RETTENS DOM (Tredje Afdeling)

17. februar 1998 *

I sag T-105/96,

Pharos SA, Seraing (Belgien), ved advokat Alexandre Vandencasteele, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Fernando Castillo de la Torre og Michel Nolin, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående dels en påstand efter EF-traktatens artikel 175 med henblik på, at det fastslås, at Kommissionen retsstridigt har undladt at fortsætte proceduren til at opføre det af sagsøgeren fremstillede somatosalm på den liste over stoffer, der ikke

* Processprog: fransk.

er undergivet en maksimalgrænseværdi for restkoncentrationer, og som findes i bilag II til Rådets forordning (EØF) nr. 2377/90 af 26. juni 1990 om en fælles fremgangsmåde for fastsættelse af maksimalgrænseværdier for restkoncentrationer af veterinærmedicinske præparater i animalske levnedsmidler (EFT L 224, s. 1), dels en påstand efter traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2, med henblik på, at Kommissionen dømmes til at betale sagsøgeren erstatning for den skade, som sagsøgeren anfører at have lidt som følge af denne undladelse,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, B. Vesterdorf, og dommerne C. P. Briët og A. Potocki,

justitssekretær: ekspeditionssekretær B. Pastor,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 14. oktober 1997,

afsagt følgende

Dom

Relevante retsregler

1 Den 26. juni 1990 udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 2377/90 om en fælles fremgangsmåde for fastsættelse af maksimalgrænseværdier for restkoncentrationer af veterinærmedicinske præparater i animalske levnedsmidler (EFT L 224, s. 1, herefter »forordningen« eller »forordning nr. 2377/90«).

2 I medfør af denne forordning fastsætter Kommissionen maksimalgrænseværdien for restkoncentrationer (herefter »MRL«). I forordningens artikel 1, stk. 1, litra b), defineres denne grænseværdi som den maksimale koncentration af restindholdet af veterinærmedicinske præparater, der kan accepteres af Fællesskabet som tilladt ifølge lovgivningen eller anerkendt som værende acceptabel »i eller på levnedsmidler«.

3 I forordningen forudsættes det, at der skal udarbejdes fire bilag, i hvilke et farmakologisk virksomt stof, der anvendes til »dyr bestemt til levnedsmiddelproduktion«, kan være opført:

— bilag I for stoffer, for hvilke der kan fastsættes en MRL efter en bedømmelse af den risiko, et givet stof frembyder for den menneskelige sundhed

— bilag II for stoffer, der ikke er undergivet en MRL

— bilag III for stoffer, for hvilke det ikke er muligt endeligt at fastsætte en MRL, men som uden at være til fare for den menneskelige sundhed kan udstyres med en foreløbig MRL for et bestemt tidsrum, afhængig af den tid, som nødvendigvis medgår til afslutning af passende videnskabelige undersøgelser, idet dette tidsrum kun kan forlænges én gang, og

— bilag IV for stoffer, for hvilke ingen MRL kan fastsættes, eftersom de pågældende stoffer, uanset overvejelser af kvantitativ karakter, frembyder en risiko for forbrugernes sundhed.

4 I medfør af forordningens artikel 6, stk. 1, skal den for markedsføringen ansvarlige person — for i bilag I, II eller III at få opført et nyt farmakologisk virksomt stof — indgive en ansøgning herom til Kommissionen, der skal indeholde visse oplysninger og enkeltheder.

5 Ifølge artikel 6, stk. 2, forelægger Kommissionen — når den inden 30 dage har sikret sig, at ansøgningen er forskriftsmæssigt indgivet — straks ansøgningen for Udvalget for Veterinærmedicinske Præparater (herefter »UVP«).

