verkningarna antagit ett beslut om förbud mot import, eller för att den av försiktighetsskäl inte velat avvakta med att fatta ett sådant beslut tills den fått tillgång till mer exakt information om den faktiska hanteringen och hygienförhållandena vid anläggningarna för kaviarproduktion i Kazakstan, och om den kazakstanska kaviarns tillförlitlighet. Om kommissionen hade avvaktat sådan information, skulle den säkert ha kunnat göra en mer exakt bedömning av graden av hälsofara som import av denna produkt skulle medföra för gemenskapens konsumenter. Med hänsyn till den strukturella arten av de brister som gemenskapsexperter konstaterat i Kazakstan, hade emellertid kommissionen, även om ett besök vid produktionsanläggningarna för kaviar skulle ha gett ett positivt resultat, legitimt kunnat fatta ett beslut, som det omtvistade beslutet, om förbud mot import av kaviar inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning, i avvaktan på en allmän förbättring av

lagstiftningen samt förhållandena vid kontroll och veterinära inspektioner vid export i Kazakstan.

82 Av vad som ovan anförts framgår att sökanden inte visat att kommissionen överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning i förevarande fall, och inte heller att den gjort sig skyldig till en sådan tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten.

Slutsats

83 Den första förutsättningen för att gemenskapen skall ådra sig skadeståndsansvar, det vill säga att en institution agerat rättsstridigt, är inte uppfyllt. Sökandens skadeståndsyrkande skall därför inte bifallas. Det saknas därmed anledning att undersöka om övriga förutsättningar är uppfyllda.

Rättegångskostnader

84 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet skall kommissionens yrkande bifallas och sökanden därutöver bära sin rättegångskostnad.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **Talan ogillas.**

2) **Sökanden skall bära sin rättegångskostnad och ersätta kommissionens rättegångskostnad.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 oktober 2001.

H. Jung

Justitiesekreterare

J.D. Cooke

Ordförande