6 Det hedder i artikel 6, stk. 3:

»Inden 120 dage efter at ansøgningen er forelagt Udvalget for Veterinærmedicinske Præparater, og under hensyntagen til bemærkningerne fra udvalgets medlemmer, udarbejder Kommissionen et udkast til de foranstaltninger, der skal træffes. Hvis de oplysninger, som den for markedsføringen ansvarlige har givet, ikke er tilstrækkelige til, at et sådant udkast kan udarbejdes, anmodes denne om at tilvejebringe yderligere oplysninger til forelæggelse for udvalget. Rapportøren skal ajourføre rapporten for at tage hensyn til de yderligere oplysninger, der er modtaget.«

7 Efter artikel 6, stk. 5, forelægger Kommissionen inden for en ny frist på 60 dage udkastet til foranstaltninger for Udvalget for Tilpasning til den Tekniske Udvikling af Direktiverne vedrørende Veterinærmedicinske Præparater (herefter »Reguleringsudvalget«).

8 Efter artikel 8, stk. 2, afgiver Reguleringsudvalget en udtalelse om udkastet inden for en frist, som formanden kan fastsætte under hensyntagen til det pågældende spørgsmåls hastende karakter. Udvalget udtaler sig med kvalificeret flertal, idet stemmerne tildeles den vægt, der er fastsat i traktatens artikel 148, stk. 2.

9 Artikel 8, stk. 3, lyder:

»a) Kommissionen vedtager de påtænkte foranstaltninger, når de er i overensstemmelse med udvalgets udtalelse.

b) Er de påtænkte foranstaltninger ikke i overensstemmelse med udvalgets udtalelse, eller hvis der ikke er afgivet nogen udtalelse, forelægger Kommissionen straks Rådet et forslag til de foranstaltninger, der skal træffes. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

c) Har Rådet ikke ved udløbet af en frist på tre måneder efter at have fået udkastet forelagt truffet nogen afgørelse, vedtages de foreslåede foranstaltninger af Kommissionen, medmindre Rådet har forkastet disse foranstaltninger med simpelt flertal.«

Sagens faktiske omstændigheder

10 Sagsøgeren er et selskab, hvis virksomhed navnlig ligger inden for det bioteknologiske område, især i den farmaceutiske sektor.

11 I 1994 førte selskabets farmaceutiske forskning til udvikling af et veterinærprodukt benævnt »Smoltine«, der skal lette ferskvandslaksens passage til havvand. Det farmakologisk aktive stof i Smoltine er somatosalm, et stof, der henhører under somatotropinerne.

12 Den 17. oktober 1994 ansøgte sagsøgeren om, at somatosalm blev opført i bilag II til forordning nr. 2377/90 (herefter »bilag II«).

13 Efter at Kommissionen havde sikret sig, at ansøgningen var indgivet i forskriftsmæssig stand, forelagde den ansøgningen for UVP i overensstemmelse med artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 2377/90.

14 Ved skrivelse af 13. april 1995 meddelte Kommissionen sagsøgeren, at UVP havde anbefalet den at opføre somatosalm i bilag II. Kommissionen tilføjede, at et forslag til kommende foranstaltninger, udarbejdet på grundlag af et forslag fra UVP, ville blive fremsendt til vedtagelse til Reguleringsudvalget i overensstemmelse med artikel 8 i forordning nr. 2377/90.

15 Ved skrivelse af 31. august 1995 underrettede Kommissionen sagsøgeren om, at den havde forelagt Reguleringsudvalget et udkast til forordning, hvori somatosalm var opført i bilag II, men at den under dette udvalgs møde havde tilbagekaldt somatosalm fra udkastet.

16 Den 16. oktober 1995 forelagde Kommissionen Reguleringsudvalget et nyt udkast til forordning, hvori somatosalm var opført i bilag II. Imidlertid opnåede man ikke det kvalificerede flertal fra Reguleringsudvalgets side til vedtagelse af de foreslåede foranstaltninger.

17 Fire medlemsstater modsatte sig de foreslåede foranstaltninger, idet de fandt, at moratoriet vedrørende bovin somatotropin (herefter »BST«) fastsat ved Rådets beslutning 90/218/EØF af 25. april 1990 om indgift af bovin somatotropin (BST) (EFT L 116, s. 27), senest ændret ved Rådets beslutning 94/936/EF af 20. december 1994 (EFT L 366, s. 19), indirekte ville blive bragt i fare, såfremt somatosalm, som også er et somatotropin, blev opført i et af bilagene til forordning nr. 2377/90. I øvrigt undlod seks medlemsstater at stemme om forslaget.

18 Den 6. marts 1996 tilsendte sagsøgeren Kommissionen et rekommanderet brev, hvori selskabet formelt opfordrede Kommissionen til at handle ved at træffe »de nødvendige foranstaltninger i medfør af traktatens artikel 175 med henblik på, at proceduren til opførelse af somatosalm i ... bilag II ... fortsættes snarest muligt«.

19 Den 23. april 1996 sendte Kommissionen et brev til UVP, hvori den underrettede udvalget om sin beslutning om at udsætte opførelsen af somatosalm i bilag II, indtil den havde modtaget supplerende videnskabelige oplysninger. Den forklarede, at der i Reguleringsudvalget var opstået en vis modstand mod somatosalm som følge af, at dette stof kan anvendes som vækstfremmer. Følgelig anmodede Kommissionen UVP om at afgive en supplerende udtalelse vedrørende spørgsmålet, om misbrug af stoffet var muligt.

20 Ved skrivelse af 14. maj 1996 oplyste Kommissionen sagsøgeren om, at den havde besluttet at anmode UVP om den pågældende supplerende udtalelse, før den fortsatte proceduren om opførelse af somatosalm i et af bilagene til forordning nr. 2377/90.

21 Ved skrivelse af 27. juni 1996 udtalte UVP i besvarelse af anmodningen om supplerende udtalelse, at udvalget efter en konkret undersøgelse var nået frem til, at risikoen for svigagtig anvendelse af somatosalm som vækstfremmende middel kunne betragtes som ikke-eksisterende.

22 Efter modtagelsen af dette svar oversendte Kommissionen til Rådet den 25. september 1996 et nyt forslag til forordning, hvorefter somatosalm skulle opføres i bilag II.

23 Rådet tog ikke stilling til forslaget inden for den frist på tre måneder, der er fastsat i forordningens artikel 8, stk. 3, litra c).

Retsforhandlinger og parternes påstande

24 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 8. juli 1996 har sagsøgeren anlagt den foreliggende sag.

25 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

26 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 14. oktober 1997.

27 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Kommissionen pligtstridigt har undladt at fortsætte proceduren med henblik på at opføre det af sagsøgeren fremstillede »somatosalm« på den liste i bilag II til forordning (EØF) nr. 2377/90, som indeholder de stoffer, der ikke er undergivet en maksimalgrænseværdi for restkoncentrationer.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagsøgeren erstatning med renter, der foreløbig er opgjort til 512 mio. BFR, eller i det mindste, og foreløbigt, et beløb på 353 mio. BFR.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

28 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det bestemmes, at det ikke er fornødent at træffe afgørelse i sagen på grundlag af traktatens artikel 175.

— Der anordnes afhøring af sagsøgerens aktionærer (»actionnaires-prêteurs«).

— Sagsøgte frifindes for sagsøgerens påstande efter traktatens artikel 178 og artikel 215, stk. 2.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Påstanden om retsstridig passivitet

Parternes anbringender og argumenter

29 Sagsøgeren har henvist til, at selskabet den 17. oktober 1994 forelagde en ansøgning for Kommissionen om, at somatosalm blev opført i bilag II. Man henviser også til, at Kommissionen først den 16. oktober 1995 forelagde Reguleringsudvalget et udkast til foranstaltninger om opførelse af somatosalm i nævnte bilag II, men at udvalget ikke tiltrådte de påtænkte foranstaltninger.

30 Sagsøgeren refererer til artikel 8, stk. 3, litra b), i forordning nr. 2377/90, hvorefter Kommissionen, såfremt de påtænkte foranstaltninger ikke er i overensstemmelse med udvalgets udtalelse, eller hvis der ikke er afgivet nogen udtalelse, *straks* forelægger Rådet et forslag til de foranstaltninger, der skal træffes.

31 Imidlertid havde Kommissionen endnu ikke på tidspunktet for sagens anlæg den 8. juli 1996 forelagt et sådant forslag fra Rådet. Følgelig havde den retsstridigt undladt at fortsætte proceduren med henblik på opførelse af somatosalm i bilag II. Selv om Kommissionen den 25. september 1996 endelig oversendte et forslag til forordning til Rådet, er situationen ikke desto mindre stadig den, at den i 11 måneder udviste retsstridig passivitet.

32 Det er sagsøgeren bekendt, at Kommissionen den 23. april 1996 anmodede UVP om en supplerende udtalelse vedrørende muligheden for at anvende somatosalm som vækstfremmer. I artikel 8, stk. 3, litra b), i forordning nr. 2377/90 er der imidlertid slet ikke hjemmel for Kommissionen til at anmode UVP om en supplerende udtalelse.

33 Under alle omstændigheder var Kommissionens yderligere skridt i sagen ikke præget af omhu. Sagsøgeren fremhæver, at man den 16. oktober 1995 kunne konstatere, at Reguleringsudvalget ikke havde fremsat nogen udtalelse, mens anmodningen til UVP om en supplerende udtalelse først blev fremsat den 23. april 1996, altså efter en periode med stilstand på seks måneder. Denne stilstand er under ingen omstændigheder forenelig med pligten til »straks« at handle, som er fastslået i artikel 8, stk. 3, litra b), i forordning nr. 2377/90.

34 Således undlod Kommissionen i strid med sine pligter at fortsætte proceduren med henblik på at opføre det af sagsøgeren producerede somatosalm i listen over de stoffer, som ikke er undergivet en MRL i bilag II. Følgelig bør påstanden om retsstridig passivitet tages til følge.

35 Principalt har Kommissionen gjort gældende, at det ikke længere er fornødent at træffe afgørelse vedrørende påstanden om retsstridig passivitet.

36 Kommissionen bemærker, at den den 25. september 1996 til Rådet oversendte et forslag til forordning, hvorefter somatosalm skulle opføres i bilag II. Den har således før dommens afsigelse vedtaget de foranstaltninger, sagsøgeren ønsker. Følgelig er genstanden for påstanden om retsstridig passivitet bortfaldet, således at det ikke længere er fornødent at træffe afgørelse om den (Domstolens dom af 12.7.1988, sag 377/87, Parlamentet mod Rådet, Sml. s. 4017, præmis 10).

37 Subsidiært gør Kommissionen gældende, at den må frifindes for påstanden om retsstridig passivitet.

38 Kommissionen erkender, at artikel 8, stk. 3, litra b), i forordning nr. 2377/90 pålægger den en pligt til at udvise omhu. Imidlertid må denne pligt kunne forenes med de øvrige pligter, som fastsættes ved forordningen, navnlig den, der omhandles i artikel 15, hvori det hedder: »Denne forordning berører på ingen måde anvendelsen af de fællesskabsforskrifter, der forbyder brugen af visse stoffer med hormonal virkning i forbindelse med husdyrbrug.«

39 Kommissionen påpeger, at somatosalm er et somatotropin i samme familie som BST, som er undergivet et moratorium hvad angår markedsføring og afsætning. Den påpeger tillige, at det er på grundlag af dette moratorium og den indirekte anfægtelse heraf i det tilfælde, hvor et andet somatotropin måtte vise sig på Fællesskabets marked, at en række medlemsstater i Reguleringsudvalget modsatte sig selve princippet om at opføre somatosalm i et af bilagene til forordning nr. 2377/90.

40 Det var således under hensyntagen til den af medlemsstaterne påberåbte risiko og til indholdet af artikel 15 i forordning nr. 2377/90, at Kommissionen — endog uden en i forordningen udtrykkeligt fastsat procedure — besluttede på ny at konsultere UVP. Sagsøgte gør gældende, at man takket være udvalgets anden udtalelse

blev i stand til at fjerne enhver tvivl vedrørende det omtvistede spørgsmål og således i høj grad lettede Rådets arbejde hvad angår opførelsen af somatosalm i bilag II.

Rettens bemærkninger

41 Ifølge fast retspraksis bygger et søgsmål i henhold til traktatens artikel 175 på den tankegang, at Europa-Parlamentets, Rådets eller Kommissionens retsstridige undladelse af at handle giver de andre institutioner, medlemsstaterne og i visse tilfælde — som i den konkrete sag — privatpersoner adgang til at anlægge sag ved Domstolen eller Retten med påstand om, at det fastslås, at undladelsen af at handle er traktatstridig, for så vidt som den pågældende institution ikke har rådet bod på undladelsen. Dommen i overensstemmelse med en sådan påstand medfører ifølge traktatens artikel 176, at den sagsøgte institution har pligt til at gennemføre de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af den af Domstolen eller Retten afsagte dom, hvilket i øvrigt ikke berører adgangen til i anledning af samme dom at rejse krav, der støttes på Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold (Domstolens dom af 24.11.1992, forenede sager C-15/91 og C-108/91, Buckl m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 6061, præmis 14, og Rettens dom af 18.9.1992, sag T-28/90, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2285, præmis 36).

42 Når en sag drejer sig om undladelse af at udstede en retsakt, idet denne først er blevet udstedt efter udløbet af fristen på to måneder, efter at der er blevet fremsat en opfordring til at handle, men før domsafsigelsen, vil en dom, hvorved Domstolen eller Retten fastslår undladelse, ikke længere kunne få de i artikel 176 omhandlede retsvirkninger. Heraf følger, at søgsmålets genstand er bortfaldet i et sådant tilfælde, ligesom i tilfælde, hvor den sagsøgte institution har efterkommet opfordringen til at handle inden for tomånedersfristen (jf. herom de samme domme, henholdsvis præmis 15 og 37).

43 Under visse omstændigheder kan en retsakt, der ikke selv kan anfægtes under et annullationssøgsmål, i øvrigt alligevel udgøre en stillingtagen, der bringer passiviteten til ophør, hvis den er et nødvendigt forberedende led i en procedure, som i princippet skal udmunde i en retsakt, der kan anfægtes under et annullations-

søgsmål (Domstolens dom af 27.9.1988, sag 302/87, Parlamentet mod Rådet, Sml. s. 5615, præmis 16, og Rettens dom af 27.6.1995, sag T-186/94, Guérin automobiles mod Kommissionen, Sml. II, s. 1753, præmis 25).

44 I denne sag må det fastslås, at Kommissionen den 25. september 1996 til Rådet oversendte et forslag til forordning, hvorefter somatosalm skulle opføres i bilag II. Hermed har institutionen inden dommens afsigelse taget stilling til opfordringen fra sagsøgeren om at handle.

45 Under disse omstændigheder er det ufornødent at træffe afgørelse vedrørende påstanden om retsstridig passivitet.

Erstatningspåstanden

Indledende bemærkninger

46 Traktatens artikel 215, stk. 2, bestemmer, at for så vidt angår ansvar uden for kontraktforhold skal Fællesskabet i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, erstatte skader forvoldt af dets institutioner under udøvelse af deres hverv.

47 Ifølge fast retspraksis kan Fællesskabet kun ifalde ansvar uden for kontraktforhold, dersom en række betingelser er opfyldt, nemlig, at den adfærd, som fællesskabsinstitutionen hævdes at have udvist, er retsstridig, at der reelt foreligger et tab, og at der er årsagsforbindelse mellem denne retsstridige adfærd og det tab, der hævdes at være lidt (jf. f.eks. Domstolens dom af 7.5.1992, forenede sager C-258/90 og C-259/90, Pesquerias de Bermeo og Naviera Laida mod Kommissionen, Sml. I. s. 2901, præmis 42, og Rettens dom af 13.12.1995, forenede sager T-481/93

og T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2941, præmis 80).

48 I den foreliggende sag må der først tages stilling til betingelsen om, at der foreligger en retsstridig adfærd.

Spørgsmålet, om Kommissionen har handlet retsstridigt

Parternes argumenter

— Ansvarsreglerne

49 Kommissionen har henvist til Rettens dom af 14. september 1995 i sagen Lefebvre m.fl. mod Kommissionen (sag T-571/93, Sml. II, s. 2379) og af 18. september 1995 i sagen Nölle mod Rådet og Kommissionen (sag T-167/94, Sml. II, s. 2589, præmis 52) og gør gældende, at i det omfang, hvori den påståede retsstridige passivitet, der har forvoldt skade, har forbindelse med forelæggelsen af et udkast til forordning, skal sagsøgeren bevise, at der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private.

50 Sagsøgeren har ikke bestridt at have bevisbyrden for, at der foreligger en sådan krænkelse.

— Spørgsmålet, om der foreligger en krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private

51 Ifølge sagsøgeren har Kommissionen krænket to højere retsregler til beskyttelse af private, dels retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, dels princippet om god forvaltningsskik.

52 Sagsøgeren henviser til, at retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kræver, at gennemførelsen af en lovregel, der skal regulere en bestemt situation, skal være forudsigelig (Domstolens dom af 6.4.1962, sag 13/61, Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uitdenbogerd, Sml. 1954-1972, s. 293, org. ref.: Rec. s. 89, og af 5.6.1973, sag 81/72, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 575). Konkret havde sagsøgeren haft ret til at forvente af Kommissionen, at den korrekt anvendte proceduren efter forordning nr. 2377/90 ved »straks« at forelægge Rådet et forslag vedrørende de foranstaltninger, der skulle træffes, da Reguleringsudvalget den 16. oktober 1995 ikke havde afgivet en positiv udtalelse vedrørende de af Kommissionen påtænkte foranstaltninger.

53 Men efter den 16. oktober 1995 havde Kommissionen intet foretaget sig for at fremme proceduren i en periode på seks måneder, nemlig indtil den 23. april 1996, da den besluttede at anmode UVP om yderligere oplysninger. Under disse omstændigheder krænkede den retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

54 Også princippet om god forvaltningsskik blev krænket, eftersom Kommissionen burde have sikret sig alle de oplysninger, som den fandt nødvendige, allerede fra det første udkast til de kommende foranstaltninger, som den forelagde Reguleringsudvalget, da moratoriet vedrørende BST allerede på det tidspunkt forelå.

55 Dette princip, som stiller krav til en EF-institution om omhu og effektivitet, blev endvidere krænket ved, at Kommissionen uden grund forblev passiv i seks måneder mellem den 16. oktober 1995 og den 23. april 1996.

56 Kommissionen har anført, at den korrekt har gennemført proceduren efter forordning nr. 2377/90. Følgelig har den ikke krænket princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Den finder, at hvis man tiltrådte sagsøgerens argumenter, ville enhver krænkelse af en EF-bestemmelse stride mod princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, fordi private altid har ret til at forvente, at EF-institutionerne overholder EF-retten.

57 Videre anfører Kommissionen, at efter retspraksis kan enhver privat, som befinder sig i en situation, hvor fællesskabsadministrationen har givet anledning til at nære begrundede forhåbninger ved at have afgivet præcise løfter over for ham, påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (Rettens dom af 16.10.1996, sag T-336/94, Efisol mod Kommissionen, Sml. II, s. 1343, præmis 31). Sagsøgeren har imidlertid ikke forklaret, hvad disse »præcise løfter« i sagen her består i.

58 Vedrørende den påståede krænkelse af princippet om god forvaltningsskik har Kommissionen gjort gældende, at den anmodede om en supplerende udtalelse fra UVP på det tidspunkt, da der var opstået tvivl vedrørende spørgsmålet, om optagelsen af somatosalm i bilag II kunne skade moratoriet vedrørende BST. Denne anden høring af UVP fulgte netop af princippet om god forvaltningsskik. Når der under proceduren efter forordning nr. 2377/90 optrådte tvivlsspørgsmål vedrørende lovligheden af den pågældende retsakt, havde Kommissionen pligt til at tage hensyn hertil. Pligten til at udvise omhu, som følger af princippet om god forvaltningsskik, kan ikke udvides til at stifte ansvar for en institution på grund af, at den ikke lige fra begyndelsen af en procedure tog hensyn til samtlige elementer i sagen.

59 Kommissionen henviser til den sag, som blev afgjort ved Domstolens dom af 5. december 1978 i sagen Denkavit mod Kommissionen (sag 14/78, Sml. s. 2497), hvori sagsøgeren gjorde gældende, at Kommissionen med urette havde ventet 21 måneder med at træffe foranstaltninger, hvilket skete under omstændigheder svarende til dem, der foreligger her. Kommissionen henviser til, at Domstolen i denne dom (præmis 20) fastslog, at Kommissionen ikke kunne bebrejdes at have ventet, indtil den var fuldstændig informeret, med at træffe en beslutning på et så kompliceret område som det foreliggende, der omhandler stoffer, som kan vise sig uønskede i foderstoffer ud fra hensynet til menneskers og dyrs sundhed.

60 Endelig fremhæver Kommissionen, at Retten må have et samlet billede af alle de fordele og ulemper, som opstår for de erhvervsdrivende ved EF-institutionernes handlinger eller undladelser. Da Kommissionen konsulterede UVP for anden gang, lettede den således konkret, og ganske betydeligt, vedtagelsen af den forordning, hvorved somatosalm blev optaget i bilag II.

61 Under disse omstændigheder finder Kommissionen ikke, at den har krænket retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, ligesom den ikke har tilsidesat princippet om god forvaltningsskik.

Rettens bemærkninger

62 Som parterne anerkender, kan Fællesskabet ikke ifalde ansvar i denne sag, medmindre der foreligger bevis for, at Kommissionen har gjort sig skyldig i en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af en retsregel til beskyttelse af private, idet den påståede retsstridige passivitet vedrører en generel retsakt.

— Spørgsmålet, om retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er krænket

63 Retssikkerhedsprincippet skal især sikre forudsigelighed i situationer og retsforhold, der henhører under fællesskabsretten (Domstolens dom af 15.2.1996, sag C-63/93, Duff m.fl., Sml. I, s. 569, præmis 20, og Rettens dom af 21.10.1997, sag T-229/94, Deutsche Bahn mod Kommissionen, Sml. II, s. 1689, præmis 113).

64 Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kan påberåbes af enhver privat i forbindelse med begrundede forventninger, som en EF-institution har givet anledning til (Rettens dom af 15.12.1994, sag T-489/93, Unifruit Hellas mod Kommissionen, Sml. II, s. 1201, præmis 51). Såfremt administrationen ikke har afgivet præcise løfter, kan ingen derimod påberåbe sig tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (Rettens dom af 11.12.1996, sag T-521/93, Atlanta m.fl. mod EF, Sml. II, s. 1707, præmis 57).

65 Det må her bemærkes, at artikel 8, stk. 3, litra b), i forordning nr. 2377/90 ikke præcist fastsætter den frist, inden for hvilken Kommissionen skal forelægge Rådet et forslag vedrørende de foranstaltninger, der skal træffes. Derimod har fællesskabslovgiver, ved at anvende udtrykket »straks«, og ved at pålægge Kommissionen at handle hurtigt, overladt denne et vist spillerum.

66 Det kan følgelig ikke udledes af de gældende regler, at den frist, hvorefter Kommissionen skulle handle, var helt forudsigelig, og at der blev givet sagsøgeren *præcise* løfter vedrørende denne frist.

67 Ganske vist gik der 11 måneder, før Kommissionen den 25. september 1996 forelagde Rådet et forslag vedrørende de foranstaltninger, der skulle træffes, men herved havde Kommissionen også den 23. april 1996 anmodet UVP om en supplerende udtalelse.

68 For så vidt som visse medlemsstater modsatte sig opførelsen af somatosalm i bilag II med henvisning til en formentlig risiko for, at stoffet kunne anvendes som vækstfremmer, kan det ikke bebrejdes Kommissionen, at den på ny underkastede sagen en længere undersøgelse for herefter at anmode UVP om en supplerende udtalelse.

69 Når Kommissionen er stillet over for et videnskabeligt og politisk meget indviklet og følsomt sagskompleks, bør den indrømmes ret til at anmode om en sådan udtalelse, uanset at forordning nr. 2377/90 intet siger om dette spørgsmål.

70 I øvrigt har Kommissionen med føje anført, at den takket være den supplerende udtalelse kunne fjerne enhver tvivl om, hvorvidt somatosalm kunne anvendes som vækstfremmende middel. Under disse omstændigheder lettede Kommissionen betydeligt Rådets arbejde, idet Rådet, efter at være blevet gjort bekendt med den nye udtalelse fra UVP, ikke modsatte sig optagelsen af somatosalm i bilag II.

71 Da Kommissionen den 23. april 1996 anmodede om den supplerende udtalelse, var der alt i alt kun forløbet seks måneder efter den 16. oktober 1995 uden nogen afgørelse fra den; den 16. oktober 1995 var den dag, da Reguleringsudvalget ikke afgav en positiv udtalelse om de af Kommissionen påtænkte foranstaltninger.

72 Under disse omstændigheder krænkede Kommissionen hverken retssikkerhedsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og a fortiori slet ikke på kvalificeret måde.

— Spørgsmålet om krænkelse af princippet om god forvaltningsskik

73 Spørgsmålet er her, om princippet om god forvaltningsskik er blevet krænket, for så vidt som Kommissionen ikke anmodede UVP om yderligere oplysninger, allerede da det første udkast om kommende foranstaltninger var forelagt Reguleringsudvalget. Det er videre et spørgsmål, om Kommissionen ved at anmode om en supplerende udtalelse seks måneder efter den 16. oktober 1995, på hvilken dato Reguleringsudvalget ikke afgav en positiv udtalelse om de påtænkte foranstaltninger, krænkede princippet om god forvaltningsskik.

74 I så henseende fremgår det af sagen, at Kommissionen først ikke anmodede UVP om yderligere oplysninger, fordi den endnu ikke kunne vide, at medlemsstaternes repræsentanter ville modsætte sig optagelsen af somatosalm i bilag II med henvisning til moratoriet vedrørende BST.

75 Oprindelig måtte den nemlig formode, at optagelsen af somatosalm ikke ville møde nogen alvorlig modstand, eftersom moratoriet vedrørende BST alene vedrørte BST og ikke andre somatotropiner.

76 Da det senere under proceduren viste sig, at medlemsstaternes repræsentanter forbandt moratoriet med somatosalm, anmodede den UVP om en supplerende udtalelse efter en rimelig betænkningstid.

77 Under disse omstændigheder kan det ikke antages, at Kommissionens ræsonnement og udviste forsigtighed er holdepunkt for, at den har behandlet sagen utilfredsstillende.

78 Det må derfor konkluderes, at Kommissionen ikke har krænket princippet om god forvaltningsskik på en sådan måde, at Fællesskabet vil kunne pålægges ansvar.

Konklusion

79 Det fremgår af de ovenstående betragtninger, at sagsøgeren ikke har bevist, at betingelsen om retsstridig adfærd fra Kommissionens side er opfyldt.

80 Heraf følger, at sagsøgte må frifindes for erstatningspåstanden, uden at det er nødvendigt at tage stilling til, om betingelserne om eksistensen af en skade og om årsagsforbindelse er opfyldt.

81 Herefter er der ikke anledning til at efterkomme Kommissionens anmodning om at foretage afhøring af sagsøgerens aktionærer.

Sagens omkostninger

Påstanden om retsstridig passivitet

82 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 6, er Retten, såfremt det er ufornødent at træffe afgørelse om sagens genstand, frit stillet i sin afgørelse om sagens omkostninger.

83 Ved pådømmelsen fandtes Kommissionens sagsbehandling ikke at have været kritisabel. Under disse omstændigheder pålægges det sagsøgeren at betale sagens omkostninger.

Erstatningspåstanden

84 Efter procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen vedrørende erstatningspåstanden, pålægges det sagsøgeren at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Tredje Afdeling)

1) Der er ikke anledning til at efterkomme Kommissionens anmodning om afhøring.

2) Det er ufornødent at træffe afgørelse vedrørende påstanden om retsstridig passivitet.

3) Kommissionen frifindes for sagsøgerens erstatningspåstand.

4) Sagsøgeren pålægges sagens omkostninger.

Vesterdorf Briët Potocki

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. februar 1998.

H. Jung

Justitssekretær

B. Vesterdorf

Afdelingsformand